



VAASAN YLIOPISTO

BRIITTA VILKKI

Strategiat hallinnan välineenä

*Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano
case Kyrönjoessa*

ACTA WASAENSIA NO 202

HALLINTOTIEDE 12

Esitarkastajat

Professori Jari Stenvall
Lapin yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
PL 122
96101 Rovaniemi

Dosentti Pekka Jokinen
Yhdyskuntatieteiden laitos
33014 Tampereen yliopisto

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisuajankohta Kesäkuu 2009	
Tekijä(t) Briitta Vilkki	Julkaisun tyyppi Monografia	
	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 202	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Hallintotieteiden tiedekunta Hallintotiede PL 700 65101 Vaasa	ISBN 978-952-476-259-5	
	ISSN 0355-2667, 1235-7863	
	Sivumäärä 243	Kieli suomi
Julkaisun nimike Strategiat hallinnan välineenä. Vesiensuojelun ohjaus ja toimeenpano case Kyrönjoessa		
Tiivistelmä Suomessa vesiensuojelun painopisteenä on pitkään ollut maatalous. Kansallisten strategioiden ja toimintaohjelmien avulla eri elinkeinoja ja kansalaisia ohjataan kuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten maatalouden vesiensuojelua on ohjattu ja toimeenpantu ja miten viljelijät ovat kokeneet vesiensuojelutoimenpiteet. Tutkimus on kvalitatiivinen ja perustuu pitkittäiseen tarkasteluperiodiin. Tutkimusaineisto sisältää 58 teemahaastattelua. Haastattelut tehtiin vuosina 1993-94, 2001-02 ja 2006 maatalous- ja ympäristöorganisaatioiden toimijoiden parissa keskus- alue- ja paikallistasolla sekä viljelijöiden parissa Kyrönjoen alueella. Teoreettinen viitekehys perustuu toimeenpanotutkimuksen kolmanteen sukupolveen. Viitekehys yhdistää ylhäältä alas ja alhaalta ylös -lähestymistavat ja tarkastelee ohjausta ja toimeenpanoa vuorovaikutteisena prosessina. Tutkimuksen empiiriset osat käsittelevät yhtäältä kansallista toimintapolitiikkaa formulointia keskustason toimijoiden näkökulmista ja toisaalta moniorganisatorista toimeenpanoa case Kyrönjoella alueellisten ja paikallisten toimijoiden sekä viljelijöiden näkökulmista. Tulosten mukaan vesiensuojeluprosessissa on edistytty. Kansalliset ja alueelliset vesiensuojelutavoitteet ovat yhteneväisiä ja toimijat ovat sitoutuneet niihin. Organisatorinen ja horisontaalinen yhteistyö erityisesti keskus- ja aluetason toimijoiden parissa on vakiintunut ja syventynyt. Kuntataso toimii pääasiassa vertikaalisen yhteistyön varassa. Kyrönjoella on jalkauduttu tiloille ja luotu uudenlaisia käytäntöjä pilottihankkeilla, jotka korostavat alhaalta ylös lähestymistä. Toimenpiteiden vaikuttavuutta ei vielä ole tutkimustuloksilla osoitettavissa. Viljelijöiden sitouttamisen ja ongelman hallittavuuden kannalta on tärkeä toimia siten, että viljelijät voivat osallistua tasavertaisina kumppaneina ja ongelman ratkaisijoina suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin.		
Asiasanat Vesiensuojelu, ohjaus, strategia, toimeenpano		

Publisher Vaasan yliopisto	Date of publication June 2009	
Author(s) Briitta Vilkki	Type of publication Monograph	
	Name and number of series Acta Wasaensia, 202	
Contact information University of Vaasa Faculty of Public Administration Public Administration P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa, Finland	ISBN 978-952-476-259-5	
	ISSN 0355-2667, 1235-7863	
	Number of pages 243	Language Finnish
Title of publication Strategies as means of governance. Managing and implementation of water protection: A case study of Kyrönjoki		
Abstract <p>In the field of Finnish water protection, focus has generally been on agriculture. Industries and citizens are led by national strategies and action programmes for reducing measures of water loading. The aim of this study is to explain how agricultural water protection has been managed and implemented, as well as the farmers experiences of water protection measures.</p> <p>The research is carried out as a qualitative study based on a long-term examination period. The data includes 58 theme interviews. The interviews were made in 1993-94, 2001-02 and 2006 among representatives of agricultural and environmental organizations at central, regional and local level as well as among farmers from the area around Kyrönjoki.</p> <p>The theoretical frame of reference is based upon the third generation of implementation theory, which combines top down and bottom up approaches and examines managing and implementation as communicative processes. Empirically, the study focuses on policy formulation from the point of view of central cooperation of actors on one hand, and policy implementation from the point of view of regional and local actors as well as farmers on the other hand.</p> <p>The results reveal progress in the water protection process. National and regional water protection goals are converging and the actors are committed to them. Organizational and horizontal cooperation between actors has stabilized and tightened, especially among central and regional actors. New kinds of patterns have been created for farms and they emphasize the bottom up approach. The effectiveness of these measures has yet to be researched. From the point of farmers commitment and problem governance it is important to enable the farmers to take part in the planning and decision making processes as equal partners and problem solvers.</p>		
Keywords Water protection, steering, strategy, implementation		

ESIPUHE

Väitöskirjaprosessini on viimein päätöksessä. Tutkimusprosessini eteni välillä lineaarisesti ja välillä staattisesti vähän samaan tapaan kuin tutkimani julkiset toimintapolitiikat. Päämääräni oli mielessä, mutta sen saavuttaminen edistyi pienin askelin. Nyt kun työ on valmis, kohdistan parhaimmat kiitokseni professori Jari Stenvallille ja dosentti Pekka Jokiselle, joilta sain arvokkaita ja kriittisiä kommentteja ja korjauksia käsikirjoitukseeni.

Haluan kiittää Vaasan yliopiston hallintotieteellistä tiedekuntaa pitkämielisyydestä. Kiitos kuuluu erityisesti kaikille tutkimusprosessissa mukana olleille tiedekunnan nykyiselle ja entiselle henkilöstölle. Heidän ansiostaan olen pitänyt päämäärän saavuttamista tärkeänä, vaikka elämä on vienyt etäälle ja täyttynyt muilla asioilla. Hallintojohtaja Anita Niemi-Iilahti johdatti minut ympäristötutkimuksen ja jatko-opintojen pariin. Professori Ari Salminen, työni ohjaaja, opasti tutkimuksen teossa ja patisti työni loppurutistukseen. Unohtamatta kuitenkin keskustelujani Esa Hyyryläisen, Pirkko Vartiaisen, Nina Heralan, Kirsi Lähdesmäen ja Olli-Pekka Viinamäen kanssa sekä monien muidenkin, joiden nimeä ei tässä mainita.

Lämpimät kiitokset haastattelemilleni henkilöille, joita ilman tämä tutkimus ei olisi valmistunut. Kiitän lämpimästi Tarja Saloa työni saattamisesta painokuntoon, Irene Sundqvistia kielentarkastuksesta ja Ulla Tammista raportin tietoteknisestä avustamisesta. Esitän kiitokset tutkimustyötäni tukeneille Vaasan yliopistolle, Nesslingin säätiölle ja VALHAL-tutkijakoululle.

Perheellä ja ystävillä on lähtemätön vaikutus. Maarit Sihvosen kanssa keskustelut liittyvät usein maailman parantamisen ohella tutkimuksellisiin asioihin. Vahvoilla juurilla on merkityksensä elämän eri vaiheissa, näistä kiitoksen saavat vanhempaini Annikki ja Matti Heikkilä sekä siskoni Päivi Kostamo perheineen. Kotijoukkoni Kimmo, Petri ja Pauli osoittavat olemassaoloillaan, että elämässäni on muutaakin tärkeää kuin työ.

Toukokuussa 2009

Briitta Vilkki

Sisällys

ESIPUHE	VII
1 JOHDATUS AIHEESEEN	1
1.1 Vesiensuojelupolitiikan tavoitteita	1
1.2 Maatalouden ympäristönsuojelu- ja vesistötutkimuksia.....	3
1.3 Tutkimustehtävä ja kysymyksenasettelu	6
1.4 Tutkimusraportin rakenne.....	9
2 OHJAUS JA TOIMEENPANO: TOOREETTINEN VIITEKEHYS	11
2.1 Strategiat ohjaamisen ja hallinnan välineenä.....	11
2.1.1 Julkishallinnosta uuteen julkisjohtamiseen.....	11
2.1.2 Ohjauskeinot strategisen hallinnan välineenä.....	17
2.1.3 Yhteistyömallit ohjaamisen välineenä	23
2.2 Ohjaus- ja toimeenpanoteorioista kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan.....	27
2.2.1 Teoreettinen lähestymistapa ja metodologiset lähtö- kohdat.....	27
2.2.2 Toimeenpanosta verkostorakenteisiin ja sovelluksiin	33
2.3 Toimija- ja asiakaslähtöinen evaluointi	38
2.3.1 Evaluointi osana policy-prosessia ja hallintotoimintaa.....	38
2.3.2 Evaluointitutkimuksen lähestymistavat	40
2.3.3 Toimija- ja asiakaslähtöinen evaluointi	43
3 METODISET VALINNAT, AINEISTOT JA NIIDEN KÄSITTELY	47
3.1 Kvalitatiivinen tutkimus ja metodiset valinnat	47
3.2 Toimija- ja viljelijähaastattelut vuosina 1993–94, 2001–02 ja 2006..	51
3.3 Viljelijöiden taustatietoja.....	54
3.4 Kyrönjoki-case.....	56
3.5 Haastateltavien valinnat ja haastattelujen toteuttaminen	58
4 MINISTERIÖTASON OHJAUS: VESIENSUOJELUSTRATEGIAT MAATALOUDESSA	62
4.1 Maatalous- ja ympäristöhallinnon organisoituminen 1990-luvulla	62
4.2 Kansallisesta vesiensuojelusta maatalouden ympäristöstrategioihin..	66
4.2.1 Vesiensuojelun alkutaival	66
4.2.2 Vesiensuojelun tavoiteohjelmat strategisina ohjaajina	69
4.3 Maatalouden ympäristöohjelmien ohjaavuus	73
4.3.1 Ympäristöorientoitumisesta ohjelmavastuuseen.....	73
4.3.2 Vapaaehtoisesta ympäristöstrategiasta ympäristötukistrategiaan	77
4.3.3 Ympäristövelvoitteiden ja -strategioiden tiukentuminen...	80
4.4 Yhteistyön integroituminen ja toimintatavat	84
4.4.1 Yhteistyöstä integroituneempiin malleihin	84
4.4.2 Toiminnalliset vahvuudet ja heikkoudet.....	89
4.4.3 Ohjaamisen rajoitteet	93

4.5	Ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen merkitys.....	96
4.5.1	Arvioita ympäristöpolitiikan alkukaudesta.....	96
4.5.2	Arvioita ympäristötukikausista.....	99
4.6	Kehittämistarpeet.....	106
4.6.1	Integroitunut sektoripolitiikka ja asiantuntemus	106
4.6.2	Intressien yhdistäminen ja viljelijäyhteistyö	110
4.6.3	Kannusteiden suosiminen – kohdentaminen ja valvonta ongelmallista.....	113
4.7	Kokoava tarkastelu	118
5	KYRÖNJOKI-CASE: TOIMEENPANO JA TOTEUTTAMINEN	123
5.1	Aluehallinnon organisoituminen 1990-luvulla.....	123
5.2	Toimeenpanoyhteistyö Kyrönjoella	125
5.2.1	Maaseutuosaston kumppaneina ympäristökeskus ja ProAgria maaseutukeskus.....	129
5.2.2	Tuottajaliitto taustavaikuttaja	132
5.2.3	Maataloustoimen kontaktit maaseutuosastoon ja viljelijöihin.....	134
5.3	Toimeenpanostrategiat ja toimintatavat	137
5.3.1	Alueellisen ja jokikohtaisen yhteistyön tavoitteet.....	137
5.3.2	Yhteistyövaiheet ja toimintatavat	139
5.3.3	Ympäristöyhteistyöstä ja toimintaeroista	144
5.4	Toimeenpanon vaikutus ja viljelijäyhteistyö.....	147
5.4.1	Toimeenpanoroolien vahvuudet ja heikkoudet.....	147
5.4.2	Viljelijöiden rooli ympäristötukijärjestelmässä.....	154
5.5	Ohjauskeinojen merkitys	161
5.5.1	Toimijoiden näkemykset	161
5.5.2	Viljelijänäkemykset.....	167
5.6	Kehittämistarpeet.....	170
5.6.1	Integroitunut sektoripolitiikka ja asiantuntemus	170
5.6.2	Intressien yhdistäminen ja viljelijäyhteistyön lisääminen.....	175
5.6.3	Ohjauskeinoista ja valvonnasta	179
5.7	Kokoava tarkastelu	184
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	189
	LÄHTEET.....	200
	LIITTEET	218

Kuviot

Kuvio 1.	Tutkimusasetelma: Kansalliset vesiensuojelustrategiat sekä toimeenpano ja toimenpiteiden toteuttaminen Kyrönjoella.	8
Kuvio 2.	Tavoitteiden muuntaminen toimeenpanon kautta toimenpiteiksi.....	9
Kuvio 3.	Policy-prosessin vaiheet yksinkertaistettuna.	38
Kuvio 4.	Policy-prosessin vaiheista tutkimuskohteena ohjaus.....	62
Kuvio 5.	Ympäristöhallinto ennen 1.3.1995.	63
Kuvio 6.	Ympäristöhallinto 1.3.1995 jälkeen.	64
Kuvio 7.	Ympäristöhallinnon ohjaus, yhteistyösuhteet ja merkkien selitykset (vrt. Alanen, Suventola & Lappalainen 1999: 234)	65
Kuvio 8.	Ohjaavat organisaatiot ja tehtävät.	120
Kuvio 9.	Policy-prosessin vaiheista tutkimuskohteena ohjaus ja toteuttaminen.	123
Kuvio 10.	Alueelliset ja paikalliset toimijat Kyrönjoella.	186

Taulukot

Taulukko 1.	Tutkimuksen lähestymistapa ja haastateltavat.	7
Taulukko 2.	Ympäristötukijärjestelmän ohjauskeinovalikoima.	22
Taulukko 3.	Yhteistyön kehittyminen sektoreiden välillä (vrt. Knoepfel 1995).	24
Taulukko 4.	Toimeenpanotutkimustraditiot pelkistäen.....	29
Taulukko 5.	Toimija- ja viljelijähaastattelujen kohdentuminen.	53
Taulukko 6.	Arvio kokonaisfosfori- ja typpikuormitusten jakautuminen Kyrönjoessa (Kyrönjoen vesistöalueen alustava hoito-ohjelma 2006: 11).	58
Taulukko 7.	Keskeiset tulkinnat maatalouden vesiensuojelustrategioista ja toimeenpanon piirteistä case-Kyrönjoella.	192

1 JOHDATUS AIHEESEEN

1.1 Vesiensuojelupolitiikan tavoitteita

Vesiensuojelu on ollut kansainvälisen ja kansallisen huomion kohteena 1970-luvun vaihteesta lähtien. Aluksi järjestelmälliset vesiensuojelutoimenpiteet koskivat pelkästään pistekuormitusta eli teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesikuormituksen vähentämistä. Vaikka näillä toimenpiteillä onnistuttiin vähentämään teollisuuden ja yhdyskuntien ravinnekuormitusta, niin ne eivät kuitenkaan parantaneet riittävästi pinta- ja pohjavesien laatua. Muillakin kuormituslähteillä, kuten maa- ja metsätaloudella, kalankasvatuksella ja turvetuotannolla, havaittiin olevan kuormittavia vaikutuksia, joiden vähentämiseksi oli ryhdyttävä toimiin (Komiteamietintö 1986: 145–149).

Maatalouden hajakuormitus ja vesiensuojelutoimenpiteet ovat olleet vesiensuojelun painopisteenä 1990-luvun vaihteesta lähtien. Maatalouden typpi- ja fosforikuormitukseen liittyvillä toimenpiteillä on määrätietoisesti pyritty vähentämään pinta- ja pohjavesien rehevöitymistä. Maatiloilla on pitkään tehty monenlaisia toimenpiteitä vesistöjen ravinnekuormituksen vähentämiseksi, kuten rakennettu lantavarastoja, vähennetty typpi- ja fosforilannoitteiden käyttöä sekä perustettu suoja- ja -vyöhykkeitä. Vesistöjen laadun paraneminen on kuitenkin pitkäaikainen prosessi eivätkä tulokset näy kovinkaan nopeasti. Toimenpiteiden toteuttamisesta huolimatta on edelleen tarvetta tehostaa vesiensuojelutoimenpiteitä maataloudessa sekä muissakin haja-asutusalueiden toiminnoissa, jotta vesistöjen tilassa tapahtuisi merkittävää paranemista (Suomen ympäristökeskus 2006). Haasteelliseksi vesiensuojelutyön tekee omalta osaltaan ilmaston lämpenemiseen liittyvät muutokset. Sateiden oletetaan lisääntyvän, kun talvet leudontuvat Suomessa, samalla ne lisäävät ravinteiden huuhtoutumista pelloilta vesistöihin.

Vesiensuojelupolitiikkamme perustana ovat olleet kansalliset lähtökohdat. Vesientilan todellisuus johti aikanaan suhteellisen varhain aloitettuun vesiensuojelupolitiikkaan. Vesilaki tuli voimaan vuonna 1962 ja vesihallitus¹ perustettiin vuonna 1970. Toimintapolitiikkaamme vaikuttavat yhä enemmän kansainvälisillä tasolla asetetut tavoitteet, joita kutsutaan ns. ajaviksi voimiksi (Walt 1996: 122). Suomessa ja monissa maissa vesiensuojelua on ohjannut yli 30 vuotta Itämeren merellistä ympäristöä koskeva suojelusopimus, Helsinki Convention. Ensimmäi-

1 Vesihallitus muutettiin ensin vesi- ja ympäristöhallitukseksi 1986 (24/86) ja sitten Suomen ympäristökeskukseksi 1.3.1995 (55/95) alkaen ympäristöhallinnon uudistuksessa.

nen Helsingin sopimus allekirjoitettiin vuonna 1974, siihen lisättiin maataloutta ja sen päästöjen hallintaa koskeva täydennys vuonna 1988. Sopimusta on uudistettu vuonna 1992 vesiensuojelun tehostamiseksi. Hallinnonalojen toimintaa ohjaavat hallinnon kehityslinjat, kun ohjausjärjestelmiä, rakenteita ja toimintatapoja on uudistettu tuottavamman ja tuloksellisemman sekä joustavamman hallinnon aikaan saamiseksi. (Helsingin komissio 1994; Nousiainen 1998: 262–263; Komiteanmietintö 2004: 18.)

Vuodesta 1995 alkaen Euroopan Unionin² (myöhemmin EU) maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP 1992) on raamittanut maatalouspolitiikkaamme. EU:n maatalousreformin tavoitteeksi asetettiin maatalouden kuormituksen vähentäminen. Maatalouden kestävä kehitys on ollut esillä myös OECD:ssä 1980-luvulta lähtien. EU:n maatalousreformissa ei ole asetettu selkeitä, määrällisiä tavoitteita, jotka tulisi saavuttaa tiettyyn vuosilukuun mennessä, vaan siinä suositaan kevyempiä viljelytekniikoita ympäristövahinkojen ja ylituotannon vähentämiseksi. EU:n Agenda 2000 on jatkanut maatalouspoliittista uudistusta. Maataloustuotteiden interventiohinnat alentuivat vuoden 1992 uudistuksessa, vastaavasti maisema- ja ympäristötoimenpiteitä on tuettu taloudellisesti. Tuet ovat mahdollistaneet maatalouden harjoittamisen epäsuotuisilla ja syrjäisillä alueilla. (OECD 1995: 13–19; 169–173; Maa- ja metsätalousministeriö 1999a.)

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) ohjaa nyttemmin vesihallintoa, sen myötä kansallista vesilainsäädäntöämme uudistettiin vuonna 2004. Vesipolitiikan puitedirektiivin (myöhemmin vpd) ensisijaisena tavoitteena on pinta- ja pohjavesien suojeleminen ja parantaminen sekä kestävä vedenkäytön edistäminen yhteisön alueella. Samalla vaikutetaan vesivarojen laadullisiin ja määrällisiin tekijöihin sekä kansainvälisten sopimustavoitteiden saavuttamiseen. Vesipuitedirektiiviin liittyvä toiminta on käynnistetty vesienhoitoalueilla. Vesienhoidon suunnittelussa korostetaan ekologista näkökulmaa vesien tilan arvioinnissa sekä kansalaisten osallistumista vesienhoidon suunnitteluun. (Komiteanmietintö 2004.)

² EY:n nimi muuttui 1.11.1993 alkaen Euroopan unioniksi taloudellisen ja poliittisen yhdentymisen myötä vuonna 1992 allekirjoitetulla Maastrichtin sopimuksella (Komiteanmietintö 1994: 41–42).

1.2 Maatalouden ympäristönsuojelu- ja vesistötutkimuksia

Maatalouden ympäristökysymyksiin kiinnitettiin laajempaa huomiota 1990-luvun vaihteessa. Aluksi maatalouden vesistökuormituksista saatiin tietoa Maatalous ja vesien kuormitus -tutkimusprojektin ansiosta (Rekolainen, Kauppi & Turtola 1992³). Vesistökuormitusta ja rannikkovesien rehevöitymistä koskevissa tutkimuksissa arvioitiin maataloudesta aiheutuvien ravinteiden ja eroosion suuruutta. Niiden mittaamiseksi kehitettiin luotettavia seurantajärjestelmiä. Maatalouden kuormitus painottuu kevääseen ja syksyyn, lumen sulamisen ja runsaiden sateiden yhteyteen. Kuormituksen suuruuteen vaikuttavat myös alueelliset erot maaperässä, topografiassa ja ilmasto-olosuhteissa. Maatalouden kuormitusta voidaan kuitenkin vähentää 30–50 % muuttamalla viljelymenetelmiä (emt.; Rekolainen 1993).

Vesistökuormituksen vähentämisen tarve tuli esille muissakin tutkimuksissa. Esimerkiksi Pitkäsen (1994) tutkimuksen mukaan maatalouden typpikuormituksen osuus oli 35 % ja fosforikuormituksen osuus oli 31 % rannikkovesien rehevöitymisessä. Nyroos (1994) puolestaan totesi, että veden laadun arviointikriteeristö oli ollut liian suppea eikä jokivesistöissä ja merialueilla oltu huomioitu riittävästi rehevöitymistä 1990-luvun vaihteessa vesiensuojelun suunnittelussa.

MYTVAS-tutkimuksilla ja viljelijähaastatteluilla on sittemmin tutkittu viljelytapojen muutoksia muutamalla koealueella EU:n ympäristötukiohjelmakausien aikana. Näissä tehtyjen mallilaskelmien perusteella havaittiin kuormituksen vähentymistä vesistöissä. Lannoitteiden käytön vähentäminen oli laskenut typpikuormitusta, mutta esimerkiksi kevennetty muokkaus oli vastaavasti hiukan lisännyt liukoisen fosforin huuhtoumista. Toisella ympäristötukikaudella myönteiset vesistötoimenpiteet olivat jatkuneet. Vaikka peltojen fosforiluvuissa oli hienoista laskua ensimmäiseen ohjelmakauteen verrattuna, todettiin fosforilannoituksessa olevan vielä tarkentamisen varaa. (Palva, Rankinen, Granlund, Grönroos, Nikander & Rekolainen 2001; Pyykkönen, Grönroos, Rankinen, Laitinen, Karhu & Granlund 2004).

Jokinen (1995) on tutkinut maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumista ja kehittymistä politiikan areenalla vesiensuojelun osalta. Hänen mukaan (emt) maa-

³ Maatalous ja vesien kuormitus (Rekolainen & al. 1992) tunnetaan MAVERO-nimellä ja se koostui 21 tutkimuksesta. Mukana olivat mm. Vesi- ja ympäristöhallitus, Maatalouden tutkimuskeskus, Helsingin yliopisto ja Teknillinen korkeakoulu sekä Kemira Oy ja MTK.

talouden ympäristöpolitiikassa siirryttiin suppeasta luonnonsuojelusta kokonaisvaltaisempaan ympäristönsuojeluun, kun EU-jäsenyysasiassa keskusteltiin ympäristötukijärjestelmästä ja sen toteuttamisesta. Tutkimuksessa selvitettiin sitä, mitä ympäristötukijärjestelmä oikeastaan on ja miten järjestelmän yleiset piirteet vaihtelevat maittain. Siinä pohdittiin myös uusien ohjauskeinojen luonnetta, ovatko ne luonteeltaan maatalouspoliittisia vai ympäristöpoliittisia keinoja.

Kuhmosen, Siikamäen ja Keräsen (1994: 61–62) mielestä ympäristötuki on ympäristöllisen painotuksen omaava maatalouspoliittinen toimenpide. Tukien avulla maataloutta on harjoitettu epäsuotuisilla ja syrjäisillä alueillakin. Irlannissa Tanskassa ja Ranskassa 80–90 % tuista on kuulunut yleiseen järjestelmään, minkä lisäksi on täydentäviä järjestelmiä erityisoloja varten. Eri maiden ohjelmat poikkeavat toisistaan monilta osin laajuudeltaan, kustannuksiltaan ja ympäristötoimenpiteiltään, tämä johtuu yhteisön asetuksen (2078/92) väljyydestä (Jokinen 1998: 166–168).

Tutkimus ensimmäisestä maatalouden ympäristöpoliittisesta tukijärjestelmäkaudesta ja toimeenpanosta lisäsi tietoisuutta ympäristötukijärjestelmän sisällöstä, periaatteista ja toimivuudesta. Ensimmäisellä EU:n ympäristötukikaudella koettiin eri tahojen sitoutumisessa maatalouden ympäristönsuojelun toteuttamiseen olevan parantamisen varaa. Toisaalta riittävän laajaa ja toisiaan tukevia keinovalikoimia pidettiin tärkeinä tiellä kestävään kehitykseen (Soini & Tuuri 2000). Ensimmäisellä kaudella kiinnitettiin huomiota myös maatalouden ympäristöpolitiikan kustannustehokkuuteen ja taloudellisiin vaikutuksiin. Laajempaa yhteiskunnallista kannattavuutta analysoitiin kustannus-hyötyanalyysillä, kun yksityiskohdaisempia laskelmia tehtiin perustuen vaikutuksista maatalojen talouteen (Vehkasalo 1999: 42–77; Koikkalainen, Haataja & Aakkula 1999: 78–133).

Yrjölä ja Kola (2000: 8–12) tutkivat Agenda 2000:n yhteydessä kustannus-hyötyanalyysin avulla mm. maatalouden monivaikutteisuutta⁴. Käsitteenä se tarkoittaa maatalouden tuottamia ulkoisvaikutuksia, ruoan ja kuitujen tuotannon ohessa syntyviä julkishyödykkeitä kuten luonnon monimuotoisuutta, kulttuuriperintöä, elintarvikkeiden riittävää saatavuutta ja maaseudun elinkelpoisuutta. Ulkoisvaikutusten takia maatalouden tukia pidetään tarpeellisina EU:ssa, mutta myös Japanissa, Sveitsissä ja Norjassa. Tukien avulla tuotetaan yhteistä hyvää, mikä maataloustuotannon vähentyessä jäisi muutoin saamatta. Vaikka WTO-neuvotteluissa on tavoitteena maailmankaupan vapauttaminen, on EU:ssa etsitty sellaisia tukimuotoja, joilla turvataan laadukas ja turvallinen tuotanto. Tavoitteena

⁴ Multifunctional agriculture.

on eettisesti hyväksyttävä tuotanto sekä maaseudun tilan parantaminen alueellisista ja sosiaalisista näkökohdista.

Tietoa maatalouden ympäristöpolitiikan muotoutumisesta 2000-luvulla on hankittu mm. MYKEM-tutkimushankkeella. Aakkulan, Jokisen, Kaljosen ja Krögerin (2006) yhteenvetoraportissa todetaan, että kyseisessä hankkeessa on yhtäältä tutkittu maatalouden ympäristöpolitiikan institutionaalisia sekä politiikan sisältöihin liittyviä kansallisia muutoksia. Toisaalta on myös tutkittu maatalouden ympäristöpolitiikan toteuttamista ja toimijoiden välistä alueellista ja paikallista yhteistyötä. Tuloksissa todetaan, että politiikan ohjaus rakentuu pitkälti ylhäältä alaspäin etenevänä prosessina. Ohjauksessa korostuu yleistettävyyys ja yhdenmukaisuus, vaikka käytännössä tarvitaan vaihtoehtoisia tilakohtaisia ratkaisumalleja. Näissä käytännön kysymyksissä voitaisiin hyödyntää enemmän paikallisten toimijoiden ja viljelijöiden kokemuksia ja tietämystä.

Vesistöjen tilan kannalta on ongelmallista se, että poikkeukselliset ilmasto-olosuhteet lisäävät talviaikaista ulkoista kuormitusta, muun muassa rannikkovesien tila Saaristomerellä on heikentynyt. Tilanne on samanlainen Pohjanmerellä ja monissa Pohjois-Euroopan järvissä, vaikka vuosittaisessa kuormituksessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia (Helminen & Ventelä 2005). Vaikka vesiensuojelutoimet ovat Suomessa tehostuneet kaikilla merkittävillä kuormitussektoreilla, on kuormituksen vähentämiseksi edelleenkin tehtävä töitä. Tältä osin vesiensuojelutoimenpiteiden toimivuus ja tehokkuus sekä uudet välineet ovat kiinnostuksen kohteena. Ympäristö- ja erityisympäristötukia pidetään tärkeinä keinoina haja-kuormituksen vähentämisessä, mutta ympäristötuet eivät ole kuitenkaan toimineet riittävän tehokkaasti. (Ympäristöministeriö 2002; Suomen ympäristökeskus 2005; Ympäristöministeriö 2005.)

Ympäristötukiohjelmakautta 2000–2006 analysoitiin laajassa tutkimushankkeessa lähinnä siitä lähtökohdasta, millä tavalla maatalouden ympäristötukea ja toimenpiteitä olisi tehostettava vesistökuormituksen vähentämiseksi kolmannella ohjelmakaudella. Ilmastomuutosten hillitsemiseksi vesien rehevöitymisen vähentäminen on erityisen haasteellista ympäristönsuojelussa. Ympäristötuen avulla voitaisiin keskittyä pelkästään ravinnekuormituksen vähentämiseen, mutta tuella halutaan edistää oleellisesti myös luonnon monimuotoisuutta. EU-maat ovat sitoutuneet luonnon monimuotoisuuden lisäämiseen vuoteen 2010 mennessä. Toimenpiteiden kohdentamisessa tärkeitä on alueellinen arviointi siitä, millä tavoin suurimmat hyödyt saavutetaan valuma- ja peltoalueilla. (Grönroos 2006.)

Vesiensuojelun tärkeys korostuu maa- ja metsätalouden vesienhoidon tutkimusohjelman hankkeissa vuosina 2006–2009. Maa- ja metsätaloudesta aiheutuvaa kuormitusta tutkitaan monin eri tavoin, monitieteellisesti ja erilaisten mallinnusten avulla. Yhtenä kohteena on maatalouden vesiensuojelun kustannustehokkuus ja siihen liittyvät menetelmät, joita tutkitaan esimerkkialueiden avulla. Lisäksi kehitetään hallintaan ja seurantaan liittyviä asioita, niiden tarkoituksena on tukea sekä päätöksentekoa ja suunnittelua että toimenpideohjelmien toteuttamista. Tilatasolla tehtäviä toimenpiteitä on tarkoitus tehostaa ja löytää optimaalisempia ratkaisuja kuormituksen vähentämiseksi. (Maa- ja metsätalousministeriö 2006a.)

1.3 Tutkimustehtävä ja kysymyksenasettelu

Tässä työssä kuvaan ja analysoin maatalouden vesiensuojelun ohjausstrategioita, toimeenpanoa ja toteuttamista case Kyrönjoen avulla. Tarkasteltavana on toimijoiden välinen yhteistyö ja vuorovaikutus rakenteellisista näkökulmista. Yhtäältä tarkastellaan eri sektoreiden toimirajat ylittävää vuorovaikutusta, ns. horisontaalisen yhteistyön kautta, millaista horisontaalista yhteistyötä tapahtuu hallinnon eri tasoilla. Toisaalta tarkastellaan hallinnon alan sisäistä vuorovaikutusta, ns. vertikaalisen yhteistyön kautta, millä kuvataan sektorikohtaista toimintaa. Aloitin perehtymiseni maa- ja metsätalouden vesiensuojeluun sekä Kyrönjokeen 1990-luvulla toimiessani pohjoismais-balttilaisessa yhteistyöprojektissa⁵. Projektissa kartoitettiin maa- ja metsätalouden vesiensuojelua entisessä Vaasan läänissä kyselyllä ja sitä edeltävällä keskushallinnon haastatteluilla. Tämän kyselyn perusteella Niemi-Iilahti ja Vilkki (1995) analysoivat organisaatioiden verkostoitumista ja vuorovaikutusta maa- ja metsätalouden vesiensuojelun toimeenpanossa. Alueellisille ja paikallisille viranhaltijoille suunnattu kyselytutkimus oli avainasemassa toimintaverkoston tunnistamisessa Etelä-Pohjanmaalla.

Syvensin myöhemmin tutkimusaiheeni haastatteleamalla keskeisiä toimijoita keskus- alue- ja paikallistason organisaatioissa sekä viljelijöitä Kyrönjoen alueen kunnissa lisensiaatintyötäni varten (raportoitu tarkemmin Vilkki 1995⁶). Nämä ensimmäiset lisensiaatintyötäni varten suorittamani haastattelut vuosilta 1993–4

⁵ Environmental Policy Instruments in Land Use Systems: Comparative Studies of the Nordic and Baltic Countries 1993-1997. Projektissa eri maiden tutkijat tutkivat maa- ja metsätalouden vesiensuojelua omassa maassaan case-tapauksen avulla. Toimin projektitutkijana ko. projektissa vuosina 1993–1995 tutkimuskohteenani Kyrönjoki. Suomen osalta projektin vetäjänä toimi HTT Anita Niemi-Iilahti Vaasan yliopistosta.

⁶ Ympäristöpolitiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla. Tutkimus maa- ja metsätalouden vesiensuojeluohjelmien toimeenpanosta Kyrönjoen valuma-alueella.

toimivat myös tämän väitöskirjatutkimuksessani perustana. Niiden lisäksi suoritin lisähaastatteluja vuosina 2001–2 sekä vuonna 2006. Väitöskirjani tutkimusongelman ja -tehtävän muotoilu sekä metodien valinta liittyvät läheisesti aikoinaan lisensointityössäni tekemiini valintoihini. Hyödynsin tutkimuksissani policy-verkoston tunnistamismetodologiaa. Hjern ja Hull (1982: 114) sekä Sabatier (1986: 34) pitävät toimeenpanotutkimuksessa keskeisenä toimintaverkoston tunnistamista, josta on käytetty mm. nimitystä analyysiyksikkö. Eri tutkimusvaiheissa on useimmiten ollut haastateltavina samoja henkilöitä, mutta heidän haastattelujensa perusteella on tutkimukseen mukaan tullut myös uusia henkilöitä, kuten metodin luonteeseen kuuluukin.

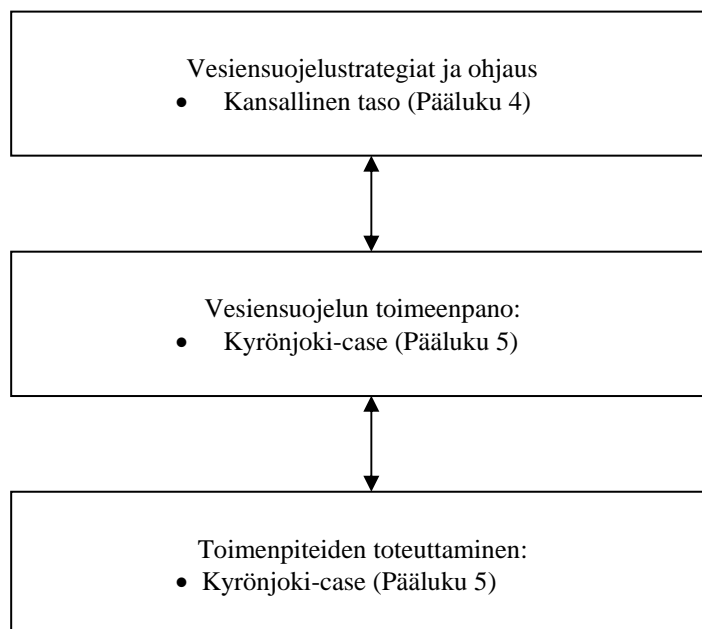
Tein haastatteluja viranomaisorganisaatioissa julkisen hallinnon eri tasoilla, intressi- ja neuvontaorganisaatioissa sekä viljelijöiden parissa (taulukko 1). Haastattelut jäsentyvät niin, että tutkimukseni lähtökohta-aineistona toimivat vuosina 1993–94 suorittamani 12 toimija- ja 8 viljelijähaastattelua. Pääaineiston muodostavat vuosina 2001–02 suorittamani 16 toimija- ja 12 viljelijähaastattelua. Täydentävänä aineistona ovat vuonna 2006 suorittamani 6 toimija- ja 4 viljelijähaastattelua.

Taulukko 1. Tutkimuksen lähestymistapa ja haastateltavat.

Ohjaus	Keskustaso: MMM, YM, SYKE, MTK, ProAgria-MKL
Toimeenpano	Kyrönjoki: Länsi-Suomen Ympäristökeskus, Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto, ProAgria Eteläpohjanmaan maaseutukeskus, Etelä-Pohjanmaan Tuottajaliitto Kuntien maatalousviranomaiset
Toteuttaminen	Kyrönjoki: Viljelijät (Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhajoki, Kurikka ja Ylistaro)

Teemahaastattelut ovat tutkimusanalyysissä keskeisenä aineistona, niiden avulla havainnollistan eri tahojen näkemyksiä vesiensuojeluprosessista. Haastatteluja käytetään pääasiassa suorina lainauksina, mutta myös epäsuorina lauseina tekstissä. Haastateltavat esiintyvät anonyymeinä, lainauksissa on mainittu heidän edustamansa organisaatio ja haastatteluvuosi, mutta haastateltavien nimiä ei ole julkaistu.

Tutkimusasetelma on kuvion 1. mukaan porrastettu kolmivaiheiseksi prosessiksi. Aluksi käsittelen kansallisia vesiensuojelustrategioita ja -ohjausta keskustason toimijoiden näkökulmasta, sitten vesiensuojelun toimeenpanoa alue- ja paikallistason toimijoiden näkökulmasta, ja lopuksi toteuttamista kohderyhmän näkökulmasta. Vesiensuojelun strategisia lähtökohtia ja keskustason toimintapolitiikan ohjausta käsittelen pääluvussa neljä. Vesiensuojelun toimeenpanoa ja toimenpiteiden toteuttamista Kyrönjoen alueella käsittelen pääluvussa viisi. Haastateltavien näkökulmia täydennän aiheeseen liittyvillä dokumenttiaineistoilla, joita ovat komiteanmietinnöt, vesiensuojelun tavoiteohjelmat, maatalouden ympäristöohjelmat sekä maatalouskäytäntöjä koskevat oppaat. Tutkimuksen metodisista valinnoista, aineistoista ja niiden käsittelystä selostan tarkemmin pääluvussa kolme.



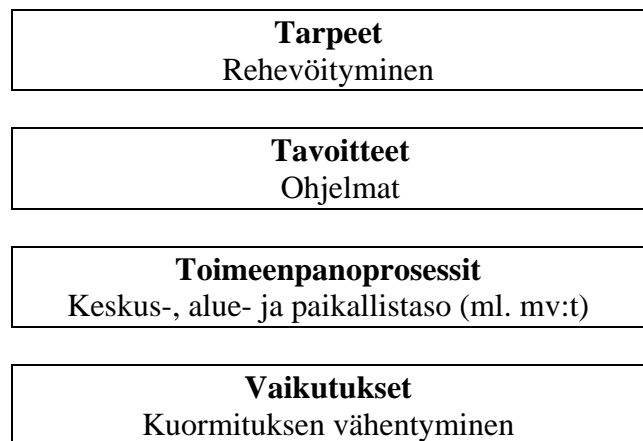
Kuvio 1. Tutkimusasetelma: Kansalliset vesiensuojelustrategiat sekä toimeenpano ja toimenpiteiden toteuttaminen Kyrönjoella.

Tutkimustehtävässä syvennän tutkimusasetelmassa esitettyjä ilmiöitä vastaamalla seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten maatalouden vesiensuojelu on kehittynyt ja miten sitä on strategisesti ohjattu?
2. Miten toimeenpanoa on toteutettu, ja minkälaisia toimintapoja on muodostettu case Kyrönjoella?

3. Miten viljelijät kokevat toimeenpanon ja toimenpiteiden toteuttamisen?

Teoreettiselta kannalta katsottuna kysymyksenasettelut antavat aiheen pohtia sitä, miten ylhäältä päin ohjatulla ja strategisesti suunnatulla toiminnalla saada aikaan tavoiteltuja toimenpiteitä. Kun kyse on siitä, miten kohderyhmä sitoutuvat noudattamaan toimenpiteitä tilatasolla, ja kun toimenpiteitä pitäisi toteuttaa laajempina alueellisina tai paikallisina kokonaisuuksina, jotta ne todella vaikuttavat kuormituksen vähenemiseen. Käytännölliseltä kannalta katsottuna kyse on hyvin pitkäjänteisestä ja laajasta toimintaprosessista, mikä alkaa havaitusta tarpeesta ja tavoitteiden asettelusta (Harisalo, Aarreaara, Stenvall & Virtanen 2007: 59). Tavoitteet kumpuavat toimeenpanon kautta tuotoksiksi ja niitä seuraaviksi vaikutuksiksi. Vaikutukset näkyvät pitkällä viiveellä. Keskityn tässä tutkimuksessa prosessituloksiin, toiminnan edistymiseen vuorovaikutuksen ja yhteistyön kautta, mutta myös sitoutumisen ja vastuullisuuden kautta. Toiminnan eteneminen prosessivaiheiden kautta kuvaa sitä, miten vesiensuojelu on kehittynyt ja edistynyt.



Kuvio 2. Tavoitteiden muuntaminen toimeenpanon kautta toimenpiteiksi.

1.4. Tutkimusraportin rakenne

Tutkimus jakaantuu kuuteen pääluukuun. Tutkimuksen ensimmäinen pääluuku sisältää johdatuksen tutkimusaiheeseen, maatalouden vesiensuojelupolitiikan taustoihin ja tutkimuksiin sekä tutkimustehtävään kysymyksenasetteluineen. Toisessa pääluvussa tarkastellaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä ohjauksen, toimeenpanon ja evaluoinnin näkökulmista. Kolmannessa pääluvussa käsitellään tutkimusaineistoja ja case-tapausta ja niiden käsittelemistä sekä tutkimuksen metodisia valintoja.

Neljänten ja viidennen pääluukuun sisältyvät tutkimuksen empiiriset osat siten, että edellisessä pääluvussa käsitellään kansallista maatalouden vesiensuojelupolitiikan ohjausta keskustason toimijoiden näkemysten perusteella. Jälkimmäisessä vesiensuojelun toimeenpanoa ja toteuttamista Kyrönjoen alueen toimijoiden ja viljelijöiden näkemysten perusteella. Johtopäätökset esitellään pääluvussa kuusi.

2 OHJAUS JA TOIMEENPANO: TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämä pääluke käsittelee tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia. Kansallista vesien-suojelu-politiikkaa valotetaan strategioiden ja ohjauksen välityksellä sekä sektoreiden välisen yhteistyön kehittymisen kautta. Ohjausta ja toimeenpanoa tarkastellaan toimeenpanoteoreettisilla lähestymistavoilla. Vesien suojelupolitiikan toimintavaiheita tarkastellaan vuorovaikutteisena prosessina. Toimintavaiheisiin liittyvä evaluointi tarkoittaa tutkimuksessa toimija- ja asiakaslähtöistä evaluointia.

2.1 Strategiat ohjaamisen ja hallinnan välineenä

2.1.1 *Julkishallinnosta uuteen julkisjohtamiseen*

Strategioita ja yhteistyötä on lisääntyvästi käytetty julkisissa toimintaympäristöissä. Strategioilla ilmaistaan julkisen toiminnan pyrkimyksiä ja niitä ohjaavia keinoja, joilla tavoitteisiin aiotaan päästä. Strategioilla määritetään julkisen politiikan luonnetta ja asemaa, toisin sanoen sitä, onko toiminta luonteeltaan kehittämiseen, sääntelemiseen vai valvontaan tähtäävää aktiivista vai passiivista toimintaa. Asioiden ja ongelmien monimutkaistuminen edellyttää eri toimijatahojen välistä vuorovaikutusta. Tällaista vuorovaikutteista toimintatapaa kuvataan hallinta (governance) -käsitteellä. Hallinnalla viitataan politiikan ja hallinnon rajojen ylittymiseen sekä osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen päätöksenteossa ja suunnittelussa. (Harisalo et al. 2007: 30, 46, 101–102.)

Alun perin strategioilla julkisessa hallinnossa pyrittiin hallitsemaan epävarmuutta. Sitten niitä käytetään monimuotoisten ongelmien hallitsemiseksi toimintaympäristöissä, joita on vaikea käsitellä fragmentoituvassa yhteiskunnassa. Fragmentoituminen sinällään on lisännyt julkisten palvelujen monimuotoisuutta ja ratkaisumahdollisuuksia, mutta käytännön ongelmaksi on muodostunut erilaisten intressien yhteen sovittaminen. Uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management, myöhemmin NPM) liittyvällä strategisen johtamisen käsitteellä on haettu nopeaa reagointikykyä toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin sekä pitkäjänteisyyttä ja taloudellisuutta toimintojen suunnitteluun ja kohdentamiseen. Strategioilla on kumppanuutta ja kommunikatiivisuutta lisäävä vaikutus toimintaprosessissa. (Riihinen 1993: 618-619; Sotarauta 1996: 10; Koivisto 2005: 44-45.)

Kansallisen tason lisäksi strategista suunnittelua sovelletaan alueellisella ja paikallisella tasolla. Strategista suunnittelua on käytetty alueellisen kehittämisen

työkaluna 1990-luvulta lähtien. Toimijatahojen lisääntymisen myötä strategia-työssä on kiinnitetty huomiota toimijoiden väliseen kommunikaatioon ja vuoro-vaikutukseen. Siitä syystä analyttisen ja systemaattisen strategisen suunnittelun sijasta korostetaan prosessuaalisia ja kommunikatiivisia piirteitä, sillä päätöksenteko on pääosin neuvottelemista ja intressien yhteensovittamista. Strategisen suunnittelun periaatteet kumppanuus, ohjelmallisuus, täydentävyys ja keskittäminen ovat tulleet tutuiksi ohjelmallisen EU-aluepolitiikan ansiosta. Toiminta perustuu toimijoiden kumppanuuteen, yhteisiin päämääriin pyritään eri toimijoiden tasavertaisella yhteistyöllä. Strategiat ovat keino ohjata toimintaa, siksi eri organisaatioiden osallistumista ja sitoutumista edellytetään yhteisen tavoitteen taakse. Ohjelmat voivat onnistuessaan toimia tavoitteita sovittavana ja toimintaa suuntaavina foorumeina. (Sotarauta 1999a: 22–29.)

Uusi julkisjohtaminen on sisällöllisesti laaja kokonaisuus ja liittyy julkista hallintoa koskeviin kansainvälisiin reformeihin. Julkisen sektorin voimakas laajeneminen herätti kritiikkiä ja tyytymättömyyttä julkisen talouden resurssien käytöstä sekä hallinnon ja kansalaisten välisistä suhteista. Julkisen sektorin toimintaa moitittiin tehottomuudesta ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä. OECD-maissa hallintoreformit aloitettiin 1980-luvulla keskeisinä uudistusalueinaan hallinnon hajauttaminen, toimintojen yksityistäminen ja johtaminen. Tehokkuuden lisääminen on myös edellyttänyt muutoksia toiminta- ja ohjaustavoissa⁷. Uusliberalistiset ideologiat lähtivät liikkeelle anglosaksisista maista, Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta. Erityisesti Iso-Britannia on NPM-uudistuksillaan ollut edelläkävijämaa, mistä opit ovat levinneet muihin kehittyneisiin teollisuusmaihin. Sinne on myös paikallistettavissa uuden julkisjohtamisen käsite johtamisdoktriinina. (Salminen 1985: 95–97, 2001: 142–144; 2004: 77; Temmes 1996: 101; Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002: 18–19.)

1990-luvulla vakiintunut johtamisdoktriini -käsite toimii uuden julkisjohtamisen yhteydessä sellaisena modernina ohjenuorana, jonka periaatteilla julkista sektoria on uudistettu ja parannettu myös Suomessa. Käsitteellä pyritään lähinnä vastamaan siihen, miten toimintaa parhaiten organisoidaan, johdetaan ja parannetaan. Johtamisdoktriinilla on luotu normatiivisluonteisia periaatteita julkisjohtamisen parantamiseksi. Lähdesmäki (2003) on tutkinut niiden ilmenemistä suomalaisissa hallinto- ja johtamisreformissa. Hallinnon kehittämiseen liittyvät doktriinit ovat tapoja hallita muutosta, käytössä oleva NPM muodostaa johtamisdoktriinina yh-

7 1990-luvulla julkishallintoa koettelevan muutoksen syvyys hallinnon rakenteissa ja tehtävissä vaihtelevat maittain esimerkiksi 1990-luvun alun lama Suomessa. Kuitenkin monet muutoksiin pakottavat tekijät ovat olleet yhteisiä mm. talousnäkömyien epävakaisuus, Euroopan integraatiokehitys ja muut yhteiskunnalliset muutokset.

distelmän toisiinsa kytkeytyneitä uudistuspolitiikoita ja -ideoita. Uutta julkisjohtamista luonnehditaan myös ajattelumalliksi, joka ohjaa ja hallitsee hallinnon uudistuksia länsimaissa. (Temmes 1996: 91; 1998: 441; Haveri 2002: 5; Lähdesmäki 2003: 9–11)

NPM perustuu teoreettisesti tieteellisestä liikkeenjohdosta vaikutteita saaneeseen managerialismiin ja julkisen valinnan (Public Choice) koulukuntaan. NPM:n muotoa voi pitää lähinnä uusmanagerialismina, uudenlaisena tapana sovittaa yhteen poliittista ja hallinnollista johtajuutta sekä haluna parantaa julkisen hallinnon muutostarpeita. Managerialismissa pidetään yksityissektorin johtamista parempana tapana kuin julkisen sektorin johtamista (Pollitt 1990: 177). Siitä syystä yksityisten yritysten johtamismalleja ja -periaatteita sovelletaan julkisella puolellakin. Aikaisemmin tehokkuus- ja vaikuttavuusasiat eivät juurikaan ohjanneet hallintoa. Julkisorganisaatioissa ohjaaminen tapahtuu paljon kompleksisemmassa ympäristössä ja yhteiskunnallisessa kehityksessä. Yksityissektorin toimintatavat eivät ole sovellettavissa ihan samalla tavalla, rahalla mittaaminen on yleensä hankalampaa. Tehokkuuden tavoittelussa on ymmärrettävä, millaisia toimintatapoja ja kustannuksia tavoitteiden saavuttaminen tosi asiassa toiminnoilta edellyttää. (Kickert 1997: 733, Hyyryläinen 1999: 29–32.)

Taloustieteelliset periaatteet julkisten resurssien tehokkaasta ja taloudellisesta käytöstä ovat peräisin julkisen valinnan koulukunnan taholta. Julkisen sektorin supistamisen ja toimintoja muuttamisen tavoitteena on ollut kustannustehokkuus ja tuloskeskeisyys. Siitä syystä hallinnon rakenteita ja organisointimuotoja on uudistettu, ohjausjärjestelmiä on muutettu, sääntöohjausta on vähennetty ja budjettimenoja on karsittu henkilöstöä vähentämällä. Resurssien taloudellisen käytön ohella tärkeää on ollut palveluiden ja niiden laadun parantaminen sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Jälkimmäisellä on tähdätty hallinnon läpinäkyvyyteen kansalaisten keskuudessa. (Pollitt 1990: 48–49, 177; Hyyryläinen 1999: 29–30; Lähdesmäki 2003: 9, 43–49.)

Vaikka Suomi aloitti uudistuksensa myöhemmin kuin monet muut läntiset valtiot, on eteneminen tapahtunut aktiivisesti ja laajalla rintamalla. Hallinnon ohjaaminen ja arvot ovat muuttuneet strategiapainotteisimmiksi ja tulohajautuvimmiksi. Kansallinen strategiatyöskentely perustuu poliittisen johdon ja virkamiesjohdon väliseen yhteistyöhön. Hallinnonalojen toiminnallinen ohjaus tapahtuu strategioiden ja tulohajautuksen kautta, ohjausjärjestelmä on selkeämmin jakautunut strategia- ja toimintatasoon. Jälkimmäinen vastaa toimintojen yksityiskohtaisemmasta suunnittelusta ja aikaansaannoksista. Tulohajautusjärjestelmä toimii keskeisenä johtoajatuksena hallinnon kehittämisessä. Hajautetun tulohajautusmallin ansiosta virastojen ja laitosten asema on itsenäisempi. Hallinnonalat sopivat sopimis- ja

seurantamenettelyillä yksikköjensä tulostavoitteista sekä toiminnoissa tarvittavista resursseista. (Temmes 1996: 104–106; Nousiainen 1998: 270, 276; Oulasvirta et al. 2002: 18–19, 35–36.)

Julkisessa hallinnossa yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemista vuorovaikutteisena prosessina kuvataan hallinnalla. Hallinta kytkeytyy läheisesti uuteen julkisjohtamiseen, siihen sisältyy hallinnon muuttuminen hierarkkisesta organisaatiosta erilaisissa verkostoissa toimivaksi järjestelmäksi. Anttiroikon ja Haverin (2003: 137–140) mukaan hallinta heijastaa valtiokeskeisyyden heikkenemistä ja monitahtoisesta toimijakentän muotoutumista. Käsitteenä se viittaa anglo-amerikkalaiseen keskusteluperinteeseen jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseksi. Alkujaan sillä tarkoitettiin laivan ohjaamista antiikin kreikan ja klassisen latinan termeissä. Poliitiikan ja hallinnon tutkijoiden parissa hallintakeskustelu alkoi 1980-luvun loppupuolella. Sisällöllisesti käsite kuvaa uudenlaisia organisointi- ja toimintatapoja julkisjohtamisessa.

Stenvallin (1995: 67) mukaan hallinta kytkeytyy keskeisesti valtaan. Keskitämisellä on perinteisesti vahvistettu hallintaa, mutta toisaalta päätösvalan hajauttamisella voi olla hallintaa vahvistava merkitys. Hallinnon kehittämiskeskusteluissa hallintoa pyritään saamaan hallittavammaksi, ainakin muutoskeskusteluissa luodaan usein mielikuvaa hallittavasta hallinnosta. Hallitsevien intressien toteuttamisen kannalta hallintoa luodaan jollain tavalla ennustettavammaksi weberiläisen ideaalimallin mukaisesti. Hallinnon rakenteiden muuttaminen voidaan nähdä tapana saada virkamiehet toimimaan halutun toiminnan suuntaisesti. Harisalo et al. (2007: 32–36) tarkoittavat rakenteilla julkisen hallinnon horisontaalista ja vertikaalista työnjakoa, jotta toimintojen edistäminen ja tehostaminen muuntuu käytännön toimenpiteiksi. Toiminta tapahtuu ohjatun prosessin avulla, missä virkamiesten työnjaon ja tehtävien ohella tarvitaan myös sitä, että he sitoutuvat hyväksytyihin strategioihin ja noudattavat sääntöjä.

Heuru (2003: 152) kuvaa hallintaa lähinnä hallintotapana, julkisessa toiminnassa yhteiskuntaa kehitetään ja koordinoidaan yhdessä kumppaneiden ja aktiivisten toimijoiden kanssa aiempaa dynaamisemmalla ja laajemmalla rintamalla. Kansalaisten kannalta se on merkinnyt aktiivisempaa roolia, kun osallistumismahdollisuudet ja itsemääräämisoikeudet ovat lisääntyneet. Samalla kansalaisten vastuu omasta elämästä ja toiminnoista on kasvanut. Hallintaa pidetään myös strategisena otteena, jolla asioita pidetään hallinnassa ja ohjataan haluttuun suuntaan. On kuitenkin mahdollista, että hallinta voidaan menettää jostain syystä. Pekosen (2005: 275) mielestä kyse on tällöin strategisen otteen herpaantumisesta.

Perinteisesti hallintoa on analysoitu Weberin byrokratian ideaalimallilla. Pekosta (2005: 236–237) mukaillen Weberin mielestä byrokratian ideaalityyppi oli ratio-

naalisin hallintakeino ja siten myös tehokas organisaatiomuoto moderneissa yhteiskunnissa. Tässä merkityksessä byrokratia on käsitteeltään neutraali termi ja kuvaa organisoinnin yleisiä periaatteita. Weberin ideaalimallin avulla on muodostunut käsitys hallinnollis-legaalisesta järjestelmästä ja hallinnan perustumisesta legitimizeettiin eli laillisuuteen. Virkakoneiston toimintaa leimaa samankaltaisuus ja ennustettavuus, viranomaisten toimivalta perustuu sovittuihin sääntöihin ja menettelytapoihin. Sitten hallinnon kehittymistrendeissä puhutaan hallitsemisen sijasta hallinnasta. Hallintaa pidetään nyt tehokkaana ohjaamisen muotona, kun on kyse monenlaisten ongelmien hoitamisesta, missä tarvitaan useiden eri henkilöiden tietoja, taitoja ja toimintoja.

Asiakaslähtöisyyden eli kansalaisten suoran osallistumisen merkitys heitä koskevaan päätöksentekoon on kasvanut 2000-luvulla. Esimerkiksi Valtioneuvoston selonteko (2002) käsittelee kansalaisten suoran osallistumisen kehittymistä. Puhutaan myös hyvästä hallinnasta (good governance), sillä määritellään hallinnon toimintatapoja ja virkamiesten käyttäytymistä tehtäviä hoitaessaan (Harisalo et al 2007: 118–121). Aikaisemmin hallinnon toimintatapoja määriteltiin taloudellisten ja oikeudellisten periaatteiden pohjalta. Nytemmin hallinnon prosesseja ja virkamiesten käyttäytymistä määritetään monipuolisemmista ja käytännöllisistä lähtökohdista, jotta julkinen hallinto voisi nopeasti reagoida asiakaslähtöisillä ja palvelukykyisillä tavoilla. Muita keskeisiä julkista toimintaa ohjaavia arvoja ovat tuloksellisuuden ja tuottavuuden ohella mm. avoimuus, luottamus ja tasa-arvo. Nämä arvot vastaavat kansalaisten käsityksiä, samalla ne toimivat virkamiesten ja organisaatioiden toimintaa ohjaavina tekijöinä.

Harisalo et al. (2007: 22) toteavat, että julkinen hallinto toimii vuorovaikutuksessa oman toimintaympäristönsä kanssa, mutta myös demokraattisen ohjauksen ja valvonnan alaisena. Vaikka julkiseen hallintoon kuuluu sääntely ja valvonta, niin hallinnan edellytetään olevan sekä avointa ja luotettavaa että ennakoitavaa ja oikeudenmukaista. Vuorovaikutteisuus tarkoittaa sitä, että julkisen hallinnon tuotosten pitää vastata kansalaisten vaatimuksia ja kannatusta. Hallinnon kehitystrendit kuvaavat julkisen hallinnon muutosvalmiutta, kykyä muuttaa julkisten organisaatioiden tehtäviä ja toimintaa ajankohtaisten haasteiden mukaisesti.

Oikeusvaltion kehittymistä hallintovaltioksi on Pekonen (2005: 238–242) analysoinut ns. Universitas-valtio⁸ ja hallintamentalisoituminen -käsitteillä. Jälkimmäinen käsite liittyy läheisesti demokratisoitumisprosessiin. Hallinnon kehityk-

⁸ Universitas-valtion vastakohtana on Societas-valtio, joka viittaa perinteiseen oikeusvaltion hallitsemiskäsitteeseen (Pekonen 2005: 239).

sessä on nähtävissä, että Läntisen Euroopan valtiot ovat pitkään kulkeneet sää-döksiin perustuvasta oikeusvaltiosta yhteisiä päämääriä asettavaksi ja tavoitteita toteuttavaksi hallintovaltioksi. Yhteiseen tavoitteeseen suuntautunut toiminta on päämääräorientoitunutta, mihin pyritään yhdessä tuumin. Tällä viitataan edellä esitettyyn Universitas-valtioon. Siinä hallitsijat ovat johtajia, toisin sanoen nykyisenkaltaisia managereita. Kansalaisten rooli on muuttunut monipuolisemmaksi. Kansalaiset eivät ole pelkästään hallintoalamaisina, vaan he ohjaavat julkista toimintaa vaatimuksillaan ja kannatuksillaan. Poliitiikan ovat korvanneet enenevässä määrin päämääriin tähtäävät toimenpideohjelmat (policyt), jotka sisältävät tilanne- ja tapauskohtaisempia ohjeita.

Hallintamentalisoitumisessa keskeistä on se, kuinka kansalaiset koetaan hallinnan kohteena. Heidän asemansa on muuttunut objektista osalliseksi. Siksi on tärkeää, että virkakoneiston toimintatavat sekä kansalaisten oikeudet ja valmiudet kyetään liittämään toisiinsa. Nykyisessä hallintamentaliteetissa hallitaan ilman perinteistä hallitsemista. Vuorovaikutteisessa suhteesta hallittavallakin on valtaa. Asioita pyritään ennakoimaan ja pitämään hallinnassa, toimintojen tavoitteena on riskien ennakoiva hallinta (reflexive government). Yksityisen ihmisen rooli ja vastuu itsestä ja omista toiminnoista on aikaisempaa tärkeämpää, ennakoivaa sopeutumista edellytetään yksilöiltäkin. Hallinta on tilanteen ja tarpeen mukaista toimintaa. Siinä yhdistetään sekä vapautta ja hallitsemista että suostuttelua ja pakkoa. Suostuttelun tavoitteena on saada ihmiset toimimaan haluttuun suuntaan yksilö- ja ryhmätasolla. (Pekonen 2005: 238–242, 275.)

Kansainvälistyminen ja uuden julkisjohtamisen ohella ympäristöpolitiikka on muuttunut ja on jonkinlaisessa kriisissäkin. Tähän on vaikuttanut yhtäältä ympäristöongelmien monimutkaisuus mm. liikenne- ja rikkidioksidiasiat, ja toisaalta ongelmien globaalisuus ja ilmiöiden laajuus kuten kasvihuoneilmiö ja otsonikato (Dente 1995: 1–20). Ympäristötavoitteiden yhteensovittaminen on ollut varsin ristiriitaista kansainvälisellä tasolla, tästä osoituksena Kioton ilmastopöytäkirjään⁹ liittyvät neuvottelut ja valtioiden toiminta kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisesta.

Ympäristöpolitiikan perinteisenä strategiamallina on ollut komentoajattelu (command and control). Julkinen valta on päättänyt tavoitteista ja ohjannut toimeenpanoa. Perinteisen sääntelyohjauksen rinnalle on nykyisin uudenlaisia ohjaustapoja ja -välineitä. Sairisen (2005: 93) mukaan managerialismilla, yksityisektorin joh-

⁹ Kioton pöytäkirja hyväksyttiin 1997 ja tuli voimaan helmikuussa 2005 asettaen sitovia ilmapäästöjen vähennystavoitteita vuosille 2008–2012 (Kioton sopimus).

tamismallien soveltamisella julkiseen hallintoon, on vaikuttanut myös ympäristöpolitiikan uudistuksiin. Erityisesti taloudellisella ohjauksella, sopimuksilla ja vuorovaikutteisella yleisohjauksella halutaan eri toimijatahot aikaisempaa paremmin sitouttaa asetettuihin ympäristötavoitteisiin. Toimijatahojen lisääntyminen ympäristöpoliittisessa toimintakentässä on osaltaan vaikuttanut ympäristöpoliittisten strategioiden monipuolistamiseen. Ympäristöohjelmista sovitaan laajassa yhteistyössä niin, että suojele- ja elinkeinoasioista puhutaan saman pöydän ääressä.

Strategioiden valuttaminen käytännön toimiksi tapahtuu aluehallinnon välityksellä. Stenvallia (1999: 9, 15–16, 28–29.) mukaillen aluehallinto on hallinnon uudistusten myötä kehittynyt valtiovallan ja paikallistason väliseksi kohtauspaikaksi. Yhtäältä aluehallinto nähdään keskushallinnon jatkeena, missä edistetään valtakunnallisia, yhteiskunnan kannalta merkittäviä tavoitteita. Vaikka keskeisinä kontaktitahoina ovat ministeriöt, niin aluehallinnon vaikutusmahdollisuus tavoitteisiin on vähäisempää. Toisaalta aluehallinto toimii sekä asemansa että yhteistyö- ja asiakassuhteidensa ansiosta vahvana alueellisena edustajana ja käsitysten kokoajana. Näin alueilla on voinut kehittyä vahvoja toimijaverkostoja, joilla on omia, erityisiä tapoja vaikuttaa julkisen vallan asioihin sekä keskus- että paikallistasolla.

Harisalon et al. (2007: 117) mukaan sektorirajat ylittävällä yhteistyöllä tarkoitetaan vertikaalisia prosesseja, missä julkista politiikkaa suunnitellaan, ohjataan ja johdetaan, kun horisontaalisilla prosesseilla tarkoitetaan asiakkaiden ja toteuttamisen näkökulmista tapahtuvia prosesseja. Prosessiajattelulla rikotaan sektorikohtaisia toimintatapoja. Hallinnon kannalta molemmat prosessit ovat tärkeitä ja kehittämisen arvoisia. Suomessa ympäristö- ja maataloussektoreiden välisessä strategiatyössä on pitkään keskiössä ollut vesiensuojelu. Vesiensuojelun toteuttamisesta ovat päävastuussa alueelliset maatalous- ja ympäristöviranomaiset, jotka toimivat hallinnonalojensa vertikaalisessa ohjauksessa.

2.1.2 *Ohjauskeinot strategisen hallinnan välineenä*

Politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa keskeistä on ohjaus. Poliittikkaprosessiin kuuluvana osana ohjauksen tehtävänä on ohjata hallintoa toteuttamaan päätöksenteossa sovittua politiikkaa tavoiteltuun suuntaan. Ohjelmat toimivat useimmiten tavoitteellisina tahdonilmaisuuksina, joiden ohjausvoimaa vahvistaa mm. säädännölliset ja sopimukselliset tekijät. Sääntöjen ja sopimusten avulla taataan yhtäältä julkisen politiikan avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta sekä toisaalta minimoidaan mielivaltaista toimintaa. Niiden perusteella on valta vaikuttaa toimintayksiköihin sekä yksilöihin, jotta tavoiteltuun muutokseen toiminnassa tai käytäytymisessä päästäisiin. (Oulasvirta et al. 2002: 16–21; Stenvall ja Syväjärvi 2006: 17; Harisalo et al. 2007: 34.)

Julkisen politiikan toteuttamiseksi valitaan yleensä useammanlaisia ohjauskeinoja, päätöksentekijät tekevät tietoisia strategisia valintoja toimintaohjelmiin sisällytettävistä keinoista. Ohjauskeinot aiheuttavat usein poliittista kiistelyä, vaikka eri osapuolet olisivatkin muutoin yksimielisiä tavoitteista. Hallinnonaloillakin voi olla ristiriitaisia tavoitteita, jos yhdellä alalla tehostetaan tuotantoa ja toisella vähennetään tuotannosta aiheutuvia haittoja. Vedung (1996) on määritellyt ohjauskeinot teknisiksi menettelytavoiksi, niillä tuetaan tietyn muutoksen toteutumista halutulla tavalla. Hallinnollinen väliintulo (interventio) on oikeutettua, kun päätös toiminnan tavoitteista on tehty. Ohjauskeinot legitimoivat tai vahvistavat haluttua tilaa, ne ovat luokiteltavissa sääntelyyn (oikeudellis-hallinnollisiin), taloudellisiin ja informatiivisiin keinoihin. (Vedung 1998: 21, 41; Sairinen 2000: 37; Hildén, Lepola, Mickwitz, Mulders, Palosaari, Similä, Sjöblom & Vedung 2002: 19–20; Oulasvirta et al. 2002: 16.)

Suomen ympäristöpolitiikassa on pitkälti luotettu oikeudellis-hallinnolliseen ohjaukseen (OECD 1997). 1990-luvulla otettiin käyttöön uusia ohjauskeinoja, kun komentostrategia¹⁰ koettiin kestävämmäksi ja hankalana toteuttaa. Ohjauskeinoilla on erilaisia vaikuttamistapoja. Ympäristönsuojelulainsäädännöllä ehkäistään ympäristön pilaantumista ja ratkaistaan ympäristön käyttöön kohdistuvia ristiriitoja. Taloudellisten ohjauskeinojen avulla ohjataan kuluttajien ja tuottajien käyttäytymistä ja toimintatapojen muutoksia, tai kerätään varoja valtion kassaan. Informaatio-ohjauksella vaikutetaan asenteisiin kansalaisten ja kuluttajien asenteisiin, siinä tieto toimii keskeisenä ohjauksen välineenä. Vapaaehtoiset sopimukset ja vastaavat menettelyt ovat yksityiskohtaisempia ohjausmuotoja, kun ympäristömerkit ja ympäristöhallintajärjestelmät ovat tiedollisen ohjauksen muotoja. (Andersen 1993; Sairinen 1996; Hakkarainen 2000a: 21–23; Hildén, Mickwitz, Similä & Sjöblom 2001: 128; Jokinen 2001: 88.)

Hallinnollisia määräyksiä pidettiin aikaisemmin varmimpina ja tehokkaimpina ohjauskeinoina, vaikkakin hitaina ja joskus myös hankalina toteuttaa. Maa- ja metsätaloudessa hajakuormituslähteiden valvonta on runsaslukuisuutensa vuoksi hankalampaa kuin yksittäisten teollisuuden pistekuormituslähteiden valvonta. Yritykset ovat kuitenkin suosineet näitä keinoja, sillä ne ovat voineet vaikuttaa ohjaukseen ja periaatteisiin. Hitaanlainen täytäntöönpano on jättänyt myös yrityksille aikaa varautua muutoksiin kuten ympäristöllisten ja tuotannollisten inves-

¹⁰ Komentostrategia on ollut luonteenomaista amerikkalaiselle ympäristöpolitiikalle, päätöksenteossa asetetut kovat tavoitteet ovat usein epäonnistuneet toimeenpanovaiheessa. Valvontastrategia on ollut yleisempää Euroopan maissa, joissa toteuttamiseen liittyy usein niin paljon hallinnollista toimintaa ja toimijoita, että toimeenpano epäonnistuu siitä syystä (Skou Andersen 1994).

tointien yhteensovittamiseen. Joskus toimeenpano on viivästynyt pitkään, ja haitallinen toiminta on voinut jatkua yli vuosikymmenenkin. (Hoffrén 1994: 83–94; Hildén et al. 2002: 59.)

Taloudellinen ohjaus ja suunnitteluohjaus¹¹ toimivat oikeudellisen, hallinnollisen ja informaatio-ohjauksen¹² rinnalla. Käytössä on neuvottelevan yleisohjauksen keinoja, kuten vapaaehtoisia sopimuksia, konfliktien sovittelua ja itseohjausta esimerkkeinä yritysten ympäristöhallintajärjestelmät ja ympäristöjohtaminen. Vapaaehtoisilla sopimuksilla ja sitoumuksilla yritykset toteuttavat ympäristöpolitiikkaa oma-aloitteisesti. Näillä vähennetään valtion taholta tapahtuvaa normien säätämistä ja valvontaa. Valtion ja yritysten välisiä vapaaehtoisia sopimuksia on aika vähän verrattuna yritysten ympäristöhallintajärjestelmiin ja ympäristöjohtamiseen. Ohjauksen siirtyminen enenevässä määrin sääntelystä itseohjaukseen ei ole syrjäyttänyt perinteisiä keinoja. Markkinoiden vapautuminen ja tasapuolinen kilpailu näyttävät edellyttävän oikeudellis-hallinnollista ohjausta. Lainsäädäntöön perustuvaa ympäristönormistoa tarvitaan edelleenkin. (Sairinen, Viinikainen, Kanninen ja Lindholm 1999: 257–258; Sairinen 2000: 37–38, 126; Jokinen 2001: 88.)

Jokinen (1995: 52) nimeää sääntelyn perusmalleiksi valtio- ja markkinaperustaiset ympäristöpoliittiset mallit. Näiden mallien epäonnistumisista on keskusteltu markkinoiden ja valtion (tai hallinnon) toimimattomuutta koskevilla -teeseillä¹³. Markkinat epäonnistuvat silloin, kun ne siirtävät taloudellisesta toiminnasta aiheutuvia negatiivisia seurauksia, kuten saastumisen kustannuksia, yhteiskunnan vastuulle. Markkinoiden ohjaamassa ympäristöpolitiikassa heikkoutena on lisäksi se, että ne ovat kyvyttömiä käsittelemään ilman markkinahintaa olevia yhteis-työdykkeitä (puhdas ilma, vesi, luonto). Julkisen vallan epäonnistuminen ympäristöpolitiikassa katsotaan johtuvan ympäristöpolitiikan tehottomuudesta, korkeista kustannuksista ja heikoista tuloksista, ja joskus jopa itsetarkoitukselliseksi muuttuneesta byrokratiasta ja hallinnosta.

Ihamuotilan ja Kolan (1995: 25–26) mielestä valtion harjoittamalla julkisella politiikalla korjataan markkinoiden toimimattomuutta (market failure), mutta politiikan toimivuutta saattaa heikentää itse politiikan tekoon liittyvät säännöt ja insti-

¹¹ Liittyy mm. ympäristövaikutusten arviointiin.

¹² Hakkarainen (2000a) sekä Sairinen et al. (1999) & Sairinen (2000: 37–38) ovat jaotelleet oikeudellisen ja hallinnollisen ohjauksen erikseen toisin kuin tässä tutkimuksessa on tehty (oikeudellis-hallinnolliset, taloudelliset, informatiiviset ja organisatoriset keinot).

¹³ 'Market failure' and 'state (state or government) failure' -teeseillä, mm. Jänicke 1990: 31-50 (Jokinen 1995: 52).

tuutiot. Poliittis-taloudellisen järjestelmän lyhytjännitteisyys ja muutosvastarinta estävät erityisesti kestävien ratkaisujen tekemisen. Etunäkökohtien vaaliminen ns. politikointi johtaa usein haluttomuuteen tehdä pitkäaikaisia kokonaisratkaisuja. Esimerkiksi kansallinen maatalouspolitiikkamme sai ennen EU-kautta osakseen kritiikkiä siitä, ettei tarpeellisiin muutoksiin ryhdytty tarpeeksi ajoissa.

Taloudelliset ohjauskeinot sovittavat yhteen valtion ja markkinoiden toimintaa. Jokisen (2001: 86–88) mukaan sääntely toimii taustalla, kun taloudellisilla kannusteilla tuetaan kehitystä ja nopeutetaan muutosta, kun taas sanktioilla (veroilla ja maksuilla) estetään haitallista toimintaa. Sairinen (2000: 37–38) toteaa, että hallinnollisten määräysten ja taloudellisten ohjauskeinojen käytössä tarvitaan julkisen vallan vahvaa osallistumista, sillä niiden toteuttaminen ilman viranomaisohjausta on mahdotonta. Sääntöjen vastaisesta toiminnasta voi seurata sanktioita. Edellä mainitut keinot ovat luonteeltaan ns. kovia ohjauskeinoja, kun informatiiviset keinot luetaan ns. pehmeiksi keinoiksi. Jälkimmäisten keinojen käyttö ei edellytä julkisen vallan näkyvää roolia. Niissä toimintatapa perustuu tiedolliseen välitykseen ja sen kautta oppimiseen. Neuvottelu- ja yhteistoimintakeinoissa keskeisenä toimintatapana on sopimusmenettely, jolloin jo toimintapolitiikan muotoiluvaiheessa on tavoitteena konsensushenkisyys.

Sairisen ja Teittisen (2000: 13) mukaan ympäristöpoliittinen ohjaus on keskeisesti yhteydessä hallinnon toimintatapojen muuttumiseen. Globalisoituvaa maailmaa uusliberalistisine ajattelutapoineen ja sääntelyohjauksen vähentämisineen (deregulaatio) edellyttää ympäristöohjaukselta kustannustehokkaampien ja joustavampia keinojen käyttöön ottoa. Stenvallin (2002: 16) mukaan tavoitteiden muuntamisessa toimenpiteiksi tarvitaan, ei ainoastaan kyvykästä, vaan myös tavoitteisiin suuntautunutta toimeenpanokoneistoa. Koneiston muodostavat useista eri organisaatioista koostuva henkilöstö, jonka tehtävänä on edesauttaa oman toimintansa kautta kohderyhmän toimintoihin siten, että haluttu muutos saavutettaisiin. Tämän muutoksen aikaan saamiseksi tarvitaan myös sidosryhmien myötä vaikutusta.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa keskeisellä sijalla ovat organisaatiot. Organisaatorisista järjestelyistä voidaan puhua eräänä ohjauskeinomuotona. Maailmassa ei ole vain yhtä ympäristöpoliittista toimeenpanomallia, jonka avulla asiat saadaan kuriin (Jokinen 2001: 78). Ohjauskeinojen yhteydessä organisaatio käsitetään joko yhdeksi ohjauskeinoksi muiden ohjauskeinojen joukossa tai sitten ohjauskeinoja välittäväksi rakenteeksi. Christopher Hood on Vedungia (1996) mukailleen luokitellut 'organisaation erilliseksi kategoriaksi'. Hood (1983) päätyi lopulta ajatukseen, että organisaatio on enemmänkin edellytys ohjauskeinojen soveltamisessa kuin varsinainen instrumentti. Organisaatio -käsite liittyneenä organisaatorisiin järjestelyihin tai uudelleenjärjestelyihin on useimmiten unohdettu ohjauskei-

noja koskevassa keskustelussa. Organisaatioilla on ohjauskeinojen toteuttajina monenlaisia rooleja. Organisaatiot antavat hallinnolle fyysisen kyvyn toimia suorasti, ja olemassa olevaa henkilöstöä käytetään tehtävien suorittamisessa mieluummin kuin, että palkattaisiin uusia henkilöitä sitä varten.

Vuorovaikutuksen ja verkostoitumiskehityksen myötä organisatorisia järjestelyjä voidaan tarkastella ja mallintaa. Knoepfelin (1995) mukaan ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen toimeenpanoa voidaan parantaa muokkaamalla uudelleen organisatorisia järjestelyjä sekä sektoreiden sisällä että eri sektoreiden välillä. Daugbjerg (1998: 21) on sittemmin osoittanut, että organisaatioiden välisillä verkostoilla on tärkeä merkitys ympäristönsuojelun ohjauksessa. Ohjauskeinojen on myös havaittu myötävaikuttaneen siihen, että uusia verkostoja on muodostunut. Verkostojen merkitys on suurimmillaan ennen varsinaista päätöksentekoa. Hildénin & al. (2001: 134) mielestä toimijoiden välisillä epävirallisilla yhteydenpidoilla joustavoitetaan päätöksentekoprosessin etenemistä esimerkiksi lupamenettelyssä. Verkostot, myös epäviralliset verkostot, tukevat lainsäädännöllisen toiminnan soveltamista sekä huomioivat alueellisia ja paikallisia näkökohtia toiminnoissaan.

Taulukossa 2 esitellään maatalouden ympäristöpolitiikan ohjauskeinovalikoima. Keskeisin elementti on ympäristötukijärjestelmä ja se sisältää useampia ohjauskeinoja. Soini ja Tuuri (2000: 41–42) toteavat, että ympäristötukijärjestelmä ymmärretään erityisesti taloudelliseksi ohjauskeinoksi sen sisältämän tilakohtaisen tuen merkittävyyden vuoksi. Hallinnolliset ja taloudelliset ohjauskeinot perustuvat pitkälti tukiehtoja määritteleviin ja valvontaan liittyviin säädöksiin. Informaatio-ohjaus on varsinkin tukijärjestelmän alkuaikoina liittynyt kattavaan koulutus- ja neuvontatyöhön. Organisatoriset ohjauskeinot ovat nähtävissä maatalous- ja ympäristösektoreiden välisinä yhteistyömuotoina. Alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten työnjako on vakiintunut ja yhteistyötapoja on kehitetty sekä alueellista strategiatyöskentelyä että ympäristötuen hallinnointia varten (Aakkula et al. 2006: 50).

Taulukko 2. Ympäristötukijärjestelmän ohjauskeinovalikoima.

- Hallinnolliset ohjauskeinot: lainsäädäntö, asetukset, määräykset
- Taloudelliset ohjauskeinot: tuet, avustukset, sanktiot
- Informatiiviset ohjauskeinot: neuvonta, koulutus, informaatio
- Organisatoriset ohjauskeinot: sektoreiden välinen yhteistyö

Ohjauskeinot eivät ole toisiaan poissulkevia, ja yleensä useampia ohjauskeinoja käytetään samanaikaisesti. Kohderyhmän käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa joko pakottavasti tai kannustavasti. Sääntely regulatiivisena ohjauskeinona on luonteeltaan kaikkein pakottavin keino. Siinä ohjaus perustuu oikeusnormeihin ja sääntelyä käytetään julkisten intressien edistämiseksi. Niiden teho on paljolti kiinni siitä, miten hyvin kohteena olevat tahot tai henkilöt mieltävät sääntelyn legitimiiksi, tarpeelliseksi ja tarkoituksen mukaiseksi. Taloudelliset ohjauskeinot ovat luonteeltaan kannustavia kuten tuet ja avustukset tai negatiivisia kuten maksut ja verot. Informatiiviset ohjauskeinot perustuvat taivutteluun, näihin keinoihin kohderyhmät suhtautuvat myönteisemmin. Informaatiota voidaan välittää sekä henkilökohtaisella tiedottamisella että julkisten tiedotuskanavien kautta. Jälkimmäinen sopii esimerkiksi kriisitilanteissa nopeana tiedotustapana. (Vedung 1998: 40–44; Oulasvirta et al. 2002: 23–29.)

Jokisen (1995: 53–55) luokittelussa informaatio ja koulutus kuuluvat moraalisen suostuttelun piiriin. Sen lisäksi eräänä sääntelyn muotona on yhteisön omiin arvosopimuksiin ja sitoumuksiin perustuva tuottajien itsesääntely. Niemi-Iilahti, Myllymäki & Mäkinen (1997: 25) käyttävät informatiivisten ohjauskeinojen sijasta kommunikatiiviset ohjauskeinot -käsitettä. Käsitteeseen sisältyy siten myös muita kommunikatiivisia tapoja, kuten kampanjointia, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä ympäristön tilan arviointia ja luontoinventointia.

Maatalouden ohjauskeinoilla tavoitellaan vesistökuormituksen vähentämistä kestäväällä tavalla. Kestävä kehitys on moniulotteinen käsite. Kestävän maatalouden periaatteilla tarkoitetaan ekologisesti kestävä, taloudellisesti kannattavaa ja sosiaalisesti hyväksyttyä tuotantoa (Jokinen 1995). Ekologisesti kestävä maatalous¹⁴ sovittaa yhteen maataloutta ja maaseutuluonnon suojelua. Maatalousmaiden säilyttäminen käytössä ylläpitää samalla luonnon biologista monimuotoisuutta eli

¹⁴ Ecologically sustainable agriculture.

biodiversiteettia. Luonnon biologinen monimuotoisuus ja kestävä käyttö ulotettiin myös maataloustoimintaan kuuluvaksi YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin (UNCED 1992) myötä. Maatalouden ympäristönsuojelussa huomio on pääasiassa kiinnittynyt ekologiseen ja taloudelliseen ulottuvuuteen, ja sosiaalinen ulottuvuus on jäänyt vähemmälle huomiolle.

2.1.3 *Yhteistyömallit ohjaamisen välineenä*

Tässä tutkimuksessa hyödynnän hiukan Knoepfelin (1995: 197–233) yhteistyömalleja maatalous- ja ympäristösektorin vuorovaikutusta koskevassa tarkastelussa. Knoepfelin malleissa on sellaisia elementtejä, jotka ovat paremmin tulleet tunnetuiksi uuden julkisjohtamisen ansiosta. Asiakasnäkökulma, sopimuksellisuus ja hallinta sisältyvät myös sektoreiden välisiin yhteistyömalleihin ja vahvistavat siten yhteistyön tiivistymistä. Uuden julkisjohtamisen myötä osa ympäristöhallinnon tehtävistä on siirretty alueelliselle tasolle ja kuntiin, samalla sektorirajat ylittävä yhteistyö on lisännyt organisaatioiden välisiä yhteistyömuotoja (Mickwitz 2006: 22-23). Yhteistyömalleilla kuvataan kehitysvaiheita maatalouden ympäristöpolitiikan toteuttamisessa. Kyse on ympäristöpolitiikan laajentamisesta ja uudelleen orientoimisesta, kun suojelutavoitteita määritellään aikaisempaa tarkemmin yhdessä muiden sektoreiden kanssa. Sektoreiden yhteistyön tiivistymistä tullaan testaamaan uusissa elinkeinokeskuksissa.

Ympäristöpoliittisten tavoitteiden ja toimeenpanon tueksi tarvitaan mielipiteitä toimintatavoista ja toivotuista muutoksista niiltäkin tahoilta, joiden toimintaa ne pääsääntöisesti koskevat. Huomion arvioista on, että rajoittuminen pelkästään suojelufunktioihin estää ympäristöpolitiikkaa vaikuttamasta ympäristöllisen käytön periaatteisiin. Ympäristöpolitiikan on myös toimittava niilläkin toimialoilla, jotka ovat vastuussa mahdollisista vahingoista. Sairisen (2000: 265) perusteella on todettavissa, että ympäristöasioissa tarvitaan sellaisia toimintamalleja, joissa ympäristöorientoitunutta toimintaa johdetaan yhdessä eri osallistujatahojen kanssa ilman, että mikään taho yksinään sanelee sektorikohtaisia ympäristöpoliittisia sisältöjä. Taulukon 3 perusteella tämä kehitys edellyttää muutoksia hallinnollisissa rakenteissa ja toimintapoliittisia ohjelmia elinkeino- ja ympäristöintressien integroimiseksi.

Taulukko 3. Yhteistyön kehittyminen sektoreiden välillä (vrt. Knoepfel 1995).

- | | |
|----------------------|---|
| • Yhteistyömalli: | muistuttaa traditionaalista mallia |
| • Rotaatiomalli: | työryhmiin kuuluvat intressiryhmät |
| • Satelliittimalli: | organisaatiossa 'ekologien solu' toimii katalysaattorina ja sovittelijana |
| • Itsesääntelymalli: | hallinta on samassa yksikössä, alhaalta ylös -toimintatapa on hallitseva |

Yhteistyömallilla tarkoitetaan yhteistyön alkuvaiheita, jolloin noudatetaan perinteisiä sektorirajoja. Rotaatiomallissa yhteistyö tapahtuu ryhmätyöskentelynä, tässä mallissa eri toimijatahojen osallistumisella tavoitellaan dynaamisempaa ja avoimempaa toimintatapaa, se korostaa myös keskinäistä oppimista. Satelliittimallissa sektoreiden yhdistäminen on nähtävä hallinnon ja osallistumisen näkökulmista. Se pitää sisällään hallinnon muodollisten käytäntöjen ja kontaktien lisäksi epävirallisia käytäntöjä sekä kansalaisten näkökulmien huomioimisen paikallisissa toiminnoissa. Hildénin et al. (2001: 126) mukaan osallistumisoikeudet antavat asianosaisille mahdollisuuden puolustaa omia etujaan, se puhuu "asiakasajattelun" puolesta. Julkisten ja yksityisten toimijoiden välistä yhteistyötä säännellään yleensä ylikansallisella normituksella, vaikka toiminta perustuukin paikallisiin käytäntöihin.

Kohderyhmän mukaan ottaminen päätöksentekoon liittyy mm. vuonna 2001 EU:ssa hyväksytyyn tavoitteeseen kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi heidän omaa ympäristöä koskevassa päätöksenteossa (Mäkinen 2005: 11–12). Tavoite on sisällytetty myös EU:n kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan. Siinä korostetaan eri viranomais- ja sidosryhmätahojen sekä toiminnanharjoittajien ja kansalaisten ottamista mukaan vesiensuojelun suunnittelu- ja päätöksentekoon. Painopiste siirtyy paikallisella tasolla tapahtuvaan yhteistyöhön.

Maatalous- ja ympäristösektorin yhteistyön tiivistymisen perusteella on odotettavissa vuorovaikutuksen syventymistä vieläkin synergistisemmiksi vaiheiksi ylemmillä tasoilla. Synergian oletetaan etenevän loogisesti vaihe vaiheelta. Elinkeinosektorit sisäistävät oppimisen kautta omaan toimintaansa ekologisia näkökulmia mahdollisesti jopa siinä määrin, että suojele- ja elinkeinofunktioiden hallinnointi voitaisiin integroida myöhemmin samaan yksikköön (itsesääntelymalli), jossa sitten päätettäisiin ympäristöllisen käytön periaatteista (taulukko 3).

