

MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUKIOHJELMA 2000 - 2006

**Ohjelmaluonnos ympäristöpolitiikan typologiassa ja maatalouden toimijoiden
tulkitsemana**

Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Sosiologian pro gradu –
tutkielma
Anna Uusitalo
12.12.2002

ESIPUHE	4
1. ALUKSI	6
1.1. EU-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen maatalouteen.....	6
1.2. Maatalouden ympäristötukiohjelman esittely	7
1.3. Tutkimuskysymykset	9
OSA I	
YMPÄRISTÖTUKIOHJELMA: MAATALOUS EKOLOGISEN RAKENNE- MUUTOKSEN POLULLA.....	12
2. MAATALOUDEN YMPÄRISTÖPOLITIikka.....	12
2.1. Ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuus	13
2.2. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot	17
2.3. Maatalouden ympäristöpolitiikka ennen EU-jäsenyyttä	22
2.4. Ympäristöpoliittinen sääntely ennen EU-jäsenyyttä	24
3. MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUKILUONNOS YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TYPOLOGIASSA.....	25
3.1. Pakolliset toimenpiteet	27
3.2. Lisätoimenpiteet.....	32
3.3. Erityistukisopimukset.....	33
3.4. Maatalouden ympäristökysymyksen laajennus: kohti ekologista rakennemuutosta.....	35
OSA II	
MAATALOUDEN TOIMIJOIDEN TULKINTOJA YMPÄRISTÖTUKI-OHJELMASTA: - BYROKRATIAA VAI TEHOKASTA YMPÄRISTÖNSUOJELUA?.....	42
4. SUOMALAISEN MAATALOUSTUOTTAJAN KULTTUURINEN TAUSTA.....	42
4.1. Suomalainen talonpoikaiskulttuuri.....	42
4.2. Talonpoikainen maasuhde	46
4.3. Maatalouden ja viljelijän ympäristösuhde.....	48

5. KEHYSANALYYSI	52
5.1. Kehysanalyysin esittely.....	52
5.2. Kehysanalyysin soveltamisesta	54
5.3. Kehykset.....	56
5.4. Kehysten poliittisesta luonteesta	62
6. TULKINTOJA OHJELMALUONNOKSESTA.....	65
6.1. Tuottajaliitot.....	65
6.2. Ympäristöviranomaiset	79
6.3. Maatalousviranomaiset.....	91
6.4. Maaseutukeskukset.....	97
7. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA KESKUSTELUA	107
7.1. Kamppailu ympäristötukiohjelman sisällöstä ja maatalouden ympäristökysymyksen määrittelystä	107
7.2. Onko synteesi mahdollinen?	113
7.3. Talonpoikainen kulttuuri ja ympäristötukiohjelma: kulttuurinen hämmennys	115
8. KIRJALLISUUS	119
LIITE 1 MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUKIOHJELMA 2000 – 2006	123
LIITE 2 MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUKIOHJELMALUONNOS 2000 - 2006.....	124
LIITE 3 LAUSUNNONANTAJAT	125

ESIPUHE

Suomalainen maatalous on 1990-luvulla kokenut suuria muutoksia. Muutoksista merkittävin on tietenkin ollut Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995. Jäsenyys on pakottanut maatalouden uudelleenorientoitumaan niin taloudellisessa, poliittisessa kuin hallinnollisessakin toimintakentässä sekä edellyttänyt maataloutta pohtimaan ympäristösuhdettaan uudella tavalla. Maatalouden ja ympäristön välinen suhde on Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, joutunut kriittisen tarkastelun kohteeksi viime vuosikymmenten aikana. Maatalouden ympäristösuhdetta ei enää pidetä luonnollisena, ongelmattomana ja terveenä, kuten sitä aikaisemmin oltiin totuttu pitämään. Hajakuormituksen aiheuttamien ympäristöongelmien tunnistaminen ja tunnustaminen ovat aiheuttaneet maatalouden ympäristösuhteen problematisoitumisen.

Maatalouden ympäristövaikutuksia on totuttu tarkastelemaan luonnontieteellisestä näkökulmasta käsin. Maatalouden ympäristösuhde ei kuitenkaan sisällä vain biologisia, kemiallisia ja fysikaalisia tekijöitä, vaan siihen on kietoutunut runsaasti kulttuurisia, historiallisia, poliittisia ja taloudellisia merkityksiä. Tämä monenkirjava merkitysten kimppu tekee maatalouden ympäristösuhteesta erittäin mielenkiintoisen tutkimuskohteen myös yhteiskuntatieteiden piirissä.

Itselläni ei ole kosketuspintaa maatalouteen, enkä tunne aihealuetta entuudestaan juuri lainkaan. Sukuni maatilalla on peltoja, mutta ne ovat olleet vuokralla niin kauan kuin muistan. Maatalouden arkeen en siis ole koskaan päässyt tutustumaan läheltä. Tutkimuksen kannalta tietämättömyyteni maataloudesta ei välttämättä ole ollut pahasta. Ainakin se on varmistanut sen, että aihe uutuudessaan on tarjonnut minulle tuoreen ja mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Toisaalta opintoni biologian alalla ovat tarjonneet luonnontieteellisen näkökulman samaan aihepiiriin. Siten tutkimuskohteessani - suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikassa – sivuavat toisiaan molemmat pääaineeni, sosiologia sekä ekologia ja ympäristöhoito.