Knoepfel (1995: 227–229) piti itsesääntelymallia kaukaisena, mutta mahdollisena toteuttamismallina. Siinä edellytetään keskittymistä elinkeinofunktioihin, vaikka periaatetasolla keskitytään vielä suojelufunktioihin. Ekologisten periaatteiden perustana ovat määritellyt suojelutavoitteet, mutta niissä huomioidaan ympäristökustannukset, suojelu- ja elinkeinofunktioista voitaisiin päättää samassa yksikössä. Toimintojen edistäminen tapahtuu desentralisaation ja konsensuksen kautta. Ekologisen modernisaation myötä on nähtävissä desentralisaatiota ja konsensusta korostavia lähestymistapoja (Sairinen 2000: 265). Ekologisuuden pitäisi ulottua formaalis-legaaliselta tasolta hallinnollis-rakenteellisille tasoille. Itsesääntelymallissa kohderyhmän mukanaolo johtaisi siihen, että ohjauskeinojen valinta lähtisi-kin liikkeelle toimenpiteiden käytöstä. Siis alhaalta ylöspäin lähtevänä ohjauksena eikä ylhäältä alaspäin lähtevänä ohjauksena. Tässä argumenttina on, että ekologiset tavoitteet saavutetaan vain, mikäli kohderyhmät ovat mukana päättämässä asioista. Neuvottelu- ja kompromissimahdollisuudet vähentävät konfliktitilanteita.

Maatalous- ja ympäristöintressien yhteensovittamisessa on olemassa ristiriitaisuuksia, joiden ratkaiseminen osaltaan mallintaa yhteistyön vaiheittaisuutta. Maatalous- ja ympäristösektoreiden toimijoiden lisäksi mukana yhteistyössä ovat maatalouden etujärjestöt ja ympäristöjärjestöt. Alustavasti voidaan mainita, että tutkimuksessa tuli viitteitä siitä, että etujärjestöjen edustus ei pelkästään riitä, vaan tarvitaan myös viljelijänäkemyksiä toimenpiteiden toteuttamisesta käytännössä. Tämä seikka antaa olettaa, että viljelijät, tulevat jatkossa yhä enemmän osallistumaan yhteistyöhön ja päätöksentekoon muiden toimijatahojen joukossa.

Sektoreiden välistä yhteistyötä koskevat mallit kattavat monia ekologisemman toiminnan mahdollisuuksia, jos asiaa katsotaan poliittisista, organisatorisista ja instrumentaalisisista näkökulmista. Huomioitavaa on, että Knoepfelin (1995) mallien taustalla oleva tarkastelu on lähdekirjallisuudessa perustunut sveitsiläiseen ja keski-eurooppalaiseen hallinnollis-rakenteelliseen todellisuuteen. Työssä on kuitenkin pyritty demonstroimaan sektoreiden välisen yhteistyön malleja siten, että ne olisivat sovellettavissa pohjoismaisessa kontekstissa. Yhteistyömahdollisuuksia ei ole tarkasteltu ainoastaan ympäristösektorin näkökulmasta, vaan myös maataloussektorin ja viljelijöiden näkökulmista.

Päätöksentekoon vaikuttavat ohjauskeinoista saadut kokemukset tai oletukset mahdollisista vaikutuksista. Howlett (1991: 2–4) perustelee ohjauskeinovalintoja resurssi- tai valintateoreettisista lähtökohdista. Siinä edellinen korostaa teknisiä Aspekteja, esimerkiksi organisatoristen ja fiskaalisten resurssien riittävyys vaikuttavat valintaan. Jälkimmäinen puolestaan korostaa kontekstisia Aspekteja, valinta tehdään tilanteeseen sopivien ohjauskeinojen perusteella. Tältä osin ohjauskeinoja pidetään teknisesti korvattavina. Kaikki keinot eivät kuitenkaan ole ominaisuuks-

siltaan tai vaatimuksiltaan aina korvattavissa ja sopivia joka tilanteessa. Lähestymistapojen erot ovat enemmänkin painotuksellisia, sillä päätöksentekoon vaikuttaa se, mitä keinoja suositaan ja keitä kohderyhmiin kuuluu. Useimmiten myös poliittisilla, taloudellisilla ja sosiaalisilla olosuhteilla on joko päätöksentekoa rohkaiseva tai rajoittava vaikutus.

Aakkula et al. (2006: 10) toteavat, että ohjauskeinovalinnat perustuvat mm. sen arvioimiseen, kuinka vakavasta ongelmasta on kyse. Ongelmanmäärittelyistä ei useinkaan olla yksimielisiä, mikä on yhdelle vakava ongelma voi olla jollekin toiselle vähäinen ongelma. Hajakuormituksen rehevöittävän vaikutuksen osuudesta käytiin aikoinaan kipakkaa keskustelua (vrt. Jokinen 2001: 84–86). Ohjauskeinovalintoihin vaikuttavat myös historialliset ja tapauskohtaiset seikat sekä päätöksentekijöiden aikaisemmat kokemukset vastaavista tilanteista. Erilaisilla ohjauskeinoilla on omat tukijansa ja vastustajansa. Sairisen (2003: 81–82) mukaan ympäristöministeriö suhtautui uusiin ohjausvälineisiin varsin skeptisesti. Tähän saattoi syynä se, että ympäristöasioissa käytettiin perinteisesti sääntelyä sekä toisaalta se, että uusien ohjauskeinojen myötä hallinnossa tarvittaisiin muutakin asiantuntemusta kuin luonnontieteellistä asiantuntemusta. Maatalouden intressiryhmissä on vastustettu ympäristöhallinnon lisääntyvää vaikutusta elinkeinotoimintoihin.

Arviointiteoreettisessa kirjallisuudessa ohjauskeinoja on tarkasteltu yhä enemmän vaikuttavuuden näkökulmista. Ohjauskeinojen vaikuttavuutta ovat heikentäneet resurssi- ja muut ongelmat toteuttamisessa ja täytäntöönpanossa. Tutkimuksissa on havaittu, että ohjauskeinoilla on tavoitteen saavuttamisastetta tukevia vaikutuksia, tätä kutsutaan staattiseksi vaikuttavuudeksi. Sen lisäksi voidaan puhua myös dynaamisesta vaikuttavuudesta. Tällä ei välttämättä tarkoita tavoitteiden saavuttamista vaan sitä, että vaikuttavuus näkyy uusina innovaatioita ja levinneisyytenä sekä sitä kautta kehittyneinä uusina mahdollisuuksina. (Hildén et al. 2001: 135–136.)

Toimeenpanoon vaikuttavat monet tekijät. Toimeenpanon onnistuminen riippuu ohjauskeinojen luonteesta ja ominaisuuksista (Hasenfeld ja Brock 1991: 464–475). Normatiiviset keinot edellyttävät sekä toimeenpanostrategioita että organisaatioita. Organisaatioilta edellytetään myös sitoutumista ja riittävää kapasiteettia. Taloudellisten keinojen sanotaan vähentävän hallinnollisten systeemien käyttöä. Ympäristötukijärjestelmän osalta tämä väite ei pidä paikkaansa. Informatiivisissa keinoissa tarvitaan useimmiten erityistä ohjelmaa sekä monitahoista toimijajoukkoa tiedon välittämistä ja toimenpiteiden edistämistä varten.

Stenvall ja Syväjärvi (2006: 17–34) tarkastelevat informaatio-ohjausta muun muassa seuraavista näkökulmista. Viestinnän kannalta informaatio-ohjauksessa on kyse viestien lähettämisestä ja vastaanottamisesta, vuorovaikutuksesta, joissa lä-

hestymistapa voi vaihdella semioottisesta eli merkitysten tarkastelusta vaikkapa sosiokulttuuriseen lähestymistapaan. Jälkimmäisessä painotetaan sosiaalista tai kulttuurista ymmärtämistä. Organisaatioiden lisääntyvässä käytössä ja kehittämisessä on tietojohdaminen ja -hallinto informaatio-ohjauksen kanavana. Tällä tuetaan organisaatioiden toimintoja, jotta kaikenlaista tietoa, kuten ns. hiljaista tietoa, voitaisiin hyödyntää organisaatioissa mahdollisimman paljon.

Ohjauskeinokeskustelussa on tullut esiin eräänä olennaisena seikkana joustavuus. Esimerkiksi Hildénin et al. (2001: 136) mukaan ohjauskeinojen joustavuus on ominaisuus, millä voidaan varmistaa vaatimusten ajantasaisuus, mm. silloin kun lupaehtoja muutetaan. Aina joustavuuden perusteena eivät kuitenkaan ole olleet ympäristölliset asiat, sillä lupapäätöksenteossa on ollut vaihteluita. Massa- ja paperitehtaat ovat olleet eriarvoisessa asemassa, sillä päästörajoiden asettamisessa on ollut suuria ajallisia eroja.

2.2 Ohjaus- ja toimeenpanoteorioista kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan

2.2.1 *Teoreettinen lähestymistapa ja metodologiset lähtökohdat*

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on toimeenpanoteorian ns. kolmannen sukupolven lähestymistapa. Tämä kokonaisvaltainen lähestymistapa tarkoittaa eri toimintatasoja koskevien näkökulmien yhdistämistä. Toimeenpanotutkimus jaotellaan kolmeen toisiaan seuranneeseen traditioon, joilla on ollut omat edustajansa. Uusilla lähestymistavoilla on pyritty vastaamaan edellisissä traditioissa kohdattuihin ongelmiin.

Ensimmäistä 'ylhäältä-alas' (Top-Down Approach) ja toista sukupolvea 'alhaalta ylös' (Bottom-Up Approach) -lähestymistapaa pidetään toisiaan täydentävinä. Ne eivät ole vastakkaisia lähestymistapoja, niissä kohdetta tarkastellaan joko ylätasolla suunnittelun ja politiikan tai alatasolla toteuttamisen näkökulmista. Näkökulmilla pyritään tunnistamaan ja ratkaisemaan julkisiin toimintapolitiikkoihin liittyviä ongelmia. Kolmannessa sukupolvessa nämä on yhdistetty tutkimuksen lähestymistavaksi. (Goggin, Bowman, Lester & O'Toole 1990.)

Toimeenpanoteoria on itsenäinen koulukunta, sillä eräänä koulukunnan määrittelyn ehtona on sen tarkasteltavuus historiallisina kehitysvaiheina (Salminen 1999: 7). Toimeenpanotutkimuksen juuret liittyvät 1950–1960-lukujen policy-analyttiseen tutkimusperinteeseen, myöhemmin tutkimussuuntauksen nimi muutettiin toimeenpanotutkimukseksi (implementation research) (Teittinen 1985: 6).

Ensimmäiset toimeenpanotutkimukset ovat lähtöisin 1970-luvulta. Silloisen tutkimustradition mukaan toimeenpanoa tarkasteltiin formaalin rakenteen perusteella ylhäältä alaspäin. Seuraavaksi lähestymistavaksi muotoutui toimeenpanon tarkastelu alhaalta ylöspäin. Tutkimus on suuntautunut formaalin rakenteen ohella informaaleihin rakenteisiin, kaikkiin niihin toimijoihin, jotka ovat toteuttamassa tavoitteita myös toimeenpanon loppupäässä. (Hjern & Hull 1982: 109–110; Sabatier 1986: 36–37.)

Kolmas sukupolvi tarkastelee toimeenpanoa kokonaisvaltaisena toimintaprosessina. Ohjaus ja toimeenpano ovat integroitu samaan kehykseen, vaikka ne käsitteellisesti ovat omia kokonaisuuksia. Oulasvirran et al. (2002: 34–35) mukaan poliittista päätöksentekoa ja toimeenpanoa tarkastellaan edestakaisena prosessina, prosessin aikana sekä politiikkaa että toimeenpanoa voidaan muokata uudelleen. Hasenfeld ja Brock (1991: 452–453) ovat käyttäneet iteratiivinen tutkimus -nimitystä. Hietaniemi-Virtanen (2002: 24) käyttää puolestaan termiä uusi implementaatiotutkimus. Käytetäänpä sitten uusi implementaatiotutkimus, kolmas sukupolvi tai iteratiivinen tutkimus -nimityksiä, yhteisenä tekijänä kaikissa niissä on ylä- ja alatasen näkökulmien yhdistäminen. Tarkastelu kohdistuu hallinnon eri tasoille sekä kaikkiin julkisiin ja yksityisiin organisaatioihin, jotka vaikuttavat julkiseen toimintapolitiikkaan.

Päätöksenteon ja toimeenpanon välisten vuorovaikutussuhteiden selvittäminen edellyttää pidempiaikaista toimeenpanoprosessin seuraamista. Hasenfeldin ja Brockin emt.) mielestä vähintään 8–10 vuoden tutkimusperiodia, jotta päätöksenteosta ja organisatorisen ympäristön välisistä toiminnoista, kommunikoinnista ja evaluoinnista, saataisiin riittävästi informaatiota ja palautetta. Julkinen politiikka tulisi ymmärtää laajempuna kokonaisuutena, politiikan ja hallinnon välisenä vuorovaikutteisena prosessina. Poliittisesti asetettujen tavoitteiden ja ohjelmien täytäntöönpanovaiheessa voi tulla esiin ongelma- ja ristiriitatilanteita, jotka ilmenevät myöhemmin, ja joita ei ole lähtökohtatilanteessa osattu edes ennakoida (Harisalo et al. 2006: 62). Poliittiseen prosessiin osallistuvat voivat olla tietämättömiä näistä toimeenpanossa esiin tulleista ristiriidoista, ellei palautetta saada toiminnan onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Palautetieto toimii politiikan ja hallinnon välisenä vuoropuheluna ja asioita korjaavana työkaluna.

Sabatier (1986: 34) ja Eckerberg (1987: 7) ovat selventäneet metodologisia lähtökohtia seuraavasti. Ylhäältä alas -tavassa toimeenpanotutkimus alkaa hallinnollisesti päätetyn toimintapolitiikan, usein jonkin ohjelman tutkimisesta, kun alhaalta ylös -tapa lähtee käytännön toimeenpanoon osallistuvien toimijoiden määrittelymän ongelman tutkimisesta. Lähtökohtien vastakkaisuus näkyy siinä, että edellinen alkaa prosessin alusta ja jälkimmäinen vastaavasti prosessin lopusta. Lähes-

tymistapojen heikkoutena pidetään sitä, että molemmissa tavoissa voidaan yliarvioida niiden kykyä toimia toimeenpanoa ohjaajavana tekijänä, ja vastaavasti aliarvioida toisen lähestymistavan mahdollisuuksia vaikuttaa kyseiseen prosessiin.

Taulukko 4. Toimeenpanotutkimustraditiot pelkistäen.

Traditiot:	Valittu tutkimuskohde:
<i>Ensimmäinen sukupolvi:</i> Ylhäältä alas	- policy-päätös - toimintaohjelma - toimintapolitiikan formulointi
<i>Toinen sukupolvi:</i> Alhaalta ylös	- toimeenpanijoiden välinen vuorovaikutus
<i>Kolmas sukupolvi:</i> Uusi toimeenpanotutkimus	- edellisten traditioiden yhdistäminen

Toimeenpanotutkimuksessa on keskeistä toimintapoliittinen lähestymistapa, se on sekä toiminnan alkuun saattamista että sitä ohjaavaa toimintaa (Barrett & Fudge 1981: 11–13). Hallinnossa asetetaan ensin tavoitteet, sen jälkeen tapahtuu teknisluonteisempi toteuttaminen, jotta tavoitteet muuttuisivat toteutukseksi. Keskushallinto toimii formulointiympäristönä, toimintapolitiikan tavoitteiden asettelijana ja tavoiteohjelmien laatijana. Aluksi formuloinnin vaikutusta pidettiin merkittävänä toimeenpanon osalta, kun myöhemmin korostettiin toimeenpanijoiden ratkaisevaa asemaa. Lähtökohtaeroista huolimatta kumpaakin lähestymistapaa kiinnostaa julkisiin toimintapolitiikkoihin liittyvien ongelmien ratkaisu. Kyse on politiikan ja hallinnon välisestä työnjaosta. (Dunsire 1978: 6–10; Lane 1983; Sabatier 1986: 34, Palumbo & Calista 1990.)

Pekosen (2005: 242–243) mukaan politiikan ja hallinnon väliseen työnjakoon liittyy edelleenkin paljon jännitteitä, joissa on kyse arvopohjaisen politiikan ja teknis-rationaaliseen toimintaan sitoutuneen hallinnon välisestä erosta. Aihe liittyy toiminnan käänttöpuoliin, politiikkaan ja hallintoon, ilman politiikkaa ei ole hallintoa eikä hallintoa ilman politiikkaa. Hallintovaltiota kiinnostaa etupäässä ongelmien hoitaminen oikeutetun järjestelmän puitteissa, kiinnostus ei niinkään suuntaudu poliittiseen valtaan eikä poliittiseen johtamiseen. Vastuussa olevien

toimijoiden tehtävänä on johtaa, suunnitella ja ohjata hallinnonhaaraansa ja toimialaansa. Ohjaus liittyy politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, mutta myös hallintotasojen väliseen suhteeseen. Käytännön tasolla kyse on yleisemmin valtion ja kansalaisten välisestä suhteesta. (Peters 2001: 4-7; Rekilä 2006: 56.)

Krogarsin (2006) mielestä politiikan ja hallinnon liittoa pitäisi tukea. Lisääntyvä poikkihallinnollisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että yhteiskunnan edut ylittävät yhä useammin yksittäisten hallinnonalojen edut. Tämä hämärtää politiikan ja hallinnon rajapintaa, siksi virkamiesvalmistelussa on löydettävä keinoja kansalaisten ja hallinnon kohtaamiseksi. Esimerkiksi niin, että virkamiesvalmistelu voi myös olla avointa ja vahvaa poliittista ohjausta. Sektoriministeriöiden kytkeminen yhteiskunnallisten päämäärien saavuttamiseen määrittäytyy yhteisesti määriteltyjen tarpeiden perusteella eikä sektorikohtaisten tarpeiden perusteella. Eri viranomaisia ja toimijoita yhdistävänä tekijänä ovat strategiset linjaukset asiasta, mitkä helppottavat toimintaa hallinnonaloilla.

Dunsiren (1978: 2) mielestä poliittiset ja hallinnolliset kysymykset pitäisi erottaa toisistaan. Mikäli tällainen jako tehtäisiin, olisi myös määriteltävä se, milloin politiikka päättyy ja milloin hallinto alkaa. Toimeenpanotutkimusten osalta voidaan todeta, että politiikka ja hallinto eivät ole kaksi erillistä ja toisensa poissulkevaa laatikkoa, vaan kaksi eri näkökulmaa samasta prosessista. Poliitiikkaa ja hallintoa ovat yhteen kietoutuneita eikä ole syytä erottaa toisistaan. Toimeenpanon katsotaan integroivan poliittiset ja hallinnolliset käsitteet toisiinsa uudella tavalla sisältäen politiikan ja hallinnon käsitteet. Käsitteet voidaan erottaa toisistaan, silloin empiirisessä tutkimuksessa osoitetaan kumpaan ryhmään kyseiset ilmiöt kuuluvat. (Hjern & Hull 1982: 114; Virtanen 1994: 242.)

Hallintoa on perinteisesti rakennettu hierarkkisena ja keskitettynä pyramidina. Myös eri viranomaisten välisiä hallintosuhteita ja asemaa tarkastellaan useimmiten hierarkkisesti (Stenvall 1999: 9). Toiminta ohjautuu ylhäältä alaspäin etenevänä ohjauksena. Toimeenpano on korostunut vasta, kun asiat ovat monimutkaiset eri sektoreiden ja hallintotasojen välisten vuorovaikutusten myötä. Aluksi tutkimustraditioissa keskityttiin toimintapolitiikan ohjaukseen eikä toimeenpanon onnistumiseen, sittemmin tutkimukset ovat tulleet analyttisemmiksi ja näkökohdiltaan vertailevimmiksi. Toimeenpanon onnistumista on selvitetty ohjelmiin ja hallinnollisiin yksiköihin liittyvillä variaabeleilla ja käsitteillä. Sukupolvitarkastelu osoittaa, että tutkimustraditiot liittyvät metodologisten lähestymistapojen kehittymiseen. Ylätason toimintapolitiikan ohjaukseen kohdistuneen kritiikin myötä syntyi vastakkainen tarkastelutapa, kun alatasojen toimijoiden välinen vuorovaikutus havaittiin tärkeäksi. (Nakamura & Smallwood 1980: 6–9; Sabatier 1986: 32; 35–37; Mazmanian & Sabatier 1989: 288–289.)

Politiikan ja hallinnon käsitteillä selkeytetään poliittisen toimijan (pääöksentekijän ja ohjaavan toimijan) sekä hallinnollisen toimijan (toimeenpanijan) välistä eroa. Perustana ovat toimijaryhmien erityyppiset tehtävät, joista edelliset asettavat päämääriä ja niitä edistäviä ohjaukeinoja. Jälkimmäiset puolestaan toteuttavat näitä päämääriä olemassa olevien keinojen avulla. Käytännössä päätöksentekijät määrittelevät toimintapolitiikkaa ja toimeenpanijat tulkitsevat toimintapolitiikkaa. Tämän perusteella toimintapolitiikka tulee ennen toimeenpanoa, vasta sen jälkeen toimeenpano on arvioitavissa toimintapolitiikan avulla. Mikäli asetetuilla tavoitteilla on saavutettu käytännössä se, mitä on haluttu, katsotaan toiminnan olleen onnistunutta. (Lane 1983: 19–200; Virtanen 1994: 245–248.) On hyvä muistaa, että ohjaus ja toimeenpano eivät todellisuudessa etene näin suoraviivaisesti ja selkeästi. Vaiheittainen eteneminen on inkrementaalista (Wildavsky 1984; Harisalo 2007: 69–71). Asiat ovat monipolvisempia ja edellyttävät monien tekijöiden yhteistoimintaa, siksi tavoitteisiin eteneminen tapahtuu yleensä vaiheittain.

Aluksi ylhäältä alas -tavassa toimeenpanoa tutkittiin formaalin rakenteen kautta, tutkimusten lähtökohtana oli yleensä policy-päätös tai toimintaohjelman tarkastelu (Sabatier 1986: 35–37). Lähestymistapaa kiinnosti julkisen ohjelman tehokkuus tuloksineen ja tuotoksineen eli se, kuinka hyvin asetetut tavoitteet oli saavutettu ja mistä syystä. Erityisenä tarkastelun kohteena oli viranomaisten kyky kehittää ja opastaa virkamiestensä ja kohderyhmien käyttäytymistä. Ensimmäisen sukupolven tutkimukset olivat pääasiassa amerikkalaisia tapaustutkimuksia, joista kuuluisin on Pressmanin ja Wildavskyn (1984¹⁵) toimeenpanotutkimus. He keskittyivät tutkimuksessaan yhden case-tutkimuksen toimeenpanoprosessin kompleksisyyteen. Kaksikko päätyi tutkimuksessaan varsin pessimistisiin johtopäätöksiin siitä, onko hallinnolla yleensäkin kykyä toimeenpanna julkisia toimintaohjelmia riittävän tehokkaasti.

Pressman ja Wildavsky olivat ensimmäisiä, jotka pyrkivät ymmärtämään toimeenpanoprosessia. Aikaisemmissa tutkimuksissa toimeenpano oli jäänyt vähäiselle huomiolle. Case-tutkimuksen avulla tarkasteltiin taloudellisen kehittämisohjelman toteuttamista Oaklandissa, Kaliforniassa. Tutkimuksessa käsiteltiin liittovaltion, osavaltion ja paikallistason organisaatioiden vertikaalista yhteistyötä, mutta ohjelman toteutus epäonnistui lähinnä koordinoinnin puutteesta. Laajan ohjelman ja useiden eri tahojen avulla ei pystyttykään lisäämään pysyviä työpaikkoja alueen työttömille alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. Tutkimusta pidetäänkin esimerkkinä siitä, miten toimeenpanoa ei pitäisi hoitaa. Tekijät päätyivät esit-

¹⁵ Pressmanin ja Wildavskyn teoksen otsikko "How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All."

tämään varoittavia havaintoja analyysiensä perusteilla. (Pressman & Wildavsky 1984; Goggin et al. 1990: 182–183.)

Toista sukupolvea kiinnostivat toimeenpanoon vaikuttavat tekijät. Toimeenpano vaihtelee ja riippuu ajasta, mutta myös politiikoista ja hallinnon yksiköistä. Monimetodisena prosessina se ei edellyttänyt niinkään hierarkkista kontrollia vaan harkintavaltaa ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi Elmoren (1978, 1979: 602, 605; 1985) typologiakehittelyn lähtökohtana oli, että organisatorinen rakenne ja piirteet vaikuttavat toimeenpanon tuloksiin. Elmore piti ensimmäistä ja toista sukupolvea vastakkaisina strategioina, mutta hän yhdisti myöhemmin ne (backward ja forward -mapping) typologiaansa. Rakenteellisissa uudistuksissa tärkeiksi osoittautuivat organisatorinen malli ja sen kyvykkyys toimia uusissa tilanteissa. Toimeenpanon ansiosta julkisten ja yksityisten organisaatioiden sekä päätöksentekomenettelyjen välille syntyi eri tavoin vakiintuneita toimeenpanorakenteita, enemmän tai vähemmän vakiintuneita verkostoja. (Hjern & Hull 1982; Goggin et al. 1990: 183).

Gogginin et al. (1990: 195–196) mukaan kolmannessa eli kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, korostetaan käsitteellistä selventämistä sekä variaabelien huolellista operointia ja mittaamista. Toimeenpanon dynamiikan tutkimiseen soveltuu hyvin monimetodinen¹⁶ lähestymistapa. Tavoitteena on havaita organisatoriset vaikutukset sekä ylhäältä alas ja alhaalta ylös -näkökulmien vaikutukset toimeenpanopäätöksiin, toimintoihin ja seurauksiin. Toimeenpanotutkimuksen merkitys nousi uudelleen esiin 1990-luvulla hallinnon hajauttamisen (desentralisoinnin) myötä, kun toimeenpanoa organisoitiin ja tehtäviä siirrettiin keskustasolta alue- ja paikallistasoille. Klijin ja Koppenjanin (2000) mukaan tätä korostaa erityisesti 1990-luvulla alkanut verkostokehitys, jossa toimeenpanon mekanismit hallinnollisine ja strategisine elementteineen olivat keskeisessä asemassa.

Luoman (2002: 72–73) mukaan alhaalta ylös -lähestymistavassa on olennaista se, että päätökset tehdään yhdessä kansalaisten kanssa. Toteuttamisessa huomioidaan alueelliset ja paikalliset vaatimukset. Siksi laajaan konsensukseen olisi hyvä päästä ennakoita sekä ympäristöpolitiikassa että muissakin politiikoissa. Alhaalta ylös -tapa on demokraattista suunnittelua ja päätöksentekoa. Eri osapuolten välisessä yhteistyössä on yhdistettävissä kokemukset, perinteet ja tietotaito. Tämän kaltaisen yhteisymmärryksen avulla uskotaan saavutettavan myös toimivampia ympäristöstrategioita.

¹⁶ Useiden metodien yhteiskäytöstä käytetään myös muitakin termejä, kuten triangulaatio, metodien yhdistäminen (mixing methods), monimetodinen lähestymistapa ja kiteyttäminen (crystallization) (Hirsjärvi & Hurme 2000: 214–215)

2.2.2 Toimeenpanosta verkostorakenteisiin ja sovelluksiin

Hjernin ja Porterin (1981: 222–223) mukaan verkostot ovat kehittyneitä ja säännöllisiä toimeenpanorakenteita, jotka organisoidusti ja vuorovaikutteisesti toteuttavat julkisia toimintaohjelmia. Toimeenpanorakenteiden toiminta kehittyy ja syvenee. Verkostoja on luonnehdittu löyhiksi organisaatioiksi, joilta yleensä puuttuu valtakeskus ja hierarkkisuus (Atkinson & Coleman 1992: 156; van Waarden 1992: 31). Verkosto on tosin määriteltävissä monin eri tavoin. Niemi-Lilahti (2002: 214–215) esimerkiksi toteaa, että verkosto voidaan tulkita joko formaalisesti tai ei-formaalisesti muodostuneeksi, näkyväksi tai näkymättömäksi, mutta myös pysyväksi tai ad hoc -tyyppiseksi rakenteeksi. Yhteisenä kriteerinä verkostolle pidetään kuitenkin sitä, että verkosto on malli, jossa formaalisten ja informaalisien toimijoiden välillä on tiettyyn toimintaan liittyvää riippuvuutta.

Alussa verkostot perustuvat löyhään yhteistyöhön, mutta vuorovaikutuksen tiivistyessä on siirrytty vakiintuneempiin muotoihin (Alter & Hage 1993: 68–80; Niemi-Lilahti & Vilkki 1995: 37). Sektorirajat ylittävän toimintojen ansiosta syntyi velvoiteverkostoja muuttuen myöhemmin tukiverkostoiksi tai järjestelmäverkostoiksi, kun toimintoihin saatiin yhteisiä elementtejä mm. resursseissa ja ongelmien ratkaisussa. Järjestelmäverkostot ovat pitkälle järjestäytyneitä ja kehittyneitä, joiden toimintaa parannetaan keskinäisellä työnjaolla ja erikoistumisella. Perinteisesti verkostojen toimintatapoihin ei ole kuulunut hierarkioita eikä toimintojen johtamista. Kun verkostoituminen on tullut tärkeäksi monissa toimintaympäristöissä, on paneuduttu myös uusiin näkökohtiin.

Peltola (2001: 182–183) nostaa esiin verkoston tehtävät. Yhtäältä verkostoilla yhdenmukaistetaan eri toimitahojen yhteistyötä. Yhdessä toimimisella vaikutaan paremmin haluttuun suuntaan. Toisaalta verkostoilla vakiinnutetaan toimintoja ja toimintatapoja. Toimintatapojen organisoimisen näkökulma on tärkeä, kun toimitaan jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä. Samalla se luo kuvan siitä, että verkostot toimiessaan tällä tavalla ovat oikeutettuja ja niiden ammattitaitoa tarvitaan käytännön järjestelyissä. Verkostojen toimintaa näyttää ulospäin useimmiten yhdenmukaiselta. Verkostonäkökulmalla voidaan välttää toimijatahojen vastakkain asetteluja ja intressiristiriitoja. Verkostoja käytetään, kun halutaan kuvata toimijoiden välisiä suhteita ja riippuvuuksia.

Verkostot edellyttävät toimintojen johtamista ja koordinoitua, siinä ei riitä pelkästään toimijoiden muodollinen asema tai resurssien hallinta. Verkostomaisen rakenteen johtaminen on haasteellista, sillä se poikkeaa yhden organisaation johtamisesta. Verkostoissa johtaminen ja kehittäminen toiminnan suuntaaminen ja muihin vaikuttaminen tapahtuu pääasiassa tavoitteiden ja yhteistyön kautta. Täl-

löin olennaiseen osaan nousevat neuvottelu- ja kommunikaatiokyvyt. Maakunnallisissa verkostoissa strategiaprosessit ovat luonteeltaan toimintoja tukevia ja välittäviä, ne eivät palvele pelkästään ylhäältä annettuja tavoitteita. Alueellisia toimintamalleja ja kehittämisohjelmia on tarkasteltava kommunikatiivisen prosessin osana. Jatkuva vuorovaikutus ja oppiminen mahdollistavat verkostojen itseohjautumisen ja menestymisen tavalla, missä suunnittelu ja toimeenpano nivoutuvat yhtenäiseksi prosessiksi. (Sotarauta 1999: 126–127; Sotarauta & Linnamaa 2003: 72.)

Toimeenpano on aikojen kuluessa muuttunut muodollisista ja hierarkkisista rakenteista verkostomaisempiin ja markkinamaisempiin sovelluksiin. Toimeenpanotutkimuksella on edelleenkin annettavaa toimeenpanoprosessien selvittämiseksi monimutkaisissa ja moniorganisatorisissa ympäristöissä. Vaikka tutkimus on politiikkaorientoitunutta ja toimeenpanoa tarkastellaan toimintaohjelmälähtöisesti, on selvää, että tavoitteiden asettelu, ohjaus ja toimeenpano eivät etene pelkästään lineaarisesti vaiheesta toiseen. Kyse on vastavuoroisesta prosessista, missä politiikat, ohjelmat ja toimeenpano vaikuttavat toinen toisiinsa. Eri toimijatahot haluavat saada äänensä kuuluviin ja tuoda esiin näkemyksensä yhteisesti laadittavaan julkiseen toimintapolitiikkaan. (Piirainen & Suikkanen 1993: 20; Hietaniemi-Virtanen 2002: 24; Sihvonen 2006: 45–46.)

Teittinen (1985) tutki väitöskirjassaan julkisten toimintaohjelmien ominaisuuksia ja toimeenpanoa yliopistollisessa keskussairaalassa. Tutkimuksessa tarkasteltiin ylhäältä alaspäin sitä, kuinka hyvin valtiojohtoisen keskitetyn suunnittelujärjestelmän avulla toteutettiin tavoitteita toimeenpano-organisaatiossa. Tällainen hierarkkinen näkökulma ylemmän viranomaispäätöksen toteuttamisesta toimeenpanotasolla on ollut hallintotieteellisen toimeenpanotutkimuksen lähtökohtana. Sittemmin on tutkittu toimeenpano-organisaatioita toimeenpanijoiden näkökulmasta sekä myös ohjaajien ja toimeenpanijoiden näkökulmista. Viime vuosina on korostettu asiakkaiden näkökulman huomioimista yhä tärkeämpänä osana hallintotoimintaa ja toimeenpanoa. Toimeenpanotutkimuksen lähtökohtia eri maissa selittävät hallintojärjestelmien ominaispiirteet ja poliittinen kulttuuri (Hill 1997: 382).

Kettunen (1994) käsitteli julkisen ympäristöterveydenhuollon toimeenpanoa moniorganisatorisessa ympäristössä. Tutkimuksessa vertailtiin neljän eri politiikka-alueen (maankäyttö, vesi, elintarvike ja ympäristöönnettomuudet) toimijaverkostojen vuorovaikutusta kolmessa Turun ja Porin läänin kunnassa. Työssä käytettiin

ylhäältä alas ja alhaalta ylös lähestymistapoja¹⁷ paikallistasolla työskentelevien toimeenpanijoiden käyttäytymisen ymmärtämiseksi. Toimeenpanijat tekevät omia valintojaan, siksi toimeenpanolle on ominaista paikallinen vaihtelevuus. Siksi on tärkeä tutkia toimijoiden välille syntyviä verkostoja ja valintatilanteisiin vaikuttavia asioita.

Hietaniemi-Virtanen (2002) tutki supistamispolitiikkaa ja sen toimeenpanoa viiden suomalaisen kunnan perusopetusmenojen osalta case-tutkimuksella 1990-luvun loppupuolella. Supistamispolitiikkaa tarkasteltiin uuden toimeenpanoteorian tapaan kokonaisvaltaisena prosessina. Siinä ei ole eroteltu ohjausta ja toimeenpanoa erillisiksi vaiheiksi, vaan periaatteena on ollut syntetisoiva tarkastelu tavoitteiden asettamisesta keinojen valintaan. Näkökulmana on yhtäältä formuloijien rooli julkisten menojen supistamista korostavassa tilanteessa ja toisaalta implementoijien asema ja rooli supistamispolitiikan toteuttamisessa ja uudelleen muokkaamisessa.

Sihvonen (2006) käsitteli erikoissairaanhoidon sopimusohjaukseen liittyvää toimeenpanoa Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä 2000-luvun alkuvuosina. Tässä paikallistasolle sijoittuvassa sairaanhoitopiirien toimintaa koskevassa tutkimuksessa on käytetty ylhäältä alas lähestymistapaa. Siinä on tarkasteltu tietyn ryhmän, erityisesti tilaajien tavoitteita, strategioita ja toimia sen perusteella, onko niitä olemassa ja jos niitä on, miten hyvin ne vastaavat ylätasolla asetettuja tavoitteita. Sopimusohjaus mahdollistaa uusien toimintatapojen käyttämisen, vaikka toimeenpanossa ei ole edetty niin pitkälle, että kaikkia mahdollisuuksia olisi vielä hyödynnetty. Tutkimuksessa osoitetaan, että erikoissairaanhoidon sopimusohjaus on siirtymässä tuottaja-keskeisestä tuotantomallista asiakaskeskeiseen toimintamalliin.

Vesiusuojelun toimeenpanostrategioista ja ohjauskeinoista päätetään kansallisella päätöksentekotasolla. Maatalouden ympäristöohjelma (Ympäristöministeriö 1992a) ja EU-kauden ympäristötukiohjelmat (Maa- ja metsätalousministeriö 1994; 1999b; 2006b) sisältävät ohjauskeino-valikoiman, joilla ympäristönsuojeluun ja vesistökuormituksen vähentämiseen pyritään. Siksi on perusteltua tarkastella myös ohjauskeinoihin liittyviä teoreettisia lähtökohtia. Hasenfeldin ja Brockin (1991) mielestä implementaatioteorian uudemmissä lähestymistavoissa tulee keskittyä päätöksenteon ja organisatoristen järjestelmien lisäksi ohjauskeinoihin sekä näiden elementtien väliseen vuorovaikutukseen. Organisatoristen jär-

¹⁷ Hill (1997: 378) on arvioinut tutkimuksen noudattavan alhaalta ylös -lähestymistapaa (Hietaniemi-Virtanen 2002:24)

jestelmien toimintaa rakennetaan ja sidotaan ohjauskeinoilla, joihin osaltaan vaikuttavat organisatoriset intressit. Teoreettisella tasolla täytyisikin huomioida toimintapolitiikan luonnetta ja organisaatioiden välisiä toimintamalleja, kuten yhteistyöhön liittyvää vuorovaikutusta.

Formuloijat arvioivat maatalouden vesiensuojelua toimintapolitiikan muotoilemisen (ylhäältä alas -lähestymistapa) ja implementoijat puolestaan toimeenpanon kannalta (alhaalta ylös -lähestymistapa). Tässä lähestymistavassa integroidaan ohjauksen ja toimeenpanon näkökulmat, vaikka ne ymmärretään erillisinä käsitteinä. Lisäksi viljelijöiden haastattelut tuovat esiin asiakasnäkökulman, ovathan viljelijät vastuussa haluttujen toimenpiteiden toteuttamisesta käytännössä. Tällä tavoin evaluointi liittyy osaksi policy-prosessia. Subiratsin (1995) mukaan perinteisesti evaluoinnilla analysoidaan aikaansaatuja tuloksia, tavoitteena saada palautetta eri tahojen näkökulmista toiminnan kehittämistä varten.

Lipskyn (1980) käyttämä *street-level-bureaucracy* -nimitys korostaa paikallistason tapahtuvaa toimeenpanoa. Harisalo et al. (2007) puhuvat muun muassa ensi linjan työntekijöistä. Toimijoiden intressi-, uskomus- ja motivaatiotekijöiden uskotaan vaikuttavan huomattavasti toimeenpanon onnistumiseen. Tästä huolimatta on myös huomioitava rahoituksellisten ja teknisten resurssien riittävyys¹⁸, jotta ohjelmia voidaan ylipäättänsä toteuttaa (Sabatier & Mazmanian 1983: 153–157; 163). Resurssien ohella on tärkeää, että hallinnon ja toimeenpanon välinen yhteistyö olisi ongelmatonta, ja että alatasolla hyväksyttäisiin ylätasolla asetetut tavoitteet. Tältä osin toimeenpanijoilla on suhteellisen autonominen asema suhteessa ylätason toimijoihin.

Myös ympäristöllisten tekijöiden sanotaan vaikuttavan toimeenpanoon ja sen onnistumiseen. Winterin (1990) mukaan näitä tekijöitä ovat sosio-ekonomiseen, demografiseen ja fyysiseen ympäristöön liittyvät olosuhteet. Nämä seikat vaikuttavat edelleenkin toimenpanossa. Nykyisin myös prosessiin osallistumisella on vaikutusta, kun kansalaisia ja sidosryhmiä motivoidaan vesiensuojelun suunnitteluun. Esimerkiksi historiallisilla ja kulttuurisilla tekijöillä kuten myös ympäristöongelman luonteella ja osallistujien ympäristökäsitteellä on havaittu vaikuttavan osallistumisaktiivisuuteen. Tämä tuli esiin EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin

¹⁸ On olemassa esimerkkejä ohjelmista, joille ei ole myönnetty riittävästi taloudellisia resursseja, ja jotka siitä syystä ovat epäonnistuneet. Mm. 'uudet kaupungit' Nixonin sulkiessa kongressin myöntämät rahavarat sekä 'clean air act' 1970 liikenteen aiheuttaman saastumisen vähentämiseksi, jossa uuden teknologian tutkimus- ja kehittämisohjelmille ei varattu riittävästi varoja. Valtion taloudellisen tilanteen muuttuminen voi olla käännteentekevä toimeenpanolle. Esimerkiksi USAssa öljykriisin aikana siirryttiin tiukasta kontrollista pehmeämpiin ohjauskeinoihin. (Sabatier & Mazmanian 1983.)

toteuttamista koskevassa tutkimuksessa, jossa osallistumista tarkasteltiin pilotti-alueilla seitsemässä Itämeren rantavaltiossa (Bernet Catch Theme Report 2006: 101). Saksan, Tanskan, Suomen, Ruotsin, Viron, Puolan ja Venäjän (Kaliningrad) pilotit osoittavat, että yhteistä vesipolitiikkaa voidaan toteuttaa hyvin monenlaisilla paikallisilla menettely- ja toimintatavoilla.

Nakamura ja Smallwood (1980: 15–19) kuvaavat toimeenpanoa välittävien useiden toimijatahojen osallistumista toimeenpanoprosessiin kehämäiseksi. Kehämäiseen prosessiin vaikuttavat toimijaryhmien väliset valtasuhteet ja neuvottelut, näin toimeenpanoprosessia dominoivat myös konsensuaaliset seikat legaalisten ja byrokraattisten seikkojen rinnalla. Hasenfeld ja Brock (1991: 453–455) ovat puolestaan tuoneet esiin toimeenpanijoiden innovatiivisuuden toimeenpanon kehittämisessä, kun tarve muutokseen on koettu hyödylliseksi. Tällä tavoin toimiessaan he sitoutuvat asetettuihin tavoitteisiin. Toimintapoliittiset aikomukset saattavat jäädä heikoiksi, mikäli toimeenpanossa pyritään päämääriin totuttujen rutiinien avulla.

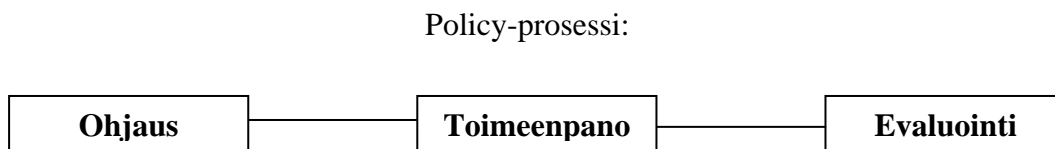
Toimeenpanon ymmärtäminen on ohjausvaiheelle tärkeää. Linder ja Peters (1989: 635) toteavat, että toimeenpano tarjoaa luotettavan tavan opastaa uusien ohjelmien laatimista. Siksi on hyvä tietää, minkälaisissa olosuhteissa toimeenpano tapahtuu, ja millaiset rakenteet toimeenpanoon vaikuttavat. Toimeenpanon hyväksymisen toimintaa ohjaavana seikkana voi parantaa julkisten toimintaohjelmien menestymistä ja tehokkuutta. Toimeenpanotutkimus tarjoaa tietoa ylätason päätöksentekijöille toimeenpanoon liittyvistä käytännön ongelmista ja vaikeuksista, jotka voidaan ottaa huomioon uudelleen formuloinnissa.

Toimeenpanijoiden ratkaiseva vaikutus toimeenpanoon tulee esiin muissakin tutkimuksissa. Päätöksenteossa ilmaistujen tavoitteiden ohella toimintaan vaikuttavat myös inhimilliset ja psykologiset tekijät. Tätä käsitystä tukevat tutkimukset, joissa toimijoiden intresseillä, sitoumuksilla ja tuella on ollut merkitystä toimeenpanon menestymiseen. Toimeenpanoa on kuvattu prosessikokonaisuudeksi, jossa kone tai koneisto kootaan yhteen ja laitetaan sitten toimimaan. Toimeenpanijat ansaitsevat yhtenä osapuolena yksityiskohtaisemman analyysin, sillä prosessi on ´pelii´, johon vaikutetaan monin eri tavoin joko edistävästi tai heikentävästi. (van Meter & van Horn 1975; Nakamura & Smallwood 1980: 14–15; Bardach 1982; Sabatier 1986: 32.) Esimerkiksi prosessin etenemisen kannalta on tärkeää, että osallistujat huomioidaan tasavertaisina kumppaneina ja vaikuttajina, ja että prosessi perustuu avoimeen vuorovaikutukseen (Bernet Catch Theme Raport 2006: 101).

2.3 Toimija- ja asiakaslähtöinen evaluointi

2.3.1 *Evaluointi osana policy-prosessia ja hallintotoimintaa*

Kolmas tutkimusteema on policy-prosessiin läheisesti liittyvä evaluointi (Kuvio 3.). Evaluointi on perinteisesti yhdistetty toimintojen ja ohjelmien tulosten analysointiin, kuului siten oleellisena osana policy-prosessiin. Vaikka vaiheet toimivat erilaisina toimintapoliittisina ohjaus-, toimeenpano- ja evaluointiympäristöinä, niin ympäristöt eivät toimi yksittäisinä osioina, vaan vuorovaikutteisesti toinen toisiinsa vaikuttaen. Evaluointiin liittyy palauteulottuvuus erityisesti toiminnan jatkuvan kehittämisen näkökulmasta. Evaluointi on eräs keino hankkia informaatiota tutkittavasta kohteesta, näin hankittua tietoa hyödynnetään johtamisessa ja päätöksenteossa. (Nakamura & Smallwood 1980; Palumbo & Calista 1990; Subirats 1995: 144–147; Vedung 1997: 4; Uusikylä 1999: 27.)



Kuvio 3. Policy-prosessin vaiheet yksinkertaistettuna.

Toimintaohjelmia koskevat evaluointitutkimukset ovat vaikuttaneet toimeenpanon ns. mustan laatikon avaamiseen, niiden myötä kaksi erillistä elementtiä ovat nousseet ratkaisevaan asemaan (Palumbo & Calista 1990: 12). Ensimmäinen elementti koskee toimeenpanon laajuutta, siksi usein kysytään, onko ohjelmalla palveltu oikeaa kohderyhmää, tai onko ohjelmalla ollut riittävää kattavuutta kohderyhmässä. Relevanttia on myös kysyä sitä, kuinka suuri osa kohderyhmästä on osallistunut ohjelmaan liittyviin palveluihin. Näillä kysymyksillä pyritään kartoittamaan sitä, pitäisikö ohjelmaa muokata uudelleen, jotta siihen oltaisiin tyytyväisiä. Toinen elementti koskee toimeenpanoprosessin rakenteita, toisin sanoen niitä organisatorisia prosesseja, joita ohjelma toteutuakseen edellyttää.

Mickwitz (2006: 25–26) toteaa, että toimeenpanotutkimuksilla on ollut läheinen suhde evaluaatioon aina 1960- ja 1970-lukujen toimeenpanotutkimuksista (Pressman & Wildavsky 1984) lähtien. Toimeenpanon avulla voidaan nähdä mitä oikeastaan tapahtuu formuloinnin ja odotettujen tulosten välissä. Toimeenpanon ja evaluointiin välillä on pieni ero, sillä toimeenpano tuottaa sitä tietoa, mitä evaluoinnilla tutkitaan. Läheisellä suhteella on vaikutusta toiseenkin suuntaan, evalu-

ointi tarjoaa toimeenpanolle opittavaa, jota voi hyödyntää dynaamisessa prosessissa.

Teollisuusmaissa ympäristöpolitiikka tuli uudeksi kansallisen tason toimintapolitiikaksi, niin sanotuksi policy-alueeksi, 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Suomessa sisäministeriö alkoi 1970-luvulla hoitaa ympäristönsuojeluasioita tuomalla esiin lausunnoissaan ympäristönäkökulmia. Ympäristöministeriö perustettiin vuonna 1983. Ympäristöasioista vastaavien virastojen tai ministeriöiden perustaminen on tapahtunut eri maissa eri aikoina. Ruotsissa ympäristönsuojeluvirasto perustettiin vuonna 1967 ja Norjassa ympäristöministeriö vuonna 1972.

1990-luvulla ympäristönsuojelun merkitys osana muita policy-alueita on kasvanut. Ympäristöpolitiikka on kytkeyty yhä enenevässä määrin elinkeino- ja talouspolitiikkaan, niitä ei voida kehittää itsenäisenä toimialoina ottamatta huomioon ekologisia puolia. EU ohjaa paljolti kansallisia toimintapolitiikoita Euroopan Unionissa ovat ympäristöasiat pitkään olleet kaupallisia esteitä. Vasta EU:n kuudes ympäristöohjelma 'Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta' (Euroopan komissio 2001) edustaa uudenlaista ajattelutapaa. Siinä talouskasvu ja ympäristön tila rinnastetaan yhteisiin päämääriin. Avoimuus ja tiedon levittäminen on yksi keino nopeuttaa tavoiteltua toimintaa, jos sitoumuksia ei jostain syystä noudateta. Evaluoinnin esiin nousu liittyy uuteen julkisjohtamiseen, mutta vaateita on myös tullut EU:n, OECD:n ja Maailman Pankin tahoilta. Mickwitzin (2006: 22–24) mukaan Suomessa evaluointikulttuurin kehittyminen on käynnistynyt sekä ulkoisten että sisäisten paineiden johdosta. Evaluoinnilla halutaan saada sekä julkisten varojen käyttö että ympäristöpolitiikka läpinäkyvämmäksi.

Ympäristötavoitteet ja niitä seuraavat toimenpiteet asetetaan eri maissa eri tavoin. Policy-tyylit (policy styles) riippuvat kansallisista toimintatavoista ja ovat sidoksissa kunkin maan historiallisiin, poliittisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin. Sairinen (2000: 147) kuvaa suomalaista ilman- ja vesiensuojelupolitiikkaa policy-tyyliltään konsensuaaliseksi. Usein myös hallintojärjestelmien ominaispiirteet ja poliittinen kulttuuri selittävät toimeenpanotutkimuksen lähtökohtia. Ympäristöpoliittisten uudistusten edelläkävijöinä pidetään usein Pohjoismaita muun muassa kestävän kehityksen osalta. Alhaalta ylös -lähestymistapa leimaa suomalaista toimeenpanotutkimusta lähinnä siksi, että toimeenpanovastuuta on delegoitu alueellisille ja paikallisille toimijoille. Ympäristökeskukset ovat varsin itsenäisiä yksiköitä, vaikka ne alueellisina viranomaisina mielletään valtionhallinnon edustajiksi. Tässä mielessä kunnalliset ympäristöviranomaiset ovat autonomisia suhteessa valtion ympäristöviranomaisiin. (Löwgren & Hjorth 1994; Hill 1997: 382; Joas 2001; Hilden et. al 2002: 38.)

Haila ja Jokinen (2001: 286) muistuttavat siitä, että ympäristöhallinnon toimintakenttä on laaja, ja ympäristöpolitiikan toimijaverkostot muuttuvat kansainvälisten sekä kansallisten ja paikallisten prosessien seurauksena. Ilmastoasiat edellyttävät kansainvälisiä sopimuksia ja neuvotteluja. Alueellisissa ja paikallisissa ongelmisissa ympäristöhallinnon tehtävänä on yhtäältä lisätä eri toimijatahojen vastuunottoa ympäristöasioissa sekä toisaalta toimijoiden vaikutusmahdollisuuksia. Esimerkiksi EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi korostaa paikallisten toimijoiden ja väestön avointa mahdollisuutta osallistua vesienhoidon suunnitteluun omilla alueillaan. Tätä toimintatapaa noudatettiin muun muassa Bernet Catch-pilottihankkeissa Itämeren rantavaltioissa (Bernet Catch Theme Report 2006).

Ympäristöön liittyvien kansainvälisten sopimusten ja yhteistyön lisääntymisen ohella on ympäristöhallintoon vaikuttanut myös julkista hallintoa koskevat kansainväliset reformit, joita on vaadittu laajalla rintamalla 1980-luvulta lähtien. Kehitys on näkynyt muuttuvina toimintojen organisointimuotoina tulos- ja laatuvaatimuksineen, samalla on uudistettu hallinnon rakenteita ja ohjausjärjestelmiä purkamalla sääntelyä ja valvontaa sekä karsittu kustannuksia, tehtäviä ja henkilöstön määrää. 1990-luvulla siirryttiin ministeriöissä tulosohtaukseen ja tulosjohtamiseen. Ministeriöiden vastuulla on ns. policy-ohjaus. Hallintoa määritellään tavoitteista ja tuloksista käsin tulosbudjeteilla. (Naschold 1995: 2; Temmes & Kiviniemi 1997: 38.)

1990-luvulla korostettiin tuottavuutta ja taloudellisuutta. 2000-luvulla korostetaan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Hallinnonalojen on osoitettava, että toiminnoilla on myönteisiä vaikutuksia. Tuottavuutta ja tehokkuutta edellytetään jatkuvasti. Valtiovarainministeriön johtaman tuottavuushankkeen perusteella uudistuksia on odotettavissa jatkossakin. Uudistuksia toteutetaan ministeriökohtaisilla tuottavuusohjelmilla ja toimenpiteillä. Valtionhallinnossa on henkilöstön supistamisen ohella tavoitteena palvelujen laadun ja tietotekniikan tehostetumpi käyttö. Esimerkiksi palvelukeskusten yhtenäisillä toimintamalleilla tähdätään tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen. Konsernimaiseen johtamiseen ja ohjaukseen siirtyminen edellyttää ammattimaisempaa johtamista, siksi johdon tulossopimukseen sisällytetään tulostavoitteiden lisäksi tuottavuustavoitteita. (Maa- ja metsätalousministeriö 2005; Ympäristöministeriö 2005c; Valtiovarainministeriö 2006.)

2.3.2 *Evaluoititutkimuksen lähestymistavat*

Evaluoititutkimuksessa on olemassa useampia lähestymistapoja ja koulukuntia. Evaluoititutkimusten suosio ja määrä kasvoi 1990-luvulla. Tätä kehitystä ovat edesauttaneet erityisesti julkisen hallinnon toiminta- ja ohjaustavoissa tapahtuneet muutokset. Evaluointi ei ole terminologisesti yksiselitteinen käsite, sillä tutkijat

saattavat käyttää evaluointia ja arviointia synonyymeina tarkoittaessaan jotain tiettyä asiaa. Toisinaan tiettyjä sanoja käytetään toisistaan poikkeavasti joko ylä- tai alakäsitteenä. Lisäksi evaluointitutkimuksissa käytettävät erilaiset lähestymistavat, mallit ja tiedonhankkimistavat vaikeuttavat omalta osaltaan tutkimuksen arvottamista eli tutkimuksen kohteena olevien kriteerien määrittelemistä. (Sinkkonen & Kinnunen 1994: 54–58; Seppänen 1997: 100; Seppänen-Järvelä 2000: 394–395.)

Evaluointitutkimus ei ole uusi asia huolimatta sen suosion lisääntymisestä viime vuosikymmenestä lähtien. Tutkimuskenttä on pitkään ollut hajanainen, ja se on vuosien aikana haarautunut uudenlaisiin arvioinnin osa-alueisiin. Siihen on vaikuttanut esimerkiksi Guban ja Lincolnin (1989) neljännen sukupolven evaluaatio-teos, jolla viitataan 1970- ja 1980-luvuilla vallinneeseen evaluaatioperinteeseen. Kirjassaan he kritisoivat voimakkaasti tavoitelähtöisen ohjelma-arvioinnin lähestymistapaa mm. siitä syystä, että sillä tuetaan lähinnä vallassa olevien asemaa. Pattonin (1987) mukaan julkista toimintaa, hallintoa, arvioidaan policy-evaluaation avulla. Evaluoinnin tarkoituksena on kehittää toimintoja entistä paremmiksi. (Virtanen 2005: 62–65.)

Evaluaatiotutkimuksen kentällä on uudenlaisiakin koulukuntia. Fettermaniin (Fetterman, Kaftarian & Wandersman 1996, Fetterman 2001) on henkilöitynyt valtaistamisen -käsite (empowerment), minkä myötä asiakkaiden osallistumista toimintaprosesseihin tuodaan näkyvämmiin esille. Käsite on Haverisen (2003: 46–50) mukaan suomennettu mm. seuraavilla nimillä: voimavaraistaminen, valtauttaminen, mahdollistaminen ja voimaantumisen. Virtanen (2005: 62–65) lisää, että osallistumismahdollisuuksia koskeva keskustelu on alun perin liittynyt vähemmistöjen aseman tasa-arvoistamiseen. Samalla se on luonut toimintamahdollisuuksia muille osallistujille ja näkökulmia alhaalta ylös -lähestymistavan toteuttamiselle. Esimerkiksi kuntatason palvelutuotannossa keskeisinä kehittämisen alueina ovat asiakaslähtöinen ja taloudellisesti järkevä toiminta vieläpä niin, että ne vastaisivat poliittisia tavoitteiden asetelua (Stenvall ja Syväjärvi 2006: 30).

Empowerment-evaluaatio on herättänyt jossain määrin kritiikkiäkin. Patton (1997) on esimerkiksi tehnyt erotteluja osallistuvan ja yhteistyö-evaluaatiomuotojen välillä poiketen siten Fettermanin evaluaatiokäsityksestä. Fetterman (1996) pitää puolestaan evaluaatioprosessia kokonaisuutena ja puolustaa sen yhteen sovittavaa toimintatapaa. Evaluoinnissa tarvitaan myös osallistavia ja yhteistyötä edellyttäviä toimia. Empowerment-evaluointi toimii itsearviointin välineenä, näin se liittyy läheisesti organisaatioiden sisäisiin arviointeihin. (Virtanen 2005: 62–65.)

Toimeenpanotutkimuksella on ollut suuri merkitys arviointitutkimukselle (Vuorela 1990). Toimeenpanossa toimintaa tarkastellaan hallinnollisena päätöksentekoprosessina. Prosessiin osallistuvat kaikki viranomaistoimijat ja muutkin toimijat, jotka ovat osallisena jollain tavalla toimintaohjelmassa. Toiminnan ja vuorovaikutuksen kautta muodostuvien toimeenpanoverkoston kokoonpano ja muotoutuminen voivat vaihdella alueittain. Verkostoissa toimijoille muotoutuu oma tapansa tarkastella ja käsitellä asioita. Stenvall (1999: 9-16) esittää, että aluehallintotasolla verkostot ovat kehittyneet tahtotilaltaan vahvoiksi. Vahvoilla näkemyksillä on vaikutusta aluehallinnon vertikaalisiin yhteistyösuuntiin sekä keskus- että paikallishallintoon päin. Se osoittaa, että aluehallinnon rooli on muotoutunut siihen suuntaan, mihin sitä on kehitettykin eli valtiovallan ja paikallistason kohtaamispaikaksi.

Tässä tutkimuksessa evaluoinnin jäsentely muistuttaa Ahosen (2001: 110) esittämää evaluointiteoreettista viitekehystä. Toiminnalle asetetut tavoitteet kumpuavat toimeenpanoprosessin kautta tuotoksiksi ja niitä seuraaviksi vaikutuksiksi, kaiken tarkoituksena on saada palautetta toiminnan kehittämistä varten. Evaluoinnin prosessimaisuus pitää kehittämistä prosessin ytimenä, tästä näkökulmasta evaluointi on ymmärrettävä palautteeksi. Myös toimintatutkimuksessa evaluointi toimii palautteena. Palaute ei ratkaise kaikkia ongelmia (Stenvall 1999: 4-5). Toimeenpanotutkimuksessa on pidettävä mielessä se, että vaikutukset näkyvät yleensä vasta hankkeen päättymisen jälkeen, siksi vaikutusten havaitseminen saattaa olla vaikeaa. Pitäisikin puhua prosessituloksista, joissa käsiteltäisiin vuorovaikutusta, yhteistyötä, sitoutumista ja vastuullisuutta. (Seppänen-Järvelä 2000: 393; Ahonen 2001: 109-110.)

Kehittäminen on tavoitteellista toimintaa. Ongelman määrittelyn jälkeen on pohdittava millä tavoin päästään tarkoituksenmukaisimpaan ja vaikuttavimpaan lopputulokseen (Stenvall ja Syväjärvi 2006: 30). Organisaatioilla on oltava myös valmiuksia muuttaa toimintaansa. Siksi kehittämistoiminnassa evaluointi toimii palautetiedon antajana. Palautteessa konkretisoituu se, miten toiminnoissa on vastattu ympäristöstä tulleisiin tarpeisiin. Organisaatioiden toimintatavat, valinnat ja vuorovaikutus muiden toimijoiden ja asiakkaiden kanssa näkyy ohjaus- ja toimeenpanoympäristöissä konkreettisina toimintoina. Evaluointitutkimuksia kiinnostaa toiminnan vaikutusten lisäksi myös prosessin osavaiheiden edistyminen. Eri vaiheita koskeva palaute mahdollistaa toimintajärjestelmien kehittämisen jatkuvuuden kannalta. Palautteen avulla saadaan käyttökelpoista tietoa kehittämistoimintaan. Sen lisäksi halutaan löytää myös sellaisia kehittämistapoja, joilla on toimijoiden hyväksyntä. (Vedung 1997: 4; Stenvall 1999: 5; Hietaniemi-Virtanen 2002: 48; Niiniluoto 2002: 13.)

2.3.3 Toimija- ja asiakaslähtöinen evaluointi

Evaluointia on yleensä vaikea pitää erillään polycysta, koska evaluointi on osa poliittista päätöksentekoympäristöä, ja se liittyy läheisesti arvioitavaan ohjelmaan. Evaluointi edellyttää kuitenkin objektiivisuutta ja sen tosiasian hyväksymistä, että arvioitava ohjelma on päätöksentekijöiden, toimeenpanijoiden, intressiryhmien ja asiakkaiden kehittämä. Tällaisella pluraalisen perustan hyväksymisellä tarkoitetaan, että evaluointi koetaan vuorovaikutteisena ja sosiaalisena oppimisprosessina, joka paljastaa ohjelmasta useita totuuksia, ei ainoastaan vain yhtä totuutta (Subirats 1995: 145, 147–149). Harisalon et al. (2007: 52–54) mukaan pluralistisuudella viitataan yhteiskunnan moniarvoisuuteen, joista hallinnon ammattilaisten on hyvä olla tietoisia. Toimija- ja asiakaslähtöisen evaluoinnin merkitys tulee esiin palautteen antamisen ja kehittämisen lähtökohdista. Evaluoinnin avulla pyritään parantamaan inhimillistä käyttäytymistä tavoitteiden saavuttamiseksi. Oppimista ja kehittymistä tapahtuu sekä yksilö että organisaatiotasolla (Mickwitz 2006: 18). Oppiminen perustuu paljolti evaluoinnin avulla saatuihin löydöksiin.

Evaluoinnilla on monta tarkoitusta. Se toimii ohjauskeinona ja organisatorisena oppimisvälineenä, lisäksi sillä vaikutetaan asenteisiin ja toimintatapoihin (Subirats 1995: 143, 152–154). Ohjauskeinojen ominaisuudessa sen katsotaan edistävän toimijoiden välistä konsensusta. Oppiminen tapahtuu sosiaalisen oppimisen kautta, kun organisaatiot yhdessä arvioivat ja pohtivat toimenpiteiden onnistumista. Kohderyhmän asenteisiin ja käyttäytymiseen vaikuttaminen tapahtuu sosiaalisen paineen kautta. Edellä mainituista syistä evaluoinnin merkitystä ohjauskeinona ei voida väheksyä varsinkaan silloin, kun on tarkoitus parantaa toimintapolitiikkaa tai vaikuttaa inhimilliseen käyttäytymiseen. Evaluointi ohjauskeinona ja oppimisvälineenä on johdettavissa päätöksentekoa koskevaan keskusteluun.

Evaluointi on ohjauskeinona poliittis-hallinnollista ja informaatio-ohjausta, näissä ohjaavuus tapahtuu oppimisen kautta (Sihto 1997). Samantyyppisiä ajatuksia on Vedungilla (1996), kun hän toteaa ohjauskeinojen olevan sekä ilmaisimia että ohjaimia. Päätöksenteon tueksi tarvitaan tietoa siitä, miten tietyt säädökset ovat toimineet, minkälaisia strategioita on käytetty muilla toiminta-aloilla, tai millaisia ratkaisuja muissa maissa on käytetty. Tästä näkökulmasta katsottuna ohjauskeinojen toimiminen ilmaisimina tarkoittaa informaation keräämistä tulevien päätösten varalle parantaen siten päätöksiin ja toimeenpanoon liittyvää tietopohjaa. Tämä tietämys antaa päätöksentekijöille mahdollisuuden pohtia tarkemmin ohjauskeinojen sovellettavuutta omalla toimialan ongelmissa. Tällöin ohjauskeinojen toimivat ohjaimina.

Nakamura ja Smallwood (1980) toteavat, että policy-prosessissa arvioidaan usein toimeenpanon onnistumista tai epäonnistumista, mutta tarpeellista on myös kehittää toimintapoliittisia vaihtoehtoja. Kehittämisen edellytyksenä on, että evaluoinnissa saatuja tuloksia hyödynnetään käytännön työssä (Patton 1997). 1990-luvulla tiedon kumuloitumista ja sen mahdollisimman laajaa hyödynnettävyyttä onkin pidetty evaluointitutkimuksen olennaisena osana. Hyödynnettävyys voi myös muodostua evaluoinnin ongelma-alueeksi, jos tuloksia ei ole hyödynnetä tai pystyttyä hyödyntämään. Harrinvirta, Uusikylä ja Virtanen (1998) pitävät suomalaisen julkishallinnon arviointitoiminnan puutteena mm. sitä, että arviointitieto kytkeään päätöksentekoon heikonlaisesti. Toisaalta etukäteisarvioinnin asema on myös jäänyt vähäiseksi verrattuna jatkuvan arvioinnin ja jälkikäteisarvioinnin asemiin.

Arviointitutkimuksen merkitys on viime vuosien aikana kasvanut entisestään. Virtasen (2005: 62, 72–73) mielestä 2000-luvulla on selvästi nähtävissä, että arviointitiedon tuottamisella on olennainen osuus julkishallinnon tietotuotannossa, arviointitulosten avulla hallitaan tietoa ja tietämystä (knowledge management). Odotettavissa on, että arvioinnin rooli nousee aikaisempaa tärkeämmäksi. Uusien sovellusten kautta arvioinnin toimintatavat ja -kulttuuri kehittyvät kaiken aikaa. Evaluointitutkimusten kehityksessä keskeisenä kysymyksenä edelleenkin säilyy se, kuinka hyvin arviointitietoa pystytään hyödyntämään päätöksenteossa ja toimintakäytännöissä.

Tässä tutkimuksessa evaluointi perustuu toimija- ja asiakashaastatteluihin. Haastattelujen käyttö perustuu tutkijan käsitykseen tiedonkeruumenetelmien sopivuudesta tällä aihealueella verrattuna esimerkiksi kyselyllä saataviin tuloksiin. Myös aiemmat haastattelukokemukset antoisina ja luottamuksellisina osoittivat menetelmän toimivaksi ja informatiiviseksi. Haastateltavien suorittama arviointi on jälkikäteisarviointia, tutkijan analysointi perustuu tutkimusaineistoon. Vartiaisen ja Lähdesmäen (1997) evaluointia voidaan toteuttaa suorittamishetkellä tapahtuvana arviointina (on going), etukäteisarviointina (ex ante) tai jälkikäteisarviointina (ex post). Tutkimuskohteena olevilla vaiheilla ja näkökulmilla tähdätään ongelma-kohtien löytämiseen rakentavasti ja kehittämislouenteisesti.

Kokoava tarkastelu

Toimintapolitiikan tarkasteluun liittyvä policy-prosessi ohjaus-, toimeenpano- ja evaluointivaiheineen kuvaa tutkimuksellisia kiinnostuskohteitani sekä työni teoreettista ankkuroitumista näihin aiheisiin. Edellä kuvatun teoriakehikön kautta tarkastelen maatalouden vesiensuojelun etenemistä vastaavanlaisella prosessimaisuudella tavoitetasolta paikalliseen toteuttamiseen. Kansalliset vesiensuojelustra-

tegiat muodostavat sekä maatalouden vesiensuojelun kehityskaaren että ohjausrakennelman, jonka puitteissa vesiensuojelua toteutetaan. Strategiset linjaukset osoittavat yhteiskunnallista tahtotilaa, niitä vesiensuojelullisia päämääriä, jonka puitteissa ohjaus tapahtuu. Tämä yleisempi, toimintaa ohjaava tarkastelutapa luo pohjan erityisemmälle tarkastelulle case Kyrönjoen puitteissa, missä tavoitteet muuntuvat toimeenpanoprosessien kautta tuotoksiksi ja niitä seuraaviksi vaikutuksiksi. Käytännössä policy-prosessin vaiheet eivät etene vaiheesta seuraavaan, vaan toimivat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa.

Keskustasolla strateginen ohjaus on uuden julkisjohtamisen myötä muuttunut tavoitteellisemmaksi ja tulospainotteiseksi. Tavoitteet määritetään yleisten tarpeiden perusteella ja tuloksellisuutta mitataan viime kädessä toiminnan vaikutuksilla ja kustannus- tehokkuudella. Toiminnoilla pitää olla vaikuttavuutta. Näitä periaatteita edellytetään ympäristötoiminnoilta. Usein vaikutukset näkyvät varsin pitkällä viiveellä, siksi keskityn tässä työssä prosessituloksiin kuten toimijoiden ja viljelijöiden väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen, sitoutumis- ja vastuukyky- myksiin sekä toiminnan evaluointiin.

Tässä tutkimuksessa toimeenpanoteoreettinen perusta liittyy kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Tällä ns. ylä- ja alatasen näkökulmilla tuon esiin politiikan ja hallinnon vuorovaikutteisena, toinen toisiinsa vaikuttavina osioina (Goggin & al. 1990). Tutkimuksessa on keskeistä myös toimija- ja asiakaslähtöinen evaluointiote. Evaluointia on toteutettu moniportaisesti sekä ohjaajien, toimeenpanijoiden että toteuttajien eli asiakkaiden näkökulmista. Luontevalta ja tärkeältä tuntui se, että tutkimuksessa selvitetään myös viljelijöiden käsityksiä asioista. Evaluaatiossa pluraalisen perustan tavoitteena on, että tutkimus paljastaa useampia erilaisia näkökulmia tutkittavista ilmiöistä (Subirats 1995: 145–14; Harisalo et al. 2007: 54). Tähän evaluointi vuorovaikutteisena ja sosiaalisena prosessina antaa hyvän mahdollisuuden. Kokemukset ovat hyödynnettävissä toimintapolitiikan eri vaiheissa toiminnan muotoilusta uudelleen muotoiluun.

Kuvaan käytännössä ohjauksen ja hallinnan -käsitteillä ylhäältä alaspäin suuntautuvaa ohjausta ja sen muuttumista verkostomaisemmaksi toiminnaksi, missä alueellisilla ja paikallisilla näkökulmilla sekä asiakaslähtöisyydellä on merkityksensä. Tässä prosessissa kohderyhmien osalle on jäänyt toimenpiteiden toteuttaminen kuitenkin ilman suoranaista mahdollisuutta vaikuttaa ohjaukseen. Huolimatta siitä, että alhaalta ylöspäin suuntautuvaa toimintaa ja asiakkaiden osallistumista suunnitteluun ja päätöksentekoon korostetaankin julistuksissa ja ohjelmatasolla. Tämä seikka saattaa vaikuttaa siihen, miten hyvin asetetut tavoitteet ja toteutettavat toimenpiteet vastaavat toisiaan. Hallinnonaloja koskevissa tulosohjauksissa

toiminnoilta edellytetään sitä, että niillä on ollut myönteisiä vaikutuksia. Yhä useammin kysytään toimintojen vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Tutkimuksen kysymyksen asettelusta yhteenvedona voidaan todeta, miten hyvin valtiojohtoisella ohjauksella ja ohjauskeinoilla voidaan saavuttaa vesiensuojelua koskevat kansainväliset ja kansalliset tavoitteet. Kun tavoitteiden saavuttaminen on kiinni alueellisista ja paikallisista toimenpiteistä, ja kun niitä on toteuttamassa pääasiassa yksittäiset kohderyhmän jäsenet. Tässä mielessä ohjausteoreettinen tarkastelu on mielenkiintoinen ja useampaan suuntaan vaikuttava asia. Hallinnollisesti tarkasteltuna ohjaus liittyy vähintäänkin politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, mutta myös hallintotasojen väliseen suhteeseen. Käytännön tasolla kyse on yleisemmin valtion ja kansalaisten välisestä suhteesta (Peters 2001: 4–7; Rekilä 2006: 56).

3 METODISET VALINNAT, AINEISTOT JA NIIDEN KÄSITTELY

Kerroin ensimmäisessä pääluvussa tutkimusasetelmastani ja -kysymyksistäni sekä Kyrönjoki-caseen liittyvistä aikaisemmista tutkimustöistäni tutkimustehtäväni kannalta. Tässä luvussa teen selkoa tutkimuksen metodisista valinnoista ja tutkimusaineistoistani. Maatalouden vesiensuojelun tarkasteluajankohta painottuu pääasiallisesti EU-aikaisiin ympäristötukiohjelmakausiin (1995–99 & 2000–06), vaikka lähtökohta-aineistona tutkimuksessa ovat vuosina 1993–94 suorittamani toimija- ja viljelijähaastattelut. Olen syventänyt tutkimusperspektiiviä uusilla toimija- ja viljelijähaastatteluilla vuosina 2001–02 ja 2006. Tutkimuksen dokumenttiaineistona ovat vesiensuojelun tavoiteohjelmat, maatalouden ympäristöohjelmat sekä ympäristöoppaat.

3.1 Kvalitatiivinen tutkimus ja metodiset valinnat

Tutkimus perustuu kvalitatiiviseen eli laadulliseen tutkimusotteeseen. Kvalitatiivista tutkimusotetta puoltaa se, että maatalouden vesiensuojelupolitiikka muodostaa hyvin kompleksisen ja vuorovaikutteisen toimintakentän. Yleensä tällaisia monimutkaisia vuorovaikutussuhteita on varsin vaikea, usein jopa mahdoton, mitata kvantitatiivisesti. Kvalitatiivinen tutkimusote antaa enemmän mahdollisuuksia tutkia tiettyä kohdetta kokonaisvaltaisemmin ja yksityiskohtaisemmin, sillä tutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat laadulliset asiat merkityksineen. Laadullista näkemystä tarvitaan vesiensuojelun ohjauksesta ja toimeenpanosta toimijoiden ja viljelijöiden kokemusten perusteella. Tässä oleellisten yhtäläisyyksien ja erojen tunnistamisessa on vaikea kvantitatiivisella tutkimuksella tutkia.

Kvalitatiivisessa tutkimusmenetelmässä tiedon hankinta on kokonaisvaltaista, aineistoa kootaan todellisista olosuhteista. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohdantana on todellisen elämän kuvaaminen sisältäen ajatuksen, että todellisuus muodostuu monista toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Kohteen mahdollisimman kokonaisvaltaisen tutkimisen tarkoituksena on pikemminkin löytää tosiasioita kuin paljastaa ja todentaa niitä. Kvalitatiivisessa analyysissä vaikeutena pidetään sitä, kuinka oleellinen asia voidaan erottaa varsin kompleksisesta kokonaisuudesta. Toisaalta hankalaksi koetaan se, että tutkijalla itsellään saattaa olla rajoitteita, jotka osaltaan voivat vaikuttaa analysoitavan tutkimusaineiston lopputulokseen. (Hirsjärvi et al. 2000: 152–155, 191–194.)

Ryynäsen (2005: 96–97) mukaan tutkijan subjektiiviselta tulkinnalta ei tyystin voida välttyäkään. Esimerkiksi Straussin ja Corbinin (1990: 41–47) mielestä tutkijalla on osuutensa aineiston hankinnassa ja sen analysoimisessa. Heidän käsitöksensä perusteella tutkija pystyy tunnistamaan tärkeät asiat aineistosta teoreettisen herkkyytensä tai tietoisuutensa avulla. Tämä antaa luottamusta tutkijan oman harkintakyvyn käyttöön sekä tutkimuksen alkuvaiheessa aineiston hankinnassa että myöhemmissä tutkimusvaiheissa kuten aineiston analysoimisessa, merkitysten antamisessa ja johtopäätösten tekemisessä.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on tutkimusmenetelmänä usein haastattelu, niin tässäkin työssä. Aineistoa on kerätty muillakin tutkimustavoilla kuten case-tutkimuksella ja dokumenteilla. Hirsjärven et al. (2000: 120, 123) mukaan tutkimusstrateginen valinta viittaa tutkimusmenetelmällisten ratkaisujen kokonaisuuteen. Tapaustutkimuksen valinta on yksi kolmesta traditionaalisesta tutkimusstrategiasta¹⁹, se kertoo jotain myös tutkimuksen tarkoituksesta. Tapaustutkimusstrategialla tarkoitetaan yksityiskohtaista tiedonsaantia yhdestä tai muutamasta tapauksesta. Siinä kiinnostuksen kohteena ovat ilmiöön liittyvät prosessit. Tutkimuksen empiirinen tarkastelu jakaantuu kahteen osioon. Yhtäältä kansallisen tason vesiensuojelun strategioiden ja ohjauksen yleisempään tarkasteluun sekä toisaalta vesiensuojelun toimeenpanoon ja toteuttamiseen erityisesti case-Kyrönjoen avulla Etelä-Pohjanmaalla. Molempien empiiristen osioiden aineistot perustuvat ensisijaisesti haastatteluihin.

Yinin (1984) mielestä tutkimusstrategisia valintoja tehtäessä on pohdittava tutkimusongelman luonnetta, tutkimuksen tarkoitusta ja tutkittavaan ilmiöön liittyviä seikkoja. Tutkimusongelma voi olla luonteeltaan kartoittava, kuvaileva, selittävä tai kenties ennustava. Tutkimuksessa on mietittävä mm. sitä, kuvataanko tutkimuksessa luonnollisesti tapahtuvia ilmiöitä vai edellyttääkö tutkimus jonkinasteista kontrollointia esimerkiksi käyttäytymisen ja toimintojen suhteen. Tai sitä, sijoittuuko tutkittava ilmiö ajallisesti joko menneisyyteen tai nykyaikaan. Kuvaan tutkimuksellani ajankohtaista ja luonnollisesti tapahtuvaa ilmiötä, joka ajallisesti sijoittuu menneisyyteen tai lähimenneisyyteen.

Tutkimusongelmani on luonteeltaan enemmänkin kuvaileva ja selittävä kuin kartoittava tai ennustava. Jonkinlaista ennustettavuutta voidaan löytää esiin tulevista ympäristöpoliittisissa kehitysvaiheista, joiden perusteella voidaan tarkastella tulevaisuuden toimintatapoja. Vesiensuojelu on edelleenkin tarpeellista toimintaa.

¹⁹ Muita traditionaalisia tutkimusstrategioita ovat kokeellinen tutkimus ja survey-tutkimus (Hirsjärvi et al. 2000: 122–123)

Tutkimukseni on käytännön toimintaan orientoitunutta tutkimusta. Niiniluodon (2002: 26) mukaan käytäntöön orientoituneet tutkimusongelmat ovat tyypeiltään deskriptiivisiä tai generalisoivia. Tutkimukseni edustaa ns. deskriptiivista asetelmaa, kuvaan sillä maatalouden ympäristöpolitiikan, tarkemmin ympäristötukijärjestelmän, tilaa 1990-luvun vaihteesta vuoteen 2007. Generalisoivaa tutkimusasetelmaa käytetään, kun kartoitetaan johonkin 'systeemiin' liittyviä säännönmukaisuuksia. Generalisoivan tutkimusasetelman avulla pyritään luotettavien ennustusten tai tulosten tekemiseen. Tutkimukseni pitkittäisen tutkimusperiodin ansiosta maatalouden ympäristöpolitiikan kehittyminen on nähtävissä jatkumona, välillä lineaarisesti ja välillä staattisesti edistyneenä prosessina. Toimeenpanoa on lähestytty myös toteuttajien eli kohderyhmän näkökulmista. Tutkimukseni tarjoaa tietoa politiikan, hallinnon ja toteuttajien välisestä vuorovaikutuksesta.

Case Kyrönjoki kuvaa vesiensuojelun toimeenpanoa todellisessa toimintaympäristössä. Yin (1993) määrittelee case-tutkimuksen empiiriseksi tutkimukseksi, jossa ajankohtaisia ilmiöitä tutkitaan luonnollisissa yhteyksissä. Rajat ilmiön ja kontekstin välillä eivät välttämättä ole aina täysin selvärajaisia. Case-tutkimus on kokonaisvaltaista kuvausta ilmiön laadusta, jossa todellisuutta tulkitaan ja tarkastellaan yksityiskohtaisesti eri näkökulmista. Case-tutkimuksessa ollaan kiinnostettu luonnollisessa ympäristössä tapahtuvasta toiminnasta, siinä lähtökohtaisesti luotetaan yksilöiden kykyyn muodostaa merkityksiä siitä maailmasta, jossa he toimivat. Tässä työssä tuon toimija- ja viljelijähaastatteluilla esiin yksittäisiä, mutta kuitenkin useammalta eri taholta tulevia näkökulmia, joiden avulla hahmotetaan vesiensuojelua kokonaisvaltaisena prosessina.

Case-tutkimusta tehtäessä on huomioitava, että tutkittava kohde saattaa poiketa toimintatavoiltaan muista vastaavista tapauksista. Case-tutkimusten ei yleensä katsota koskevan laajoja joukkoja, eivätkä ne varsinaisesti sovellu yleistysten tekemiseen. Andersenin (1993: 54–56) mukaan ympäristöpolitiikan tutkimuksessa on enemmän hyötyä yksittäisistä ja harvoista menestyneistä tapauksista. Jokisen (2001: 78–80) mielestä maailmassa ei ole vain yhtä ympäristöpoliittista toimeenpanomallia, jonka avulla ongelmat saadaan kuriin. Toimintapolitiikkaa joudutaan alati muuttamaan ja määrittelemään uudelleen. Ympäristöpolitiikan yleisempiin tavoitteisiin ja kestäväen kehityksen strategioihin sisältyy peitellympiä intressiristiriitoja, jotka tulevat esiin vasta ympäristöpoliittisia käytäntöjä analysoivissa tapaustutkimuksissa. Case-tutkimustapaa voi kuitenkin pitää kokeellisena, vaikka löydökset saattavat olla yleistettävissä teoriaan. Kokeellisten tulosten perusteella teoriaa voidaan arvioida uudelleen tai muuttaa. Metodologisesti case-tutkimuksen avulla on mahdollisuus vaikuttaa teorioiden kehittelyyn.

Haastattelut perustuvat kieleen, käsitteisiin ja merkitykseen. Haastattelumenetelmällä on omat etunsa. Haastateltavaksi valitut henkilöt tulevat yleensä mukaan tutkimukseen, se on tärkeää tilanteissa, joissa muilla menetelmillä, kuten kyselyllä, ei saada vastauksia tutkimusongelmaan. Suora kielellinen vuorovaikutus haastateltavan kanssa antaa tutkijalle tietynlaista joustavuutta toimia tilanteen edellyttämällä tavalla. Tutkija voi pyytää selventämään epäselviä vastauksia tai perustelemaan mielipiteitä. Haastateltavalle se antaa mahdollisuuden toimia tutkimustilanteessa subjektina ja ilmaista vapaasti omia ajatuksiaan käsiteltävästä aiheesta. Se on aikaa vievä menetelmä, sillä haastattelut on suunniteltava ja tehtävä huolellisesti. Tutkijan pohdittavana on muun muassa se, onko haastateltavien vastaukset heidän todellisia mielipiteitään vai kenties odotettuja mielipiteitä. (Hirsjärvi et al. 2000: 191–194; Hirsjärvi & Hurme 2001: 4.)

Haastateltavien mielipiteiden todellisuutta koskeva pohdinta liittyy *validiteetti*-ongelmaan, kuinka tutkija voi tietää ilmaisevatko toimijat todellisen mielipiteensä vai eivät. Hirsjärven ja Hurmeen (2000: 186–187) mukaan validiteetilla tarkoitetaan pätevyyttä, tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. Reliabiliteetti puolestaan tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta, toisin sanoen tutkimuksen kykyä antaa luotettavia tuloksia. Goggin et al. (1990: 186–187) puhuvat koodaamiseen liittyvistä reliabiliteetti-ongelmista, tällä he viittaavat siihen, että pienien lauseiden tai sivulauseiden tulkitseminen voi tapahtua myös monin tavoin.

Kvalen (1989: 85–86) mukaan ladullisen tutkimuksen validiteetin kannalta on tärkeä pohtia sitä, ketä haastateltaviksi valitaan. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdejoukon valinta on tarkoituksenmukaista, valintaa voidaan luonnehtia harkinnanvaraiseksi otannaksi. Harkinnanvarainen otanta²⁰ on kyseessä silloin, kun kohteena on ainoastaan yksi tapaus. Valinta on perusteltavissa teorian kannalta niin sanotulla kriittisellä tapauksella, jolloin kyseessä on äärimmäinen tai ainutlaatuinen tapaus. (Uusitalo 1991: 75–78; Hirsjärvi et al. 2000: 152–155, 191–194.) Haastateltavana on ollut maatalous- ja ympäristöalan toimijoita keskus-, alue- ja paikallistason organisaatioista sekä neuvonta- ja tuottajajärjestöistä. Kaikilla haastateltavilla on kokemusta maatalouden vesiensuojelusta. Viljelijähaastattelut toteuttavat asiakaslähtöistä tarkastelutapaa ja tuovat esiin sen, miten kohde-ryhmä kokee asemansa ohjauksen ja sääntelyn kohteena.

²⁰ Hirsjärven ja Hurmeen (2001: 58–59) mielestä kvalitatiivisessa tutkimuksessa puhutaan yleensä harkinnanvaraisesta näytteestä mieluummin kuin otoksesta.

Tutkimushaastattelulajeja on useampia. Lajit ovat strukturoitavissa strukturoituun lomakehaastatteluun, puolistrukturoituun teemahaastatteluun ja strukturoimattomaan avoimeen haastatteluun. Valitsin haastattelulajikseni puolistrukturoidun teemahaastattelun. Teemahaastattelut mahdollistavat kartoittamisen, teemoilla viitataan tutkimuksen kannalta keskeisiin aihealueisiin. Tutkimusongelmaan liittyviä teema-alueita ohjataan teoreettisesta viitekehystä käsin. Teema-alueet olisi hyvä olla pelkistettyjä, jotta erilaisia asioita ja asioiden välisiä suhteita voidaan kartoittaa avoimen haastattelun tapaan. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 41–47.)

Puolistrukturoitu teemahaastattelu sopii aineistonkeruumenetelmänä tähän työhön, kartoitin haastattelun sisältöä ja teemoja lähinnä toimeenpanon lähtökohdista. Niissä keskityin organisatorisiin rakenteisiin, tehtäviin ja rooleihin sekä toimeenpanon osalta ohjelmalähtöisistä tavoitteista, yhteistyöverkostoihin sekä toimenpiteiden toteuttamiseen. Organisatorisilla lähtökohdilla tarkoitan toimijoiden työtehtäviin ja rooleihin liittyviä asioita maatalouden vesiensuojelun edistämiseksi. Haastattelukysymyksillä olen systemaattisesti tuonut esiin koko prosessin eteneminen tavoitetasolta ja toteuttajatasolle.

Työn johtavana periaatteena on induktiivinen työskentelyprosessi. Menetelmällisesti se etenee tunnetuista yksityisyyksistä yleiseen päätelmään tai väitteeseen. Induktiivinen päättely eli yleisen totuuden päättely tapahtuu yhden tai useamman todetun yksittäistapauksen perusteella (Suuri Sivistyssanakirja 2000). Aineistoa tarkastellaan monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti. Kvalitatiiviselle tapaustutkimusprosessille on ominaista, että lähtökohtaoletukset muuttuvat prosessin edetessä. Siinä ei pyritä todentamaan ennalta annettuja hypoteeseja. Tutkimusaineiston tarkastelu tuo enemmänkin esiin uusia käsitteitä ja yhteyksiä sekä syvällisempää ymmärtämistä tutkittavasta todellisuudesta. (Niiniluoto 1983: 30; Syrjälä, Ahonen, Syrjäläinen & Saari 1994: 15; Salminen 1999: 29–37.)

3.2 Toimija- ja viljelijähaastattelut vuosina 1993–94, 2001–02 ja 2006

Tutkimuksen kolme haastatteluvaihetta esitellään taulukossa 5. Tutkimus perustuu kokonaisvaltaisen lähestymistavan luonteen mukaisesti pitkäjaksoiseen tutkimusperiodiin. Hasenfeldin ja Brockin (1991: 452–453) mukaan ohjauksen ja toimeenpanon välisten prosessien selvittämiseen tarvitaan yleensä vähintään 8-10 vuoden aikajännettä. Tämä muun muassa siksi, että eri toimintojen välisistä suhteista olisi saatavilla riittävästi palautetta.

Ensimmäiset toimija- ja viljelijähaastattelut (N = 20) vuosina 1993-4 muodostavat lähtökohta-aineiston. Nämä haastattelut liittyivät kansallisen maatalouspolitiikan aikakauteen ja Maaseudun ympäristöohjelmaan (YM 1992), jota ehdittiin soveltaa vain muutama vuosi ennen Suomen EU-jäsenyyttä vuonna 1995. Viisi toimija-haastattelua keskushallintotasolla ajoittuivat vuodelle 1993²¹, seitsemän toimija-haastattelua Etelä-Pohjanmaalla kesäkuulle 1994 ja kahdeksan viljelijähaastattelua marraskuulle 1994. Suoritin tuolloin kaikki haastattelut toimijoiden työpaikoilla, ja viljelijähaastattelut maatiloilla Ilmajoen, Isonkyrön, Jalasjärven, Kauha-joen, Kurikan, Ylistaron ja Vähänkyrön kunnissa.