Pro gradu -työn kirjoittaminen on ollut puhdistava ja palkitseva projekti. Gradu ei ole pelkästään ensimmäinen itsenäinen tutkimustyö, vaan opinnäytetyötä siihen sisältyy lisämerkityksiä. Se on opiskelijan aikuistumisriitti ja osoitus kypsyydestä. Se on vaatinut ponnistuksia, mutta ponnistusten jälkeen on jäänyt hyvä mieli. Olen saanut jotain konkreettista päätökseen. En kuitenkaan tekisi oikeutta kokemalleni tuskalle, ”graduangstille”, ellen lopuksi vertaisi gradun tekemistä Harry Potter –tarinoiden synkkiin dementoreihin, ankeuttajiin:

*”Get too near a Dementor and every good feeling,
every happy memory, will be sucked out of you.”*

(Rowling 1999, 140)

Haluan osoittaa kiitokseni henkilöille, jotka ovat olleet apunani ja tukenani gradun tekemisen eri vaiheissa. Ohjaajiani YTT Esa Konttista, YTM Matti Niemistä ja YTT Tapio Litmasta kiitän raakaversioitteni läpilukemisesta ja arvokkaasta kommentoinnista. Maa- ja metsätalousministeriön ylitarkastaja Sini Walleniukselle esitän kiitokseni mielenkiintoisen ja sisältörikkaan aineiston saamisesta käyttöni. Lämpimät kiitokset esitän myös ystäväilleni ja opiskelutovereilleni YTK Simo Pöyhöselle, yht.yo Hanna Ruuttuselle sekä yht.yo Marja-Leena Tarvaiselle, jotka ovat jakaneet kanssani saman elämäntilanteen - opintojen loppuvaiheen ja gradunkirjoittamisen - sekä antaneet tukensa koko projektin ajan.

1. ALUKSI

1.1. EU-jäsenyyden vaikutuksia suomalaiseen maatalouteen

Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi osa maatalouspolitiikan päätösvallasta siirtyi pois Suomesta, ja vanhat kansalliset maatalouspolitiikan valta- ja toimintamallit murenivat. Unioniin liittymisellä oli maataloudelle myös suuria taloudellisia vaikutuksia. Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä suomalaisen maatalouden alhainen tuotantotaso ja korkeat tuotantokustannukset korvattiin kansallisella hinta- ja tukipolitiikalla. Suomalaista maataloutta suojattiin tuontirajoituksilla. Tuontirajoitukset ovat säilyneet myös unionin aikana, mutta nyt ne koskevat EU:n ulkopuolisia valtioita. Unionin sisällä maataloustuotteiden vienti on vapaata. (Rannikko 2000, 42)

Maataloustuotteiden osalta sekä tuottajahinnat että kuluttajahinnat laskivat EU:n myötä. Esimerkiksi viljan ja lihan tuottajahinnat laskivat puoleen vuoden 1994 tasosta. Tuottajahintojen laskua korvattiin EU:n ja Suomen budjeteista maksettavina suorina tulotukina. Vuonna 1995 tukien osuuden tilojen tuloista laskettiin olevan noin puolet. (Kaljonen 2000, 23; Rannikko 2000, 43) Tukien lisääntymisestä huolimatta tilojen keskimääräinen tulotaso on EU:n aikana laskenut (Kuhmonen 1998a). Näin on tapahtunut siitäkin huolimatta, että heikoimmin toimeen tulevat tilat ovat lopettaneet, eivätkä ne näin ollen ole suuntaamassa tilastoja. EU-jäsenyyden on arvioitu osaltaan vaikuttaneen siihen, että tiloja on lopettanut ennätysmäärä 1990-luvun loppupuolella. Jäljellejääviä tiloja on kannustettu erikoistumaan esimerkiksi luomutuotantoon, maatilamatkailuun, erikoiskasvituotantoon tai jalostukseen. (Kaljonen 2000, 22) Joissakin tapauksissa viljelyä on jatkettu tilalla ennemminkin sen takia, että se on viljelijöille elämäntapa, kuin että viljely olisi taloudellisesti kannattavaa. (Rannikko 2000, 43-44) Muutoksia maatalouden toimintaympäristössä on odotettavissa vielä lisää. Esimerkiksi EU:n itälaajeneminen tulee asettamaan Suomen maataloudelle lisää haasteita. (Kuhmonen 1998b, 26)

Maatalousväki vastusti alusta asti unioniin liittymistä voimakkaasti. Protestointi jatkui jäsenyyden aikanakin ja huipentui viljelijöiden mielenosoitukseen Suomen puheenjohtajakaudella joulukuussa 1999, kun Helsinki isännöi EU-huippukokousta. Kaikki maaseudun asukkaat eivät kuitenkaan suhtaudu kriittisesti Euroopan unioniin. Vanhat maaseudun asukkaat – lähinnä maanviljelijät – ovat suhtautuneet unioniin kielteisemmin kuin uudet asukkaat, jotka ovat omaksuneet uusia maaseudun yritysmuotoja, yhdistelleet eri elinkeinomuotoja sekä käyttäneet hyväkseen EU:n osarahoitteisia maaseudun kehittämisprojekteja (Rannikko 2000, 41-43). EU-jäsenyyden alussa maaseudun työllisistä neljäsosa sai toimeentulonsa maataloudesta. Maaseudun yleisin ammatti on nykyisin pendelöinti eli asukkaat käyvät töissä muualla, usein läheisessä kaupungissa. (Rannikko 2000, 48)