Sain kuntien maatalousviranomaisten ystävällisellä avustuksella viljelijöiden yhteystietoja. Viljelijöiden valintaa varten asetin muutamia kriteereitä, kuten tilan sijainti Kyrönjoen varrella, tilan tuotantosuuntana joko karja- tai viljatila, osalla tiloista olisi teetettynä tilakohtainen ympäristönhoitosuunnitelma ja osalla ei, sekä viljelijöiden ikärakenteen vaihtelevuus. Otokseen pyrittiin saamaan alueen keski-vertotiloja, Etelä-Pohjanmaalla keskimääräinen peltoala oli 15.2 hehtaaria.

Vuosina 2001–2 tehdyt haastattelut (N = 28) ovat pääaineistoa, jolloin haastatteluvien määrä oli suurimmillaan. Kuusi keskustason toimijahaastattelua tehtiin toimijoiden työpaikoilla ja kaksi puhelimitse. Alue- ja paikallistason haastatteluita viisi suoritettiin toimijoiden työpaikoilla ja kolme haastattelua puhelimitse. Puhelinhaastatteluihin päädyttiin sellaisten henkilöiden kanssa, joille etukäteen sovittu haastatteluajankohta ei sopinutkaan joko työkiireiden tai sairastumisten takia. Haastateltavat saivat kysymyslomakkeet etukäteen postitse. Pääaineisto-haastattelut ajoittuivat EU:n ympäristöohjelman toisen kauden alkuun vuosille 2001–2. Näin kaikilla haastateltavilla oli kokemusta ensimmäisestä ympäristötutkiohjelmakaudesta (1995–1999) ja toinen kausi (2000–2006) oli käynnistynyt.

Ennen pääaineiston haastatteluosuutta tein yhden esihaastattelun²² syksyllä 2001 Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa testatakseni haastattelulomakkeen teema-alueiden relevanttisuutta ja kysymysten ymmärrettävyyttä. Esihaastattelu antoi vertailutaustaa maatalouden vesiensuojelusta Lounais-Suomessa, jolla on merkitystä Saaristomeren vesiensuojelun kannalta.

²¹ Tässä tutkimuksessa huomioidaan vuosien 1993–1994 haastatteluista vain ne, jotka käsittelevät maatalouden vesiensuojelua. Osa tuolloin suoritetuista haastatteluista käsitteli myös metsätalouden vesiensuojelua, jota tässä työssä ei käsitellä lainkaan. Haastattelut maa- ja metsätalouden osalta on raportoitu lisensiaatintyössä (Vilkki 1995).

²² Hirsjärven ja Hurmeen (2000: 72–73) mukaan esihaastatteluilla testataan haastattelurunkoa, aihepiirien järjestystä ja hypoteettisia kysymyksiä sekä myös haastattelun kestoa. Esihaastattelusta saatujen kokemusten perusteella voidaan tehdä tarpeellisia muutoksia haastattelulomakkeeseen.

Taulukko 5. Toimija- ja viljelijähaastattelujen kohdentuminen.

HAASTATELTAVAT 1993-94:		HAASTATELTAVAT 2001-02:		HAASTATELTAVAT 2006:	
Keskustaso:	5	Keskustaso:	8	Keskustaso:	2
Maa- ja metsätalousministeriö	3	Maa- ja metsätalousministeriö	2	Maa- ja metsätalousministeriö	1
Ympäristöministeriö	1	Ympäristöministeriö	2	Ympäristöministeriö	1
Vesi- ja ympäristöhallitus	1	Suomen ympäristökeskus	1		
		Maaseutukeskusten Liitto	1		
		Maataloustuottajain Keskusliitto	1		
		Ympäristöasiantuntija	1		
Alue- ja paikallistaso:	7	Alue- ja paikallistaso:	8	Alue- ja paikallistaso:	4
Vesi- ja ympäristöpiiri	2	Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto	2	Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto	1
Maaseutuelinkeinopiiri	1	Länsi-Suomen ympäristökeskus	2	Länsi-Suomen ympäristökeskus	1
Maaseutukeskus	1	Pohjanmaan maaseutukeskus	1	ProAgria E-P:n maaseutukeskus	1
Kunnan maaseutusihiteeri	1	Kunnan maatalousviranomaiset	2	Kunnan maatalousviranomaiset	1
Kunnan ympäristösihteeri	1	Etelä-Pohjanmaan Maataloustuottajain Liitto	1		
Tuottajainliitto	1				
Viljelijät	8	Viljelijät	12	Viljelijät	4
Ilmajoki, Isokyrö, Jalasjärvi, Kauhajoki, Kurikka, Ylistaro ja Vähäkyrö		Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhajoki, Kurikka ja Ylistaro		Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhajoki	
N yhteensä	20		28		10

Kolmannet täydentävät haastattelut (N = 10) suoritin vuonna 2006. Näissä haastatteluissa käsiteltiin pääasiassa EU:n toista ympäristötukiohjelmakautta (2000-2006), mutta osaksi myös kolmanteen kauteen (2007-2013) liittyviä odotuksia, koska tukiohjelmakautta koskevat valmistelut olivat loppusuoralla. Täydentävät haastattelut suoritettiin puhelimitse. Toimijat saivat kysymykset sähköpostitse etukäteen nähtäväksi haastattelupyynnön yhteydessä. Otin yhteyttä viljelijöihin

puhelimitse, he eivät pitäneet kysymysten lähettämistä etukäteen tarpeellisena. Keskustason haastattelut käsitellään pääluvussa neljä. Alue- ja paikallistason toimija- ja viljelijähaastattelut käsitellään pääluvussa viisi.

Haastattelujen lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu seuraavia dokumenttiaineistoja: Vesiensuojelun tavoiteohjelmat, Maatalouden ympäristöohjelmat (Ympäristöministeriö 1992a, Maa- ja metsätalousministeriö 1994; 1999b). Viljelijöille suunnatuista oppaista tarkastelussa ovat olleet Hyvät viljelymenetelmät (1993), Tavanomainen hyvä viljelykäytäntö (2001) sekä Puhdas ympäristö - korvaamaton rikkaus (MTK 1990), Yhteinen Ympäristömme (MTK & MKL 1989) ja Viljellen ja varjellen ... (MTK 2001).

3.3 Viljelijöiden taustatietoja

Vuonna 1994 viljelijähaastattelut kohdistuivat Ilmajoen, Isonkyrön, Jalasjärven, Kauhajoen, Kurikan, Vähänkyrön ja Ylistaron kuntiin. Viljelijöiden yhteystietonsa sain em. kuntien maatalousviranomaisilta. Vuosina 2002 ja 2006 viljelijähaastattelut kohdistuivat eri viljelijöihin kuin vuonna 1994 tilojen lopettamisten, sukupolvenvaihdosten, ja eläkkeelle siirtymisten takia. Viljelijöiden yhteystietoja varten anoin maaseutuelinkeinorekisterilain mukaisen luvan maa- ja metsätalousministeriöltä. MMM myönsi luvan²³ hakemukseeni. Ministeriön tietopalvelukeskuksen kautta sain noin 25 viljelijän yhteystiedot seuraavista Etelä-Pohjanmaan kunnista: Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhajoki, Kurikka ja Ylistaro. Yhteystiedot sain. Harkinnanvaraisesti valittavilta viljelijöiltä edellytettiin, että heillä oli perus- ja erityistukisopimukseen perustuvia ympäristö- ja vesistötoimenpiteitä tukikaudella 1995–1999.

Vuonna 1994 haastatelluista viljelijöistä seitsemän oli miestä ja yksi nainen. Heidän ikänsä vaihteli 28–57 vuoden välillä. Kaksi vanhinta viljelijää oli viljellyt päätoimisesti lähes 25 vuotta. Yksi viljelijä oli toiminut päätoimisena runsaat 10 vuotta, hän oli sitä ennen hoitanut tilaa ulkopuolisen työnsä ohella useita vuosia. Kahdella viljelijällä oli päätoimista tilanpitoa kertynyt noin 10 vuotta ja kolmella viljelijällä 2–3 vuotta sukupolvenvaihdoksesta lähtien. Viljelijöiden koulutustausta vaihteli seuraavasti. Neljällä viljelijällä kahdeksasta oli maatalousalan koulutus, muilla oli joko auton asentajan, metallialan tai kauppatieteellinen koulutustausta. Kaikki viljelijät toimivat kotitiloillaan. Tilojen peltopinta-ala vaihteli 20–33 hehtaarin välillä, joillakin tiloilla oli lisäksi vuokrattua peltoa 10 hehtaarin ja run-

²³ Lupanumero 29/081/2001.

saaseen 20 hehtaariin. Joukossa oli viisi maitotalous- ja karjatilaa sekä kolme sikataloustilaa.

Vuonna 2002 haastateltavana oli 12 viljelijää Ilmajoen, Jalasjärven, Kauhajoen, Kurikan ja Ylistaron kunnista. Viljelijöiden joukkoon kuului maidontuottajia, lihankasvattajia ja viljan- ja siemenviljantuottajia. Tilat edustivat yhtä luomutilaa lukuun ottamatta tavanomaista viljelyä eli perinteistä maataloustuotantoa. Kyseisellä maitotaloustilalla oli siirrytty luomutuotantoon 1996. Postitin lähetekirjeeni kysymyslomakkeineen tuolloin 13 viljelijälle haastattelututkimukseeni osallistumisesta. Sen jälkeen soitin viljelijöille sopiakseni tarkemman haastatteluajankohdan. Tästä joukosta kymmenen viljelijää suostui haastateltavaksi ja kolme viljelijää kieltäytyi haastatteluista perustelluista syistä. Lähetin samanlaisen kirjeen vielä kolmelle uudelle viljelijälle, joista kaksi osallistui haastatteluun. Vuonna 2006 tein neljä täydentävää viljelijähaastattelua puhelimitse edellä mainitussa viljelijäryhmässä. Viljelijät olivat edelleen perustukijärjestelmässä mukana, heillä oli lisäksi myös erityistukiin ja lisätoimenpiteisiin liittyviä sopimuksia.

Yksitoista viljelijää kahdestatoista toimi päätoimisina maanviljelijöinä. Kahdella viljelijällä oli yritystoimintaa tilanpidon ohella liitännäiselinkeinona, toisella metallialan ja toisella konepuolen yritystoimintaa. Kaksi viljelijää teki sivutoimista palkkatyötä työtilanteidensa mukaan. Toinen heistä toimii EU-tukikaavakkeiden täyttäjänä, ja toinen rakennustöissä. Ainoastaan yksi haastateltava harjoitti maataloutta sivutoimisesti ja ilmoitti päätoimensa olevan rakennustyön. Kaksi viljelijää oli myös työskennellyt TE-keskuksen maaseutuosastolla EU-aikana, joten heillä oli tilanpidon lisäksi kokemusta maatalousviranomaisena toimimisesta.

Ikärakenteeltaan viljelijät jakautuivat neljään ikäryhmään 26–35, 36–45, 46–55 ja 56–65-vuotiaisiin, kussakin ryhmässä oli 3 viljelijää. Suurin osa viljelijöistä oli isännöinyt tilaansa pitkään. Neljällä viljelijällä kokemusta oli kertynyt 30–40, neljällä 15–20, kahdella runsaan 10 ja yhdellä 5 vuoden ajalta. Kahden viljelijän osalta tilalla oli tehty sukupolvenvaihdos vuoden 2001 aikana, viljelyä jatkaa kummallakin oma poika.

Viljelijöiden koulutusta kysyttäessä neljä viljelijää ilmoitti käyneensä ammattikoulun, kolme opiston ja yksi akateemisen koulutuksen. Neljällä viljelijällä ei ollut ammatillista koulutustausta, he olivat työskennelleet tiloilla nuoresta saakka. Mikäli viljelijällä ei itsellään ollut maatalousalan koulutusta, niin he toivat haastatteluissa esiin sen, että puolisoilla on maatalousalan koulutustausta. Koulutus koettiin siten hyvin tärkeäksi osaksi maataloutta. Viljelijät arvostivat koulutusta ja sitä hyödynnettiin tiloilla.

Tilojen peltohehtaarikoot vaihtelivat 10-110 hehtaariin vuokramaineen, sillä kuudella viljelijällä oli vuokrattua peltomaata omien peltojensa lisäksi. Neljällä viljelijällä oli peltoa 10 hehtaarista runsaaseen 30 hehtaariin. Neljän muun viljelijän osalta peltojen koko vaihteli runsaasta 50 hehtaarista runsaaseen 80 hehtaariin. Kahdella viljelijällä oli peltoa 110 hehtaaria. Kaksi viljelijää jätti mainitsematta peltohehtaarinsa. Perinteisesti Suomessa on ollut pientilatuotantoa. 1990-luvulla tilakoot ovat kasvaneet, sillä pientilat on koettu tuotannollisen kehityksen esteiksi. Peltokoot ovat kasvaneet Etelä-Pohjanmaalla. Puolet haastateltavista ilmoittikin vuokranneensa lisää peltoalaa eläkkeelle jääneiltä viljelijöiltä ja viljelyn lopettaneilta naapureilta.

Tilojen tuotantosuunnat vaihtelivat viljantuotannosta maidon- ja lihantuotantoon. Neljä tilaa oli keskittynyt viljan- ja rypsinviljelyyn ja yksi tila siementuotantoon. Eräällä viljatilalla oli luovuttu sikataloudesta 1990-luvulla. Karjataloustiloja oli seitsemän. Näistä neljä oli maitotaloustilaa, joista kahdella oli lisäksi lihakarjankasvatusta ja yhdellä perunanviljelyä. Kaksi oli sikataloustilaa, joista toisessa kasvatettiin sekä lihasikoja että porsaita, toisessa pelkästään lihasikoja. Yksi oli broilerientuotantotila. Broilerintuotantotilalla oli tuplattu broilereiden määrä oli 30 000 broilerista 60 000 broileriin. Sikatiloilla oli noin 700 ja runsaat 1000 sikaa.

Neljällä tilalla seitsemästä kotieläintilasta eläinmääriä oli lisätty. Sikataloustiloilla eläinten määrä oli kaksinkertaistunut, esimerkiksi toisella tilalla lihasikoja oli lisätty 500 siasta runsaaseen 1000 sikaan. Tuotannon tehostaminen näkyi myös siinä että, vaikka sikojen määrä oli vain kaksinkertaistunut, oli tuotantomäärä kolmikertaistunut. Maito- ja lihataloustiloilla eläinten määrää oli myös lisätty. Eläinmäärien lisääminen on edellyttänyt tuotantorakennusten laajentamista ja rakentamista. Osa niistä on liittynyt tuotantotoimintaedellytysten parantamiseen ja osa on liittynyt EU-kautena tulleisiin vaatimuksiin lantavarastojen ja kiinteiden pohjien rakentamiseen.

3.4 Kyrönjoki-case

Kyrönjoen valintaan tapaustutkimukseksi on useita perusteita. Vesi- ja ympäristöhallitus (1993) nimesi Kyrönjoen ilman Seinäjoen haaraa yhdeksi vesiensuojelun painopistealueista, jossa maatalouden harjoittajilta edellytetään toimenpiteitä vesistö- kuormituksen vähentämiseksi. Jokia ja järviä koskevassa käyttökelpoisuusluokittelussa Kyrönjoen veden laatu on pääosin luokiteltu kuuluvaksi toiseksi huonoimpaan luokkaan eli välttäväksi. Kyrönjoki on tunnustettu maisemallisista ja kulttuurisista arvoistaan. Kyrönjokilaakson kulttuurimaisema kuuluu valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin, perinteiset elinkeinot ovat muokanneet

luonnon- ja kulttuuripiirteitä. Kyrönjoella on myös merkitystä kalatalouden ja virkistyskäytön osalta. Vesiensuojelullista painoarvoa lisää se, että Kyrönjoen vettä käytetään raakaveden lähteenä. (Ympäristöministeriö 1992b; 1993; Heikkilä 2000)

Vesiensuojelutarvetta voidaan tarkastella peltoalan ja vesistön välisellä suhteella. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella peltoja on paljon vesistöihin verrattuna eli noin 15 % koko Suomen peltoalasta. Alueella viljelyksessä olevaa peltoa on noin 360 000 ha. Kyrönjokilaakso on maamme peltovaltaisimpia alueita, sillä painopisteeksi määritellyllä valuma-alueella (3 912 km²) pellon osuus on 32 % maankäytöstä. Muissa jokilaaksoissa peltoa on keskimäärin 9 %. Maataloudessa on myös tapahtunut alueellista erikoistumista tilojen tuotantorakenteen muuttumisen myötä. Karjatilojen määrä on vähentynyt ja yksiköt ovat kasvaneet. Nautakarjan pito on keskittynyt maan keskiosiin muun muassa Etelä-Pohjanmaalle, kun Etelä- ja Lounais-Suomessa on erikoistuttu viljanviljelyyn. (Hakola, Kujanpää & Rautio 1997: 8, 11.)

Kyrönjoen varrella on hyvin monenlaisia toimintoja, jotka kaikki vaikuttavat sen tilaan. Maa- ja metsätalouden ja niihin liittyvien kuivatustoimintojen lisäksi on olemassa tulvasuojelua ja voimatalouden säännöstelyä sekä asutusta, teollisuutta ja turvetuotantoa. Kyrönjoen ravinnekuormitus muodostuu pääasiassa hajakuormituksesta, minkä lisäksi vesistöön kohdistuu huomattava kiintoainekuormitus. Typpikuormitusta on Kyrönjokeen arvioitu tulevan vuosittain 3 760 tonnia ja fosforikuormitusta tulevan 240 tonnia valuma-alueen maankäyttömuotojen ja toimintojen perusteella. Tilastojen valossa peltoviljely on merkittävin kuormittajana sekä fosfori- että typpikuormituksessa. Karjatalous on huomattavasti pienempi kuormittaja, sen osuus näyttää olevan suurempi fosforikuormituksessa kuin typpikuormituksessa. (Kyrönjoki Elävä joki 1999: 18–19.)

Kyrönjoki on toiminut mallijokena EU:n Life Environment -rahoitteisessa projektissa. Siinä on kehitetty päätöksenteon apuvälineitä valuma-alueen maankäytön ohjauksessa. Kyrönjoki kuuluu myös Itämeren alueelliseen verkostoon (Bernet Catch²⁴), jonka tarkoituksena on saada rehevöityminen hallintaan ja varmistaa ekologisen tasapainon saavuttaminen. Hanke liittyy läheisesti EU:n vesipolitiikan direktiiviin kansalliseen toimeenpanoon. Direktiivi ohjaa vesihallintomme toimintaa 2004–2015 välisenä aikana. Vesipuidedirektiivissä korostetaan paikallisten

²⁴ Bernet Catch = Baltic Eutrophication Regional Network, perustettu 1999. Network on the implementation of EU Water Framework Directive in the Baltic Sea Catchment. Hankkeessa on mukana vesistöalueita Suomen lisäksi Eestistä, Puolasta, Ruotsista, Saksasta, Tanskasta ja Venäjältä. (Bernet Catch Theme Report 2006)

toimijoiden ja väestön mahdollisuutta osallistua avoimesti vesienhoidon suunnitteluun omilla vesistöalueillaan. (Kyrönjoki Elävä joki 1999; Bernet 2001.)

Taulukko 6. Arvio kokonaisfosfori- ja typpikuormitusten jakautuminen Kyrönjoessa (Kyrönjoen vesistöalueen alustava hoito-ohjelma 2006: 11).

	Fosfori %	Typpi %
Peltoviljely	58	46
Karjatalous	6	2
Haja-asutus	9	4
Metsätalous	3	3
Pistekuormitus	3	9
Turvetuotanto	2	3
Turkistarhaus	0	0
Laskeuma	1	2
Luonnonhuuhtoutuma	18	31
Yhteensä	100	100

3.5 Haastateltavien valinnat ja haastattelujen toteuttaminen

Toimijahaastattelut on pääosin tehty samojen henkilöiden parissa keskustasolla ja Etelä-Pohjanmaan organisaatioissa. Lähes kaikilla on pitkäaikaista kokemusta maatalouden vesiensuojeluasioista. Ainoastaan kaksi henkilöä on toiminut maatalouden vesiensuojeluasioiden parissa vuodesta 1995 lähtien. Ympäristötukiohjelman toteuttaminen on lisännyt työntekijöiden määrää erityisesti maataloushallinnossa. Toimijoiden asiantuntemus liittyy maatalouden ympäristön- ja vesiensuojelun sisällölliseen ja ajalliseen kehittymiseen. Toimija- ja viljelijähaastattelut on toteutettu yksilöhaastatteluina²⁵, paitsi keskustasolla vuonna 1993 suoritettut haastattelut, jolloin maa- ja metsätalousministeriössä oli yhtä aikaa haastateltavana kolme henkilöä.

²⁵ Haastattelumuotona voi esim. olla ryhmähaastattelun pari- ja täsmäryhmähaastattelut tai puhe-
linhaastattelut, eri haastattelumuotoja voidaan käyttää myös toisiaan täydentävinä (Hirsjärvi &
Hurme 2000: 61–65).

Vuoden 1994 viljelijähaastattelut kohdistuivat eri ryhmään kuin vuosina 2002 ja 2006. Maatalouden rakennemuutosten, tilojen lopettamisten ja sukupolvenvaihdosten myötä oli perusteltua valita uusi viljelijäryhmä haastatteluja varten. Maakuntaliittojen perustaminen Etelä-Pohjanmaalla on myös vaikuttanut kuntakohtaisiin valintoihin. Uusia viljelijähaastatteluja ei enää suoritettu Isonkyrön ja Vähänkyrön kunnissa kuten vuonna 1994, sillä ne kuuluvat hallinnollisesti Pohjanmaan maakuntaan eikä Etelä-Pohjanmaan maakuntaan, missä suurin osa tämän tutkimuksen kohteena olevista alue- ja paikallistason organisaatioista toimii.

Haastattelut ovat luonteeltaan teemahaastatteluita. Vuosina 1993–94 teema-alueet muodostuivat organisaatioiden välisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä viljelijöiden kanssa. Haastatteluissa 2001–02 ja 2006 teemoina olivat sekä yhteistyö keskustason ja paikallis- ja aluetason organisaatioiden kanssa että yhteistyö viljelijöiden kanssa. Näiden lisäksi pohdittiin millä tavoin yhteistyötä, organisoitumista, toimeenpanoa ja ohjauskeinoja voitaisiin kehittää. Haastattelulomakkeet ovat tutkimuksen liitteinä.

Toimintapolitiikan ohjausta koskevissa toimijahaastatteluissa keskustasolla keskusteltiin yleisemmin suomalaisesta maatalouden vesiensuojelupolitiikasta ja strategioista 1990-luvulta alkaen. Etelä-Pohjanmaalla toimijahaastatteluissa keskityttiin Kyrönjoen vesiensuojelun toimeenpanoon, toimijoiden väliseen yhteistyön ja viljelijäyhteistyöhön. Viljelijähaastatteluilla valaistiin toimeenpanoon ja käytännön toimenpiteisiin liittyviä kokemuksia.

Ensimmäisestä haastatteluvaiheesta (1993–4) kertyi raakamateriaalia 350 sivua ja toisesta (2001–2) runsaat 300 sivua. Haastattelut taltioitiin nauhurilla ja purettiin sen jälkeen kirjallisen muotoon sanasta sanaan, jotta mitään merkittävää ei jäisi havaitsematta. Kolmannessa haastatteluvaiheessa (2006) käytettiin tiivistettyä kysymyslomaketta ja vastaukset kirjattiin puhelinkeskustelujen aikana. Haastatteluaineistoa käytetään tutkimuksessa pääasiassa suorina lainauksina, jotka on eroteltu muusta tekstistä kappaleiden sisennyksillä ja lainausmerkeillä. Aineistoa käytetään myös kappaleissa epäsuorina lainauksina virkkeissä ja lyhyinä parin sanan kommentteina. Nämä kohdat on eroteltu muusta tekstistä lainausmerkeillä.

Raportoidessani tutkimustani viittaan monin paikoin haastatteluaineistoihin. Suoria haastatteluviittauksia on poimittu empiirisestä aineistosta, kun niillä on merkittävyyttä tutkimuskohteen kannalta. Haastatteluviittauksen yhteyteen on merkitty toimijaa edustavan organisaation nimi ja vuosiluku, jolloin haastattelu on suoritettu. Viljelijäviittauksiin on lisätty heidän kotikuntiansa nimet ja haastatteluvuosi.

Laadullisen tutkimuksen lähestymistavan perusulottuvuuksina Töttö (2000) pitää mitä ja miten -kysymyksiä, joista ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen antaa

kuvauksen tutkittavasta ilmiöstä. Toiseen kysymykseen vastaaminen antaa selityksen siitä, miten jokin asia on syntynyt ja kehittynyt. Jälkimmäinen kysymys kiinnittää huomiota ilmiötä koskeviin prosesseihin eikä etsi sellaisia kausaalisia selitysmalleja, kuten määrällisessä lähestymistavassa tehdään perinteisesti miksi - kysymyksillä.

Aineistojen analysoimisessa hyödynnän sisällönanalyysia. Eskolan (2001: 136–137) mukaan analyysia voidaan toteuttaa aineistolähtöisesti, teoriasidonnaisesti tai teorialähtöisesti. Ensimmäisessä teoriaa konstruoidaan aineistosta; toisessa tehdään teoreettisia kytkeviä, ne eivät kuitenkaan pohjautu suoraan teoriaan; ja kolmannessa lähdetään perinteisesti teoriasta ja siihen palataan empiirisen osuuden jälkeen. Sisällönanalyysin avulla aineistosta pyritään välittämään selkeä ja kokonainen näkemys tutkittavasta ilmiöstä. Analyysissä aineisto käydään läpi, luokittelun ja teoretisoinnin jälkeen aineistosta etsitään erilaisten ilmiöiden esiintymistiheyttä ja poikkeavuuksia. Analyysistä saatua tulosta tarkastellaan laajemmassa kehikossa. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 110) Tutkittavan ilmiön ymmärtäminen perustuu aineistolähtöisesti teorialähtöiseen analyysiin. Teoria toimii analyysin apuna, vaikka analyysiyksiköt valitaan aineistosta. Tutkimuskohteen kuvaaminen tapahtuu aineistoon tutustumisen, luokittelun ja teoretisoinnin kautta (Metsämuuronen 2000: 54). Toimija ja viljelijähaastatteluilla asiaan perehdytään tutkittavien näkökulmasta. Empiirisenä aineistona ovat myös dokumenttitarkastelut.

Laadullisessa tutkimuksessa on arvioitava tutkimuksen luotettavuutta (reliabiliteettia) ja pätevyyttä (validiteettia). Luotettavuutta parantaa, mikäli tutkimuksen eri vaiheet sekä aineiston tuottamisen olosuhteet ja luokittelun perusteet selostetaan tarkasti. Myös luokittelujen tekemisen polku on hyvä tuoda esiin, jotta tiedetään mihin tutkija tulkintansa perustaa. (Hirsjärvi & al. 2000: 213–215). Tutkimuksessa kerrotaan haastatteluajankohdat, haastateltavien organisaatiot ja paikat, missä haastattelut on suoritettu. Haastateltavien nimien julkaiseminen jätetään tekemättä haastateltavien toivomuksesta. Tutkijan tulkinta perustuu haastateltavien lausuntoihin, jotka näkyvät suorina tai epäsuorina lainauksina tutkimuksessa. Luotettavuudella osoitetaan sitä, että mittaustulokset ovat toistettavia ja tuloksiin ei liity sattumanvaraisuuksia. Tässä työssä aineiston luotettavuuteen on pyritty monitasoisella ja -tahoisella tarkastelutavalla.

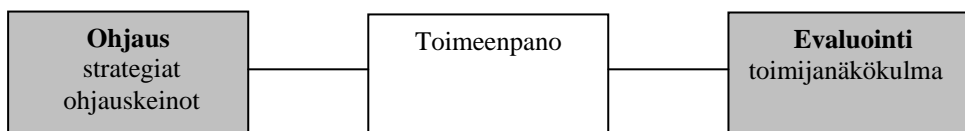
Tulkinnan perusteita käsittelee hermeneutiikka tieteenfilosofisena suuntauksena. Laadullisen tutkimuksen yhteydessä viitataan usein hermeneutiikkaan ja ymmärättävään tutkimusotteeseen. Ymmärryksen ehtona ja seurauksena on tulkinta. Hermeneuttinen kehä muodostuu ymmärtämisen ja tulkinnan vuorottelusta, kokonaisuutta ei voi ymmärtää ilman osien ja kokonaisuuden suhteuttamista toisiinsa. Tulkinnalla jalostetaan tutkittavaa asiaa ymmärrettävämmäksi. Aineistolähtöinen

analyysi pyrkii ilmiön ymmärtämiseen, siinä ei edellytetä ennakkohypoteeseja. Kansallisissa strategioissa ja niiden alueellisessa ja paikallisessa toteuttamisessa käsitellään yhteistoimintaan liittyviä kysymyksiä, mistä syystä tutkimusta voi luonnehtia laadullisesti suuntautuneeksi ja ilmiöiden ymmärtämiseen tähtääväksi tutkimukseksi. (Helenius 1990: 69–77; Eskola & Suoranta 1999: 13–24.)

4 MINISTERIÖTASON OHJAUS: VESIENSUOJELU-STRATEGIAT MAATALOUDESSA

Ensimmäisessä empiirisessä osassa käsitellään kansallisia vesiensuojelustrategioita ja vesiensuojelun kehittymistä 1990-luvun alusta vuoteen 2007 saakka. Teoreettisena lähtökohtana on toimeenpanotutkimuksen ylhäältä alas -lähestymistapa. Toimintapolitiikan tutkimus lähtee usein liikkeelle toiminnan alkuunpanosta ja sitä suuntaavasta ohjauksesta. Toimintapolitiikkaa pidetään toiminnan alkuunpanijana, kiinnostavaa siinä on toimintaohjelman kyky ohjata ja kehittää tavoiteltua toimintaa ja käyttäytymistä (Barrett & Fudge 1981: 11–13; Sabatier 1986: 35–37). Ympäristöstrategiat ja ohjauskeinot ohjaavat maatalouden vesiensuojelun toimeenpanoa sekä maatalous- ja ympäristösektoreiden välistä yhteistyötä.

Tutkimuskohteena on policy-prosessin toiminnan ohjaus ja sitä evaluoiva vaihe kuvion 3 mukaisesti. Tätä tutkimusosaa täydentää toinen empiirinen osa pääluvussa viisi. Tällä tavalla maatalouden vesiensuojelupolitiikka linjauksineen tulee tunnetuksi laajempänä ja yleisempänä kansallisena ilmiönä, jonka puitteissa toimeenpanon edistäminen alueellisesti ja paikallisesti tapahtuu. Evaluointi liittyy läheisesti policy-prosessiin. Evaluointi vuorovaikutteisena prosessina tuo esiin useammanlaisia näkökulmia ja kehittämideoita, jotka ovat tarpeellisia tavoitteiden saavuttamisessa ja toimintojen parantamisessa (Subirats 1995: 145–149). Evaluoinnilla parannetaan ohjauksen ja toimeenpanon välisiä suhteita ja toimintatapoja tulevaisuuden toimintaa varten.



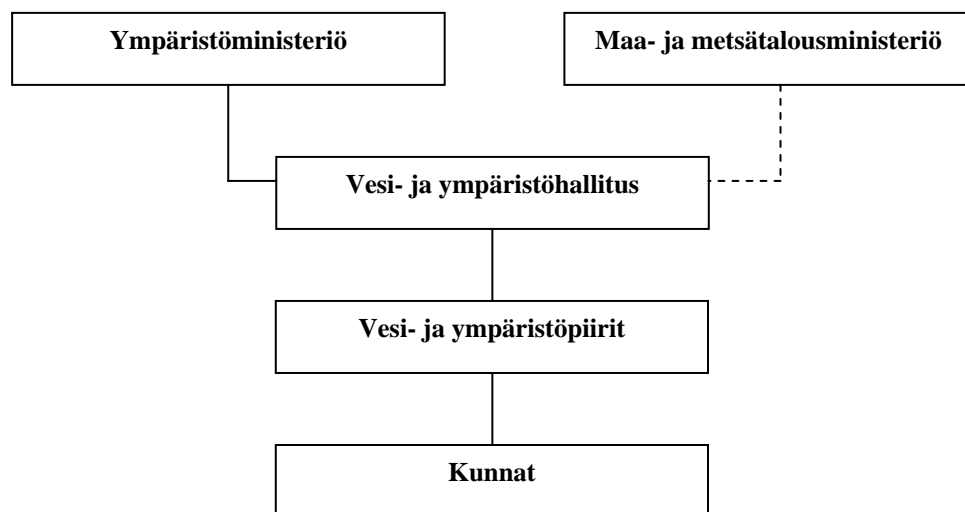
Kuvio 4. Policy-prosessin vaiheista tutkimuskohteena ohjaus.

4.1 Maatalous- ja ympäristöhallinnon organisoituminen 1990-luvulla

Vaikka ympäristöhallinto organisoitiin vasta 1980-luvulla, on hallintoa uudistettu lähes koko ajan. Ympäristöhallinnossa on ollut kaksi kehityslinjaa, hallintoa on keskitetty hallintoreformien muodossa tai tehtäviä on hajautettu keskushallintoviranomaisilta alue- ja paikallishallintoviranomaisille (Hermansson & Joas 1996; Mickwitz 2006: 13). 1980-luvulla tehtäviä siirrettiin keskushallinnolta kunnallisil-

le ympäristöviranomaisille ja 1990-luvulla alueellisille viranomaisille lisäämällä ympäristö- ja maataloushallinnon yhteistyötä.

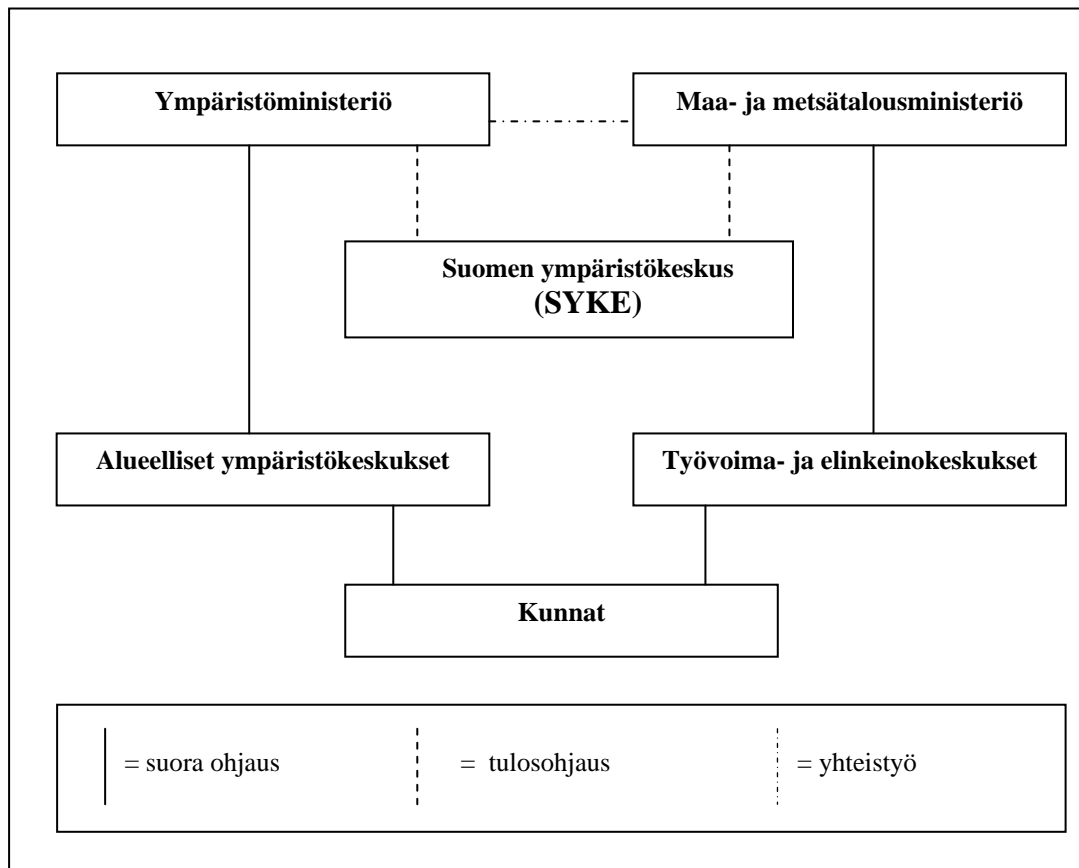
Hallinnon uudistamista on tavoiteltu pitkään. Komiteanmietinnössä (1986: 129) keskeisenä hallintopolitiikan toimintalinjauksena oli hallinnon hajauttaminen, siinä esitettiin uudistuksia keskushallinnolle keskusvirastojärjestelmän lakkauttamiseksi ja kehittämiskeskusten perustamiseksi. Toimintalinjausten perusteella alueorganisaatioita on muutettu ja keskusvirastoja lakkautettu. Kuvion 4 mukaisesti maatalouden ympäristöpolitiikasta keskushallinnossa vastaavat ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö sekä asiantuntijakeskuksena Suomen ympäristökeskus (myöh. SYKE) toiminta-alueinaan koko maa. Piirihallintoviranomaisina toimivat alueelliset ympäristökeskukset (13) ja Työvoima- ja elinkeinokeskukset (15). Paikallishallintoa edustavat kuntien maataloussihteerit ja ympäristönsuojelusihteerit.



Kuvio 5. Ympäristöhallinto ennen 1.3.1995.

Kuviossa 5 esitetään 1990-luvun alussa voimassa ollutta organisointimallia, tätä aikakautta edustavat vuosina 1993–94 suoritettavat haastattelut. Empiiristä aineistoa on myös ajalta ennen ympäristöhallinnon organisaatiomuutosta ja EU-jäsenyyttä. Pääministeri Ahon hallitus hyväksyi syyskuussa 1994 EU:n ympäristötukiesityksen vuosille 1995–1999.

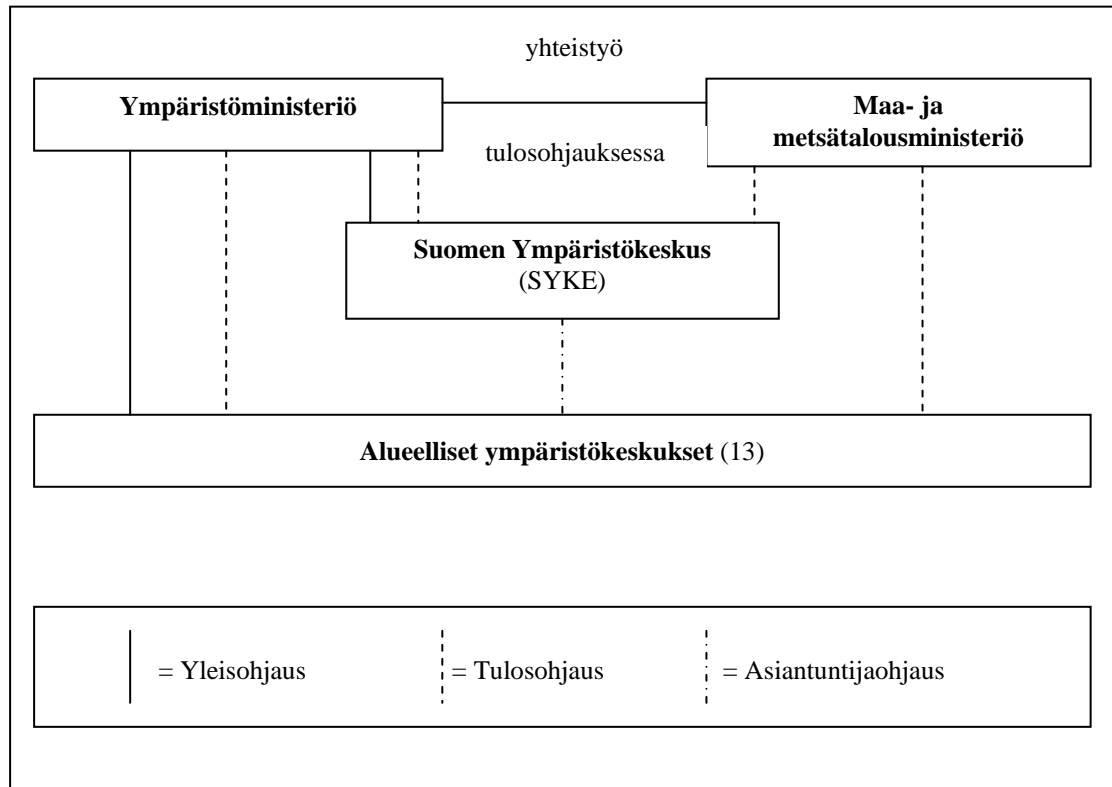
Ympäristöhallinnon kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1995 (Laki ympäristöhallinnosta 55/1995). Sen myötä lääninhallitusten ympäristöosastot sekä vesi- ja ympäristöpiirit yhdistettiin 13 alueelliseksi ympäristökeskukseksi. Alueellisista ympäristökeskuksista tuli ympäristöhallinnon käytännön toimien vastuuviranomaisia, kun pääosa viranomaistehtävistä, valvonta-, ohjaus- ja lupa-asioista siirrettiin keskusvirastosta niiden tehtäviksi. Ne toimivat suoraan ympäristöministeriön alaisina yksiköinä, ne ovat osittain myös maa- ja metsätalousministeriön tulosohjauksessa. (Alanen, Suventola & Lappalainen 1999: 232–233).



Kuvio 6. Ympäristöhallinto 1.3.1995 jälkeen.

Kuviossa 6 osoitetaan se, että ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö vastaavat yhteistyössä ympäristöhallinnon tulosohjauksesta. Ympäristöministeriön ohjaus on perusteiltaan sekä tulos- että yleisohjausta, kun maa- ja metsätalousministeriön ohjaus on pelkästään tulosohjausta kohteinaan Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset. SYKEN ja alueellisten ympäristökeskusten vuorovaikutus on asiantuntemukseen perustuvaa ohjausta. Ohjauksessa

tapahtuu muutoksia hallinnon tuottavuusohjelman toteuttamisen myötä, sopimuksissa asetetaan tulostavoitteiden lisäksi myös tehokkuustavoitteista.



Kuvio 7. Ympäristöhallinnon ohjaus, yhteistyösuhteet ja merkkien selitykset. (vrt. Alanen, Suventola & Lappalainen 1999: 234)

Sektoreiden välinen yhteistyö on tiivistynyt ministeriöiden lisäksi muiden viranomaisten ja toimijoiden välillä. Hallinnon uudelleenrakentaminen ja johtaminen on ollut tarpeen, koska alueorganisaatioiden vastuulla on ympäristölakien ja -säädösten sekä toimintaohjelmien toimeenpano. Tehtäväsiirrot ja yhteistyön lisäämisvaateet ovat edenneet ylhäältä alaspäin asetettuina tavoitteina erilaisissa toimintaohjelmissa. Ympäristöhallinnon kokonaisuudistuksessa vuonna 1995 entisestä vesi- ja ympäristöhallituksesta muodostettiin Suomen ympäristökeskus, joka toimii ympäristönsuojelun tutkimus- ja kehittämiskeskuksena. SYKEN ja alueellisten ympäristökeskusten välinen vuorovaikutus perustuu asiantuntijaohjaukseen perinteisen ohjauksen ja valvonnan sijasta. Ympäristöministeriö ohjaa yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa ympäristökeskusten maaseudun ympäristöasioita hoitavan ympäristönsuojeluosaston toimintaa. Nykyistä vesiensuojelun organisointimallia koskevat haastattelut suoritettiin vuosina 2001–2002 ja 2006.

4.2 Kansallisesta vesiensuojelusta maatalouden ympäristöstrategioihin

4.2.1 *Vesiensuojelun alkutaival*

Vesilaki (264/1961) tuli voimaan 1962 ja vesihallitus²⁶ perustettiin 1970 (18/1970). Toimintapolitiikkaamme vaikuttavat myös kansainvälisillä tasoilla asetetut lähtökohdat. Suomessa ja monissa maissa vesiensuojelua on ohjannut yli 30 vuotta Itämeren merellistä ympäristöä koskeva suojelusopimus, Helsinki Convention. Ensimmäinen Helsingin sopimus allekirjoitettiin vuonna 1974. Helsingin sopimukseen lisättiin vuonna 1988 maataloutta ja sen päästöjen hallintaa koskeva täydennys. Sopimusta on uudistettu 1992 (SopS 2/2000) vesiensuojelun tehostamiseksi. (Helsingin komissio 1994; Furman, Dahlström & Hamari 1998: 150-152; Komiteanmietintö 2004: 18.)

Helsingin sopimus ja sen toimeenpanevan elimen Itämeren suojelukomission (HELCOM) toiminta ovat luoneet pohjaa Itämeren suojelulle monella eri tasolla. Eri maissa on laadittu kansallisia ja sektorikohtaisia vesiensuojeluohjelmia Itämeren rehevöitymisen vähentämiseksi. Itämeren valuma-alue on laaja. Se alkaa Suomen ja Ruotsin pohjoisosista ja käsittää yhdeksän rantavaltion (Ruotsi, Suomi, Venäjä, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Saksa ja Tanska) Itämereen laskevat alueet. Uuden Itämeren suojelusopimuksen ovat allekirjoittaneet edellä mainittujen rantavaltioiden lisäksi EY:n komissio (Komiteanmietintö 2004: 18).

Typpi- ja fosforikuormituksen huomattava vähentäminen on ollut strategisena päämääränä 1980-luvulta lähtien. Vesiensuojelua on ohjattu valtioneuvoston periaatepäätöksiin perustuvilla tavoiteohjelmilla. Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995 (Ympäristöministeriö 1988) sekä Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 (Ympäristöministeriö 1998) ja siihen liittyvä toimenpideohjelma (Ympäristöministeriö 1999) ovat olleet yhteneväisiä kansainvälisten sopimusten kanssa. Esimerkiksi Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa (Ympäristöministeriö 1988) on esitetty samat puolittamistavoitteet, kuten Helsingin sopimuksen julkilausumassa (Helsingin komissio 1994). Julkilausuma perustui Itämeren ympäristöministereiden vuonna 1998 tekemään päätökseen, jonka mukaan valtiot sitoutuvat 50 %:n vesistökuormituksen vähentämistavoitteeseen vuoteen 1995 mennessä.

²⁶ Vesihallitus muutettiin ensin vesi- ja ympäristöhallitukseksi 1986 (24/86) ja sitten Suomen ympäristökeskukseksi 1.3.1995 (55/95) alkaen ympäristöhallinnon uudistuksessa.

Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 (Suomen ympäristökeskus 2006) taustaselvityksessä on tarkasteltu osa-alueita erilaisin toimenpidevaihtoehdoin eikä niille ole vielä määritelty vesiensuojelutoimia, -keinoja tai tavoitetasoja. Uutta ohjelmassa on se, että esimerkiksi maatalouden ravinnepäästöjen vähentämistä tarkastellaan laajemmissa puitteissa kuin vesiensuojelupoliittisesta näkökulmasta mm. maatalous-, vero- ja energiapoliittisista näkökulmista. Myös yhteyksiä maankäytön suunnitteluun on painotettu. Tavoiteohjelman valmistelussa on ollut uutta sen sovittaminen yhteen EU:n vesipolitiikan puitedirektiiviin ja siihen liittyvään vesienhoidon suunnitteluun. Kansallisilla vesienhoitoalueilla on parhaillaan käynnissä alueellisten vesienhoitosuunnitelmien laadinta.

EU:n maatalouden ympäristötukijärjestelmän perustuu yhteisön asetukseen (2078/92), se edellyttää maatalouden tuotantomenetelmiltä maaseudun säilyttämistä ja ympäristönsuojelun huomioimista. Ympäristöpolitiikan kannalta katsottuna jäsenmaat ovat saaneet monipuolisen keinovalikoiman paikallisten ongelmien ratkaisemiseksi ympäristötukijärjestelmän avulla. Ympäristötuen rahoittamiseen on ollut käytettävissä Maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (FEOGA) osana yhteistä maatalouspolitiikkaa. EU:n ympäristötukijärjestelmää toteutetaan kansallisilla ohjelmilla, joita maat ovat laatineet kansallisten ja paikallisten tarpeidensa perusteella. Maatalouspolitiikkaa ohjataan ympäristön kannalta suotuisampaan suuntaan. Viljelijöiden kannalta ohjelmille on yhteistä se, että toimenpiteisiin liitetty vapaaehtoisuus ja taloudellinen korvaus, viljelijöiden tulon menetyksiä tuetaan rahallisilla korvauksilla. (Jokinen 1998: 166–168.)

Yksityiskohtaisemmin maatalouden vesiensuojelua ovat ohjanneet maatalouden ympäristöohjelma (Ympäristöministeriö 1992a) ja EU:n ympäristötukiohjelmat tukijärjestelmineen (Maa- ja metsätalousministeriö 1994; 1999b). Esitys maatalouden ympäristötukijärjestelmäksi vuosille 2007–2013 (Maa- ja metsätalousministeriö 2006b: 53) perusteella ympäristötukijärjestelmä on toistaiseksi pääasiallisesti keino toteuttaa vesipuitedirektiivin tavoitteita vesistöjen valuma-alueilla. Vesipolitiikan puitedirektiivin tukimuodot ja niiden kohdentaminen liittyvät varsinaisesti vesienhoitosuunnitelmiin, jotka valmistuvat vuoden 2009 loppupuolella (emt. 53). Ohjelmien eriaikaisuutta on pidetty ongelmallisena. Maaseudun kehittämisohjelmaa täydennetään todennäköisesti vesipuitedirektiivitukien osalta kolmannella kaudella, jos vesiensuojelutoimenpiteissä ilmenee tehostamistarvetta.

Ympäristöpolitiikassa avautui uusi vaihe 1980-luvulla, kun taloudellisten ohjauskeinojen käyttöönotto lisääntyi Brundtland-komission raportin (Yhteinen tulevaisuutemme 1987) ja Rio de Janeiron ympäristökonferenssin vuonna 1992 (UNCED 1992) ansiosta. Taloudelliset keinot koettiin tarpeellisina kansallisella ja kansainvälisellä tasolla toimivina instrumentteina, joiden vaikuttavuuteen uskot-

tiin laajasti. OECD:n suosituksilla²⁷ ja Rion julistuksella kannustettiin lisäämään taloudellisten keinojen käyttöä saastuttaja maksaa -periaatteella. Tosin OECD on pitänyt taloudellisia tukia saastuttaja maksaa -periaatteen vastaisena. (Mickwitz 2006: 13–14.)

Taloudellisilla keinoilla ohjataan kuluttajien ja tuottajien käyttäytymistä. Lannoite-, polttoaine- ja sähköveroilla kerätään varoja ympäristönsuojeluun. Verohelpoituksilla ja ympäristötuilla kannustetaan toteuttamaan ympäristön kannalta parempia ratkaisuja. Taloudellisten keinojen etuina on pidetty sitä, että ne ovat kustannuksiltaan halvempia, ja sitä että ne edellyttävät vähemmän hallinnollista toimintaa. Taloudellisten keinojen uskottiin vaikuttavan paremmin lopputulokseen, mutta ne ovat myös herättäneet epäilyjä, sillä verojen, maksujen ja avustusten epäilyn toimivan vain teoriassa.

1990-luvulla on uusia ohjauskeinoja otettu käyttöön. Sairisen, Viinikaisen, Kannisen ja Lindholmin (1999: 257–258) mukaan taloudellinen ohjaus ja suunnitelluohjaus²⁸ ovat nousseet perinteisten oikeudellisen, hallinnollisen ja informaatio-ohjauksen rinnalle. Käytössä on myös neuvottelevaa yleisohjausta (vapaaehtoisia sopimuksia, konfliktien sovittelua) ja itseohjausta (yritysten ympäristöhallintajärjestelmät). Ohjauskeinoissa siirrytään enemmän sääntelystä itseohjaukseen. Itse- ja yhteisohjauksella tarkoitetaan vapaaehtoista lähestymistapaa, ne perustuvat valtiovallan ja talouselämän yhteisesti sopimiin ohjauksen muotoihin.

Yhteisohjaus kollektiivisena päätöksenteko- ja ohjausmuotona auttaa erityisesti ristiriita- ja monitoimijatilanteissa, joissa edellytetään konsensusta, yhteisvastuuta ja itsekontrollia. Itseohjaus viittaa yritysten omaan toimintaan, siinä julkinen valta ei ole varsinaisesti sopijaosapuoli, vaan enemmänkin toiminnan arvioija (Sairinen ja Teittinen 2000: 8). Perinteisiäkin keinoja tarvitaan, mm. markkinoiden vapautuminen ja tasapuolinen kilpailu edellyttävät oikeudellista ja hallinnollista²⁹ ohjausta. Vesiensuojelun ohjauskeinovalikoima on varsin monipuolinen. Hallinnollisia, taloudellisia ja informatiivisia ohjauskeinoja käytetään edelleenkin, mutta

²⁷ Taloudellisten ohjauskeinojen esiin nostaminen ympäristöpolitiikassa perustuu OECD:n esittämälle saastuttaja maksaa -periaatteelle (PPP = polluter pays principle) vastavedoksi 'määräys ja valvonta' -keinoille. OECD (1989) on esitellyt erityyppisiä taloudellisia ohjauskeinoja, joiden toimeenpanemiseksi edellytetään yhtäältä institutionaalisten ja toisaalta tavoiteryhmän toimijoiden tukea.

²⁸ Liittyy mm. ympäristövaikutusten arviointiin.

²⁹ Hakkarainen (2000a) sekä Sairinen et al. (1999) ovat jaotelleet oikeudellisen ja hallinnollisen ohjauksen erikseen toisin kuin tässä tutkimuksessa on tehty (hallinnolliset, taloudelliset, informatiiviset ja organisatoriset keinot).

ympäristötoimenpiteiden toteuttamisessa keskeisenä ovat vapaaehtoiset sopimukset, ympäristötuen perus- ja erityistukisopimukset.

Kansainvälinen vesiensuojelu on lähtöisin 1970-luvun vaihteesta. Suomessa vesistöjen tilan huonontumiseen kiinnitettiin huomiota 1950-luvulla. Vesiensuojelutyölle luotiin pohja vuonna 1962 voimaan tulleella vesilaille (264/61). Sitten kehitettiin kansallista vesihallintoa perustamalla vesihallitus 1970. Vesihallituksessa laadittiin vuonna 1974 ensimmäinen kansallinen vesiensuojeluohjelma vuosille 1975–1985, siinä keskityttiin pistekuormittajien, teollisuuden ja yhdyskuntien jätevesipäästöjen vähentämiseen. Maatalouden vesiensuojelu tuli uudeksi toiminta-alueeksi Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuodelle 1995 (Ympäristöministeriö 1988) laatimisen myötä. Kolmas Vesiensuojelun tavoiteohjelma (Suomen ympäristökeskus 1996) ulottui vuoteen 2005 saakka. Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 (Suomen ympäristökeskus 2006) valmistui keväällä 2006 ja on ollut sen jälkeen laajapohjaisella lausuntokierroksella.

Pohjoismaissa sektoriaalinen perinne on vahvasti ohjannut 1960- ja 1970-luvuilla alkanutta ympäristöpolitiikan organisoitumista ja siihen liittyvää ohjauskeinojen valintaa. Sittemmin maatalouden ympäristöpolitiikassa on desentralisoitu ja delegoitu alueellisille ja paikallisille viranomaisille. Selvimmin tämä kehitys on näkynyt Suomessa, mutta myös Ruotsissa ja Norjassa. Maatalousviranomaiset käsittelevät ympäristöasioita ja osallistuvat päätöksenteossa tavoitteiden asetteluun. Yhteistyö maanviljelijöiden, organisaatioiden ja julkisten instituutioiden välillä on luonteenomaista Pohjoismaille, maatalouden intressijärjestöillä on esimerkiksi avainasema toimeenpanorakenteessa. (Christiansen & Lundqvist 1996: 337–361; Eckerberg & Niemi-Iilahti 1996.)

Ympäristön- ja vesiensuojeluasioiden painoarvon kasvu on vaikuttanut ympäristö- ja muiden sektoreiden väliseen vuorovaikutukseen. Ympäristöasioita hoitavat useat viranomaiset hallinnon eri portaissa. Se on vaikuttanut hallinnon vertikaaliin ja horisontaalisiin prosesseihin, joiden kautta asiat viedään toteutukseen (Harrisalo et al. 2007: 37, 117). Toimintoja suunnitellaan ja ohjataan horisontaalisesti ministeriöiden välisenä yhteistyönä, alueellisten organisaatioiden välisenä yhteistyönä sekä osittain myös kuntien viranomaisten välisenä yhteistyönä. Vertikaalissa työnjaossa ministeriöt ohjaavat omia hallinnonalojaan alue- ja paikallistasolla lähinnä toteutumisen näkökulmasta.

4.2.2 *Vesiensuojelun tavoiteohjelmat strategisina ohjaajina*

Ensimmäinen Vesiensuojelun periaateohjelma soveltamisosineen (Vesihallitus 1974) osoittaa, että meillä on harjoitettu tavoitteellista vesiensuojelupolitiikkaa

1970-luvun alusta lähtien. Veden laadun muutoksia on tutkittu 1960-luvulta lähtien. Ohjelma keskittyi ensisijaisesti vähentämään teollisuuden ja yhdyskuntien päästöjä, joiden jätevesikuormituksille asetettiin osittain numeerisia tavoitteita. Jätevesikuormituksen aleneminen paransi veden laatua monissa paikoissa, mutta samalla havaittiin muiden kuormituslähteiden (hajakuormitus, kalankasvatus, turvetuotanto) vaikutusten vastaavasti lisääntyneen.

Maatilatalouden vesiensuojelutoimikunnan mietinnössä vuonna 1983 maatalouden ympäristövaikutukset nähtiin sen verran ongelmallisina, että elinkeinolta alettiin vaatia ympäristötoimenpiteitä vesistöjen pilaantumisen ehkäisemiseksi (Jokinen 1998: 164). Ne olivat lähinnä yksittäisiä maataloutta koskevia ympäristöongelmia. Myös Valtioneuvoston selonteissa eduskunnalle kiinnitettiin huomiota maa- ja metsätaloudesta aiheutuvaan hajakuormitukseen ja esitettiin toimenpiteitä niiden vähentämiseksi. Maatalouden vesistökuormitusta aiheuttavalle lietalan talvileivitykselle annettiin määräyksiä jo 1980-luvun alkupuolella (Statsrådets redogörelse ... 1984). Maatalouden katsottiin aiheuttavan jokivesistöjen pilaantumista erityisesti Etelä- ja Lounais-Suomessa maatalousvaltaisilla alueilla.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ympäristöpolitiikasta (1988) käsiteltiin maatalouden eri osa-alueiden ongelmia ja niitä koskevia toimenpidesuosituksia typpi- ja fosforikuormituksen vähentämiseksi. Karjankasvatus- ja peltoviljelytoimenpiteet ovat liittyneet lantavarastojen kunnostamiseen ja lannoitusmenetelmien kehittämiseen sekä ravinnepäästöjen vähentämiseen pintavesistöissä. Toimenpiteet tulivat näkyvästi esille toisessa Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa vuoteen 1995 (Ympäristöministeriö 1988), jota voidaan pitää ensimmäisenä viranomaisia velvoittavana maatalouden toimenpideohjelmana. Se valmistui valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun tehostamiseksi ja perustui vesiasiain neuvottelukunnan mietintöön (Komiteamietintö 1986). Maataloudelta odotettiin suhteellisesti samaa vesistökuormituksen vähennystä kuten muiltakin kuormittavilta toimintoilta. YM pyysi ohjelmaa valmisteltaessa lausuntoja lukuisilta tahoilta mm. MMM:lta, vesi- ja ympäristöhallitukselta ja MTK:lta.

Valtio on varannut rahaa vesiensuojeluinvestointien toteuttamiseen. Vesiensuojelun tavoiteohjelmassa (Ympäristöministeriö 1988) runsaan kolmen miljardin markan summasta maatalouden vesiensuojeluinvestointien osuus arveltiin olevan noin 500 miljoonaa markkaa, yhdyskuntien osuuden noin 800 miljoonaa markkaa, ja teollisuuden vesiensuojeluinvestointien osuuden olevan 1500–2150 miljoonaa markkaa. Teollisuuden vesiensuojeluinvestointien määrä on ollut yli 4,6 miljardia markkaa vuosina 1971–1982 vuoden 1987 hintatasossa laskettuna. Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden investoinnit ovat vastaavasti olleet noin 2,9 miljardia markkaa.

Taloudellisten ohjauskeinojen näkökulmasta on tärkeää ehkäistä päästöjen syntyminen. Taloudellisia ohjauskeinoja pohtineen työryhmän (Ympäristöministeriö 1991: 4) mielestä tähän tavoitteeseen päästään muuttamalla tuotantoa ympäristöystävällisemmäksi ja kehittämällä tuotantoteknisesti säästäviä ratkaisuja. Näin suuntaudutaan kestävämmän kehityksen³⁰ tielle. EU:n viides ympäristöohjelma vuosille 1993–2000 (1993) toteutti ympäristöpolitiikkaa tiedotuksella ja koulutuksella, mutta myös direktiiveillä sekä veroilla, maksuilla ja avustuksilla. Hallinnollisten ohjauskeinojen käyttö jäi vähäisemmäksi verrattuna aikaisempiin ympäristöohjelmiin. EU on korostanut alhaalta ylös tapahtuvaa yhteistyöperiaatetta (Sairinen ja Teittinen 2000: 31). Uusi lähestymistapa korostaa vuorovaikutuksen lisäämistä yhdessä toimimisen suuntaan siten, että kuormittaja on ongelman ratkaisija eikä pelkästään ongelman aiheuttaja.

Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 (Ympäristöministeriö 1998) -ohjelmassa yleisenä tavoitteena oli vähentää suoraan vesiin kohdistuvaa kuormitusta. Ohjelma on edellyttänyt lainsäädännön ja viranomaistoiminnan sekä sektorikohtaisten ohjauskeinojen kehittämistä, ja niiden lisäksi ympäristötietoisuuden lisäämistä ja taloudellista kannustamista. Myös kuormittajien omaehtoisuutta ja aktiivisuutta kuormitushaittojen vähentämiseksi vaadittiin teknisillä toimilla. Ohjelmassa oli useampia osatavoitteita. Maataloudessa peltoviljelyn ja karjatalouden haittojen vähentäminen kohdistui pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan. Typpi- ja fosforipäästöjen osalta vähentämistavoite vuodelle 2005 arvioitiin vuosien 1990–1993 keskimääräisen kuormituksen mukaan. Vesiensuojelutoimenpiteillä oletettiin kuormitustavoitteen puolittuvan peltoviljelyssä, ja kuormitustavoitteen olevan enää vajaan kuudesosan karjataloudessa 1990-luvun alun tilanteesta vuoteen 2005 mennessä.

Vesiensuojelun suuntaviivat -ohjelmassa (Suomen ympäristökeskus 2006) jatkettiin pitkäjänteistä ja tavoitteellista vesiensuojelupolitiikkaa kuten aiemminkin. Tässä valmistelussa oli uutta se, että valtakunnallista vesiensuojelua sovitetaan yhteen EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin perusteella vesienhoidon suunnittelussa. Suomessa on EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisia vesienhoitoalueita, joille laaditaan alueellisia vesienhoitosuunnitelmia vuoden 2009 loppuun mennessä.

³⁰ Kestävä kehitys -käsite juontaa juurensa jo 1960- ja 1970-luvuille (Ponnikas 1998: 27–28; Jokinen 1995: 60–61). Brundtlandin raportin (Yhteinen tulevaisuutemme 1987) myötä käsite on ollut näkyvämmän esillä mm. YK:n suurissa ympäristökokouksissa Riossa 1992, Kiotossa 1997 ja Johannesburgissa 2002. EU:n viidennessä ympäristöohjelmassa (Kohti kestävää kehitystä 1992) kestävä kehitys on keskeinen toimintatavoite talouden keskeisillä aloilla mm. maataloudessa. Käsite sisällytettiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimuksella Euroopan unionin oikeuteen (Euroopan unioni ja ympäristö 1998).

sä. Yhtenä näistä on laaja Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoito-alue, jonne Kyrönjoki kuuluu. Nykyisin vesiensuojelua tarkastellaan laajemmissa yhteydessä kuin aikaisemmin. Maatalouden päästöjen vähentämistä pohditaan myös maatalous-, vero-, energia- ja ilmastopoliittisissa kytkennöissä. Knoepfel (1995) painotti myös näitä kytkentöjä muuhun ympäristösuojeluun sekä maan- käyttöön liittyviä yhteyksiä.

Uudessa ohjelmassa (Suomen ympäristökeskus 2006: 34–36) osa-alueita tarkastellaan kolmen vaihtoehdon avulla. Ensimmäisessä vaihtoehdossa lähtökohtana on nykyisten toimien ja keinojen jatkaminen sekä niiden edelleen kehittäminen vesien rehevöitymisen alentamiseksi. Toiminta perustuisi ympäristötuen vaatimukseen ja nitraattiasetukseen nitraattien pääsyn rajoittamiseksi vesistöihin. Toisessa vaihtoehdossa pyritään toimenpiteiden selvään tehostamiseen uusien toimenpiteiden ja ohjauskeinojen avulla. Maataloudessa tämä vaihtoehto merkitsee toimenpiteiden kohdentamista ja keskittämistä ongelma-alueille lannoitustasoja vähentämällä sekä kasvipeitteisyyttä ja kesannointia lisäämällä. Kolmannessa vaihtoehdossa otetaan käyttöön edistyneimpiä tekniikoita, toiminnan rajoituksia ja lannan hyödyntämistä energiakäyttöön. Kuormituksen minimoimiseksi viljelyalaa muutetaan energiakasvien tuotantoon. Lantaongelman ratkaisemiseksi kehitetään biokaasutuotantoa karjatalousalueilla.

Kolmannella ympäristötukiohjelmakaudella 2007–2013 vesiensuojelutoimenpiteiden pitäisi tehostua. Itämeren rehevöityminen ja sinileväkukinnot ovat edelleen akuutteja aiheita. Rehevöitymistä vähentäviä toimenpiteitä edellytetään elinkeinojen lisäksi yksittäisiltä kansalaisilta. Kuormituksen vähentämisessä keskeisiä ovat perustuki- ja niitä täydentävät toimenpiteet, sillä hajakuormitus ei kuulu lupajärjestelmäämme. Toimenpiteiden kohdentamisessa lähtökohtana on se, että toimenpiteistä saadaan mahdollisimman suuri hyöty, tämä edellyttää hyvää valuma-aluekohtaista tuntemusta. Itämeren tilan parantamiseksi Suomi on jättänyt ehdotuksen HELCOMille, jonka mukaan kaikilta aluksilta kielletään jätevesien lasku Itämereen. (Mäkinen 2005: 15; Grönroos 2006; Maa- ja metsätalousministeriö 2006a; Suomen ympäristökeskus 2006; Ympäristöministeriö 2006c.)

Vesiensuojelun merkitys on tärkeä edelleenkin. Vesiensuojelua koskevista uudemmista kansainvälistä sopimuksista mainittakoon Suomenlahden suojelemiseksi aloitettu yhteistyö Venäjän, Viron ja Suomen kanssa vuonna 2004. EU:n komissio antoi ehdotuksen 2005 ns. meristrategiadirektiivistä, jotta sääolosuhteista johtuviin ääritilanteisiin osattaisiin varautua merialueilla. Ko. direktiivin perusteella on ympäristöministeriön johdolla valmisteltu kansallista rannikkostrategiaa yhteistyössä laajan toimijajoukon kanssa. Strategian tavoitteena on yhteen sovittaa eri toimintoja ja huomioida paikallisia tarpeita rannikkoalueilla. Yhteistä näil-

le hankkeille on paikallisuutta korostava lähestymistapa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen. (Suomen ympäristökeskus 2006: 8–10; Ympäristöministeriö 2006a.)

Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 -julkaisu perään kuuluttaa monenlaisia tutkimusteemoista mm. vesiensuojelutoimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen arviointia sekä kustannustehokkuuden kehittämistä. Tarpeellisena pidetään ohjauskeinojen kehittämistä erityisesti tehokkuuden näkökulmasta esimerkiksi integroitujen järjestelmien kehittämisellä, joilla voitaisiin arvioida ja hallita ihmisten aiheuttamia vaikutuksia ja toimenpiteitä vesistö- tai rannikkoalueittain. Tämä edellyttää alueellisten erityispiirteiden tutkimista sekä kansalaisten ja intressiryhmien mahdollisuutta osallistua suunnitteluprosessiin. (Suomen ympäristökeskus 2006.)

4.3 Maatalouden ympäristöohjelmien ohjaavuus

4.3.1 *Ympäristöorientoitumisesta ohjelmavastuuseen*

Maatalouden vesiensuojelutoimikunnan toiminta alkoi 1984. Työryhmäyhteistyötä on tehty lähes ympäristöministeriön perustamisesta lähtien. Aloite MMM:n ja YM:n määrätietoisen yhteistyön kehittämiseksi oli lähtöisin ympäristöministeriön kansliapäälliköltä. Ministeriöt asettivat Maatalouden ympäristönsuojelutyöryhmän vesistökuormituksen vähentämiseksi vuonna 1989 Vesiensuojelun tavoiteohjelman (Ympäristöministeriö 1988) velvoitteiden johdosta. Työryhmässä kehitettiin sektoreiden välistä yhteistyötä sekä tehtiin ehdotuksia vesiensuojelun toimenpiteiksi, keskustelua herätti myös käytettävien ohjauskeinojen riittävyys. Vesiensuojeluohjauksessa päädyttiin 1990-luvun vaihteessa ensisijaisesti neuvontaan, minkä lisäksi tuettiin vesiensuojeluinvestointeja. Säädännöllisten ohjauskeinojen käyttöönottoa harkittaisiin sitten, jos maatalouden vesiensuojelu ei edisty riittävästi neuvonnan ja taloudellisten keinojen avulla. (Maa- ja metsätalousministeriö 1991; Vilkki 1995: 70, 80).

Taloudellisia ohjauskeinoja pohdittiin laajemmin 1990-luvun vaihteessa maatalouden kuormituksen vähentämiseksi (Ympäristöministeriö 1991). Toimenpiteiksi esitettiin suojakaistoja, viljelytekniikkaa, lantasaäiliöiden suurentamista ja puristenesteen varastointia. Nämä tulivat paremmin tutuiksi maatalouden ympäristöohjelmissa (Ympäristöministeriö 1992; Maa- ja metsätalousministeriö 1994). Keskusteluissa oli esillä sellaisiakin toimenpiteitä, joita ei ole otettu käyttöön, kuten ympäristövaikutusten mukaan määräytyvä torjunta-ainemaksu.

Maataloussektori suhtautui ympäristönsuojeluun varsin epäilevästi 1980-luvun puoliväliin asti, mutta sitten ympäristöasenteissa tapahtui selvä muutos (Vilkki 1995: 70). Luoman (2002: 22) mukaan peltoviljelyn fosfori- ja typpikuormituksia koskevat arviot muuttivat maataloustoimijoiden käsityksiä elinkeinon ympäristövaikutuksista. 1980-luvun lopusta lähtien maataloushallinnon aktiivisuus ympäristöasioissa näkyi varsin tiivistähtisessä ohjelmatyöskentelyssä. Maatilahallituksen ympäristöohjelma vuosille 1991–1995 (1991) jatkoi edellä mainitun työryhmän viitoittamaa polkua. Ympäristönsuojelua ryhdyttiin integroimaan maataloushallintoon. Samoihin aikoihin ministeriöissä siirryttiin tulosohtaukseen (Naschold 1995: 2; Temmes & Kiviniemi 1997: 38). Alueellisten maaseutupiirien (nykyisten maaseutuelinkeinopiirien) tulosohtauksessa aloitettiin ympäristön- ja vesiensuojelun edistäminen vuodesta 1992 lähtien. Siinä edellytettiin maatalous-, vesi- ja ympäristöviranomaisten yhteistyötä keskus- ja aluetasolla.

1980-luvulla ympäristönsuojelulla maataloudessa oli vähäisempi merkitys ja toimenpiteet olivat yksittäisiä toimenpiteitä. Tuolloin ympäristöongelmia ratkaistiin pääasiassa erillisillä ympäristötoimenpiteillä. Valve (1995: 22-27; 53; 67) kiinnitti huomiota maatalouspoliittisten tavoitteiden keskinäisiin ristiriitoihin tutkiessaan maatalouspolitiikan suunnittelukäytäntöjen ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämistä. Maatalouspolitiikassa myönnettiin toki ympäristöongelmien vakaavuus, mutta ne nähtiin kuitenkin kovin marginaalisiksi tuohon aikaan (Jokinen 1995: 90–91; Aakkula et al. 2006: 21). Ristiriitatilanteissa ympäristötavoitteet sivuutettiin helpommin ja tavoitteet asetettiin mieluummin maatalouspoliittisten tavoitteiden perusteella.

Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön välinen yhteistyö on lähöisin formaaleihin suhteisiin perustuvasta vuorovaikutuksesta. Toimintaa luonnehtii myös toimijoiden väliset epäviralliset yhteydenotot. Ministeriöillä on vastuu maatalouden vesiensuojelun formuloinnista, toimintapolitiikan suunnittelusta ja ohjaamisesta, silti muiden toimijatahojen merkitys ei ole vähäinen. Ympäristöhallintoon kuuluva Suomen ympäristökeskus toimii tärkeänä asiantuntijatahona ja tutkimustiedon välittäjänä, sieltä on saatavissa vesisuojeluun liittyvää tutkimustietoa päätöksenteon pohjaksi. Vastaavasti maa- ja metsätalousministeriön alaisilla tutkimusyksiköillä on tutkimustiedollisina tahoina myös tärkeä rooli.

Formaalin rakenteen ohella vaikutetaan komiteoissa, neuvottelukunnissa ja työryhmissä. Tämä ns. informaalinen vaikuttaminen tapahtuu yhteistyössä formaalien toimijoiden kanssa. Maatalouden vesiensuojelun ohjaamisessa keskeisiä ovat ympäristöohjelmien laadinnat, joissa on edustajia useilta eri tahoilta. MTK tuo esiin viljelijänäkökulmaa. Ympäristötoimijat korostavat ympäristön etua ja yksittäisten kansalaisten etuja tulevien sukupolvien kannalta. Nykyisin yleisen edun

määrittelyyn suhtaudutaan skeptisemmin. Harisalo et al. (2007: 60-61) pohtivat sitä, että kenellä on valta määrittellä yleistä etua, mitkä arvot tai tavoitteet huomioidaan yleisenä etuna ja mitkä ei, kun tavoitteista ja toimenpiteistä on vaikea päästä yksimielisyyteen. Poliittisen prosessin kautta syntyneet ratkaisut eivät varsinaisesti ole yleisen edun mukaisia, sillä kaikkia tavoitteita ei voida ottaa huomioon samanaikaisesti. Esimerkiksi eduista luopuminen on ryhmätasolla vaikeaa, vaikka se voi ollakin yksilötasolla helppoa.

Ympäristö- ja intressijärjestöjen näkemykset ovat usein lähtökohtaisesti poikkeavia ja ristiriitaisia. Eri toimijatahojen välisellä yhteistyöllä ja ohjelmien laadinnalla on tarkoituksensa. Tärkeää on, että toimintaohjelma saa poliittista tukea intressiryhmiltä ja päätöksentekijöiltä ja toimeenpanijoilta (Sabatier & Mazmanian 1983: 153–157; 163). Tuki koetaan erityisen olennaiseksi toimeenpanon onnistumisen kannalta. Laaja tuki auttaa myös välttymään viivytyksiltä ja mahdollistaa periaatteelliset kompromissit.

Intressijärjestöillä on huomattavaa vaikutusvaltaa, sillä ne toimivat kaksisuuntaisina vaikuttajatahoina. Yhtäältä ne tuovat esiin elinkeinotoiminnan näkökohtia ympäristöohjelmien laadintatyöhön. Toisaalta ne välittävät päätöksentekoon liittyvää informaatiota jäsenistönsä suuntaan ammattilehtiensä ja toimihenkilöidensä välityksellä (Vilkki 1995: 76). Tiedottamisen ja valistamisen vaikutus näkyy siinä, miten jäsenistö asennoituu tuleviin muutoksiin ja heille asetettuihin tavoitteisiin. Tästä on kuitenkin matkaa siihen, kuinka hyvin jäsenistö omaksuu toimenpiteiden toteuttajan roolin, jota heiltä odotetaan vesiensuojelussa.

Sektorikohtaiset ympäristöohjelmat määrittävät tarkemmin elinkeinojen toimintaa. Sektorikohtaiselle ympäristöohjelmalle oli tarvetta, sillä Maatalous 2000 -mietinnössä (Komiteanmietintö 1987) ympäristökysymykset eivät vielä olleet kovinkaan merkittävässä asemassa. Mietintö ei sisältänyt tarkempia toimenpidesuosituksia, vaikka siinä käsiteltiin maatalouden aiheuttamia ympäristöongelmia ja niiden vähentämistä. Ympäristökysymykset tulivat tämän jälkeen poliittiselle agendalle varsin nopeasti ja laajasti. Huomionarvoista on ollut se, että ympäristöpolitiikan kansainvälistymiseen ja integraatiohaasteisiin vastaaminen on lisännyt ympäristöohjelmien laadintaa eri sektoreilla. Laadintatyö on paljolti perustunut toimijoiden itseohjaukseen ja yhdessä ohjaukseen, samalla on lisännyt toimijoiden toimintavapautta. Näitä ohjausmuodot korostavat neuvottelevaa ja kollektiivista päätöksentekotapaa sekä itse ohjautuvaa toimintaa (Sairinen ja Teittinen 2000: 8).

Maa- ja metsätalous- sekä ympäristöministeriön välinen horisontaalinen yhteistyö on vahvistunut 1990-luvun vaihteesta lähtien. Ensimmäisessä viranomais- ja muiden toimijatahojen yhteistyönä laaditussa Maaseudun ympäristöohjelmassa (Ympäristöministeriö 1992) vesiensuojelun ohjauskeinoja olivat neuvonta ja taloudelliset kannusteet. Konkreettisen toimenpideohjelman sai aikaan Lauri Pölkin vetämä laaja työryhmä. Siinä oli mukana silloinen maatilahallitus sekä edellä mainitut ministeriöt yhdessä maatalousneuvonnan, ympäristöväen ja MTK:n kanssa. Ympäristöministeriössä yhteistyön tiivistyminen nähtiin olevan valitun ympäristöpolitiikan seurausta. Viljelijöitä informoitiin ympäristöasioista lisäksi Hyvät viljelymenetelmät -oppaalla (1993).

Nopeaan ympäristöorientoitumiseen on vaikuttanut se, että Maatilahallitus sekä neuvonta- ja tuottajajärjestöt ryhtyivät aktiivisesti valmistelemaan ympäristöasioita. Järjestöt ovat tehneet jäsenistökohtaista ympäristökampanjointia ja laatineet omia ympäristöoppaita. MTK:n ja MKL:n Yhteinen ympäristömme -kampanja osui vuosille 1991-1993. MTK:n Puhdas ympäristö - korvaamaton rikkaus -opasta vuodelta 1990 pidetään MTK:n ensimmäisenä ympäristöohjelmana. Viljelijöille suunnatuilla oppailla on herätetty tiedostamaan maatalouden ympäristöhaittoja sekä ohjattu toteuttamaan vesistöä ja luontoa säästäviä toimenpiteitä. MTK on kehottanut viljelijöitä osallistumaan suojeluasioihin omien tuottajayhdistysten ja neuvontajärjestöjen kautta, sillä viljelijöiden näkökannat ovat yleensä puuttuneet suojeluasioissa (Vilkki 1995: 72).

MTK:n toimijan mielestä maataloussektorin ympäristöorientoitumisessa, erityisesti viljelijöiden ja metsänomistajien asenteiden muuttajana, eräänä tärkeänä tekijänä on ollut järjestön ensimmäisen ympäristöohjelman käsittely ja laadinta vuosina 1989–1990 (MTK 1990). Sen myötä suhtautuminen kuormitukseen muuttui huomattavasti. Tuolloin maatalouspiireissä havahduttiin siihen tosiasiaan, että maataloudella on kuormittavaa vaikutusta. Asennemuutoksen myötä maatalouden hallintokoneisto uskaltautui mukaan ympäristöyhteistyöhön. MTK:lla on 1980-luvun puolivälistä lähtien ollut käytössä ympäristöasiamiesjärjestelmä. "Tuottajayhdistyksissä on nimetty ympäristöasiamiehet", tällä tavalla viljelijöitä on perehdytetty ympäristöasioihin.

"Iso muutos tapahtui vuosina 89–90 ... ympäristöohjelman käsittely oli selvästi semmonen, joka huomattavasti muutti meidän jäsenistön asenteita."
(Maataloustuottajain Keskusliitto 2001)

Maatalouden ympäristöorientoituminen ja läpiekologisoituminen tapahtui nopeassa tahdissa 1990-luvun alussa. Ympäristötietoisuus kuvaa keskeisenä käsitteenä ympäristön merkityksen kasvua länsimaissa, vastaavasti läpiekologisoituminen ja vihertyminen viittaavat tapahtuneeseen ympäristömyönteisyyteen (Rannikko

1995: 67–68). Jokisen (1995: 59) mukaan käsitteet ovat saman sukuisia, vihertyminen tarkoittaa laajaa yhteiskunnallista muutosta ja prosesseja, joiden kautta ympäristökysymykset tulevat yhteiskunnallisen keskustelun osaksi. Läpiekologisoitumisen ansiosta ympäristöongelmat tulevat yhteiskunnallisen toiminnan osaksi, sen myötä erilaiset organisaatiot ja instituutiot kehittävät ympäristöosaamistaan ongelmien hallitsemiseksi ja esittävät ongelmien olevan hallinnassa.

Maatalouden kehityksen sidoksellisuus yhteiskunnan yleisiin kehityskulkuihin ja muutoksiin on näkynyt suhtautumisessa maatalouden vesistövaikutuksiin ja kuormitustason vähentämiseen. Ympäristöpoliittista muutosta on vauhdittanut ensisijaisesti elinkeinon muuttuva asema Euroopan integraatiokehityksessä, mutta myös yhteiskunnan ympäristötietoisuudella ja kestäväen kehityksen aatteilla on ollut oma merkityksensä. (Jokinen 1995: 59–62; 137; 1998: 164, 171–172).

Maataloudessa on omaksuttu ekologinen käsitteistö retoriikkoineen. Maataloussektori on sisäistänyt ympäristöasiat osaksi elinkeinotoimintaa 1990-luvun alusta lähtien. Vesiensuojelu on koskettanut koko maataloutta ja ympäristöpolitiikkaa on edistetty hyvin johdonmukaisesti siitä lähtien. Ympäristömuutos on näkynyt poliittisissa reagoinneissa ja tuottajajärjestön strategioissa. Maatalouden ympäristöpolitiikka haluttiin aikaisempaa selkeämmin kytkeä yleisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin. 1990-luvun taitteessa hallitsevana piirteenä ja pyrkimyksenä muuttaa maataloustuotannon prosesseja ja rakenteita tukemalla ympäristöinvestointeja ja viljelyoppaan avulla. (Jokinen 1995; Vehkasalo et al. 1999: 8-9.)

Luoman (2002: 61–67) mukaan ekologisen modernisaation käsite sisältää uskon tieteelliseen ja teknologiseen kykyyn ratkaista ympäristöongelmia. Kyse on tietoisesta näkökulmasta, joka huomioidaan lähes kaikessa toiminnassa. Ekologisen modernisaation strategioilla ennakoidaan ja ehkäistään haittoja, kun perinteisesti ympäristöpolitiikassa on reagoitu aiheutuneisiin haittoihin. Käsitteellä on kritisoitu valtiojohtoista ympäristöpolitiikkaa ja sen rajautumista taloudellisten ja teknisten asioiden ympärille. Se sisältää myös ajatuksen uudeltaisesta ympäristöpolitiikan kehitysvaiheesta hyödyntämällä verkostoja, neuvottelemalla ja sovittelemalla.

4.3.2 *Vapaaehtoisesta ympäristöstrategiasta ympäristötukistrategiaan*

Ministeriöiden välinen ohjelmatyöskentely yhdessä eri toimijatahojen kanssa sai pian jatkoa, sillä Maatalouden ympäristötukiohjelma 1995–1999 (Maa- ja metsätalousministeriö 1994) käynnistettiin varsin nopealla aikataululla³¹. Edellistä

³¹ Suomen hallitus anoi EU-jäsenyyttä maaliskuussa 1992 (Hentilä, Krötzl & Pulma 2002: 336).

Maaseudun ympäristöohjelmaa (Ympäristöministeriö 1992)³² ehdittiin toteuttaa vain muutama vuosi, kun EU-jäsenyyden myötä ympäristötukijärjestelmä tuli voimaan. Ohjelmavastuu siirtyi ympäristöministeriöltä maa- ja metsätalousministeriölle tarkemmin luvussa 3.2.

Vapaaehtoisuuteen perustunut ympäristötoiminta muuttuikin taloudellisesti tuetuksi järjestelmäksi, kun maatalouden ympäristöpolitiikkaan tuli uusi instrumentti, rahoitusjärjestelmä. Ympäristötoimijan mielestä maatalouden ympäristöpolitiikka oli saanut "oikeat välineet". Haastateltavien mielestä rahoitus on mahdollistanut käytännön toimenpiteiden toteuttamisen aivan eri tavalla ja eri laajuudessa kuin edellisinä vuosina. Ympäristötukiohjelmiin sitoutuminen ja rahoitusjärjestelmä ovat lisänneet ympäristöpoliittista vastuuta maataloussektorilla.

Maatalouden tukimuotoja oli pohdittu muutamia vuosia ennen EU-jäsenyyttä. Esimerkiksi Maatalouden ympäristötyöryhmä (Ympäristöministeriö 1991: 44-45) kiinnitti huomiota sektoripoliittisten toimenpiteiden vaikutuksiin mm. maataloustuotantoa tukevaan hintatukeen, jolla todettiin olevan ympäristökuormitusta lisäävää vaikutusta. Sen perusteella katsottiin, että julkisin varoin tuetun sektoripoliittikan keskeisenä periaatteena tulisikin olla ympäristökuormituksen välttäminen. Periaate on yksi taloudellisen ohjauksen tavoitteista. Työryhmä (emt.) esitti maataloustuen uudelleen suuntaamista siten, että tuotannon voimaperäisyyttä voitaisiin alentaa viljelijöiden tulotasoa oleellisesti heikentämättä. Maataloustuen uudelleen suuntautuminen toteutui ympäristötukijärjestelmässä. Perus- ja erityistukien saamisen edellytyksenä on sitoutuminen ympäristökuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin.

Euroopan unioni herätti suuria epäilyksiä, vaikka Suomen ja EU:n maatalouspoliittisissa tavoitteissa oli samankaltaisuuksia kuten maatalousväestön kohtuullinen elintaso, markkinoiden vakaannuttaminen, elintarvikehuollon turvaaminen, kohtuulliset kuluttajahinnat ja tuottavuus. Jäseneksi hakeutuminen aiheutti voimakasta vastustusta ja pelkoa viljelijäväestön lisäksi muissa maataloutta lähellä olevissa tahoissa. MTK järjestönä suhtautui kielteisesti Suomen EU-jäsenysshakemukseen. Jäsenyyden pelättiin romahduttavan maatalouden harjoittamisen edellytyksiä. Epävarmuus tulevasta näkyi tiloilla ympäristö- ja muiden investointien vähäisempänä määränä vuonna 1994 kahteen edelliseen vuoteen verrattuna, jolloin maatalouden vesiensuojelun katsottiin toteutuneen kiitettävästi (Vilkki 1995: 122).

³² Tämä ohjelma on toiminut Maatalouden ympäristötukiohjelmien (MMM 1994; MMM 1999) lähtökohtana.

EU-neuvotteluissa asialliset ongelmat johtuivat pääasiassa kansallisen ja yhteisön maatalouspolitiikan poikkeavuuksista. Vaikutusta oli myös sillä, että kansallisen maatalouspolitiikan uudistaminen oli jäänyt tekemättä 1980-1990 -lukujen vaihteessa, ja se oli heikentänyt maatalouden kansainvälistä kilpailukykyä ja hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa. Maatalous oli kovien paineiden puristuksessa. Lisäksi kansantaloutemme kriisi ja GATT/WTO³³ -ratkaisut vaikuttivat osaltaan siihen, että vanhaa maatalouspolitiikkaa ei voitu enää jatkaa. WTO:n kauppapoliittiset neuvottelut ovat velvoittaneet maatalouskaupan vapauttamiseen ja rajasuojan purkamiseen maailmanmarkkinoilla. (Ihamuotila & Kola 1995; Kemppinen 2000: 71–72.)

Maatalouden ympäristöpolitiikassa on ympäristöllisesti suuntautuneita politiikka-toimenpiteitä määritelty tulo- ja tuotantopoliittisten päämäärien ehdoilla. Maatalouden ympäristötukiohjelmaan 1995–1999 (MMM 1994) liittyneiden perustuen aluejakojen ja tukitasojen todettiin määrittyneen yleisen maatalouspoliittisen tarpeen mukaan, ei niinkään ympäristöllisten tarpeiden mukaan (Vehkasalo et al. 1999: 9). Maatalouden ympäristötukeen kuitenkin sisältyy periaatteellinen tukiajattelun muutos, ensimmäistä kertaa maataloustuen saaminen Suomessa kytkettiin ympäristön hyvinvointiin liittyvien ehtojen noudattamiseen (Koikkalainen, Haataja & Aakkula 1999: 79). Tällä perusteella viljelijät ovat oikeutettuja saamaan korvausta ympäristön laatua parantavista toimistaan. Samalla tilojen taloudelliseen kannattavuuteen on myös kiinnitetty huomiota.