1.2. Maatalouden ympäristötukiohjelman esittely

Euroopan unionin ympäristötukijärjestelmä perustettiin vuonna 1992. Tarkoituksena oli muodostaa väline, jonka avulla maatalouspolitiikka ja ympäristöpolitiikka voitaisiin yhdistää. Järjestelmän kautta viljelijöille voidaan korvata kustannukset ja tulonmenetykset, joita ympäristönsuojelusta aiheutuu. Maatalouden ympäristötukiohjelma perustuu Euroopan Neuvoston asetukseen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen. EU:n komissio hyväksyy kansallisella tasolla laaditun ohjelmaehdotuksen. Unioni on kuitenkin asettanut hyvin väljät puitteet ympäristötukiohjelman laadinnalle, joten kamppailu maatalouden ympäristöongelmien määrittelystä käydään kansallisesti. Jäsenmaat voivat luoda tukiohjelmansa kansallisten ja paikallisten etujen mukaan. Tämä on johtanut siihen, että unionin sisällä eri jäsenmaiden ratkaisumallit poikkeavat toisistaan huomattavasti (Kuhmonen ym. 1994). Jäsenmaa voi myös tehdä useita, eri alueille kohdistuvia ympäristötukiohjelmiä. Monessa maassa vain pieni osa pelloista kuuluu tukiohjelman piiriin. Suomessa ja Itävallassa taas lähes koko peltopinta-ala on ympäristötukiohjelman piirissä. Ohjelmaan liittyminen on viljelijöille vapaaehtoista. (Kuhmonen ym. 1994; Ehdotus maatalouden... 1999, 24)

Suomen ensimmäinen maatalouden ympäristötukiohjelma oli voimassa jäsenyyden alusta vuoden 1999 loppuun. Tällä hetkellä on voimassa järjestyksessään toinen, vuosille 2000-2006 laadittu ohjelma. Ympäristöohjelma kattaa koko Suomen Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Ympäristöohjelman tavoitteet ja toimenpiteet perustuvat Neuvoston asetukseen Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tuesta maaseudun kehittämiseen sekä muun muassa Itämeren suojelusopimuksen puitteissa tehtyihin kansainvälisiin sopimuksiin ja valtioneuvoston periaatepäätökseen vesien suojelu tavoitteista vuoteen 2005. Ympäristöohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi ympäristöön ja erityisesti pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvan kuormituksen vähentäminen kasviraavinteiden hyväksikäyttöä lisäämällä, torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentäminen, luonnon monimuotoisuudesta, eläin- ja kasvilajeista huolehtiminen sekä maatalousmaiseman hoito. Ohjelman päämääräksi on kirjattu maatalous- ja puutarhatuotannon harjoittaminen niin, että tuotanto kuormittaa ympäristöä nykyistä vähemmän, luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden kulttuurimaisemien säilyminen turvataan ja tuotannon harjoittamisedellytykset säilyvät hyvinä myös pitkällä tähtäyksellä. (Ehdotus maatalouden... 1999, 25)

Maatalouden ympäristötukiohjelma 2000 - 2006 on jaettu kolmeen osaan: perustoimenpiteisiin, lisätoimenpiteisiin sekä erityistukisopimukseen (ks. liite 1). Pakolliset perus- ja valinnaiset lisätoimenpiteet koskevat kaikkia tukiohjelmaan liittyneitä viljelijöitä. Molempiin toimenpidekokonaisuuksiin on sitouduttava viiden vuoden ajaksi. Lisätoimenpiteistä tulee viljelijän valita vähintään yksi vaihtoehto, eikä toimenpidettä pääsääntöisesti voi vaihtaa kesken sopimuskauden. Erityistukisopimuksista tehdään viisi tai kymmenen vuotta kestävä sopimus viljelijän ja valtion kesken. Erityistukisopimusten edellytyksenä on, että viljelijä toteuttaa myös perus- ja lisätoimenpiteitä. Ympäristötuen perustukiosion ehdot on pyritty muodostamaan sellaiseksi, että mahdollisimman useat tilat voisivat sitoutua niihin. Erityistukisopimukset koskevat pienempää joukkoa viljelijöistä ja alueellisesti rajatumpia tapauksia. Maatalouden ympäristöohjelma koskee pääasiassa peltoviljelyä ja karjataloutta sekä maatalousympäristöön liittyvää maisemaa ja luonnon monimuotoisuutta. Ympäristöohjelmaan voi liittyä viljelijä, joka täyttää ohjelmassa määritellyt tukien saamisen edellytykset sekä viljelijän määritelmän ehdot. Muut kuin ohjelmassa määritellyt viljelijät voivat tehdä erityistukisopimuksen perinnebiotoopin hoidosta, muusta luonnon monimuotoisuudesta tai maiseman parantamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut maatalouden ympäristöohjelman yhdessä

ympäristöministeriön ja maatalouden eri intressitahojen kanssa. (Ehdotus maatalouden... 1999, 24-26)

Ympäristöohjelman toimeenpanosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Ympäristöohjelman käytännön toimeenpanosta vastaavat työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset. Alueelliset ympäristökeskukset toimivat lausunnonantajina arvioitaessa niitä erityistukisopimuksia, jotka edellyttävät yksityiskohtaisen suunnitelman laatimista. Ympäristöohjelman valvonnasta vastaavat työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot. Alueelliset ympäristökeskukset voivat osallistua niiden erityistukisopimusten valvontaan, jotka edellyttävät yksityiskohtaisen suunnitelman tekoa.