Kumpulainen (1994: 13–20; 1999: 17–19) on tarkastellut maatalouden ekologista kehitystä luonnosta irrottautuvan, kestävän kehityksen ja luonnonmukaisuuden strategioilla³⁴. Näillä mikrotason strategioilla tilat ovat vastanneet yhteiskunnalliseen muutokseen eli maatalouden ympäristöorientoitumiseen. Tilakohtaisia eroja ei ole juuri huomioitu, maataloutta on käsitelty homogeenisena kokonaisuutena. Tällä perusteella uudistumispolitiikkaa on myös johdettu. Maatalous on ymmärrettävä monipuoliseksi ihmisen ja luonnon väliseksi toiminnaksi. Uudistumisessa tarvitaan eri tyyppisiä strategioita, jotka mahdollistavat erilaisia tapoja harjoittaa maataloutta. Ne toimivat samalla selviytymisstrategioina maanviljelyn ja talouden yhteensovittamisessa. Maatalouspolitiikassa on painotettu kestävästä kehityksestä, vaikka strategioita ei ole pidetty vaihtoehtoisina eikä toisiaan poissulkevinä. Esi-

³³ GATT, nykyisin WTO

³⁴ Luonnosta irrottautuvassa strategiassa teknologia ohjaa suuresti maataloutta. Kestävän kehityksen strategiassa maataloustuotantoa muutetaan kestävien periaatteiden suuntaiseksi toiminnaksi ja siirrytään voimaperäisestä viljelystä laajaperäiseen viljelyyn. Luonnonmukaisessa strategiassa harjoitetaan luonnonmukaista viljelyä ekosysteemin kannalta tasapuolisesti ja paikalliset olosuhteet huomioiden. (Kumpulainen 1999: 17–19)

merkiksi Luonnonmukainen strategia luokiteltiin 1990-luvun vaihteessa maatalouden ohjelmissa (Komiteanmietintö 1987) hyvin vähäiseksi suuntaukseksi.

Strategioiden yhteen sovittamista on tehty. Maatalouden harjoittaminen, tuotantoyksiköiden koko ja tuotantosuunta ovat myös vaikuttaneet strategioihin. Kumpulaisen (1999: 211–214) tilaesimerkit osoittavat, että luonnosta irrottautuvassa strategiassa maataloutta harjoitetaan liikemiesmäisesti, rationaalisesti ja tuotantomaisesti. Maatalous on riippuvaista suhdanteista ja kannattavuudesta, tilan pidon jatkuvuus ei ole ensisijaista. Ympäristövaatimukset lisäävät teknologiaa, mutta tiloilla on huomioitava myös elintarviketeollisuuden vaatimukset. Kestävän kehityksen strategia koetaan ympäristön kannalta hyväksi. Teollinen maatalous ottaa huomioon toiminnoistaan aiheutuvat haitat. Kun strategiassa on turvattu toiminnan jatkuvuus, on tiloilla valmius muuttaa tuotantoaan ympäristöä suosivaksi. Suurin osa tiloista kuuluu tähän kategoriaan, ne ovat avainasemassa maatalouden ympäristöasioissa. Siitä syystä kansallisilla strategioilla on erityistä merkitystä.

Kumpulainen (1999: 214–215) tarkoittaa luonnonmukaisella strategialla valmiutta omaksua luonnonmukaisia tuotantomenetelmiä, ei ainoastaan sertifioituja luomutiloja. Tällaista valmiutta on olemassa tavanomaista maataloutta harjoittavilla viljelijöillä. Myös suhde eläimiin ja tukeutuminen paikallisen ekosysteemin riippuvuuteen edustaa pehmeämpiä arvoja. Ne ovat tärkeitä ruoantuotannon eettisissä kysymyksissä, jotka ovat tulleet esille kolmannen ohjelmakauden (2007–2013) valmisteluissa. Jokisen (1998) mukaan luonnosta irrottautuvassa teknologisessa strategiassa suuret maatalouden tuotantoyksiköt muuttuvat hajakuormittajista pistekuormittajiksi. Tällöin niiltä vaaditaan ympäristöä kuormittavina toimintoina parhaita mahdollisia teknisiä puhdistusmenetelmiä yksittäisten teollisuuslaitosten tapaan.

4.3.3 *Ympäristövelvoitteiden ja -strategioiden tiukentuminen*

Maatalouden ympäristönsuojeluun tuli uusia velvoitteita 2000-luvun vaihteessa ympäristönsuojelulain (voimaan 1.3.2000) ja nitraattiasetuksen (19.3.1998/219) myötä. Ympäristölait sisältävät usein kieltoja ja velvollisuuksia joko kaikille yleisesti tai tiettyjä toimintaa harjoittaville. Niillä suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristön laatua sekä ennaltaehkäistään ympäristön pilaantumista. Kiellot ovat voimassa suoraan lain nojalla. Velvollisuudet kohdistuvat useimmiten toiminnan harjoittajiin, mutta myös yksittäisiin kansalaisiin.

Ympäristönsuojelulaki on pilaantumisen torjuntaa soveltava yleislaki. Se säätelee yhtenäisesti kaikkien ympäristöelementtien (ilma, maaperä, vesi) suojelun yleisistä periaatteista, velvollisuuksista ja kielloista. Siinä on pohjavesien, maaperän ja

merien pilaamiskielto sekä pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus. Vesilaissa (264/1961; muutettu 24.3.1995 annetulla lailla 471/1995) vastaavasti kielletään muuttamasta vesistöjä ja pohjavesiä. Vesilaissa on yhtymäkohtia ympäristönsuojelulakiin. Sen nojalla on annettu valtioneuvoston päätös maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta. (Hakkarainen 2000b: 79–86.)

Tutkimuksessa tuli esiin, että nitraattidirektiivin valmistelu 1990-luvun lopulla sai osakseen kritiikkiä monilta eri tahoilta. Direktiivin valmistelu tapahtui ympäristöministeriön johdolla. Muutamat haastateltavat arvostelivat asetusta erityisesti liian tiukkojen ehtojen vuoksi. Nitraattidirektiivi koskee maatalouden ammoniakkipäästöjä, ja sen toteutumisen valvonta kuuluu ympäristöviranomaisille. MMM:n ja YM:n välisen kiistan sanotaan pääasiassa johtuneen EU-asetusten erilaisesta tulkinnasta nitraattidirektiivin täytäntöönpanosta. Ympäristötukeen sitoutuneen tilan on käytettävä huomattavasti vähemmän lannoitteita, sillä päätöksen mukaiset typpilannoituksen ylärajat on asetettu korkeiksi. Nitraattiasetuksen valmistelussa esiin tulleet hankaluudet lisäsivät maataloustoimijoiden vaatimuksia läpäisyperiaatteen noudattamisesta elinkeinosektoreilla.

EU:n maatalouspolitiikkaa uudistettiin 1990-luvun lopulla Agenda 2000 -esityksellä (Maa- ja metsätalousministeriö 2004). Agenda 2000 jatkaa CAP-uudistukseen liittyvää ympäristöhoitoa maatalouskäytännöissä. Uusina asioina ovat elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia koskevat asiat, jotka koetaan aikaisempaa tärkeämmiksi. Uudistukseen ovat myötävaikuttaneet EU:n sisäiset ja ulkopuoliset paineet. Yhtäältä EU:n kilpailukyky maataloustuotteissa ja laajeneminen 1.5.2004, sekä toisaalta kansainvälistä kauppaa koskevat sitoumukset ja muutospaineet, kuten WTO-neuvottelut maatalouden rajasuojan alentamisesta ja vientitukien vähentämisestä. (emt.) WTO:n Dohan neuvottelukierroksella vaadittiin vuonna 2004 maataloustukien suuntaamista niin, että länsimaisten maataloustuotteiden vientiä kehitysmaihin ei enää tuettaisi, sillä ne vääristävät sikäläisiä markkinatilanteita.

Agenda 2000 muutti kansallisia tukijärjestelmiä, EU-rahoitteisia suorja tuotantotukia muutettiin tuotannosta riippumattomiksi tilatuiksi. Jäsenmaat ovat kansallisesti päättäneet, millainen tukimalli, joko tilakohtainen tuki, tasatuki tai yhdistelmämalli otetaan käyttöön. Tilatukien ja muiden suorien tulotukien ehtojen mukaan viljelijöiden on täytynyt noudattaa voimassa olevia ympäristöä, torjunta-aineita ja eläinten hyvinvointia koskevia kansallisia säännöksiä tukien saamiseksi. Hyvään ympäristöön ja maatalouteen liittyvät hoitovaatimukset tulivat voimaan 2005, niissä edellytetään mm. maatalousmaan kunnossapitoa, vaikka maa ei olisi-kaan enää tuotannossa. Suomessa maatalouden ympäristötuki- ja luonnonhaitta-

korvausjärjestelmät sisältyvät EU:n komission hyväksymään Alueelliseen maaseudun kehittämisohjelmaan (Euroopan yhteisöjen komissio 2000). (Maa- ja metsätalousministeriö 2005).

Virallisen ohjelmatyön ohella myös etujärjestössä katsottiin tarpeelliseksi ryhtyä valmistelemaan jäsenistölle uutta ympäristöohjelmaa maataloudessa tapahtuneiden muutosten myötä. MTK:n toinen ympäristöohjelma (MTK 2001) valmistui vuonna 2000. Siihen liittyi laaja jäsenkäsittely, sillä noin 8000 jäsentä otti kantaa ympäristöohjelman valmisteluun. Myös keskushallinnossa laadittiin viljelijöitä varten uusi opas Tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö (Maa- ja metsätalousministeriö 2001). Siinä on käsitelty hyvään viljelytapaan kuuluvia toimenpiteitä, erityisesti sitä mitä luonnonhaittakorvausten ja ympäristötukien saaminen edellyttää. Siinä on ajankohtaista tietoa maatalouteen liittyvästä sääntelystä ympäristönsuojelu-, vesi- ja luonnonsuojelulaeista asetuksineen. Viljelijöitä informoitiin toimenpiteistä sekä niihin liittyvistä sääntelyyn liittyvistä taustoista.

Ekologisessa modernisaatiossa ihmisen ja luonnon välisen suhteen arvellaan nousevan keskeiseksi määreeksi uudessa kehitysvaiheessa. Käsite on tuonut tuotannolliseen toimintaan uusia ulottuvuuksia. Suojelutuotanto on koettu sellaiseksi uudeksi tehtäväksi, joka antaa toimeentuloa perinteisen elintarviketuotannon lisäksi. Ympäristöpolitiikasta on tullut osa maaseutupolitiikkaa, se sisältää ajatuksen maaseudun asuttuna pitämisestä uusien tehtävien avulla (Tirkkonen 1996). Maaseudulla on siirrytty aikaisempaa enemmän tähän suuntaan, sillä virkistykseen, kalastukseen ja lomailuun liittyvien palveluiden määrä on kasvanut.

Merkkejä maatalouden ympäristöstrategioiden monipuolistumisesta on olemassa. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen (2000: 57–58) mukaan maatalouden rooli kehittyä tulevaisuudessa monipuolisemmaksi julkishyödykkeiden tuotantoa lisäämällä. Keskeiseksi nousee sopimustuotantomallin muokkaaminen. Osittain se on samantapaista kuin maatalouden ympäristötukijärjestelmissä, mutta malliin sisällytetään myös julkishyödykkeitä ja palveluita, joita maatilat tarjoavat kuluttajille. Agenda 2000:ssa maaseudun kehittämispolitiikka perustuu Maaseudun kehittämisasetukseen (1257/1999). Toisella ohjelmakaudella maaseudun kehittämis-toiminta on muuttunut ohjelma- ja suunnitelmaperusteiseksi. Maataloutta ja maaseututoimintaa on haluttu tehostaa ja monipuolistaa (Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 2000: 60–61).

Kolmas ohjelmakausi

Maaseudun kehittämisohjelmaesitykseen (Maa- ja metsätalousministeriö 2006b) on koottu kaikki maaseudun kehittämisasiat. Tämä ohjelma on valmisteltu aikaisempaa laajempaa yhteistyönä, perinteisten yhteistyötahojen lisäksi valmisteluun

saattoivat osallistua paikalliset toimintaryhmät. Esitysluonnos oli julkisesti nähtävillä MMM:n internet-sivuilla. Kehittämishjelmaan sisältyy uusin ympäristötukiohjelma Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi vuosille 2007-2013 (Maa- ja metsätalousministeriö 2006b). Ympäristöstrategioiden määrittely noudattaa pitkälti samoja linjoja kuten edellisillä ympäristöohjelmakausilla, vesien suojeleminen ja luonnon monimuotoisuus ovat kasvihuonepäästöjen hillitsemisen rinnalla. Maa- ja metsätalousministeriössä sanottiin, että strategioita joudutaan tarkentamaan ja toimenpiteitä tehostamaan. Tosin kovin suuriin suunnan muutoksiin ei uskottu olevan mahdollisuuksia näin laajalla toimialalla kuin maatalous on.

"Iso laiva hitaasti kääntyy, ei ole tarkoitus muuttaa suuntaa paljon kerralla."
(Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Ympäristöministeriössä kolmatta ohjelmaa (emt.) ei pidetty vielä tiukkana, vaikka toimenpiteistä maksetaan viljelijöille. Maataloussektorilla on arveltu, että viljelijät eivät ehkä osallistu uuteen ohjelmaan yhtä runsaslukaisesti kuin tähän mennessä on totuttu. Tähän arveluun ei uskottu kaikkialla siksi, että nitraattiasetus on joka tapauksessa olemassa säädännöllisenä taustana. Strategioiden tiukentamisen tarvetta kuitenkin on, vaikka päämääriä sinänsä ei tarvitsekaan muuttaa. Olemassa olevia ohjauskeinoja pidetään edelleenkin käyttökelpoisina. Toimenpiteitä on entisestään tehostettava. Valvontaan ovat kiinnittäneet huomiota valtiontalouden tilintarkastajat. Heidän mielestä valvonta maatalouspuolella maksaa suhteettoman paljon verrattuna siihen, mitä sen avulla saadaan tukirahoja takaisin.

"Kolmas ohjelma ei ole edelleenkaan tarpeeksi tiukka ... Strategiat tiukentuu, mutta päämäärät pysyvät samoina ... pienin askelin edetään" (Ympäristöministeriö 2001)

Maatalouden ympäristönsuojelu etenee positiivisena kehityksenä. Haluttuun suuntaan päästään paremmin pienillä askelilla kuin radikaaleilla muutoksilla. Esimerkiksi ympäristöministeriössä todettiin Vesien suojeleminen suuntaviivat -ohjelman (Suomen ympäristökeskus 2006) kehittämissuunnitelmiin liittyvän "rajuja kantoja", siinä esitetään mm. suhteellisen laajaa peltojen viljelykäytön supistamista. Tätä kehitysnäkymää ei pidetty kovinkaan realistisena 2006, vaikka energiakasvien tuotantoon siirtyminen ja bioenergia kehittäminen olivat puheenaiheena mediassa. Kannatusta sai mm. maataloustukien suuntaaminen bioenergiakasveihin. Tosin ruoan hinnan kallistumisen ja ruokapulan syyksi nähdään viljelyalan suuntaamisen energiantuotantoon.

Valtioneuvosto hyväksyi elokuussa 2006 Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman ja siihen perustuvan esityksen Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma vuosille 2007-2013, jota rahoitetaan uudesta Euroopan maaseudun kehittä-

tämisen maatalousrahastosta (EMR). EU:n maatalousneuvosto päätös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja tukijärjestelmän muutoksesta perustuu asetukseen (1698/2005). Strategiassa painotetaan maa- ja metsätalouden harjoittamista taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä sekä eettisesti hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi maaseudun yritystoimintaa kehitetään ja omaehtoista toimintaa vahvistetaan.

Uudistus on edellyttänyt kansallisia valintoja, maaseutuohjelman valmistelussa päävastuu on ollut maataloushallinnolla. Maaseudun kehittämissuunnitelman rahoitus jatkuu edeltävällä tasolla, viljelijöille korvataan EU-maataloustukien menetyksiä kansallisesti vuonna 2007. Uusi ohjelma on vaativampi, siinä korostetaan ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen merkitystä. Lisäksi toimenpiteiden kustannustehokkuuteen kiinnitetään myös huomiota. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan uudessa ohjelmassa katsotaan tarkemmin toimenpiteistä saatavia ympäristöhyötyjä. Kyse on ympäristötoimenpiteiden arvottamisesta, mikä pitää aloittaa aikaisemmassa vaiheessa.

"Ympäristötuen periaate, kustannusperusteisuus, ei ole enää riittävä, nyt on otettava huomioon ympäristöhyödyt " (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Vesien suojeleminen ja kiireellisyys ovat korostuneet vahvasti 2000-luvulla. Lipposen toisen hallituksen ja Vanhasen hallitusten hallitusohjelmissa on painotettu Itämeren suojeletoimia. Suomen Itämeren suojeleohjelma (Ympäristöministeriö 2002) hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksellä vuonna 2002. Itämeren ekologisen tasapainon saavuttamiseksi toimitaan kuudella päätavoitealueella, joista yksi on rehevöitymisen torjunta. Suojeleohjelman toteuttamista tukee Itämeren ja sisävesien suojeleminen toimenpideohjelma (Ympäristöministeriö 2005). Toimenpideohjelmaan on sisällytetty tarpeelliseksi katsottuja uusia toimia Vesien suojeleminen tavoiteohjelman vuoteen 2005 väliarvioinnin perusteella (Suomen ympäristökeskus 2005). Ympäristöministeriössä on valmisteilla rannikkoalueiden käytön ja suojeleminen strategia EU:n meristrategian perusteella (ns. meristrategiadirektiivi). EU:n vesipolitiikan puitteisiin liittyvät alueelliset vesienhoitosuunnitelmat tulevat olemaan tärkeitä työkaluja rannikkovesien parantamisessa. (Suomen ympäristökeskus 2006).

4.4 Yhteistyön integroituminen ja toimintatavat

4.4.1 Yhteistyöstä integroituneempiin malleihin

Sektoreiden välisen yhteistyön ja kehittymisen tarkastelu perustuu Knoepfelin (1995) malleihin taulukon 2. mukaisesti. MMM:n ja YM:n välinen yhteistyö alkoi

1980-luvun alkupuolella, siitä seurasi ympäristötietoisuuden laajentuminen maataloussektorilla vuosikymmenen loppuun mennessä. Ministeriöiden välinen yhteistyö 1990-luvun vaihteessa muistuttaa löyhää yhteistyömallia (1. vaihe). Siinä toiminta rakentuu sektorijaon periaatteisiin ja organisaatioiden välinen yhteistyö noudattaa perinteistä tehtäväjakoja, suojelutehtävistä vastaa ympäristöhallinto ja elinkeinotehtävistä maataloushallinto. Yhteistyössä on sitouduttu sovittamaan suojeluun ja elinkeinon liittyviä konflikteja. Yhteistyömallissa poliittiset ratkaisut helpottuvat, kun ympäristöpolitiikalle tulee näkyvämpi asema elinkeinosektorilla. Ympäristönsuojelu osana maataloutta antaa ympäristöpolitiikalle myös oikeutetun aseman maatalouspolitiikassa, vaikka samalla yhteensovittamista joudutaankin tekemään.

Yleensä ulkopuolisen painostuksen ansiosta elinkeinotoiminnoissa ryhdytään huomioimaan ympäristöasioita (Knoepfel 1995). Maataloussektorin ympäristö-orientoituminen on lähtöisin sektorin ulkopuolelta esitetyistä vaateista. Haja-kuormituksen vähentämistä vaadittiin ennen kuin maataloussektorilla asiaa ryhdyttiin valmistelemaan. MMM:n ja YM:n asema on vahvistunut 1990-luvulla keskusvirastojen lakkauttamisen tai niiden tehtävämuutosten myötä. Keskusvirastona toiminut Maatilahallitus lakkautettiin vuonna 1992. Maatalouden ympäristöasiat integroitiin uusina asioina muuhun maataloushallintoon 1993 vuoden alussa, jolloin MMM:n maatalouspolitiikan osastolle tuli ympäristöasioiden hoito. Molempien ministeriöiden valmisteltavaksi tuli ensimmäisen Maatalouden ympäristöohjelman laatiminen (Ympäristöministeriö 1992a). Uudistus vaikutti alue- ja paikallistason organisaatioiden tehtäviin ja yhteydenpitoon ympäristöviranomaisien kanssa.

Ympäristöministeriössä yhteistyön tiivistymisen 1990-luvun alussa koettiin olevan seurausta valitusta ympäristöpolitiikasta, kun neuvontaan ja vapaaehtoisuuteen perustuvat keinot tulivat maatalouden vesiensuojelun strategiaksi. Vuorovaikutus on muodostunut tiiviiksi ja hyväksi dialogiksi maatalouden ympäristötoimijoiden kanssa. Ympäristöministeriössä arveltiin, että maa- ja metsätalousministeriössä aktiivisen yhteistyöhalukkuuden taustalla oli tarve saada substanssietoutta ympäristön- ja vesiensuojelusta (Vilkki 1995: 69; 71).

Maaseudun ympäristöohjelman (Ympäristöministeriö 1992) valmisteluvastuu oli ympäristöministeriöllä, vaikka maa- ja metsätalousministeriö oli tiiviisti mukana sen tekemisessä. Voitaneen sanoa, että tässä yhteistyövaiheessa oli jo edetty rotaatiomallin (2. vaihe) mukaiseen työskentelyyn. Yhteistyö perustui tiiviimpään yhteistyömuotoon. Työryhmässä laadittiin maataloudelle kattava toimenpideohjelma. Yhteistyön intensiteetti syvenee ja etenee loogisesti vaiheittain, sillä tehokkaiden yhteistyörakenteiden luomista hallinnon, ympäristöorganisaatioiden ja

näihin liittyvien ryhmien välillä pidetään tärkeänä (Knoepfel 1995: 225-227). Rotaatiomalli helpottaa yhteisesti sovellettavien ja erilaisten ohjauskeinojen valvontaa suhteessa yhteen ja samaan tavoitteeseen. Siinä kohderyhmän toiminnan tarkastelu tapahtuu kokonaisvaltaisemmin. Ohjelmatyössä toimijatahot ovat sovittaneet ympäristönsuojelua osaksi maataloutta niin, että toimenpiteitä on tarkasteltu eri näkökohdista.

Rotaatiomallissa on mukana intressiryhmät, tällä tavoin voidaan välttää avoin vastustus. Tuottajajärjestön osallistuminen ohjelmatyöhön täyttää tämän edellytyksen. Yhteistyön myötä syntyneet verkostot toimivat myös paikkoina, joissa uusien ohjauskeinojen kehittäminen nousee esiin. Toimintaverkostojen organisointiin on varattava riittävästi aikaa, jotta sopivia keinoja ja tapoja voidaan kehittää. Yleensä ohjelmaa laativa työryhmä on toiminut niin kauan kuin työn kannalta on ollut tarpeellista. Samalla se on myös toiminut uuden ohjelmatyöryhmän perustamisen lähtökohtana.

Vastuun siirto maa- ja metsätalousministeriölle

EU-jäsenyyden kynnyksellä ohjelmavalmisteluun toimintatapa muuttui olennaisesti, kun maatalouden ympäristötukiohjelman valmisteluvastuu siirtyi ympäristöministeriöltä maa- ja metsätalousministeriölle. EU-aikaista maataloutta ovat ohjanneet MMM:n johdolla laaditut Maatalouden ympäristötukiohjelmat, ensimmäinen vuosille 1995–1999, toinen vuosille 2000–2006, ja kolmas vuosille 2007–2013 (Maa- ja metsätalousministeriö 1994; 1999; 2006b). Vastuunsiirto ministeriöltä toiselle tapahtui varsin nopeassa aikataulussa. Maaseudun ympäristöohjelma valmistui 1992 ympäristöministeriön johdolla, kun seuraava ympäristöohjelma oli valmisteltavana maa- ja metsätalousministeriön johdolla jo parin vuoden päästä. Ympäristöohjelmien sisällöt, toimenpiteet ja ohjauskeinot syntyvät valmistelutyössä mukana olevien toimijoiden yhteistyön tuloksena.

Ohjelmatyön valmisteluvastuun siirtyminen maa- ja metsätalousministeriölle osoittaa, että maatalous- ja ympäristösektoreiden välisessä yhteistyössä on viitteitä Knoepfelin (1995: 227–288) mallien mukaisesta etenemisestä. Maaseudun ympäristöohjelman (Ympäristöministeriö 1992a) laadintatyö muistutti rotaatiomallin periaatteita. Maatalouden ympäristötukiohjelmatyöskentelyssä (Maa- ja metsätalousministeriö 1994) on piirteitä satelliittimallista. Myöhemmässä vaiheessa voidaan edetä satelliittimalliin. Ekologinen kehittyminen tapahtuu tässä vaiheessa sektoreiden itsensä toimesta, ja että kaikilla aloilla siirrytään omaehtoiseen ympäristötoimintaan ennemmin tai myöhemmin. Ympäristöosaaminen koetaan tarpeelliseksi päätöksenteko- ja suunnitteluprosesseihin osallistumisen kannalta.

Ohjelmavalmistelujen ja niiden toteuttamisten myötä ympäristöstrategiat maa- ja metsätalousministeriössä ovat luonteva osa elinkeinoa, kehittämistä ja suunnittelua. Maatalousorganisaatiolta edellytetään riittävää ympäristöasiantuntemusta, sellaisia 'ekologisia soluja', jotka toimivat katalysaattoreina ja sovittelijoina toimialan ympäristöorientoitumisessa. Satelliittimallissa on omat vaaransa (Knoepfel 1995: 227–228). Satelliittimalli saattaa johtaa ympäristönäkökohtien ylivaltaan, jonkinlaisen superbyrokratian luomiseen, mikä ei kuitenkaan ole tarkoitus. Tuloksena ei pidä olla ympäristöpolitiikan byrokraattis-hallinnollinen ylivalta, tarvitaan myös poliittisia näkemyksiä ympäristöpolitiikan suunnasta. Poliittisten näkemysten vähentyminen on kasvattanut professionalismin painoarvoa, mikä on samalla lisännyt virkavaltaisuutta ja byrokratisoitumista.

Maatalous- ja ympäristösektoreiden väliseen yhteistyöhön esitettiin joitakin parannuksia 2000-luvun alussa. Ympäristöministeriössä toivottiin, että maataloushallinnon virkamiehet ajaisivat laajemmin yhteiskunnallisia etuja, sillä viljelijöiden etuja ajaa MTK. Maa- ja metsätalousministeriössä todettiin, että asioita katsotaan monilta eri kannoilta, osittain myös viljelijöiden kannalta, mutta neutraalimmin kuin mitä tuottajajärjestössä tehdään. Maa- ja metsätalousministeriössä tiedostettiin se, että ympäristösektorilla haluttaisiin enemmän painotusta ympäristöä paremmin huomioiviin erityistukiin. Maa- ja metsätalousministeriöön suuntautuneen yhteistyön ansiosta ympäristöministeriössä on opittu tietynlaista jämakkyyttä. Ympäristöministeriön toimijan mielestä heidän toimintatapansa on aikaisemmin ollut "jaarittelevampi ja filosofisempi" kuin muilla hallinnonaloilla.

Molemmissa ministeriöissä tuotiin esiin, että kansallisten ohjelmien laadinnassa on erityisen tärkeä tavoitella poliittisesti yksimielisiä ohjelmaesityksiä, kun ne viedään EU-elinten päätettäväksi. Yksimielisyyden saavuttaminen kansallisella tasolla on järkevämpää kuin asioiden jättäminen EU:n instituutioiden ratkaistavaksi. Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi vuosille 2007-2013 (Maa- ja metsätalousministeriö 2006b) sisältää kolme eriävää mielipidettä koskien peltokasvien lannoitusta ja kalkitusta. Aikaisemmissa ohjelmissa ei ole esitetty eriäviä mielipiteitä. Kolmannella kaudella seurataan tutkimuksilla peltolohkojen fosforitilan muutoksia. Tutkimustulosten perusteella päätetään myöhemmin lannan levitysmäärien mahdollisista muutoksista. Uutena toimintana ovat lantaa hyödyntävien biokaasulaitosten rakentaminen ja bioenergiayrittäjyyden kehittäminen.

Toistaiseksi itsesääntelymalli on toteutumatta. Knoepfel (1995: 227–229) piti tätä neljättä vaihetta toteuttamisen kannalta futuristisena. Vasta tässä vaiheessa voitaisiin päättää suojele- ja hyötyfunktioista samassa yksikössä. Itsesääntelymalli kehittyi edellisten vaiheiden kautta ajan myötä. Mallissa sektoreiden oletetaan avautuvan ympäristönäkökohdille ja toimeenpanoprosessien 'lähtevän alhaalta'

ohjauskeinojen käyttötilanteesta. Ekologisten tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan sillä, että kohderyhmien edustajat ovat mukana toimeenpanoprosesseissa. Tutkimustulosten perusteella voi sanoa, että vaikka kohderyhmien edustajia on mukana ympäristöohjelmien laadinnassa ja niiden seurannassa, ei heitä ole riittävästi kuultu varsinaisesti toimeenpanoasioissa ja käytännön toteuttamisessa.

Hallinnon uudistuksista

Hallinnon kehittämisen takia keskushallinnon rakenteeseen ja työnjakoon on odotettavissa muutoksia. Toimeenpanotehtäviä siirretään alue- ja paikallishallinnolle tai virastoyksiköille ministeriöiden jäädessä pienemmiksi ja strategisiksi toimintayksiköiksi (Valtion keskushallinnon uudistaminen 2002). Ympäristöministeriössä maataloustoimijoiden määrä on vähentynyt luonnollisen poistuman johdosta viime vuosina. Vuonna 2006 ympäristöministeriön resurssipulaa ja kehittymistä kuvattiin siten, että palkkausuudistuksen myötä ministeriössä tehdään hommia "entistä pienemmällä väellä". Työt siirtyvät ministeriöstä alueellisiin keskuksiin.

Maataloushallinnossa laaja toimeenpanovirasto on siirtynyt Seinäjoelle. Asiaa koskeva lakiehdotus oli eduskunnassa vuonna 2006. Edellinen maaseutuviraston perustamishanke kariutui 2000-luvun alussa. Maaseutuvirastouudistuksessa politiikka- ja toimeenpanoasiat siirtyisivät eri yksiköihin. Toimeenpanotutkimuksissa politiikan ja hallinnon erottamista toisistaan ei ole oikeastaan suosittu muuta kuin käsitteellisellä tasolla, niitä pidetään toisiinsa kietoutuneita näkökulmina (Hjern & Hull 1982: 114; Virtanen 1994: 242).

Toimeenpanon eriyttämistä päätöksenteosta pidettiin monella tapaa hankalana ja ongelmatilanteita aiheuttavana. Maaseutuvirastouudistukseen suhtauduttiin skeptisesti maa- ja metsätalousministeriössä. Päätöksentekotasolla vaikeutuu toimintapolitiikan kehittämisen seuraaminen. Näin käy, mikäli politiikasta vastaavat eivät enää saa tarpeellista palautetta tai tietoa asioiden toimivuudesta. Pelkona on, että todellisuus etäännyy liikaa tavoitteista. Toisaalta myös toimeenpanosta vastaavilla saattaa olla vaikeuksia perustella toimintojensa oikeutusta, jos päätöksiin liittyvät perustelut jäävät heille itselle hämäräksi. Mikäli ympäristötukijärjestelmä hajoaa niin, että sen tavoitteita ja kokonaisuutta ei kukaan enää hallitse hankaloituu viljelijöiden aseman entisestään.

”Politiikan tekijät eivät enää saa suoraa palautetta asioiden toimivuudesta ... Toimeenpano ei enää tunne päätösten syvällisiä syitä eikä siksi kykene perustelemaan tehtyjä ratkaisuja alaiselle hallinnolle ja viljelijöille... Tuki-kokonaisuus ja sen tavoitteet sirpaloituvat eikä koko ketjua tunne enää ku-

kaan. Viljelijäparka viimeisenä heittopussina saattaa joutua todella ymmälleen.” (Maa- ja metsätalousministeriö 2006)

4.4.2 *Toiminnalliset vahvuudet ja heikkoudet*

Ohjaamisen strategisessa suunnittelussa on kyse keskustason organisaatioiden välisistä horisontaalisista suhteista, missä erilaiset asiantuntijat sovittavat yhteen toimialojensa intressejä ja näkemyksiä. Keskustason toimijat ovat arvioineet edustamiensa organisaatioiden sisäisiä vahvuuksia ja heikkouksia formulointityössä. Keskinäisen yhteistyön lisäksi he ovat arvioineet hallinnonalakohtaista vertikaalista toimintaansa, sillä ohjauksella vaikutetaan alue- ja paikallistason viranomaisten toimintaan. Ministeriöiden toimintatavoissa havaittiin erilaisuutta sekä keskustasolla että alue- ja paikallistasolla.

Maa- ja metsätalousministeriön toimijat pitivät horisontaalisessa yhteistyössä vahvuutenaan monentyyppisiä asioita. Yhtenä vahvuusalueena pidettiin toimijoiden osaamista ja käytettävissä olevia määrärahoja. Maa- ja metsätalousministeriössä luotetaan virkamiesten asiantuntemukseen, vaikka poliittisissa asioissa tai linjauksissa toimijoiden onkin varmistettava ministeriön näkökantoja esimiehiltä tai ministeriltä. Nitraattiasetukseen liittyviä asioissa oli kannanottoja kysyttävä maa- ja metsätalousministeriltä mm. siitä, missä ajassa lantalat pitäisi saada kuntoon ja miten suhtaudutaan pattereihin.

Toisena vahvuutena pidettiin vaikuttamismahdollisuuksia. Maa- ja metsätalousministeriö on voinut vaikuttaa EU-päätöksentekoon, hyvinä saavutuksina pidetään Suomen kuulumista LFA:n piiriin ja Agenda 2000. Kolmantena vahvuutena koettiin hyvä ja aktiivinen ohjaussuhde alueelliseen ja kunnalliseen maataloushallintoon, sekä neljäntenä hyvä kentän tuntemus viljelijätasolle saakka. Maataloushallintoa kokonaisuutena pidettiin varsin vahvana organisaationa, missä tieto kulkee hyvin tasolta toiselle. Parantamisen varaa on suhteissa sidosryhmiin, vaikka keskusteluyhteydet ovat toimivia tuottajajärjestöihin ja ympäristöministeriöön.

Maa- ja metsätalousministeriössä määrärahoja vuodesta 1995 lähtien pidettiin suhteellisen hyvinä huolimatta siitä että EU:lta haettiin alun perin suurempia määrärahoja kuin mitä lopulta saatiin. Heikkoutena pidettiin sitä, että toimijoilla olisi halu tehdä paljon enemmänkin ympäristönsuojelun hyväksi, mikäli resurssi- ja virkavastuuasiat antaisivat myöden. Ympäristötukijärjestelmien monimutkaisuus ja byrokraattisuus koetaan vahvuudeksi silloin, kun siihen liittyvää toimintaa ja rahojen käyttöä perustellaan EU-komissiolle. Viljelijöiden kannalta se koetaan heikkoudeksi ympäristötukijärjestelmän byrokraattisuuden takia ja siksi, että maataloushallinnon virkamiesten kautta säännellään maataloustoimintaa. Ympäristö-

tukijärjestelmään liittyvään valtavan byrokraattisuuteen kiinnittivät huomiota useimmat haastateltavista.

Maa- ja metsätalousministeriössä saavutuksena pidetään erityisesti tukijärjestelmien hyvää toimeenpanoa sekä yhteistyön ansiona suhteellisen hyvän tietotason saavuttamista. Maatalouden ympäristöasioiden seurantaryhmät toimivat myös keskustelufoorumina, vaikka niitäkin usein vaivaa kiire. Työryhmien puutteeksi koetaan se, että niissä ei yleensä ole mukana viljelijöitä, vaan ne koostuvat hallintohenkilöistä. Muutosta on kuitenkin tapahtunut, sillä toiseen ympäristötukiohjelman (Maa- ja metsätalousministeriö 1999b) seurantaryhmästä lähtien on ollut myös viljelijäedustusta.

Ministeriöiden väliset kankeudet johtunevat toimintatapojen erilaisuudesta ja poikkeavuudesta. Ne näkyivät EU-valmistelussa ja hallinnonalojen ohjaussuhteissa. Maa- ja metsätalousministeriössä pidetään jatkuvaa yhteyttä EU-komissioon, jotta tiedetään mitä siellä tapahtuu. Kun komissio on tekemässä maataloushallintoa koskevia päätöksiä, ollaan niistä yhteydenpidon ansiosta tietoisia etukäteen, ja kun EU:ssa on säädösvalmisteluja tai neuvotteluja ohjelman muutoksista, niistä on tapana informoida ympäristöministeriötä. Ympäristöministeriössä pidettiin maatalousministeriön toimintatapaa EU-asioissa kansalliselta kannalta hyvänä, samantapaista käytäntöä voitaisiin soveltaa myös ympäristöhallinnossa. Aktiivinen osallistuminen EU-päätöksentekoon mahdollistaa ministeriön omien näkemysten huomioimisen. Kansallisesti ohjaavia tekijöitä on saatu sisällytettyä EU-ohjelmiin. Kansallisia toiveita on esitetty esimerkiksi Itämeri-ohjelmassa (Ympäristöministeriö 2002).

Itämeri-ohjelman laadinnassa (emt.) pidettiin ravinteiden ja torjunta-aineiden pääsyn rajoittamista vesistöihin tärkeänä, vaikka toisella ohjelmakaudella kiinnitettiin aikaisempaa enemmän huomiota luonnon monimuotoisuusasioihin yleissuunniteluohjeistuksella. Suojavyöhykkeiden yleissuunnitelmien päätavoitteena on vesiensuojelu, on niillä myös monimuotoisuutta lisääviä vaikutuksia.

Ympäristöministeriön toimijat pitivät puolestaan vahvuutenaan maatalouden ympäristöasioissa neuvotteluyhteyttään tärkeimpään yhteistyötahoon eli maa- ja metsätalousministeriöön, sillä sieltä tulee rahoitus ympäristöministeriön esittämiin säädöksiin ja ohjeisiin. Yhteisymmärryksen saavuttamista pidettiin tärkeänä sekä ryhmätyöskentelyn kannalta että esiinnyttäessä yhdessä Euroopan unioniin päin. Valtiovarainministeriön merkitys yhteistyötahona koettiin myös tärkeäksi, erityisesti kun puhutaan rahoituspottien määristä. Hallitusohjelmien perusteella on toistaiseksi ollut saatavissa ympäristötukirahoitusta.

Ympäristöhallinnon vahvuutena on saada muut toimimaan järkevällä tavalla ja toteuttamaan vesiensuojelua. Tämä tapahtuu pääasiassa tiedollisten ja suunnitteluun liittyvien keinojen avulla. Vahvuudeksi katsottiin myös ympäristöhallinnon pitkämielisyys. Toimenpiteiden toteuttamisen kannalta on olennaista löytää onnistuneita toimintatapoja. Toimintatavat muotoutuvat ajan myötä. Useampien toimijoiden mielestä yhteistyö tuottajajärjestöjen kanssa on ollut varsin onnistunutta myös alueellisella tasolla. Etelä-Pohjanmaalla tuottajaliitto on aktiivisesti mukana vesiensuojelua edistävässä toiminnassa. Tuottajaliittojen sitoutuminen vesiensuojeluun on tuonut rahoitusta Lounais-Suomessa kokeilu- ja kehittämishankkeisiin ympäristöhallinnon rahoitusjärjestelmistä.

Ympäristöministeriön maataloustoimijoiden mielestä heidän vahvuutena on aluehallinnon hyvä tuntemus ja yhteydenpito aluehallintoon. Tämä on poikkeuksellista, sillä kaikilla ympäristöministeriön työntekijöillä ei välttämättä ole aluekontakteja. Vahvuudeksi luettiin lisäksi pitkäaikainen ja vankka kokemus vesiensuojelussa sekä siihen liittyvä vaikuttaminen säädösvalmistelun kautta. Ympäristöhallinnon perusheikkoutena pidettiin vähäisiä resursseja, mutta organisatoriseksi rasitteeksi koettiin erityisesti Natura 2000³⁵. Se on vaikuttanut ulkopuolisten suhtautumiseen ympäristöministeriön toimintaan muissa asioissa. YM:n ehdotuksen Natura 2000 -luonnonsuojeluohjelmaksi johdosta maanomistajat tekivät yli 14 000 muistutusta suojelualueista vuonna 1997 (Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 1998: 47). Ympäristötoimijan mielestä Natura osoitti sen, että heidän hallintokulttuuri on liian byrokraattinen ja ihmisten tapaaminen on jäänyt vähäiseksi.

Oksanen (2003) toteaa Natura-asiaan liittyvässä väitöskirjassaan, että ympäristöhallinto koetaan maanomistajien keskuudessa varsin etäiseksi toimijaksi. Naturen myötä tuli esiin, että luonnonsuojelupolitiikassa ei ole osattu huomioida paikallisia erityispiirteitä. Kun maaseutua ja luontoa on tarkasteltu, on suunnittelijoiden maailmankuva ollut erilainen kuin maaseudulla asuvien maailmankuva. Ohjelmia suunniteltaessa työskentelytavat tulisikin olla lähellä paikallisia asukkaita. Oksanen (emt.) peräänkuuluttaa sosio-kulttuurisen ulottuvuuden huomioimista ekologisen ja taloudellisen ulottuvuuden ohella. Ekologisen tietämyksen rinnalle tarvittaisiin lisää erityisesti ihmistuntemusta. Maataloushallinnon toimijan mielestä, että sosiaalinen ulottuvuus on vuonna 2006 jäänyt sivuun ympäristöpolitiikassa.

MMM ja YM tekevät kuitenkin monilta osin tottuneesti yhteistyötä ja antavat apua toisilleen, vaikka joissakin vastauksissa ympäristöministeriön päätöksente-

³⁵ EU:n yhtenäinen ekologisen verkoston ohjelma (Sairinen et al. 1999: 253)

koa pidettiin omanlaisena ja ministeriöiden hallintokulttuurien poikkeavan toisistaan. Tämän tyyppinen ministeriöyhteistyö on ilmeisen vähäistä eurooppalaisella tasolla siitä huolimatta, että EU-neuvoston asetuksessa edellytetään ohjelmatyön tekemistä yhdessä sosiaalipartnereiden kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön toimijan mukaan yhteistyövaatimusta on pidetty kovana monissa muissa EU-jäsenmaissa.

SYKEssä organisaation vahvuutena pidettiin limnologista tietämystä eli sitä mitä tapahtuu, kun kuormitus on jo vesistöissä. Heikkoudeksi luettiin se, että ympäristöhallinnossa ei täysin ymmärretä maatalouden mekanismeja, miten maatalous toimii ja minkälaisia reunaehtoja sillä on. Kun vesistä tehdään joitakin johtopäätöksiä, niin ei välttämättä osata suhteuttaa siihen, mitä elinkeinolta voidaan vaatia. Ympäristötuessa valvotaan mitä valvottavissa on, mutta toimijan mukaan nähtävissä on kuitenkin jonkinlaista rajojen hakua siinä, miten paljon saa rikkoa ennen kuin tuet menevät.

SYKEssä kiinnitettiin huomiota myös yleiseen viestintään ja informoimiseen. Näiden asioiden osalta parannettavaa olisi vielä sekä organisaatioiden sisäisessä että organisaatioiden välisessä yhteistyössä. Hyvästä ryhmätyöskentelystä mainittiin esimerkkinä ns. Pikasika-raportti, Ehdotus kotieläinsuojien ympäristölupamennettelyjen selkeyttämiseksi (Ympäristöministeriö 2001). Sen laatimisen todettiin sujuneen suhteellisen hyvin. Raportista tuli yksimielinen ja lopputuloksesta so-puisa, kun kaikki tekijät tekivät hiukan myönnytyksiä. Työryhmään sitoutumisen kannalta hyödylliseksi koettiin se, että kaikki jäsenet joutuivat tuottamaan tekstiä raporttia varten.

Vuonna 2006 toimijoiden välistä yhteistyötä keskustasolla arvioitiin hieman ristiriitaisemmissa mielteissä kuin aikaisemmillä haastattelukierroksilla. Ympäristöministeriön näkemyksessä "yhteistyö ei ole oikeastaan muuttunut" viime vuosina. Henkilösuhteet ja verkostot toimivat pääosin hyvin maataloushallintoon ja TE-keskuksiin. Polemiikkaa on syntynyt lähinnä viljelijöiden ja MTK:n kanssa, tämä kuitenkin kuuluu asiaan. Maa- ja metsätalousministeriössä keskustason yhteistyö sanottiin olleen "tiivistä ohjelmakauden alussa ja positiivista" vielä 2000-luvun vaihteessa. Sitten yhteistyössä on etäännytty, se on muuttunut luonteeltaan lähinnä pakolliseksi kuulemiseksi. Vuorovaikutuksen virallistumiseen ovat ehkä vaikuttaneet henkilövaihdokset. Tilannetta ei koettu enää yhtä tiiviiksi ja hedelmälliseksi kuin aikaisemmin. Yhteistyötahojen toimintatavat ovat muuttuneet. Ympäristöhallinnon yhteistyön todettiin "passivoituneen ja MTK:n pyrkivän staattiseen tilaan".

Maatalouden ympäristöjärjestelmä on tullut eräänlaiseen tasaantuneeseen vaiheeseen, ehkä siitä syystä uuden luominen koetaan hankalaksi. Maa- metsätalousmi-

nisteriössä koetaan, että toiminnassa on yleisenä trendinä "raha ratkaisee" -mentaliteetti. Ohjelmavalmistelussa on ollut nähtävissä ollut ymmärtämättömyyttä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia kohtaan, ympäristöpuolella on painotettu ainoastaan ympäristön vaikutuksia. Tuottajajärjestön toiminnassa on ollut merkkejä muutosvastarinnasta. Omista reviiereistä ja eduista on haluttu pitää kiinni eikä suurta halua muutoksiin tai uusiin haasteisiin ole ollut. Maa- ja metsätalousministeriössä pidettiin erityisen tärkeänä toimenpiteiden kehittämistä esimerkiksi ravinnetaseissa, sillä ne ovat keskeneräisiä tukijärjestelmän hyödyntämisen osalta. Lisäksi lannankäytön hyödyntämistä on tarpeen kehittää biokaasuina.

4.4.3 Ohjaamisen rajoitteet

Tässä osiossa käsitellään maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonalakohtaisia ohjaussuhteita. Tutkimuksessa tuli esiin se, että maatalous- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön ohjaustavat poikkeavat toisistaan suhteessa sektoriensa alue- ja paikallisviranomaisiin. Maa- ja metsätalousministeriö ohjeistaa TE-keskusten maaseutuosastoja, MMM:n päätökset tulevat yleiskirjeinä ja niissä selitetään asiat hyvin tarkasti. Ympäristöministeriöltä on vaikeampaa saada päätöksiä tai ohjeita ulos, sieltä lähetetään vastaavassa tilanteessa kirje ja sen liitteenä muistio menettelytavoista. Alueellisten ympäristökeskusten sanotaan joutuvan tekemään päätöksiä ilman kunnon ohjeistuksia. SYKEN toimijan mielestä tällainen poikkeava ohjaustapa saattaa aiheuttaa ristiriitoja maatalous- ja ympäristöhallinnonalojen välisessä yhteistyössä. Maataloushallinnossa ei ehkä pidetä siitä, että ympäristöhallinto ei ohjaa alaisiaan tekemään niin kuin on sovittu.

Maa- ja metsätalousministeriössä todettiin, että alue- ja paikallishallinnossa on totuttu tekemään ohjeiden mukaisesti. Ministeriössä sopeutetaan maataloushallinnon tavoitteita ja toiveita EU:sta tuleviin vaatimuksiin, samalla yksikössä koordinoidaan myös kansallista toimeenpanoa. Ongelmien ratkaisu ei ole aina helppoa, mutta positiivista työssä on se, että toimijatahot tuntevat hyvin toisensa. Kaikkia ongelmia ei pystytä aina ratkaisemaan toimijoiden kesken, sillä jotkut asiat ovat kiinni rahoituspäätöksistä. Esimerkiksi lisätalousarvion hyväksyminen kesällä 2001 oli hyvä asia, mutta tukihakemusten kannalta hankala, kun päätös ei ollut tiedossa tarpeeksi ajoissa.

Maa- ja metsätalousministeriössä ja ympäristöministeriössä korostetaan yhteistyön merkitystä maatalouden ympäristöpolitiikassa, mutta laaja-alaisella yhteistyöllä sanotaan olevan rajoitteitakin. Ministeriöiden toimintaa rajoittavat muiden mukana olevien tahojen huomioiminen, sillä eri toimijatahojen näkemysten yhteensovittamista pidetään aikamoisena palapelinä. Tällaiseen peliin, johon vaikut-

tavat monet tekijät monin eri tavoin, viittaa Bardach (1982). Toimintaan tuovat oman vaikutuksensa tuottajajärjestöt ja luontojärjestöt viranomaisyhteistyön ohella. Varsin kompleksisessa toimintakentässä vaikutusta on myös tutkimuksilla ja taloudellisilla realiteeteilla.

MMM:ssä ja YM:ssä koetaan päätöksentekoa rajoittavan rahakehykset ja talousarviot. EU-komission päätökset jäsenmaakohtaisista rahakehyksistä ohjaavat toimintaa. MMM:llä oli toisen kauden alussa halukkuutta toteuttaa aikaisempaa enemmän ideoita ja keinoja, ellei rahoituksellisia esteitä olisi ollut. Ympäristöuudistusjärjestelmän vuotuiset vaihtelut siitä, milloin rahaa on käytössä ja milloin ei, haittaavat toimenpiteiden toteuttamista. Maa- ja metsätalousministeriö olisi hahmottanut mm. erityissopimuksiin enemmän suojavyöhykkeitä, kosteikkoja ja laskeutusaluita, mutta niiden rahoittamista määrittelevät yhtäältä EU-asetukset ja tukikatot joita ei voi ylittää sekä toisaalta kotimaassa valtiovarainministeriön määritykset kansallisen rahoituksen käytöstä.

Ympäristöministeriön toimijan mielestä yksi ohjaamista rajoittava tekijä se, että asioissa täytyy saavuttaa jonkinlainen konsensus. "Neuvotteluissa kuunnellaan liikaa muita osapuolia, kuten maa- ja metsätalousministeriötä ja poliittisesti vahvaa MTK:ta." Poliittista riitelyä ministeriöiden välillä aiheutuu siitä, että EU-asioiden käsittelyltä valtioneuvostossa edellytetään yksimielisyyttä. Haastattelussa korostettiin kuitenkin sitä, että yhteisen näkemyksen saavuttaminen kansallisella tasolla on tärkeää EU-suhteissa, vaikka se tuntuukin jossain määrin vesittävän ministeriökohtaisia tavoitteita. Kolmannen ohjelmakauden osalta on "kompromissi odotettavissa", kun poliittisella tasolla päätetään, millainen ohjelmaesitys lähtee syksyllä 2006 EU-komissiolle.

Suomen ympäristökeskuksessa ohjaaminen perustuu vesiensuojeluohjelman tavoitteisiin. SYKEssä katsottiin toimintaa rajoittavan tietynlainen sivullisuus suhteessa keskeisiin ministeriöihin (MMM ja YM), jotka saattavat joskus sivuuttaa SYKEN lausuntoasioissa. Vaikka SYKE on antanut lausunnon, niin aina ei välttämättä tiedetä, mitä asianomainen ministeriö on vastannut lausunnon jälkeen toiselle ministeriölle. SYKE tuottaa tietoa maatalouden vesistökuormituksista ja niiden vaikutuksista. 2000-luvun vaihteessa on ryhdytty tekemään kokonaisvaltaisempia ympäristötarkasteluja elinkaariselvitysten avulla. Kirjolohen elinkaarta on verrattu sian- ja naudanlihan elinkaareen. Lisäksi on vertailtu luomutuotannon ja tavanomaisen viljelyn välisiä eroja.

Ympäristö- ja maataloussektorilla pidetään tärkeänä ohjaavana tekijänä tutkimuksista saatavia tietoja, niiden seuraamista ja kehittämistä. MMM:n yhteydenpito suuntautui Maatalouden tutkimuskeskukseen (MTT) ja taloustutkimusyksikköön (MTTL), joilta saatavaa tietoa maatalouden ympäristöllistä ja taloudellisista asi-

oista käytetään toiminnan pohjana. Ympäristötoimijoiden vastauksissa kohteena olivat SYKEN tekemät tutkimusraportit. Ympäristötoimijan mukaan oikeanlaisen tutkimustiedon saaminen erilaisten toimenpiteiden vaikutuksista käytännössä on hallinnollisia asioita tärkeämpää. Ongelmallista on yhtäältä se, että käyttökelpoisen tiedon saamiseen menee yleensä useita vuosia, ja toisaalta se, että todellisten saavutusten arviointi on vaikeaa.

Esimerkiksi SYKEN koordinoimassa MYTVAS-tutkimuksessa paneuduttiin ympäristötukijärjestelmän vaikutuksiin vuosina 1995–1997. Viljelytapojen muutoksia tutkittiin neljällä koealueella Suomessa, mallilaskelmien perusteella kuormitusmuutokset vesistöissä olivat toistaiseksi pieniä. Tulokset osoittivat, että joillakin toimenpiteillä oli kuormitusta vähentävää vaikutusta, mutta joillakin oli kuormitusta lisäävä vaikutus. Lannoitteiden käytön vähentyminen alensi typpi-kuormitusta kaikilla koealueilla, mutta kevennetty muokkaus puolestaan lisäsi jossain määrin liukoisen fosforin huuhtoutumista joillakin alueilla. (Suomen ympäristökeskus 1998: 18–19.)

Muutamien haastateltavien mielestä toisinaan esiin tulleet ristiriitaiset tutkimustiedot vesiensuojelusta ovat olleet hämmentäviä. Esimerkiksi luomutuotanto edellyttää lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytöstä luopumista, näin sen oletetaan lisäävän monimuotoisuutta ja vesiensuojelua. Ympäristöministeriön toimijan mukaan vesiensuojelun kannalta on kuitenkin olemassa jonkin verran ristiriitaisia tutkimustuloksia. Luomutuotannon ja tavanomaisen tuotannon vaikutuksia vesien saastumiseen on vertailtu viljakilojen ja maitolitrojen perusteella. Erään haastateltavan mielestä tuotekilo kohtainen laskutapa ei välttämättä ole oikeanlainen tapa, vesiensuojelussa ratkaisevampia saattavat olla hehtaarit ennemmin kuin tuotekilo kohtaiset laskelmat. Ympäristöministeriöllä, Suomen ympäristökeskuksella ja Maatalouden taloudellisella tutkimuslaitoksella on yhteisiä tutkimushankkeita, ja organisaatioiden välinen tutkimusyhteistyö koettiin hyväksi.

MTK:n ja MKL:n kannanotoissa korostuu taloudellinen kannattavuus ympäristöasioiden ohella. MTK:n toimintastrategiassa tähdätään siihen, että ympäristötoimenpiteet ovat ensinnäkin taloudellisesti järkeviä ja toiseksi ympäristön kannalta järkeviä. Kenenkään viljelijän ei uskota liikaavan tahattomasti elinympäristöään, jos asia pystytään muuten järkevästi hoitamaan. Etujärjestön nykyisessä ympäristöohjelmassa, 'Viljellen, varjellen ...' (MTK 2001), lähtökohtana on kestävä kehityksen toiminta. Se perustuu perinteiseen talonpoikaiseen ajatteluun, tila pyrittään jättämään tulevalle sukupolvelle paremmassa kunnossa kuin mitä se on ollut silloin, kun itse ottanut vastuun tilan hoidosta. Vaatimukset ovat vain ajan myötä muuttuneet. MTK:n toimija toteaa vuonna 2001 "taloudellisen kannattavuuden

lisäksi nykyisin tilan täytyy olla myös ympäristöllisesti toimiva ja hoidetun näköinen."

Maaseutukeskusten liitossa ympäristöasiat kuuluvat vahvaksi osaksi neuvonta-toimintaa. Neuvontaorganisaation strategiatyö kohdistuu tulosten mittaamiseen ja arvioimiseen. Maaseutukeskusten liiton toimija pitää ympäristötukijärjestelmän hyvänä puolena lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden huippujen vähentämistä, sillä oikeat tasot ovat tuotteiden laadun kannalta tärkeitä. Järjestelmän huonona puolena on se, että rikkakasvien on havaittu yleistyneen ympäristötukikaudella, mikä vastaavasti lisää torjunta-aineiden käyttömääriä. Ravinteiden vähentyminen voi pitkällä aika välillä olla ongelmallista, vaikka vähentymistä sinänsä pidetään ympäristön kannalta suotuisana. Järjestelmää ei myöskään pidetä riittävän kannustavana hyvän yrittämisen kannalta. Kun tuotteiden hinnasta osa tulee tukien kautta ja osa tuotteen kautta, ja kun teollisuuskään ei maksa riittävää laatukannustetta, heijastuu se tuotannon määrään, mutta myös tuotteiden laatuun vaikuttaen samalla myös ympäristöön.

4.5 Ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen merkitys

4.5.1 *Arvioita ympäristöpolitiikan alkukaudesta*

Maatalouspolitiikkamme perusta luotiin 1950-luvulla, siinä keskeisenä tekijänä on ollut MTK. Maatalouspolitiikka on nyt kytketty EU:n maatalouspolitiikkaan ja päätösvaltaa on siirtynyt Brysseliin, ei enää voida puhua kansallisesta maatalouspolitiikasta. EU:n maatalouspolitiikka määrittelee maataloutta, se on heikentänyt MTK:n vahvaa asemaa (Hautamäki 1995: 22–23). MTK on sittemmin laajennettu jäsenpohjaa muun muassa metsänomistajiin, joilla ei ole viljelijätaustaa.

MTK:n ja MKL:n toiminnot ovat edistäneet maatalouden ympäristönsuojelua. Molemmat organisaatiot ovat valmistaneet 1980-luvun loppupuolelta lähtien ympäristöasioita. Maaseutukeskusten liitto tarkensi viljelysuunnitteluohjeistoa fosforin käytön vähentämiseksi. Samoihin aikoihin Maataloustuottajain Keskusliitto valmisteli ensimmäistä ympäristöohjelmaansa (MTK 1990). Ne ovat myös yhdessä valmistaneet Yhteinen ympäristömme -oppaan (MTK & MKL 1989) ja siihen liittyvän kampanjan, jota toteutettiin vuosina 1991–1994. Sen yhteydessä tehtiin n. 35 000 tilalle ympäristöhoitosuunnitelmia alueellisten neuvontaorganisaatioiden toimesta. Suunnitelmat olivat viljelijöille vapaaehtoista, viljelijät rahoittivat ne itse osittain kuntien sponsoroimina. Tällä laadintatyöllä ja siihen liittyvällä trimmaamisella on luotu pohja ympäristötukijärjestelmään kuuluvalla maatalon ympäristöhoito-ohjelmalle.

Ensimmäinen ympäristötukiohjelma vuosille 1995–1999 jakautui rakenteeltaan perustukiin, erityistukiin sekä kokeilu- ja koulutushankkeisiin. Tässä työssä tarkastellaan ympäristötuen perus- ja erityistukia ja niihin liittyviä vesiensuojelullisia toimenpiteitä. Kokeilu- ja koulutushankkeita ei varsinaisesti tarkastella, sillä niiden osuus on vähäinen verrattuna perus- ja erityistukien osuuksiin. Suomen ja EU:n väliseen liittymissopimukseen sisältyvä ympäristötuki on ollut n. 1,6 miljardia markkaa alkuvuosina, tukea on ollut käytettävissä hieman enemmän vuosina 1998 ja 1999 n. 1,7 miljardia markkaa. EU on maksanut ympäristötuen summasta puolet. Ympäristötuen kokonaisbudjetista 68 miljoonasta markasta käytettiin 4,1 % neuvonta- ja kokeiluhankkeisiin (Maa- ja metsätalousministeriö 1998a; Soini ja Tuuri 2000: 9).

Vehkasalon et al. (1999: 9) mielestä Maatalouden ympäristötukiohjelman (MMM 1994) keskeisin elementti, ympäristötuen perustuki, on ympäristöpoliittisena ohjauksena merkitykseltään suurempi kuin mikään muu aikaisemmin toteutettu politiikkatoimenpide. Ympäristötukiohjelman 1995-1999 toimeenpanon onnistumista on pidetty hyvänä (Soini & Tuuri 2000: 54). Sen sisällön pohjana on ollut tärkeänä virstanpaaluna toiminut Maaseudun ympäristöohjelma (Ympäristöministeriö 1992a), ohjelma perustuu kestävän kehityksen periaatteille ja vesiensuojelutavoitteille. Ohjelmassa on lisäksi huomioitu Euroopan integraatiokehityksen muutoksia, ETA/EY-lainsäädännön vaikutuksia tulevaisuuden ympäristönsuojeluun esimerkinomaisina suosituksina³⁶, vaikka niitä ei otettu itse ohjelmaan mukaan. Suosituksilla on sittemmin ollut vaikutusta lainsäädäntöön, viranomaistointintaan ja neuvontatyöhön (emt. 13–14; 34–35). Ne ovat näkyneet myös ympäristötukiohjelmissa (Maa- ja metsätalousministeriö 1994; 1999b).

MTK:n taholta todettiin, että vuonna 1992 luodun Maaseudun ympäristöohjelman perusteella voitiin hyvin pitkälle rakentaa suomalaisen maatalouden ja ympäristön tulevaisuutta EU-aikana. Noihin linjauksiin perustuu pitkälti Maatalouden ympäristötukiohjelma vuosille 1995–1999, jota on järjestössä pidetty maatalouden kannalta kestävänä siihen sisältyvän ympäristötuen vuoksi. Samalla tosin tuotiin esiin, että lannoitteita koskevat rajoitteet saattavat olla pitkällä tähtäimellä liian tiukkoja maataloudelle. Fosforilannoitteiden rajoitukset menevät vielä toisella ohjelmakaudella (2000–2006), mutta vuonna 2006 arveltiin, että "niitä joudutaan jo varmaan höllentämään" myöhemmin. Peltoihin sitoutuneen ylimääräisen fosforin kasvit ovat käyttäneet hyödyksi ja tilanne on muuttumassa alilannoittamiseksi.

³⁶ Suositus hyvistä viljelymenetelmistä on liitteenä Maaseudun ympäristöohjelmassa (YM 1992).

Viljelijät kääntyvät etujärjestönsä puoleen viljelijöiden etuihin ja niiden heikentämiseen liittyvissä asioissa. Tämä näkyi vuonna 2004 maataloustukia koskevissa neuvotteluissa, joissa viljelijöiden vaatimukset tukitasojen säilyttämisestä ovat kohdistuneet MTK:n suuntaan. MTK:n asema tällaisessa tilanteessa ei ole aina ollut kovinkaan helppo. Paineita maatalouteemme tulee kansainväliseltä taholta esitetyistä vaatimuksista, minkä myötä EU muuttaa maatalouspolitiikkaansa ja käytäntöjään. Viljelijät kokevat tulleen petetyiksi, mikäli etujärjestö ei onnistu säilyttämään maatalouden tukitasoja entisellään.

MTK:n toimijan mielestä etujärjestön puutteena ympäristötukijärjestelmässä on se, ettei järjestö ole pystynyt riittävästi panostamaan neuvontaan maakunnissa, vaikka ympäristöasiat ovat koko ajan korostuneet ja korostuvat edelleenkin. Neuvontatarvetta tuntui olevan ympäristö- ja maankäyttöasioissa. Vaikka ympäristöasioita edistetään monilta tahoilta, on viljelijöitä askarruttavia kysymyksiä olemassa. Riittävää lainsäädännöllistä neuvonta-apua ympäristölupa-asioissa ei oikeastaan ole saatavissa mistään. Tilanne näyttää myös siltä, että maatalousneuvonta ja muut maatalouden organisaatiot eivät ehkä ole pystyneet riittävästi auttamaan viljelijöitä näissä asioissa.

MKL on organisoinut keskitetysti koulutukset ympäristötukiohjelmaan liittyvien maatalojen ympäristönhoito-ohjelmien laatijoille ja kasvinsuojeluruiskujen testaajille, joita pääosin ovat olleet järjestön omat neuvojat. Koulutuksessa on ollut mukana myös kilpailevia konsultteja. MKL:n toimijan mukaan neuvojat ovat tehneet ympäristönhoito-ohjelmien laadintatyöstä yli 80 %. Alueelliset maaseutukeskukset ovat järjestäneet alueillaan viljelijäkoulutuksia toimien yhteistyössä muiden alueorganisaatioiden kanssa. Neuvontaorganisaatio jatkuva kehitystyö on liittynyt muun muassa laatuasioihin. Ympäristölaatuajattelussa ISO 14001 laatuajattelu on kytketty maataloilla ympäristöasioiden edistämiseen. Laatutietopankin kehittämällä pyritään saamaan vertailutietoa tuotannosta, tuotantovaiheista ja -menetelmistä sekä tuotteiden laadusta.

Ympäristötukiohjelman perustuki- ja erityistukisopimuksia toteutetaan vapaaehtoisin sopimuksin. Sopimukset ovat tarkasteltavissa auktoriteettiin perustuvana hallitsevan (päätoimittajan) ja hallitun (kohderyhmän edustaja) välisenä sopimussuhteena, jossa jälkimmäisen tulee sopeutua edeltävän asettamiin päätöksiin (Vedung 1996). Sopimus pohjaisilla ohjauksella yksittäisiä viljelijöitä veloitetaan sitoutumaan sovittuihin toimenpiteisiin, toisena sopijapuolena on yleensä maataloussektorin toimija. Perustuen kautta järjestynyt rahoitus mahdollisti ympäristötoimenpiteiden läpiviemisen huomattavasti laajemmin kuin 1990-luvun alussa.

Perustukijärjestelmä on muodostunut kattavammaksi kuin mitä alun perin osattiin odottaa. Haastateltavien mukaan perustuki yllätti laajuudellaan ensimmäisellä kaudella. Erityistukien osuus oli pieni verrattuna perustukeen ja ohjelmakauden alussa esitettyihin lähtöoletuksiin. MMM:n mukaan 96 % peltoalasta kuului perustukeen ja lähes 100 % LFA:han. Molemmissa tukijärjestelmissä on ympäristökriteereitä. Perustuen tavoitteeksi asetettiin vuonna 1995, että yli 90 % aktiivituloista sitoutuisi noudattamaan perustukeen liittyviä ehtoja. Vuonna 1997 noin 88 % tiloista oli mukana perustuessa (Maa- ja metsätalousministeriö 1998a: 78). Myös arviointiryhmän mielestä ympäristötuen tavoite oli laajuudessaan saavutettu, kun osallistumisprosentti lähenteli 90 % tuossa vaiheessa.

Erityistukien ja luonnon monimuotoisuuden (LUMO) osalta tavoitteiden täyttymistä ei pidetty kovinkaan hyvänä ensimmäisellä ohjelmakaudella. Maaseutukustusten liitossa todettiin suojavyöhykkeiden ja kosteikkojen määrän jääneen tavoitteita vähäisemmäksi. MTK:ssa katsotaan erityistukien varjolla, juuri niiden kannustavien porkkanoiden takia, saadun läpi sellaisia yksittäisiä erityistoimenpiteitä, joita viljelijät eivät olisi tehneet, ellei niitä olisi tuettu. Vaikka suojavyöhykesuunnittelussa on päätavoitteena vesiensuojelu, on suojavyöhykkeillä samalla lisääntynyt luonnon monimuotoisuus, ja maisema-asioissa perinnebiotoopit. Luonnon monimuotoisuuden toteutus on jäänyt heikonlaiseksi ensimmäisellä kaudella niiden vähäisyyden vuoksi.

Maatalouden ympäristötukiohjelman rakenne vuosille 2000–2006 (Maa- ja metsätalousministeriö 1999b) muuttui hiukan ensimmäiseen ohjelmaan verrattuna. Ympäristötuki jakautui toisella kaudella perustoimenpiteisiin ja lisätoimenpiteisiin sekä kohdennettuihin erityistukisopimuksiin. Ympäristötuen määrä määräytyi tilan tuotantosuunnan mukaan eikä tuessa ollut enää alueellista jakoa. MMM:n mukaan tilakohtaisia vaihteluita pyrittiin parantamaan lisätoimenpiteillä. Perustukisopimusten ehtojen sopivuutta kaikille tiloille oli pidetty heikkona ensimmäisellä kaudella viljelyolosuhteiden vaihteluista johtuen. Viljelijät hakivat erityistukisopimuksia edelleen vapaaehtoisuuden pohjalta, mikäli ne soveltuivat tilalle.

4.5.2 *Arvioita ympäristötukikausista*

Arviointeja vuosilta 2001–2002 ja 2006

Maaseutua on kehitetty laajempaan kokonaisuutena toisella kaudella. Maatalouden ympäristötuki- ja luonnonhaittakorvausjärjestelmät sisältyivät Manner-Suomen Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelmaan vuosille 2000–2006 (Maa- ja metsätalousministeriö 2000), minkä EU:n komissio hyväksyi vuonna 2000. Toisen ohjelmakauden kokonaisrahoitus oli 10,3 miljardia markkaa, EU-

rahoituksen osuus oli 5,8 miljardia markkaa. Ympäristötuen kotimainen rahoitus vähentyi ensimmäisestä kaudesta vuositasolla 1,7 miljardista markasta 1,4 miljardiin markkaan. EU:n rahoitusosuus pysyi samana kuin vanhassa ympäristötuessa. Uuden ympäristötuessa tavoitteena oli saavuttaa 75 %:n pinta-alakattavuus, kun se vanhassa ympäristötuessa oli 90 % (Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 2000: 67). Vuonna 2001 yli 90 % viljelijöistä kuului ympäristötuen piiriin (Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2002: 63).

Ympäristötoimijan mielestä toisen ohjelmakauden tavoitteet ovat "edelleen oivallisia ja hyviä". Fosforin käytön esimerkki osoittaa, että aiemmin Suomen tavoitteena oli "ollut nostaa maan liukoisen fosforin pitoisuutta, siihen mennessä ei oltu ajateltu, että se myöskin huuhtoutuu." Sitten tuli selkeätä näyttöä fosforin ylläpidosta ja huuhtoutumisesta vesistöihin, tämän tiedon perusteella fosforikuormituksen vähentäminen liitettiin Maaseudun ympäristöohjelmaan vuonna 1992. Vähentämistavoite toimenpiteineen on myös Maatalouden ympäristötukiohjelmassa sekä edelleen kolmannessa ohjelmassa (Maa- ja metsätalousministeriö 2006b).

Negatiivisena asiana pidetään sitä, että ympäristötukeen on sidottu ns. tavanomainen maataloustuki. Se on hämärtänyt ajatusta ympäristökysymyksestä. Viljelijöille suunnattu Tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö -opas (Maa- ja metsätalousministeriö 2001) sivuaa ympäristöasiaa ja esittelee tavanomaista käytäntöä koskevat keskeisimmät kansalliset säännökset. Oppaassa ei kuitenkaan edellytetä vihreällä painettujen suositusten noudattamista, vaikka ne palvelisivat viljelyn ja vesiensuojelun tavoitteita paremmin. Siinä ei ole myöskään esitetty sellaisia vaatimustasoja kuin Hyvät viljelymenetelmät -oppaassa vuonna 1993. MMM:n toimijan mukaan tavanomainen maataloustuki on ympäristötuen saamisen edellytys, sitä pidetään luonnonhaittakorvauksen ja perustukien maksamisen perusehtona. Tämän lisäksi on olemassa muita ympäristötoimenpiteitä, joista maksetaan tukea, jos toimenpiteet ylittivät pohjatasolta edellytettävät vaatimukset.

"Tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö ... vaatimustaso huomattavasti matalampi kuin Hyvissä viljelymenetelmissä ... tavallaan ympäristötuen saamisen ... pohjataso ... vasta tämän päälle voidaan maksaa tukea niistä toimenpiteistä, mitkä menee pitemmälle kuin tämä opus." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

MMM:ssä toisen ympäristöohjelman valmisteluprosessi koettiin aika työläänä. Ympäristötukiohjelmaan tuli koko ajan lisävaatimuksia EU-asetuksista, minkä vuoksi valmistelevalle työryhmälle esitystä jouduttiin vielä työstämään lopullisen ohjelman aikaan saamiseksi. Jälkikäteen arvioituna prosessi koettiin kuitenkin varsin tehokkaaksi, sillä samanaikaisesti valmisteltiin Agendaan liittyviä asetuk-

sia. MMM:ssä ympäristöohjelmien ketjumaista etenemistä pidetään positiivisena asiana. Uutta ohjelmaa valmisteltaessa on hyödynnetty edellisen ohjelmakauteen liittyviä kokemuksia toimeenpanosta, seurantatietoja ja tutkimuksia.

Toimeenpanon laajuudella on merkitystä, kun toimeenpanon onnistumista arvioidaan (Palumbo & Calista 1990: 12). Maatalouden ympäristötukiohjelman perustuen tavoite viljelijöiden mahdollisimman laaja sitoutuminen näytti osallistumisprosenttien valossa toteutuneen toivotulla tavalla. Voidaankin sanoa, että ympäristöohjelmat ovat palvelleet oikeaa kohderyhmää ja niillä on ollut riittävästi kattavuutta kohderyhmässä. SYKEssä ympäristöohjelmien hyvänä puolena sitä, että niissä on "käyty kaikki ne mahdollisuudet läpi, millä kuormitusta voidaan vähentää sekä myös se, että luontopuoli tuli mukaan." SYKEssä yllätyksellisen laajan osallistumisen arveltiin johtuneen siitä, että "tulotukea oli niin paljon mukana siinä, mitä tässä toisessa ohjelmassa ei sitten enää niin paljon olekaan". Toisella kaudella kannustettiin sitoutumaan n. 17 %:n tulotuella. Haastateltavat arvelivat, että perustuen toimenpiteillä on myös ollut vesistökuormitusta vähentävää vaikutusta, vaikka toimenpiteitä ei ole voitukaan osoittaa seurantatiedoilla.

Vesiensuojelun edistymiseen suhtauduttiin varsin optimistisesti 2000-luvun alkupuolella. Tästä huolimatta keskushallinnon toimijat kuitenkin totesivat, että vesiensuojelun tavoitetasoon ei päästä vuoteen 2005 mennessä, vaikka typpi- ja fosforilannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttömääriä on vähennetty maataloudessa. Fosforin ja typen vesistökuormituksen pitäisi olla puolittunut 1990-luvun tasosta 2005 mennessä (Ympäristöministeriö 1988). MTK:ssa arvioitiin, että vesiensuojelutavoite maataloudessa saavutettaisiin 2010 loppuun mennessä. Haastateltavien mukaan maataloudessa tehtyjen toimenpiteiden merkitystä ei kuitenkaan pitäisi vähätellä, sillä niillä on päästy hyvään alkuun. Erityisesti laaja sitoutuminen perustukeen koettiin parannuksia tuottavaksi tekijäksi. Perustukisopimusten avulla viljelijöiden mieliin on juurrutettu ympäristöasiaa.

Ympäristöministeriössä koettiin tuskalliseksi 2000-luvun alussa se, että toimenpiteiden vaikutuksia ei ole pystytty näyttämään rannikkovesien tilan parantumisena. Todellisen tavoitteen edistyminen eli vesien tilan parantuminen on ollut hidasta, vaikka ravinteiden ja torjunta-aineiden pääsyä vesistöihin on rajoitettu fosfori- ja typpilannoitteiden sekä torjunta-aineiden käyttöä vähentämällä. Maaseutukeskuksen liiton mukaan lannoitteissa käytetyn fosforin käyttömäärät ovat pudonneet 32 kilosta/hehtaari 10–11 kiloon/hehtaari. Jonkin verran on ollut merkkejä torjunta-aineiden lisääntyneestä käytöstä. Maaseutukeskuksessa arveltiin syyksi sitä, että rikkakasviongelma on karannut käsistä.

Toimenpiteiden vaikutusten hidaskäyminen vesistöissä oli puheena myös vuonna 2006. Ministeriöiden käsitysten mukaan ilman tukea ja ympäristöohjelmaa ei

olisi saatu aikaan tuloksia. Vesistövaikutusten hitaus tulee esiin yleensä tutkijoiden kautta. Kuitenkin "ohjelma tehtiin parhaan tutkimustiedon perustella". Viljelijöiden "syyllistäminen tulee esille joka kesä, kun sinileväkukinnot alkavat." MMM:n toimijan mielestä "tavoitteita ei olisi pitänyt asettaa niin korkealle." Tähän kuormitusvähennystavoitteiden liialliseen optimistisuuteen viitattiin myös SYKEssä vuonna 2001. Lähtöoletuksena oli aikanaan, että jos kaikki tekevät toimenpiteitä, niin tavoitteeseen voitaisiin ehkä päästä. Hallinnossa on lipsuttu lantavarastointiasioissa eikä olla oltu tarpeeksi tiukkoja, kun rakentamisvaatimuksille on annettu jatkoaikoja. Näiltä osin on voitu maksaa turhastakin.

"Negatiivista on hitaasti näkyvät tulokset." (Ympäristöministeriö 2006)

"Vaikutukset eivät näy ... tavoitteita ei olisi pitänyt asettaa niin korkealle." (Maa- ja metsätalousministeriö 2006)

MMM:ssä ympäristöohjelmakauden 2000–2006 ansiona on, että ympäristötoimenpiteet on saatu vakiinnutettua maatalouskäytäntöjen osaksi. Toisella kaudella "ravinteiden käyttö on järkiperaistynyt" ja suunnitelmallisuuden merkitys on selvästi lisääntynyt verrattuna ensimmäiseen kauteen. YM:ssä positiivisena nähtiin se, että edistyminen on tapahtunut "mentaalipuolella, viljelijöille on iskostunut vesiensuojelu päähän". Lähivesien kunto koetaan hyvin tärkeäksi. Kosteikkojen rakentamisella, kevytmuokkausmenetelmillä ja suora kylvöllä on vaikutettu vesiensuojeluun.

Maa- ja metsätalousministeriössä toimintatapaan on sinänsä oltu tyytyväisiä. Välillä on myös pohdittu sitä, onko toimintamuoto rajoittanut liikaa ajattelutapaa, ja olisiko jokin muu järjestelmä ollut parempi. Kuitenkaan uudelle linjalle lähtemistä ei ole pidetty kovin helppona ja kannattavana, kun "kyseessä on iso koneisto, joka on saatu tietyllä tavalla viritettyä". Maataloushallintoa, neuvontaa ja viljelijöitä on koulutettu valtavan järjestelmän avulla sisäistämään ympäristönsuojeluasioita. Ohjelmilla on tavoiteltu myös ympäristötietoisuuden lisäämistä viljelijöiden parissa. Ympäristöministeriön arviossa ympäristötietoisuuden kasvua on tapahtunut ensimmäisestä Maaseudun ympäristöohjelmasta lähtien.

Ympäristötoimenpiteiden toteuttaminen on kiinni rahasta, viljelijöiden ei nähdä kovin mielellään toteuttavan toimenpiteitä ilman rahallisia korvauksia. Ympäristönsuojelun sanotaankin maataloudessa edenneen selkeästi juuri siksi, että toimenpiteiden toteuttamisesta on maksettu. MMM ja muut maatalouden toimijatahot ovat suhtautuneet rahoituksellisiin keinoihin myönteisesti. Edistämistyössä on osuutensa myös sillä, että ympäristökasvatusta on tehty maatalousneuvonnan ja maataloushallinnon toimijoiden kautta. Ongelmalliseksi ympäristöministeriössä

koettiin se, että ympäristötuen rahoituksella ei ole saavutettu riittävää toteuttamistasoa mm. suojakaistoissa.

Ympäristötukijärjestelmässä negatiivisena asiana on ollut rahan puute joissakin ympäristötoimenpiteissä, erityisesti ensimmäisenä ympäristötukiohjelmakautena. Rahoitus näyttää kuitenkin aiheuttavan närää muiden toimijoiden kuin maataloustoimijoiden parissa. Aina ei pidetty hyväksyttävänä, että tietyille ammattikunnalle maksetaan ympäristönsuojelutoista. Rahoitusta kritisoineet vetosivat vesiensuojelun lähtökohtaan eli aiheuttaja maksaa periaatteeseen³⁷. Eräs haastateltava huomautti vastaavan käytännön toteutuneen teollisuuden ja yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteissä, joita aikoinaan on rahoitettu avustuksilla ja lainoilla. Tästä näkökulmasta katsottuna ympäristötukijärjestelmä ei ole poikkeava käytäntö.

Rahoitusta koskeva kritiikki koskee lähinnä sitä, onko rahoituksella saatu riittävästi hyötyä aikaiseksi, onko rahoilla oikeasti toteutettu toimenpiteitä siinä laajuudessa kuin on vaadittu. Keskustason haastatteluissa epäiltiin, että sopimusten noudattaminen ei ole toteutunut täysimääräisesti. Ympäristöministeriössä arveltiin, että todellisten ympäristönsuojelutoimenpiteiden toteutuminen olisi jäänyt noin 50 %. Tässä on kysyttävä, kuinka hyvin viljelijät ovat tiedostaneet vastuunsa. Onko toimenpiteisiin sitouduttu sopimusten mukaisesti vai vähän sinne päin. Rahoitusstrategia sai toistaiseksi ymmärtämystä maatalouden heikon tulotason vuoksi, tukien saaminen edellyttää kuitenkin aktiivista ympäristötoimintaa. Jos rahoituksella ei onnistuta saavuttamaan riittävää tavoitetasoa, on asia ongelmallinen viljelijöiden kannalta, mutta myös ohjauksen ja toimeenpanon kannalta, miltä osin ne ovat jääneet puutteellisiksi.

Viljelijät kokevat tällaiset puheet ja asenteet loukkaavina. Ne syyllistävät heitä ja väheksyvät vesiensuojelun hyväksi tehtyjä toimenpiteitä. Tuottajaliitossa koettiin, että maaseudulla ollaan saavuttamassa jonkinlainen kyllästymispiste eikä enää siedetä sitä, että joku muu tulee sanomaan, miten tiloilla täytyy toimia. Tämä on tullut esiin lähinnä yksittäisinä tapauksina, mutta kuvaa sitä, että vaatimuksista ollaan saamassa tarpeeksi. Maatalouden ympäristöasenteita ryhdyttiin muuttamaan runsas 15 vuotta sitten, nyt olisi saatava aikaan "toiseen suuntaan asenne-muutoksia". Toivottiin, että muut toimijatahot käsittelisivät ympäristöasioita positiivisemmalla tavalla. Tällä tavoin päästäisiin rakentavampaan keskusteluyhteyteen kaikkien osapuolien kanssa.

³⁷ Polluter pays principle (PPP-periaate).

"... poliitikot joissain ministeriöissä ... mielellään syyllistetään ... ihmiset kokee hyvin loukkaavina ... Ei koske pelkästään vesistökuormitusasioita ... ennen kaikkea luonnonsuojelusta tullut hyvin vahvasti esille, enää ei ... olenkaan siedetä sitä, että toinen tulee sanoo, että näin sinun pitää tehdä." (Maataloustuottajain Keskusliitto 2001)

Kyse ei ehkä olekaan syyllistämisestä vaan nykyisestä hallinnon toimintatavasta, kun toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan tuloksellisuusajattelun pohjalta. Hallinnon on osoitettava, onko toiminnoilla ollut positiivisia vaikutuksia. Mikäli positiivisia vaikutuksia ei ole, niin seuraavaksi kysytään, minkä takia ja mistä syystä positiivista kehitystä ei ole tapahtunut. Maatalouden vesiensuojelutoimenpiteisiin käytettävät resurssit ovat sitä suuruusluokkaa, että niillä pitäisi syntyä vaikutuksia. Tosin toimenpiteiden vaikuttavuus tulee näkyviin vesistöissä vasta myöhemmin, joskus vuosikymmenten kuluttua. Ympäristöministeriössä arveltiin 2001, että vesistöjen kuormitusta rannikkoalueilla saattavat selittää muutkin tekijät kuin pelkästään maatalous. Hän piti mahdollisena sitä, että "vuosien saatossa eri kuormituslähteistä peräisin olevat päästöt ovat sedimentoituneet pohjaan vapautuen sieltä hitaasti." Mickwitzin (2006: 17) mukaan nämä tekijät ovat saattaneet osaltaan nostaa vesistöjen sisäisen kuormituksen määrän suureksi.

Kun Itämeren tilassa ei ole todettu riittävää veden laadun paranemista, on eri toimintojen tehostettava toimenpiteitään. Esimerkiksi laivoilta ollaan kieltämässä jätevesien laskemista Itämereen (Ympäristöministeriö 2006b). On myös viitteitä siitä, että rannikon pohjamuodostumilla voi olla merkitystä siihen, miksi poimuisella Suomenlahden rannikkopohjalla rehevöitymisen vaikutukset ovat pahemmat kuin tasaisemalla Viron rannikkopohjalla, missä vesi pääsee paremmin vaihtumaan.

MMM:ssä katsottiin, että erityistukisopimusten tekemistä ovat estäneet muun muassa ylipitkät sopimuskaudet ja tekniset määräykset. Erityistukisopimuksia pidettiin kuitenkin ilmeisen onnistuneena ohjauskeinona, sillä erityissopimukset ovat puhtaasti vapaaehtoisia toimia, joita näistä asioista kiinnostuneet viljelijät ovat hakeneet. Perustukijärjestelmä on sitä vastoin välttämätön tilan talouden kannalta, sen avulla on kuitenkin "saatu luoduksi sellainen ympäristönhoidon perustaso tiloille, perustoimenpiteet vesiensuojelussa ja maisemanhoidossa". Tämän perusteella vaikutuksiakin pitäisi tulla. Erityistukia on kritisoitu huomattavasti vähemmän kuin perustukia, joissa kritiikkiä on pääasiassa aiheuttanut järjestelmän pakollisuus. Tuntuu siltä, että suomalaisen on vaikea hyväksyä viranomaisen sanelemaa pakkoa.

Ympäristötukijärjestelmään liittyminen on sinänsä vapaaehtoista. Liittyminen on oikeastaan ollut ainoa vaihtoehto viljelijöille, kun maataloustuotantoa tukevasta

hintatuesta siirryttiin suoraan tulotukeen. Suurin osa viljelijöistä liittyi perustukisopimukseen heti sen voimaan tulosta lähtien. Rahoitusta on pidetty hyvänä asiana, mutta järjestelmään liittyvien sitoutumisvelvoitteiden pakollisuus koettiin haitalliseksi varsinkin alkuvaiheessa, kun EU-vastaisuus oli voimakasta. Vuonna 2002 ympäristöasiantuntijan mielestä suurin muutos ympäristötukijärjestelmässä olikin se, että järjestelmästä "tulikin pakko ja sitä suomalainen maanviljelijä ei voinut hyväksyä, kun oli lähdetty vapaaehtoiselta pohjalta mukavasti liikkeelle." Todelliseen vapaaehtoisuuteen perustuva toiminta oli 1990-luvun alkupuolella koettu hyvin positiiviseksi asiaksi maatalouden ympäristönsuojelussa.

Erityistukien eräänä tavoitteena on ollut luomutuotannon lisääminen niin, että vähintään 10 % peltoalasta olisi luomuviljelyssä vuonna 2010. Luomutuotanto on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulla, sillä luonnonmukaisesti viljelty peltoala nelinkertaistui vuodesta 1994 vuoteen 1996 mennessä. Luomutuotantoon siirtymistä on tuettu EU-aikana, mutta vuonna 1997 uusia luomusopimuksia ei voitu tehdä määrärahojen loppumisen vuoksi. Vuonna 1999 luomutuotannon osuus oli 6,4 % peltoalasta, jolloin 140 000 ha kokonaispinta-alasta oli luomutuotannossa (Suomen maatalous 1997; Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 1999/2000).

Toisella ohjelmakaudella luonnon monimuotoisuusasiat ovat tulleet tasaveroiseksi painoalueeksi vesiensuojelun ohella, ja niihin on suunnattu myös taloustoimia. Ympäristöministeriössä viljelijöiden sanotaan edelleenkin vierastavan "LUMO-puolen juttuja, vaikka heidän sanotaan tietävän omat luontokohteensa paremmin kuin viranomaiset." Suomessa on suunniteltu uudenlaista sopimusmallia. "Kyläsopimusmallisuunnittelussa" on sovitettu yhteen sekä maatalouden ympäristötukiohjelmiin että kansallisiin tukiin ja hankkeisiin liittyviä asioita maaseudun kehittämiseksi. MMM:n toimijan mukaan kyläsopimusmalli on luonteeltaan monipuolisesti olosuhteemme huomioiva malli. Sen avulla parannettaisiin alueellisten ohjelmien hankeinvestointeja, jotka eivät ole käynnistyneet toivotulla tavalla, toisin kuin horisontaalisen ohjelman.

"Byrokratiaa ei pitäisi lisätä vaan mieluummin karsia, jotain olisi tehtävä toiminnan hallittavuudelle ennen kuin korttipakka romahtaa." (Maa- ja metsätalousministeriö 2006)

Kolmannen ohjelman toteuttaminen lisää toimeenpanotehtäviä, vaikka EU:n maatalouspolitiikan uudistuksella tavoiteltiin yksinkertaisempaa toteutusta hallinnon ja viljelijöiden kannalta. EU:n neuvoston asetuksilla on tavoiteltu järjestelmien yksinkertaistamista, mutta maa- ja metsätalousministeriössä todetaan, että "juhlapuheet eivät kohtaa käytäntöjä." Käytännössä toiminta on osoittautunut aiwan muuksi, esimerkiksi tilatuki koetaan entistä vaikeammaksi järjestelmäksi. Haastateltavat kiinnittivät edelleenkin huomiota EU-byrokratian mammuttimai-

suuteen. Ensisijaista on, että EU:n toiminnasta vähennetään hallintotoimintaa, jotta asiat olisivat hallittavampia.