Suomen molempien ohjelmien ympäristötavoitteet ovat kohdistuneet voimakkaimmin vesiensuojeluun. Ympäristötukijärjestelmän voi katsoa olevan merkittävä osa suomalaista ympäristönsuojelua, sillä esimerkiksi vuonna 1995 se muodosti noin 40 % valtion kaikista ympäristönsuojelun menoista. Kokonaissummasta noin 80 % kohdennetaan perustukeen ja 20 % erityistukeen. (Jokinen 2001b, 92-93) Vapaaehtoisuudestaan huolimatta maatalouden ympäristötuki on saavuttanut molemmilla ohjelmakausilla laajan kattavuuden maataloilla. Tällä hetkellä tukiohjelmaan on sitoutunut noin 95 % aktiiviviljelijöistä. Ympäristötuki on siis selvästi koettu kannattavaksi tukimuodoksi suomalaisilla tiloilla.

1.3. Tutkimuskysymykset

Ehdotusta maatalouden ympäristötukiohjelmaksi vuosille 2000 – 2006 alettiin laatia kesällä 1998. Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän, jonka laatiman ohjelman perustana tuli olla edellinen maatalouden ympäristöohjelma ja siitä saadut kokemukset. Luonnosversion valmistuttua se lähetettiin lausuntokierrokselle maatalousalan eri toimijoille. Lausuntoa pyydettiin tuottajaliitoilta, maatalousviranomaisilta, ympäristöviranomaisilta, maatalouden

neuvontaorganisaatioilta, ympäristöjärjestöiltä, maatalouden tutkimuslaitoksilta ja joiltakin muilta maatalouden alan järjestöiltä ja yrityksiltä. Luonnoksesta annettiin lausuntoja yhteensä yli sata, joista noin 80 saatiin pyydetyiltä organisaatioilta ja loput tulivat muilta asianosaisilta, jotka halusivat kommentoida luonnosta. (Ehdotus maatalouden... 1999, 1) Tutkimustani varten sain ministeriöstä käyttöni ympäristötukiohjelman lausuntokierrokselle lähetetyn luonnosversion (päivätty 17.2.1999) sekä kaikki lausunnot, joita ohjelmasta annettiin.

Ministeriöstä saamastani paketista valitsin lopulliseksi aineistokseni ohjelman luonnosversion sekä osan lausunnoista. Lausunnoista valitsin neljä ryhmää, jotka edustavat hieman eri näkökulmia maatalouden alalla ja joiden asema maataloussektorilla on jokseenkin vakiintunut. Valitsemani neljä lausujaryhmää koostuvat 1) Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:n ja MTK:n alueellisten liittojen, 2) ympäristöviranomaisten (ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen sekä alueellisten ympäristökeskusten), 3) maatalousviranomaisten (työvoima- ja elinkeinokeskusten) sekä 4) maaseutukeskusten lausunnoista. Viljelijöiden etujärjestöinä MTK:n liitoilla on keskeinen asema tukiohjelman valmistelussa. Maaseutukeskukset ovat maatalouden alan neuvontaorganisaatioita, joiden rooli ympäristöneuvonnassa on viime vuosina korostunut. Maatalous- ja ympäristöviranomaiset edustavat kahta erilaista hallinnon alaa, ja molemmilla on myös ohjelman toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Aineistossani on siten sekä maatalouspolitiikan että ympäristöpolitiikan toimijoita. Yhteensä lausuntoaineistoni koostuu 63 lausunnosta (ks. liite 3). Lausuntojen pituus vaihtelee yhdestä sivusta yli kymmeneen sivuun. Pääsääntöisesti lausunnot ovat muutaman sivun pituisia.

Tutkimuksen tekemisen aloitin tutustumalla alustavasti aineistooni. Tuossa vaiheessa minulla ei ollut selkiytyneitä tutkimuskysymyksiä tai hypoteeseja. Kun olin saanut jonkinlaisen käsityksen aineiston sisällöstä, aloin muodostaa tarkempia tutkimuskysymyksiä. Tutkimuskysymysten tarkentuminen jatkui lähes koko tutkimustyön aikana. Tutustuttuani lähemmin aineistoon ja alan teorioihin, pyrin tarkentamaan ja suuntaamaan tutkimuskysymyksiä alueille, jotka tuntuivat minusta olennaisilta. Olen edennyt tutkimuksessani siis hyvin aineistolähtöisesti.