4.6 Kehittämistarpeet

4.6.1 *Integroitunut sektoripolitiikka ja asiantuntemus*

Maatalous- ja ympäristöhallinnon välistä yhteistyötä ja sen kehittämistä ympäristönsuojelun edistämiseksi pohdittiin kysymyksellä: Millaisin hallinnollisin järjestelyin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua? Kysymykseen oli annettu neljä vastausvaihtoehtoa³⁸. Viidennessä kohdassa haastateltavat saivat esittää omia näkemyksiään siitä, millä muulla tavoin asia voitaisiin järjestää.

Keskustasolla haastateltavat pitivät parhaimpana mallina maatalouden ympäristöasioissa tutkimuksessa luonnehdittua integroitunutta sektoripolitiikkamallia (vaihtoehto b). Viisi henkilöä kahdeksasta kannatti, että maatalous- ja ympäristöhallinnon välistä yhteistyötä jatkettaisiin. Maa- ja metsätalousministeriön toimijakeskeisyyttä perusteltiin laajasti nimenomaan ympäristötukiehtoihin liittyvällä budjettiosuudella sekä sillä, että kaikissa maatalouden tukijärjestelmissä on olemassa ympäristöehtoja. Sellaisia tukijärjestelmiä ei voida enää tehdä, joissa ympäristöehtoja ei olisi. Ympäristönsuojelun sisällyttäminen osaksi maatalouden tuotantoprosesseja koettiin niin tärkeäksi asiaksi, että keskeisenä toimijana ei voi olla muu taho kuin maataloushallinto. Maataloussektorilla koettiin ympäristöhallinto hyvin tärkeäksi yhteistyökumppaniksi.

"Ympäristöasiat ei voi kokonaisuudessaan olla ympäristöhallinnolla, koska meillä on tietty budjettiosuus, meillä on kaikissa maatalouden tukijärjestelmissä ympäristöehtoja, se osaaminen täytyy olla täällä kanssa." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Näen MMM:n tässä erittäin keskeisenä toimijana...on tärkeitä, että saadaan näihin itse tuotantoprosesseihin nämä asiat luontevasti sisältymään. Käytännön toteutushan tapahtuu joka tapauksessa sillä tavalla, että ympäristöhallinto on näissä operaatioissa mukana." (Maaseutukeskusten Liitto 2002)

³⁸ Kysymys 25. a) erillisinä sektoreina - ympäristöasiat kokonaisuudessaan ympäristöhallinnolle, b) integroituneena sektoripolitiikkana - samaan tapaan kuin nyt, c) ympäristöasiantuntijuuden lisäämisellä maataloushallinnossa, d) maatalousasiantuntijuuden lisäämisellä ympäristöhallinnossa, e) muulla tavoin, miten?

Ympäristöasiantuntijat pitivät integroitunutta sektorimallia onnistuneena toteutusmallina. Sen ansiosta maataloushallinnolla on vastuu ympäristönsuojelusta ja toimenpiteiden toteuttamisesta. Malli on erityisesti selkeyttänyt sektoreiden välistä työnjakoa. Vastuu ohjelmatyöskentelystä ja siihen liittyvästä toimeenpanosta siirtyi maa- ja metsätalousministeriölle Maatalouden ympäristötukiohjelman myötä. Ympäristönsuojelua ei ole jätetty pelkästään maataloushallinnon käsiin. Ympäristöhallinnon tehtävänä on arvioida sitä, kuinka hyvin maataloushallinto on onnistunut sekä kehittää toimintaa paremmaksi. Mikäli ympäristöhallinnossa ollaan tyytymättömiä toimintaan, on tärkeää, että tällöinkin sektoreiden välinen vuorovaikutus toimii aidosti ja on jokapäiväistä. Ympäristöministeriössä yhteistyötilannetta pidettiin varsin hyvänä. Tosin riittäväillä henkilöstöresursseilla voitaisiin valvoa toimeenpanoa kattavammin sekä vaikuttaa asioihin silloin, kun laiminlyöntejä havaitaan.

"Toteutusmallina tämä integroitunut...annan sen pääpainon...selkeys että maataloudella on itsellensä vastuu ympäristönsuojelusta. Meillä on oikeus olla tyytymätönkin joihinkin tuloksiin ja ... kehittää sitä toimintaa ... se kuuluu luonnollisesti ympäristöministeriön arviointiin...sitten tulee se vuorovaikutus tuonne maataloushallintoon." (Ympäristöasiantuntija 2002)

"Pidän tätä nykytilannettakin aika hyvänä...Parempi se olisi, jos saataisiin lisää resursseja sekä maataloushallintoon että ympäristöhallintoon ... ohjelmat mitä tehdään ja toimeenpannaan, että ne pystyttäisiin...hoitamaan sillä lailla kun on suunniteltu." (Ympäristöministeriö 2001)

Muitakin malleja tuotiin esille, joskin vähäisessä määrin. Kahden maatalousasiantuntijan mielestä tärkein tavoiteltava malli on läpäisyperiaatteen saavuttaminen. Läpäisyperiaatetta perusteltiin oikeanlaisena tapana saada ympäristönsuojelu toimimaan haluttuun suuntaan. Läpäisyperiaatteen toteutuminen on aikaa vievää. Sektorin sisäisellä ohjauksella uskotaan saavan aikaan parempia ja pysyvämpiä tuloksia kuin sektorin ulkopuolelta tulevalla ohjauksella. Tuottajaliitossa kannatettiin läpäisyperiaatteeseen siirtymistä ajan myötä kaikilla sektoreilla, olipa kysymys sitten liikenne-, energia- tai maatalousasioista. Luontevana pidettiin sitä, että ympäristöasioita käsiteltäisiin samassa yhteydessä, kun maataloushallinnon eri toimintayksiköt tekevät maataloutta koskevia päätöksiä.

"Oikea lähtökohta on ympäristönsuojelussa läpäisyperiaate ...ainut tapamalla tämä homma saadaan toimimaan...vie aikaa niin kun on vienyt meilläkin...tulos on parempi ja pysyvämpi kuin sellainen, joka ulkoapäin ohjataan. (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Kaikissa näissä eri sektoripolitiikoissa pitäisi ympäristöasiat ottaa läpäisyperiaatteella huomioon. ... Maataloushallinnossa ... tehtäessä maata-

loutta koskevia päätöksiä, niin siellä pitää antaa ne ympäristöasiat myöskin olla." (Maataloustuottajain Keskusliitto 2001)

Läpäisyperiaate ei toistaiseksi saanut varauksetonta kannatusta ympäristötoimijoiden parissa, sillä ympäristönäkökulman sisäistämistä maataloushallinnossa ei pidetty vielä riittävällä tasolla. Läpäisyperiaate saa kuitenkin vahvistusta Knoepfelin (1995) itsesääntelymallista³⁹, siinä sama yksikkö päättäisi suojelua ja elinkeinoa koskevista asioista. Läpäisyperiaate kuvastaa Knoepfelin (1995) ajatuksia siitä, että ympäristönäkökulman sisäistämisen ei oleteta tapahtuvan pelkästään sektorin ulkoisten paineiden avulla. Todelliseen muutokseen tarvitaan myös sektorin sisäistä painostusta. Läpäisyperiaatteen kannattaminen kuvaa samalla maataloussektorin vahvaa sisäistä halua päättää elinkeinoa koskevista ympäristöasioista laajasti ja itsenäisesti. Ympäristöpuolen näkemykset vahvistavat puolestaan sitä, että maataloudessa tarvitaan ulkoista painostusta ympäristöasian etenemisessä.

Läpäisyperiaatekeskustelu aiheutti ymmärrettävästi huolta ympäristöhallinnossa mm. sen asemasta ja työpaikoista tulevaisuudessa. Eräässä kommentissa esitettiin, että ympäristöministeriö voisi hoitaa enemmänkin maatalouden ympäristöasioita. Tätä perusteltiin sillä, että integroitunut hallintotapa saattaa aiheuttaa hämmennystä kansalaisten keskuudessa. Ympäristöasioita pidetään tärkeinä, mutta kansalaiset eivät välttämättä tiedä sitä, että niitä hoitaa osaltaan myös maa- ja metsätalousministeriö, kun ympäristöministeriökkin on olemassa. Vaikka ympäristöministeriön toimivaltaa haluttiin lisätä, pitäisi hyvää yhteistyötä jatkaa MMM:n ja muiden tahojen kanssa.

"Enemmän voisi meille siirtää näitä ympäristöasioita...Toisaalta...niin kuin nytkin silti voitaisiin jatkaa...Se on jotenkin tämän a:n ja b:n sekamuoto ... mutta silti hyvässä yhteistyössä toimien maatalousministeriön ja muitten kanssa." (Ympäristöministeriö 2001)

Asiantuntijuuden lisääminen kumppanin substanssiasioista

Integroituneen sektorimallin ohella tärkeinä pidettiin myös sitä, että maatalousasiantuntijuutta lisättäisiin ympäristöhallinnossa (vaihtoehto c) ja ympäristöasian-tuntijuutta maataloushallinnossa (vaihtoehto d). Lähes kaikkien keskustason asiantuntijoiden mielestä yhteistyökumppanin substanssiasioihin voitaisiin perehtyä enemmän, jotta ymmärrettäisiin heidän hallinnonalalle kuuluvia erityispiirteitä ja toimintakenttää paremmin. Yhtenä esimerkkinä tästä ovat keskus- ja aluetason

³⁹ Ks. Taulukko 3. Organisatoriset mallit sektorien välisestä yhteistyöstä (Knoepfel 1995).

maatalous- ja ympäristöviranomaisille järjestettävät yhteiset koulutus- ja neuvontapäivät.

"Kyllä se niin kun integroituna pitäisi mennä, se asiantuntijuuden vahvistaminen molemmissa niin ei siitäkään ainakaan haittaa olis." (Suomen ympäristökeskus 2001)

"En sano, että c- ja d-kohdat olisi täysin kunnossa, että aina voidaan lisätä sitä, ja me tavallaan lisätään sitä myös yhteisillä koulutuspäivillä, yhteisillä neuvottelupäivillä, tällä yhteistyöllä... opitaan toistemme asioista." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Maatalous- ja ympäristösektoreilla oli yhtenäinen näkemys siitä, että maataloushallinnossa on vielä parannettavaa ympäristöosaamista, vaikka maataloustoimijat pitivätkin hallinnonalansa ympäristöosaamista kohtuullisen hyvänä. Maataloussektorilla arvostettiin ympäristöhallinnon maatalousalan tuntemusta, osaamista ja kokemusta maatalouden ympäristökysymyksissä 2000-luvun alussa. Huolta aiheutti kuitenkin, että ympäristöhallinnossa on liian vähän maatalouskoulutuksen ja -tuntemuksen omaavia henkilöitä suhteessa muuhun henkilökuntaan.

Huomionarvoista tässä on myös se, että ympäristötoimijat itse painottivat maataloustuntemuksen lisäämistä ympäristöhallinnossa.

"Lisätä eli lisätä ympäristöasiantuntijuutta täällä meidän hallinnon puolella ... Suuri huoli siitä, että maataloutta tuntevia ihmisiä pitäisi olla siellä ympäristöhallinnossa enemmän kuin nykyisellään...osaajat jää eläkkeelle, niin mitä sitten tapahtuu." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Maatalousasiantuntijuuden lisäämistä ympäristöhallinnossa sen kyllä alleviivaisin paksusti. Meillä on siis ainoastaan kolme agronomia esimerkiksi koko hallinnossa SYKE mukaan lukien ja kaksi agrologia, jotka on kenttätöissä. Ympäristöasiantuntijuutta MMM:ssä on ... lisätä myös sille puolelle." (Ympäristöministeriö 2001)

"Sitä lisätty maataloushallinnossa hyvin selkeästi ... pitäisin tärkeänä, että ympäristöhallinnossa säilyy riittävä ... maatalouden ammatillinen ... substanssiosaaminen...agronomi- tai maatalouskoulutuksen saaneita henkilöitä olisi myöskin työssä." (Maaseutukeskusten Liitto 2002)

Myös ympäristöhallinnossa tarvitaan maatalouden tuntemusta. Maataloustietämyksen lisäämistä ympäristöhallinnossa perusteltiin sillä, että ympäristönsuojelutoimenpiteet ovat pitkälti sidottuja käytännön maatalouteen. Päätäjillä pitäisi olla myös tietoutta siitä, miten tehdään käytännössä, jotta pystyttäisiin sanomaan, miten ne voitaisiin tehdä paremmin. Hankalia tilanteita syntyy, kun esitetään ympäristövaatimuksia, paremmalla maataloustuntemuksella voitaisiin ratkaista ristiriit-

tatilanteita. Tilanne ei voi olla sellainen, että ympäristöorganisaatioissa ei olisi lainkaan maatalousalan henkilöstöä, sillä sektoreiden välinen yhteistyö on vuorovaikutteista ja jatkuvaa.

"Toimenpiteet mitä edellytetään...on pitkälti sidottuja...käytännön toimenpiteisiin, että pitäisi olla elävä tieto siitä...miten asioita tehdään ... käytännössä, jotta pystyisi sanomaan, että miten ne tehdään paremmin." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Kummallekin puolelle sitä (asiantuntijuuden) lisäämistä tarvittaisiin ... tärkeätä...joka päivä paikalla olevaa vuorovaikuttajaa ... ympäristöhallinnossa." (Ympäristöasiantuntija 2002)

4.6.2 *Intressien yhdistäminen ja viljelijäyhteistyö*

Maatalous- ja ympäristösektorin toimijoiden käsityksiä samassa organisaatiossa työskentelystä hahmotettiin kysymyksellä 26. Tällä hypoteettisella kysymyksellä selvitettiin syvempää yhteistyöhalukkuutta ja intressien yhteensovittamista. Maatalous- ja ympäristöasiantuntijat pitivät yhteistyökykyään sen verran hyvinä, että samassa organisaatiossa työskentely olisi mahdollista. Se, millä tavoin integroituminen tapahtuisi ja missä aikataulussa toi paremmin esiin vastauksiin liittyviä eroja.

Maataloushallinnon visioissa integroitumiskehitys olisi edennyt jo niinkin pitkälle, että tällaisessa tilanteessa ympäristöhallinto olisi sulautettu muihin hallinnonaloihin eikä erillistä ympäristöhallintoa enää välttämättä olisikaan. Tässä visiossa ympäristöasioiden hoito tapahtuisi läpäisyperiaatteella. Sellaista tilannetta, missä ympäristöministeriö toimisi muita sektoreita ohjaavana valtiovarainministeriön kaltaisena ministeriönä, ei pidetty mahdollisena vaihtoehtona lainkaan. Integroitumista puolsi entuudestaan tuttu toimintatapa, sillä intressien yhteensovittamista on tehty jo vuosia mm. ympäristötuki- ja LFA-asioissa.

"En näe sitä täysin poissuljettuna vaihtoehtona ... ympäristöhallinto ... sulauttaa se näihin muihin sektorihallintoihin ... Toisin päin en näe asiaa mahdollisena, että olisi vaan ympäristöviranomainen, joka hallinnoisi kaikkia muitakin sektoreita." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"...yritetty yhdistää jo näitä suojele- ja elinkeinointressejä aika paljon just näissä ympäristötuki- ja LFA-kuvioissa, mutta kyllä voi työskennellä samassa organisaatiossa." (Maa- metsätalousministeriö 2001)

Ympäristösektorilla suhtauduttiin samassa organisaatiossa työskentelyyn epäilevämmiin kuin maataloussektorilla. Se koettiin toistaiseksi ennenaikaiseksi vaihtoehdoksi. Parempi vaihtoehto olisi yhteistyön tiivistäminen ja joustava vuorovai-

kutus, jotta kummallakin sektorilla olisi riittävästi käyttökelpoista tietoa käsiteltävistä asioista. Maatalous- ja ympäristösektoreiden toimimista erillisinä pidettiin hyvänä asiana hallinnonalojen erilaisuuden vuoksi. Se on tuonut ryhdikkyyttä maatalouden ympäristöasioihin. Maatalous- ja ympäristöministeriöt toimivat toisiaan täydentävänä yhteistyöparina, joilla kummallakin on omat tehtävänsä mm. vesiensuojelussa. Tulevaisuudessa samassa organisaatiossa työskentely voisi olla toivottavaakin.

"Turhan aikaista...että nämä yhdistettäisiin, mutta...kumpaakin tietoa pitäisi olla tarpeellisessa määrin...yhteistyö ja semmoinen vuorovaikutuksen aito tapahtuma, että siinä se tieto vaihtuisi." (Ympäristöasiantuntija 2002)

"Oikeastaan ei...sen verran on kuitenkin erilaista...jotenkin ryhdistää tätä toimintaa, kun tämä on näin." (Ympäristöministeriö 2001)

"Se onkin hankala homma...mutta tosiaan tämä elinkeinon ja suojelun ristiriita, kyllä se on niin paha vielä, että ei tämä onnistu. Sanoisin, että se olisi toivottava tilanne." (Ympäristöministeriö 2001)

Suomen ympäristökeskuksen toimijan mielestä sektoreita ei kannattaisi yhdistää. Samassa yksikössä toimiminen toi esiin jonkinlaista pelkoa siitä, että toinen sektoreista muodostuisi vahvemmaksi ja jyräisi sitten toisen sektorin alleen. Epäiltiin myös sitä, mahtaisiko yhdistämisestä olla mitään etua kenellekään. Sektorihallintojen arveltiin takaavan paremmin sen, että maatalouden ja ympäristön päämäärät saadaan sovitettua paremmin yhteen.

"Ei ehkä näillä näkymin vielä toimisi samassa...Jos ne on samassa yksikössä niin jompikumpi puoli...olisi vahvempi, kun ne ovat erillään niin ... haetaan yhteistä päätöstä ehkä paremmin." (Suomen ympäristökeskus 2001)

Kysymyksessä 31 käsiteltiin organisaatioiden välistä yhteistyön kehittämistä. Keskustasolla yhteistyötä pidettiin varsin hyvänä eikä ministeriöiden välisessä yhteistyössä juurikaan mainittu olevan parannettavaa. Sen sijaan keskushallinnon ja kohderyhmän välisissä suorissa suhteissa olisi kohennettavaa. Ympäristöhallinnossa kaivattiin erityisesti inhimillistä kanssakäymistä. Sen ansiosta hallinnon esittämät vaateet eivät tuntuisi kohderyhmästä kiusanteolta. Viljelijänäkökulman tärkeyttä korostettiin siksi, jotta paikallisesti ja tilatasolla kyettäisiin tekemään toimivia ratkaisuja. Viljelijöiden näkemyksiä ei pidä jättää pelkästään etujärjestöjen varaan, vaan viljelijöiden pitäisi olla mukana heitä koskevassa toiminnassa. Näyttää siltä, että välikäden kautta tapahtuva informointi ja palaute eivät ole riittävä vaikuttamistapa, kun muutoksia halutaan yksilötasolla.

"Meillä (YM) ministeriöstä tuonne (MMM) on niin hyvä yhteistyö...Aika tärkeitä...keskushallinto ja viljelijät olisi enempi tekemässä keskenään

muutoinkin kuin kertomassa sitä mitä lainsäädännössä aiotaan nyt keksiä ... inhimillisempää kanssakäymistä... ihmisillä olisi kasvot". (Ympäristöministeriö 2001)

"Se (viljelijänäkökulma) on isoin asia, kuka siltä puolelta tulee tähän, ei ainakaan näitä pelkästään toimihenkilöitten varaan saisi jättää." (Suomen ympäristökeskus 2001)

Maa- ja metsätalousministeriön toimijat ovat jonkin verran osallistuneet viljelijäkoulutuksiin. Osallistuminen koettiin tarpeelliseksi, mutta ongelmallista niissä on ollut se, että virkamiehet ja viljelijät puhuvat keskenään erilaista kieltä. Odotukset virkamiehiä kohtaan ovat joskus olleet kohtuuttoman suuret. Virkamiehille esitetään asiakysymysten lisäksi poliittisia kysymyksiä. Jälkimmäiset asiat liittyvät demokraattiseen päätöksentekojärjestelmään, missä päätetään niistä asioista, tavoitteista ja keinoista, mitä kulloinkin on tarpeen hoitaa julkisen vallan avulla (Harisalo et al. 2007). Virkamiehet toimivat hallinnossa näiden poliittisten päätösten perusteella. Maataloushallinnon virkamiehiin suhtaudutaan epäilevästi, mikä johtuu kasvaneesta valvonnan osuudesta. Valvojan rooli koetaan ristiriitaiseksi kehittäjän roolin kanssa. Viljelijöiden on vaikea ymmärtää, että taho joka hoitaa valvontaa voisi toimia kehittämistehtävissä.

"Keskushallinnon osallistuminen...viljelijäkoulutuksiin on... ongelmallista...kielikin mitä puhutaan on erilaista...ja sitten miten viljelijät suhtautuu keskushallintoon... Viljelijäkoulutuksessa...kysymykset, jotka olisi pitänyt osoittaa ministerille...poliittiset kysymykset...siinä virkamies on aika kovilla silloin." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Valvonta...lisääntynyt...EU-aikana...se on meidän rasite aina kun me viljelijöiden kanssa ollaan tekemisissä...meitä on varmaan vaikea kokea kehittäjinä...on ikään samassa kädessä se keppi ja porkkana." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Viime vuosien aikana aluehallinnon toimesta on luotu uusia työtapoja toimenpidekohtaisilla pilottihankkeilla. Kontakteja käytännön viljelyyn ja viljelijöihin on saatu, kun viljelijät ovat olleet mukana paikallisissa suunnitteluvaiheissa. Pilottihankkeiden (suojavyöhykkeiden yleissuunnittelu, LUMO-yleissuunnitelmat) avulla on luotu sellaisia työtapoja, joiden mukaan muuallakin toimitaan. Näitä työtapoja pidetään myös kestävinä toteuttamistapoina ympäristönsuojelun edistämisessä.

"Tämmöiset toimenpidekohtaiset...näämä yleissuunnitelmat ... LUMOSSA ... työtavat, että mennään ja kehitetään toteuttajien kanssa yhdessä, ja sieltä tulee tämmöiset paikalliset näkökulmat...kestävä tapa toteuttaa asioita." (Ympäristöasiantuntija 2002)

Maaseudulla asuvien valmiuksia toimia ympäristöyrittäjinä on selvitetty ALMA-ohjelmalla. Ympäristöyrittäjyyttä halutaan lisätä ja maaseutumaiseman hoitamisesta maksettaisiin. Ympäristöyrittäjät toteuttaisivat ympäristöhoitotoimenpiteitä niin, että vesiensuojelu ja luonnon monimuotoisuusasiat ovat osa yrittäjyyttä.

"Maaseudun toimijoiden valmiuden selvittäminen ... maaseutuyrittäjyyteen ... ALMA-ohjelmassa on hyvin keskeinen...ympäristötuen laadun parantaminen eli erityistukien ... hoidon ja toteuttaminen vesiensuojelun näkökulmasta paremmin ja tehokkaasti ja myöskin LUMO." (Ympäristöasian-tuntija 2002)

"Kaikilla näillä eri organisaatioilla pitäisi olla vaan yhteistyössä, yhteydessä olla toisiin." (Maataloustuottajain keskusliitto 2001)

4.6.3 *Kannusteiden suosiminen – kohdentaminen ja valvonta ongelmallista*

Sopimusohjaus koettiin tehokkaimmaksi ohjausmuodoksi maatalouden ympäristön- ja vesiensuojelussa. Se on tuottajalähtöinen toimintatapa, hallittava voi vaikuttaa omaan sopimukseensa. Laaja ohjauskeinovalikoima koettiin kuitenkin tarpeelliseksi. Lainsäädännöllä asetetaan ympäristönsuojelulle tietty taso, mutta jos viljelijä haluaa tai hänen on pakko tehdä jotakin enemmän, on tällaisessa toiminnassa ympäristötuki luonteva lisäys. Ympäristötuen pitäisi kohdistua selkeämmin kuormittavien toimintojen parantamiseen, joista voitaisiin maksaa enemmän. Itämeren suojeluohjelmassa (Ympäristöministeriö 2002: 9) on suositeltu suoja- vyöhyke-, kosteikko- ja säätösalaajitussopimusten lisäämistä. Niiden oikealla kohdentamisella saavutetaan toivottu vähentämistavoite.

"Sopimusohjaiset...kaikein tehokkaimpia... koko...valikoima on tarpeen...tietty perustaso pitää säätää sitten lailla, kun tämä nitraattiasetuskin nyt on...jos tekee vähän enemmän niin ympäristötuki olisi siinä...Valikoivampi se ympäristötuki, että missä selkeesti...tulee kuormitusta...maksettaisiin sitten enemmän." (Suomen ympäristökeskus 2001)

Maa- ja metsätalousministeriössä todettiin lainsäädännön olevan ympäristönsuojelussa hyvässä hallinnassa eikä hallinnollisten ohjauskeinojen kiristämiseen nähty olevan edes enää varaa. Ohjauskeinoilla ei haluttu viljelijöiden tilannetta hankaloittaa enempää. 2000-luvun alussa nitraattidirektiivin vaatimuksia pidettiin varsin kovina verrattuna muihin EU-maihin. Ministeriötä huolesti myös maatalouden syvä rakennemuutos ja tilojen määrän vähentyminen 5000-6000 tilalla vuosittain. Tilojen lopettamisilla on alueellisia ja maisemallisia vaikutuksia. Maataloustuotannon lopettaminen vähentää maaseutuympäristön elävyyttä.

"Hallinnollisina keinoina esimerkiksi nitraatti, valtioneuvoston asetus...on moneen muuhun maahan aika tiukka...Ei voida...ajaa viljelijöitä enempää tiukalle,...lopettaa varmaan 5000 tai 6000 tilaa vuodessa...se kohdistuu just esimerkiksi Itä-Suomeen." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Hallinnollisten ja taloudellisten ohjauskeinojen yhteensopivuutta voitaisiin kehittää. Sen myötä voitaisiin vähentää taloudellisten pakotteiden käyttöä. Ohjauskeinojen yhteensovittaminen voisi tuoda jonkinlaista uutta tapaa hoitaa ympäristönsuojelua. Hallinnolliset ohjauskeinot vievät pohjaa pois olemassa olevilta kannusteilta, joita on perus- ja erityistukisopimuksissa. Esimerkiksi kun lainsäädännöllä määrätään joku asia pakolliseksi, ei ympäristötoimenpiteen vapaaehtoisuutta voida enää tukea.

"Niitä (hallinnollisiin keinoja) ei pitäisi enää hirveästi kiristää, vaan kohdentaa sillä tavalla, että olisi hallinnolliset keinot ja taloudelliset kannusteet siinä samassa elikkä näitä taloudellisia pakotteita olisi silloin vähemmän." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Nyt ympäristönsuojelussa olisi pyrittävä ”laajoihin ratkaisuihin” eikä säädettäisi yksittäisten asioiden kautta. Jotakin pitäisi tehdä hallittavuudelle. EU-neuvoston asetusten pyrkimykset yksinkertaistaa järjestelmiä eivät toteudu käytännössä. Tilituki on entistä vaikeampi. Asetusten sisältöjen lähtökohta pitäisi olla omista tarpeista. Yksi tärkeä seikka on se, että politiikan tekijöiden tulisi kuunnella toimeenpanijoita. He ovat välittäjän roolissa ja osaavat kertoa, miten asiat toimeenpanossa sujuvat.

"Kovin pitkälle...en menisi sillä puolella (hallinnollisissa ohjauskeinoissa), koska syö sitten näitä tukiperusteita...taloudellisilta kannustimilta samoin kuin myös sopimusperustaisilta keinoilta." (Maa- ja metsätalousministeriö 2006)

Ympäristöhallinnossa kannatettiin taloudellisia kannusteita, mutta niihin suhtaututtiin kaksijakoisemmin kuin maataloussektorilla. Yhtäältä siksi, että ympäristönsuojelun yleisenä periaatteena on saastuttaja maksaa -periaate, mikä ei vielä toteudu maatalouden osalta. Kannusteet hyväksyttiin pääasiassa maatalouden kannattavuuden perusteella. Toisaalta ollaan kuitenkin valmiita maksamaan sellaisista arvoista, kuten maaseutumaisemasta ja maaseudun asuttuna pitämisestä monimuotoisuuden ja runsauden säilyttämiseksi. Sanktiot toteutuvat lainsäädännön kautta, tukiehtojen laiminlyömisestä aiheutuu joko tukien jäädyttäminen tai tukien takaisin maksu. Sanktioiden sijasta olisi mieluummin käytettävä neuvonnallisia ratkaisuja asioiden korjaamiseksi.

"Taloudelliset kannusteet...tarpeellisia vielä...muualla sovelletaan periaatetta pilaaja maksaa, niin täällä maatalouspuolella ei...pakko ottaa huomioon se viljelyn kannattavuus." (Ympäristöministeriö 2001)

"Taloudelliset pakotteet...tulee normaalinkin lainsäädännönkin kautta jotain sakkoja... mieluumminkin neuvonnan keinoin...yrittää saada sitä asiaa eteenpäin." (Ympäristöministeriö 2001)

Toisaalta taloudellisia sanktioita voitaisiin käyttää enemmänkin. Silloin ne olisivat tehokas keino uudenlaiseen maanviljelykulttuuriin sopeuttamisessa. Ympäristötukien ottaminen pois ympäristötukiehtojen vastaisesti toimineelta tehostaisi toimintaa. Maa- ja metsätalousministeriössä pakotteita ei pidetty sopivana ohjausmuotona, sillä elinkeinon harjoittamista kannattavana liiketoimintana horjuttaa mm. veronluonteiset maksut.

"Sanktioitakin...pitäisi periaatteessa käyttää malliksi enemmän ... vedettäisiin tuet pois, raaka keino, mutta se on tehokas." (Ympäristöministeriö 2001)

"Taloudelliset pakotteet ei minun mielestäni maatalouteen sovi, veronluonteiset maksut, ne iskee niin pahasti sinne taloudelliseen kannattavuuteen ja sen elinkeinon harjoittamiseen." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Neuvontaorganisaatiossa perustuki- ja erityistukisopimukset koettiin oikeantyyppisiksi keinoiksi. Perustukitukisopimukset ovat olleet käytettävissä koko maassa. Samalla arveltiin, että tulevaisuudessa tehdään tarkennuksia ja lisätään erityistukiin liittyviä toimenpiteitä. Etujärjestössä taloudelliset kannusteet, informaatio ja neuvonta koettiin parhaimmiksi tavoiksi edistää maatalouden ympäristönsuojelua. Sopimusten kestoajat pitäisi olla pituudeltaan sellaisia, että ne intensiivisen maatalouden ja viljelijöiden ikäkysymysten osalta olisivat järkeviä toteuttaa. Viljelijöiden sanottiin vierastavan ylipitkiä sopimusaikoja. Ympäristötukijärjestelmän tavoitteen todettiin täyttyneen, kun perustukeen liittyneitä viljelijöitä on ollut enemmän kuin mitä alunperin odotettiin.

"Ns. perustukijärjestelmä täydennettynä erityistuilla...on ollut näinä kahtena tukikautena... oikea valinta...laajamittainen asia...koko maassa... Tulevaisuuden tarpeet...saattaa merkitä ... joittenkin erityistukityyppisten asioiden lisäystä." (Maaseutukeskusten Liitto 2002)

Ympäristöministeriössä koetaan, että informaatiota, koulutusta ja neuvontaa on ollut vähintäänkin riittävästi. Toisaalta sekin tiedostetaan, että osa viljelijöistä kokee saavansa liikaa informaatiota. Tästä huolimatta valistamiselle on vielä tarvittava. Ongelmallista asiassa on se, kuinka valistus kohdennetaan oikein. Tärkeänä koettiin, että informaatio ja valistaminen nähtäisiin laajempaan kysymyksenä kuin

pelkästään tietyille kohderyhmille suunnattuina asioina. Kansalaisten ympäristötietoisuutta pitäisi parantaa, perustietoa kaikista ympäristöön vaikuttavista toiminnoista pitäisi olla jo koululaisista alkaen.

"Informaatio ja neuvonta ...on ollut riittävästi. En mä tiedä, onko koskaan liikaa, toiset tarvitsee huutavasti, ja toiset kokee että on liikaa." (Ympäristöministeriö 2001)

"Pitäisi aloittaa...peruskoulusta, kaikille puhuttaisiin maataloudesta ja näistä asioista, ettei se jää pelkästään sitten tuohon viljelijäkoulutukseen... ihmisten kaaliin yleensäkin ympäristönsuojelu." (Ympäristöministeriö 2001)

Ympäristöhallinnossa pidettiin 2000-luvun alussa suoranaisena uhkana ympäristönsuojelun kehityksen kannalta sitä, että ympäristötoimenpiteitä pitäisi noudattaa ilman rahallista korvausta. Järjestelmä on koettu hyväksi, vaikka sitä ei ole kaikilta osin kyetty vielä toteuttamaan täysimääräisesti mm. sanktioimisessa. Huolta aiheutti lähinnä se, ovatko viljelijät riittävän motivoituneita toteuttamaan toimenpiteitä, varsinkin jos maataloustuotteiden hintataso pysyy alhaisella tasolla. Viljelijöiden arveltiin myös vierastavan sitä, että viljelijöille maksetaan korvauksia luonnon hoitamisesta ja ympäristöpalveluista.

"Me ollaan kyetty ensimmäisen kerran ympäristönsuojelua ... hoitamaan ... pehmeillä keinoilla kuin ympäristötukijärjestelmällä, jossa on raha ja taloudellinen ohjaus, ja sanktiot ankariakin ...vaikka me ei olla päästy siihen kunnolla, että...oikeasti oltaisiin sanktioitu suojakaistojen puutteita." (Ympäristöasiantuntija 2002)

"Vuoden 2006 jälkeen tämä muuttuu...viljelijä on luonnonhoitaja, hälle maksetaan siitä, että tuottaa tavallaan tällaisia ympäristöpalveluja... Taloudellisia kannusteita pitäisi tänne ympäristöpuolelle panna enemmän" (Ympäristöministeriö 2001)

EU:ssa on suuntauduttu räätälöityjen sopimus pohjaisten keinojen lisäämiseen. Perustuki- ja erityistukisopimukset ovat tällaisia räätälöityjä sopimuksia, viljelijän kanssa tilakohtaisesti sovittuja asioita. Ne perustuvat sekä säädännöllisiin että pehmeämpiin ohjauskeinoihin. Niiden hyvänä puolena on pidetty tuottajälähtöisyyttä. Ympäristökäsite pitäisi käsittää laajempänä kokonaisuutena maaseutuasioissa. Kyläkohtaista kehittämistä pidettiin tärkeänä. Samoin kuin sitä, että sopimukseen saataisiin ympäristön laatu järjestelmä mukaan. Laatuajattelu haluttiin kytkeä vahvasti ympäristöasioiden eteenpäin viemiseksi maatalouden yritystoiminnassa.

"EU-suunnassa ollaan menossa...sopimus pohjaisten keinojen suuntaan ... lainsäädännöllä luodaan...pohjataso ja sitten näillä muilla keinoilla voidaan tilannetta...entisestään parantaa... Ne (sopimukset) on hyvin räätälöity-

jä...voidaan ottaa todellakin molemman osapuolen olosuhteet huomioon." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Se (sopimus pohjaisuus) tulisi olemaan...uusin tapa...saada aikaan ... ympäristön laatu-järjestelmä, mutta sen lisäksi...ympäristökäsitteenkin laajenus ja monta muuta... maaseutuasiaa mukana siinä ... kyläkunnittainen kehittäminen." (Ympäristöasiantuntija 2002)

"Tähän yritystoimintaan sisällä...jatkuvaan kehittämistyöhön maataloililla...korostaisin tätä laatuajattelun kytkemistä tähän ympäristöasioitten eteenpäin viemiseen tulevaisuudessa." (Maaseutukeskusten Liitto 2002)

Valvonta on pääasiassa maataloushallinnon vastuulla. Nitraattiasetuksen myötä ympäristöhallinnon valvontamahdollisuudet ovat lisääntyneet, sillä sitä on kaikkien ympäristötukisopimusten tehneiden tilojen noudatettava. Ympäristöhallinnon tehtävä on arvioida sanktion suuruus, mikäli valvonnassa käy ilmi, että asetusta ei ole noudatettu. Valvontaa voitaisiin siirtää myös kuntiin. Nitraattiasetusta voisivat valvoa kuntien ympäristösihteerit, siinä tarvittaisiin maatalous- ja ympäristösihteereiden välistä yhteistyötä. Ongelmallista asiassa on se, että ympäristösihteereiden tehtäväkenttä on laaja ja maataloussihteerit ”läikähtyvät työmääriinsä”. Ohjauskeinojen yhteydessä olisikin hyvä pohtia kaavoitusta yhtenä ohjaavana keinona (Knoepfel 1995: 197). Esimerkiksi 20 metrin suojavyöhykkeet voitaisiin merkitä kaavoituksiin, sillä kaikkea ei voida lainsäädännöllä määrätä.

"Valvontaa lisäisin kyllä...tähän pannaan veromarkkoja paljon, ja kansalaisilla on oikeus ... olla tietoinen, että sitä hommaa valvotaan." (Ympäristöministeriö 2001)

"Se (valvonta) on maataloushallinnon käsissä, ympäristöpuoli voi nyt tulla mukaan ... nitraattiasetuksen kanssa...ympäristötukitilan täytyy noudattaa sitäkin asetusta. Jos sitä on rikottu, niin...ympäristöpuoli arvioi sen suuruuden...Suurin pelote nitraattiasetuksen noudattamiseen...voikin mennä tuet tai osa. Muuten ympäristöpuoli ei pysty pahemmin valvomaan mitään." (Suomen ympäristökeskus 2001)

"Näitten ympäristötukien valvontaan, lainsäädännön valvontaan ... ett sitä vois tehostaa, sinne pitäisi vaan saada lisää porukkaa hoitamaan sitä." (Ympäristöministeriö 2001)

Ympäristöhallinnossa ongelmallisena koetaan valvonnan riittämättömyys. Maa- ja metsätalousministeriössä valvontatasoa pidettiin aika hyvänä, mutta sen laajalaisuus koettiin raskaaksi. Jopa niin massiiviseksi, että valvontaa ei voida parantaa maataloushallinnossa, koska valvonta kohdistuu viljelijöiden lisäksi viranomaisten toimiin. Uusia toimenpiteitä pohdittaessa pitäisikin miettiä, miten niitä

käytännössä valvotaan ja kenen toimesta. Tuottajaorganisaatiossa EU-byrokratiaa ja ympäristötukijärjestelmää pidettiin mielettömänä valvonnan ja säännösten osalta. Kaavakkeiden täyttämässä täytyy olla tarkkana, jotta viljelijät eivät laita vahingossa rastia väärään ruutuun ja menetä rahaa huolimattomuuden takia.

"Ympäristötuen osalta täytyy...mieltä...miten se käytännössä toimeenpannaan ja miten käytännössä valvotaan...Se (ympäristötuki) on valtavan laaja...monimutkainen...Uudessa järjestelmässä täytyy mieltä näitä tarkemmin." (Maa- ja metsätalousministeriö 2006)

"Meillä tulee nämä valvontamääräykset kyllä EU:sta aika tiukkaan, me ollaan tehty se niin tehokkaasti kuin voidaan...enempää ei voida kyllä tehostaa." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

"Valvonta on...säännelty tukijärjestelmän sisällä...viljelijöihin kohdistuu, ja toisaalta ... viranomaisten toimiin kohdistuu...sitä ei paljon enää pystyisi...lisäämään." (Maa- ja metsätalousministeriö 2001)

Ympäristöhallinnossa tarjottiin valvonta-asioihin toisenlaistakin näkökulmaa ehdottamalla valvonnan vähentämistä. Tämä edellyttäisi, että valvonnan tilalle saataisiin sellaisia välineitä, joilla voitaisiin mitata työn tuloksia, esimerkiksi vesistökasitteen selventämiseen liittyviä asioita. Valvonta voisi myös tapahtua muun toiminnan yhteydessä. Esimerkiksi kunnan maatalous- tai ympäristöviranomaisen voisi hoitaa valvontatehtäviä samalla, kun he hoitavat muita työtehtäviä. Tilatyöskentelyn kannalta järkevänä pidettiin sitä, että yksi viranomaistaho hoitaisi kaikki tilakohtaiset asiat, myös valvonnan. Näin ei tarvita laajaa virkamies- ja EU-valvontaa. Valvontakäynnit koettiin kuitenkin tarpeellisiksi, jotta väärinkäytöksiä voitaisiin kontrolloida ja estää.

4.7 Kokoava tarkastelu

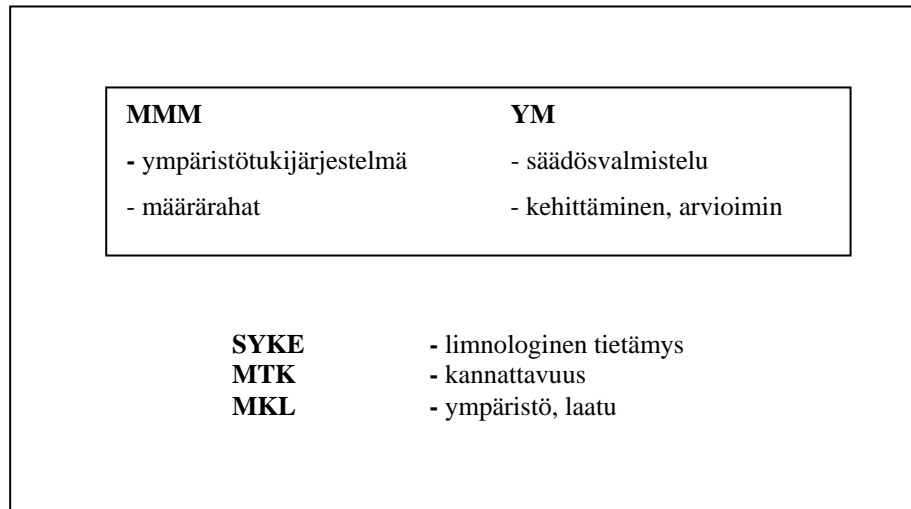
Maatalouden ympäristöohjelmien laatiminen on monenkeskistä yhteistyötä. Ohjelmatyöskentelyssä keskeisiä toimijoita ovat maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus sekä Maataloustuottajain Keskusliitto ja Maaseutukeskusten Liitto. Maa- ja metsätalousministeriön asemaa ympäristöpoliittisena toimijana on vahvistunut se, että maataloussektorilla tartuttiin ympäristökysymyksiin suhteellisen nopeasti. Ympäristöorientoitumisen nopeutta kuvaa se, että ympäristönsuojelulla ei vielä 1987 ollut merkittävää asemaa maatalouden rakennemuutoksessa. Pian tämän jälkeen aloitteellisessa ja aktiivisessa roolissa olivat sekä etu- ja neuvontaorganisaatiot että silloinen Maatilahallitus. Keskusvirasto- ja organisaatiomuutosten myötä ympäristöasiat siirrettiin 1990-luvun alkuvuosina maa- ja metsätalousministeriön ja maataloushallinnon hoidettavaksi. Tä-

hän myötävaikuttivat maatalouslainsäädännön uudistukset, joissa ympäristö tuli osaksi elinkeinotoimintaa.

Tilatason vesiensuojelutoimiin antoi alkusysäyksen Maaseudun ympäristöohjelma vuonna 1992, jonka valmisteluvastuu oli ympäristöministeriöllä. Siinä toimenpiteiden edistämiseen tähdättiin vapaaehtoisuuteen perustuvalla strategialla. Neuvonta ja taloudelliset investointituet kannustivat vapaaehtoisin toimenpiteisiin erityisesti vesiensuojelun painopistealueilla, kuten Kyrönjoella. Pehmeiden ohjauskeinojen käyttöä perusteltiin nimenomaan sillä, että ympäristön- ja vesiensuojelu oli juuri aloitettu maataloudessa, vaikka vesiviranomaiset esittivätkin säädännöllisten keinojen käyttöön ottoa. Maaseudun ympäristöohjelman ansiona on se, että silloisilla vapaaehtoisilla toimenpiteillä päästiin hyvään alkuun maatalouden ympäristönsuojelussa. Tästä huolimatta ympäristötoimenpiteiden toteuttamisessa, pääasiassa rakentamisinvestoinneissa, tapahtui selvä notkahdus vuonna 1994, kun EU-jäsenyyttä koskevat neuvottelut ja siitä aiheutuva epävarmuus varjostivat tilojen toimintaa ja tulevaisuuden suunnitelmia.

EU-jäsenyyteen valmistautuessa ohjelmatyössä tapahtui olennainen muutos, kun uuden ympäristöohjelman valmistelu siirtyi maa- ja metsätalousministeriön vastuulle. Ympäristötukiohjelmalla on ohjattu ja rahoitettu maataloutta. Maataloushallinto on vaikuttanut ympäristötoimenpiteiden ja elinkeinon yhteensovittamiseen uudenlaisessa roolissa, vaikka järjestelmä on EU-perusteinen. Maatalouden ympäristötukiohjelmilla on toimintaa ohjattu ja rahoitettu vuodesta 1995 lähtien. Toinen ohjelmakausi alkoi vuonna 2000 ja kolmas kausi vuonna 2007. Ohjelmien strategisena päämääränä on ollut vesiensuojelu. Luonnon monimuotoisuuteen kiinnitettiin huomiota jo ensimmäisellä ohjelmakaudella, mutta LUMO-asiat saivat enemmän jalansijaa ja rahoitusta toisella ohjelmakaudella. Kolmannella kaudella aikana korostetaan vesiensuojelutoimenpiteiden tehostamista ja kohdentamista.

Ympäristöohjelmien laadintavastuun siirto maataloushallinnolle ympäristötukiohjelman myötä on selkiyttänyt toimijatahojen välistä työnjakoa. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on sovittaa yhteen elinkeinointressejä ja ympäristötukiehtoja, sille kuuluu myös elinkeinon kehittäminen ja tukien valvontatehtävät. Ympäristöministeriön tehtävänä on ympäristönsuojelusäädösten valmistelu ja arviointi siitä, miten ympäristötavoitteet ovat elinkeinon osalta onnistuneet. Limnologista asiantuntemusta ja tutkimustietoa tarjoaa Suomen ympäristökeskus. Tuottajaorganisaatioissa korostetaan ympäristötoimenpiteiden toteuttamista tiloilla niin, että elinkeinotoiminta on myös kannattavaa. Neuvontaorganisaatioissa ympäristö liittyy likeisesti laatu järjestelmiin, joilla tilojen toimintaa on kehitetty.



Kuvio 8. Ohjaavat organisaatiot ja tehtävät.

Perus- ja erityistukisopimukseen perustuva rahoitusjärjestelmää on pidetty oikeanlaisena ja tarpeellisenä välineenä maatalouden ympäristönsuojelussa. Lisäksi viljelijöitä on sopeutettu järjestelmään ja viljelykäytäntöjen muutoksiin laaja-alaisen neuvonnan, tiedottamisen ja koulutuksen voimin. Viljelijöiden laaja sitoutuminen perustukisopimukseen ensimmäisen ja toisen kauden aikana on ylittänyt ohjelma-kausien alussa asetetut lähtökohtaodotukset. Toisen kauden ansiosta ympäristön- ja maisemanhoidon perustaso onkin saatu vakiinnutettua tiloilla. Ympäristönsuojelu on iskostunut viljelijöiden mieliin, vesiensuojelu koetaan tärkeäksi asiaksi. Tilojen toiminta on suunnitelmallisempaa ja ravinteiden käyttö on vähentynyt. Luonnon monimuotoisuus on myös tärkeää vesiensuojeluasioiden ohella. Uusina huomioitavina asioina ovat elinkeinon tulleet ruoan tuotantoa ja eläinten hyvinvointia koskevat eettiset asiat.

Erityistukisopimusten määrä on ollut vähäisempää vapaaehtoisen luonteensa vuoksi. Niiden määrä on noussut toisella kaudella viljelijöiden kiinnostuksen vuoksi. Vaikka perustukisopimusten rahoituksella on turvattu viljelijöiden taloudellista asemaa, suhtauduttiin ympäristötukijärjestelmän pakolliseen luonteeseen aluksi kriittisesti. Viljelijöiden oli vaikea hyväksyä sitä, että vapaaehtoisuuteen perustuvista toimenpiteistä tulikin ympäristötukijärjestelmässä pakollisia toimenpiteitä. Viljelijäpiirejä hämmensi myös ympäristötukijärjestelmään liittyvä valvonta, se ei istunut maataloushallinnon rooliin kovin hyvin. Valvonta koettiin ongelmallisena tehtäväalueena ja ristiriitaisena tehtäväalueena elinkeinon kehittäjän roolin kanssa.

Perustukirahoitusta kritisoitiin siitä, että sen perustana ovat maataloustulon muodostuminen, eivät ympäristölliset perusteet. Haastateltavien mielestä perustukseen sitoutuneiden tilojen määrä ja peltohehtaaripinta-alojen kattavuus osoittavat, että perustukitoimenpiteillä on myös ympäristön- ja vesiensuojelullista merkitystä. Tämän, arvioitiin tulevan näkyviin vasta pitkän ajan kuluttua, kun kuormituksen vähentyminen on tutkimuksellisesti havaittavissa. Hyvät viljelymenetelmät - viljelijäoppaan todettiin palvelleen hyvin vesiensuojelullisia tavoitteita. Sitä vastoin toiseen ohjelmakauteen liittyvä viljelijäopas sai arvostelua siitä, että ympäristötoimenpiteiden vaatimustasoa oli madallettu edelliseen oppaaseen verrattuna. Tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön oppaassa ei edellytetty suositusten noudattamista vesiensuojelulle asetetuista tavoitteista huolimatta.

Taloudellisia ohjauskeinoja suosittiin varsin laajasti 2000-luvun alussa keskustalla. Maataloussektorilla todettiin säädösten lisäämisen hankaloittavan elinkeinon harjoittamista, siksi että maatalous on varsin säänneltyä toimintaa muutenkin. Ympäristötukijärjestelmään liittyvän valvonnan tekee raskaaksi se, että tilavalvontojen ohella suoritetaan viranomaisvalvontaa, siis valvojien valvontaa. Maataloussektorilla ei mielellään oteta valvontatehtäviä hoidettavaksi. Uusia toimenpiteitä pohdittaessa olisi hyvä miettiä sitä, miten toimenpiteitä seurataan tai valvotaan, ja kuka sitä seurantaan tai valvontaa tekee.

Ympäristösektorilla suhtauduttiin taloudellisiin kannusteisiin ristiriitaisemmin kuin maataloussektorilla. Toisaalta ne hyväksyttiin maatalouden taloudellisen tilanteen vuoksi, mutta toisaalta kannusteiden kustannus- tehokkuutta ei pidetty riittävän hyvänä. Toimenpiteiden toteuttamiseen tukiehtojen mukaisesti pitäisi kiinnittää tarkempaa huomiota. Valvonta on osittain riittämätöntä henkilöstöresurssien puutteen vuoksi. Valvonnasta saatava hyöty on myös kovin vähäinen suhteessa käytettyihin resursseihin. Neuvontaa ja tiedottamista on ollut runsaasti, mutta niiden ongelmana on valistuksen kohdentaminen sitä tarvitseville henkilöille. Neuvontaa ja viranomaisneuvonnan roolia pitäisi mieluumminkin kehittää siihen suuntaan, että toimenpiteitä voidaan neuvonnalla parantaa kuin rangaista virheistä ja laiminlyönneistä sanktioilla.

2000-luvun vaihteessa maatalouden ympäristönsuojelun vaatimustasoa on nostettu muun muassa lainsäädännöllä. Uudistettua ympäristönsuojelulakia ja nitraattiasetusta on noudatettava ympäristötukijärjestelmän ohella. Vesiensuojelutoimenpiteiden tehostamisen ja tarkemman kohdentamisen lisäksi on odotettavissa, että vesipuitedirektiivin toteuttaminen liitetään maatalouden vesiensuojelutoimenpiteisiin. Maataloustoimijoiden parissa on ollut pelkoa siitä, mahtavatko viljelijät sitoutua kolmanteen tukijärjestelmäkauteen yhtä laajasti kuin aikaisempina kausina. Maataloushallinnon parissa on edelleenkin halua kehittää ohjausta ja

toimenpiteitä kustannus-tehokkaasti ja vaikuttavasti, mutta tuottajajärjestössä oli havaittavissa hienoista turhautumista jatkuviin ympäristövaatimuksiin.

5 KYRÖNJOKI-CASE: TOIMEENPANO JA TOTEUTTAMINEN

Tässä tutkimuksen toisessa empiirisessä osassa käsitellään vesiensuojelun toimeenpanoa ja toteuttamista maataloudessa case Kyrönjoen avulla. Toisin kuin edellisessä luvussa tässä on teoreettisena lähtökohtana toimeenpanotutkimuksen alhaalta ylös -lähestymistapa. Sen ansiosta päätöksenteon 'musta laatikko' on avautunut ja toimeenpanijoiden asema on legitimoitunut osaksi päätöksentekoprosessia (Palumbo & Calista 1990: 12–15). Toimeenpanoa analysoidaan alueellisten ja paikallisten toimijoiden sekä viljelijöiden näkemysten perusteella. Tältä osin kuvion 8. mukaiset policy-prosessin toimeenpano- ja evaluointivaiheet täydentävät strategioihin ja ohjaukseen keskittynyttä empiiristä osaa (pääluke 4.) nämä empiiriset osat muodostavat kokonaiskuvan maatalouden vesiensuojelun toimintaprosessista ja prosessiin liittyvistä vaiheista.



Kuvio 9. Policy-prosessin vaiheista tutkimuskohteena ohjaus ja toteuttaminen.

5.1 Aluehallinnon organisoituminen 1990-luvulla

Maaseudun ympäristöohjelma (YM 1992) kannusti eri sektori- ja toimijatahoja laaja-alaiseen yhteistoimintaan maatalouden ympäristöasioissa. Maatalous- ja ympäristöviranomaisten vastuulla on ympäristöpolitiikan toimeenpano yhdessä kuntien maatalousviranomaisten ja ProAgria Maaseutukeskusten (neuvontaorganisaatiot) kanssa. Etelä-Pohjanmaalla yhteistyöhön osallistuvat aktiivisesti myös Tuottajaliitto ja Kyrönjoki-neuvottelukunta. Toimeenpano tarjoaa luotettavan tavan opastaa ohjelmien laatimista (Linder & Peters 1989: 635). Siitä syystä on hyvä selvittää, minkälaisissa olosuhteissa toimeenpano tapahtuu ja minkälaisia vaikeuksia siinä on ollut. Toimeenpanon hyväksymisellä toimintapolitiikkaa ohjaavana tekijänä voidaan parantaa julkisten ohjelmien menestymistä ja tehokkuutta, kun ohjelmia muokataan uudelleen.

Hallinnon tutkijoilla on organisatorisen kiinnostuksen taustalla halu ymmärtää toimeenpanoprosessia ja korostaa toimeenpanijoiden roolia. Toimeenpanijoiden rooli on merkitykseltään ja laajempi kuin vain tavoitteiden toteuttaja, heillä roolinsa ratkaisevassa asemassa koko toimintaprosessissa (Palumbo & Calista 1990: 12–15). Toimeenpanijat ansaitsevat yksityiskohtaisemman analyysin siitä, toimivatko he asetettujen tavoitteiden kannalta edistävässä vai heikentävässä tarkoituksessa. Lisäksi toimeenpanosta kertyneitä kokemuksia voidaan hyödyntää prosessin eri vaiheissa.

1990-luvun alussa eri viranomaistahojen yhteistyötilanne oli Vaasan läänissä hieman toisenlainen kuin muutamaa vuotta myöhemmin. Niemi-Iilahden ja Vilkin (1994: 82–85) tutkimuksessa maa-, metsätalous-, vesi- ja ympäristöorganisaatioiden välisessä yhteistyössä havaittiin jonkin verran ristiriitaisuuksia. Ne liittyivät pääasiassa elinkeinojen ja ympäristönsuojelun yhteen sovittamiseen, ts. yksityisten ja yleisten etujen törmäämiseen, sillä viranomaistoimintaa ohjasivat keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Lisäksi vesi- ja maatalousviranomaiset tulkitsivat vesilakia, vesiensuojelun määräyksiä ja ohjeita eri tavoin. Muut tahot kritisoivat vesi- ja ympäristöpiirin vesilain tulkintalinjaa kritisoitiin liian tiukaksi. Maaseutukeskuksessa kaivattiin viranomaismääräysten tulkintoihin yhtenäisiä ohjeita ympäristösihteereille ja terveystarkastajille, jotta kunnissa toimittaisiin samoilla periaatteilla muun muassa lantavarastojen rakentamisessa.

Rannikon (1994: 3–4; 1995: 78–79) mukaan elinkeino- ja ympäristöintressien ristiriitaisuus liittyy maaseudun muutoksiin ja maisema -käsitteen erilaistumiseen. Kun maaseudulla asuvien elanto tulee pääasiassa muualta kuin maa- ja metsätaloudesta, ja loma-asukkaiden määrä on kasvanut, on maaseudun merkitys muuttunut tuotantoympäristöstä maisema- ja virkistysympäristöksi. Perinteisesti maaseutuväestön ihannoiman viljavan ja ihmisen käsittelemän kulttuurimaiseman rinnalle on muun väestön keskuudessa maisemaihanteeksi noussut koskematon luonto. Maisemaihanteiden erilaisuus julkisessa keskustelussa nähdään usein kaupunkilaisten ja maalaisten vastakkainasetteluna huolimatta siitä, että yhteiskunnan kehitystrendissä on selvästi nähtävissä ympäristötietoisuuden kasvu laajoissa kansalaispiireissä.

Vaasan läänissä sektoreiden välisessä yhteistyössä tiedonkulku oli riittämätöntä ja informaatio puutteellista. Maatalousviranomaiset ja viljelijät pitivät ongelmallisena ympäristönsuojeluvaatimusten kiristymistä pohjavesialueilla sekä epätietoisuutta siitä, miten määräykset muuttuvat tulevaisuudessa. Ristiriitojen välttämiseksi toivottiin organisaatioiden välisen yhteistyön lisäämistä sekä yhteisen toimielimen perustamista, jossa voitaisiin keskustella ympäristöä, maataloutta ja metsätaloutta koskevista asioista. Tuolloinen toive johtikin Kyrönjoki-neuvottelu-

kunnan perustamiseen suosituksia ja neuvoja antavaksi elimeksi vuonna 1995. (Niemi-Iilahti & Vilkki 1995: 82; 85–87.)

Ympäristöasiat nivottiin osaksi maataloussäädäntöä ja -hallintoa 1990-luvun vaihteessa. Aikaisemmin maatilojen ympäristöinvestointeja koskeva rahoitusjärjestelmä perustui vesilakiin (264/91). Tilanne muuttui, kun lantala- ja puristenestevarastojen uusimiseksi sai taloudellista tukea vuonna 1991 voimaan tulleiden maaseutuelinkeinolain (1295/90) ja -asetuksen (248/91) säännösten perusteilla. Näiden lakiuudistuksen myötä maataloushallinnossa vahvistui ympäristöorientoituminen. Eräs konkreettinen muutos oli mm. avustusten toimeenpanon siirtyminen silloisilta vesi- ja ympäristöpiireiltä (nykyisin osana alueellisia ympäristökeskuksia) silloisille maaseutupiireille (nykyisille TE-keskusten maaseutuosastoille) (Vilkki 1995: 81).

1990-luvulla aluehallinnon uudistukset kohdistuivat maakunta- ja lääninhallintoon sekä alueellisten maatalous- ja ympäristöorganisaatioiden organisoitumiseen. Vaasan lääni jaettiin 1994 kolmeen maakuntaliittoon Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan liittoihin, kun seutukaava- ja maakuntaliitot yhdistettiin. Lääninhallintouudistuksen myötä Vaasan lääniä ei enää ole, alue kuuluu nykyiseen Länsi-Suomen lääniin. Alueellisia viranomaisia ovat Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen maaseutuosasto (entinen Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiri) sekä Länsi-Suomen ympäristökeskus. Kyseisen ympäristökeskuksen toiminta-alueeseen kuuluvat kaikki kolme maakunnan liittoa, sillä Keski-Pohjanmaan ympäristökeskus lakkautettiin maaliskuussa 1998⁴⁰ (Alanen & al. 1998: 233). Maatalouden neuvonnasta vastaa ProAgria Etelä-Pohjanmaan maaseutukeskus (entinen Etelä-Pohjanmaan maaseutukeskus). Maataloustuottajia edustaa Etelä-Pohjanmaan Tuottajain Liitto.

5.2 Toimeenpanoyhteistyö Kyrönjoella

EU:n ympäristötukiohjelman voimaantulo vuonna 1995 lisäsi merkittävästi organisaatioiden toimeenpanotehtäviä ja vauhditti niiden yhteistoimintaa ympäristöasioissa. Yhteistyö tapahtuu ns. moniorganisatorisessa toimintaympäristössä. Etelä-Pohjanmaalla yhteistyötä tiivistä samana vuonna perustettu Kyrönjoen neuvottelukunta, jossa on mukana muun muassa suomen- ja ruotsinkieliset maatalouden tuottajaliitot, luonnonsuojelun piirijärjestöt ja vesiensuojeluyhdistys. Ympäris-

⁴⁰ Samaan aikaan Hämeen ympäristökeskuksesta erotettiin Pirkanmaan ympäristökeskus. Alueellisten ympäristökeskusten määrä on 13. (Alanen et al. 1998: 233.)

töyhteistyön syventymiseen vaikutti Etelä-Pohjanmaalla osaksi vesiensuojelu- ja yhteistyövaateet, mutta myös se, että toimijatahot kokivat yhteistyön tarpeelliseksi. Kyrönjoen vesiensuojelussa oli edistytty uudenlaiseen vaiheeseen, taakse olivat jääneet joen historiaan kuuluneet koskisodat suurine vastakkainasetteluineen.

Maataloussektorin edustajat pitivät läsnäoloansa tärkeänä Kyrönjoen neuvottelukunnassa, sillä sekä suomen- että ruotsinkieliset tuottajaliitot että neuvontaorganisaatiot ovat olleet mukana toiminnassa koko ajan. Ympäristökeskuksessa suunniteltiin alun perin toimikunnan kokoonpanoa sillä tavalla, että tuottaja- ja neuvontaorganisaatiot olisivat vuorotelleet kieliryhmittäin neuvottelukunnan jäseninä.

"Se (yhteistyö) on sekä lisääntynyt että tiivistynyt. Siihen on ollut myös käytännön pakko, ja kaikki ovat kokeneet sen myös tarpeelliseksi ... kaikkien kanssa tehtiin yhteistyötä, mutta se oli huomattavan vähäisempää ... siitä on tullut arkipäiväistä." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Ympäristöhallinnon organisaatiouudistus ajoittui vuodelle 1995. Alueelliset ympäristökeskukset koottiin entisistä lääninhallitusten ympäristönsuojeluosastoista sekä entisistä vesi- ja ympäristöpiireistä. Alueellisista ympäristökeskuksista tuli ympäristöhallinnon käytännön toimien vastuuviranomaisia, kun pääosa valvonta-, ohjaus- ja lupa-asioista siirrettiin keskusvirastosta niiden tehtäviksi. Länsi-Suomen ympäristökeskus sai vastuualueekseen jokiympäristön ympäristönhoidon. Kyrönjoki on ollut vesiensuojelun painopistealueena hajakuormituksen vuoksi vuodesta 1993 lähtien lukuun ottamatta Seinäjoen haaraa, jota pääasiassa kuormittavat yhdyskunnat ja teollisuus (Vesi- ja ympäristöhallitus 1993).

Maataloushallinnon nimikkeet ovat muuttuneet useampaan kertaan. Alueellinen maatalousviranomaisen tunnettiin aluksi maatalouspiirin, sitten maaseutupiirin ja maaseutuelinkeinopiirin nimillä ja nykyisin TE-keskusten maaseutuosastojen nimellä. Ratkaisevin muutos oli, kun TE-keskukset aloittivat toimintansa vuonna 1997. Tuolloin kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja työministeriön johtamat virastot liitettiin saman katon alle. Maaseutuosastojen toiminta ei varsinaisesti muuttunut, maaseutuosastot toimivat varsin itsenäisesti MMM:n suorassa ohjauksessa. Maataloushallinnossa ympäristöasiat tulivat vahvemmin tapetille pari vuotta aikaisemmin EU:n ympäristötukijärjestelmän myötä. Tukijärjestelmän liittyvät tehtävät lisääntyivät siinä määrin, että maaseutuosaston henkilöstömäärä lähes kaksinkertaistui Etelä-Pohjanmaalla. 2000-luvun alussa osastolla oli yli 50 työntekijää.

Soinin ja Tuurin (2000: 29) mukaan ympäristökeskuksia ja TE-keskuksia koskevat organisaatiomuutokset koettiin vieraiksi, sillä viljelijät eivät olleet selvillä näistä muutoksista eivätkä he oikeastaan tienneet näiden organisaatioiden nykyi-

sistä nimistäkään. Alussa myös ympäristötukijärjestelmä herätti hämmennystä viljelijöiden parissa. Viljelijöiden oli käännettävä maaseutuosastojen puoleen muun muassa erityis- ja investointitukien myöntämisedellytysten täyttymisessä, tukien maksatuksessa ja tukien maksuperusteiden oikeellisuudessa. Neuvontaa tarvitsivat myös kuntien maatalousviranomaiset, sillä asetukset ja ympäristötukiehdot eivät olleet yksiselitteisiä käytännön toteutuksissa. Kuntien maatalousviranomaisten tehtäviin kuuluvat pinta-ala- ja eläintukiasiat.

Kuntien maatalousviranomaisten nimikkeitä muutettiin, kun maatalouspolitiikan sijaan ryhdyttiin harjoittamaan maaseutupolitiikkaa osana aluepolitiikkaa (Hautamäki 1995: 19). Nykyisin maaseutupäälliköt, -sihteerit ja -asiamiehet hoitavat laajemmin maaseudun elinkeinoihin ja elinvoimaisuuteen liittyviä asioita maatalousasioiden ohella. Hyyryläisen ja Rannikon (2000: 13) mukaan maatalous ja maaseutu käsitteinä sekoitetaan toisiinsa yhteiskunnallisessa keskustelussa joskus jopa tarkoituksellisesti tai sitten tahattomasti. Maaseutupolitiikan pääpaino on uusien elinkeinojen ja toimintojen kehittämisessä siten, että kehittäminen tapahtuisi kokonaisvaltaisesti ja sektorirajat ylittävästi. Maaseudun kehittämistä on historiallisesti pidetty synonyymina maatalouden kehittämiselle, vaikka maaseudun elinkeinojen ja työllisyyden elvytystä tarvitaan oikeastaan siksi, että maatalouden modernisoituminen vaikuttaa maatalouden rakennemuutokseen ja maaseudulta muuttoon (Malinen 2000: 25).

Tässä tutkimuksessa viitataan kunnan maatalousviranomaisen, maataloussihteeri tai maataloustoimi -nimityksillä maatalouden pääasiassa ympäristö- ja vesiensuojeluasioihin eikä maaseutuasioita koko laajuudessaan. Kunnissa ympäristötukiohjelman toimeenpano on maatalousviranomaisten harteilla, tästä syystä tutkimuksessa ei ole haastateltu kuntien ympäristöviranomaisia vuosina 2001-2 ja 2006. Viljelijät vievät ympäristötukilomakkeensa kuntien maataloussihteereille, jotka toimittavat ne maaseutuosastojen päätettäväksi. Kuntien maatalousviranomaisten asema poikkeaa muista kuntaviranomaisista siinä, että heidän työtänsä ohjataan valtion taholta.

Kuntien ympäristösihteereillä ei ole virallista roolia ympäristötukijärjestelmässä (Soini & Tuuri 2000: 29-30). Kun ympäristöasiat liitettiin maatalouskäytäntöjen osaksi, jäi ympäristösihteerien asema toimeenpanossa sivuun. Voidaan kuitenkin todeta, että kuntien ympäristösihteerit osallistuvat yhä enemmän ympäristöpolitiikan toimeenpanoon. Tämä seikka tulee esiin myös Kaljosen (2002: 9) tutkimuksessa. Etelä-Pohjanmaalla aktiiviset ympäristösihteerit ovat hoitaneet yleissuunnitelmien tekemiseen tai erityistukien markkinointiin liittyviä tehtäviä silloin, kun maataloussihteereillä ei ole ollut riittävästi aikaa. Näitä ympäristösihteereiden hoitamia tehtäviä ei ole käsitelty tässä työssä, sillä ympäristösihteereiden toimin-

nassa on kuntakohtaisia vaihteluita. Viljelijähaastatteluissa esiin tulleita yhteistyösuhteita ympäristösihteereihin käsitellään tässä työssä.

"Taloudellisesta ohjauksesta he (ympäristösihteerit) on jääneet, eihän heillä ole siinä ... selkeätä roolia ... Jos ei maataloussihteerit ole joutaneet ... ympäristönsuojelusihteerit ovat sitten aktiivisesti edistämässä tätä erityistutkien markkinointia ... jos sinne on tehty jotain yleissuunnitelmaa ja muuta." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Kuntien ympäristöviranomaisilla on kuitenkin muun muassa maatalojen tuotanto- ja varastotilojen rakentamiseen ja laajentamiseen liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä. 2000-luvun vaihteessa ympäristösihteereiden toiminta sidottiin ympäristötukijärjestelmään nitraattiasetuksen mukaisella valvonnalla. Ympäristötukijärjestelmän ehtoihin kuuluu voimassa olevan ympäristölainsäädännön noudattaminen. Ympäristökeskuksen toimijan mukaan vielä vuonna 2006 ympäristösihteerit eivät varsinaisesti ole "sisällä ympäristötukijärjestelmässä, ellei heillä ole omakohtaista harrastusta asioihin". Ympäristökeskuksen suunnitelmissa oli ottaa nämä asiat puheeksi seuraavilla kuntien koulutuspäivillä.

"Heille (ympäristösihteereille) ... on kytketty ... tähän ympäristötukijärjestelmään ... nitraattiasetus ja sen valvonta, se kuuluu ympäristöviranomaisille paikallistasolla ja sitten meille. Ympäristötukijärjestelmässä on ehtona ... voimassa olevaa lainsäädäntöä noudatetaan." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Ympäristöviranomaisten asema kunnissa on ollut varsin vaihteleva. Kunnallinen ympäristöviranomainen -nimike perustettiin vuonna 1986, jolloin ympäristönsuojelu säädettiin kuntien tehtäväksi⁴¹. Kunnat ovat saaneet vapaasti päättää 1992 lähtien, missä lautakunnassa ympäristötehtäviä hoidetaan, usein niitä on siirretty muiden lautakuntien, kunnanhallitusten tai kuntayhtymien tehtäviksi. Tekniselle tai rakennuslautakunnalle tehdyt muutokset ovat useimmiten merkinneet ympäristöasiantuntemuksen ja -suojelun voimavarojen vähentymistä kunnissa (Sairinen et al. 1999: 199–200). Seutukehittämisen myötä ympäristö- ja maataloustoimen tehtävät siirtyvät seututasolle. Kunnat voivat organisoida toimintaansa seutukunnittain. Seudullista yhteistyötä vauhditettiin vuonna 2002 aloitetulla SEUTU-hankkeella (Haveri 2003: 220–234).

⁴¹ Vähintään 3 000 asukkaan kunnissa tehtävien hoitamiseksi perustettiin ympäristönsuojelulautakunnat.

5.2.1 *Maaseutuosaston kumppaneina ympäristökeskus ja ProAgria maaseutukeskus*

TE-keskuksen maaseutuosastolla on keskeinen asema maa- ja metsätalousministeriön ja kuntien maataloustoimen välissä. Etelä-Pohjanmaalla maaseutuosaston välittäjän rooli korostuu ympäristötukijärjestelmässä. Sen ohella maaseutuosasto toimii ympäristökeskuksen työparina sekä ProAgria maaseutukeskuksen ja tuottajaliiton läheisenä yhteistyökumppanina. Alueellisessa maataloushallinnossa sovitaan yhteen keskushallinnosta tulevaa sektoriohjausta ja alueen omia tavoitteita, joita tehdään yhteistyössä muiden tahojen kanssa (Stenvall 1999: 67–68).

Maataloushallinnon sisäistä toimintatapaa kuvattiin maaseutuosastolla "sektorihallinnon putkimalliksi". Vaikka ohjeistus tulee pääosin maa- ja metsätalousministeriöstä vertikaalisesti alaspäin, on maaseutuosaston tiedonvälitystoiminta kaksisuuntaista. Pääasiassa ohjeistuksen informointi suuntautuu kuntiin, mutta maaseutuosasto toimii myös kuntaviranomaisten näkemysten viejänä ylöspäin. Maaseutuosastolla todettiin, että he ovat viljelijää lähellä oleva taho olematta kuitenkaan etujärjestö. Maaseutuosastolle kuuluu rahoittajan rooli tilakohtaisten rahoituspäätösten vuoksi. Viljelijöiden yhteydenotot maaseutuosaston henkilöstön puoleen lisääntyivät ympäristötukijärjestelmän myötä. Tukijärjestelmään liittyneet koulutukset ovat madaltaneet viljelijöiden yhteydenottokynnystä.

Maaseutuosastolla ja ympäristökeskuksella on läheistä viranomaisyhteistyötä, jota Etelä-Pohjanmaalla täydentää koulutusta ja neuvontaa antava ProAgria maaseutukeskus. Maaseutuosasto ja ympäristökeskus toimivat työparina ympäristötukijärjestelmässä, erityistukisopimusten lausuntoasioissa, valvonnassa sekä ympäristöhankkeissa ja viljelijäkoulutuksissa. Aiemmin ympäristöviranomaisten työ maatalouden osalta liittyi vesilain mukaisiin valvonta- ja tarkastustehtäviin. Ympäristötukijärjestelmässä ympäristökeskukset vastaavat erityistukimuotojen määrittelystä kohdealueittain (Soini & Tuuri 2000: 28). Maaseutukeskusten koordinoimia koulutustilaisuuksia on järjestetty alueilla ensimmäisellä ja toisella ympäristötukikaudella. Maaseudun neuvontaorganisaatiolla ei ole viranomaisasemaa.

Maaseutuosasto, ympäristökeskus ja ProAgria maaseutukeskus ovat tehneet yhteistyötä myös erilaisten hankkeiden, projektien ja esitetuotannon parissa. Viljelijöille suunnatut esitteet opastavat muun muassa eloperäisten lannoitteiden käyttöön taloudellisesti ja ympäristönsuojelullisesti järkevänä toimintana. Viljelijöiden on kiinnitettävä huomiota huuhtoutumisriskin vähentämiseksi levitysmääriin ja ajankohtiin. Levitys ja multaaminen tehdään keväällä tai kasvukaudella suoraan kasvustoon. Eloperäisten lannoitteiden käyttöä säätelevät maatalouden ympäristötuki ja nitraattiasetus (Maa- ja metsätalousministeriö 2000; Rautio 2003:59–63.)

"Teemme yhteistyössä ... perunan soluneste-esitettä, ja sitten karjanlanta-esitettä ... materiaalia viljelijöille." (Maaseutokeskus 2001)

Suuri osa ympäristötukijärjestelmän koulutus- ja neuvontatyöstä on kanavoitunut viljelijöille maaseutukeskusten kautta. Maaseutukeskukset ovat koordinoineet alueellisia koulutustilaisuuksia molemmilla tukikausilla. Se edellytti tämän organisaation sisällä sitä, että kasvintuotanto, kotieläin- ja rakennuspuolen neuvoja perehdytettiin ympäristötoimenpiteisiin ja tukiehtoihin. Koulutuksia koskevissa sisältöasioissa yhteistyökumppaneina toimivat pääasiassa TE-keskuksen maaseutuosasto. Ympäristökeskus koulutti ja opasti neuvoja ympäristötukijärjestelmään liittyvissä asioissa. Maaseutokeskus toimi konsultin tehtävissä, kun ympäristökeskuksessa tarvittiin teknistä suunnittelua esimerkiksi säätösalaajitusprojekteissa. Viljelijät osallistuivat kursseille runsaslukuisesti. 2000-luvun alussa noin 9 000 viljelijää kuului perustakisopimusten piiriin Etelä-Pohjanmaalla. Ympäristötukikausilla on ollut ns. pakollisia ensimmäisen ja toisen päivän kurseja, jotka viljelijöiden piti suorittaa tiettyihin ajankohtiin mennessä.

"Maaseutokeskuksen neuvojat soittelee ... kun tähän tukiohjelmaan mentiin niin koulutettiin ... neuvoja, samoin tämän uudenkin tukiohjelman aikana." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Alueellisissa hankkeissa on ollut nämä paikalliset neuvojat erittäin paljonkin tekemisissä ... Säätösalaajituspuoli ... se yhteistyö eräissä teknisissä suunnitelmissa ... olemme käyttäneet heitä projekteissa erinomaisina konsultteina." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Tärkein kumppani ... melkein 9000 viljelijää ... on sitten ympäristösitoumuksen tehnyt. ... Kehittämistoimia ja jopa niiden kurssien sisällön kehittämisestä olemme halunneet kuulla TE-keskuksen mielipiteitä, koska he sitten hyväksyy sisällön." (Maaseutokeskus 2001)

"Luomutarkastajat ... piiriagrologit ... tehdään lohkokortteja, viljelysuunnitelmia. Piiriagrologit järjestää niitä koulutustilaisuuksia niin siihen." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Kasvinviljelypuolen ... myöskin tietysti kotieläinpuolen." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Viranomais- ja neuvontaorganisaatioiden välinen yhteistyö käynnistyi, kun viljelijöille ryhdyttiin suuntamaan ympäristöneuvontaa 1980-luvun loppupuolella. Ensimmäisiä ympäristönhoitosuunnitelmia Etelä-Pohjanmaan maaseutokeskuksessa laadittiin yli 400 maatilalle jo vuonna 1987. Näillä tiläkäynneillä viljelijät saivat kirjallisten ohjeiden lisäksi myös suullisia ohjeita. Esimerkiksi lantaloiden tilavuuksien laskemisessa sen aikaisten määräykset edellyttivät 6 kuukauden varastointitilavuutta. Näin jälkikäteen katsottuna ne olivat valitettavan pieniä. 2000-

luvun alussa lantalamääräykset edellyttivät 12 kuukauden varastointilavuutta. Neuvontaorganisaation ja ympäristöviranomaisten yhteistyön alku oli takkuista, sillä neuvontaorganisaation ympäristöosaamiseen suhtauduttiin tuolloin varsin skeptisesti. Tuolloin Etelä-Pohjanmaalla pohdittiin sitä, mikä taho menee tiloille tekemään ympäristöneuvontaa. Neuvontaorganisaation ympäristötoiminta tiloilla käynnistyi kuitenkin Tuottajaliiton tuella.

"Kun me lähdettiin ... ympäristösuunnitelmia tiloille tekemään ... se oli tuottajaliitto ... että jos sinne tilalle joku menee ... se sitten on maaseutukeskuksen neuvoja ... Oli ... ristiriitaa ympäristöviranomaisten kanssa ja pelkotiloja ... olemme saanut sieltä semmoisen tuen, että voimme toimia." (Maaseutukeskus 2001)

Maa- ja metsätalousministeriön toimija-arvion mukaan ympäristönhoitosuunnitelmia ehdittiin tehdä ennen EU-aikaa koko maassa noin 30 000. Sitten niiden nimi muutettiin ympäristönhoito-ohjelmaksi, joita laadittiin noin 70 000 - 80 000 vuosina 1995–97. Tilakohtainen neuvontatyö oli kansallisesti valtava koulutuskierros. Tällä tavalla, viljelijöiden henkilökohtaisella neuvonnalla, viljelijöitä valistettiin ympäristönsuojelutoimiin. Ympäristöohjelmien taso on ollut kirjavaa, osa niistä on unohtunut viljelijöiden pöytälaatikoihin ja osa niistä on konkretisoitunut. Ministeriössä arveltiin ohjelmien kirjavaan tasoon vaikuttaneen, että laatijoita on ollut paljon. Koulutuksen saaneita oli noin 700.

Neuvontaorganisaatio ja sen varhainen ympäristöorientoituneisuus ovat mahdollistaneet nopean liikkeelle lähdön ympäristötoimiin sopeuttamisessa. Useammat haastateltavat kiittelivät neuvontaorganisaation vakavaa suhtautumista ja ripeyttä maatalouden vesiensuojelussa, vaikka 1990-luvun alussa sen kiinnostusta ympäristötehtäviin kommentoitiin joskus eloonjäämisstrategiaksi (Vilkki 1995: 118).

Etelä-Pohjanmaan alueelliset maatalous- ja ympäristöviranomaiset antoivat edelleenkin tunnustusta ProAgria maaseutukeskukselle. "Ilman maaseutukeskusta olisi todennäköisesti oltu tyhjän päällä" EU-tukijärjestelmän alussa. Jälkikäteisarvioinneissa neuvontaorganisaation ympäristövastuun ottoa pidettiin oikeasuuntaisena askeleena. 2000-luvun alussa neuvontaorganisaatiota moitittiin ainoastaan siitä, että aikoinaan ensimmäisistä ympäristönhoitosuunnitelmista tiedotettiin vähänlaisesti. Moite liittyi ympäristöviranomaisten seurantamahdollisuuteen. Ympäristöhallinnossa ympäristövaikutusten arviointia tehdään seurantatietojen perusteella. Ympäristöohjelmien alueellinen seuranta on sittemmin kytketty maatilojen ympäristönhoitosuunnitelmien yhteenvetojen seurantaan (Länsi-Suomen ympäristökeskus 1997: 5, 71–72).

Maaseutukeskusten rooli poikkeaa ympäristötukiohjelman toimeenpanossa verrattuna muihin toimijatahoihin (Soini & Tuuri 2000:32). Maaseutukeskusten harteilla on ollut suuri vastuu koulutuksista ja tilakohtaisista ympäristöhoito-ohjelmista, vaikka sillä ei ole viranomaisasemaa. Neuvojat ovat joillakin alueilla jääneet ympäristötukiohjelman toimeenpanon kokonaisuudesta sivuun, jos he ovat tavanneet muita toimeenpanotahoja ainoastaan koulutustilaisuuksissa.

ProAgria Maaseutukeskuksen tilanne Etelä-Pohjanmaalla ei ole muodostunut ulkopuoliseksi. Organisaatio koettiin tasavertaiseksi yhteistyökumppaniksi ympäristötukijärjestelmän läpiviemisessä Etelä-Pohjanmaalla. Sivullisuus saattaa koskettaa yksityisiä neuvoja, mutta heidän lukumääränsä on suhteellisen pieni Etelä-Pohjanmaalla. ProAgria maaseutukeskuksen toimijahaastattelun perusteella yksityisten neuvojien tulo markkinoille koettiin positiivisena ilmiönä. Se on vaikuttanut siihen, että maaseutukeskuksessa henkilöstöä koulutetaan tukiviidakkoon. Neuvontatoimintaa kehitetään koko ajan vastaamaan tarpeita. Neuvontajärjestön lähtökohtana on muuttumisprosessissa ollut se, että järjestö muuttuu itse ensimmäisenä ja kouluttaa henkilökuntaansa muuttuneita tehtäviä varten. Myös kuntien maatalousviranomaiset ja Tuottajaliiton toimija totesivat, että kilpailutilanne on parantanut tilaneuvontaa.

"Se, että me muutamme ensimmäisenä ... tärkeä tavoite ... tehtäväkuvia on muutettu ja koulutettu ihmisiä." (Maaseutukeskus 2001)

Etelä-Pohjanmaalla ProAgria maaseutukeskus on suunnannut yhteistyötänsä muillekin tahoille. Onnistuneiden alueellisten ympäristökontaktien ansiosta maaseutukeskus toimii kunnallisten ympäristöviranomaisten ja viljelijöiden välisen yhteistyön lisäämisen puolesta. Tällä toiminnalla pyritään kaatamaan raja-aitoja ja luomaan yhteyksiä maatalous- ja ympäristötoimijoiden välillä. Ympäristösihteereitä on esimerkiksi pyydetty viljelijätalaisuuksiin kertomaan kuntakohtaisista ympäristöasioista. Toiminta helpottaa näkemysten yhteensovittamista sekä viljelijöiden ja ympäristösihteereiden välistä yhteydenpitoa.

"Ympäristötiimissä on...sovittu...pitää kumppanuuksia rakentaa...Jos jossain kunnassa on ... särähtänyt maanviljelijöitten ja ympäristönsuojelusihteerien välillä...pitää päästä sen asian yli ... Meidän tehtävänä on...saada...myönteinen ilmapiiri." (Maaseutukeskus 2001)

5.2.2 *Tuottajaliitto taustavaikuttaja*

MTK:lle ja sen alaisille tuottajaliitoille ei kuulu ympäristötukeen liittyviä toimeenpanotehtäviä, mutta tuottajat ovat kansallisella ja alueellisella tasolla pitkään vaikuttaneet maatalouden ympäristönsuojeluun. Aluetasolla esitettiin 1990-luvun

alussa toiveita siitä, että tuottajaorganisaatio ottaisi harteilleen tiedotusvastuun vesiensuojelusta. Tuolloin arveltiin, että MTK:n johtava rooli muuttaisi vesiensuojelun luontevasti maatalouskäytäntöihin siitä syystä, että etujärjestö osaisi suhtautua oikealla tavalla jäsenistönsä (Vilkki 1995:118). Etelä-Pohjanmaalla tuottajaliiton asemaa taustavaikuttajana pidetään varsin merkittävänä. Tuottajaliitto toimii maatalousorganisaatioiden yhteistyökumppanina ja aktiivisesti Kyrönjoki-neuvottelukunnassa.

Tuottajaliiton yhteistyö tiivistyi ympäristötukijärjestelmän myötä TE-keskuksen maaseutuosaston ja maaseutukeskuksen kanssa kurssien ja tapahtumien kehittämisessä. Kolmen organisaation keskinäistä yhteistyötä on edesauttanut ne sijaitsevat fyysisesti samassa rakennuksessa Seinäjoella. Sitä vastoin kuntien viranomaisten kanssa tuottajaliitolla ei ole ollut yhteistyötä. Ympäristötukijärjestelmän resurssien merkittävyys vaikutti siihen, että etujärjestössä ryhtyi kampanjoimaan ympäristömyönteisyyden puolesta. Ympäristötukijärjestelmän kehittämisen ja säilyttämisen kannalta pidettiin välttämättömänä, että viljelijät asennoituvat myönteisesti ja hyödyntävät ympäristötukimarkkoja mahdollisimman tehokkaasti.

"MTK toimii taustalla ... vähemmän mukana tämmöisissä suorassa toiminnassa ... koulutus- ja tiedotuspuolella se on kyllä hyvin merkittävä." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Vesiensuojeluyhteistyö tapahtuu pääasiassa Kyrönjoki-neuvottelukunnan kautta. Tällä foorumilla tuottajataho ja muut intressitahot toimivat yhteistyössä ympäristökeskuksen kanssa muun muassa suojavyöhykesuunnitteluasioissa. Toiminta on paljolti perustunut seminaarien järjestämiseen, joiden tarkoituksena on ollut vesiensuojelullisten asioiden esillä pito. Neuvottelukunnan yhteistyö on vuosien saatossa tuottanut yksittäisiä julkaisuja sekä oman rahaston. Rahasto on koettu toimivaksi, sen toiminta jatkunee kolmannella kaudellakin. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen kehittämällä suojavyöhykkeiden yleissuunnittelumallilla yhtenäistetään maatalouden vesiensuojelun säännöksiä ja yhteistoimintaa suojavyöhykealueilla.

"Kyrönjoki-toimikunnassa ... ympäristökeskushan sitä veti ... juuri näitä Kyrönjokeen liittyviä vesiensuojelunäkökohtia tuotiin esiin ... suojavyöhykkeitten suunnitelmallista edistämistä tärkeimmillä alueilla, jossa hyöty olisi kaikkein suurin joen kannalta." (Tuottajaliitto 2002)

EU:n vesipuitelidirektiivin toteuttaminen 2000-luvulla antoi uutta intoa jokineuvottelukuntien toimintaan. Ympäristöviranomaisen mukaan "neuvottelukunnille tuli merkittävämpi tehtävä", jonka ne "ovat ottaneet omakseen". Uusia toimintaryhmiä ja -tapoja on myös syntynyt. Toimijoiden määrä kasvoi uusien toimintaryhmien tullessa mukaan vesienhoitosuunnitelmien valmistamiseen. Jokineuvottelu-

kuntien lisäksi mukaan tulleiden yhteistyöryhmien tehtävänä on lopullinen vesiasioiden käsittely, kun kuulemiskierrokset on saatu päätökseen. Järjestelmä koetaan raskassoutuiseksi, vaikka se johti toimintatapojen uudistamiseen Kyrönjoki-neuvottelukunnassa.

Vesiensuunnitteluun ja -hoitoon luotu järjestelmä etenee vaiheittain. Jokaiselle vesienhoitoalueille laaditaan vesienhoitosuunnitelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy 2009 aikana. Tuottajaliitto on aktiivisesti mukana EU:n vesipuitedirektiivin toteuttamisessa. Toimenpideohjelman valmisteluun osallistuu Etelä-Pohjanmaan tuottajaliiton edustaja (Kyrönjoen vesistöalueen alustava hoito-ohjelma 2006).

5.2.3 *Maataloustoimen kontaktit maaseutuosastoon ja viljelijöihin*

Kuntien maataloussihteerit toimivat maataloushallinnon ja viljelijöiden välisenä linkkinä. Maataloussihteereiden tärkein yhteistyötaho on TE-keskuksen maaseutuosasto. Tärkeitä ovat myös kontaktit viljelijöihin. Viljelijät ottavat yhteyttä heihin, sillä maataloussihteerit vastaavat perustukseen osallistumisesta. Maataloussihteerit ovat merkittävässä tiedottajan roolissa varsinkin ympäristötukijärjestelmän alkumetreillä. Viljelijät ovat ensisijaisesti kääntyneet maataloussihteereiden puoleen ympäristötukiasioissa (Soini & Tuuri 2000: 29–30). Maataloushallinnossa vertikaalinen yhteistyö on lisääntynyt ympäristötukiaikana, kun paikallisia viranomaisia on koulutettu ja opastettu viranomaisvaatimuksiin ja käytännön toteuttamiseen. Kuntien maatalousviranomaiset ovat myös toimineet viljelijöiden viestien välittäjinä. Viestit ovat yleensä liittyneet käytännön ongelmakohtiin, joista on haluttu informoida päätöksentekijöitä.

"Koulutuspäivien väli on tihentynyt ... maaseutuosasto on joutunut meitä kouluttamaan ja antamaan sitä evästä, millä me pärjätähän kentällä." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"TE-keskus järjestää alueensa kuntien toimiston väelle koulutustilaisuuden kerran kuukaudessa suurin piirtein, ett niissä tulee aina ajankohtaisimmat asiat." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Kunnan maataloustoimessa koetaan, että maaseutuosastolla arvostetaan paikallista työpanosta, asiantuntemusta ja viljelijäkontakteja. Kunnissa on myös huomattu, että TE-keskuksen maaseutuosasto on tietoisesti madaltanut kynnyksiä, jotta viljelijät voivat helposti ottaa yhteyttä alueviranomaisiin. Yhteydenpito useampaan toimijatahoon palvelee Etelä-Pohjanmaan runsaslukuista viljelijäväestöä paremmin kuin luottaminen pelkästään yhden luokun -periaatteeseen. TE-

keskusuudistuksessa keskeisenä tavoitteena on ollut yhden luukun palvelut, johon yhteistyöllä on voitu vaikuttaa (Stenvall 1999: 61).

"Ne (maaseutuosasto) on tiedostanut sen, että meidän kautta tapahtuu hyvin paljon se käytännön vuorovaikutus, vaikka viljelijät ei karta sitä virastoa ... He on itse aika helposti viljelijöiden tavoitettavissa, mutta ne tietää, ettei yhdestä pisteestä tavoita tämmöistä maakuntaa." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Maataloushallinnossa ympäristötukiasioiden koordinointi tapahtuu Etelä-Pohjanmaalla siten, että maaseutuosastolla tiedotetaan keskitetysti kuntien maataloussihteereitä. Yhteyshenkilö toimii välittäjänä maa- ja metsätalousministeriön suuntaan, kun ohjauksessa ja käytännön toimissa ilmenee ratkaisua vaativia ongelmatilanteita. Epäselvät asiat ja ongelmatilanteet selvitetään koordinoitusti ja niistä tiedotetaan maataloussihteereitä. Samaisen kanavan kautta välittyvät kuntien maataloustoimen terveiset ministeriöön päin. Ongelmien ratkaisu ja tiedottaminen johdetaan keskitetysti, jotta kunnissa toimitaan oikeilla tavoilla ja juridisesti oikeilla sanamuodoilla.

"Ympäristöjuttu tuli niin tärkeäksi, että sinnekin (maaseutuosasto) perustettiin oma alaosasto tätä ympäristöjuttua varten." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Alussa viljelijät tarvitsivat ympäristötukiehtoihin ja hakulomakkeisiin liittyvää kouluttamista ja opastamista. Osa maataloussihteereistä järjesti kuntakohtaisia informaatiotilaisuuksia opastaakseen viljelijöitä. Ympäristötukijärjestelmään on opittu muutaman vuoden sisällä, sillä 2000-luvun vaihteessa viljelijöitä kävi kuntakoulutuksissa vähemmän kuin alkuajoina. Kuntien maatalousviranomaiset ovat keskeinen osa maataloushallinnon verkostoa, mutta muutoin maataloussihteerit ja viljelijät ovat muun organisatorisen yhteistyöverkoston ulkopuolella. Maataloussihteereiden toiminta on sidoksissa alueelliseen maatalousviranomaiseen eli TE-maaseutuosastoon, mutta ei muihin toimijatahoihin. Kuntien maatalousviranomaiset toivoivat, että yhteistyö ulottuisi paikallisviranomaisiin, eikä ainoastaan vain viranomaisiin, vaan oikeastaan myös viljelijätasolle saakka.

"Kuntakohtaisia tukien hakukoulutuksia keväisin, joissa kerrataan ympäristötuen asioita, esimerkiksi erityisympäristötuen osalta suojavyöhykkeiden ja kosteikkojen perustamiset." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"Maaseutuosasto...on maan maaseutuosastoista paras ... muualla ei järjestetä näin tiheään... meille koulutusta ja informaatiota. Melkein päivittäistä tämä yhteistyö ja sähköpostilla vähintäänkin tehdään kommentit ... mitä käytännön kysymyksiä...ratkaisee sen, ja kaikille tiedoksi." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"Täällä toimijatasolla mitä me ollahan ... niin hyvin vähän vain on sitä yhteistyötä, mitä pitäisi olla minun mielestäni enemmän." (Kunnan maatalousviranomainen)

Tältä osin tilanne ympäristösihteereiden kohdalla on vastaavanlainen kuin kuntien maataloussihteereidenkin. Ympäristösihteerit toimivat yhteistyössä ympäristökeskuksen kanssa, esimerkiksi Kyrönjoki-rahaston tuet kulkevat kuntien ympäristötoimen kautta. Alueellisten viranomaisten pitäisi parantaa tiedottamista ja yhteistyötä kuntiin muun muassa jätevesiasioissa. Tuotantotilojen laajennukset lisäävät jäteveden käsittelyjärjestelmien tarvetta myös Kyrönjoen varrella. 2000-luvun alussa viljelijät valitsivat maitohuoneen pesuvesien johdattamisen useimmiten lantasaäiliöihin mieluummin kuin erillisen jätevesienkäsittelytilan. Edellistä tapaa pidettiin kätevämpänä tapana hoitaa asia, vaikka jokivarren tiloilla oli harkittu myös jäteveden käsittelylaitoksia.

"Enemmän näitä ... jäteveden käsittelylaitoksia yksittäisille tiloille...Ne, jotka asuu ihan Kyrönjoen rannassa, jos he (viljelijät) laajentaa, niin ne harkitsee sitä (jätevedenkäsittelyä) ... senhän voi maitohuoneesta laittaa lietesaäiliöön menemään pesuvedet, niin se on kätevämpi tapa ... he (viljelijät) ... valitsee usein sen." (Kunnan maatalousviranomainen 2001)

Kuntatasolla on ongelmallista se, että maatalous- ja ympäristötoimen yhteistyö ei ole käynnistynyt kaikissa kunnissa vastaavalla tavalla kuten keskus- ja aluetason organisaatioiden välillä. Maatalous- ja ympäristöviranomaisten välisessä yhteistyössä on ollut kirjavaa käytäntöä kunnissa. Kun toisessa kunnassa maatalousviranomainen kokee olevansa tärkeä yhteistyötaho ympäristöviranomaisen kanssa, niin toisessa kunnassa todetaan, että maatalous- ja ympäristöviranomaisilla ei juuri ole keskinäistä yhteistyötä. Maaseutuosaston toimija totesi, että tilanne on vastaavanlainen muissakin kunnissa Etelä-Pohjanmaalla, joissakin kunnissa yhteistyö sujuu ja joissakin kunnissa se kangertelee.

Yhtenä syynä maatalous- ja ympäristösihteerien yhteistyön vähäisyyteen pidetään maataloushallinnon tietosuojakysymyksiä, joiden mukaan ulkopuolisille ei anneta tietoja. Joissakin kunnissa maataloustoimistosta on voinut hakea ympäristöasioita koskevia lomakkeita, mikäli ympäristötoimi sijaitsee kauempana. Tällainen käytäntö on lähentänyt maatalous- ja ympäristötoimen yhteistyötä.

Soini ja Tuuri (2000: 56) esittivät kuntien ympäristöviranomaisten roolin korostamista ympäristötuen toimeenpanossa. Paikallisten toimijoiden asemaa haluttiin vahvistaa toimeenpanorakenteessa sitouttamisen parantamiseksi. Ympäristötukijärjestelmää pidettiin ylhäältä tulleena järjestelmänä, johon alueellisilla ja paikallisilla toimijoilla kuten viranomaisilla, neuvojilla ja viljelijöillä, oli ollut vain vähäinen vaikutusmahdollisuus.

5.3 Toimeenpanostrategiat ja toimintatavat

5.3.1 Alueellisen ja jokikohtaisen yhteistyön tavoitteet

Organisaatioiden päämääriä ja strategioita tiedusteltiin kysymyksessä 6. (liite 3). Etelä-Pohjanmaan toimijat toivat esiin strategisena päätavoitteena vesistökuormituksen pienentämisen ravinnepäästöjä vähentämällä. Muita tavoitteita ovat maaseutumaiseman säilyttäminen ja luonnon monimuotoisuuden lisääminen. Lainsäädäntö ja ympäristötukijärjestelmän ehdot raamittavat maatalouden kuormitustavoitteita. Maatalouden toimintaa ohjaa myös ympäristönsuojelulainsäädäntö, jonka toteutumisen valvonta ympäristöviranomaisten tehtävänä. Maa- ja metsätalousministeriön asetukset sekä kulloinkin käytettävissä oleva rahamäärä ohjaavat alueiden toimintaa. Etelä-Pohjanmaalla maaseutuosaston osuus hallinnonalan valtakunnallisesta budjetista on 10 %. Kyseinen prosenttiosuus on suunnilleen sama, vaikka osuutta mitataan tilojen määrän, sopimusten määrän tai rahamäärän perusteella.

"Päämäärä ... täyttää ... ministeriöitten systeemit, että saadaan maakunnassa ne tehtyä ja viedyksi eteenpäin sitä ... olemme tärkiä osa siinä verrattuna koko maakuntaan." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Ravinnepäästöjen vähentäminen ... se päämäärä ... Kyrönjoki ... pitäisi hän sitä puhtaammaksi saada ... Pohjanlahteenhan se siitä laskee ... yksi on ollut lietteen talvilevitys tai lannankin yleensä." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Alueellisia päämääriä ja yhteistyötä ohjataan ohjelmaperusteisesti. Etelä-Pohjanmaalla yhteistyön näkyvämpiä muotoja ovat alueelliset ympäristöohjelmat ja jokikohtaisiin neuvottelukuntiin liittyvä työ. Alueohjelmatyöskentelyllä vahvistetaan kansallisesti asetettuja vesistökuormitustavoitteita sekä määritellään yksityiskohtaisempia toimenpiteitä ja toteuttamista alueilla. Ympäristötukijärjestelmän tulo kokosi yhteen eri alojen toimijoita. Esimerkiksi siihen liittyvässä maatalousraportin laadinnassa katsottiin tärkeäksi saada alueelle hyväksi koettuja tukimuotoja. Siksi Etelä-Pohjanmaalla oltiin nopeasti liikkeellä. Viljelijöille laadittiin myös esitteitä, joissa kerrottiin, mistä ympäristötukijärjestelmässä on kysymys. Tuolloin keskustelua käytiin siitä, mitä lannoite- ja torjunta-aineasiat tarkoittavat pohjavesialueilla.

Maatalouden ympäristöohjelma Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella (Hakola et al. 1997) perustana toimi Maaseudun ympäristöohjelma. Sen jälkeen laadittiin Länsi-Suomen ympäristöohjelma vuoteen 2006 (Länsi-Suomen ympäristökeskus 2001) on edellistä ohjelmaa kattavampi toimintaohjelma ja pitää sisällään

eri toiminta-alojen ympäristönhoito- ja seuranta-asioita. Suosituksenomainen ohjelma toimii Länsi-Suomen kolmen maakunnan yhteisenä ympäristöohjelmana. Ohjelma on otettu maakuntasuunnitelman yhdeksi osa-alueeksi.

Ohjelmavalmistelut ovat pitkään perustuneet laajapohjaiseen yhteistyöhön, jossa on mukana sekä eri alojen asiantuntijoita että intressiryhmien edustajia. Länsi-Suomen ympäristöohjelman (2001) kirjoittamisesta lähtien on noudatettu alhaalta ylöspäin etenevää toimintatapaa siten, että varsinaiset toimijat kirjoittivat oman osa-alueensa. Näitä ohjelmasisältöjä muokattiin ryhmäkokouksissa, samalla kokoukset toimivat tiedonvaihdon kanavina ja syvensivät entisestään toimijoiden välistä yhteistyötä. Ympäristöohjelman koordinointi tapahtui Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan liittojen sekä Länsi-Suomen ympäristökeskuksen yhteistyönä.

Vuonna 2006 strategialinjojen ja päämäärien sanottiin jatkuvan aika lailla samanaikaisina kolmannella ohjelmakaudella. Vuosina 2007–2009 vesiensuojelua koskevat keskustelut ovat lisääntyneet merkittävästi EU:n vesipuitedirektiiviin liittyvien toimenpideohjelmien ja hoitosuunnitelmien kokoamisen myötä. Hallinnonalojen välistä yhteensovittamistyötä tehdään edelleenkin, vaikka maatalouden vesiensuojeluun ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien tavoitteiden todettiin olleen aiemmin yhteneväisiä ympäristöhallinnon ja alueellisten ympäristöohjelmien tavoitteiden kanssa. Vesienhoitosuunnitelmat viitoittavat alueellista vesiensuojelua tulevaisuudessa, niiden pitäisi olla valmiina vuoden 2009 loppuun mennessä. Toimenpideohjelmat täydentävät suunnitelmia, toimenpiteistä sovitaan eri vesienhoitoalueiden tarpeiden perusteella.

Jokikohtainen toiminta

Alueellisen ohjelmatyöskentelyn lisäksi erityisen tärkeää on jokikohtainen toiminta. Esimerkiksi Kyrönjoen vesiensuojelutyöhön on liittynyt vesiensuojelutavoitteiden määrittäminen. Kyrönjoki-neuvottelukunnan suurimmaksi vahvuudeksi koetaan yhteistyö. Yksi sen päätavoitteista on nimenomaan informointi- ja viestintätyö, eri tahojen yhteinen pohdinta siitä, miten jokikohtaista vesiensuojelua edistetään parhaiten. Kyrönjoen neuvottelukunnan laatimassa toimenpideohjelmassa maatalouden kuormituksen vähentämisellä edistetään joen kalataloudellista ja virkistyksellistä merkitystä (Hakola & et. 1997). Kyrönjoen vesistöalueen alustava hoito-ohjelma (2006) sisältää alustavan toimenpideohjelman sekä arvion vaikutuksista ja kustannuksista, jotka siitä aiheutuvat. Selvityksessä on noudatettu EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin toteuttamista samanaikaisesti tapahtuneen kansallisen säädösvalmistelun puitteissa.

Alueellisissa kehittämisstrategioissa korostetaan alhaalta ylös toimintamalleja ja toiminnan omaehtoista kehittämistä poliittisesti ja hallinnollisesti (Malinen 2000: 22). Etelä-Pohjanmaalla strategiatyössä tulee esiin se, että ylhäältäpäin tuleva toimintapoliittinen ohjaus vaikuttaa siihen, sillä alueelliset strategiat ovat yhteneväisiä kansallisten päämäärien kanssa. Toisaalta alueyhteistyössä tulee esiin omaehtoinen tapa toimia oman alueen erityispiirteiden parhaaksi. Strategiset linjaukset koetaan poliittisesti tärkeiksi, minkä mukaan päämääräjohteista työtä jatketaan jokikohtaisesti.

Alueella on tehty paikallisia suojavyöhyke- ja maisemasuunnitelmia. Ensimmäisiä suojavyöhykesuunnitelmia ryhdyttiin laatimaan Etelä-Pohjanmaalla keväällä 1996 Hyypänjoen (Kauhajoki) ja Lehmäjoen (Isokyrö) alueille (Hakola et al. 1997: 39, 58). Suojavyöhykesuunnitelmilla parannetaan vesiensuojelua ja maisemanhoitoa jokivarsilla. Suunnitelmien tekemistä jatketaan Kyrönjoen pääuomalle. Tässä tutkimuksessa mukana olevien kuntien osalta suurin tarve on ollut Ilmajoella, Kurikassa ja Kauhajoella, ja vähäisemmässä määrin Jalasjärvellä, mutta ei Ylistarossa. Ylistarossa ja Nurmossa on vastaavasti kehitetty Kyrönjoen virkistyskäyttöä ja maisemanhoitoa yleissuunnitelmilla (Motiivi Oy 2001). Näin maatalouden ympäristötuet ovat toimineet maisemankehittämiskeinoina, vaikka työssä on myös tarkasteltu vesiensuojelullisia tarpeita alueilla.

5.3.2 *Yhteistyövaiheet ja toimintatavat*

Etelä-Pohjanmaalla organisaatioiden keskinäinen yhteistyö on kehittynyt valtavasti 1990-luvulla. Tuottajaliiton toimijan mukaan tällaista organisaatioiden välistä yhteistyötä ei aikaisemmin ollut kovinkaan paljon. Ympäristötukijärjestelmä on monipuolistanut ja lisännyt keskinäistä vuorovaikutusta. Tiiviin yhteistyön tuloksena järjestelmästä saatiin varsin kattavaksi. Lisäksi Kyrönjoki-neuvottelukunnan merkitys koettiin huomattavaksi vesiensuojelun edistämisen ja organisaatioiden välisen yhteistyön kannalta. Ympäristökeskuksen toimijan mielestä neuvottelukunta on sitoutunut hyvin työhönsä. Yleensäkin jokikohtaiseen tiedonvaihtoon ja projektien edistämiseen liittyvä työskentelytapa koetaan myös tarpeelliseksi. Kyrönjoki-neuvottelukunnassa tehdään yhteisiä tavoite- ja toimintasuunnitelmia sekä järjestetty kursseja ja tapahtumia. Neuvottelukuntaan liittyvän rahaston avulla tuetaan uudenlaisia ympäristöä säästäviä toimintatapoja pilottihankkeilla.

Yhteistyö on selvästi parantanut toimijoiden välisiä suhteita. Näkemykset ovat yhdentyneet ympäristöhallinnon ja luonnonsuojelujärjestöjen sekä tuottajaliiton, maatalousviranomaisten ja -neuvonnan välillä. Maatalousalalla toimivien asenteet ja suhtautuminen ympäristönäkökohtiin on vuosien aikana muuttunut huomatta-

vasti positiivisemmiksi. Ristiriitoja saattaa toki esiintyä edelleenkin, mutta ne eivät ole lainkaan niin suuria kuin joskus aikaisemmin.

"Reilua myönteistä kehitystä ... on tapahtunut ... yhteydenpito on lisääntynyt aika paljon moneenkin suuntaan ... On ollut ... suurempiakin eroja ... näkemyksetkin ... koko ajan pehmentyneet ... edelleenkin tietysti on erilaisia pieniä ristiriitoja ... on menty eteenpäin." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Kun eri yhteistyötahojen yhteydenpito on lisääntynyt ... saatu ... tälläkin puolella niitä asenteita muutettua tämmöisiksi pehmeiksi ja myötämielisimmiksi tälle ympäristöajattelulle." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Alueellisten ympäristö- ja maatalousviranomaisten mielestä yhteistyö on opettanut ymmärtämään muiden näkemyksiä, ja ennen kaikkea yhteistyön kautta on myös itse oppinut. Vuorovaikutus on helpottunut, kun jokainen tietää miten asioita saadaan vietyä eteenpäin. Oppimisenäkökohtaa vahvasti myös tuottajaliiton edustaja kommentoidessaan omakohtaista ympäristöasenteidensa muuttumista. Ympäristöasioihin ei aikaisemmin ”niin paljon ajatusta ja aikaa uhrattu”. Suhtautuminen ja toimintatavat ovat muuttuneet olennaisesti, kun tietoa maatalouden kuormitusvaikutuksista tullut, vaikka alussa onkin pitkin hampain suhtautunut koko asiaan.

”On joutunut omiakin sarvia sahaamaan ja asenteitaan muuttamaan ... pitäisi kiinnittää huomiota tähän vesistön- ja ympäristönsuojeluun ... on tietysti ollut aivan ratkaiseva muutos minun omassa elämässä.” (Tuottajaliitto 2002)

"Niitten (TE-keskuksen maaseutuosasto) kanssa ollaan erittäin paljon tekemisissä ... näihin ympäristöohjelmiin ... on tehty näitä alueellisia ja paikallisia suunnitelmia, on ollut suojavyöhykettä ja maisemaa." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

”Se (ympäristökeskus) on...suurin yhteistyökumppani...ympäristöhallinnon puolella nimenomaan...vähintään viikoittaista se yhteydenpito sinne suuntaan." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

2000-luvun alussa yhteydenpito oli jatkuvaa ja molemminpuolista. Ympäristökeskuksen ja maaseutuosaston yhteistyö kohdistui muun muassa suunnittelu- ja kehittämishankkeisiin, ympäristötukikysymyksiin ja mallikohteisiin. Yhteydenpitoa lisäsivät myös erilaiset projektit kuten Lappajärvi Life (2003), jonka tavoitteena on ollut ravinnekuormituksen vähentäminen valuma-alueella sekä asukkaiden sitouttaminen vesiensuojeluun.

Yhteistyö henkilökohtaisten kontaktien ansiota

Ympäristöyhteistyön saavutuksia pidettiin erityisesti henkilökohtaisten yhteysien ansiona. Yhteistyön ansiosta kynnykset ovat madaltuneet. Maaseutuosaston ja ympäristökeskuksen yhteistyö henkilötasolla koetaan toimivaksi ja sujuvaksi. Kiireellisiin lausuntopyyntöihin pyritään vastaamaan nopeasti. Esimerkiksi vuoden 2000 erityistukisopimuksia koskevat ympäristökeskuksen lausunnot tulivat maaseutuosastolle viimeistään kevättalvella. Joillakin muilla alueilla TE-keskusten maaseutuosastojen ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyö ei toiminut yhtä sujuvasti ja sopimukseen liittyvät lausunnot olivat jostain syystä viivästyneet paljon enemmän kuin Etelä-Pohjanmaalla.

"Henkilötasolla pelaa hyvin ... Jos pyytää jotain lausuntoa tai jotain selvitystä pikaisesti niin se tulee ... Muista TE-keskuksista kuuluu, jotta ne on laittanut lausunnon, ja ne on siellä (ympäristökeskuksessa) puoli vuotta ja näin eikä mitään ole kuulunut." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Ympäristötukiin liittyviä tulkintaongelmia ratkotaan ympäristökeskuksen ja maaseutuosaston yhteisissä neuvotteluissa, usein kohteena on joidenkin projektien tai mallikohteiden tukiin liittyvät asiat. Maitotiloilla pesuvesien talteenottojärjestelmien rakentamista on helpottunut se, että viljelijä on saanut tällaiselle toimenpiteelle rahallista tukea. Mallikohteet ovat vesiensuojelun 'pilottihankkeita', niiden avulla näytetään, miten jokin tietty asia toteutetaan käytännössä. Muille viljelijöille järjestetään tutustumiskäyntejä mallikohteisiin, niiden tarkoituksena on innostaa heitä samantapaisiin toteutuksiin omilla tiloillaan.

Tuottajaliiton toimijan mukaan tavoitteet ja sitoutuminen ovat olleet omassa organisaatioissa hyvällä tasolla. Tästä huolimatta viljelijöitä ei ihan riittävässä määrin saatu kaikkiin toimenpiteisiin mukaan. Suojavyöhykkeiden perustamisiin, keskimäärin 15 metrin levyinen vyöhyke, viljelijät eivät lähteneet innolla mukaan, vaikka niitä markkinoitiin heille. Hän arvioi, että viljelijät eivät pitäneet riittävinä korvaustasoa, tai sitten 20 vuoden sitoutumisaika kesannointisopimus rajoitteineen yhdessä muiden maatalouteen liittyvien paperitöiden kanssa vähensi hakijoiden määrää.

2000-luvun alussa haastateltavien mielestä toimeenpano on edistynyt myönteiseen suuntaan. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella on ympäristölupavollisia tiloja suuri joukko mm. yli 2 000 maatilaa ja yli 1 500 turkistarhaa. Ympäristötoimijan mukaan prosessi etenee pienin askelin. Maaseutuosastolla kehityssuuntaa pidettiin hyvänä, vaikka parannettavaakin jäi. Ympäristötukijärjestelmän myötä viljelijät tiedostavat hyvin käytännön toimenpiteiden merkityksen. Se näkyy mm. siinä, että "purnareita on aina vaan vähemmän". Viljelijöiden asenne-

muutoksiin on vaikuttanut osaltaan se, että kuluttajat ovat kiinnostuneita tuotantotavoista ja tuotteiden laadusta, ne sivuavat ympäristöasioita. Kunnan maatalousviranomaisen mielestä viljelijöiden motivoinnissa ja tietotaidon lisäämisessä on onnistuttu varsin hyvin. Asennemuutoksiin ovat erityisesti vaikuttaneet taloudelliset kannusteet. Näiden ohella tärkeitä ovat myös olleet tilojen kannattavuusasiat, joista etujärjestö on huolehtinut.

"Pikku hiljaa ja pienin askelin. Meillä ... ympäristölupavelvollisia on yli 2000 ja turkistarhoja yli 1500 ... kyse niin suurista määristä ... että tämä on aika hidas prosessi." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Suunta on oikea ja hyvä ... on paljon kehittämistäkin ... Systemit ... muokannut asenteita ... myönteisempään suuntaan ... Käytännön toimenpiteet mitä tiloilla tehdään ... on muuttunut ... tiedostetaan ... tuotannon ja tuotteiden myynnin kannalta niin välttämättömiä ja tärkeitä." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"MTK:n rooli ... mitä se on aina markoissa joku asia ... edunvalvonnan rooli, että tulee se kannattavuuspuoli siihen." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Alueellisen vesiensuojeluyhteistyön ansiosta tiedonsaanti kuntatasolla on parantanut, kuntia informoidaan ympäristöön liittyvistä avustuksista ja niiden ehdoista. Kyrönjoki-neuvottelukunta rahoittaa yleensä yhden mallitilakohteen yhtä kuntaa kohden vuodessa. Maatalouden laitehankintoja varten haetaan avustusta yleensä TE-keskuksen maaseutuosastolta.

"Viljelijät ... heidän tietotaidon määrä ja se motivoituneisuus ... se että he on liittyneet näihin järjestelmiin, ja että he on motivoitunut toteuttamaan sitä ... lopputuloksena sitten pitäisi ympäristön tilankin parantua." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"Kyrönjoki-rahasto maksaa pienen avustuksen, kun laittaa esimerkiksi maito-ohoneeseen pesuvesien käsittelyyn, sellaisen ... putsarin." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Ympäristölupien käsittelyt työllistivät ympäristöviranomaisia 2000-luvun alussa tulleen lupajärjestelmämuutoksen takia. EU:n myötä suurien eläinyksiköiden määrien ja tilakokojen kasvun takia perhekeskeinen maatalous on muuttunut suurtuotannoksi. Viljelijät perustavat myös useamman viljelijän yhteisiä tuotantoyksiköitä. Ympäristökeskuksen toimijan mukaan ympäristölupahakemusten käsittelyajat ovat aiheuttaneet ristiriitoja Etelä-Pohjanmaalla ympäristöviranomaisten, maataloussektorin ja viljelijöiden välillä. Kolmen kuukauden käsittelyaikoja pidetään kohtuuttomina. Ympäristöhallinnossa puutteellisen lupahakemuksen käsittely vie yleensä puoli vuotta kuulutusineen ynnä muine toimineen. Viljelijöiden kes-

kuudessa pitkät käsittelyajat koetaan kuitenkin tahalliseksi hidasteluksi ja palloteluksi.

Ehdotus kotieläinsuojien ympäristömenettelyjen selkeyttämiseksi (Ympäristöministeriö 2001) koskee lupamenettelyä. Useammat haastateltavat pitivät suuria tuotantoyksiköitä taloudellisesti kannattavina yksiköinä, joilla on varaa hankkia parasta käyttökelpoista tekniikkaa (BAT⁴²) kuormitus- ja hajuhaittojen vähentämiseksi. Näin muodoin niitä voidaan kohdella pistekuormittajina. Ympäristösuojelulainsäädännön yhtenäistäminen on helpottanut ympäristöhaittojen tarkastelua maataloudessa. Suurissa eläinsuojissa (vähintään 30 lypsylehmää, 80 lihanautaa tai 60 emakkoa) tarvitaan rakennusluvan lisäksi ympäristölupa. Lannankäsittely- ja ilmanvaihtoasioiden ohella lupien käsittelyssä tarkastellaan muun muassa lannan levityspinta-aloja. Pienemmissäkin eläinsuojissa tarvitaan ympäristölupa, jos niillä on vaikutuksia vesistöihin tai niistä aiheutuu kohtuutonta räsitusta naapurussuhdelain perusteella.

Erityisen suurilta kotieläinrakennushankkeilta (yli 85 000 kananpoikaa, 60 000 kanaa, 3 000 sikaa tai 900 emakkoa) vaaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (468/1994) (emt.). Vampulassa, Lounais-Suomessa sijaitsevan suursikalahankkeen YVA-selvitys valmistui ensimmäisenä keväällä 2004 (Turun Sanomat 31.3.2004). Tuotantorakennus sijaitsee kulttuurihistoriallisesti ja maisemallisesti arvokkaassa Loimijokilaaksossa, siksi ympäristö- ja vesistövaikutuksia, liikennettä ja maisema-asioita tarkasteltiin useampien tahojen kuulemisella. Hanke herätti kiinnostusta tuottajien keskuudessa, mutta myös huolestumista naapureissa. Se sai osakseen myös kritiikkiä siitä, että rakennuslupa oli aikaisemmin myönnetty konehallille, kun ympäristölupaprosessissa hallia muutettiin maatalouden suurtuotantoyksiköksi.

Suurtuotantoyksiköt ovat varsin ongelmallisia varsinkin lantamäärien osalta. Lannan levittämiseksi tarvitaan paljon peltohehtaareja. Lisäksi mittavat lannan kuljetukset edellyttävät myös tiestöltä hyvää kuntoa. Näistä syistä esimerkiksi Pohjanmaalla kehitetään lannan hyötykäytön lisäämiseksi viljelijöiden välistä yhteistyötä sekä selvitetään bioenergian mahdollisuuksia.

⁴² Best Available Technique, tämä koskee Euroopan Neuvoston direktiiviä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (IPPC-direktiivi), jota Suomessa toteutetaan ympäristönsuojelulla (YM 2001).

Vuoden 2006 haastatteluissa toimijat kuvaavat maatalous- ja ympäristösektoreiden välistä yhteistyötä kuvailtiin jokapäiväiseksi ja kiinteäksi. Alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö on vakiintunut ja alkaa olla uomissaan. TE-keskuksen maaseutuosaston keskeisyys nousee esiin ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa sekä yhteistyössä ympäristökeskuksen, neuvontaorganisaation, kuntatason ja tuottajajärjestön kanssa. Yhteistyö on lisääntynyt vesiputedirektiivin toteuttamisen myötä. Mukaan tuli myös uusia toimintaryhmiä ja –muotoja, joiden kautta jokikohtaista vesiensuojelua suunnitellaan ja toteutetaan ympäristökeskuksen johdolla.

”Saanut vakiintuneet muodot” ((TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

”Pikkuhiljaa positiiviseen suuntaan ja rupeaa olemaan OK.” (Ympäristökeskus 2001)

Yhteistyössä on myös tapahtunut jonkin verran muutoksia. Neuvontaorganisaatiossa arvioitiin, että yhteistyö heidän ja ympäristökeskuksen välillä on hieman etäännyttänyt, se on näkynyt esimerkiksi kenttäkontaktien vähentymisinä viime vuosien aikana. Tämän ymmärrettävästi arveltiin johtuvan ympäristökeskuksen kiireistä vesipolitiikan putedirektiivin johdosta. Ympäristökeskuksessa koettiin, että maatalouden vesiensuojelussa olisi hyvä suunnata yhteistyötä enemmän tuottajajärjestön suuntaan esimerkiksi ympäristönsuojelun laillisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

5.3.3 *Ympäristöyhteistyöstä ja toimintaeroista*

Kyrönjoen neuvottelukunnassa mukana olevien edustajien runsas määrä vaikuttaa yhtenä tekijänä siihen, että sen jäsenillä on ollut hyvin erilaisiakin mielipiteitä joistakin asioista, vaikka yhteistyötä sinänsä ei koettu ongelmalliseksi. Ympäristökeskuksen toimijan mielestä näkemyserot ovat usein liittyneet siihen kysymykseen, ovatko hankkeet ympäristön kannalta hyödyllisiä hankkeita vai eivät. Tällaisissa ristiriitatilanteissa neuvottelukunta pyytää kokouksiinsa sellaisia asiantuntijoita, joilla on annettavana lisävalaistusta hankkeista ja niiden edistämisistä.

”En minä koe, että yhteistyössä olisi ollut ongelmia, onhan siellä välillä semmoisia asioita, joissa tällä joukkueella hyvinkin erilaisia näkemyksiä ... mahdollista erimielisyyttä tietysti eniten on, että koetaanko tätä ympäristöä edistäväksi hankkeeksi vai eikö tätä koeta.” (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

TE-keskuksen maaseutuosaston toimijoiden mukaan alueellisen ympäristökeskuksen kanssa yleensä löydetään sellainen linja, jonka mukaan kumpikin osapuoli

toimii. Erilaisten näkemysten esiin tullessa on myös päästy ratkaisuun, kun molemmat osapuolet ovat joustaneet asiasta jonkin verran. Tuottajaliiton toimijan mukaan tärkeää on se, että maakuntatasolla keskusteluissa on hioutunut yhteinen näkemys heidän toimintavallassaan olevista ongelmista.

Ympäristökeskuksen toimijan mukaan toimijatasolla yhteydenpito vaihtelee kulloistenkin tarpeiden mukaan, EU-tukikauden tilanne vaikuttaa paljon yhteydenpitojen aktiivisuuteen. EU-valvontaja tehtäessä TE-keskuksen maaseutuosasto pyytää mukaan ympäristökeskuksen toimijoita. Toimijan mielestä työkiireet ovat osaltaan vähentäneet maatalous- ja ympäristöviranomaisten välistä yhteydenpitoa. Toisaalta TE-keskuksen maaseutuosaston toimijan mukaan koordinoitua tehdään monenlaisten työryhmien, maakunnan liiton ja muiden elinten puitteissa. Eri työryhmien kokoontumisia on joskus liikaa ja päällekkäisiä, minkä takia kaikki tahot välttämättä tiedä toistensa suunnitelmista ja kuvioista.

"Aluksi ... oli tällaisia yhteistyöryhmiä, pidettiin neuvotteluja ... jossa oli isompikin porukka, ... kaikenlainen yhteydenpito on muutenkin lisääntynyt ja kaikennäköiset projektit, että niitä palavereita pidetään ihan todellakin vaan kovaan tarpeeseen." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Yhteydenpidon lisääntyminen erilaisten projektien ominaisuudessa on lisännyt toimijoiden kiireitä siinä määrin, että se on vähentänyt maatalous- ja ympäristöhallinnon yhteisiä neuvottelutilaisuuksia. Nykyisin maatalous- ja ympäristöhallinnossa pidetään yhteisiä palavereita tarpeen mukaan. Se on toisaalta merkki siitä, että yhteistyö on syventynyt eikä se enää perustu tietynlaisiin yhteistyövelvoitteisiin. Eri sektoreilla hyödynnetään niitä resursseja, joita toimijataso henkilökohtaisilla kontakteilla on saatu aikaiseksi vuosien aikana.

Etelä-Pohjanmaan ProAgria maaseutukeskuksessa etsitään uusia toimintatapoja organisaatioiden välisen yhteistyön kehittämiseksi. Maaseutukeskuksessa pyritään eroon isoista kokouksista, sillä niiden heikkoutena on kyvyttömyys saada päätöksiä aikaan. Maaseutukeskuksessa on organisaatioiden välisessä yhteistyössä siirrytty tiimityöskentelymalliin. Päätösten tekemisen katsotaan parhaiten onnistuvan pienissä asiantuntijatiimeissä, joissa muutamat toimijat eri organisaatioista koontuvat yhteen ei ainoastaan sovittamaan näkemyksiään, vaan päättämään asioiden kehityskulusta. Tiimityön mallia sovelletaan myös neuvontaorganisaation sisäisessä toiminnassa laatukoulutuksen myötä. Laatujohdetussa organisaatiossa toiminta tapahtuu pääosin tiimityönä, tämä edellyttää henkilöstöltä hyviä kommunikaatio- ja yhteistyötaitoja (Salminen 2004: 94–95).

"Kun on joku kehitystyö tulossa niin ... kolme, neljä, viis toimijaa ... meillä on yhteinen kokous ja sieltä se lähtee eli sekin on vähän semmoinen tiimityön malli. ... Ei me aina ihan samaa mieltä ollakaan, mutta siitähän se tu-

leekin se hyvä kehitystyö, jos on erilaisia mielipiteitä." (Maaseutukeskus 2006)

Maaseutukeskuksessa tiimityön malli nähdään selkeästi saavaan aikaan parempia käytännön tuloksia. Kun koko ajan tapahtuu paljon muutoksia, niin isoilla laumakokouksilla ei saada tarvittavaa kehitystä aikaan. Maaseutukeskuksen viljelijäkurssien suunnittelukokouksissa on ollut mukana viranomaistahoja. TE-keskuksen maaseutuosaston edustajan mukanaololla pyrittiin varmistamaan se, että maatalousviranomaisten näkemykset tulevat huomioiduiksi. Maaseutukeskuksen viljelijäkoulutusten, ns. kakkospäivien, kehittämisessä on viranomaistahojen lisäksi viljelijöitä.

"Parhaista käytännön tuloksista ... isot organisaatiot vähän liian usein koontuu semmoisiin isoihin laumakokouksiin, ja niistä me on kyllä pyritty irti." (Maaseutukeskus 2006)

Haastateltavien mielestä alueellisten maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyö toimii henkilötasolla. Kuitenkin maatalous- ja ympäristöviranomaisten toiminnassa näyttäisi löytyvän joitakin ristiriitoja aiheuttavia toimintaeroja. Useissa alue- ja paikallistason toimijahaastatteluissa tuotiin esiin, että ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä on havaittavissa jossain määrin ristiriitaa, mikä saattanee osittain heijastua myös aluetasolle maatalous- ja ympäristötoimijoiden yhteistyöhön.

Vaikka asioista ei ole juurikaan riideltä, havaittiin maatalous- ja ympäristöviranomaisten toimintatavoissa olleen erilaisia näkökantoja. Tuottajaliiton toimijan mielestä ympäristötoimenpiteiden läpiviemiseksi tarvitaan sellaisia toimintatapoja, jotka tilatasolla koetaan mielekkäinä toteuttamistoimenpiteinä. Tässä kritisoinnin kohteena oli ympäristöhallinnon "käskemimentaliteetti" maatalouden vesien-suojelussa. Ympäristöministeriöistä annettuja ohjeistuksia ei aina pidetty hyvinä alue- ja paikallistason näkemyksissä.

TE-keskuksen maaseutuosaston toimijan mielestä alueellisten maatalous- ja ympäristöorganisaatioiden toiminta on ollut hyvin yhteen sovitettavissa Etelä-Pohjanmaalla. TE-keskus ja ympäristökeskus suunnittelevat yleensä yhdessä yhteisiä toimintatapoja mm. rahojen kohdentamisesta. Maaseutuosaston toimijan mukaan ongelmakohdat liittyvät lähinnä siihen, että organisaatioiden sisäiset päätöksenteko- ja toimintatavat ovat säilyneet entisellään, vaikka ulkoiset toimintatavat ovat muuttuneet.

Maatalous- ja ympäristöviranomaisten toimintatavat poikkeavat toisistaan aika tavalla. Maatalousviranomaiset pitävät ympäristöviranomaisen linjaa tiukkana, suorastaan jyrkkänä silloin, kun ympäristöviranomaiset jättävät yksittäisten tapa-

usten ristiriitatilanteissa asian ratkaistavaksi oikeusviranomaisille, jopa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Maatalousviranomaiset suosivat ristiriidan tai ongelman selvittämistä asianomaisissa viranomaisissa. Asia pyritään ratkaistamaan mahdollisimman nopeasti, sillä oikeuskäsittelyt valitusmenettelyineen ovat aivan liian hidas tapa ratkaista ongelmia. Maatalouselinkeinon harjoittajan kannalta ratkaisun hakeminen oikeusteitse on erityisen harmillista ja kohtuutonta, toiminnan harjoittajan kannalta. Voidaan kysyä sitä, onko ongelmatilanteeseen tullut sellainen pattitilanne asianosaisten välillä, että siinä halutaan ulkopuolinen taho, oikeuslaitos, arvioimaan, missä määrin kenenkin intressejä huomioidaan.

"Kunkin organisaation sisäiset toimintatavat ja päätöksentekotavat ... eroja ... niissä linjoissa. Meidän näkemyksen mukaan ... ympäristöhallinnolla on ... hyvin tiukka linja monissa asioissa ... se linja on sellainen ... että käydään tämä viranomaismenettely ... joissakin yksityistapauksissa ... korkeimpaan oikeuteen saakka ... aika hidas se järjestelmä ... jos lähetään sille valitusmenettelytielle." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2006)

"Niitä on koitettu neuvotteluissa sopia ... yleensä saatu sovittua, mutta siten on ... tietyt asiat ... jotka katsotaan vaan oikeuden kautta ... lähinnä tällaisia yksittäisiä ja sitten ympäristölupa-asioita." (Alueellinen ympäristökeskus 2006)

Maatilojen laajentaessa toimintaansa syntyy erityisesti naapureina sijaitsevien maatilayritysten ja omakotiasujien kanssa ongelmia. Suomessa ei ole ollut esimerkiksi etäisyysasioissa pelisääntöjä, ne ovat tulleet vasta vuonna 2000 ympäristölainsäädännön uudistamisen myötä. Näiltä osin luodaan käytäntöjä ympäristölupien lupaharkkinnoissa. Alueellinen ympäristöviranomainen pitää ongelmana etäisyysasioissa haitan kärsijän huonoa asemaa, jota heidän viranomaisena pitää myös arvioida. Tilanteen saamiseksi siedettäväksi kaikille osapuolille joudutaan etsimään kompromisseja. Lupajärjestelmä koetaan byrokraattiseksi ja hankalaksi varsinkin olemassa olevien tuotantoyksiköiden ja niiden laajennusten osalta.

5.4 Toimeenpanon vaikutus ja viljelijäyhteistyö

5.4.1 Toimeenpanoroolien vahvuudet ja heikkoudet

Toimeenpanotutkimuksen alhaalta ylös -lähestymistavassa kiinnostavina tekijöinä ovat toimeenpanijoiden roolit, joilla on vaikutusta toimeenpanon onnistumiseen. Toimeenpanoprosessien monimutkaisuus edellyttävät toimeenpanijoilta harkintavaltaa (Goggin et al. 1990: 183; Palumbo & Calista 1990: 12–15). Kaikki haastateltavat alue- ja paikallistason toimijat olivat tehneet yhteistyötä viljelijöiden

kanssa. Toimijoiden vastauksissa keskeisimmäksi rooliksi nousi neuvojan rooli suhteessa viljelijöihin. He kuvasivat roolejansa myös sovittelijan, kasvattajan ja sopeuttajan, rahoittajan sekä valvojan -nimikkeillä. Aakkula et al. (2006: 41) osoittavat myös, että paikallistasolla maatalousviranomaiset ja neuvojat toimivat tulkkeina ja välittäjinä. Kaikki tässä tutkimuksessa haastatellut toimeenpanijat kokivat, että heidän tekemänsä työ on ollut tarpeellista vesiensuojelun kannalta. Ympäristöä huomioivat toimintatavat ovat välttämättömiä maataloudessa ja ne ovat maatalouden nykypäivää.

"Meidän rooli ... on tärkeä, koska meidän hallinto pitkälle pyörittelee yhdessä kuntien maataloussihteerien kanssa ... käytännön toimintaa tässä ympäristötukijärjestelmässä ... aika olennainen ... vesiensuojelun edistämiseksi. (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Toimeenpanijoiden innovatiivisuus kehittäjinä ja tavoitteiden edistäjänä on lähöisin heidän omista kokemuksistaan ja siitä, että muutos koetaan hyödylliseksi (Hasenfeld ja Brock 1991: 453–455). Neuvontaa on tehty laajalla rintamalla. Neuvonta- ja koulutustyö on erityisesti ollut asioiden muuttamista ymmärrettäväksi ja konkreettisiksi toiminnoiksi ja käytännöiksi. Viljelijäkoulutukset sijoittuvat yleensä hakemusajankohdasta riippuen kevääseen.

TE-keskuksen maaseutuosaston rooli

Maaseutuosaston vastauksissa tulevat esiin päivittäiset viljelijäkontaktit. Askaruttavien asioiden aiheet vaihtelevat ja ovat sidoksissa siihen, mikä vaihe ympäristötukihakemusprosessissa on meneillään. Viljelijät kääntyvät yleensä ensiksi kunnan maataloustoimiston puoleen, mutta suorat yhteydenotot maaseutuosastolle lisääntyivät 2000-luvun vaihteessa. Ensimmäisen ympäristötukikauden alussa vuonna 1995 lomakkeet pääosin toimitettiin maaseutuosastolle kuntien kautta. Toisen tukikauden alussa vähintään puolet hakemuksista toimitettiin suoraan maaseutuosastolle.

"Neuvonta...rautalangan vääntäminen konkretiaksi...Kolmasosa neuvontaa ... se koostuu suurimmalta osalta siihen puhelinaikaan ... jonkin verran keväisin ... koulutuksia ja ... tuodaan ... hakemuksia ja liitteitä tai kysytään." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Päivittäistä, että viljelijät kyselee asioita ja me soitetaan heille, pyydellään papereita... ollaan mukana koulutustilaisuuksissakin...tiedotusta ja muuta." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Nykyään tulee paljon suoraakin...kuin 95, silloin ... asiat kiersi maatalous-toimiston kautta... varmaan puolet ja puolet, jos ei meille tule enemmänkin." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Maaseutuosaston toimijoiden mielestä heidän vahvuutensa on hyvä viljelijätuntemus. He myös tavoittavat viljelijät parhaiten. Ympäristöasioiden katsotaan toteutuvan paremmin maataloushallinnon kautta kuin pelkästään ympäristöhallinnon kautta. Toiminnan heikkoutena on yhtäältä ympäristötukijärjestelmän raskas ja joustamaton byrokratia sekä toisaalta se, että ympäristötukijärjestelmästä puuttuu pitkäjänteisyys. Elinkeinojen harjoittajat eivät voi suunnitella toimintaansa pitkällä järeillä, kun asiat selviävät monesti vasta kuukausia myöhemmin kuin niistä olisi jo pitänyt tietää.

Ympäristökeskuksen rooli

Ympäristökeskuksessa koettiin, että he toimivat yleisenä neuvonantajana ja valvojana. Neuvonta on oikeastaan sovittelutyötä ja siinä on pyrkimyksenä löytää järjestelmästä sekä ympäristön että viljelijän kukkaron kannalta hyväksyttäviä ja toimivia ratkaisuja. Esimerkiksi maito huoneen pesuvesien talteenottojärjestelmän rakentaminen ja esittely yhdellä tilalla on usein johtanut siihen, että muutama muu viljelijä on ryhtynyt tekemään samalla tavalla. Konkreettisten mallien esittely tiloilla koetaan tehokkaammaksi tavaksi luoda uusia toimintakäytäntöjä kuin pelkästään puhuminen hyvistä toimintatavoista viljelijätilaisuudessa. Vaikka kuulijat olisivat pitäneet kuulemaansa asiaa hyvänä, niin se ei välttämättä johda vastaavaan tulokseen kuin pilottihankkeilla. Ympäristökeskuksen asemaa pidettiin merkittävänä sekä ympäristökeskuksessa että TE-keskuksen maaseutuosastolla. Siitä syystä, että lähes kaikkiin toimintoihin liittyy ympäristökysymyksiä, mutta myös siksi, että ympäristökeskuksen toiminta on muotoutunut keskeiseksi promootoriksi koko alueen kannalta.

"Yleisempi neuvonantaja ... yritän ... löytää semmoisia ratkaisuja ... ehkä sovittelija ... kaikkien kannalta, se parantaisi sitä ympäristöä ja olisi ... taloudellisesti siedettävä ratkaisu. Se (mallitilakohde) ... näistä toimintamalleista on erinomainen ... siis näytöstyyppiset jutut, vaikka vaan muutamalle hengelle ... Voit puhua vaikka kahdelle sadalle hengelle ... mutta ei siitä mitään seuraa." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Ympäristökeskuksella iso rooli, ympäristöasiat melkein joka asiassa jollakin lailla mukana." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Ympäristöhallintohan (ympäristökeskus) ... sen merkityshän on ratkaiseva sitten, että kuinka se toimii tämän koko alueen osalta." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Alueellisten ympäristöviranomaisten viljelijäyhteistyö tapahtuu suorien kontaktien kautta, kuten tilakäynneillä, koulutustilaisuuksissa sekä erilaisten projektien yhteydessä. Viljelijät ottavat myös yhteyttä ympäristökeskukseen kysyäkseen neuvoja. Tilakäynneillä yleensä neuvotellaan tilakohtaisista lupa-asioista ja karjasuojien sijainneista. Ympäristökeskuksen valvojan rooli on kasvanut, kun ympäristönsuojelulaki ja siihen liittyvä muu lainsäädäntö tuli voimaan 1.3.2000 alkaen. Käsiteltäväksi ovat tulleet mm. eläinsuojien ympäristöluvat ympäristönsuojeluasetuksen perusteella.

"Aika usein ... (mv:t) soittelee tänne ja kysyy neuvoja ... ympäristöasioista tai ... ympäristölupa-asioista ... ollaan puhumassa näissä viljelijättilaisuuksissa välillä. ... Ympäristölupia ratkaistaessa käydään tilalla hakemassa lisätietoja, ja välillä koitetaan neuvotella esimerkiksi ... karjasuojan sijainnista." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Neuvoja aika paljon, valvoja sitten tietysti ... Tämä valvojan rooli tulee korostumaan ... jatkossa, onhan meillä valvottava näitä ympäristölupia mitä me on annettu." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Ympäristökeskuksen vahvuutena pidettiin ammattitaitoista henkilöstöä. Työ vaatii paineen sietokykyä, sillä organisaatiossa maatalouspuolen vakiovahvuus ei ole kovin suuri. Ympäristöviranomaisen painavampaa asemaa turvaa lainsäädännön suoma tuki tehtävien hoitamiselle. Heikkoutena toimija pitää organisaation resurssien vähyyttä huolimatta siitä, että maatalouden ympäristönsuojelu on ollut monena vuonna 1990-luvulla koko organisaation ykköstavoitteita. Tilapäistä väkeä on otettu muun muassa erityistukilausuntojen käsittelemistä varten. Resurssien vähyyden on jopa arveltu vaarantavan kansalaisten tasapuolista kohtelua. Ympäristökeskuksessa toiminnan vahvuudeksi koettiin myös alueellisen yhteistyön laajapohjaisuus ja pitkäaikaisuus. Sen ansiosta Länsi-Suomen ympäristöohjelma vuoteen 2006 (2001) laadinta koettiin suhteellisen helpoksi ja hyvin sujuneeksi asiaksi, vaikka työ oli pitkäjänteistä ja ryhmät etenivät eri tahtiin.

Yhteistyöstä on aiemmin mainittu Lappajärvi Life -projekti. Sen tavoitteena on ollut rehevöityneiden vesistöjen hallintajärjestelmän luominen myös laajempaa käyttöä varten. Vähitellen rehevöityneen Lappajärven kunnostukseen kannustettiin paikallisia asukkaita. Yhteistoiminta aktivoitui projektin myötä siten, että vesiensuojelu muodostui osaksi kyläsuunnittelua, siinä oli mukana myös koululaisia. Hankkeella rohkaistiin asukkaita kehittämään kyliä monipuolisemmin ja ottamaan huomioon ympäristö- ja vesiensuojeluasiat osana kehittämistoimintaa sekä viihtyvyyttä. Kyläsuunnitelma ja vesiensuojelu ovat asukaslähtöistä toimintaa. Siinä tarvitaan ympäristökeskusta ja kuntia, jotta toiminta saa riittävästi tiedollista ja taloudellista tukea. (Nelimarkka & Rautio 2001; Rautio 2003.)

ProAgria Maaseutokeskuksen rooli

ProAgria Maaseutokeskuksen toimii viljelijöiden kouluttajana ja neuvojana alueella, missä viljelijöitä on paljon. Maakunnan osuus on yli 10 % maan maataloustuotannosta. Maaseutokeskus koulutti 10 000 viljelijää alueella 2000-luvun alkuun mennessä. Lisäksi testattiin ruiskutuslaitteita ympäristötukijärjestelmän osana, niissä havaittiin laitteiden olleen huollon tarpeessa. Neuvojat kokivat toimineensa mukauttajana ja sopeuttajana, jotta toimintamuutoksia saataisiin aikaan. Tästä syystä yhteistyötä tiivistettiin muiden tahojen kanssa.

"Maaseutokeskuksella on hyvin merkittävä rooli tässä tiedon jakajana viljelijöille ja kouluttajana, ett se on ylivoimaisesti suurin ainakin meidän alueella." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Kasvinsuojeluruiskut on tosi huonossa kunnossa, näimme sen itse tulee liikaa aineita epätasaisesti, teho huono." (Maaseutokeskus 2001)

"Muutoksien aikaan saaminen...jatkuva uudistusta ja kehitystä ... Markkinatalouden lait toteutuu ... Kuluttajien mielipiteet ... edullisesti ja ympäristömyönteisillä tavoilla tuotettuja tuotteita. Teollisuuden vaatimukset raaka-aineista ... Vaikuttaminen yhdessä muiden kanssa tähän muutokseen ... sopeutusta." (Maaseutokeskus 2001)

Neuvontaorganisaation yhteistyö viljelijöiden kanssa ympäristöntukijärjestelmän myötä on monipuolistunut. Etelä-Pohjanmaan maaseutokeskuksessa tehtiin 2000-luvun alussa vuosittain toista tuhatta VISU-viljelysuunnitelmaa. Niiden lisäksi täytettiin noin tuhatkunta EU-hakemusta ja järjestettiin edellä mainittuihin aiheisiin liittyvää koulutusta. Maaseutokeskuksessa oltiinkin tyytyväisiä tehtyihin työmääriin. Kaavakkeiden täyttö on yksi keino vaikuttaa asiakkaisiin. Organisaation tyytyväisyyttä lisäsi se, että 90 % viljelijöistä suoritti ykköspäiväkoulutuksen jo syksyllä 2001, vaikka näille koulutukselle oli varattu aikaa toukokuun loppuun 2002 saakka.

"1500 VISU-viljelysuunnitelmaa...tehtävät ovat niin moninaiset...EU-kaavakkeita...voidaan vaikuttaa ihmisiin, kun niitä täytetään ... maaseutokeskus noin tuhatkunta kaavaketta, järjestämme koulutuksia...VISU-koulutusta...EU-kaavakekoulutusta." (Maaseutokeskus 2001)

Maaseutokeskuksen toimijan mielestä organisaation vahvuus on muihin organisaatioihin suuntautunut yhteistyö ja kumppanuus sekä sen tiivistyminen erilaisiksi hankkeiksi ja projekteiksi. Esimerkiksi eri maa- ja metsätalousorganisaatioiden fyysinen sijainti Etelä-Pohjanmaan elinkeinotalossa on lisännyt eri tahojen keskinäistä yhteydenpitoa jopa päivittäiseksi. Maaseutokeskuksessa heikkoutena nähdään henkilöstön työtehtävien paljous ja jatkuva priorisointi, mikä tehtävistä pi-

täisi kulloinkin asettaa tärkeimmäksi neuvojan työnkuvassa. Jokaiselle henkilölle vuosittain laadittavissa budjetti- ja toimintasuunnitelmissa mainitaan muun muassa se, miten paljon työpäiviä käytetään mihinkin asiaan. Muutosten vauhti ja erilaiset haasteet saattavat kuitenkin välillä hämärtyä, missä tahdissa mitään asiaa viedään eteenpäin.

Maaseutukeskuksessa kielteiseksi asiaksi koettiin erityisesti byrokratia, raporttien ja laskelmien tekemiset vaativat liikaa aikaa. Neuvojien mielestä hankkeiden hallinnointityöt vievät aikaa varsinaisen työltä eli maatalo-asioiden hoidolta. Toimistorutiinien helpottamiseksi otettiin käyttöön teknisiä apuvälineitä kuten kommunikaattoreita. Esimerkiksi niiden kautta lähetetyt tiedot kursseille ilmoittautumisista tai viljelysuunnitelmien lohkotiedoista siirtyvät asianomaisiin tiedostoihin. Samoin jatkotoimenpiteet, kuten kurssitodistukset ja maksutositteet, hoituvat kommunikaattoreiden kautta asianosaisille kurssien päättyessä. Hankeasioissa ongelmallisena koettiin se, että yhteistyökumppaneita on usein hankala tavoittaa. Tämä voi johtua esimerkiksi ympäristöviranomaisten osalta siitä, että vesipuidedirektiiviin liittyvät tehtävät työllistävät.

Tuottajaliiton rooli

Tuottajaliiton toimijan mielestä organisaatio on toiminut yhteen sovittajana ja yhteistyön rakentajana, kun ympäristövaatimuksia, maatalouden harjoittamista ja viljelytoimintaa muokattiin uudella tavalla. Tuottajaliiton yhteistyö viljelijöiden suuntaan on liittynyt ympäristötukijärjestelmään liittyvien asioiden tiedottamiseen. Viljelijöiden yhteydenotot tuottajaliittoon ovat koskeneet pääasiassa valituksiin liittyviä asioita, joihin on haettu neuvoa ja apua etujärjestön kautta. MTK:n toimijan kommentissa tuli myös esiin se, että viljelijät kääntyvät keskusliiton puoleen ympäristölupa-asioissa. Etujärjestössä kuitenkin koettiin, että tämän tyyppisissä juridisissa kysymyksissä ei olla kovinkaan vahvoilla.

"Viikoittain tai päivittäistähän se on ollut tämä työ, se on koskenut näiden ympäristötukien ehtojen tiedottamista viljelijöille, niiden hakemista ja toteuttamista. Tietysti jouduttu jossakin tilanteessa valituksiakin, kun on mennyt tikut ristiin joissakin asioissa." (Tuottajaliitto 2002)

"Oma rooli on ollut tällaista yhteen sovittavaa roolia näiden ympäristöviranomaisten tavoitteita ja toiminnan ja viljelijöiden välillä." (Tuottajaliitto 2002)

Tuottajaliiton vahvuutena pidettiin sitä, että järjestöllä ja viljelijöillä on keskinäistä ympäristökeskustelua. Etujärjestön mukanaolo yhteistyössä koettiin luoneen uskottavuutta viljelijäpiireissä sekä muokanneen kenttäväen asenteita. Heikkoutena pidettiin tuottajaliiton toimihenkilöstön vähäistä määrää, minkä takia infor-

mointi on hoidettu lähinnä massainformaation avulla lehdistön ja erilaisten tilaisuuksien kautta.

Kuntien maataloustoimen rooli

Kuntien maatalousviranomaiset ovat tiedonsaattajina ja asennemuokkaajina auttaneet sopeutumaan ympäristötukijärjestelmään. Etelä-Pohjanmaalla yli 80 % viljelijöistä liittyi mukaan ensi vaiheessa, ja toisen kauden alussa liittyminen nousi yli 95 %. Toimeenpanorooli koettiin tärkeäksi, tämän tehtävän monipuolisuutta kuvaa toteamus "tehtäviin on kuulunut enemmän kuin mitä virkamieheltä yleensä edellytetään." Työ on neuvontaa, tiedottamista sekä asennekasvattamista ja pehmentämistä, mutta myös myötäelämistä ja palautekanavana toimimista. Viranomaisasemassa on tuntenut olleensa vastuullisemmassa ja motivoidummassa roolissa kuin pelkästään tiedottamassa asioista. Siinä on joutunut toimimaan pehmentäjänä sekä saattamaan maahallinnon viranomaisteksti helposti ymmärrettäväksi ja järkeväksi toiminnaksi ruohonjuuritasolla. Kaikkea sitä henkilökohtaista työtä, mitä kuntatasolla toimeenpanon onnistumiseksi voidaan kuvaa myös kasvattajan roolilla.

"Parhaalla mahdollisella tavalla pyrin viljelijöitä neuvomahan ... erityisympäristötukien mahdollisuuksiin ... pesuvesien käsittelylaitoksia ... lannanlevitys, että niistä usein kysellään, että mikä on sallittu ajankohta koska saa pellolle." (Kunnan maatalousviranomainen 2001)

"Myötäeletään ... yhteisön selviämistä ... Asennekasvatukseen ... välttämätön ja väistämätön asia sillä tavalla motivoidumpi rooli ... Pehmentäjä ... valtiovallan ja viljelijän välillä ... ne (maataloushallinto) puhuu sillä kapulakielellä ja vähän ylhäältä ... saada tämä teksti näyttämähän siltä, että se käytännössä on ihan OK ... Kohtuullinen palautekanava, jos ajatellaan viranomaistoiminnan kaksisuuntaisuutta. (Kunnan maatalousviranomainen 2001)

Aakkula et al. (2006: 43) nostavat esiin muun muassa välittäjän aseman, maaseutusihdeeri toimii erilaisten kulttuurien ja toimintatapojen välissä. Viljelijöiden ja maaseutusihdeereiden välinen suhde perustuu yhtäältä luottamukseen ja toisalta riippuvuuteen. Maataloustoimessa tukihakemukset työllistävät keväällä ja tukien maksamisajankohdat puolestaan syksyllä. Kun tukihakuasiat ja peltotyöt on tehty, niin viljelijät suunnittelevat tilojensa toimintaa ja kehittämistä. Silloin yhteydenottojen aiheena ovat mm. tilojen jatkamiset, rakennus- ja investointihankkeet. Vesiensuojeluneuvonta on pääasiassa koskenut erityisympäristötukia, pesuvesien käsittelyä ja lannanlevitystä.

"600 ... viljelijää tai tuen hakijaa, niin joka päivä täällä puhelin muutaman kerran soi. Ajankohdasta riippuu ... muutama kuukausi taaksepäin ja tästä vielä pari viikkoa niin kysellähän eniten, jotta koska tulee rahaa." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"Päivittäinen ... ympäristöasia ... jatkuva asia ... Jatkamiskysymykseen ... investointeja tehdä niin niitä suunnitellahan ... kun ei olla sitten pellolla ... varaudutaan ... piirustusten ja hakemusten tekemisellä seuraavan roudatto-
man kauden rakentamiseen. Se muu tukihaku tulee syklinä." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Kunnan maatalousviranomaisen mielestä alueellisilla ja paikallisilla viranomaisilla on omat vahvuutensa suhteessa viljelijöihin verrattuna ylempiin toimijatahoihin. Kunnissa maataloustoimen vahvuus on siinä, että viljelijät kuuntelevat, luottavat ja uskovat heihin. Tämä on auttanut pehmentämään elinkeinon ja ympäristönhoitoon liittyviä ristiriitoja (Aakkula 2006: 44). Alueellisten maatalousviranomaisten vahvuudeksi koetaan se, että TE-keskuksen maaseutuosastolla puhutaan samaa kieltä viljelijöiden kanssa, vaikka siellä hoidetaan maatalousviranomaiselle kuuluvia tehtäviä.

5.4.2 *Viljelijöiden rooli ympäristötukijärjestelmässä*

Viljelijät pitivät ympäristötoimenpiteitä helposti toteutettavina, vaikka alussa he eivät oikein aina ymmärtäneet, miksi suojavyöhykkeitä ja muita toimenpiteitä vaadittiin. Pohjalaisesta ihmisestä toimenpiteet saattoivat joskus tuntua pikkumaisilta ja turhiltakin. Eräs viljelijä sanoi, että vanhemmalla iällä ympäristötoimenpiteet ovat vaatineet totuttautumista sekä tahtoa tehdä asioita kuten ohjataan. Ajan myötä toteuttamiset sitten sujuvat. Suojakaistoissa ärsyttävää on ollut tarkkuus ja aikaa vaativa hoitaminen. Niiden haittana on myös ollut rikkakasvien uusi tuleminen. Rikkakasvit leviävät pientareilta pelloille, kun torjunta-aineiden käyttöä on rajoitettu eikä torjunta-aineita saa joutua väärin paikkoihin.

"Heleposti toteutettavissa... pohojalaasittain...mennähän vähän saivartelu-hunkin...kaikei se on kattottu, että se on tähärelistä...kun siihen oppii ja tottuu niin sitten se ny menöö...Aluuksi...ettei meinannu oikein ymmärtää." (mv, Ylistaro 2002)

"Ei voi sanoa, että ne ois vaikeita toteuttaa...lähinnä...ajankäyttökysymys." (mv, Ylistaro 2002)

"Kohtuullisen helppoja on ... jos ajattelee noita suojakaistoja niin...välillä on pilkun viilaamista...Se nyt on vähän alus vaatinu...eihän se enää, kun ne on siellä ja kaikki tiedetään, paljonko pannaan noita ravinteita...kun on käytettävissä ohjelmia ja koneita." (mv, Kauhajoki 2002)

Viljelijöiden mielipiteet ympäristötoimenpiteiden korvaustasosta vaihtelivat kohtuullisesta liian vähäiseen tasoon. Se, mistä toimenpiteestä oli kysymys, vaikutti siihen oltiinko korvauksiin tyytyväisiä vai ei. Joissakin toimenpiteissä hyöty nähtiin kauaskantoisempana asiana kuin pelkästään korvauksena. Heidän mielipiteeseen näytti vaikuttavan myös se, kuinka paljon työtä toimenpiteistä oli aiheutunut. Kahdeksan viljelijän mielestä korvaustaso oli kohtuullinen suhteessa työmäärään ja kustannuksiin. Perustukisitoumukseen kuuluvia toimenpiteitä tehdään, jotta niihin liittyvät korvaukset saadaan käyttöön. Huolta ja stressiä aiheutti kuitenkin se, että tekeekö viljelijä kaikki vaadittavat toimenpiteet oikein, jotta tuet varmasti maksetaan.

"Perustukisopimukset ja nämä ihan mielelläni teen saadakseni...korvaukset mitä sieltä tulee ... alakuun oli outoa vähän ja sillä tavalla vähän vierasti, mutta ei se nyt kun siihen on päässy sisään siihen asiaan. Teenkö mä varmasti oikein, että en jää tukiaisista paitsi." (mv, Kurikka 2002)

"Kyllä sillä lailla palakkaa saa, mutta tämä mun kohdalla minkä käytännössä todennu, että ei ollenkaan huonompi homma." (mv, Kauhajoki 2002)

"Se on ollu aivan riittävä...onhan siinä tietysti menee taloudellista menetystä." (mv, Ylistaro 2002)

Kolmen viljelijän mielestä korvaustaso oli liian pieni suhteessa työmääriin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Niissä ei esimerkiksi huomioida palkkakustannusten nousua. Palkkatyövoimaa hankitaan kiireellisinä ajankohtina ja joskus myös terveydellisistä syistä. Tilakokojen kasvu on lisännyt työmäärää, eikä kaikkia toimia ehditä itse tekemään. Ongelmallista on oman työtä arvostaminen, miten se lasketaan ja mitkä kuuluvat ympäristösitoumusten alaisiin töihin. viljelijät suhtautuvat positiivisesti viljelysuunnitelmien tekoon ja viljavuusnäytteiden ottoon, koska niistä on taloudellista hyötyä. Sellaisiin toimenpiteisiin suhtaudutaan negatiivisemmin, jotka eivät tuota taloudellista hyötyä. Pakolliset toimenpiteet näyttävät heikentävän toimenpiteeseen sitoutumista, tällöin toimenpiteiden taloudellinen puoli jää usein myös huomaamatta. Suojakaistojen korvaustasoihin suhtauduttiin kahtalaisesti. Pienillä alueilla työ koettiin nyhertämiseksi ja korvaukset riittämättömiksi. Isommilla alueilla korvauksista koettiin olevan hyötyäkin.

"Toki niistä nyt korvauksen saa ...korvaustasoss vois olla sitä mieltä että lisää tarviis, koska suhteess työmäärähän ja näiden kustannusvaikuttavuutehen...suoja-alueen niitosta ja kunnossapidosta ja muusta...työpalakat nousoo...siltä kantilta pitää korvaustasonkin nousta ... jotta siinä suhteess ei oo oikeen kohoralla." (mv, Kauhajoki 2002)

"Kyllähän se korvaus on...siihen ainakin kuuluu...Maataloudessa...oman työn arvostaminen ja laskeminen, että mikä nyt oli ihan tarkkaan sen ympä-

ristötukisitoumuksen alaasta hommaa ... Sellaanen mikä määrätähän pakosta niin se menettää, kun sitä ei ymmärretä sitä hyötyä mikä siitä tuloo sen tekemisestä ... menettää merkityksensä toista kautta." (mv, Ylistaro 2002)

"Korvaus on liian pieni...mitä siitä vaivaa on...jos on isompia alueita ja menee suojavyöhykkeiksi...mitä hyötyä niistä saadaan...isoilla tiloilla...meilläkin kohtalainen... kumminkin semmosta nypräämistä on koko...paneerit hermot vaan tiukille." (mv, Jalasjärvi 2002)

Erityistukisopimusten osalta nimenomaan lannan käytön tehostamissopimus oli useimpien viljelijöiden mielestä järkevältä toiminnalta. Vaikka tehostamissopimuksen rahalliset korvaukset koettiin ainoastaan nimellisiksi korvauksiksi verrattuna työmääriin ja kalliisiin koneisiin. Niiden katsottiin kuitenkin tuottavan todellista säästöä, kun ei tarvitse ostaa keinolannoitteita. Lannan vastaanottaja käyttää pelloillansa orgaanista lannoitetta ostolannoitteiden sijasta. Lannan käytön tehostamissopimuksella laajennetaan lannan levityspinta-alaa, kun muut hakevat lantaa luovuttavilta tiloilta ja käyttävät sen omilla pelloillaan. Varsinkin isoilla tiloilla lantaa tulee valtavia määriä eikä sitä voida käyttää omilla pelloilla rajattomasti, sillä fosfori- ja typpilannoitteiden käytölle on asetettu enimmäisrajat, joita ei saa ylittää.

"Suojakaistat niistä tulee samat pinta-alatuet, ettei siinä kustannuksia kovinkaan paljon tuu. Lannanlevitys siinä on...parempi hyötysuhde...se pitää ajaa tiettyhyn aikahan niin se on ainut haitta työhuippujen takia ... järkeenkäypää, että se pitää kasvuaikana ajaa." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Erityistukisopimus tuon lannan hyödyntämisestä ... jos sitä ajaa parisataa kuutiota tuonne pellolle pari päivää ajeloo...ja on sadan, kahdensadantuhannen markan vehkehet ja 20 tuntia sitä ajeloo tuonne...se on vähintänsä isännälle sellaanen kolomen-nelijän tuhannen markan ja siitä saa muutaman sataasen...nimellinen korvaus... siitä on hyötyä sitten siellä pellolla, se on taas eri asia, jotta mitä se ravinteiss teköö." (mv, Ilmajoki 2002)

"Jos tätä erityistukisopimusta...siinä mielessä, että kun sitä (lantaa) levitellään laajemmalle alueelle ... kuormittaa tasasemmin sitä maata...päästöt ei oo niin suuret...fosforihan...mikä on peikkona siellä kananlannassa...fosforikuormitus...sillä tavalla puolittuu." (mv, Kurikka 2002)

"Ostin ulkopuolelta sikalietettä 130 kuutiota per vuosi niin siitä on sopimus vastaanotosta... Pyriitty...että mahdollisimman vähän keinolannoitteita tarviis käyttää."(mv, Kauhajoki 2002)

Viljelijöiden mielestä erityistukisopimusten sitoutumisajat tuntuivat liian pitkiltä, vaikka niiden korvaustasoa pidettiin kohtuullisina. Viljelijälle voi tulla suojavyöhykesitoumus esimerkiksi maan oston yhteydessä, näin ollen sitoumukseen ei ole itse voinut vaikuttaa. Lain laatijan kömmähdyksenä pidettiin sitä, että vuok-

ramaat eivät kelvanneet toisella ympäristötukikaudella lannan käytön tehostamisopimukseen. Ongelmallista tilanteessa oli se, että vuokramaita koskeva vuokrasopimus pitäisi tehdä lähes yhtäaikaisesti lannan käytön tehostamissopimuksen kanssa.

"Se on niin muutama markka, että ei sitä oo huomannu, ei kai se paljon työmäärään nähden oo. Se on mulla 20 vuotta, ja kyllä piisaa." (mv, Kurikka 2002)

"Korvaus on ihan kohtuullinen, mutt se aika sitten tässä...20-vuotinen sopimus, se on älyttömän pitkä, että jos puhuttas 10 vuodesta niin se olis kohtuullinen." (mv, Kauhajoki 2002)

Ympäristötoimenpiteiden toteuttamiseksi viljelijöiden on tehtävä myös investointeja. Karjatiloilta lantavarastojen ja muiden tilojen rakentaminen edellyttää isoja taloudellisia panostuksia. Kustannuksista huolimatta varastointitilojen rakentamiset koettiin erittäin tarpeellisiksi rakentamiskohteiksi, sillä vähentävät selkeästi myös vesistökuormitusta. Eräs viljelijää kritisoi 2000-luvun alussa lantavarastojen rakentamiselle myönnettyjä jatkoajoja erityisesti siksi, että tilojen päästöt olisivat vaatineet nopeita toimenpiteitä. Edes taloudellisiin syihin vetoamista ei pidetty sopivana perusteena jatkoajojen myöntämisille. Tältä osin valvonta oli jäänyt varsin heikoksi.

"Ei siinä oikiastaan muuta sillai yleensäkkään oo, jotta se on vain se raha, rahakysymys." (mv, Kauhajoki 2002)

"Tietysti siinä on ollu investointeja vähän niin kun tuoss lantavarastooss lähinnä, mutta kyllähän niistä on hyötyäkin." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Kun se vain toteutus joka paikass, mutta kun valvonta tuntuu olevan aika heikkua ... koska näitä lantaloita ja muita...näillä alueilla...ei oo tehty yhtään mitään...myönnetähän jatkoajaa erinäisillä perusteilla jopa sillä ettei oo rahaa." (mv, Kauhajoki 2002)

5.4.3 *Viljelijät toimenpiteiden toteuttajina*

Ympäristötukijärjestelmässä perustukisopimukseen sitoutumisen myötä siirryttiin suoriin pinta-alakohtaisiin tukiin ja toimenpiteistä saataviin korvauksiin. Perus- ja erityistukisopimukseen sitoutuminen edellyttää muun muassa tarkkojen tila- ja peltotietojen sekä lannoitemäärien ilmoittamista. Ympäristötukijärjestelmä on ollut viljelijöiden tulotasoa vakauttava tekijä, se oli myös yksi järjestelmän tavoitteista. Aikaisemmin katovuodet merkitsivät huomattavia tulon menetyksiä viljelijöille, nykyisin satotason putoamisella on pienempi merkitys.

"Kun siirryttiin suoriin pinta-alakohtaisiin ja tukihin niin se sadon määrän vaikutus ei vaikuta siihen tulotasoon niin paljon kun se vaikutti aiemmin...Jos satotaso putoaa tuhannen kiloa niin sillä on kolme-nelijä kertaa pienee merkitys mitä sillä oli 90-luvun aluuss...Jos tuli katovuosi...oli paljon suuree katastrofi tilalle." (mv, Ylistaro 2002)

Viljelijät pitävät maataloutta ylhäältä päin määrättyinä toimintana, jos siitä aikoo toimeentulonsa saada. Harva toimii itsenäisenä ilman perustukea saavana viljelijänä. Perustuen kattavuus on ollut yli 90 % luokkaa lähes koko voimassaoloajan. Yli 65-vuotiaat viljelijät eivät kuulu ympäristötukijärjestelmään. Tukehtojen noudattaminen on tulonmuodostuksen kannalta tärkeää ja hyödyllistä. Toimenpiteitä toteutetaan ympäristötukehtojen mukaisesti, taloudenpito- ja kannattavuusnäkökulmat sekä toimenpiteistä saatavat korvaukset ovat viljelijöille olennaisia ja tarpeellisia.

Ympäristötuella on onnistuttu muuttamaan viljelykäytäntöjä, ja viljelijöiden mielestä se on vaikuttanut maatalouden ympäristökuormituksen vähentymiseen. Ohjauskeinoina on sekä porkkanaa että keppiä. Taloudellisten kannusteilla on viljelijöitä ikään kuin pakotettu noudattamaan tukiehtoja korvausten takia ja sanktioiden menettämisen pelossa. Ympäristötuki on samalla oikeuttanut ohjaamaan maatalouden ympäristöasioita niin, että ne kuuluvat lähes jokaisen viljelijän arkipäivään (Kaljonen 2002: 14-15).

"Tietyt säännöt, joita joutuu noudattamaan...monenmoisia rirektiiviä...oikein kirjalliset sopimukset, jotta niissä on aika tarkasti määritelty ja niitähän valavotahan vuosittain jotta kirjaimellisesti." (mv, Jalasjärvi 2002)

2000-luvun viljelijähaastatteluissa olivat talous- ja kannattavuusasiat korostuneemmin esillä kuin vuoden 1994 haastatteluissa. Myös koulutuksen merkitys ja teknisten taitojen omaaminen katsottiin aikaisempaa merkittävämmäksi. Erityisesti laskutaidon merkitys on korostunut EU-aikana. Tärkeänä pidettiin, että viljelijällä olisi hyvä olla kaupallisen alan koulutusta ja mielellään myös muutakin teknistä koulutusta, jotta he itse pystyisivät hoitamaan kaikki tilan paperi- ja tekniset työt ajan vaatimusten mukaisesti. Maanviljely ja karjatalous edellyttävät monia tilan käytäntöihin ja puhtaanapitoon liittyviä toimenpiteitä. Viljavuustutkimuksilla ja lanta-analyyseilla tarkkaillaan, mitä ravinteita pelloissa on ja missä määrin ravinteita peltoihin laitetaan. Viljelyehdot, taloudenpito- ja kannattavuusnäkökulmat ohjaavat tilojen toimintaa, viljelijöiden ei kannata panostaa investointeihin nykyisten pinta-alaperusteisten tukiaikana (Kaljonen 2002: 19-23).

"Viljelijän pitäisi olla vähintäänkin insinööri taikka joku maisteri tai muu, jotta se pystyys tässä paperihomass ja tekniikass...mukana. Eihän tuo työ itse sinänsä oo muuttunut miksikään hommat on suurentunu...että tietoa taikka

kirijallista taitoa ja tuota tekniikan...ymmärrystä tarvii paljon enempi." (mv, Kauhajoki 2002)

"Nyt tarvitaan vielä enemmän laskutaitoa tänä päivänä." (mv, Kurikka 2002)

Viljelijät olivat tottuneet toteuttamaan ohjeita, heidän mielestä toimenpiteet ovat myös hyödyllisiä ympäristön kannalta. Ympäristötukijärjestelmän huono puoli on, että se ei palkitse ahkeraa ja tunnollista viljelijää. Nykyinen järjestelmä suosii jonkinlaista laskeskelua mitä tukia saadaan milläkin työmäärällä. Vanha järjestelmä perustui siihen, että viljelijä teki töitä saadakseen tuloja. Viljelyn muuttuminen ja maatalouden teknistyminen edellyttävät viljelijöiltä, erityisesti karjatilallisilta, monia sellaisia taitoja, jotka tänään ovat luonnollinen osa elinkeinotoimintaa, mutta jotka aikaisemmin eivät ole olleet niin tärkeitä. Kirjanpito- ja lomakkeiden täyttöpalveluja on toki ostettavissa, jolloin voi keskittyä olennaiseen eli elinkeinon harjoittamiseen. Mutta mitä enemmän viljelijä hallitsee näitä tehtäviä, merkitsee se säästöä viljelijöiden kukkaroissa. Myös Kaljosen (emt. 14, 22) mukaan maatalouden ympäristöpolitiikka koetaan tarpeelliseksi, mutta ympäristötuki vaadittuine paperitöineen tuntuu raskaalta ja maistuu paperille.

"Pitää olla monitaituri, kun on karjatila ... pärjätäkseen, kaikki palvelut on aika kalliita ... maanviljely on muuttunut, yksikkökooko on kasvanut rajusti." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Kirves ja lapio on vaihtunut painepesuriin ja taskulaskimehen eli tarkkuutta mm. karjanpidossa ja laskentataitoa tarvitaan." (mv, Ilmajoki 2002)

"Se aikaisempi oli ny aika sellanen, en oikehen edes muista, kyllähän tämä nyt se on tekijän rooli että suorittaja. Entinen järjestelmä ... siinä oli niin vähän niitä mistä ei nyt sakotettu eikä mitään sellasta, aika vähän valavottiin." (mv, Ilmajoki 2002)

"Tärkeä asia, että toteuttaa annettuja ohjeita niin silloin siitä hyötyä tuloo sitten sille ympäristönsuojelulle...toimii niin kun on ohojeet että sellanen rooli siinä." (mv, Kauhajoki 2002)

"Maajussin rooli, se tietysti noudattaa niitä mitä ehtoja niiss on, ja sitten toisaalta taas se rooli, että saa tavallaan siit lisämaksua niistä. Siinä on kuitenkin aina otettava ne taloudelliset kannattavuusseikat joka käänneess huomiioon ... sillä sitä kuitenkin pyöritetään tuota maatalouspuolta sitten." (mv, Kurikka 2002)

Keväisin täytettävät EU-tukilomakkeet on syytä lukea tarkasti läpi. Ne on vielä täytettäväkin täsmällisesti oikein, jotta viljelijät saisivat hakemansa tuet aikanaan käyttöönsä. Viljelytaitoja vaaditaan kuten ennenkin, mutta taloudellisten edelly-

tysten parantaminen on tullut merkittäväksi osaksi viljelyssä. Yksikkökokojen kasvu ja erilaiset elinkeinon liittyvät asiat ovat merkittävästi kasvattaneet viljelijän vastuuta elinkeinotoiminnoissa. Ne tuntuvat jossain määrin rajoittaneet elinkeinotoimintaa, ja ovat osaltaan lisänneet viljelijöiden tietoteknisten työvälineiden käyttöä. Lannoituksen tarkentuminen ja lohkokirjanpito onnistuvat paremmin tietokoneilla ja niihin sopivilla ohjelmilla, pelkästään paperilla nämä toiminnot eivät enää onnistu. Käytännön työn toteuttamisessa ilman teknisiä apuvälineitä havaittiin olevan parantamista, kun taannoin tarkasteltiin lohko kohtaisten lannoitussuunnitelmien vaikuttavuutta (Palva & al. 2001: 79; Kaljonen 2002: 23).

"Viljelyhyn tarvitahan samat tiedot ja taidot edelleen...mutt lukutaitoa viljelijä ja luetun ymmärtämistä tarvittoo...enempi vielä kuin aiemmin...Tuet on niin suuri kokonaispotti siitä tuloosta...että ei tee tietämättänsä jotakin toimenpidettä ... väärin." (mv, Ylistaro 2002)

"Pitääs olla kaikilla merkonoomin tai ekonoomin tutkinto sitten näiden EU-tukien paperitöitten kans." (mv, Ilmajoki 2002)

"Lukehen entistä paremmin ja suunnittelua on tullu tosi paljon enemmän." (mv, Kauhajoki 2002)

"Tarkentunu se ainakin on tuo maanviljely...Hyvänä tuossa ympäristöhommassa ja siinä perustuessakin...vaikka välillä tuntuu että siinä on liikaa rajoitteita...niin myöskin se, ettei sinne nyt laiteta liikaa sitä panosta...korostunu tässä taloustaidon myötä...Pitää osata taloutta hallita ihan yritysmäisesti...tarkemmaksi panosten käyttö." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Tilat on tietysti kasvanut ... ja vastuut kasvaa sitä mukaa ja tämä uus lomakesulkeiset, jotka tuoss keväällä pidetään." (mv, Kauhajoki 2002)

Muutaman viljelijän mielestä EU-tukijärjestelmä ei kannusta viljelemään 'rehellisin' perustein. Se on voinut joissakin tapauksissa johtaa keinottelemaan tuoton ja tukiaisten välimaastossa. Tähän ns. näennäisviljelyyn kiinnittivät huomiota myös Kyrönjoen alueen toimijat. On kannattavaa laskea, kuinka pienillä kustannuksilla saadaan mahdollisimman suuret tukiaiset. Toisin kuin aikaisempina vuosina, jolloin viljelyyn sijoittaminen tuotti myös tulosta.

"80-luvulla kun sijoitti panoksia maahan ja maanviljelyyn niin sieltä sai enemmän tulosta...Nyt ei oo välttämättä niin...että pitää vähän keinotella tuoton ja tukiaisten siinä välimailla, että pitää saada maksimitukiaiset." (mv, Kurikka 2002)

"Jos puhutaan tukipolitiikasta niin tietysti siinä osassa varmaan mennään näennäisviljelyyn tai menny, että ei tarte satoa saada, kun siitä sadosta ei paljon mitään saa niin kunhan viljelee niin saa tuet edes." (mv, Jalasjärvi 2002)

Vuoden 2006 viljelijähaastatteluissa ympäristötoimenpiteisiin suhtauduttiin varsin positiivisella mielellä, vaikka pelkoa aiheutti se, mitä uusi ohjelmakausi tuo tullessaan. Ympäristötukijärjestelmä on saanut viljelijät ajattelemaan ja suojelemaan ympäristöä. Erästä viljelijää ilahdutti se, että peltojen ravinnetaseiden kanssa oli tilalla pärjätty oikein hyvin tällä ohjelmakaudella, vaikka aikaisemmin oli epäilyttänyt se, että mahtaako koko homma olla toimiva. Viljelijöiden vesiensuojelutoimenpiteet liittyivät muun muassa lantalan kattamiseen ja lannan käytön tehostamiseen. Erään viljelijän mielestä kuitenkin vesiensuojelun kannalta keinot ovat huonoja sekä perus- että erityistukien osalta. Ne lähinnä vaikeuttavat viljelijän toimintaa. Hänen mielestä kuitenkin on olemassa hyviä yksittäisiä keinoja kuten laskeutusaltaat.

”Sikatilan fosforin ja typen tasoissa pärjätty” (mv, Kauhajoki 2006)

”Ei negatiivista, paremminkin hyvää sanottavaa” (mv, Kauhajoki 2006)

”Huonoja keinoja, viljelijöille työtä teettää” (mv, Jalasjärvi 2006)

”Kovat investoinnit pienillä ja keskisuurilla tiloilla” (mv, Kauhajoki)

”Tiukemmaksi menee” (mv, Ilmajoki 2006)

Viljelijät arvelivat, että seuraava ympäristöohjelmakausi tuo rajoitteita ja lisää tilojen ympäristökustannuksia ja laiteinvestointeja. Erityisesti karjatiloiilla pelkona oli, että joudutaan investoimaan kalliisiin laitteisiin muun muassa ammoniakkin talteen ottamiseksi. Peltoviljelyn osalta uusi kausi ei tuone ongelmia, mutta viljelijä arvelutti, kuinka moni sitten sitoutuu uuteen kauteen. Ympäristötoimenpiteen korvaustasoa esimerkiksi lannankäytön tehostamiseksi pidettiin naurettavan pienenä suhteessa kustannuksiin.

5.5 Ohjauskeinojen merkitys

5.5.1 Toimijoiden näkemykset

Ympäristöasioiden edistymistä tiloilla pidettiin kiitettävänä vuosina 1992–1993, mutta maatalouden epävarma tilanne vuonna 1994 näkyi ympäristö- ja muiden investointien vähäisempänä määränä. Maatalousviranomaiset olivat ohjauskeinoihin suhteellisen tyytyväisiä niiden motivoivuuden vuoksi. Lantaloiden innokas rakentaminen yllätti. Rakennusavustusten kysyntää lisäsi luultavasti se, että myöntäjätaho vaihtui vesiviranomaisesta maatalousviranomaiseen.

Taloudellinen ohjaus kasvoi merkittävästi 1990-luvulla. 2000-luvun alussa lähes kaikkeen Kyrönjoen alueen haastateltavien mielestä ympäristötukijärjestelmällä on ollut maatalouden ympäristönsuojelua edistävä vaikutus. Ympäristöviranomaisen mukaan kannustavalla taloudellisella ohjauksella on päästy pidemmälle maatalouden toimintatapojen muuttamisessa kuin mihin säännöillä ja normeilla on pyrittykään. Vesi- ja ympäristöviranomaiset pitivät vuonna 1994 ohjauskeinoja liian hitaina taloudellisten kannusteiden vähyyden vuoksi, kun kaikille halukkaille ei riittänyt avustuksia ja lainoja. Tuolloin toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämiseksi esitettiin, että tuet sidottaisiin joko tuotantoon tai kannustavaan toimenpiteeseen. Ympäristötukisopimukset onkin koettu merkittäväksi panostukseksi. Ympäristö- ja maataloussektoreilla pidettiin nimenomaan perustukitoimenpiteitä merkittävämpinä kuin erityistoimenpiteitä niiden kattavuuden ansiosta. Perustuilla on tilojen ympäristötasoa kohotettu.