Tutkimukseni on kaksiosainen. Ensimmäisen osan teemana on maatalouden ympäristötukiohjelmaluonnos ja sen sisältämä ympäristöpolitiikan keinovalikoima. Tämän osion teoreettinen tausta nojaa tutkimuksiin suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikasta ennen EU-jäsenyyttä. Tarkoitukseni on ollut selvittää, millaista ympäristöpolitiikkaa maatalouden ympäristötukiohjelma sisältää ja eroaako ohjelmaluonnoksen sisältämä ympäristöpolitiikka Suomessa aiemmin harjoitetusta maatalouden ympäristöpolitiikasta. Tämän analyysin aineistona käytän maatalouden ympäristötukiohjelman lausuntokierrokselle lähetettyä luonnosversiota. Tutkimukseni ensimmäinen osa nojaa vahvasti teoreettiselle viitekehykselle, jota Pekka Jokinen (1995) on käyttänyt väitöskirjassaan suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikasta ennen EU-jäsenyyttä. Olen pyrkinyt analysoimaan ympäristötukiohjelmaluonnoksen sisältämää ympäristöpolitiikkaa samaan tapaan kuin Jokinen teki analysoidessaan EU-kautta edeltänyttä suomalaista maatalouden ympäristöpolitiikka.

Tutkimukseni ensimmäisen osion aikana olen pyrkinyt vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaista ympäristöpolitiikkaa maatalouden ympäristötukiohjelmaluonnos sisältää?
2. Kuinka ympäristötukiohjelmaluonnoksen sisältämä ympäristöpolitiikka eroaa siitä maatalouden ympäristöpolitiikasta, jota Suomessa harjoitettiin ennen EU-kautta?

Tutkimukseni toisessa osassa tarkastelen ohjelmaluonnoksesta annettuja lausuntoja. Tarkoitukseni on ollut selvittää, millaisena eri lausujaryhmät ohjelmaluonnosta pitävät ja kuinka lausujaryhmien käsitykset eroavat toisistaan.

Aineistolle esittämiäni kysymyksiä tutkimukseni toisessa osiossa ovat:

3. Millaisia tulkintoja lausujat tekevät ympäristötukiohjelmaluonnoksesta?

- ohjelman tavoitteista

- ohjelman valmistelusta ja toimeenpanosta

- ohjelman sisältämistä toimenpiteistä

4. Millainen lausujien tulkintojen mukaan on hyvä ympäristötukiohjelma? Kuinka tulkinnat eroavat eri lausujaryhmien välillä?

5. Millaisia tulkintoja lausujaryhmät tekevät maatalouden ja ympäristönhoidon yhdistämisestä? Onko yhdistäminen mahdollista?

6. Millaisena ohjelmaluonnos näyttäytyy maataloustuottajille heidän kulttuurisessa kontekstissaan eli talonpoikaisesta kulttuurisesta taustasta käsin? Tämän kysymyksen olen esittänyt ainoastaan tuottajaliittojen lausunnoille.

OSA I

YMPÄRISTÖTUKIOHJELMA: MAATALOUS EKOLOGISEN RAKENNE- MUUTOKSEN POLULLA

2. MAATALOUDEN YMPÄRISTÖPOLITIikka

Ympäristöpolitiikaksi voidaan kutsua ”sitä prosessia, jossa ihmisten ja ryhmien ympäristöön liittyvät vaatimukset muutetaan päätöksiksi ja toiminnaksi” (Kettunen 1998, 35). Ympäristöpolitiikan voi määritellä suppeasti sisältämään vain sen, mitä institutionalisoituneen ympäristöpolitiikan alaan on tietoisesti valittu. Ympäristön tilaan vaikuttavia päätöksiä tehdään kuitenkin useilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla, kuten talous-, energia-, liikenne- ja maatalouspolitiikan alueilla. Jos siis politiikan tutkimuksessa halutaan tarkastella ympäristöön vaikuttavia tekijöitä laajasti, olisi tarkastelukohteen ylitettävä institutionalisoituneen ympäristöpolitiikan ala. (Laine ja Jokinen 2001, 49, 55)

Politiikka jaetaan usein poliittiseen toimintaan (”politics”) ja toimintapolitiikkaan (”policy”). Toimintapolitiikka alkaa, kun päätösten toimeenpano alkaa. Päätösten toimeenpano ei ole

yksinkertaista ja suoraviivaista päätösten toteuttamista, vaan se on kamppailua toimeenpanon määrittelystä ja hallinnasta. Siten myös päätösten toimeenpano on luonteeltaan poliittista. (Kettunen 1998, 33)

Politiikkaa on kuvattu myös jatkuvaksi neutralisoitumisen ja politisoitumisen vuorotteluksi. Kun tietty toimintapolitiikka tai toimintatapa kyseenalaistetaan ja joutuu kriisiin, se politisoituu. Toimintapolitiikan uudelleenmäärittelyn ja hyväksynnän jälkeen asia neutralisoituu ja se siirtyy takaisin ”hallinnan” piiriin. Tätä voi kuvata dialektiseksi kehäksi, jossa teesi, antiteesi ja synteesi vuorottelevat. (Lappalainen 1992, 149-152; Laine ja Jokinen 2001, 53-54) Esimerkiksi kamppailu Natura 2000 –verkoston toteuttamisesta on nähty tilanteeksi, jossa ympäristöhallinnon vakiintuneet toimintatavat on kyseenalaistettu ja toimintapolitiikka on joutunut kriisiin. Natura – hankkeen politisoituminen ei johtunut ainoastaan puutteelliseksi koetusta hallintotavasta. Se oli monitahoinen tapahtumasarja, jonka muotoutumiseen vaikuttivat kokemukset aiemmista suojeluhankkeista. Natura –keskustelu on nähty myös oireena laajemmasta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jossa perinteiset hallintotavat eivät enää vastaa odotuksia. Natura –verkosto yritettiin toteuttaa vakiintuneilla hallintotavoilla sellaisessa muuttuneessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä, joka edellyttäisi uudenlaista, laajempaan neuvotteluun perustuvaa päätöksentekoa. (Laine ja Jokinen 2001, 54)

2.1. Ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuus

Ympäristöpolitiikan strategioiden typologian taustalla on yhteiskunnan teoria, joka painottaa teollisuuden kehittymistä läntisten kapitalististen yhteiskuntien muutosvoimana. Rakennemuutos tapahtuu maatalousyhteiskunnasta teollisuusyhteiskuntaan ja edelleen kohti jälkiteollista yhteiskuntaa. (Jokinen 1995, 31) Teollisuusyhteiskunnan rakenteellisen muutoksen voi jakaa kahteen kehityslinjaan: ”superteolliseen” ja ”jälkiteolliseen” skenaarioon. Jänicke selvittää ajatusta (1990, 93-117, Jokisen 1995, 47-48 mukaan) esittelemällä läntisiä teollisuusmaita kuvaavia ja näiden skenaarioiden mukaisia ideaalimalleja. Superteollinen skenaario kuvaa perinteisen teollisen tuotantotavan

voimistumista ja tavaratuotannon lisääntymistä. Tavoitteena on määrällinen kasvu. Skenaariota luonnehtivat pääoman ja vallan keskittyminen, jäykkyys, maailmanmarkkinoiden ja suurvaltojen dominoiva asema sekä suuret tuotantotoiminnan ulkoisvaikutukset kuten ympäristöriskit. Jälkitekollinen malli kuvaa ekologisesti perusteltua, uusiutumattomien luonnonvarojen käytön vähentämiseen ja ympäristövaikutusten minimoimiseen tähtäävää tuotantorakennetta. Jälkitekollisen mallin ydin on laadullinen kasvu ekologisesti motivoituneen rakennemuutoksen avulla. Mallia kuvaavat hajauttaminen, innovatiivisuus, alueellisten rakenteiden tärkeys ja ympäristölle soveliaat tuotantomenetelmät. Jälkitekollisen käsitteelle vaihtoehtoisina tai täydentävinä käsitteinä on käytetty myös palvelu-, tieto- ja informaatioyhteiskunnan käsitteitä. (Jokinen 1995, 32-33)

Jälkitekollisen yhteiskunnan teorian mukaisesta rakennemuutoksen ja ympäristökysymyksen välisestä suhteesta voidaan erottaa kolme erilaista näkökulmaa: tuotannon rakennemuutoksen seurauksena ihmisten ympäristötietoisuus ja ympäristöliik ehdinnät lisääntyvät, tuotannon rakennemuutoksen seurauksena ympäristöongelmat vähenevät luontaisesti (tavaratuotannon korvautuminen ympäristöä vähemmän kuormittavalla tuotannolla) sekä tuotannon rakennemuutos on asetettu suoranaiseksi ympäristöpolitiikan tavoitteeksi. (Jokinen 1995, 33) Kaksi edellistä näkökulmaa edustavat jokseenkin optimistista näkemystä ympäristöongelmien vähentymiseen johtavasta kehityksestä. Ihmisten ympäristötietoisuus kasvaa ja samalla ympäristölle suotuisat toiminnot lisääntyvät ikään kuin itsestään yhteiskunnan kehityksen myötä. Kolmas näkökulma sisältää ajatuksen aktiivisesta ympäristöpolitiikan tekemisestä ympäristöystävällisemmän yhteiskunnan aikaansaamiseksi. Jokinen (1995, 46; myös Kettunen 1998, 38) erittelee neljä ideaalityypistä tuotantotoimintaan liittyvää ympäristöpoliittista toimintastrategiaa:

1. Ympäristöongelmien siirtely ja ympäristövaurioiden korjailu
2. Puhdistus- ja suodatinpolitiikka
3. Ekologisen modernisaation politiikka
4. Ekologisen rakennemuutoksen politiikka

Nämä ympäristöpoliittiset strategiat muodostavat hierarkkisen mallin, jossa edetään ongelman aiheuttamista oireista ongelman alkulähteille. Strategiat ovat eritasoisia ja ne sisältävät erilaisia tavoitteita. Keskeistä mallissa on se, millaiseksi teollisen yhteiskunnan perustan ja ympäristöongelmien välinen suhde ymmärretään sekä se, mitkä ovat teknologian mahdollisuudet ratkaista näitä ongelmia. (Jokinen 1995, 46) Strategiat voidaan asettaa myös ajalliselle jatkumolle. Tällöin ympäristöongelmien siirtely ja vaurioiden korjailu edustavat varhaisinta ympäristöpoliittista strategiamallia ja ekologisen rakennemuutoksen politiikka myöhäisintä strategiamallia. (Sairinen 2000, 71)