"Taloudellisen ohjauksen merkitys on kasvanut todella kovasti, sehän on selvästi ajanut edelle siitä, mitä säännöksillä ja normeilla oikeastaan on merkitystä." (Alueellinen ympäristöviranomainen 2001)

Erityistukien osalta ei voida yleisesti puhua kovinkaan suuresta kattavuudesta, vaikka niillä on enemmän vesiensuojelullista merkitystä. Vapaaehtoisuuteen perustuvia erityistukisopimuksia on ollut odotettua vähemmän, ja yksittäisinä toimenpiteinä niiden merkitys on jäänyt vähäisemmäksi. Tuottajaliitossa pelättiin, että tulevaisuudessa tullaan rahoittamaan pääasiassa erityistukitoimenpiteitä eikä perustukitoimenpiteisiin saada enää taloudellista tukea. Paikallisten hankkeiden perusteella vesiensuojelussa tarvitaan vielä pitkään ulkopuolista apua ja rahoitusta, sillä asukkaiden toimenpiteiden toteuttamisen halukkuutta estävät taloudellisten resurssien riittämättömyys. Yksi tapa parantaa toteuttamista on alueellinen vesistöneuvonta toimenpidesuunnitelmien ja raha-anomusten tekemiseksi (Rautio 2003: 163–165).

"Erityistukia olisi ehkä tietysti voinut enemmän hakea...Perustukeenhan nyt on tosiaan sitoutunut oikeastaan kaikki." (Tuottajaliitto 2002)

Maataloustoimijoiden mielestä julkisissa tiedotusvälineissä on vallinnut syyllistämismentaliteetti, vaikka ympäristötoimenpiteiden toteuttamista on lisätty koko 1990-luvun alusta saakka. Paljon parannettavaa on toki jäljellä, mutta tärkeänä pidettiin sitä, että yhteiskunnassa arvostettaisiin tehtyjä muutoksia. Viljelijät saattavat kokea ympäristötoimenpiteiden toteuttamisen turhaksi, ellei maatalouskäytännön toimintatapojen muuttumista huomioida millään lailla.

"Sitten se yks saavutus ... muun väestön arvostus ja ymmärtämys siihen." (Kunnan maatalousviranomainen 2001)

Strategiset argumentit ympäristötukijärjestelmään sopeuttamisessa

Raha on toiminut ensisijaisena strategisena porkkanana ja houkuttimena, kun ympäristötukijärjestelmää on markkinoitu viljelijöille. Kuntatoimijan mielestä tärkein edellytys muutoksessa on ollut se, että viljelijöiden taloudellinen asema turvattiin riittävästi. Toimintamuutosta on perusteltu myös kannattavuustekijöillä ja kateoptimeilla. Viljelyssä on täytynyt harkita uudelleen panos-tuotos -suhteita, sillä kalliiden panosten uhraaminen ei ole ollut kannattavaa. Lannoituksen tarkentaminen ja oikea lannoitus ovat myös merkinneet taloudellista säästöä. Viljelysuunnittelu on lisääntynyt 1980-luvulta lähtien, mutta ympäristötuki on selvästi systematisoitunut ja johdonmukaistanut aikaisemmin vallinneita käytäntöjä (Kaljonen 2002: 20).

Viljelijät on sitoutettu toimenpiteiden toteuttamiseen rahalla. Rahan avulla on ollut helpompi esittää vaateita. Ympäristöviranomaisen näkökulmasta erityistukilausuntojen antamisissa on positiivista se, että niillä on voitu vaikuttaa taloudelliseen asemaan aivan eri tavalla kuin yleensä. Viljelijöille on tyypillisesti esitetty vaatimuksia, joilla on usein ollut myös kustannusvaikutuksia. Hyväksytyt erityistukilausunnot sallivat toimenpiteille, kuten suojavyöhykkeen perustamiselle, niille kuuluvat korvaukset. Maatalousviranomaiset totesivat jo ensimmäisissä haastatteluissa 1994, kuten myös myöhemmissä haastatteluissa, että markka, sittemmin euro, on hyvä konsulentti.

"Se oli ... aivan taloudellinenkin asia viljelijöille ... voidaan sanoa ... että saatiin ympäristötuesta markkoja, ja sen mahdollisimman tehokas hyväksikäyttö." (Tuottajaliitto 2002)

Maatalouden puhtautta ja imagoasioita on myös käytetty strategisina argumenttina. Imagolla halutaan tuoda esiin suomalaisen maataloustuotannon luotettavuutta. Viljelijöiden etujen mukaista on, että mainetta ei menetetä välinpitämättömyyden takia. Jokisen (1998: 171) mielestä maataloustuotannon haasteena sitä, kuinka luotettavana sen ympäristöystävällisyys koetaan. Täällä lähtökohdat ovat suotuisat verrattuna muihin Manner-Euroopan maihin luonnonolosuhteissa ja laatuasioissa sekä siinä, että kansalaiset ovat luottaneet maatalouden positiiviseen ympäristösuhteeseen.

"Viljelijöiden täytyy ... rakentaa ... siltaa ... väestön ja kuluttajien kanssa ja turvata se suomalaisen tuotannon asema sillä, että sen maine on muulla tavalla puhdas, mutta myös niin että se on ympäristöä huomioon ottava ... Yksi ja kaksikin voi pilata koko sen maineen ... nykymedian tyylillä se varmasti pääsee otsikoihin." (Kunnan maatalousviranomainen 2002)

Tuottajaliitossa tärkeimpinä ympäristökysymyksissä pidettiin nimenomaan informaatio- ja viestintäasioita. Erityisen olennaista on ollut se, että ympäristön- ja vesiensuojelua on markkinoitu järkevillä ja perustelluilla argumenteilla. Alussa olisi voitu kiinnittää enemmän huomiota laadullisiin ja määrällisiin seikkoihin. Laatuasioiden edistämistä esitettiin neuvontaorganisaatiossa siitä lähtökohdasta, että kuormituksen vähentäminen toimii paremman laadun puolesta. Vaikka ympäristöehtojen toteuttamisessa on myös huomioitava maatilojen tarpeet ts. kannattava liiketoiminta, ovat ympäristötoimenpiteet ennen kaikkea tilojen etujen mukaisia laatujärjestelmäajattelussa. Huolimatta siitä, että toimenpiteillä on joskus kustannuksia säästäviä (ostolannoitemäärän vähentyminen), ja joskus kustannuksia (rakentamisinvestoinnit) lisääviä vaikutuksia.

"Aivan keskeisimpiä ja tärkeimpiä asioita ... tämä informointi ja viestintä, että ne osataan oikein ja järkeen käyvästi ja perustellusti esittää, se on ihan ratkaiseva koko asian läpimenoille." (Tuottajaliitto 2002)

Maaseutukeskukset ryhtyivät toteuttamaan ISO 9002 -standardin mukaisia laatu-järjestelmiä maataloilla vuodesta 1994 lähtien. Järjestelmässä ovat laatuasioiden ohella korostuneet myös ympäristöasiat. Asiat dokumentoidaan elintarviketeollisuutta ja kuluttajia varten. 2000-luvun alussa käyttöön otetussa laatusopimusjärjestelmässä elintarviketeollisuus on asettanut tilakohtaisia laatukriteerejä toimitettavalle raaka-aineelle kuten esimerkiksi tärkkelysperunalle. Laatusopimukseen kirjataan laatuasioiden lisäksi myös viljelytekniisiä ja aikataulullisia tietoja.

Arviointia ympäristötukijärjestelmästä

Vuonna 2006 toimijat pitivät positiivisena sitä, että yli 95 % viljelijöistä oli liittynyt perustukeen. Ilahduttavaa oli myös se, että erityistukien käyttö oli lisääntynyt Etelä-Pohjanmaalla. Täällä, kuten muuallakin Pohjanmaalla, tehtiin suojavyöhyke- ja säätösalaajitussopimuksia sekä lannankäytön tehostamissopimuksia enemmän kuin muualla Suomessa. Viljelijöiden kokemuksia ja paikkatietoutta on hyödynnetty suojavyöhykesuunnittelussa, siinä on paikalliset luonnon olosuhteet huomioitu paremmin kuin muissa yleisissä tukiehdossa (Kaljonen 2002: 39, 69).

"Lähes kaikki viljelijät ovat sitoutuneet perustukeen." (Alueellinen ympäristökeskus 2006)

Maatalous- ja ympäristöviranomaisten mukaan myönteistä on myös ravinteiden käytön vähentyminen. Nykyisin fosforia käytetään noin 11 kiloa ja typpeä 80 kiloa hehtaarille Etelä-Pohjanmaalla, levitysmäärät ovat huomattavasti alentuneet 1980-luvun lopun luvuista, jolloin fosforin osuus oli 31 kiloa ja typen 120 kiloa

hehtaarilla (Kyrönjoen vesistöalueen ... 2006: 14). Lannoitus tarkentui, kun viljelysuunnittelu tuli pakolliseksi, "enää ei lannoiteta mutu-tuntumalla". Tästä huolimatta maatalous- että ympäristöviranomaisilla oli yhteinen näkemys siitä, että lannoitemääriin on kiinnitettävä edelleenkin huomiota. Kunnan maatalousviranomaisen toivoikin, että lannoiteasioihin vaikutettaisiin jatkossa mieluummin ravinnetaseiden perusteella kuin rajoitteilla tai säädöksillä.

"Erityistukia on kohtuullisesti saatu käyttöön" (Alueellinen ympäristökeskus 2006)

Ympäristönsuojelun kannalta negatiivista on ollut se, että suojavyöhykkeitä ei ole saatu keskitettyä sellaisiin paikkoihin, missä niitä pitäisi olla. Ympäristökeskuksessa tämän arveltiin johtuvan siitä, että suojavyöhykkeitä on kohdennettu väärin. Suojavyöhykkeitä pitääkin kohdentaa vesiensuojelun kannalta tärkeille alueille kuten rinnepelloille. Asia on osittain johtunut tukiehdoista mm. kosteikkojen osalta. Tässä hankalana pidetty sitä, että informaatio-ohjaus on luonteeltaan heikko, kun "jokainen viljelijä tekee itse päätöksen". Toistaiseksi ei ole ollut olemassa muita keinoja kuin patistaa toimenpiteisiin tärkeissä vesiensuojelukohteissa. Negatiivista on myös se, että aiemmin toteutetut toimenpiteet eivät näy vesistöissä merkittävänä kuormitusvähennyksenä. 2000-luvulla ei ole vesien käyttökelpoisuus ei ole parantunut niillä alueilla, joita maa- ja metsätalous kuormittavat (Leivonen 2005). Tosin maatalouden ympäristönsuojelun vaikutuksia on vaikea erottaa vaihteluista, jotka aiheutuvat luonnon olosuhteista (Mitikka & al. 2004).

Haastateltavien mielestä ympäristötukijärjestelmässä on joitakin puutteita. Osa niistä liittyy järjestelmän joustamattomuuteen tai sellaisiin tarkkuuksiin kuten siihen viljeleekö viljelijä vuokrapeltoja vai omia pelloja. Järjestelmää on kankea, sen pitäisi olla helpommin muunneltavissa oleva järjestelmä. Määräykset tulevat EU:sta erilaisina direktiiveinä, siksi kokonaisuuden selkeyttäminen helpottaisi sekä viranomaisia että maanviljelijöitä. Vuonna 2006 tuotiin esiin se, että negatiivisuutta on lisännyt hallintojärjestelmien monimutkaisuus ja tarkastustoiminnan lisääntyminen. 1990-luvulla toiminnan sanottiin olevan hiukan suurpiirteisempää. Byrokratia on viime vuosina "mennyt aina vaan yksityiskohtaisemmaksi hallinnon kannalta". Toiminta on muuttunut yleisestä yhä erityisempään toimintaan. Tätä kyseenalaistettiin sekä hallinnon että myös viljelijöiden näkökulmasta.

"Järjestelmää on joissakin asioissa säännelty liian pitkälle ja joissakin asioissa käytännön sovellutukset menevät pieleen." (Alueellinen ympäristökeskus 2006)

"Tosiasiassa tuottavat kustannuksia ja päänvaivaa viljelijöille." (Maaseutukeskus 2006)

Ympäristötukijärjestelmää pidettiin toimivana sen monipuolisen keinovalikoiman vuoksi. Taloudellisten kannusteiden ohella on myös sanktioita. Seurauksena voi olla myönnettyjen tukien takaisin maksaminen, jos valvonnoissa huomataan, että tiloilla ei ole tehty toimenpiteitä sopimusten mukaisesti. TE-keskusten maaseutu-osastojen valvontayksiköt tarkastavat tilakohtaisesti ympäristötukiehtojen toteuttamista. Kunnan maaseututoimessa tällaista toimintatapaa pidettiin oikeanlaisena. Siellä korostettiin taloudellisilla kannusteilla ja positiivisella palautteella olevan paljon merkitystä ympäristönsuojelussa. Kun tilojen taloudellinen kannattavuus on riittävällä tasolla, on silloin edellytyksiä ja motivaatiota myös ympäristöasiat kuntoon.

"Säädöspohjaakin täytyy olla taustalla, jotta kaikki yksilöt ovat tasaveroisesti samalla viivalla. ... Maatilojen taloudellisen tilanteen ollessa heikko on vaikea hoitaa ympäristöasioita kuntoon." (Kunnan maaseutuviranomainen 2006)

Arviointia ohjauskeinoista

Vuoden 1994 haastatteluissa valvontaa lisäävien ohjauskeinojen käyttöönottoa ei pidetty järkevänä. Nyt osa haastateltavista oli sitä mieltä, että maatalouden ympäristönsuojelulle voitaisiin asettaa selkeitä asetuksia, kuten ministeriötason määräyksiä tietyn ympäristönsuojelutason noudattamisesta, sillä pehmeitä ohjauskeinoja on käytetty sen verran pitkään. Samanaikaisesti kuitenkin todettiin yhtäältä, että maatalous on jo voimakkaasti säänneltyä ja toisaalta, että nykyinen lainsäädäntö ja ympäristötukiehdot ovat kohtuullisen hyviä ohjauskeinoja. Ongelmana pidettiin enemmänkin valvonnan riittämättömyyttä. Ympäristökeskuksessa arveltiin, että aika hyviin tuloksiin päästäisiin, jos vain ympäristötukiehtojen noudattamista valvottaisiin riittävästi. Kannustavien keinojen haitaksi koettiin se, että toimenpiteitä tehdään vain, jos niistä maksetaan erikseen. Tässä epäiltiin, mahtavatko toimintatavat sisäistyä toimenpiteisiin jatkossa, ellei niistä makseta taloudellista korvausta.

"Taloudellisia kannusteita on ollut iät ja ajat, että silloin tehdään jos siitä suurin piirtein maksetaan." (Alueellinen ympäristökeskus 2006)

Ympäristökeskuksen haastateltavan mielestä informaatiota ja neuvontaa on valtavasti annettu viljelijöille. Kuitenkin viljelijäkyselyissä on usein toivottu, että informaatiota ja neuvontaa pitäisi lisätä. Näille toiminnoille on ollut tarvetta siitäkin syystä, että uusia lakeja ja asetuksia on pidetty vaikeaselkoisina. Viranomaisten tehtäväksi on jäänyt niiden saattaminen selkokielelle. Informaation ja neuvonnan jakamista pidetään ikuisuuskysymyksenä, voidaanko niitä koskaan antaa riittävä-

ti. Toisaalta ihmiset myös potevat nykyisessä informaatiotulvassa jonkinlaista informaatioähkyyä. Kuntapuolella "informaatiiosodassa" pidettiin tärkeänä sitä, että ympäristöasia pysyy mielessä ja ympäristöasia etenee. Hämmennystä saattavat joskus aiheuttaa ristikkäiset informaatio- tai tutkimusasiat. Tutkimustiedolla on merkitystä päätöksenteossa. Ympäristöpuolella toivottiin tietoa esimerkiksi siitä, mitä kannusteita kannattaisi käyttää.

Ongelmallisinta informaation ja neuvonnan suuntaamisessa on niiden kohdentaminen sellaisille henkilöille, jotka eniten tarvitsevat valistusta. Koulutuspäivät ovat pakollisina tilaisuuksina parhaiten tavoittaneet viljelijöitä, mutta pakkokoulutusta ei koeta kovin hyväksi vaihtoehdoksi. Ympäristöasioista kiinnostumattomat pitäisi saada mukaan vapaaehtoisesti. Maataloushallinnossa uskotaan, että maaseutuosastojen valvontayksiköt tavoittavat myös ne viljelijät, jotka eivät ole käyneet koulutustilaisuuksissa. Viimeistään valvontatilanteissa, kun valvojat ja viljelijä käyvät yhdessä läpi tarkastettavat asiat tapauskohtaisesti tai lohko lohkolta ympäristöasioiden menevät perille.

5.5.2 *Viljelijänäkemykset*

Lähes kaikkien viljelijöiden mielestä perustukitoimenpiteillä on positiivista merkitystä vesiensuojelun kannalta. Useampi toimenpide vaikuttaa veden laadun paranemiseen. Erityisesti lannan levityksen kieltämistä routamaahan pidettiin valtavana edistysasiana. Myös suojakaistat ja lannoituksen tarkentuminen ovat hyviä vesiensuojelun kannalta.

"Suurin tämän lannan kans, että talvilevitys on kielletty ... Ilmeisesti tää lannoituksen huomattava tarkennus, fosforia käytetään paljon vähemmän mitä ennen." (mv, Ilmajoki 2002)

"Lietelannan levitys...oli valtava edistys kun se kiellettiin, kun se tuohon lumehen ympäri vuoden ajettiin niin sehän suurin muutos on ollu, ettei se mene tuon lumen sulamisvesien kans ... kyllähän suojakaistat nyt tietysti on tärkeitä." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Tietysti hyvä on, ettei ne lannoitteet mee tuonne jokehin ja järviin." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Metriset kaistat, mikkä on valtaojien varrella, niin kyllähän ne sen humuksen huuhtoutumisen estää sillä lailla, että se ei suorahan pääse virtaamaan sitten vesistöihin." (mv, Ylistaro 2002)

Suojakaistojen myötä ongelmaksi on muodostunut se, että pientareilla ovat lisääntyneet rikkakasvit. Rikkakasvit saatiin aikanaan hävitettyä pelloista, siksi suoja-

kaistojen kunnossa pitäminen niittämällä ja moottorisahalla muun muassa pajukoiden ja vesakoiden osalta on välttämätöntä puuhaa. Suojakaistojen hoitaminen koetaan osittain aikaa vievänä puuhana, kun koneellista työtä ja torjunta-aineiden käyttöä ei sallita suojakaistoilla. Suojakaistojen hoitamatta jättäminen vähentää pinta-alatukia. Pelko rahallisen tuen menettämisestä pakottaa viljelijät hoitamaan suojakaistoja. Joidenkin viljelijöiden mielestä suojakaistat aiheuttavat taloudellista menetystä huolimatta siitä, että suojakaistojen hoitamisesta maksetaan korvauksia.

”Nämä suojakaistat, mitä on pitänyt jättää...sehän on suuri harmi. Siinähan kaikki nämä rikkaruohot, ja tuota täällä sanotaan villiheinää niin ne pesiytyy ja leviää... muusta pellostä on saanu nämä kaikki hävitettyä pois.” (mv, Ylistaro 2002)

”Teettää töitä näiden pajukkojen ja vesakkojen kans sitten ojien varrella...kun ne torjunta-ainekäsittelyt ja muut...ja se viljely reunahan asti...kiellettyä näiden suojakaistojen osalta ... Ne vaatii sitä hoitoa enempi...kun siihen ei koneella saisi teherä oikiastansa mitään niin pitkältä käsiötä niiden kunnossa pitäminen.” (mv, Ylistaro 2002)

Suojakaistojen ja -vyöhykkeiden hyödyllisyyteen vesiensuojelussa suhtauduttiin myös skeptisesti. Suojakaistoilla ei tuntunut olevan kovinkaan suurta merkitystä vesistöjen kannalta. Skeptisyys johtui lähinnä yksittäisten toimenpiteiden hyödyttömyydestä, sinne tänne sijoitettuja suojakaistoja ei pidetty kovinkaan merkityksellisinä. Suojakaistoja -ja -vyöhykkeitä pitäisi toteuttaa laaja-alaisempina kokonaisuuksina myös viljelijöiden mielestä. Kun vaatimukset olisivat tietyllä alueella kaikille samat, lähtisi niiden toteuttaminenkin liikkeelle aivan eri tavalla. Aakkula et al. (2006: 45) vetoaa kollektiivisen alueellisen toiminnan puolesta. Näin toimenpiteet koettaisiin järkevämpinä ja hyväksyttävämpinä kuin yksittäiset toimenpiteet.

Tätä ajatusta on toteutettu viljelijöitä osallistavissa suojavyöhykesuunnitteluissa jo useamman vuoden ajan Lounais- ja Länsi-Suomessa sekä Etelä-Suomessa. Kaljonen (2002: 40) toteaa, että toiminnan myötä ympäristöviranomaisten ja viljelijöiden väliset kontaktit ja keskustelut ovat lisääntyneet, valvovasta viranomaisesta on tullut enemmänkin neuvottelija ja neuvoja. Osallistava suunnittelu perustuu viljelijöiden varhaiseen mukaan tuloon suunnitteluprosessiin (Aakkula 2006: 45). Työskentely perustuu avoimeen ja tasavertaiseen yhteistyöhön, jolle asetetaan pitkäaikaisia tavoitteita.

”Yksittäisen viljelijän niin se on melko vähäinen ... puhuin tästä suojavyöhykkeestä ... kokonaisuutta jos ajatellaan niin kyllähän niillä on merkitystä ... Jokivarressa ajatellaan jotakin kevättulvaa ... jos ei ole tämmöstä

suojakaistaa niin kyllä siinä lähtee pellolta ihan juoksee maahan." (mv, Kauhajoki 2002)

Viljelijän kannalta hankalia tilanteista syntyy, jos tilan omilla pelloilla ei voida hyödyntää kananlantaa tarpeeksi maan typpitason täyttymiseksi. Kun kananlannan fosforipitoisuus on korkea eikä perustukiehtojen mukaan saa ylittää fosforiarvoja. Typpitarvetta joudutaan korvaamaan keinolannoitteilla, jotta fosforitasot eivät ylittyisi. Viljelijän näkökulmasta fosforitason ylittäminen ei pitäisi olla kuormituksen kannalta ongelmallista, sillä laskeutusallas kerää ylimääräiset ravinteet eivätkä ne pääse siitä syystä siirtymään eteenpäin.

"Harmittaa tässä perustuki tai yleensä tässä ympäristöhommassa, ettei sitä (kananlantaa) pysty enempää käyttämään....Tilalta tulis vaikka kuinka paljon sillä pystyis lannottamaan...siinä tulee fosforiraja vastaan, sais sen typpitarpeenkin sillä tuolla karjanlannalla, vaikka se fosfori meneekin vähän ylitte...laskeutusallas on sitten missä vedet menee pois, ettei sinne pääse menemään sitten siitä eteenpäin mitähän." (mv, Jalasjärvi 2002)

Säätösalojitus koettiin merkityksellisenä yksittäisenäkin toimenpiteenä. Säätösalojituksessa viljelijä säätelee veden liikumista putkissa sulkemalla salaojissa olevat kaivot talveksi, jolloin vesi ei pääse virtaamaan putkista ulos. Kesällä kuivana kautena putkissa oleva vesi nostaa pohjaveden korkeutta ja hyödyntää siten peltokasvien veden saantia. Säätösalojitusten korvauksia pidettiin merkittävänä. Viljelysten kannalta säätely koetaan hyödyllisenä toimenpiteenä.

"Pidän sen kyllä erittäin merkittävänä ainakin tuon säätösalojituksen kohdalla...tosi hyvä systeemi...siinä sitoutuu viideksi vuodeksi siihen sitten hoitaan...Pieni työmäärä se hoito, kun niitä luokkuja panoo kiinni ja avaa tarvittaessa, että se on merkittävä." (mv, Kauhajoki 2002)

"Suljen ne talveksi...kevätöiden aikana avaan...Heti kun mä oon kylvöhön saanu niin mä suljen ne, sitten tarvittaessa avaan jos tulee sellaisia sateita, että maa alakaa kastuu liikaa, mutta jos ei tuu sateita niin mä annan olla kiinni. Sitä voi...säädellä ja siinä tuloo...hyöty sille kasvillekin. (mv, Kauhajoki 2002)

Vesiensuojeluasioiden tiedottamiseen suhtauduttiin kaksijakoisesti. Nelimarkan ja Raution (2001: 2001: 25) tutkimuksen perusteella vesiensuojeluasenteet vaikuttavat joko myönteisesti tai kielteisesti siihen, onko lisätiedon saamiseen tarvetta vai ei. Ne, jotka suhtautuvat vesiensuojeluun myönteisesti, suhtautuivat myös positiivisemmin lisätiedon saamiseen. Negatiivisemmin suhtautuivat ne, joita vesiensuojelu ei kiinnostanut tai jotka eivät halunneet osallistua vesiensuojeluun.

Vuoden 2006 haastatteluissa tuotiin suojavyöhykkeiden suunnitelmallinen toteuttaminen laaja-alaisena alueena. Suojavyöhykkeiden hyödyllisyys on tehokkaam-

paa suurina kokonaisuuksina. Jokirannan kehittämistä ajatellen suunnitelma toimii hyvänä lähtökohta, siinä voidaan samalla pohtia, mikä on oikeus ja kohtuus. Vaikka tiloilla ollaan valmiita satsaamaan ympäristöön, on toimenpiteitä kustannuksia nostava tekijä. Tulevaisuudessa ympäristöön satsaaminen ei ole helppoa, sillä tuotteista ei saa riittävää toimeentuloa. Mikäli korvaustasot putoavat, ovat viljelijät hankalassa tilanteessa. Viljelijäarvion mukaan mitä suurempi tila on kyseessä, sitä paremmin ympäristöasiat on hoidettu.

”suojavyöhykkeissä ... suurempia kokonaisuuksia ... suunnitelma perustana (mv, Kauhajoki 2006)

”ympäristö ... tärkeä, mutta kustannuksia nostaa eikä niitä (tuotteissa) saa millään takaisin” (mv, Ilmajoki 2006)

”Itämerellä ... kohtuutonta, että maatalous olisi yksin syypää” (mv, Jalasjärvi 2006)

Toisaalta voimakasta kritiikkiä esitettiin pinta-alan kasvattamista lannan levityksen osalta ja Itämeren kuormituksesta. Viljelijän mielestä maatalouden vesistökuormitus ei ole niin suuri, että tiukennuksia olisi tarvittu. Tiloilla toiminta vaikeutuu, kun peltoala on kortilla. Broileriyhdistyksessä on esimerkiksi esitetty, lantaa voitaisiin käyttää kotimaisena energiana.

5.6 Kehittämistarpeet

5.6.1 *Integroitunut sektoripolitiikka ja asiantuntemus*

Maatalous- ja ympäristöhallinnon välistä yhteistyötä ja sen kehittämistä ympäristönsuojelun edistämiseksi pohdittiin kysymyksellä: Millaisin hallinnollisin järjestelyin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua. Kysymykseen oli annettu neljä vastausvaihtoehtoa⁴³. Viidennessä kohdassa haastateltavat saivat esittää omia näkemyksiään siitä, millä muulla tavoin asia voitaisiin järjestää.

Kyrönjoen alueen toimijat kannattivat integroitunutta sektoripolitiikkamallia (vaihtoehto b). Toimijat pitivät tätä toimivimpana toimeenpanomallina. Hedel-

⁴³ Kysymys 24. vastausvaihtoehdot: a) erillisinä sektoreina - ympäristöasiat kokonaisuudessaan ympäristöhallinnolle, b) integroituneena sektoripolitiikkana - samaan tapaan kuin nyt, c) ympäristöasiantuntijuuden lisäämisenä maataloushallinnossa, d) maatalousasiantuntijuuden lisäämisenä ympäristöhallinnossa, e) muulla tavoin, miten?

mällistä yhteistyössä on ollut se, että maatalous- ja ympäristösektoreiden asiantuntemusta on voitu yhdistää. Vaikka yhteistyöhön oltiin varsin tyytyväisiä, kättätiin toimintaan uudenlaisia toimintamalleja. Ympäristöviranomaisen mielestä viljelijöiden pitäisi olla tiiviisti mukana yhteistyössä, jotta he kokisivat toiminnan yhteiseksi asiaksi eikä vain ylätasolla päätetyksi asiaksi.

"Sektoripolitiikka...ehkä kuitenkin se toimivin...Mahdollisimman tiivis yhteistyö sitten eri sektoreiden välillä." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Uusien toimintamallien löytäminen...saataisiin sekä maatalouden että ympäristönsuojelun viranomaiset ja neuvontajärjestöt, ja se viljelijä siihen hommaan mukaan...he kokisivat, että tämä on meidän yhteinen asia." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Ympäristöhallinto koettiin liian vieraaksi hallinnonalaksi, jotta se yksistään voisi hoitaa maatalouden ympäristöasioita. Toimeenpanijat ja viljelijät eivät pitäneet lainkaan mahdollisena sellaista vaihtoehtoa (a), missä ympäristöasiat olisivat kokonaisuudessaan ympäristöhallinnolla. Se voisi olla jopa katastrofaalista maatalouden ympäristöasioissa. Asiaa perusteltiin myös sillä, että maatalouteen tai muuhun elinkeinotoimintaan liittyvää taloudellista tietämystä ei ole riittävästi ympäristöhallinnossa. Keskittäminen ympäristöhallintoon voisi nostaa ympäristönsuojelusta maksettavaa hintaa kohtuuttomasti. Yritystoiminnassa on yhteensovitettava ympäristönsuojelusta aiheutuvia kuluja ja taloudellista kannattavuutta.

"B-kohta, siinä on jotain toivoa, mutta tuo a-kohta on aivan katastrofi maatalouspuolella." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"C- ja d-kohta...olisi tärkeitä, mutta muuten toimittaisi vähän samaan tapaan kuin nytkin...en olisi valmis siirtämään näitä yksin ympäristöhallinnolle...se maailma siellä kuitenkin on aika vierasta elävälle maailmalle." (Tuottajaliitto 2001)

"Molemmissa pitäisi lisätä tuota tuntemusta...Jos se menisi kokonaan ympäristöhallinnolle ympäristöasiat tykkänään, niin minun mielestä ei löydy sille asialle maksajaa...oli sitten kyse maanviljelijästä tai yrityksistä. Se taloudellinen...tuntemus ei ole...ympäristöministeriössä." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Alue- ja kuntatason ympäristöviranomaisten yhteistyötä hankaloittaa suoran ohjauksen puute sellaisissa tapauksissa, joissa kuntaviranomaiset ovat jättäneet jonkin asian hoitamatta. Ympäristösihteereiden toimintamahdollisuuksia haluttiin parantaa, sillä ympäristökeskuksen resurssit eivät riitä kaikkiin tehtäviin. Tarpeellista olisi resurssien ja toimivallan lisääminen ympäristösihteereiden lisäksi myös maataloussihteereille. Ympäristötukijärjestelmään liittyviä tehtäviä voitaisiin siirtää alueviranomaisilta, TE-keskuksilta ja ympäristökeskuksilta kuntaviranomais-

ten valmistettavaksi ja päätettäväksi. Ympäristönsuojelun valvonta jätettäisiin mieluummin aluetason tehtäväksi, sillä kunnilla voi olla vaikeuksia hoitaa niitä tai puuttua rikkomustapauksiin. Pohdittavaksi esitettiin myös sitä, voisiko maaseutukeskuksilla ja tuottajajärjestöillä olla kiinteämpi ja näkyvämpi yhteinen tehtävärooli ympäristönsuojelussa.

"Kuntien ympäristönsuojelusihteerien...toimintamahdollisuuksia pitäisi parantaa...mehän ei olla mitenkään suorassa ohjaussuhteessa...heihin...se jonkin verran hankaloittaa yhteistyötä... tapauksissa, että kunnassa ei haluta jotakin asioita hoitaa...meillä taas ei tahdo resurssit riittää sitten joka puolelle." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Kunnan maatalous- ja ympäristöpuolelle...heille sekä resursseja että toimivaltaa... tukipuolella siirtää myös sinne kuntatasolle sitä päätöksentekoa ja sen valmistelua... Valvontapuolen ... ympäristöasioissa jättäisin ... pääosin ... kunnan ulkopuolelle ... Maaseutu-keskuksien ja tuottajajärjestöjen läheisempi yhteistoiminta " (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Suurin osa viljelijöistä oli sitä mieltä, että vesien- ja ympäristönsuojelua tulee jatkaa samalla tavalla, kuten ympäristötukikausilla on tehtykin. Kolme viljelijää kahdestatoista oli tosin sitä mieltä, että toimeenpanon pitäisi tapahtua pelkästään maatalouden organisaatioiden kautta. Yhteistyötä voitaisiin vielä kehittää entisestään yhtäältä alueellisen ympäristökeskuksen ja TE-keskuksen maaseutuosaston välillä, ja toisaalta maatalousorganisaatioiden ja kuntien ympäristöviranomaisten välillä. Edellisessä näkemyksessä alueellisten viranomaisten yhteistyöllä uskottiin saatavan aikaan sellaista hyödyllistä toimintaa mihin muut organisaatiotahot liian pieninä yksikköinä eivät pystyisi. Jälkimmäisessä näkemyksessä keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi ehdotettiin kunnan maatalous- ja ympäristösihteereitä. Siinä yhteistyössä voisi olla mukana joko TE-keskus tai neuvontajärjestö. Ympäristösihteereiden mukanaoloa perusteltiin sillä, että he työskentelevät muiden kuntaviranomaisten kanssa. Toisena perusteluna oli, että maataloudessakin tarvitaan ympäristösihteereiden palveluja.

"Maataloustoimisto ja TE-keskus." (Mv, Kauhajoki 2002)

"TE-keskus tai maaseutukeskus." (Mv, Jalasjärvi 2002)

"TE-keskus, maaseutukeskus ja maataloussihteeri kantava voima kunnassa." (Mv, Ilmajoki 2002)

"Maataloussihteeri, TE-keskus ja miksi ei myöskin ympäristösihteeri." (Mv, Ylistaro 2002)

"Kunnassa enemmän maataloussihteeri...mutta myöskin ympäristösihteeri... Maaseutu-keskuksella on todella hyvä asiantuntemus. (Mv, Jalasjärvi 2002)

Kaikissa kunnissa ei ole ympäristösihteerin toimea, vaan ympäristötehtäviä hoidetaan muiden tehtävien ohella. Se on johtanut kirjaviin käytäntöihin. Ympäristötoimen tehtäviä hoidetaan muiden viranomaistehtävien ohessa. Seutukuntamallissa maatalous- ja ympäristöviranomaiset hoitavat useamman kunnan asioita. Viranomaistoiminnassa pelättiin säädännöllisten rutiinitehtävien lisääntymistä uhkana, mikä voi vaikuttaa siihen, että kehittämiseen ja yhteydenpitoon ei enää jää riittävästi aikaa.

"Joka kunnasta ei löydy ympäristönsuojelusihteeriä...ilmeisesti...entistä vähemmän...maataloussihteereitäkin...Kirjavaa se toiminta ja käytäntö...ympäristöasioita hoitaa joku... viraabelihommina... Tuleeko... lain-säädännön vaatimia rutiinitöitä niin paljon...koskee tietysti kaikkia viranomaisia...kehittämistyö ja yhteydenpito...sitten jää."(TE-keskuksen maaseutuosasto 2002)

"Viranomaiset pitäisi olla erikseen ja neuvonta erikseen...Sellaisia tapauksia, jossa sama organisaatio anoo rahoituksen itseltänsä ja toteuttaa sen ja valvoo ja tekee kaikki nämä toimenpiteet, ehkä pyytää toiselta viranomaiselta lausunnon." (Maaseutukeskus 2002)

Maaseutukeskuksessa ehdotettiin, että viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävärooleja ja työnjakoa kehitettäisiin. Käytännössä on tullut esiin tapauksia, joissa sama organisaatiotaho on toiminut suunnittelijana, rahoittajana ja valvojana. Tällainen toiminta on riskialtista, sillä se saattaa johtaa vääristyneeseen toimintaan ja sekavaan tilanteeseen. Olisi selkeämpää, jos viranomais- ja neuvontatehtävät eriytettäisiin unohtamatta kuitenkin organisaatioiden välistä yhteistyötä.

Molemmipuolisen asiantuntemuksen lisääminen

Kyrönjoen alueen toimijoiden ja viljelijöiden keskuudessa tärkeänä pidettiin myös sitä, että maatalous- ja ympäristösektoreilla olisi enemmän tietämystä toistensa substanssiasioista. Alueviranomaisten mielestä maatalouden ympäristönsuojelu on nähtävä kokonaisuutena kummallakin taholla. Viljelijöiden koettiin luottavan enemmän sellaisiin henkilöihin, joilla on käytännön tietämystä maataloudesta. Oikean terminologian hallinta ja käyttö lisää uskottavuutta keskusteltaessa viljelijöiden kanssa. Maatalouden toimintaympäristö pitäisi tuntea paremmin, esimerkiksi taloudellinen asiantuntemus kuuluu kokonaisuuden hallintaan. Aluetasolla huolestuttavaksi koettiin se, jos ympäristöhallinnossa ei olekaan maataloutta tuntevaa henkilöstöä. Tämä huoli kohdistui lähinnä ympäristöministeriön suuntaan, missä asioita tarkastellaan kokonaisuuksina.

"Ympäristöasiantuntijuutta voidaan lisätä maataloushallinnossa ja maatalousasiantuntijuutta voidaan lisätä ympäristöhallinnossa...Jonkun näköinen kosketuspinta siihen maatalouteen... voi teoriapohjaltakin tehdä...Kontakti tulee helpommin luottamukselliseksi, jos on kohtuullisia tietoja ja...käyttää oikeaa terminologiaa." (Alueellinen ympäristökeskus 2002)

"Molemmissa ministeriöissä on tarvetta ottamaan se kokonaisuus huomioon, ja voisi olla että molemmissa ottaa sinne talousasiantuntijoitakin huomioon." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2002)

"Ympäristöhallinnosta ei juuri tänä päivänä löydy maatalousalan ihmisiä lainkaan...maatalous ...hyvin merkittävä koko maankin ja tämän ympäristönkin kannalta, niin siellä pitäisi olla hyvin vahva maatalousosaajienkin määrä...Tietysti päinvastoin...että meiltä löytyy asiantuntemusta sitten myös ympäristöasioista..." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2002)

Maatalouden ympäristönsuojeluun kaivattaisiin asiakaslähtoisempää näkökulmaa, jotta eri osapuolet huomioisivat kohderyhmän olevan osa yhteiskuntaa. Tältä osin kritiikkiä saivat sekä ympäristöhallinto suhtautumisestaan viljelijöihin että maaseutuhallinto vieraantumisestaan käytännön maatalouteen. Ympäristönsuojelun kannalta aito vuorovaikutus maaseutuun ja siellä asuvaan väestöön olisi ensiarvoisen tärkeää. Asiakasajattelusta on puhunut muun muassa Hilden & al (2001: 126).

Oletettavasti myös viljelijät kaipasivat lisää maataloustuntemusta ympäristöhallintoon. "Ehoroton erellytys, jotta siitä jotain tuloo", kuten eräs viljelijä asian ilmaisi. Viljelijöiden vastauksissa korostui tämä näkökanta. Samalla kuitenkin tuotiin selvästi esiin se, että maatalous ja ympäristö kuuluvat yhteen, siksi näistä asioista pitää myös päättää yhdessä. Ympäristöhallinnolta odotettiin tuntemusta maatalouskäytännöistä sekä valmiutta keskustella asioista. Nimenomaan siksi, että ohjeita ja määräyksiä ei aina ole voitu toteuttaa käytännössä toivotulla tavalla.

"Maatalousasiantuntijuuden lisäämisenä ympäristöhallinnossa...kun siellä sävelletähän näitä systeemiä...kehittämisen varaa, että se olis heti lähtökohoriltansa niin kehitetty ja suunniteltu, ...käytännössä sitten sen pystyis toteuttaa." (mv, Kauhajoki 2002)

"Yhteistoimintaa...että otetaan yhteyttä ja koitetaan yhteisymmärryksessä asioita hoitaa, ettei se aina kaikki tuu sieltä ylähältäpäin määräykset ja sanotahan, että niin on tehtävä." (mv, Ylistaro 2002)

Ympäristöhallintoa kritisoitiin liiallisesta pykäliin tuijottamisesta. Kritiikki oli usein lähtöisin käytännön ongelmatilanteista, joihin viljelijät ja maataloushallinnon toimijat olivat törmänneet. Hankalaksi esimerkiksi koettiin perunanviljelyssä suojakaista-leveyksien muuttuminen vesistöjen varrella seitsemästä metristä kol-

meen metriin. Isoilla koneilla liikkumista olisi helpottanut leveämpi suojakaista, jota viljelijän mukaan ei enää sallita. Leveämpi suojakaista olisi myös hyödyttänyt myös ympäristöä. Lannan patteroinnit ja lannan levittäminen keväällä ovat usein mahdottomia Etelä-Pohjanmaalla teiden huonon kunnan vuoksi. Pelloille saattaa päästä vasta juhannuksen aikaan, jolloin levittäminen on kielletty.

"Montakin hyvää eli tää b) tietenkin on, mutta justihin tuo c) ja d) eli näiden nykyisten asiantuntijoiden tosiaan asiantuntemusta lisäämällä...käytännön läheistä...koska kaikki ei oo sitä miltä paperilla näyttää." (mv, Kauhajoki 2002)

"Maatalouden ympäristöasioitten suhteen kaipais, että siellä olis maataloustuntijoita enempi ja sellasta, että ne ymmärtääs mitä se on konkreettisena asiana." (mv, Ylistaro 2002)

"d) elikkä maatalousasiantuntijuuden lisäämistä tuossa ympäristöhallinnossa ehdottomasti, mutta sillä lailla sen pitää kumminkin olla tavallaan tuota b-kohtaa... että ne olis tätä integroitua tai yhdistyneenä, että ne tekis yhteistyötä ehdottomasti." (mv, Jalasjärvi 2002)

Vuonna 2006 haastatteluissa osa viljelijöistä kertoi päivittäneensä ympäristölupa-asioita hyvässä yhteistyössä ympäristöviranomaisten kanssa. Tukiehtojen sopimisen osalta kritiikkiä esitettiin siitä, että ehdot eivät saisi "perustua mututuntumaan eikä pelkästään ympäristösektorin ehdoilla". Ehtojen tulisi perustua luotettavaan tutkimustietoon. Viljelijä kokee ympäristösektorin toiminnan liian yksisilmäiseksi toiminnanharjoittajan kannalta. Tämän perusteella hän esitti muun muassa fosforin hyväksikäyttöprosentin nostamista takaisin 75 prosenttiin.

5.6.2 *Intressien yhdistäminen ja viljelijäyhteistyön lisääminen*

Maatalous- ja ympäristöasioiden yhdistämistä saman organisaatioon ei pidetty tarpeellisena Kyrönjoen alueen haastatteluissa. Ympäristökeskuksessa yhdistäminen tuntui perusteettomalta, sillä asiat on ratkaistu olemassa olevilla rakenteilla ilman merkittäviä ongelmia. Toimintamallin kannalta on parempi, että tahot toimivat erillisinä organisaatioina omine tehtävineen ja säädöksineen. Vaikka samassa organisaatiossa työskentelyä pidettiin mahdollisena, oli epäilystä siitä, huomioidaanko sitten molempien sektoreiden näkemykset tasavertaisina. Pelkoa oli ympäristöintressien yliotteesta mm. linjaratkaisuissa, mikäli asioista päätetään samassa yksikössä. Tältä osin pelko kohdistui pääasiassa keskushallintotasolle, missä tulevaisuuden linjaratkaisut tehdään.

"Molemmat organisaatiot on joutuneet jo tällä hetkellä jollakin lailla ratkaisemaan ... en minä ole nähnyt siinä yhteistyökuviossa merkittävää ongelmaa." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Lopputulokset silloin sama kuin mikä saadaan nyt aikaan paikallistasolla, kun me keskustelemme asioista ja koetamme saada ne kummankin eri asetuksiin sopimaan yhteen." (TE-keskuksen maaseutuosa-asiat 2001)

"Voitaisiin...työskennellä varmasti...Linjaukset...tehdään valtakunnan tasolla siellä organisaation yläpäässä...aika ratkaisevaa, että mihin suuntaan...vedetään tätä yhtä ainutta organisaatiota...tuleeko molempien tahojen näkemykset huomioon...tasapuolisesti." (TE-keskuksen maaseutuosa-asiat 2001)

Yhdistymisen merkittävimpana esteenä pidettiin alueorganisaatioiden suurta kokoa. Kuntatasolla yhteisen organisaation tai yksikön perustamista ei pidetty lainkaan tarpeellisenä. Yhdistämisellä ei saataisi poistettua sisäisiä ristiriitoja. Tärkeämmäksi koettiin maatalous- ja ympäristösektorin konkreettisen yhteistyön lisäämistä ja viljelijöiden huomioimista tasavertaisina osapuolina.

"Niiden yhdistämisen suurimpana ongelmana.. perusorganisaatiot ovat niin isoja enkä näe mitään järkeä, että perustettaisiin joku maatalousvirasto...johon nämä maatalous- ja ympäristöasiat niistä siirrettäisiin..." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Vaikka mitä yhdistettäisiin, niin sisäiset ristiriidat vois jäädä...tehdään aidosti tätä yhteistyötä ja tätä ympäristöä hoidetaan ja tätä kohderyhmää kohdellaan ihmisinä...ei...muuta tarvitse." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

"Suoranaiseen yhdistämiseen ei ehkä kannattaisi lähteä...se yhteistyön lisääminen ei siinä minun mielestä muuta ole." (Kunnan maatalousviranomaisen 2001)

Puolet viljelijöistä oli sitä mieltä, että samassa yksikössä toimiminen olisi järkevää "kun kumminkin puhutaan siitä ympäristötuesta osana tätä hommaa." Maataloutta ja ympäristönsuojelua pidettiin yhteenkuuluvana toimintana, jota tiloilla tehdään päivittäin. Kuitenkin yhdistämisessä ongelmaksi muodostuisi liian iso ja kankea organisaatio. Tästä syystä parempana ratkaisuna pidettiin yhteistyön lisäämistä. Maatalouden vesiensuojelusta puhuminen on vaikuttanut viljelijöiden ympäristötietoisuuden kasvamiseen ja huomion kiinnittymiseen kuormitusvaikutuksiin. Ympäristöä on havahduttu katsomaan toisella tavalla sekä miettimään sitä, miten maataloustoiminnat vaikuttavat vesistöihin. Vesistöjen kuntoa seurataan aivan eri tavalla kuin aikaisemmin. Yhdistämisajatuksen suhtautui skeptisesti kaksi viljelijää.

"Hyvä että yhydess näitä asioita työskentelöö, ettei se tuu vaan yhydestä pisteestä määräykset ... jostakin kirijotuspöydän takaa, jotka ei sovi käytännön kans yhteen." (mv, Ylistaro 2002)

"Maatalous periaatteessa on ympäristönsuojelua, nehän kulkee niin käsi kädessä toisiaan tuo ympäristönhoito ja maatalous... ne vois työskennellä samassa organisaatioissa." (mv, Kurikka 2002)

"Ne pitäs olla yhyress...me ollahan joka päivä täälä tekemässä sitä ympäristönsuojelua." (mv, Ilmajoki 2002)

"Vois työskennellä, mutta ... sitten tuloo liika kankia organisaatio, jos kaikki ympäristöasiat ja kaikki maatalousasiat huitaastaan samaan organisaatiohon niin en usko sen toimivuuteen ... yhteistyötä pitää ehkä enempi lisätä." (mv, Ylistaro 2002)

Toimintaa tulisi jatkaa TE-keskuksen maaseutuosaston kautta. Myös kunnan ympäristösihteeriä pidettiin päteväenä ja hyvänä informaatiolähteenä, johon ensimmäiseksi kannattaa ottaa yhteyttä kuinka asioissa edetään.

"Eikö ne aika pitkälle tuon TE-keskuksen mukana menisi nämä asiat...että ei oisi monella instanssilla." (mv, Kauhajoki 2002)

"Ympäristösihteeriasia...siltä saa varmaan aina pätevää tietoa...ottaa sitten ylempiin instansseihin yhteyttä tai antaa ohjeita mitä pitää tehdä, on edes yks henkilö, josta pääsee alakuhun, jos jotakin tarttee." (mv, Jalasjärvi)

Viljelijät suhtautuvat ympäristötoimenpiteisiin positiivisesti, jos toteuttaminen koetaan järkeväksi. Viljelijöiden parissa on havaittavissa kylläntymistä kasvaviin vaatimuksiin. Toteuttaminen joutuu koetukselle varsinkin silloin, jos niistä on tullut ristiriitaista tutkimustietoa. Tarkempia perusteluita edellytettiin, miksi toimenpiteitä tulee tehdä, ja onko kaikella, mitä vaaditaan, todellista vaikutusta. Viljelijöiden mielestä ympäristötoimenpiteiden lähtökohtana pitäisi olla, että työstä saadaan elanto kohtuullisella työllä. Tällä periaatteella myös ympäristö tulee huomioiduksi.

"Tutkimusta ehdottomasti lisää päätöksien perusteluksi...ei enää lähdetä ilman kunnan perusteluita tekemään minkäänmoisia lisähommia...ottaa pikku hiljaa päähän ja turhauttaa ... Yksinkertaistetaan niitä toimenpiteitä...kaikkia mitä pitäs tehdä, mutt että onko niillä mitään vaikutusta..." (mv, Jalasjärvi 2001)

"Lähtökohtahan...tuotannonharjoittajalla riittää leipä kohtuullisella työmäärällä...sillä lailla toteutettuna jotta tosiaan ympäristö säilyy...pitää silloin keskustella ja suunnitella yhyress, jotta siitä tuloo sellaanen hyvä kokonaaisuus... (mv, Kauhajoki 2001)

Viljelijäyhteistyön lisääminen

Aluetasolla koettiin ongelmalliseksi se, että ylempillä hallintotasoilla on vähän viljelijäkontakteja, siksi hallinnon toimintatapoja pitäisi muuttaa. Ympäristökeskuksessa ja tuottajaliitossa pidettiin tärkeänä, että keskushallinto jalkautuisi kentälle kohtaamaan tilojen arkea. Tämä voisi olla kehittävä mm. säädösvalmistelussa, jotta näkisi miten ympäristönhoito tapahtuu käytännössä. Ympäristösäädöksissä olisi toivottavaa, että ne testattaisiin käytännön tasolla ennen niiden lopullista täytäntöönpanoa. Ministeriöiden ja viljelijöiden vuorovaikutuksessa olisi kuitenkin mietittävä, miten se tapahtuisi molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Myös alue- ja paikallistason yhteistyössä olisi hyvä olla sellainen foorumi, missä voitaisiin anonyymisti pohtia esille tulleita ongelmatapauksia ja etsiä niihin yleisesti hyväksyttäviä ratkaisuja.

"Alue- ja paikallishallinto kohtaa osin sentään keskushallinnon ja...myös viljelijät, mutta keskushallinto ei kyllä kohtaa kauheasti viljelijöitä...keskushallinnolle olisi kehittävä välillä vähän jalkaantua, kun ne tekee siellä sitä säädösvalmistelua...silloin tällöin..." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Viljelijät kritisoivat sitä, että ympäristöpuolella ei oikein ymmärretä maatalouden kehitystä, tilojen laajentamiseen ja kannattavuuteen liittyviä asioita. Ympäristöluvien saaminen laajentamista varten on koettu hankalaksi asutuskeskusten ulkopuolella. Lupa-asioiden pelisääntöihin kaivattiin selvyyttä, jotta viljelijät tietäisivät mitä on edessä, jos harkitsee laajentamista. Toisaalta viljelijät kokivat olevansa 'pakotettuja' laajentamaan toimintaa taloudellisen kannattavuuden vuoksi.

Alue- ja paikallistasolla todettiin maataloushallinnon vertikaalisen yhteistyön sujuvan kohtuullisen hyvin. Parannettavaa olisi kuitenkin valtakunnan tason yhteistyösuhteissa, erityisesti maa- ja metsätalousministeriön, ympäristöministeriön ja MTK:n välillä. Kolmikion keskinäisessä yhteistyössä pitäisi päästä ristiriidattomampaan toimintatapaan, jotta ne eivät heijastuisi muille hallintotasoille. Myös jonkinlaista uudistumista kaivattiin keskus-, alue- ja paikallishallinnon organisaatioilta. Organisaatiot voisivat ottaa oppia muilta toimintamallien kehittämisessä ja toimintojen tehostamisessa. Ehdotettiin esimerkiksi, että vuorovaikutus kaupallisten yritysten kanssa voisi antaa eväitä tehokkuuteen ja toimintamalleihin.

"Yhteistyötä pitäisi tapahtua valtakunnan tasolla, maatalous- ja ympäristöministeriön sekä MTK:n välistä yhteistyötä...toivottiin olevan vieläkin enemmän." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Ympäristöministeriö sai kritiikkiä vähänlaisesta ohjauksestaan. Ympäristökeskusten toiminta perustuu itsenäisyyteen, mutta alueviranomaisten toiminnalle kaivattiin joiltakin osin yhteisiä linjanvetoja. Esimerkiksi nitraattiasetuksen julkaiseminen olisi edellyttänyt ohjeistusta, sillä asetusta on pidetty moniselitteisenä ja hankalana. Toisenlaisiakin esimerkkejä toki mainittiin, sillä turkistarhauksen ympäristön-suojeluohjeen ja turvetuotannon ympäristönsuojeluohjeen tekemisessä alueiden asiantuntijat ovat olleet mukana.

Etelä-Pohjanmaalla yhteistyö viljelijöiden kanssa koettiin hyvin positiivisena asiana. Projekti- ja mallikohdetyössä on lisännyt viljelijätapaamisia. Suorat viljelijäkontaktit ovat rikastuttaneet tehtäväkenttää. Yleensä yhteistyö viljelijöiden kanssa toimii hyvin. Hankaluuksia saattaa ilmetä sellaisissa tapauksissa, joissa kuntaviranomaiset tai naapurit ovat ottaneet yhteyttä ympäristökeskukseen pyytäkseen heidän apuansa jossakin yksittäisessä ongelmatapauksessa.

"Olen kokenut sen erittäin positiivisena. Minusta on kyllä ollut selvä rikkaus siihen verrattuna, ...että kun ei kohtaa itse sitä viljelijää." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

"Yleensä...pärvätään...Kun on valvontatapauksia, jos esimerkiksi kunta pyytää meitä apuun... ne on...hyvin hankalia tapauksia...tyypillinen tilanne...meille soittaa joku naapuri, että sillä on asiat pielessä." (Alueellinen ympäristökeskus 2001)

Viljelijäyhteistyössä on erityisen ansiokasta se, että voi konkretisoida asioita sen mukaan, mitä viljelijät kulloinkin kyselevät. Samalla voi antaa myös oikeaa tietoa asioista, joita viljelijät ovat lukeneet lehdistä tai kuulleet huhupuheina. Epätietoisuutta on ollut monenlaisista asioista kuten nitraattidirektiivistä, lohkojen kaltevuuksista, kyntämisasiosta ja lannan levityksistä. Myös pohjavesialueita koskevat toimet ja monet lupa-asiat hakemusprosesseineen ovat olleet epäselviä.

5.6.3 Ohjauskeinoista ja valvonnasta

Erittäin positiivisena pidettiin sitä, miten hyvin viljelijät ovat omaksuneet ympäristötukijärjestelmän asioita. Muutoksiin sopeuttamisessa oleellisena pidettiin oikeanlaisia lähestymistapoja viljelijöitä kohtaan. Tässä arveltiin, että maataloustoimijoiden hoidettavana ollut ympäristötukijärjestelmän toimeenpano on ollut tuloksellisempi toimintatapa kuin jos sen olisi tehnyt joku muu vieraampi taho. Alkuaikoina oli tärkeää luoda tulevaisuuden uskoa ja kuunnella arkisia huolia, kun muutokset tuntuivat liian suurilta.

"Positiivista pystyy...konkretisoimaan juuri sille tilalle sen mitä heitä askaruttaa, ja oikaisemaan Shellin baarissa kuultuja huhuja ja samoin Maaseu-

dun Tulevaisuuden lehtikirjoituksia, että mitä se nyt tarkoittaa." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

"Olen positiivisesti yllätynyt siitä, kuinka hyvin viljelijät sinänsä omaksuu näitä asioita, kun ei he vaan koe, että joku...agiteeraa ja määrää...Aika tärkeä säilyttää se uskottavuus...kun se säilyy niin paljon saa sanoa...Ihmiset ovat...erilaisia ja heitä pitää lähestyä vielä eri lailla." (Kunnan maaseutuviranomainen 2001)

"Koen koko homman hirveän positiivisena, että viljelijät on kuunnellut niitä minun juttuja, ja he ovat ottaneet ne todesta...saaneet samalla elämänsä...on voitettavana asioita, ettei tämä ole vaan häviämistä." (Kunnan maaseutuviranomainen 2001)

Uusiin toimintatapoihin sopeuttamisessa on erityisen tärkeää asiakkaiden arvostaminen ja kunnioittaminen neuvontatyössä. Tätä on korostettu neuvojille laatu-koulutuksessa. Laatujohtamisessa on asiakkaiden tarpeiden ja toiveiden huomiointi tärkeällä sijalla, jotta saataisiin aikaiseksi tehokkaampaa ja vaikuttavampaa tulosta (Salminen 2004: 92-93). Maaseutukeskuksen toimijan mielestä pitäisi mieluummin katsoa peiliin eikä syyttää, jos neuvonnassa ja edistämistyössä on epäonnistuttu. Viljelijöitä syytetään liian usein kollektiivisesti vesiensuojeluasioissa. Tässä olisikin mietittävä mieluummin sitä, kuinka palautetta annettaisiin. Positiivisia toimintamuutoksia ympäristön- ja vesiensuojelussa on tapahtunut, vaikka maatalous on samalla joutunut sopeutumaan rakennemuutoksiin.

"Kun käy laatu-koulutuksen ja ymmärtää asiakaslähtöisyyden niin, ei asiakkaita voi kovin helposti syyttää, sitten syyttää itseänsä jos epäonnistuu...yritämme...lähestyä ja saada muutoksia aikaiseksi...Liikaa vielä syytetään... viljelijöitä. Jokainen organisaatio...voisi miettiä...miten annettaisiin...positiivisia signaaleita." (Maaseutukeskus 2001)

Viljelijöiltä on tullut negatiivista palautetta ympäristötukijärjestelmän byrokraattisesta luonteesta ja tukirahojen maksatusten viivästymisistä. Paperitöiden lisääntyminen ja valvonta-asiat on koettu raskaaksi. Kuntaviranomaisten syyksi luultiin muun muassa sitä, kun valtiovallan taholta maatalouden tukirahat ovat loppuneet eikä niitä voitu maksaa ajallaan viljelijöille. Tuottajaliitto sai alkuaikoina kielteistä palautetta siitä, että etujärjestö oli lähtenyt ympäristöasioihin mukaan.

"Sitä negatiivista palautettakin aina tulee...lähinnä viljelijät kokee tän byrokraatian liian raskaaksi ja kaikenlaisen valvonnan." (TE-keskuksen maaseutu-osasto 2001)

"Täällä oli vähän tukimarkat kanissa, nehän oli koko Suomessa (2000 syksyllä)...ensiksi haukuttiin...kun viljelijät luuli, että ne (tukirahat) on meistä kiinni." (Kunnan maaseutuviranomainen 2001)

"Kielteistä palautetta...eikö teillä nyt muuta ole kun ruveta näitten hullujen asioitten kanssa vouhkottamaan." (Tuottajaliitto 2002)

Useimpien viljelijöiden mielestä päätöksentekijät eivät ole kuunnelleet viljelijöiden mielipiteitä, sillä määräykset välitetään alue- ja paikallistason organisaatioiden kautta viljelijöille. Yhteistyön todetaan toimivan vain yhteen suuntaan eli keskushallinnosta alaspäin. Tavallinen maanviljelijä ei juuri voi tehdä muuta kuin se, mitä ylhäältäpäin käsketään. Käytännön kokemusten sivuuttamista pidettiin melkoisena epäoikeudenmukaisuutena, sillä ketään ihmistä ei miellytä se, että joku toinen määrää, miten toimitaan.

Ympäristötukijärjestelmä sellaisenaan koettiin varsin hyväksi. Tärkeää olisi se, että tukisopimuksia ja niihin liittyviä ohjeita noudatettaisiin. Suojakaistojen puutteellisuuteen kiinnittivät huomiota erityisesti ympäristöasiantuntijat. Tyytymättömyyttä aiheuttavaa toimintaa voitaisiin parantaa yhteisten 'keskustelu- ja suunnitteluforumien' avulla.

Maataloussektorilla toivottiin, että maatalouden ja ympäristötoimenpiteet perustuisivat jatkossakin sopimukseen, informaatioon ja neuvontaan. Taloudelliset tuet on koettu hyväksi ohjauskeinoksi. Erityistukisopimusten osalta epäkohtana on se, että se ei ole tavoittanut kaikkia viljelijöitä. Rahoituksen lisäämistä ei enää pidetty kovinkaan mielekkäänä, sillä järjestelmään ei haluta mukaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat kiinnostuneet vain rahasta.

"Markka on hyvä konsulentti tai nykyisin euro on hyvä konsulentti...käy viljelijälle kalliiksi, jos jää valvonnassa kiinni " (TE-keskuksen maaseutu-osasto 2001)

Laaja ohjauskeinovalikoima koettiin tarpeelliseksi, joskin sitä pitää edelleen kehittää. Maaseutukeskuksessa esitettiin, että ohjauskeinojen painotusarvoa pohditettiin asia-, ongelma- tai kehityskohtaisista lähtökohdista. Tuottajajärjestössä pidettiin tärkeänä, että viljelijät sitoutetaan sopimusten kautta toimenpiteiden taakse, keskeistä tällöin olisi kannusteisiin ja sopimukseen liittyvä kehitystyö. Sanktiot hyväksytään oleellisena osana ympäristötukijärjestelmää. Niillä on myös tiedostamista lisäävä merkitys.

Useampien viljelijöiden mielestä sopimus pohjainen järjestelmä motivoivana on ollut sen tyyppinen ohjauskeinoyhdistelmä, jonka avulla toimenpiteet tulevat toteutetuksi. Viljelijät tiedostavat, että tehtyjä sopimuksia täytyy noudattaa, muutoin taloudellisia sanktioitaan. Kannusteilla on tuettu kannattavuutta, sillä ensimmäisenä mieleen tulee aina raha, kun jotain pitää tehdä. Rahallisten tukien lisäksi on ollut tärkeää myös se, että ohjeissa sanotaan, mitä toiminnalla tavoite-

taan. Viljelijät käyttäisivät pakotteita vasta silloin, kun muilla keinoilla ei ole päästy haluttuun tulokseen.

"Tärkein tuo taloudelliset kannusteet...kun maataloutta harjoittaa niin kyllä siinä se taloudellinen puoli tuloo aina ensimmäisenä. Sopimuspohjoaset keinot...teherään sopimus...ja molemmat osapuolet sitä sitten toteuttaa." (mv, Kauhajoki 2002)

"Taloudelliset kannusteet, eikö se lisääsi vähän tuota motivaatiota." (mv, Kurikka 2002)

"Taloudelliset kannusteet...kannustetaan ja annetaan ymmärtää, mikä on tavoite ja päämäärä." (mv, Ylistaro 2002)

"Tätä tapaa hyvänä... tekee sopimuksen, jos homma ei pelaa niin on pakotteet." (mv, Ilmajoki 2002)

"Sopimuspohjoaset...varustettuna taloudellisilla kannusteilla, ja tosiaan siten taloudelliset pakotteet tietyistä näissä räjkeissä tapauksissa." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Pakotteet...niitä käyttäisin hätätilass viimeisenä keinona." (mv, Ylistaro 2002)

Tiedolliseen ohjaukseen, ts. informaatioon ja neuvontaan ohjauskeinoina suhtaututtiin kaksijakoisemmin. Toisaalta sanottiin, että informaatiota on riittävästi. Toisaalta sitä kaivattiinkin, jotta kaikki muut omaksuisivat ympäristönäkökulman. Ainakin siitä näkökulmasta, että mitä positiivisia vaikutuksia toimenpiteillä on. Yleensä ihmiset toimivat parhaimmalla mahdollisella tavalla. Maatalouden kuormituksista on puhuttu sekä yleisesti tiedotusvälineissä että erityisesti viljelijätilaisuuksissa. Viljelijät toivat esiin kohtuullisen korkean ympäristötietoisuutensa. He toivat esiin samalla myös sen, että ihan kaikkialla maataloudessa asioita ei ole omaksuttu toivotulla tavalla.

"Informaatio ja neuvonta...sitä vois olla enemmän...kerrotais, että jos sä teet näin niin sitten tuo sinun alajuoksulla menevä joki kuormittuu vähemmän." (mv, Kurikka 2002)

"Sitä on kyllä hyvinkin paljon...jos ne lukoo tarkasti niin kyllä paljon tietää." (mv, Ilmajoki 2002)

Informaatiota pidettiin myös kannustavana ohjauskeinona. Esimerkiksi EU-hakupapereiden lukeminen antaa jo hyvän tietomäärän maatalouden ympäristönsuojelusta. Viljelijöille kohdistettu informaatio pitääkin tulla EU-tukihakemusten täyttöohjeiden mukana. Tällä tavalla tieto tulee sopivassa asiayhteydessä ja sopi-

vassa muodossa. Mainoslehtiset joutuvat kotona pian hukkaan. Ärsyttävin tapa on se, jos viljelijöitä pyydetään ostamaan julkaisuja ja oppaita.

"Ympäristötuki...että mitä sinun pitää tehdä...saadaan ihmiset todella toimimaan. Jos sitten lähetetään joku mainos...niin se heleposti hautautuu sinne paperinippuun." (mv, Ilmajoki 2002)

"Haku- ja tukiaistentäyttöohjeita ... siinä on hyvä tuoda myöskin sitä informaatiota...Pidän aika inhottavana tapana, kun on ollu muutamia julkaisuja...että sun on pakko ostaa." (mv, Kurikka 2002)

Kaikki sukupolvet eivät ole omaksuneet asioita riittävässä määrin. Informaatio saattaa osittain tulla väärässä muodossa eikä saavuta viljelijää, vaikka sitä tulee monelta eri taholta. Sanomalehtien tiedottamista pidettiin liian yleisellä tasolla toimivana. Sen sijasta kaivattiin enemmän alueellisesti tai kuntakohtaisesti kohdennettua uutisointia ja tiedottamista, joissa käsiteltäisiin juuri niille sopivista toimenpiteistä. Tämän tyyppistä tiedottamista viljelijöille voisi hoitaa joku maatalousalan organisaatio.

"Kyllä sitä (informaatiota ja neuvontaa) varmahan vieläkin tarvittaas...ei kaikki oo omaksunu, vanhemmat ihmiset ny ainakaan." (mv, Jalasjärvi 2002)

"Sitä (informaatiota ja neuvontaa) on paljon...ei välttämättä aina saavuta viljelijää... Maaseudun Tulevaisuus informoi paljjon, mutta se monesti tulee valtakunnallisesti...että niitä ei laiteta alueellisesti ... Enemmän ... paikallisella...paremmin sitä pitäis saada kohdennettua." (mv, Jalasjärvi 2002)

Haastatteluissa oli puhetta siitä, voitaisiinko kaikista tilan ympäristöasioista sopia koko sopimuskaudeksi. Laajemmat sopimukset sopisivat valveutuneille viljelijöille, jotka seuraavat asioita ja parantavat ympäristöä, viljelyolosuhteita ja yritystoimintaa tiloillaan. Maatalousviranomaisten kannalta järjestelmä olisi helpompi pitempiaikaisena systeeminä. Sopimukset ovat pääsääntöisesti pysyneet samoina, vuosittaiset muutokset ovat olleet vähäisiä. Noin 40 %:lla tiloista arveltiin olevan valmiuksia laajempien ja kattavampien ympäristösopimusten tekemiseen.

Kokonaisvaltaista suunnitelmaa pidettiin pienempien tilojen kohdalla hyvänä asiana. Suurten tilojen kohdalla sitä ei pidetty kovin helppona muun muassa siksi, että erilaisten mahdollisuuksien laskeminen ja toteuttaminen on vaikeata. Viranomaistyö helpottuisi, mikäli maksatuksesta voitaisiin sopia pidemmälle ajanjaksolle. Ensimmäisellä ja toisella sopimuskaudella viljelijät ovat hakeneet tukien maksatusta vuosittain.

"Noin 40 %:lla tiloista olisi valmiuksia sopia laajempi ja kattavampi sopimus." (TE-keskuksen maaseutuosasto 2001)

Kaikkien Kyrönjoen alueen asiantuntijoiden mielestä ympäristötukijärjestelmässä valvonta on olennaista. Valvonta on moraalinen, asioita aisoissa pitävä tekijä. Valvontaa pitäisi yksinkertaistaa koko EU:n alueella. Esitettiin, että kuntaviranomaisten tarkistuskäynnit tiloilla saattaisivat olla riittäviä, jos niiden lisäksi olisi myös aluetason valvontaa. Kunnan maataloustoimessa valvonnan hajauttamista kuntiin ei pidetty hyvänä ajatuksena. Yhtäältä siksi, kunnissa voi olla aika iso kynnys ilmoittaa TE-keskukselle väärinkäyttötapauksista, vaikka tällaisia ilmoituksia on jouduttukin tekemään. Toisaalta siksi, että kunnan maatalousviranomaisen toiminta voi mennä liian ristiriitaiseksi, jos nykyisten tehtävien lisäksi pitäisi toimia valvojatahona.

"Valvonta kuuluu olennaisena taloudellisiin kannusteisiin, joiden käyttöä täytyykin valvoa." (Tuottajaliitto 2002)

"Kyllä seuranta ja valvontaa täytyy olla, mutta se tapa kuinka se toteutetaan saa tietysti olla mietitty." (Kunnan maaseutuviranomainen 2001)

Tilakohtaisten valvontojen toteuttamista voitaisiin kehittää mm. kiinnittämällä huomiota valvojien ammattitaitoon, asenteisiin ja toimintatapoihin. Valvontakäyntien puutteena pidettiin sitä, että niillä tarkastetaan vain otantaan kuuluvia tukimuotoja eikä muita asioita tarkasteta samalla kertaa, vaikka tarvetta sellaiseenkin olisi.

5.7 Kokoava tarkastelu

Tapaus Kyrönjoki osoittaa, että maatalous- ja ympäristötoimijoiden yhteistyöstä on syntynyt laajapohjainen toimintaverkosto, se keskustelu- ja toimeenpanofoorumina. Yhteistyön juuret ovat 1980-luvun puolella, jolloin alueen tiloille laadittiin ensimmäiset ympäristönhoitosuunnitelmat. 1990-luvun alkupuolelta lähtien yhteistyötä on tehty kansallisten ympäristöohjelmien toimeenpanon puitteissa. Erityisesti EU:n myötä tullut ympäristötukijärjestelmä on tiivistänyt yhteistyön integroituneeksi toimintaverkostoksi. Jokikohtaisen edistämistyön tarpeeseen perustettu Kyrönjoki-neuvottelukunta on myös edesauttanut löytämään yhteisiä päämääriä ja sitoutumaan niihin.

Ympäristötukijärjestelmässä keskeisimpiä organisaatioita ovat Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto, Länsi-Suomen ympäristökeskus ja Etelä-Pohjanmaan maaseutukeskus (neuvontajärjestö). Maaseutuosasto ja ympäristökeskus toimivat työparina, joiden ympärille ympäristön- ja vesiensuojeluyhteistyö Etelä-Pohjanmaalla kytkeytyy. Viranomaisyhteistyötä on täydentänyt koulutusta ja neuvontaa antava maaseutukeskus. Kolmikön keskinäistä yhteistyötä on tuke-

nut Tuottajaliitto toimiessaan yhteistyökumppanina. Tuottajaliitto toimii aktiivisesti Kyrönjoki-neuvottelukunnan kautta, ja sen asema on 2000-luvulla EU:n vesipuidedirektiivin toteuttamisen myötä profiloitunut uudella tavalla neuvottelukunnan toiminnassa. (Ks. kuvio 9.)

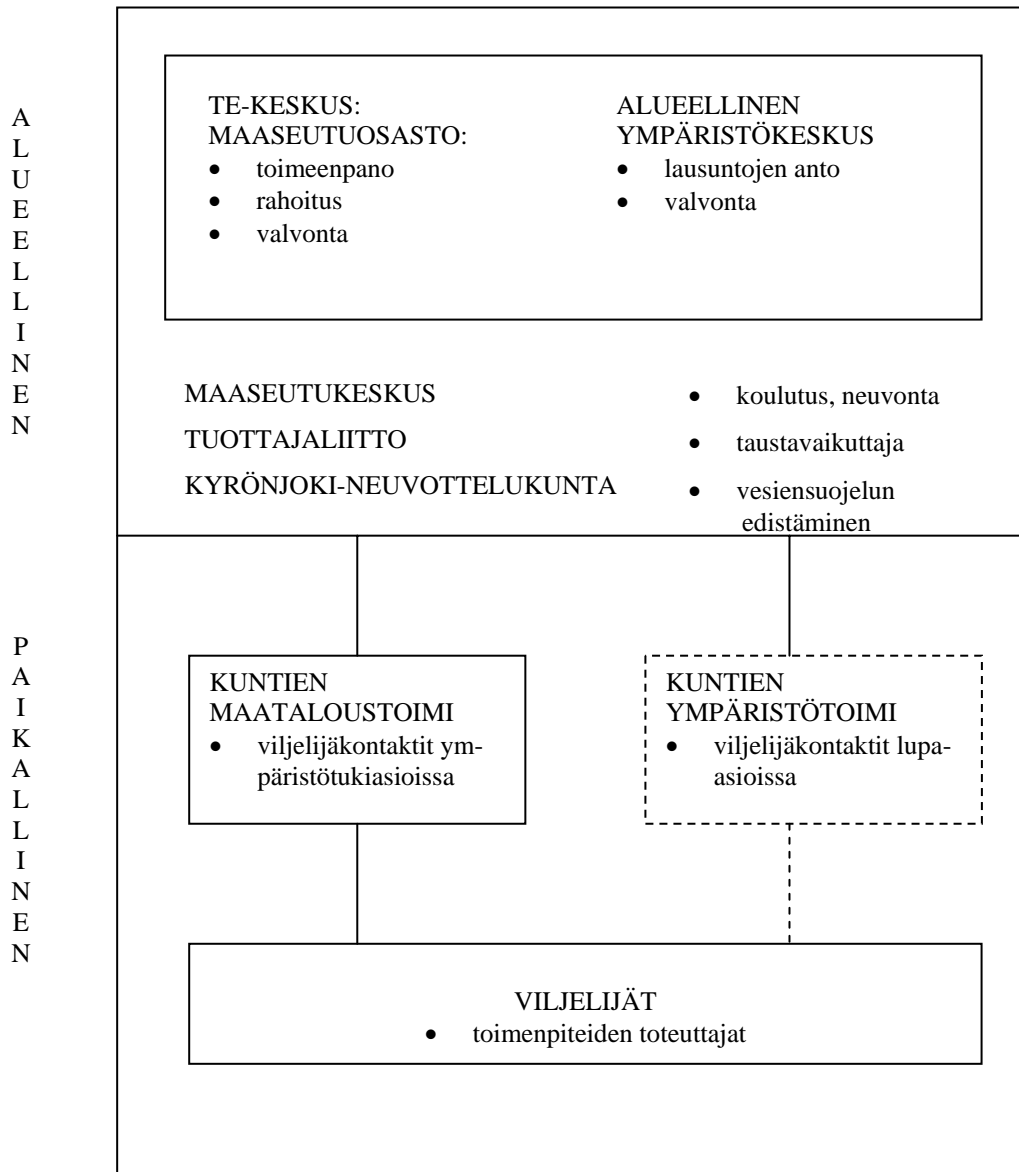
Maaseutokeskuksen intensiivinen ympäristöneuvonta on käynnistynyt ripeässä tahdissa. Viljelijöiden kouluttaminen sekä yhteistyö muiden toimijatahojen kanssa on sujunut varsin mutkattomasti monin eri tavoin. Koulutussisältöjä ja esitevalmisteluja koskeva yhteistyö TE-keskuksen maaseutuosaston ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa on liittänyt neuvontajärjestön kiinteäksi osapuoleksi maatalouden ympäristönsuojelussa ja ympäristötukijärjestelmässä. Muut toimijatahot pitivät Maaseutokeskusta tasavertaisena yhteiskumppanina ympäristötukijärjestelmän toimeenpanossa.

Tämän toimintaverkoston ulkopuolelle ovat jääneet kuntatason maatalousviranomaiset, vaikka heille kuuluu runsaasti ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoasioita. He toimivat useimmiten ensisijaisina kontaktitahoina, joiden puoleen viljelijät kääntyvät ympäristötukiasioissa. Maataloussihteereiden toimivat ympäristötukijärjestelmässä maaseutuosaston kautta, joka välittää ohjeistusta ja informaatiota ongelmatilanteisiin ja -tarpeisiin. Kuntien ympäristösihteerit ovat myös toimintaverkoston ulkopuolella jo siitäkin syystä, että heillä ei ole varsinaisesti ympäristötukijärjestelmään liittyviä tehtäviä. Ympäristösihteerit ovat toimintavaltaisia viranomaisia nitraattiasetukseen ja rakentamiseen liittyvissä asioissa, joita viljelijöiden on myös noudatettava osana ympäristötukijärjestelmän ohella.

Kuntien maatalous- ja ympäristösihteereiden yhteistyön toivottiin kehittyvän vastaavanlaiseksi työparitoiminnaksi kuten maaseutuosaston ja ympäristökeskuksen toimintatapa aluetasolla on. Vastaavanlainen työparitoiminta ei ole riittävässä määrin kehittynyt kuntatasolla. Etelä-Pohjanmaalla joissakin kunnissa maatalous- ja ympäristötoimen välinen yhteistyö on luontevaa, mutta joissakin kunnissa se kangertelee tai sitä ei ole juuri lainkaan. Yhteydenpito toimintaverkostoon parantuisi, jos olisi sellainen yhteinen foorumi, missä kuntataso voisi olla mukana.

Etelä-Pohjanmaalla yhteistyön päämäärät ovat yhteneväisiä kansallisten vesiensojelutavoitteiden, maatalouden ympäristötukiohjelmien ja alueellisten ympäristöohjelmien kanssa. Pääkohtana on vesien tilan parantaminen maatalouden ravinnepäästöjä vähentämällä. Sen lisäksi toimitaan maaseutumaiseman säilyttämiseksi ja luonnon monimuotoisuuden lisäämiseksi. Toimivan yhteistyön ansiosta erilaisia näkökulmia on saatu sovitettua yhteen järkevällä tavalla. Toimeenpanijat ilmentävät sitoutumistaan vesiensojelutavoitteisiin, siksi kuormitusta vähentäviin ja ympäristöä huomioiviin toimenpiteisiin vaikutetaan laajalla rintamalla ja monin eri argumentein. Ympäristötukijärjestelmän suomaan rahoitusta on ymmärrettäväs-

ti haluttu hyödyntää mahdollisimman laajasti, mutta tukiehtoihin sitoutumista on patistettu myös ympäristöllisillä ja imagollisilla tekijöillä.



Kuvio 10. Alueelliset ja paikalliset toimijat Kyrönjoella.

Maataloussektorin nopea liikkeelle lähtö tilojen ympäristönhoitoon ja ympäristötukijärjestelmän toimeenpanoon Etelä-Pohjanmaalla osoittaa toimijoiden reagoimisherkkyyttä muuttuviin olosuhteisiin. Viljelijöiden sopeuttamisessa uudenlaisiin maatalouskäytäntöihin on maaseutukeskus ollut edistäjän asemassa tilakoh- taisten ympäristösuunnitelmien laatijana ja viljelijäkoulutusten toteuttajana. Neu- vontaorganisaatioissa ympäristötoiminnan kehittämiseksi on pyritty vastaamaan kulloisiinkin neuvontatarpeisiin.

Ympäristötukijärjestelmä on tuottanut positiivista kehitystä ympäristöön ja vesiensuojeluun taloudellisten kannusteidensa ansiosta. Perustuksiin osallistuminen on koko ajan ollut yli 90 %, ja erityistukien määrä on noussut toisella kauden aikana. Kyrönjoen alueella ympäristöjärjestelmä koettiin varsin hyväksi, kunhan kaikki viljelijät noudattaisivat sopimiaan ehtoja täysimääräisesti. Järjestelmä koetaan kuitenkin ylhäältä alaspäin ohjautuvaksi. Epäkohdan parantamiseksi useat toimijat esittivät, että viljelijöitä kuultaisiin silloin, kun toimintaohjelmia laaditaan. Tämä siitä syystä, että toimenpiteitä koskevat säännöt ja määräykset olisivat lähtökohtaisesti toteuttamiskelpoisempia käytännön töissä.

Ympäristötukijärjestelmään liittyvä valvonta sai osakseen kritiikkiä, valvontaa ei pidetty kovin yksiselitteisenä asiana. Maatalousviranomaiset pitivät valvontaa raskaana. Etelä-Pohjanmaalla tilojen määrä on suuri eikä kattavaan valvontaan ole mahdollisuutta. Sitä ei myöskään pidetty resurssien käytön kannalta järkevänä. Ympäristöviranomaiset pitivät valvontaa riittämättömänä, se on sinällään puute muutoin hyväksi koetussa järjestelmässä. Resurssien lisäämiseksi ehdotettiin, että osa valmistelu- ja toimeenpanotehtävistä siirrettäisiin kuntien maatalous- ja ympäristötoimen tehtäviksi. Myös vuosittaiset tukihaut voitaisiin poistaa ja siirtyä useampaa vuotta koskevaan tukihakusysteemiin. Tällaisilla tehtävien uudelleen organisoinnilla jäisi alueellisilla viranomaisilla enemmän aikaa valvonta- ja kehittämistehtäviin.

Toimenpiteisiin orientoituminen on EU-kauden alkuaikoina vaatinut kaikilta viljelijöiltä aikamoista mukautumista uudenlaisiin käytäntöihin. Viljelijähaastattelut vuoden 2002 alussa osoittivat, että ympäristötukijärjestelmän ehtoihin oltiin sitouduttu. Sopeutusvaikeuksia ei juurikaan enää muistettu. Järjestelmä oli sisäistetty jopa siinä määrin, että vanha maatalousjärjestelmää ei oikein enää muistettu. Toiveita esitettiin siitä, että maatalouden ympäristöpoliittista yhteistyötä lisättäisiin myös viljelijöiden suuntaan. Erilaisten mielipiteiden olisi tultava esiin riittävän aikaisessa vaiheessa, esimerkiksi suunnitteluvaiheessa, ennen kuin jonkun määräyksen toteuttamisesta tehdään lopullinen päätös. Viljelijöiden kannalta on erityisen tärkeää, että päätöksentekijöillä olisi ymmärtämystä siitä, minkälaisia päätöksiä on mahdollista käytännössä toteuttaa ja mitä ei. Viljelijöitä huolestutti eniten se, rahoitetaanko ympäristötoimenpiteitä tulevaisuudessa vai ei.

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin toteuttaminen alueilla on tuonut uusia tehtäviä jokineuvottelukunnille sekä luonut uusia toimintamuotoja vesiensuojelun suunnittelulle ja kansalaisten osallistumiselle. Uusien vesistökohtaisten toimenpideohjelmien laadintaan voidaan vaikuttaa kuulemismenettelyjen kautta. Kyrönjoella toimenpideohjelman kirjoittajaryhmässä on mukana alueellinen tuottajaliitto.

Nähtäväksi jää, missä määrin viljelijät osallistuvat ja vaikuttavat ohjelmavalmisteluun ja toimenpiteisiin, ja kuinka hyvin paikallinen näkökulma toteutuu.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Strategioiden, ohjauksen ja toimeenpanon tulkinnot ml. Kyrönjoki-case

Tämän tutkimuksen empiirisissä osissa analysoin haastattelu- ja dokumenttiaineistojen perusteella kansallisia vesiensuojelustrategioita ja vesiensuojelupolitiikan kehittymistä maataloudessa, sekä vesiensuojelun toimeenpanoa ja toteuttamista case Kyrönjoella. Jaottelin aineiston temaattisesti siten, että vesiensuojelupolitiikka jäsentyy policy-prosessin kaltaisena prosessina sisältäen ohjauksen, toimeenpanon ja toteuttamisen sekä evaluoinnin (Nakamura & Smallwood 1980; Palumbo & Calista 1990; Vedung 1997, Uusikylä 1999). Osiot eivät etene vaiheesta toiseen ketjumaisesti, vaan ne ovat vuorovaikutteisia, toinen toisiinsa vaikuttavia prosesseja. Prosessiajattelu vapauttaa hierarkkisista rajoitteista ja mahdollistaa mukana olevien toimijoiden löytää omat tapansa toimia ja kehittää niitä (Harisalo et al. 2007: 37-38). Taulukossa 7. kokoan yhteen keskeiset havainnot ympäristöpoliittisista strategioista ja toimeenpanopiirteistä case Kyrönjoella.

Tässä työssä maatalouden vesiensuojelupoliittisen toimintaprosessin tutkimusjakso ajoittuu 1990-luvun vaihteesta vuoteen 2007. Aikakausi on mielenkiintoinen erityisesti dynaamisen luonteensa vuoksi, sillä viitataan julkisen politiikan toiminnalliseen ulottuvuuteen, mikä näkyy julkisina toimintoina ja ohjelmina (Harisalo et al. 2007: 12). Maatalouden ympäristöpoliittisia kehitysvaiheita voidaan tarkastella ohjelmaperusteisina ajanjaksoina. Maatalouden ympäristöpolitiikka käynnistyi siihen liittyvine ohjelmatyöskentelyineen 1990-luvun vaihteessa. Maatalous- ja ympäristösektoreiden sekä sidosryhmien välinen yhteistyö lisääntyi pääosin organisaatiomuutosten ja ympäristöohjelmatyöskentelyjen kautta. Ohjelmat strategioineen kuuluvat keskeisiin strategisen johtamisen välineisiin uudessa julkisjohtamisessa, strategiatyöskentely lisää keskinäistä kumppanuutta ja vuorovaikutusta (Riihinen 1993: 618-619; Sotarauta 1996: 10). Ympäristöpolitiikan uudistamisen taustalla ovat managerialistiset periaatteet (Sairinen 2000: 98). Tällainen kehitys näkyy maatalouden ympäristöpolitiikassa. Kuormituksen hallinta perustuu ohjelmalähtöiseen ja vuorovaikutteiseen toimintatapaan sekä keskustalla että Kyrönjoen alueella Etelä-Pohjanmaalla.

1990-luvun alkuvuosia kuvaa *vapaaehtoisen ympäristönsuojelustrategian* kausi. Tuolloin ensimmäisen maataloutta koskevan ympäristöohjelman laatiminen tapahtui ympäristöministeriön johdolla. Maaseudun ympäristöohjelmassa vuonna 1992 yhteisenä tahdonilmaisuna asetettiin maatalouden toiminnalle ensisijaiseksi tavoitteeksi vesistökuormituksen vähentäminen. Ohjelmat toimivat tavoitteita suuntaavina ja toimintaa ohjaavina foorumeina (Sotarauta 1999: 22-29). Ympäris-

töohjelmien laadinta perustuu maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön, mutta myös muiden sidosryhmien, kuten SYKE:n, MTK:n, neuvonta- ja ympäristöjärjestöjen väliseen yhteistyöhön. Ympäristötoimenpiteitä tuettiin investointituilla ja neuvonnalla. Vesiensuojelun vaateet ovat peräisin Itämeren rehevöitymisestä ja siihen liittyvistä suojelusopimuksista, joilla alueen valtioita velvoitetaan kansallisiin toimiin rannikkovesien tilan parantamiseksi.

Pian edellisen ohjelman jälkeen alkoi uuden ympäristöohjelman valmistelu, kun Suomi oli liittymässä Euroopan Unioniin. EU:n ensimmäistä ympäristötukiohjelmakaudelle 1995-1999 toteutettiin vuodesta 1995 lähtien. Kattavaa ja rahoitukseen perustuvaa ympäristötukijärjestelmää voi kuvata *ympäristötukistrategiaksi*, sillä se antoi todelliset välineet laajemmille vesiensuojelu- ja ympäristötoimenpiteille. Rahoitusjärjestelmän lisäksi ohjelmatyöskentelyssä tapahtui toinenkin olennainen muutos. Kansallisen ympäristötukiohjelman myötä laadintavastuu siirtyi ympäristöministeriöltä maa- ja metsätalousministeriölle. Tämä toimintamallin muutos selkeytti onnistuneesti maatalous- ja ympäristöhallinnon välistä horisontaalista työnjakoa. Maa- ja metsätalousministeriö on vastuussa ympäristötoimenpiteiden sovittamisesta elinkeinotoimintaan. Vastaavasti ympäristöministeriön vastuulla on ympäristönsuojelun kehittäminen ja sen arvioiminen, miten onnistuneita maatalouden ympäristötoimenpiteet ovat.

Ympäristöasioiden sisäistäminen käynnistyi maataloussektorilla vapaaehtoisen ympäristönsuojelustrategian kaudella 1990-luvun alussa. Tietoisuuden lisääntyminen maataloustoimintojen kuormitusvaikutuksista muutti maataloustoimijoiden ja viljelijöiden ympäristöasenteita sekä lisäsi kiinnostusta ympäristöinvestointeihin. Sitten EU:n ja kansalliseen rahoitukseen perustuva ympäristötukistrategia merkitsi ympäristönsuojelun laajentumista ja erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä lähes kaikilla tiloilla. Ensimmäinen EU:n ympäristötukikausi (1995-1999) toimi *mukauttamis- ja sopeuttamisvaiheena*, jonka avulla viljelijöitä ikään kuin "pakotettiin" liittymään järjestelmään ja sen ehtoihin. Maataloustuki suunnattiin uudelleen ympäristötukijärjestelmässä, viljelijöiden toimeentulo muodostuu perustukisopimusehtojen noudattamisesta.