Ympäristöongelmien siirtely ja jo tapahtuneiden vaurioiden korjailu tarkoittaa yksinkertaisinta ja alkeellisinta ympäristöpoliittista toimintastrategiaa. Yksinkertaisuus viittaa tässä strategian taustalla olevaan ajatusmalliin ympäristöongelmien ja niiden syiden välisestä suhteesta, ei välttämättä toteutuksen yksinkertaisuuteen tai tekniseen alkeellisuuteen. Kyse on ”piipunpidennyspolitiikasta” ja politiikasta, jossa jo tapahtuneita vaurioita yritetään jälkikäteen paikkailla. Ongelman syihin ei pyritä vaikuttamaan. (Jokinen 1995, 46) Maatalouteen sovellettuna politiikkamalli tarkoittaa esimerkiksi rehevöityneiden vesistöjen ruoppausta ja jätteiden kuljettamista kauemmaksi lähiympäristön tilan parantamiseksi. Kyse on siis alkukantaisesta ympäristöpoliittisesta ajattelusta. Vaikka vaurioiden korjailuun pyrkivä ympäristöpolitiikka edustaa alkeellista ympäristöpoliittista strategia-ajattelua, ei sitä suinkaan ole hylätty nykyisessä ympäristöpolitiikassa¹.

Puhdistus- ja suodatinpolitiikka sisältää itse tuotantotoimintaan kohdistuvia toimenpiteitä. Tässä piilee myös ero edelliseen strategiamalliin: ympäristöongelmien siirtely ja vaurioiden korjailu eivät edellytä itse tuotantotoimintaan puuttumista (Jokinen 1995, 58). Puhdistuspolitiikka on hyvin teknologiaoptimistinen ajatusmalli sisältäen idean siitä, että ympäristöongelmat voidaan ratkaista kehittämällä parempaa tekniikkaa. Kyse on kuitenkin edelleen ongelmien oireisiin puuttumisesta ja siten melko yksinkertaisesta ympäristöpoliittisesta toimintamallista. (Jokinen 1995, 46) Puhdistus- ja suodatinpolitiikka

¹ Esimerkiksi maa-ainelaisissa edellytetään maisemointitoimenpiteitä tiettyjen maisemaa vaurioittavien toimintojen, kuten soranoton, jälkeen.

terminä soveltuu parhaiten käytettäväksi pistekuormitusta koskevan ympäristöpolitiikan analyysissä. Jotta taustalla piilevä ympäristöpoliittinen strategia-ajattelu pystyttäisiin säilyttämään, mutta samalla soveltamaan käsite paremmin maatalouden alaan sopivaksi, voisi politiikkamallia nimittää esimerkiksi tuotannon ympäristöstään eristäväksi politiikaksi. Maataloudessa tämä tarkoittaa esimerkiksi pientareiden ja suojakaistojen perustamista pellon ja vesistön väliin hidastamaan pelloilta valuvien ravinteiden valumista vesistöön.

Ekologisen modernisaation mukainen toimintastrategia siirtää politiikan toimenpiteet lähemmäs ongelmien syitä. Toiminnan perustana on ekologinen kestävyys ja ennakoivasti ympäristön säästämistä tavoitteleva politiikka. Strategia on teknologiaoptimistinen, sillä se tukeutuu ekologisesti perusteltuihin innovaatioihin. Malli mukailee modernisaatioparadigmaa uskoessaan edistyksen myötä tapahtuvaan ympäristöongelmien vähenemiseen. Ekologisen modernisaation mallin mukaiset ekologisesti motivoitut innovaatiot sisältävät esimerkiksi energiajärjestelmän tehokkuuden teknisen optimoinnin energian säästämiseksi. (Jokinen 1995, 47) Kestävä kehitys, saastuttaja maksaa –periaate² ja ympäristöpolitiikan integroimispyrkimykset olivat esimerkkejä ekologisen modernisaation mukaisesta ympäristöajattelusta (Sairinen 2000, 76).

Ekologiseen rakennemuutokseen tähtäävä toimintastrategia voidaan lukea syvimmin ympäristöongelmien syihin kohdistuvaksi malliksi. Tavoitteena on tuotantorakenteen muuttaminen siten, että tuotannon pääpaino on ekologisesti kestävässä, jälkiteollisessa tuotannossa kuten palveluiden ja tiedon tuottamisessa. Perinteiset teolliset tuotantomuodot, myös alkutuotanto, vähenevät. (Jokinen 1995, 47)

Ekologisen modernisaation ja ekologisen rakennemuutoksen käsitteiden ero täsmentyy tarkasteltaessa käsiteparia teollisen yhteiskunnan teorian perusoletuksia vasten. Ekologinen modernisaatio luottaa teollisuuden ja teknologian kykyyn ratkaista ekologiset kriisit ja nojaa siten teollisen yhteiskunnan teorian perustaan. Jälkiteollisen yhteiskunnan teorian

² ”Saastuttaja maksaa” –periaatteen mukaan ympäristön pilaaja vastaa niistä kustannuksista, joita ympäristönsuojelusta syntyy

perusoleukset suhtautuvat pessimistisesti teollisuuden ja teknologian kaikkivoipaisuuteen ympäristöongelmien ratkaisussa. Ekologinen rakennemuutos sisältää siten voimakkaamman ja syvemmän muutospotentiaalin kuin ekologinen modernisaatio³. (Jokinen 1995, 50) Sekä ekologisen modernisaation että ekologisen rakennemuutoksen mukainen politiikka vaatii Jokisen (1995, 48) mukaan kokonaisvaltaista ympäristöpolitiikkaa. Lohkoutuneessa ympäristöpolitiikassa, millaista suomalainenkin ympäristöpolitiikka suurelta osin on ollut, näiden toimintastrategioiden toteutumisen mahdollisuudet ovat pienet. Nykyisenkaltaisessa hallintojärjestelmässä kukaan tai mikään hallinnonala ei ole vastuussa kokonaisvaltaisesta ympäristöpolitiikasta (Jokinen 1995, 52).