Viljelijöitä totutettiin tukijärjestelmään varsinkin alussa laaja-alaisissa koulutus- ja neuvontatilaisuuksissa. ProAgria maaseutukeskuksen järjestämiä tilaisuuksia Etelä-Pohjanmaalla valmisteltiin alueellisen ympäristökeskuksen, TE-keskuksen maaseutuosaston ja tuottajaliiton yhteistyön avulla. Viljelijä ottivat ensisijaisesti yhteyttä kuntien maataloussihteereihin ympäristötukijärjestelmään liittyvissä asioissa. Suorien viljelijäkontaktien ansiosta kuntien maatalousviranomaiset ja maaseutukeskuksen neuvojat toimivat keskeisinä sopeuttajina uudessa toimintakult-

tuurissa. Maataloustoimijat loivat uskoa tulevaisuuteen kehottamalla viljelijöitä liittymään tukijärjestelmään.

Tavoitteiden muuntamisessa toimenpiteiksi tarvitaan tavoitteisiin suuntautunutta toimeenpanokoneistoa. Toimintaa ohjaavat ohjauskeinot asettavat toimeenpanolle erilaisia vaatimuksia ja toimintatapoja, jotta tieto välittyy kohderyhmille (Hasenfeld & Brock 1991: 464–475; Stenvall 2002: 16). Ympäristötukijärjestelmä taloudellisten kannusteiden ja sanktioiden sekä koulutuksen ja neuvonnan keinoin edellytti laajamittaista organisatorista toimeenpanokoneistoa. Hallinnossa hyödynnettiin olemassa olevia organisatorisia rakenteita, jotta tavoitteet muuntuisivat toimeenpanoprosessien kautta tilatason toimenpiteiksi. Maatalous- ja ympäristöviranomaisten välinen yhteistyö tiivistyi ja vahvistui entisestään ympäristötukijärjestelmän toimeenpanon myötä keskustasolla ja Etelä-Pohjanmaalla. Horisontaaliseen yhteistyöhön ovat aktiivisesti osallistuneet myös neuvonta- ja tuottajaorganisaatiot.

Maataloussektorin osallistuminen kansalliseen ja alueelliseen ohjelmatyöskentelyyn, organisatoristen rakenteiden valmius sekä resurssit myötävaikuttivat siihen, että case Kyrönjoella ryhdyttiin toimeenpanoon nopeassa ja ripeässä tahdissa. Ympäristöyhteistyö oli lähtöisin 1980-luvun lopulta, jolloin maaseutukeskus suuntasi toimintaansa tilojen ympäristöasioihin. Alueellisen toimijaverkoston vahvuutena on sitoutuneisuus vesistökuormituksen vähentämiseen ja aktiivisuus toimenpiteiden jalkauttamisessa käytäntöön. Stenvall (2000) viittaa vahvan toimijaverkoston löytävän vaikutusvaltaisia toimintatapoja. Hildénin et al. (2001) mukaan verkostot, myös epäviralliset, joustavoittavat toiminnan etenemistä, samalla niissä sovitaan yhteen alueellisia ja paikallisia näkökohtia. Maataloushallinnon vahvuudeksi luettiin hyvä vertikaalinen ohjaussuhde ja tiedon kulku organisaatiotasojen välillä. Ministeriöstä tiedon välitys on keskitetysti toiminut TE-keskusten maaseutuosastojen kautta kuntien maatalousviranomaisille. Tietoa toimenpiteet sujumisesta on välitetty samaa kanavaa pitkin ministeriön suuntaan.

Toista ympäristötukiohjelmakautta 2000–2006 voidaan kuvata *vakiinnuttamisvaiheeksi*. 2000-luvun alun haastattelujen perusteella on todettavissa, että ympäristöasioita ei koeta irralliseksi ilmiöksi maataloussektorilla, vaan ne on sisäistetty luontevaksi osaksi toimintaa. Maataloussektorin innokas tarttuminen ympäristöasioihin tapahtui myös siksi, että rahoitusjärjestelmä mahdollisti maatalouden jatkumisen. Ympäristönsuojelun aloittaminen aikoinaan vapaaehtoisella strategialla, vetoamalla viljelijöiden haluun toimia ympäristön hyväksi, toimi positiivisena lähtölaukauksena käytännön toimintojen muuttamiseksi haluttuun suuntaan. EU-aikainen ympäristötukijärjestelmä antoi ennen kaikkea resursseja ja välineitä toimenpiteiden toteuttamiseksi laajemmassa mittakaavassa. Aluksi tuottajajärjes-

töt ja viljelijät suhtautuivat negatiivisesti ympäristötukijärjestelmän pakollisuuteen. Viljelijähaastattelujen perusteella voidaan todeta, he ovat mukautuneet ympäristötukijärjestelmään kohtalaisen hyvin. Toimenpiteiden toteuttamiseen sitoudutaan, kun viljelijät kokevat ne ympäristön kannalta tarpeellisina toimina.

Taulukko 7. Keskeiset tulkinnat maatalouden vesiensuojelustrategioista ja toimeenpanon piirteistä case-Kyrönjoella.

Havainnot strategioiden muuttumisesta	Havainnot toimeenpanon kehittämisestä	Tulkinnat toimeenpanon piirteistä strategioissa
<ul style="list-style-type: none"> vapaaehtoisuuteen perustuva strategia: neuvonta, informaatio, tuet (1992–1994) 	<ul style="list-style-type: none"> maatalous- ja ympäristöhallinnon yhteistyön edellyttäminen 	<ul style="list-style-type: none"> viljelijöiden totuttaminen ympäristönsuojeluun
<ul style="list-style-type: none"> EU:n ympäristötukistrategia: rahoitus- ja ohjausjärjestelmä (1995–1999) 	<ul style="list-style-type: none"> maatalous- ja ympäristöhallinnon yhteistyön tiivistyminen alueelliset ympäristöohjelmat 	<ul style="list-style-type: none"> viljelijöiden sopeuttaminen järjestelmään maataloustoimijat puolestapuhujina
	<ul style="list-style-type: none"> Kyrönjoki-neuvottelukunta 	<ul style="list-style-type: none"> toimenpiteiden rahoittaminen mallitiloilla
<ul style="list-style-type: none"> EU:n ympäristötukistrategia (2000–2006) 	<ul style="list-style-type: none"> yhteistyö saavuttanut vakiintuneet muodot työparityöskentely 	<ul style="list-style-type: none"> ympäristönsuojelu vakiintunut tiloilla
<ul style="list-style-type: none"> EU:n vesipuitedirektiivin toteuttaminen alueilla 	<ul style="list-style-type: none"> vesiensuojelun laajentaminen uusia työryhmiä ja toimintamuotoja jokineuvottelukuntien yhteydessä 	<ul style="list-style-type: none"> kansalaiset mukaan yhteistyöhön Kyrönjoki kansainvälisenä pilottina alueelliset vesienhoitosuunnitelmat, Kyrönjoen kirjoittajaryhmässä mukana tuottajaliiton edustaja
<ul style="list-style-type: none"> EU:n ympäristötukistrategia (2007–2013) 	<ul style="list-style-type: none"> ympäristötukijärjestelmän ja vesipuitedirektiivin yhteensovittaminen 	<ul style="list-style-type: none"> vesistökohtaiset toimenpideohjelmat

EU:n toisen ympäristötukiohjelmakauden 2000-2006 alkuun mennessä maatalous- ja ympäristösektorin horisontaalinen yhteistyö oli vakiintunut keskushallinnon lisäksi myös alueellisella tasolla. Maatalous- ja ympäristöhallinnon välinen yhteistyö toimii ns. työparityöskentelynä. Maa- ja metsätalousministeriö sekä ympäristöministeriö muodostavat työparin keskustasolla, vastaavasti aluetasolla ympäristökeskus ja TE-keskuksen maaseutuosasto toimivat työparina. Työparitoimintaa pidettiin onnistuneena yhteistyömuotona, toimintamallin toivottiin yleistyvän myös kuntien maatalous- ja ympäristöviranomaisten parissa. Haastatteluissa ilmeni, että Etelä-Pohjanmaalla maatalous- ja ympäristöviranomaisten välistä yhteistyötä on joissakin kunnissa, mutta ei kaikissa kunnissa. Kuntayhdistymisten ja seutukuntakehittämisen myötä toimintatapa voinee yleistyä seutu- ja kuntatasolla.

Etelä-Pohjanmaalla maatalous- ja ympäristösektorin välinen yhteistyö 2000-luvulla kehittyi pienryhmätoiminnan suuntaan. Massiivisten koulutus- ja neuvontatilaisuuksien jälkeen tiimityöskentely koettiin joustavammaksi toimintamuodoksi. Tiimityöskentelyn taustalla on halu saada päätöksiä aikaan. Harisalo et al. (2007: 38) viittaavat tällä prosessien tehostamiseen ja kehittämiseen. Toimijayhteistyön rinnalle nostettiin yhä enenevässä määrin asiakaslähtöisyyttä ja paikallisuutta korostavia toimintatapoja. Nämä liittyvät evaluointitutkimukseen ja EU-ohjelmapolitiikan evaluointivaateisiin (Mikwitz 2006: 20–22). Osallistuminen omien asioiden suunnitteluun ja päättämiseen antaa asianosaisille myös mahdollisuuden puolustaa omia etujaan (Fetterman et al 1996; Hildén et al. 2001). Osallistuminen läheisesti EU:n vesipuitedirektiivin toteuttamiseen, kun vesienhoidon suunnittelua siirrettiin alueelliselle ja paikalliselle tasolle, samalla lisättiin kansalaisten mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun. Alueellisessa ohjelman kirjoittajaryhmässä on mukana tuottajajärjestön edustaja.

Suomessa ilman- ja vesiensuojelu on perustunut konsensuaaliseen toimintatapaan (Sairinen 2000: 147). Vuoden 2006 haastatteluissa keskustason horisontaalista yhteistyötä arvioitiin kriittisempään sävyyn. Ministeriöyhteistyö oli kolmannella ympäristöohjelmakaudella muuttunut formaalimpaan suuntaan. Maatalousviranomaisten näkökulmasta toimintatavat ovat enemmänkin kuulemistyyppisiä tilaisuuksia kuin vuorovaikutteista toimintaa. Ympäristötukijärjestelmä on tasaantuneessa vaiheessa, minkä takia uuden luominen on aikaisempaa hankalampaa. Vesiensuojeluohjelmien kehittäminen ei aina etene lineaarisesti eikä konsensuksella välttämättä ratkaista kaikkia ristiriitoja (Aakkula et al. 2006: 60). Ympäristösektorilla kyseenalaistettiin konsensuspyrkimystä, sillä näkemysten yhteensovittaminen ja kompromissien tekeminen on hidasta.

Törmäyskurssille on jouduttu siitä syystä, että hallintoa ja resurssien käyttöä arvioidaan uuden julkisjohtamisen myötä tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden

den kautta (Salminen 1985; Pollitt 1990; Temmes 1996). Nämä hallinnon arviointivat ovat vieraita viljelijöitä, kun kuormitus luvut esitetään julkisuudessa eivätkä eivät mairittele maataloutta. Rahasta on tullut ratkaiseva ja vallitseva tekijä ympäristöasioissa, se puolestaan on nähtävissä intressijärjestössä muutosvastarintana sekä haluttomuutena uudistaa ja kehittää vesiensuojelua. 2000-luvun alussa intressijärjestössä tuotiin esiin, että viljelijät ovat suivaantuneet ympäristötukijärjestelmän byrokraattisuuteen ja valvontaan sekä siihen, että viljelijöitä syyllistetään siitä, että kuormituksen vähentymistä ei ole havaittu tutkimuksissa.

Murrosvaiheessa on hyvä pohtia uudenlaisten toimintatapojen, kustannustehokkaampia keinojen ja toimenpidekokonaisuuksien ohella myös sitä, että rehevöityminen lienee monisyysemmpi ongelma. Mickwitz (2006: 17) viittaa Itämeren rehevöitymisen syntyneen vuosikymmenien aikana, eivätkä toimenpiteiden vaikutukset tule näkymään vuosikymmeniin kumuloitumisen ja sisäisen kuormituksen takia. Ilmastomuutoksilla leutoine talvineen on myös vaikutuksensa. Tämä on hyvin haasteellinen tehtävä kaikille osapuolille. Viljelijöiden sitoutumisen ja ongelman hallinnan kannalta on hyvä löytää sellaisia toimintatapoja, joissa viljelijät voivat osallistua suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin tasavertaisina kumppaneina ja ongelmanratkaisijoina.

Tutkimuskysymysten tarkastelu

Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisissa keskeisenä on hallinnan käsite. Hallinta yhtäältä viittaa valtiokeskeisyyden heikkenemiseen ja verkostomaisen toimijakentän muodostumiseen, mutta toisaalta se kytkeytyy valtaan ja keskittämiseen, ts. hallinnon hallittavuuteen (Stenvall 1995; Anttiroiko ja Haveri 2003). Maatalouden vesiensuojelun toimeenpanoa on delegoitu alueellisille viranomaisille 1990-luvulla. Etelä-Pohjanmaalla moniorganisatorisesta toimintaympäristöstä on kehittynyt toimijaverkosto, joka aktiivisesti toimii vesiensuojelun edistämisen hyväksi. Viime vuosien aikana ympäristöviranomaisia on työllistänyt EU:n vesipuitedirektiivin toteuttaminen alueilla, se on suunnannut yhteistyötä laajoille joukoille kuulemistilaisuuksineen. Toisaalta laaja toimijaverkosto on kehittymässä pienryhmätoiminnan toiminnan suuntaan muun muassa ohjelmatyöskentelyssä ja päätöksentekotilanteissa.

Itämeren suojelusopimuksissa on yhteisesti hyväksyttynä tavoitteena rehevöitymisen vähentäminen rannikkoalueilla. Ympäristöohjelmien strategisessa ohjauksessa lähtökohtana on toimijoiden itse ohjaus ja yhdessä ohjaus. Toimintamalli on lisännyt toimijoiden toimintavapautta ja vastuuta, mutta ei kuitenkaan harkitsemattomasti. Sektorikohtaiset ympäristöohjelmat ovat yhteneviä vesiensuojelun

tavoiteohjelmissa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa. Vesiensuojelun osalta Itämerikomission päätökset, suositukset ja toimenpideohjelmat toteutetaan kansallisesti yksityiskohtaisemmilla tavoite- ja ympäristöohjelmilla. Vesistö-alueittaisia erityispiirteitä on lisäksi kohdennettu alueellisilla ja jokikohtaisilla toimenpideohjelmilla. Etelä-Pohjanmaalla Kyrönjoki-neuvottelukunta on vuodesta 1995 lähtien toiminut aktiivisesti jokialueensa vesiensuojelun hyväksi muun muassa rahoittamalla mallitilakohteita. Neuvottelukunnan rooli on muuttunut EU:n vesiputedirektiivin myötä 2000-luvulla toimijakeskeisemmäksi vesiensuojelutoimenpiteiden suunnittelussa.

Toimintatapa on strategisen hallinnan näkökulmasta lisännyt asianosaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, samalla se on kasvattanut asianosaisten vastuuta omista toiminnoista (Heuru 2003). Maataloussektorin sitoutuminen vesistökuormituksen vähentämiseen on nähtävissä maataloushallinnon ja neuvontajärjestön toiminnassa. Ympäristöhallinnon tavoite saada muut toimimaan ympäristön kannalta järkevällä tavalla tiedollisen ja suunnitteluohjauksen kautta on edennyt ylhäältä alaspäin suuntautuneena ohjauksena viranomaisorganisaatioiden ja sidosryhmäyhteistyön välityksellä.

Maatalous- ja ympäristösektorin yhteistyön kehittymistä tarkasteltiin Knoepfelin (1995) esittämällä malleilla, ne saattavat vaikuttaa organisatorisiin ratkaisuihin ja muuttaa päätöksentekorakenteita elinkeino- ja suojeluintresseistä. Nykyistä integroitunutta sektorimallia, sektoreiden välistä yhteistyötä, pidettiin toimivampana toteuttamismallina. Siinä on hedelmällisesti onnistuttu yhdistämään maatalous- ja ympäristösektorin asiantuntemus. Toiveita läpäisyperiaatteen noudattamisesta esitettiin, mikä tarkoittaisi ympäristöasioiden hoitamista kullakin elinkeinosektorilla. Läpäisyperiaatetta pidetään ainoana oikeanlaisena tapana saada haluttuja muutoksia aikaan. Se osoittaa maataloussektorin sisäistä halua hoitaa ympäristötehtäviä muiden elinkeinotehtävien yhteydessä. Kokonaisvaltainen toimintatapa on yritystoiminnan ja ympäristönsuojelun kustannusten yhteensovittamisessa tärkeää, myös elinkeinon taloudellinen tuntemus on osa kokonaisuuden hallintaa.

Viljelijät toimenpiteistä toteuttavana tahona on ollut ohjeita ja neuvontaa vastaanottava osapuoli, joiden kuuleminen on tapahtunut oikeastaan vasta sitten, kun toimenpiteitä sopimusohjauksella on markkinoitu tiloille. Vaikka kansalaisten roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä vastuuta omista toimistaan on kirjallisuudessa korostettu. Viljelijöiden toimintatapojen muutoksia on ensisijaisesti edistetty suostuttelulla ja ns. vapaaehtoisella pakolla. Toimeentulon riippuvaisuus ympäristötukijärjestelmästä ja siihen liittyvä suostuttelu koulutuksen ja neuvonnan keinoin ovat ne keinot, joilla toimintaa on välitetty viljelijöille. Viljelijöiden vaikutusmahdollisuudet ovat olleet vähäiset, heidän asemansa objektista osalli-

seksi (Pekonen 2005) on edennyt hitaammin kuin muiden maataloussektorin toimijoiden. Kohderyhmän mukaan ottaminen suunnitteluun olisi voinut nostaa esiin heti alussa kysymyksen esimerkiksi yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksesta suhteessa kohdennettujen toimenpiteiden aikaansaannoksiin.

Kyrönjoella toimeenpanoa on toteutettu alueellisilla yleissuunnitteluohjeilla, mallitilaesimerkeillä ja paikallisilla pilottihankkeilla. Ympäristöviranomaisten jalkautuminen tiloille on lähentänyt toimeenpanijoiden ja viljelijöiden kanssakäymistä. Toimenpiteiden edistämistä on hyödyllisempää tehdä viljelijöille tutuissa ympäristöissä ja konkreettisilla malliesimerkeillä. Toimintatavat ovat osoittautuneet neuvontaa ja informaatiota tuloksekkaimmiksi, niiden kautta viljelijät ovat helpommin ryhtyneet toteuttamaan toimenpiteitä tiloillaan.

Ohjaukeinoja voidaan evaluoida mm. staattisen ja dynaamisen vaikuttavuuden näkökulmasta (Hildén et al. 2001). Kun tavoitteiden muuttuminen tuotoksiksi ja niitä seuraaviksi vaikutuksiksi näkyy vasta aikojen päästä, on liian aikaista ja turhauttavaakin keskittyä kuormituksen vähentämiseen. Siitä syystä tarkastelin tavoitteiden edistymistä ja toimeenpanoa prosessitulosten avulla, nämä liittyivät vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön sekä sitoutumiseen ja vastuuseen. Vaikka usein puutteelliset resurssit sekä toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat heikentävät vaikuttavuutta, niin näen kuitenkin, että kaikilla toiminnoilla ja ohjaukeinoilla on ollut staattista vaikuttavuutta. Ne ovat tukeneet ja vaikuttaneet myönteisesti tavoitteen saavuttamiseen, vaikka prosessi onkin kesken. Voidaan puhua myös dynaamisesta vaikuttavuudesta mm. mallitilaesimerkkien, jätteen hyödyntämisen ja teknisten puhdistusmenetelmien osalta. Tämä jälkimäinen prosessi on vielä keskeneräinen, sillä ympäristöyrittäjäyys, mikä on vielä vieras ajatus viljelijöille, tuonee innovaatioita ja uusia mahdollisuuksia maaseudulle ja kuormituksen vähentämiseen.

Tutkimus syventää induktiivisen luonteensa ansiosta tietoa ohjauksen ja toteuttamisen välisistä prosesseista sekä toimijoiden välisistä suhteista. Ohjauksen ja sääntelyn kohteena olevien näkemykset ovat toimeenpanotutkimuksissa jääneet vähemmälle huomiolle. Tutkimustulosten perusteella prosessista toivottiin kokonaisvaltaisempaa kuvaa, mikä sisältää myös kohderyhmän osana prosessia. Kerätyn aineiston ja tutkimusjoukon subjektiivisten kokemusten perusteella on luotu kuva kokonaisvaltaisesta toimintaprosessista, jonka puitteissa tuodaan esiin ohjaus- ja kehittämistarpeita. Teoreettisen selkiyttämisen avulla pyritään lisäämään ilmiön ymmärrettävyyttä. Käytännössä tutkimus toimii palautteen antajana, kun eri osapuolet tulevat tietoisiksi toistensa kokemuksista ja käsityksistä.

Tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi olen eritellyt tutkimusvaiheet ja esitellyt haastattelujen tekoon liittyviä vaiheita. Olen tehnyt selkoa sekä haastatelta-

vien valinnasta, määrästä ja haastattelun tyypistä että haastattelupaikoista ja -kestoajasta. Edellä mainitut tekijät parantavat laadullisen tutkimuksen luotettavuutta, reliabiliteettia (Hirsjärvi et al. (2000: 213–215). Kaikki haastattelut on nauhoitettu lukuun ottamatta vuonna 2006 puhelimitse suorittamiani haastatteluja, jotka täydensivät aikaisempia haastatteluvaiheita. Kirjasin puhelinhaastattelun aikana keskeisimmät asiat paperille ja kävin ne vielä läpi uudelleen heti puhelinkeskustelun päätyttyä, jotta en unohtaisi mistä puhuimme. Jos jokin asia olisi jäänyt epäselväksi, niin olisin soittanut haastateltavalle saman tien uudestaan selvittääkseni sen.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa se, että teksteissä käytetään suoria lainauksia (emt. 15). Niiden tarkoitus on rikastuttaa empiirisiä tutkimusosioita, jotta tiedetään, mihin päätelmät oikeastaan perustuvat. Käytin haastatteluissa tutkimuksen teemojen mukaan laadittuja kysymyslomakkeita, joihin haastateltavat vastasivat yleensä numerojärjestyksessä. Kysymyslomake auttoi haastateltavia jäsentämään tutkimusilmiötä teemojen avulla.

Tutkimustuloksia on peilattu muihin tutkimuksiin. Tutkimustulosten osalta on havaittavissa yhtäläisyyksiä muiden tutkijoiden havaintojen kanssa. Luotettavuutta lisää haastattelujen suorittaminen useampana eri ajanjaksona. Näistä saatujen havaintojen perusteella voi sanoa, että tulokset ovat samansuuntaisia. Jos tuloksissa on kovin paljon vaihtelua, niin sitä ei voi pitää luotettavana (Hirsjärvi et al. 2000). Tutkimuskohteen monipuolisemman analyysin tekemiseksi tutkimukseen valittiin useampia eri näkökulmia omaavia haastateltavia. Tutkimusvaiheiden perusteella voinee todeta, että haastateltavat ovat ilmaisseet todellisen mielipiteensä. Jälkikäteen arvioituna tutkimusmenetelmät mittasivat niitä asioita, joita oli tarkoitus saada selville. Tutkimusprosessin etenemisen kannalta kysymysten määrää olisi kannattanut vähentää.

Kehittämissuhteita ja jatkotutkimuksen suuntaaminen

Maataloudessa vesiensuojelutoimenpiteiden tehostaminen on haasteellista, viljelijöiden parissa on havaittavissa väsymystä jatkuvien vaatimusten edessä. Tärkeää on se, kuinka onnistutaan välttämään toimijoiden ja kohderyhmien väsyminen tehostamisvaateiden edessä. Ympäristöstrategioilla on sopeutettu viljelijät vesiensuojelutoimenpiteisiin, mutta parannettavaa löytyy toimenpiteiden kohdentamisessa ja erityistukitoimenpiteiden laajentamisessa. Tiloilla on tehty varsin pitkään toimenpiteitä, mutta niiden vaikutuksia ei ole voitu tutkimuksilla osoittaa. Tämä voi viljelijöistä tuntua turhauttavalla jatkua haluttua toimintaa.

Uuden julkisjohtamisen tapa tarkastella hallinnonalojen toimintaa tulosten ja vaikuttavuuden näkökulmista on resurssien käytön kannalta järkevää ja ymmärrettävää. Asiakkaiden näkökulmasta huomion kiinnittäminen vesiensuojelutoimenpiteiden vähäisiin vaikutuksiin on syyllistävää eikä kannusta jatkamaan. Vesiensuojelun tehostamisen aktivointia ja motivointia ei voi johtaa negatiivisista lähtökohdista. Toimintaa pitäisi arvioida enemmän prosessivaiheiden perusteella. Merkittävää on erottaa se, mitä vesiensuojelussa tapahtuu lyhyellä aikavälillä ja mitä taas pitkällä aikavälillä.

Vesien laadun hitaaseen paranemiseen ja maatalouden kuormituksen ongelmallisuuteen kiinnitetään jatkossakin huomiota. Tuloksellisen ja kannustavan ilmapiirin luomiseksi on parannettava viljelijöiden osallistumismahdollisuuksia. Sopimusohjauksessa tuottajalähtöisempi lähestymistapa antaa hallittavalle vaikuttaa sopimukseensa. Toinen tapa yhteistyössä on se, että viranomaiset kohtaavat viljelijät tasavertaisina kumppaneina. Sosiaalisen ulottuvuuden ansiosta ristiriidoilta ei tällöinkään välttyä, mutta yhteistyössä löytynee kestävämpiä ja kattavampia ratkaisuja. Inhimillinen toimintatapa ja kasvojen saaminen hallinnolle edesauttaa siinä, että vaateet eivät tunnu kiusanteolta. Kasvottomuus kohdistuu ennen kaikkea ministeriöihin.

Maataloushallintoon kohdistuva kritiikki johtuu myös siitä, että maataloushallinnon rooli on ristiriitainen, yhtäältä se kehittää elinkeinotoimintaa ja yhteen sovitaa ympäristöasioita, ja toisaalta myös rahoittaa ympäristötoimenpiteitä ja valvoo toimenpiteiden toteuttamista. Valvontaan sisältyy sekä viranomais- että tilavalvontaa. Toimeenpanossa välittäjien roolia on vahvistettava neuvonnallisempaan suuntaan sanktioinnin sijaan. Hallinnollisten ja taloudellisten keinojen yhteensovittamisen kehittäminen voisi olla uusi tapa hoitaa ympäristönsuojelua. Samalla on pohdittava järjestelmän yksinkertaistamista hallittavuuden parantamiseksi.

Viljelijöiden kannalta on olennaista, että he toteuttavat toimenpiteitä asetettujen ehtojen ja sopimusten mukaisesti. Näin he voivat saada yhteiskunnallisen hyväksynnän toiminnoilleen ja oikeutuksen käyttää budjettivaroja toimenpiteiden toteuttamiseen siinä määrin kuin se poliittisesti katsotaan tarpeelliseksi. Kyse on tällöin resurssien ja toimenpiteiden tarkemmasta kohdentamisesta sekä siitä, millainen ympäristöllinen imago viljelijöistä toimenpiteiden toteuttajana syntyy kansalaisten keskuudessa. Näillä on positiivista vaikutusta myös tuotannon ja tuotteiden laadullisiin kysymyksiin, kuten mahdollisesti myös tuotannon ja eläinten hyvinvoinnin eettiseen imagoon.

Ohjelmaperusteinen toimintatapa on edennyt ylhäältä alaspäin etenevänä ohjausprosessina. Siinä on unohdettu viljelijöiden näkökulmat, on luotettu enemmän etujärjestöjen edustajiin. Viljelijöiltä on edellytetty tukiehtoihin sitoutumista ja

sopimusten noudattamista, vastuu on jätetty viljelijöille. Vesiensuojeluhallinnan lähtökohtana on, että kaikki asianosaiset tahot, sidosryhmät ja kansalaiset ovat yhdessä suunnittelemassa ja päättämässä, millä tavalla asioita voidaan ratkaista ongelma-alueella.

Maatalous- ja ympäristöviranomaisten on kehitettävä yhteistyötä, jotta uusia, toimivia toimintamalleja saataisiin käyttöön. Alueen ympäristöviranomaiset ovat jalkautuneet pellon reunoille hanke- ja projektityöskentelyissä, mutta keskushallinnon jalkautumista kaivattiin. Maatalous- ja ympäristöviranomaisten yhteistyö keskus- ja alueella on muotoutunut työparityöskentelyksi. Kuntien maatalous- ja ympäristösihteereiden pitäisi kehittää keskinäistä yhteistyötä vastaavaan työparityöskentelyn suuntaan.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aakkula, Jyrki, Pekka Jokinen, Minna Kaljonen & Laura Kröger (2006). *Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen*. MTT:n selvityksiä 127. Tampereen Yliopistopaino – Juvenes Print.

Ahonen, Pertti (1998). Jotta arviointi olisi jotakin, se ei voi olla kaikkea. *Hallinnon Tutkimus* 17: 4, 257–261.

Ahonen, Pertti (2001). Evaluaatio-oppia edistysville. *Hallinnon Tutkimus* 20: 3, 102–110–117.

Alanen, Aulikki, Leila Suvantola & Iris Lappalainen (1998). Lakeja ja ympäristöohjelmia. Teoksessa: *Suomen luonnon monimuotoisuus*, 228–239. Toim. Iris Lappalainen. Helsinki: Oy Edita Ab.

Alter, Catherine & Jerald Hage (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park et al.: Sage.

Andersen, Mikael Skou (1993). *Governance Green Taxes: Implementing Clean Water Policies in Denmark, France, Germany and the Netherlands 1970–1990*. Aarhus University: Department of Political Science.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Arto Haveri (2003). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 137–153. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Atkinson, Michael M: & William D. Coleman (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5: 2, 154–180.

Bardach, Eugene (1982). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts – London: The MIT Press.

Barrett, Susan & Colin Fudge (eds) (1981). *Policy and Action. Essays on the Implementation of the Public Policy*. London – New York: Methuen.

Calista, Donald J. (1986). Linking policy intention and policy implementation: The role of the organization in the integration of human services. *Administration and Society* 18: 2, 263–286.

Christiansen, Peter Munk & Lennart Lundqvist (1996). Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model? Teoksessa: *Governing the Environment. Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*, 337–361. Ed. Christiansen, Peter Munk. Nord 1996:5. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure. Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Dente, Bruno (1995). Introduction: The Globalization of Environmental Policy and the Search for New Instruments. Teoksessa: *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Ed. Bruno Dente. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.

Dunsire, Andrew (1978). *The Execution Process*, Volume I. Implementation in a Bureaucracy. Oxford: Martin Robertson & Co Ltd.

Eckerberg, Katarina (1987). *Environmental Protection in Swedish Forestry. A study on the Implementation Process*. Umeå: Department of Political Science.

Eckerberg, Katarina & Anita Niemi-Iilahti (1996). *Implementation of Agri-Environmental Policy in the Nordic Countries. Comparing the Local Use of Policy Instruments – the Issue of Diffuse Water Pollution*. Occasional Papers 2. Vaasa: University of Vaasa, Centre for Comparative Public Policy and Management.

Elmore, Richard. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy* 26: 2, 185–228.

Elmore, Richard. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly* 94: 4, 601–616.

Elmore, Richard. F. (1982). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. Teoksessa: *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, 18–35. Ed. W. Williams. Chatham, NJ: Chatman House Publishers, Inc.

Elmore, Richard. F. (1985). Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. Teoksessa: *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, 33–70. Eds K. Hanf & T. A.J. Toonen. Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Eskola, Jari (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa: *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 133–157. Toim. J. Aaltola & R. Valli. Jyväskylä: PK-kustannus.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1999). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 3. painos. Tampere: Vastapaino.

Fetterman, David M. (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Fetterman, David M., Shakeh J. Kaftarian & Abraham Wandersman (toim.) (1996). *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-assessment and Accountability*. Newbury Park, CA: Sage.

Furman, Eeva, Harri Dahlström & Risto Hamari (1998). *Itämeri – luonto ja ihminen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Goggin, Malcolm L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester & Laurence J. O'Toole, Jr (1990). *Implementation Theory and Practise: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois & London, England: Scott, Foresman and Company.

Grönroos, Juha (2006). Maatalouden ympäristötukea voidaan tehostaa. Pääpaino vesistökuormituksen vähentämisessä. *Turun Sanomat* 20.8.2006.

Grönroos, Juha, Seppo Rekolainen, Reetta Palva, Kirsti Granlund, Ilona Bärlund, Antero Nikander & Yki Laine (1998). *Maatalouden ympäristötuki. Toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset v. 1995–1997*. Suomen ympäristökeskus, Suomen ympäristö 239. Helsinki: Edita.

Guba, Econ G. & Yvonna S. Lincoln (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

Haila, Yrjö & Pekka Jokinen (2001). Tulkintoja ympäristöpolitiikasta. Teoksessa: *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*, 273–289. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Hakola, Jaana, Varpu Kujanpää & Liisa Maria Rautio (1997). *Maatalouden ympäristöohjelma Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueella*. Vaasa: Länsi-Suomen ympäristökeskus.

Hakkarainen, Erja (2000a). Hallinto ja lainsäädäntö tarjoavat mahdollisuuksia vaikuttaa. Teoksessa: *Paremmän ympäristön käsikirja. Keinoja vaikuttaa*, 21–33. Toim. Satu Lehto. Turun yliopisto: Täydennyskoulutuskeskus.

Hakkarainen, Erja (2000b). Kiellot, velvollisuudet ja luvat ympäristön suojelun välineinä. Teoksessa: *Paremmän ympäristön käsikirja. Keinoja vaikuttaa*, 79–94. Toim. Satu Lehto. Turun yliopisto: Täydennyskoulutuskeskus.

Harisalo, Risto, Timo Aarrevaara, Jari Stenvall & Petri Virtanen (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Harrinvirta, Markku, Petri Uusikylä & Petri Virtanen (1998). *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7. Helsinki.

Hasenfeld, Yeheskel & Thomas Brock (1991). Implementation of Social Policy Revisited. *Administration and Society* 22: 4, 451–479.

Hautamäki, Lauri (1995). *Maaseutu elää*. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus* 21:1, 4–19.

Haveri, Arto (2003). Seutukunta- ja maakuntahallinto. Teoksessa: *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*, 217–235. Toim. Ari-Veikko Anttiroiko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Heikkilä, Tapio (2000). *Suomalainen kulttuurimaisema*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Helenius, Ralf (1990). *Förstå och bättre veta*. Stockholm: Carlssons.

Hermansson, Ann-Sofie & Marko Joas (1996). Finland. Teoksessa: *Governing the Environment. Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*, 105–177. Nord 1996: 5. Toim. Peter Munk Christiansen. Århus: AKA-PRINT A/S.

Heuru, Kauko (2003). *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hietaniemi-Virtanen, Niina (2002). *Onko suomalaisissa kunnissa supistamispolitiikkaa? Kuntien perusopetusmenojen supistamistavoitteet ja niiden toimeenpano valituissa tapauskunnissa 1990-luvulla*. Acta Wasaensia No 96, Hallintotiede 6. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hildén Mikael, Per Mickwitz, Jukka Similä & Stefan Sjöblom (2001). Ohjauskeinojen monitieteellinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi syömäkelvoton sillisalaatti vai herkullinen brunssi. *Hallinnon Tutkimus* 20: 3, 126–138.

Hill, Michael (1997). Implementation Theory: Yesterday's Issue? *Policy and Politics* 25: 4, 375–385.

Hjern, Benny & Chris Hull (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research* 10, 105–115.

Hjern, Benny & David Porter (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organizational Studies* 2: 3, 211–227.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2000). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Hoffrén, Jukka (1994). *Ympäristötaloustieteen perusteet*. Tampere: Gaudeamus.

Hood, Christopher C. (1983). *The Tools of Government*. London: MacMillan Press.

Howlett, Michael (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instruments Choice. *Policy Studies Journal* 19: 2 (Spring), 1–21.

Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen. Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Acta Wasaensia No 73, Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko (2000). Kohti monikansallista maaseutupolitiikkaa. Teoksessa: *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 13–20. Toim. Hyyryläinen, Torsti & Pertti Rannikko. Tampere: Vastapaino.

Ihamuotila, Risto & Jukka Kola (1995). Poliitiikka, talous ja maatalouspolitiikka Suomessa. Teoksessa: *Maatalous tienhaarassa*, 20–41. Agriculture at the Crossroads. Lauri Kettusen 60-vuotisjuhlajulkaisu. Helsinki: Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 77.

Joas, Marko (2001). *Success Factors for Local Agenda 21 in the Baltic Sea Region*. Toim. Björn Grönholm, Marko Joas & Maria Nordström. Åbo Akademi.

Jokinen, Pekka (1995). *Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970–1994*. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja 116. Turku: Turun yliopisto.

Jokinen, Pekka (1998). Muuttuva maatalouspolitiikka ja ympäristökysymys. Teoksessa: *Ympäristön ehdoilla? Maaseudun mahdollisuudet ja haasteet*, 163–173. Toim. Jaana Gustafsson & Eeva Nuotio: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.

Jokinen, Pekka (2001). Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa: *Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka*, 78–88. Toim. Yrjö Haila & Pekka Jokinen. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Kaljonen, Minna (2002). *Ympäristötuen paikallisia sovellutuksia. Tapaustutkimus Lappajärven valuma-alueelta*. Alueelliset ympäristöjulkaisut 285. Helsinki, Länsi-Suomen ympäristökeskus.

Kemppinen, Reijo (2000). *Suomi Euroopan unionissa*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

- Kettunen, Pekka (1994). *Implementation in a Multi-organizational Setting. Local Networks in Environmental Health Policy*. Turun yliopiston julkaisuja sarja B osa 207. Turku: Turun yliopisto.
- Kickert, Walter (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "managerialism". *Public Administration* 75: 4, 731–752.
- Klijn, E.H. & J.F.M. Koppenjan (2000). Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management* 2: 2, 135–158.
- Knoepfel, Peter (1995). New institutional arrangements for a new generation of environmental policy instruments: Intra- and interpolicy-cooperation. Teoksessa: *Environmental Policy in Search on New Instruments*, 37–54. Toim. Bruno Dente. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.
- Koikkalainen, Kauko, Kaisu Haataja & Jyrki Aakkula (1999). Maatalouden ympäristötuen perustuen merkitys maatilojen taloudelle. Teoksessa: *Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999:n taloudellinen analyysi. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti*, 78–133. MTTL julkaisuja 90. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Koivisto, Raimo (2005). *Sosiaalipalvelujen yhteistoiminnallisuus kunnallisissa strategioissa*. Acta Wasaensia No 149, Hallintotiede 10. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Krogars, Marco (2006). Puolueeton virkamies on illuusiota. Vieraskynä. *Helsingin Sanomat* 24.7.2006.
- Kuhmonen, Tuomas, Juha Siikamäki & Heikki Keränen (1994). *EU:n maatalouden ympäristötuki ja sen soveltaminen Suomessa*. Sonkajärvi: Suomen aluetutkimus FAR.
- Kumpulainen, Mikko (1994). Maatalouden ekostrategiat. *Maaseudun uusi aika, maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 2, 12–22.
- Kumpulainen, Mikko (1999). *Maan ja talouden välissä. Viisi kertomusta suomalaisen maatilan luontosuhteen muutoksesta*. Joensuun yliopisto: maantieteen laitos, Julkaisuja 5. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Kvale, Steinar (toim.) (1989). To validate is to question. Teoksessa: *Issues of Validity in Qualitative Research*, 73–92. Lund: Studentlitteratur.
- Lane, Jan-Erik (1983). The concept of implementation. *Statsvetenskaplig tidskrift* 86: 1, 17–40.
- Leivonen, Jorma (toim.) (2005). *Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 – toteutumisen arviointi vuoteen 2003 asti*. Suomen ympäristö 811. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

Linder, Stephen H. & B. Guy Peters (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy* 9: 1, 35–58.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Luoma, Pentti (2002). *Vihreät viirit. Muutos ja pysyvyys Maa- ja metsätaloustuotajain Keskusliiton ympäristöpoliittisissa näkemyksissä vuosina 1980–2000 Maa- ja metsätaloustuottaja-lehden valossa*. Oulu: Oulu University Press.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia No 113, Hallintotiede 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Löwgren, Marianne & Ronnie Hjorth (1994). *Environmental Policies in Poland, Sweden and the Netherlands. A Comparative Study of Surface Water Pollution Control*. Linköping University: Department of Water and Environmental Studies.

Malinen, Pentti (2000). Yhdentävän maaseutupolitiikan eurooppalainen tausta. Teoksessa: *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 21–45. Toim. Torsti Hyyryläinen & Pertti Rannikko. Tampere: Vastapaino.

Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.

Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier (1989). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham etc.: University Press of America.

van Meter, D. S. & C. E. van Horn (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society* 6: 4.

Metsämuuronen, J. (2000). *Laadullisen tutkimuksen perusteet*. Metodologia-sarja 4. Helsinki.

Mickwitz, Per (2006). *Environmental Policy Evaluation: Concepts and Practice*. Vaajakoski: Gummerus Oy.

Mitikka, S., R. Britschgi, K. Granlund, J. Grönroos, P. Kauppila, R. Mäkinen, J. Niemi, S. Pyykkönen, A. Raateland & K. Silvo (2004). *Report on the Implementation of the Nitrates Directive in Finland 2004*. The Finnish Environment 741. Helsinki.

Mäkinen, Heikki (2005). *Vesienhoidon hallinta Suomessa. Vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpano vuorovaikutteisen suunnittelun näkökulmasta*. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B51.

Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St Martin's Press.

Naschold, Frieder (1995). *The Modernization of Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*. Helsinki: Ministry of Labour.

Nelimarkka, Kirsi & Liisa Maria Rautio (2001). *Miksi vesiensuojelu ei etene? Lappajärvi Life-projektin asennekyselyjen tuloksia*. Alueelliset ympäristöjulkaisut 236. Vaasa: Länsi-Suomen ympäristökeskus.

Niemi-Iilahti, Anita (2002). Verkostoparadigma ja implementaatiotutkimus. *Hallinnon tutkimus* 3: 21, 209–220.

Niemi-Iilahti, Anita (2003). Paikallinen uusi hallintatapa – haaste tutkijoille ja käytännön toimijoille. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2, 157–158.

Niemi-Iilahti, Anita & Outi Myllymäki & Anu Mäkinen (1997). *EU ohjausstrategioiden uudistajana. Taloudelliset ohjauskeinot suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia No 218, Hallintotiede 23. Vaasa.

Niemi-Iilahti, Anita & Briitta Vilkki (1995). *Organisaatioiden vuorovaikutus ympäristöpolitiikan toimeenpanossa. Maa- ja metsätalouden vesiensuojelutavoitteiden toimeenpano Vaasan läänissä*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia No 195, Hallintotiede 20. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Niiniluoto, Ilkka (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Otava.

Niiniluoto, Ilkka (2002). *Johdatus tieteenfilosofiaan*. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Kolmas painos. Keuruu: Otava.

Nousiainen, Jaakko (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Porvoo – Helsinki – Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Nyroos, Hannele (1994). *Water Quality Assessment in Water Protection Planning*. Publications of the Water and Environment Research Institute, 14. National Board of Waters and the Environment, Helsinki.

Oksanen, Annukka (2003). *Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa: tapaustutkimuksena Natura 2000 -ympäristökonflikti Lounais-Suomessa*. Turku: Turun yliopisto.

Oulasvirta, Lasse, Jukka Ohtonen & Jari Stenvall (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002: 19. Helsinki: Edita Prima Oy.

Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista (1990). Opening up the black box: Implementation and the policy process. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Black Box*, 3–17. Eds Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York et al.: Greenwood Press.

Palva, Reetta, Katri Rankinen, Kirsti Granlund, Juha Grönroos, Antero Nikander & Seppo Rekolainen (2001). *Maatalouden ympäristötuen toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 1995–1999*. MYTVAS-projektin loppuraportti. Suomen ympäristö 478. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

Patton, Michael (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. California: The Regents of the University of California.

Patton, Michael (1997). *Utilization-focused Evaluation. The New Century Text*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Pekonen, Kyösti (2005). *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa*. Helsinki: Yliopistopaino.

Peters, B. Guy (2000). Julkisen hallinnon vertailun välttämättömyys ja vaikeus. Teoksessa: *Hallintovertailun metodologia*, 185–208. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia No 234, Hallintotiede 26. Vaasa.

Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*. Fifth edition. London: Routledge.

Piirainen, K. & A. Suikkanen (1993). Toimeenpanotutkimus. Osa 2. *Janus* 1, 20–23.

Pitkänen, Heikki (1994). *Eutrophication of the Finnish Coastal Waters: Origin, Fate and Effects of Riverine Nutrient Fluxes*. Publications of the Water and Environment Research Institute, 18. National Board of Waters and the Environment, Helsinki.

Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform, a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1984, alkuperäinen 1973). *Implementation. How Great Expectations Are Dashed in Oakland or Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley jne.: University of California Press.

Pyykkönen, Sonja, Juha Grönroos, Katri Rankinen, Pirkko Laitinen, Eija Karhu & Kirsti Granlund (2004). *Ympäristötuen mukaiset viljelytoimenpiteet ja niiden vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 2000–2002*. Suomen ympäristö 711. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

Rannikko, Pertti (1994). Maaseutu on useimmille vain maisema. *Maaseudun uusi aika, maaseutututkimuksen ja -politiikan aikakauslehti* 2, 3–4.

Rannikko, Pertti (1995). Ympäristötietoisuus ja ympäristöristiriidat. Teoksessa: *Näkökulmia ympäristösosiologiaan*, 65–91. Toim. Pekka Jokinen, Timo Järvikoski & Pertti Rannikko. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A: 33. Turku, Painosalama Oy.

Rautio, Liisa Maria (toim.) (2003) *Lappajärvi Life. Yhteistyöllä vesistöt kuntoon!* Vaasa: Länsi-Suomen ympäristökeskus, Ykkös-Offset Oy.

Rekilä, Eila (2006). *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä.* Acta Wasaensia No 159. Hallintotiede 11. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Rekolainen, Seppo (1993). *Assessment and Mitigation of Agricultural Water Pollution.* Publications of the Water and Environmental Research Institute, 12. Helsinki: National Board of Waters and the Environment.

Rekolainen, Seppo, Lea Kauppi & Eila Turtola (1992). *Maatalous ja vesien tila. Luonnonvarainneuvosto, maa- ja metsätalousministeriö.* Luonnonvarajulkaisuja 15. Helsinki.

Ryynänen, Sanna (2005). *EU-sääntelijä lääketeollisuudessa. Ylikansallinen sääntely ja tutkimus- ja kehitystyö.* Acta Universitatis Tamperensis 1067: Tampere: University Press.

Sabatier Paul A. (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 Paul A. & Daniel A. Mazmanian (1983). Policy implementation. Teoksessa: *Encyclopedia of Policy Studies.* Toim. Stuart S. Nagel. New York jne.: Marcel Dekker, Inc.

Sairinen, Rauno (2005). The politics of regulatory reform: `New` environmental policy instruments in Finland. In: *New Instruments of Environmental Governance*, 73–92.. Eds A.J. Jordan, R. Wurzel & A. Zito. London: Frank Cass.

Sairinen, Rauno & Outi Teittinen (2000). *Vapaaehtoiset ympäristösopimukset. Suomi kansainvälisessä vertailussa.* Suomen ympäristö 412. Helsinki: ympäristöministeriö.

Sairinen, Rauno, Tytti Viinikainen, Vesa Kanninen & Arto Lindholm (1999). *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat.* Helsinki: Gaudeamus.

Salminen, Ari (1985). Yksityistämisen haasteet. *Hallinnon tutkimus* 1, 95–111.

Salminen, Ari (1999). *Vertailevan metodin tutkimuksellinen perusta. Johdatusta hallintotieteellisen vertailun metodologiaan.* Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 223, hallintotiede 25. Vaasa.

Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Seppänen, Riitta (1997). Evaluatiivinen näkökulma kehittämistyöhön. *Hallinnon tutkimus* 2: 16, 100–107.

Seppänen-Järvelä, Riitta (2000). Kehittämishankkeiden evaluaatio: tarpeellista mutta vaikeaa. *Hallinnon tutkimus* 4: 19, 389–397.

Sihvonen, Maarit (2006). *Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa*. Acta Universitatis Tamperensis 1154. Tampere: Tampere University Press.

Sinkkonen, Sirkka & Juha Kinnunen (1994). *Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Soini, Katriina & Hannu Tuuri (2000). *Maatalouden ympäristötukijärjestelmän (1995–1999) toimeenpano*. Maatalouden tutkimuskeskuksen julkaisuja. Sarja A 89. Jokioinen: Maatalouden tutkimuskeskus.

Sotarauta, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Acta Futura Fennica No 6. Jyväskylä: Gummerus.

Sotarauta, Markku (1999). Strateginen suunnittelu alueellisessa kehittämisessä. Teoksessa: *Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä. Pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa*, 22–37. Toim. Markku Sotarauta & Reija Linnamaa. Tampereen yliopisto: Sente-julkaisuja 2.

Sotarauta, Markku (1999). Strategisen suunnittelun merkitys alueellisessa kehittämisessä. Teoksessa: *Etelä-Pohjanmaan strategioita ja kehittämismallia etsimässä. Pehmeä strategia maakuntasuunnittelussa*, 124–129. Toim. Markku Sotarauta & Reija Linnamaa. Tampereen yliopisto: Sente-julkaisuja 2.

Sotarauta, Markku & Reija Linnamaa (2003). Alueellinen kehittäjäverkosto ja sen pullokaulat. Teoksessa: *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä. Kooste usean tutkimuksen tuloksista*, 68–78. Toim. Markku Sotarauta & Kimmo Viljamaa. Tampere: Cityoffset Oy.

Stenvall, Jari (1995). *Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki: Painatuskeskus.

Stenvall, Jari (1999). *Aluehallinto 2000*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.

Stenvall, Jari & Risto Harisalo (2000). *Aluehallinto 2000 – uudistuksen arviointi*. Tampereen yliopisto. Hallintotiede A. Tutkimuksia 21.

Stenvall, Jari & Syväjärvi Antti (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 3.

Subirats, Joan (1995). Policy instruments, public deliberation and evaluation processes. Teoksessa: *Environmental Policy in Search on New Instruments*, 143–157. Toim. Bruno Dente. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.

Suuri Sivistyssanakirja (2000). Toim. Veli Valpola. Helsinki: WSOY.

Syrjälä, L., S. Ahonen, E. Syrjäläinen & S. Saari (1994): *Laadullisen tutkimuksen työtapoja*. Helsinki: Kirjayhtymä.

Teittinen, Tuomo (1985). *Julkisten toimintaohjelmien ominaisuudet ja toimeenpano-organisaatio*. Kuopion yliopiston julkaisuja, alkuperäistutkimukset N:o 1. Kuopio: Kuopion yliopisto.

Temmes, Markku (1996). Hallintopolitiikan rakennedoktriinit. *Hallinnon tutkimus* 15: 2, 90–109.

Temmes, Markku (1998). Finland and new public management. *International Review of Administrative Sciences* 64: 3, 441–456.

Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopisto, valtiotieteen laitos.

Tirkkonen, Juhani (1996). Maaseudun ekologisen modernisaation mahdollisuus. Teoksessa: *Puheenvuoroja aluekehityksestä. Juhlakirja professori Lauri Hautamäen 60-vuotispäiväksi*, 73–88. Toim. Arto Haveri, Reija Linnamaa & Seppo Siirilä. Tampere: Cityoffset Oy.

Tuomi, J. & A. Sarajärvi (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Tammi.

Töttö, Pertti (2000). *Pirullisen postivismin paluu. Laadullisen ja määrällisen tarkastelua*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Uusitalo, Hannu (1991). *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. Juva. Werner Söderström Osakeyhtiö.

Valpasvuo-Jaatinen, Pirkko (1998). Peltoviljely ja vesiensuojelu. Teoksessa: *Ympäristön ehdoilla? Maaseudun mahdollisuudet ja haasteet*; 27–52. Toim. Jaana Gustafsson & Eeva Nuotio: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus.

Valve, Helena (1995). *Maatalouspolitiikan suunnittelukäytännöt ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen haastattelututkimus maatalouspolitiikan valmistelussa tiedon hyödyntämiseen vaikuttavista seikoista*. Helsinki: Vesi- ja ympäristöhallitus, Painatuskeskus.

Vartiainen, Pirkko & Kirsi Lähdesmäki (1997). *Kilpailevat kumppanit: Elinkeino- ja politiikan monitahoarviointi valituissa Vaasan rannikkoseudun kunnissa*. AC-TA nro 88. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Vedung, Evert (1996). *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Teoksessa: *Policy Instruments and Evaluation*. Eds M-L. Bemelmans-Videc & R.C. Rist & E. Vedung. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Vedung, Evert (1998). *Policy instruments. Typologies and theories*. Teoksessa: *Policy instruments and Evaluation*, 21–58. Eds Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Ray C. Rist & Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vehkasalo, Ville (1999). *Ympäristötuen yhteiskunnallinen kannattavuus*. Teoksessa: *Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999:n taloudellinen analyysi*. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti, 42–77. MTTL julkaisuja 90. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Vammalan Kirjapaino Oy.

Vehkasalo, Ville, Jari Pentinmäki & Jyrki Aakkula (1999). *Maatalouden ympäristövaikutusten ohjaaminen ympäristötuen avulla*. Teoksessa: *Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999:n taloudellinen analyysi*. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksen loppuraportti, 7–41. MTTL julkaisuja 90. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Vammalan Kirjapaino Oy.

Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of Budgetary Process*. Boston: Little & Brown.

Vilkki, Briitta (1995). *Ympäristöpolitiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla*. Tutkimus maa- ja metsätalouden vesiensuojeluohjelmien toimeenpanosta Kyrönjoen valuma-alueella. Julkaisematon hallintotieteen lisensiaatintutkimus. Vaasan yliopisto: Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta.

Virtanen, Petri (2005). *Neljännän sukupolven evaluaation jälkeinen arviointitutkimus? Hallinnon tutkimus* 24: 1, 62–76.

Virtanen, Turo (1994). *Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus*. *Politiikka* 4, 240–260.

Vuorela, Terho (1990). *Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

van Waarden, Frans (1992). *Dimensions and types of policy networks*. *European Journal of Political Research* 21, 29–52.

Winter, Soren (1990). Integrating implementation research. Teoksessa: *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Black Box*, 19–38. Toim. Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista. New York et al.: Greenwood Press.

Yin, Robert K. (1993). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks etc.: Sage Publications.

Yin, Robert K. (1994). *Application of Case Study Research*. Newbury Park etc.: Sage Publications.

Yrjänä, Tapani & Jukka Kola (2000). *Kustannus-hyötyanalyysi monivaikutteisesta maataloudesta*. Helsingin yliopisto. Taloustiet. lait. julkaisuja No 27.

Viralliset dokumentit, suunnitelmat, selvitykset ja muu materiaali

Bernet Catch Theme Report: Public Participation and Water Management in the Baltic Sea Region (2006). Regional Implementation of the EU Water Framework Directive in the Baltic Sea Catchment. Eds Liisa Maria Rautio, Vincent Westberg, Briitta Vilkki & Sonja Pihlaja. Vaasa: West Finland Regional Environment Centre.

Bernet (2001). Bernet loppuraportti: Itämeren rehevöitymisen hallinta – alueellinen analyysi. Toim. Mogens Michael Møller. Odense: Reproff Grafisk.

Euroopan komissio (2001). Ympäristö 2010: Tulevaisuutemme valinta. Kuudes ympäristöä koskeva Euroopan unionin toimintaohjelma 2001–2012. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Helsingin komissio, HELCOM (1994). Itämeren kansainvälisen suojeluyhteistyön 20-vuotinen taival, 1974–1994. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Helsingin sopimus (2000). [siteerattu 3.4.2006]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4980&lan=fi>.

Hyvät viljelymenetelmät (1993). Maaseudun ympäristöohjelman mukaiset viljelysuositukset. Työryhmämuistio 1993:7. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Kioton sopimus [siteerattu 17.3.2005]. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1885&lan=fi>.

Komitean mietintö 1986: 42. Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Komiteanmietintö 1987: 24. Maatalous 2000. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Komiteanmietintö 2004: 2. Vesilakitöimikunnan mietintö.

Kyrönjoen vesistöalueen alustava hoito-ohjelma (2006). Alueelliset ympäristöjulkaisut 419. Koonneet L.M. Rautio, E.-K. Aaltonen & K.-E. Storberg. Vaasa: Länsi-Suomen ympäristökeskus.

Kyrönjoki Elävä joki (1999). Kyrönjoen neuvottelukunta, Länsi-Suomen ympäristökeskus & Pohjanmaan vesiensuojeluyhdistys ry. Vaasa: Oy Fram Ab.

Länsi-Suomen ympäristökeskus (1997). Maatalouden ympäristöohjelma Länsi-Suomen alueella.

Maa- ja metsätalousministeriö (1991). Maatalouden ympäristönsuojelutyöryhmän muistio 1991: 10. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1994). Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. Maatalouden ympäristötuki-ryhmä. Työryhmämuistio 1994: 19. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1996a). Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999. Seurantatyöryhmän väliraportti 2.9.1996. Työryhmämuistio 1996: 18. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1996c). The-Agri-Environmental Programme in Finland.

Maa- ja metsätalousministeriö (1998a). Maatalouden ympäristöohjelma 1995–1999. Seurantatyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio 1998:5. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1998b). Perustuki maataloille. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1999a). Agenda 2000 muuttuu vähitellen käytännöksi. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (1999b). Ehdotus maatalouden ympäristöohjelmaksi 2000–2006. Työryhmämuistio 1999: 13. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (2000). Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelmaan vuosille 2000–2006. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriö (2005). Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Päivitetty 14.10.2005. [siteerattu 14.8. 2006]. Saata-vissa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/ohjelmat2005/97442_version%3d1.pdf.

Maa- ja metsätalousministeriö (2006a). Esitys maatalouden ympäristötukijärjestelmäksi 2007–2013, Ei-tuotannollisten investointien tueksi, NATURA 2000-

tuiksi ja vesipuitedirektiivin toteuttamiseen liittyviksi tuiksi (2006). Ympäristötu-
en valmistelutyöryhmä 8.5.2006.

Maa- ja metsätalousministeriö (2006b). Maa- ja metsätalouden vesienhoidon tut-
kimusohjelman hankkeet. [siteerattu 22.9.2006].

Saatavissa http://www.mmm.fi/fi/index/tutkimus/vesienhoidon_tutkimusohjelma.html.

Motiivi Oy (2001). *Kyrönjoen virkistyskäytön ja maisemanhoidon kehittäminen Ylistarossa ja Nurmassa*. Alueelliset ympäristöjulkaisut 241. Seinäjoki: Länsi-Suomen ympäristökeskus. Vaasa: Ykkös-Offset Oy.

MTK (1990). Puhdas ympäristö - korvaamaton rikkaus. MTK:n ympäristöohjelma. MTK:n julkaisuja n:o 125. Helsinki.

MTK (2001). Viljellen ja varjellen ... MTK – ympäristöohjelma 2000. MTK:n julkaisuja no 146. Helsinki: Suomen Graafiset Palvelut.

MTK & MKL (1989). Yhteinen Ympäristömme. Tietoa suurimmista ympäristöhaitoista. Helsinki: Hakapaino Oy.

OECD (1989). *Economic Instruments for Environmental Protection*. Paris: OECD.

OECD (1997). *OECD Environmental Performance Review. Finland's Progress Report*. The Finnish Environment 376. Ministry of the Environment.

Statsrådets redogörelse till riksdagen om miljövården 28.9.1984 (1984). Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Suomen maatalous 1997 (1998). Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 86. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos.

Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 1999/2000 (2000). Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 95. Helsinki: Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos.

Suomen ympäristökeskus (2005). *Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 – toteutumisen arviointi vuoteen 2003 asti*. Toim. Leivonen, Jorma. Helsinki: Suomen ympäristökeskus

Suomen ympäristökeskus (2006). *Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015. Taustaselvityksen lähtökohdat ja yhteenveto tuloksista*. Toim. Nyroos, Hannele, Marjut Partanen-Hertell, Kimmo Silvo & Pauli Kleemola. Suomen ympäristö 55. Helsinki, Suomen ympäristökeskus.

Tavanomainen hyvä viljelykäytäntö (2001). Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö.

Turun Sanomat 31.3.2004 (2004). Vampulan suursikalahankkeen YVA-selvitys.

UNCED (1992). YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi Rio de Janeirossa 3.-14.6.1992. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle ympäristöpolitiikasta (1988). Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtion keskushallinnon uudistaminen (2002). Ministeriötyöryhmän loppuraportti 28.6.2002. <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/17794.pdf>

Valtiovarainministeriö (2006). Tuottavuusohjelma. Päivitetty 23.3.2006 [siteerattu 14.8.2006]. Saatavissa:http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp.

Vesihallitus (1974). Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985. Vesihallituksen julkaisuja 8. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Vesi- ja ympäristöhallitus (1993). Vesiensuojelun painopistealueet ja vesiensuojelutoimet niillä. Vesi- ja ympäristöpiireille lähetetty kirje 29.3.1993.

Vesiensuojelu Suomessa (1991). Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto. Sulkava: Finnreklama Oy.

VNp (1995). Valtioneuvoston päätös maatalouden ympäristötuesta 760/95. Helsinki: Suomen säädöskokoelma.

Yhteinen tulevaisuutemme (1987). Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Helsinki: Ulkoasianministeriö, ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (1988). Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995. Valtioneuvoston periaatepäätös. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, sarja B: 12. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö (1991). Ympäristönsuojelun taloudellinen ohjaus 1990-luvulla. Työryhmän mietintö 59. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö (1992a). Arvokkaat maisema-alueet. Maisema-aluetyöryhmän mietintö II. Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (1992b). Ehdotus maaseudun ympäristöohjelmaksi. Maaseudun ympäristöohjelmatyöryhmän muistio. Työryhmän mietintö 68 1992. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Ympäristöministeriö (1993). Kulttuurimaisema. Ympäristöministeriö, Alueiden käytön osasto. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (1998). Vesiensuojelutavoitteet vuoteen 2005. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2001). Ehdotus kotieläinsuojien ympäristömenettelyjen selkeyttämiseksi. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2002). Suomen Itämeren suojeluohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen ympäristö 569. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ympäristöministeriö (2004). Sisältödokumentti 1.3.2004. Saatavissa: www.ymparisto.fi.

Ympäristöministeriö (2005). Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma. Helsinki: Ympäristöministeriö; Ympäristönsuojeluosasto.

Ympäristöministeriö (2005c). Ympäristöministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. [siteerattu 14.8.2006]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/ohjelmat2005/97447_version%3d1.pdf.

Ympäristöministeriö (2006a). Suomen kansallinen rannikkostrategia valmis. Ympäristöministeriön tiedote 16.6.2006. [siteerattu 19.6.2006] Saatavissa. <http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=188820&lan=fi&clan=fi>.

Ympäristöministeriö (2006b.) Merimetsojen kanta lasketaan koko Euroopan alueella. Ympäristöministeriön tiedote 28.6.2006. [siteerattu 9.8.2006] Saatavissa. <http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=191200&lan=fi&clan=fi>.

Ympäristöministeriö (2006c.). Valtiosihteeri Wallin: Suomi ajaa alusjätevesien laskun täyskieltoa Itämerellä. Ympäristöministeriön tiedote 21.7.2006. [siteerattu 9.8.2006]

LIITTEET

LIITE 1. ASIANTUNTIJAHAASTATTELUT 1993 ja 1994

TYÖTEHTÄVÄT

1. Mitä ympäristöasioita huomioitte työssänne?
2. Vesiensuojelua koskevat työtehtävät/Kyrönjoen alueen vesiensuojeluasiat?
3. Onko itsenäistä päättävältä näissä asioissa?
4. Lainsäädännölliset puitteet?
5. Taloudelliset keinot?
6. Erityisresurssit?

MIELIPITEITÄ

7. Mitä mieltä olette vesiensuojelukysymyksistä?
8. Mitkä ovat ensisijaisia toimenpiteitä typpi- ja fosforipäästöjen vähentämisessä?
9. Onko käytettävissä olevat ohjauskeinot riittäviä?
10. Mitä ohjauskeinoja pitäisi käyttää?
11. Miten pitäisi vesiensuojeluasioista pitäisi informoida tai tiedottaa?

YHTEISTYÖ MUIDEN ORGANISAATIOIDEN KANSSA

12. Millaisia kontakteja on muihin organisaatioihin?
13. Yhteistyökumppanit ja työnjako?
14. Tärkeimmät sidosryhmät?
15. Millaisia tavoitteita on asetettu?
16. Onko yhteistyö riittävän tehokasta tavoitteisiin nähden?
16. Onko työskentelytavoissa eroja?
18. Onko yksimielisyyttä vai erimielisyyttä?
19. Mistä erimielisyydet johtuvat?
20. Tarvitaanko organisatoria muutoksia?
21. Muita muutoksia?
22. Tiedonkulku organisaatioiden kesken?

YHTEISTYÖ KESKUSHALLINTOTASON KANSSA

23. Kysytäänkö ministeriöistä, keskusvirastoista ja -järjestöistä käytännön kokemuksia?
24. Ohjataan paikallis- ja aluetason prosesseja?
25. Onko mahdollisuus vaikuttaa ylemmällä tasolla tehtäviin päätöksiin?
26. Millaisia kontakteja ja missä asioissa keskustason organisaatioihin?
27. Kuka tai ketkä hoitavat vesiensuojeluasioita keskustasolla?
28. Onko asenteissa tai näkemyksissä suuria eroja toimijoiden kesken?

YHTEISTYÖ VILJELIJÖIDEN KANSSA

29. Miten viljelijät suhtautuvat vesiensuojeluun ja toimenpiteisiin?
30. Miten viljelijät suhtautuvat vesiensuojelun ohjauskeinoihin?
31. Mistä luulette myönteisten asenteiden johtuvan?
32. Mistä luulette kielteisten asenteiden johtuvan?
33. Miten viljelijät suhtautuvat työhönne ja ohjauskeinoihin?
34. Millä tavalla ravinnekuormitusta vähennetään parhaiten?
35. Missä määrin toimenpiteitä toteutetaan?

36. Onko viljelijät valmiita investoimaan ympäristöön?
37. Kuinka valvotaan/seurataan?
38. Onko valvonnassa/seurannassa puutteita?

LIITE 2. VILJELIJÄHAASTATTELUT 1994

Taustatiedot

Syntymävuosi

Kuinka kauan on toiminut viljelijänä?

Tilan toiminnan jatko, onko muutoksia tiedossa?

Tilan tuotantosuunta, peltohehtaarit?

Vesiensuojelu

1. Kuormittaako maatalous vesistöjä? Jos niin, millä tavalla?
2. Seuraatko tiedotusvälineistä maatalouden vesiensuojeluun liittyviä asioita?
2. Kauanko on puhuttu hajakuormituksesta Kyrönjoen alueella?
3. Tuleeko maatalouden vesiensuojelusta riittävästi tietoa?
4. Kenen taholta tietoa tulee parhaiten?
5. Millaisia vesiensuojelutoimenpiteitä olette tehnyt? Mistä syystä?
6. Onko tilalla tehty ympäristönhoitosuunnitelma? Mitä toimenpiteitä on suositeltu?
7. Toimitteko suositusten mukaan?

Yhteistyö alue- ja paikallistason organisaatioiden kanssa

8. Oletteko olleet tekemisissä maatalouden vesiensuojeluasioissa alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja toimijoiden kanssa? Kenen kanssa?
9. Mitä mieltä olette olleet yhteistyöstä?
10. Millä tavalla vesiensuojelutoimenpiteitä maataloudessa pitäisi edistää?

Taloudelliset avustukset ja tuet

11. Oletteko saaneet tietoa ympäristöinvestointeihin käytettävistä avustuksista ja tuista?
12. Onko avustusten ja lainojen hakemuskäytäntö selkeä?

Toimenpiteitä

13. Viljavuustutkimus
14. Suojakaistat
15. Lannan levitys ajankohta
16. Lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttö
17. Säilörehu- ja lantavarastot

LIITE 3.

Arvoisa vastaanottaja

Teen asiantuntijahaastatteluja maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelun toimeenpanosta sekä eri toimijatahojen (organisaatiot ja maanviljelijät) välisestä yhteistyöstä. Te olisitte yksi haastateltavista. Te olette mahdollisesti ollut haastateltavanani vuonna 1994. Haastattelut liittyivät allekirjoittaneen lisensiaatintyöhön 'Ympäristöpolitiikan toimeenpano alue- ja paikallistasolla. Tutkimus maa- ja metsätalouden vesiensuojeluohjelmien toimeenpanosta Kyrönjoen valuma-alueella' (Vilkki 1995).

Uudet haastattelut koskevat maatalouden vesiensuojelun toimeenpanon edistymistä Kyrönjoen alueella. Haastateltavana on 16 asiantuntijaa, osa Etelä-Pohjanmaan alue- ja paikallisorganisaatioista ja osa keskushallintotasolta. Haastateltavana on lisäksi 16 Kyrönjoen alueen maanviljelijää. Tavoitteena on saada yksityiskohtaista tietoa 1990-luvun maatalouden vesiensuojelun toimeenpanoprosesseista sekä vuorovaikutuksesta.

Pyrin haastattelemaan kustakin mukana olevasta organisaatiosta 1-2 henkilöä. Toivon, että Teiltä löytyisi runsaan tunnin verran aikaa haastatteluun. Suorittaisin haastattelut mielelläni marraskuun aikana, joten otan Teihin yhteyttä lähipäivinä sopiakseni kanssanne haastattelun ajankohdasta. Haastattelut ovat henkilökohtaisia ja luottamuksellisia eikä haastateltavien nimiä julkaista.

Haastattelut liittyvät väitöskirjatyöhöni 'Maatalouden vesiensuojelupolitiikan toimeenpanosta ja evaluoinnista. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin ja Norjan tapauksista 1990-luvulla', jota olen tekemässä Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan.

Lemussa 2. marraskuuta 2001

Ystävällisin terveisin

Briitta Vilkki HTL, stipenditutkija

LIITE 4. ASiantuntijahaastattelut 2001-2

TAUSTATIEDOT

Nimi
Tehtävät
Organisaatio
Haastattelujankoha

TYÖTEHTÄVÄT

1. Miten maatalouden vesiensuojeluun liittyvät työtehtävänne ovat muuttuneet 1990-luvulla?
2. Mitkä ovat keskeisiä ohjaavia tekijöitä vesiensuojelua koskevassa päätöksenteossanne?
3. Mitkä tekijät rajoittavat päätöksentekoanne?

ORGANISAATIO

4. Miten organisaationne on muuttunut maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelun myötä 1990-luvulla?
 - a) rakenteelliset muutokset
 - b) johtamis- ja toimintatapojen muutokset
 - c) työn organisoimisen muutokset
 - d) henkilöstömuutokset
5. Millaisia resursseja organisaatiollanne on käytettävissä maatalouden vesien- ja ympäristönsuojeluun? Mitä mieltä olette resurssien riittävydestä?
6. Mitkä ovat organisaationne päämäärät ja strategiat maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelussa?
7. Miten arvioisitte organisaationne roolia vesien- ja ympäristönsuojelun edistämässä? (vahvuudet ja heikkoudet)

MAATALOUDEN VESIEN- JA YMPÄRISTÖNSUOJELU

8. Arvionne maatalouden ympäristöohjelmista (YM 1992; MMM 1994)?
 - a) todelliset tavoitteet
 - b) sivutavoitteet
 - c) positiiviset seikat
 - d) negatiiviset seikat
10. Arvionne
 - a) tilakohtaisista ympäristöhoitosuunnitelmista? (tavoitteet, toimeenpano)
 - b) perustuki- ja erityistukisopimuksista? (tavoitteet, toimeenpano)
10. Arvionne koulutus- ja neuvontatilaisuuksista?
 - a) koulutusta ja neuvontaa antavien henkilöiden osalta
 - b) maanviljelijöiden osalta

YHTEISTYÖ KESKUSTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA

11. Kenen/keiden kanssa olette yhteistyössä? Kuinka usein?

ORGANISAATIOT

- a) Maa- ja metsätalousministeriö
 - b) Ympäristöministeriö
 - c) Suomen ympäristökeskus
 - d) MTK
 - e) Maaseutukeskusten liitto
 - f) luonnonsuojelujärjestöt, mi(t)kä?
 - g) muut?
12. Millä tavalla mielestänne yhteistyöverkosto on kehittynyt vesien- ja ympäristönsuojelussa 1990-luvun aikana?
- a) organisaatiossa
 - b) toimijatasolla
 - c) yhteistyöverkostossa/projektiryhmissä
13. Miten arvioisitte yhteistyöverkoston toimintaa?
- a) tavoitteet ja sitoutuminen
 - b) päätöksenteko- ja toimintatavat
 - c) koordinointi
 - d) kokoontuminen
 - e) ongelmien ratkaisu
 - f) informointi ja viestintä
 - g) oppiminen ja vuorovaikutus
 - h) julkaisut tai vastaavat
14. Miten arvioisitte omaa roolianne ja muiden toimijoiden roolia yhteistyöverkostossa?
15. Miten arvioisitte yhteistyöverkoston päämääriä ja saavutuksia?

YHTEISTYÖ ALUE- JA PAIKALLISTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA

16. Kenen/keiden kanssa olette yhteistyössä? Kuinka usein?

ORGANISAATIOT

- a) alueellinen ympäristökeskus
 - b) TE-keskus: maaseutuosasto
 - c) maataloussihteerit
 - d) ympäristönsuojelusihteerit
 - e) maaseutukeskus
 - f) tuottajaliitto
 - g) muut?
17. Millä tavalla mielestäsi yhteistyöverkosto on kehittynyt vesien- ja ympäristönsuojelussa 1990-luvun aikana?
- a) organisaatiossa
 - b) toimijatasolla
 - c) yhteistyöverkostossa/projektiryhmissä
18. Miten arvioisitte yhteistyöverkoston toimintaa?
- a) tavoitteet ja sitoutuminen
 - b) päätöksenteko- ja toimintatavat
 - c) koordinointi
 - d) kokoontuminen
 - e) ongelmien ratkaisu
 - f) informointi ja viestintä
 - g) oppiminen ja vuorovaikutus
 - h) julkaisut tai vastaavat
19. Miten arvioisitte omaa roolianne ja muiden toimijoiden roolia yhteistyöverkostossa?
20. Miten arvioisitte yhteistyön päämääriä ja saavutuksia?

YHTEISTYÖ MAANVILJELIJÖIDEN KANSSA

21. Oletteko yhteistyössä viljelijöiden kanssa? Kuinka usein?
22. Mitä asioita yhteistyönne on koskenut?
23. Miten arvioisitte tätä yhteistyötä?
24. Miten koette oman roolinne maatalouden vesiensuojelussa suhteessa viljelijöihin?

YHTEISTYÖN (ORGANISOINNIN) KEHITTÄMINEN

25. Millaisin hallinnollisin järjestelyin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua?
 - a) erillisinä sektoreina – ympäristöasiat kokonaisuudessaan ympäristöhallinnolle
 - b) integroituneena sektoripolitiikkana – samaan tapaan kuin nyt
 - c) ympäristöasiantuntijuuden lisäämisenä maataloushallinnossa
 - d) maatalousasiantuntijuuden lisäämisenä ympäristöhallinnossa
 - e) muulla tavoin, miten?
26. Voisivatko maatalous- ja ympäristösektorin toimijat työskennellä samassa organisaatiossa? Miten yhdistettäisiin sekä suojeluun että elinkeinon liittyvät intressit?
27. Keskeisimmät organisaatiot ja roolit toimeenpanossa? Millainen olisi mielestänne ideaalimalli?
 - a) alueellinen ympäristökeskus
 - b) TE-keskuksen maaseutuosasto
 - c) kunnan maataloussihteeri
 - d) kunnan ympäristösuojelusihteeri
 - e) maaseutukeskus
 - f) tuottajaliitto
28. Organisoitumiseen ja vuorovaikutukseen liittyviä tulevaisuuden haasteita?
29. Millaisin ohjauskeinoin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua?
 - a) hallinnolliset keinot
 - b) taloudelliset kannusteet
 - c) taloudelliset pakotteet
 - d) informaatio, neuvonta
 - e) sopimusperusteiset keinot
 - f) muulla tavoin, miten?
30. Miten järjestäisitte seurannan ja valvonnan?
31. Miten kehittäisitte organisaatioiden ja toimijoiden välistä yhteistyötä? Voisitteko osallistua yhteistyöhön?
 - keskushallinto
 - alue- ja paikallishallinto
 - viljelijät
32. Miten arvioisitte ympäristöohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa jälkikäteen? Mitä on saavutettu? Mitä tarpeita ja muutoksia esittäisitte jatkoa varten?
33. Mitä tekisitte toisin omalla kohdallanne?
34. Maatalouden vesiensuojelutoimenpiteitä voi luonnehtia ennaltaehkäiseväksi vesiensuojelutyöksi. Mikä on mielestänne ennaltaehkäisevän toiminnan yhteiskunnallinen merkitys tässä asiassa?

LIITE 5. SAATEKIRJE VILJELIJÄHAASTATELTAVILLE

Arvoisa vastaanottaja

Teen puhelinhaastatteluja maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelun toimeenpanosta sekä eri toimijatahojen (maanviljelijät ja organisaatiot) välisestä yhteistyöstä 1990-luvulla. Te olisitte yksi haastateltavista.

Haastattelut koskevat maatalouden vesiensuojelun toimeenpanon edistymistä Kyrönjoen alueella 1990-luvulla. Haastateltavana on 13 Kyrönjoen alueen maanviljelijää. Haastateltavana on lisäksi Etelä-Pohjanmaan alue- ja paikallisorganisaatioista ja keskushallintotasolta. Tavoitteena on saada yksityiskohtaista tietoa 1990-luvun maatalouden vesiensuojelun toimeenpanoprosesseista sekä vuorovaikutuksesta.

Toivon, että Teiltä löytyisi runsaan tunnin verran aikaa puhelinhaastatteluun. Suorittaisin haastattelut mielelläni tammikuun aikana. Otan Teihin yhteyttä lähipäivinä sopiakseni kanssanne haastattelun ajankohdasta. Haastattelukysymykset ovat kirjeessä etukäteistutustumista varten. Haastattelut ovat henkilökohtaisia ja luottamuksellisia eikä haastateltavien nimiä julkaista. Olen saanut yhteystietonne tutkimustani varten maa- ja metsätalousministeriön myöntämällä luvalla 29/081/2001 maaseutuelinkeinorekisteristä.

Haastattelut liittyvät väitöskirjatyöhöni 'Maatalouden vesiensuojelupolitiikan toimeenpanosta ja evaluoinnista. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin ja Norjan tapauksista 1990-luvulla', jota olen tekemässä Vaasan yliopiston yhteiskuntatieteelliseen tiedekuntaan.

Lemussa 14. tammikuuta 2001

Ystävällisin terveisin

Briitta Vilkki HTL, stipenditutkija

LIITE 6. VILJELIJÄHAASTATTELUT 2002

A) TAUSTATIETOJA

Nimi

Osoite

Puh. numero

Sähköpostiosoite

Haastatteluajankohta

Ammattikoulutuksenne a) ei ammattikoulutusta
b) ammattikoulu
c) opistokoulutus
d) akateeminen koulutus

Ikäanne a) alle 25 vuotta
b) 26-35 vuotta
c) 36-45 vuotta
d) 46-55 vuotta
e) 56-65 vuotta
f) yli 65 vuotta

Maataloudessa toimiminen a) päätoimista
b) sivutoimista

Tilatiedot a) päätuotantosuunta
b) tilakoko

Muutokset 1990-luvulla a) tilalla
b) toimeentulon suhteen

B) MAATALOUDEN VESIEN- JA YMPÄRISTÖNSUOJELU

1. Onko tilallenne laadittu ympäristöohjelmaa?
a) milloin b) toimenpiteet
2. Oletteko tehneet perustukisopimuksen?
a) milloin b) toimenpiteet
3. Oletteko tehneet erityistukisopimuksen?
a) milloin b) toimenpiteet
4. Mikä on mielestänne toimenpiteiden merkitys vesien- ja ympäristönsuojelun kannalta?
5. Onko toimenpiteet olleet helposti toteutettavissa? Jos ei, niin mistä syystä?
6. Mitä mieltä olette toimenpiteiden taloudellisesta merkityksestä, korvaustasosta suhteessa työmäärään sekä sitoutumisajoista?
7. Mikä on viljelijän rooli maatalouden perus- ja erityistukisopimusjärjestelmässä?
8. Miten kuvailisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelutoimenpiteiden toteuttamista viljelijänäkökulmasta?
a) luonnollisena osana elinkeinotoimintaa
b) elinkeinotoiminnan rajoittamisena
c) vapaaehtoisena toimintana

- d) taloudellisista syistä toteutettavana toimintana
 - e) muuna toimintana, millaisena?
9. Millä tavalla ympäristökäsityksenne on muuttunut? Mitkä tekijät ovat siihen eniten vaikuttaneet?
10. Miten maanviljely on muuttunut viime vuosikymmenten aikana? Mitä taitoja nykyisin viljelijä tarvitsee verrattuna aikaisempaan?

C) KOULUTUS- JA NEUVONTATILAISUUDET

11. Oletteko osallistuneet ympäristötukiasioita koskeviin koulutus- tai neuvontatilaisuuksiin?
- a) kyllä, milloin
 - b) ei, miksi ette ole osallistunut
12. Kuka tai ketkä ovat järjestäneet ko. tilaisuudet?
- a) alueellinen ympäristökeskus
 - b) TE-keskuksen maaseutusosasto
 - c) kunnan maaseutusihteeri
 - d) kunnan ympäristönsuojelusihteeri
 - e) maaseutukeskus
 - f) maataloustuottajain liitto
 - g) muut?
13. Mikä on mielestänne ollut koulutus- ja neuvontatilaisuuksien tärkein anti?
14. Arvionne koulutus- ja neuvontatilaisuuksista?
- a) koulutusta ja neuvontaa antavien henkilöiden osalta
 - b) maanviljelijöiden osalta
 - c)

D) YHTEISTYÖ PAIKALLIS- JA ALUETASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA

15. Kenen tai keiden alue- ja paikallisviranomaisten tai toimijoiden kanssa olette olleet yhteistyössä maatalouden vesien- ja ympäristönsuojeluasioissa?
- a) TE-keskuksen maaseutusosasto
 - b) alueellinen ympäristökeskus
 - c) kunnan maaseutusihteeri
 - d) kunnan ympäristönsuojelusihteeri
 - e) maaseutukeskus
 - f) tuottajaliitto
 - g) muu, kuka?
16. Mitä asioita yhteistyönne on koskenut?
17. Miten arvioisitte tätä yhteistyötä?
- a) yhteistyön sujumisen kannalta
 - b) ympäristön- ja vesiensuojelun edistämisen kannalta
18. Oletteko saaneet asiantuntevaa neuvontaa ja ohjeita riittävästi? Millaista tietoa kaipaisitte lisää?
19. Onko vesien- ja ympäristönsuojelutoimenpiteiden noudattamistanne seurattu tai valvottu? Millä tavalla?

E) YHTEISTYÖ KESKUSHALLINTOTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA

20. Kenen tai keiden keskushallintotason viranomaisten tai toimijoiden kanssa olette olleet yhteistyössä maatalouden vesien- ja ympäristönsuojeluasioissa?
- a) maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
 - b) ympäristöministeriö (YM)
 - c) Suomen ympäristökeskus (SYKE)
 - d) MTK

- e) Maaseutukeskusten liitto
- f) luonnonsuojelujärjestöt, mi(t)kä?
- d) muut?

21. Mitä asioita yhteistyönne on koskenut?
22. Miten arvioisitte tätä yhteistyötä?
- a) yhteistyön sujumisen kannalta?
 - b) ympäristön- ja vesiensuojelun kannalta?
23. Oletteko saaneet asiantuntevaa neuvontaa ja ohjeita riittävästi? Millaista tietoa kaipaisitte lisää?

F) YHTEISTYÖN (ORGANISOINNIN) KEHITTÄMINEN

24. Millaisin hallinnollisin järjestelyin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua?
- a) erillisinä sektoreina – ympäristöasiat kokonaisuudessaan ympäristöhallinnolle
 - b) integroituneena sektoripolitiikkana – samaan tapaan kuin nyt
 - c) ympäristöasiantuntijuuden lisäämisenä maataloushallinnossa
 - d) maatalousasiantuntijuuden lisäämisenä ympäristöhallinnossa
 - e) muulla tavoin, miten?
25. Voisivatko maatalous- ja ympäristösektorin toimijat työskennellä samassa organisaatiossa? Miten yhdistettäisiin sekä suojeluun että elinkeinon liittyvät intressit?
26. Keskeisimmät organisaatiot ja roolit toimeenpanossa? Millainen olisi mielestänne ideaalimalli?
- a) alueellinen ympäristökeskus
 - b) TE-keskuksen maaseutuosasto
 - c) kunnan maataloussihteeri
 - d) kunnan ympäristönsuojelusihteeri
 - e) maaseutukeskus
 - f) maataloustuottajain liitto
 - f) muu, mikä?
27. Miten kehittäisitte organisaatioiden ja toimijoiden välistä yhteistyötä? Voisitko osallistua yhteistyöhön?
- keskushallinto
 - alue- ja paikallishallinto
 - maanviljelijät
28. Millaisin ohjauskeinoin kehittäisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua?
- a) hallinnolliset keinot
 - b) taloudelliset kannusteet
 - c) taloudelliset pakotteet
 - d) informaatio, neuvonta
 - e) sopimusperusteiset keinot
 - f) muulla tavoin, miten?
29. Miten järjestäisitte seurannan ja valvonnan?
30. Miten arvioisitte maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelun toimeenpanoa jälkikäteen? Mitä on saavutettu? Mitä tarpeita ja muutoksia esittäisitte jatkoa varten?

G) KYRÖNJOEN VESIENSUOJELU

31. Miten tärkeänä pidätte Kyrönjoen vesiensuojelua? Mikä on mielestänne Kyrönjoen suurin kuormittaja?

32. Millaista alueellista ja paikallista yhteistyötä on tehty Kyrönjoen hyväksi? Mitä mieltä olette yhteistyöstä?
33. Mikä edistäisi parhaiten maatalouden vesien- ja ympäristönsuojelua alueellisella ja paikallisella tasolla?
34. Mitä muita ympäristöongelmia on alueellanne? Miten ne pitäisi hoitaa?

LIITE 7. ASIANTUNTIJAJAHAASTATTELUT 2006

Nimi ja organisaatio:

Päivämäärä:

MAATALOUDEN VESIEN- JA YMPÄRISTÖNSUOJELU:

1. Arvionne kuluva maatalouden ympäristöohjelmakaudesta (2000-2006)?

YHTEISTYÖ KESKUSTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA:

2. Millä tavoin toiminta keskustason organisaatioiden suuntaan on muuttunut viime vuosina?

YHTEISTYÖ ALUE- JA PAIKALLISTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA:

3. Millä tavoin yhteistyö alue- ja paikallisorganisaatioiden välillä on muuttunut viime vuosina?

YHTEISTYÖ VILJELIJÖIDEN KANSSA:

4. Onko viljelijäyhteistyössä tapahtunut muutoksia viime vuosina?

ORGANISAATION STRATEGIAT UUDELLA OHJELMAKAUDELLE 2007-2013:

5. Mitkä ovat organisaationne strategiat ja päämäärät tulevalla kaudella?

MITEN TOIMINTAA PITÄISI KEHITTÄÄ TULEVAISUUDESSA:

6. Hallinnon ja toimeenpanon kannalta?
7. Keskeisten toimijoiden ja heidän rooliensa kannalta?
8. Ohjauskeinojen kannalta?
9. Muuta mainitsemisen arvoista?

LIITE 8. VILJELIJÄHAASTATTELUT 2006

Nimi:

Päivämäärä:

MAATALOUDEN VESIEN- JA YMPÄRISTÖNSUOJELU:

1. Arvionne kuluva maatalouden ympäristöohjelmakaudesta (2000-2006)?

YHTEISTYÖ KESKUSTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA:

2. Onko yhteistyö keskushallinnon viranomaisten tai toimijoiden suuntaan muuttunut viime vuosina?
 - a) Maa- ja metsätalousministeriö
 - b) Ympäristöministeriö
 - c) Suomen ympäristökeskus (SYKE)
 - d) MTK
 - e) ProAgria Maaseutukeskusten liitto
 - f) Luonnonsuojelujärjestöt, mi(t)kä?
 - g) muut?

YHTEISTYÖ ALUE- JA PAIKALLISTASON ORGANISAATIOIDEN KANSSA:

3. Millä tavoin yhteistyö alue- ja paikallisorganisaatioiden suuntaan on muuttunut viime vuosina?
 - a) Alueellinen ympäristökeskus
 - b) TE-keskuksen maaseutuosasto
 - c) Kunnan maaseutusihiteeri
 - d) Kunnan ympäristönsuojelusihteeri
 - e) ProAgria-Etelä-Pohjanmaa
 - f) MTK
 - g) muut?

MITEN TOIMINTAA PITÄISI KEHITTÄÄ TULEVAISUUDESSA:

4. Hallinnon ja toimeenpanon kannalta?
5. Keskeisten toimijoiden ja heidän rooliensa kannalta?
6. Ohjauskeinojen kannalta?
7. Muuta mainitsemisen arvoista?

TULEVA OHJELMAKAUSI 2007–2013:

8. Arvioita tulevasta maatalouden ympäristöohjelmakaudesta (2007–2013)?