Ympäristöongelmien siirtelyn ja vaurioiden korjailun mukaisen politiikkamallin on katsottu olevan ensimmäinen, 1800-luvun lopulla kokeiltu teknologinen keino, jolla pyrittiin lieventämään suurkaupunkien päästöjen haittavaikutuksia kaupungeissa ja lähialueilla. Puhdistus- ja suodatinpolitiikka kuului 1970-luvun ympäristöpolitiikan uudistuksiin ollen vielä 1980-luvulla keskeinen ympäristöpolitiikan malli. 1970-luvun lopussa yhä laajentuvat ympäristöongelmat herättivät ihmiset huomaamaan, että puhdistusteknologia ei riitä turvaamaan ympäristön säilymistä. 1980-luvun uudet ympäristöongelmat, kuten kasvihuoneilmiö ja otsonikerroksen ohentuminen, osoittivat siihenastisen ympäristöteknologian riittämättömyyden. Pistekuormituksen ohella hajakuormitus nousi huomion kohteeksi ympäristöongelmien aiheuttajana. Hajakuormitus voidaan saada kuriin vain ehkäisevää ympäristöpolitiikkaa soveltamalla, ja tavoitteeksi ehkäisevässä ympäristöpolitiikassa on asetettava raaka-aineiden käytön vähentäminen. (Sairinen 2000, 73-75)

2.2. Ympäristöpolitiikan ohjauskeinot

Seuraavassa esittelyssä ympäristöpolitiikan sääntelyn muotoja on eritelty käyttäen kriteereinä sääntelyn toimijoita, välineitä ja toteuttamismuotoja. Näin voidaan erotella viisi

³ Ekologinen modernisaatio on useissa eri yhteyksissä käytetty termi ja saattaa siten olla kulunut ja epätäsmällinen. Esimerkiksi ympäristöpolitiikan muutoksia Suomessa tutkinut Sairinen (2000) ei erottele ekologisen modernisaation ja ekologisen rakennemuutoksen käsitteitä toisistaan, vaan niputtaa molempien tässä käytettyjen käsitteiden ominaisuudet kuulumaan ekologisen modernisaation käsitteeseen.

ympäristöpoliittisen sääntelyn ideaalimallia: hallinnolliset määräykset, taloudellinen ohjailu, moraalinen suostuttelu, tuottajayhteisöjen itsesääntely sekä taloudellinen kilpailu⁴. (Jokinen 1995, 52; Jokinen 2001a, 86)

Hallinnolliset määräykset toteutetaan lakeihin ja normeihin perustuen. Määräyksiin perustuvan politiikan toimijana on valtio ja toteuttamisen välineenä pelkistetyksi valta. Tämä on perinteisin ympäristöpolitiikan sääntelyn muoto, jolla talouden ja ympäristön välisiä ristiriitoja on yritetty ratkaista. Hallinnollisiin määräyksiin eli määräohjaukseen kuuluvat esimerkiksi säädökset, luvat, kiellot ja ilmoitukset. Valtio on keskeinen toimija myös toteuttaessa ympäristöpolitiikkaa *taloudellisen ohjailun* keinoin. Taloudellisen ohjailun välineenä on raha. Kyse ei kuitenkaan ole puhtaan markkinatalouden sääntöjen mukaisesta toiminnasta, vaan markkinoita ohjaillaan ympäristönsuojelullisten kriteerein muodostettujen verojen, maksujen, kannustimien ja tukien avulla. (Jokinen 1995, 53) Taloudellista ohjausta voidaan soveltaa myös ottamalla käyttöön puhtaan markkinatalouden periaatteita, vaikka sääntelyn toteuttajana onkin valtio. Tästä on esimerkkinä päästökauppa, jossa oikeuksia ympäristöpäästöjen lisäämiseen voidaan ostaa ja myydä, kunhan päästöjen yhteenlaskettu määrä ei ylitä sallittua rajaa. (Jokinen 2001a, 87)

Moraalisen suostuttelun tai *informaatio-ohjauksen* perusta nojaa ajatukseen, että ympäristörikkomukset johtuvat tietämättömyydestä. Tällaisen ns. ”erehdys” –mallin mukaan koulutusta lisäämällä voidaan lisätä toimijoiden ympäristötietoisuutta (Schnaiberg 1986, 348-349, Jokisen 1995, 53-54 mukaan). Ympäristötietoisuuden lisääntyessä myös toiminta muuttuu ympäristöystävällisemmäksi ja ympäristöongelmat vähenevät. Esimerkkejä tästä sääntelyn muodosta ovat ympäristökasvatus ja kuluttajavalistus. Moraalisen suostuttelun ja vetoamisen toimijoina voi valtion lisäksi olla muitakin organisaatiota. Poliitiikan välineenä on tieto. (Jokinen 1995, 53-54; Jokinen 2001a, 88)

Informaatio-ohjaus on esimerkki ns. pehmeästä ohjauskeinosta. Se ei edellytä näkyvää vallan käyttöä eikä valtion vahvaa toimijuutta, toisin kuin hallinnolliset määräykset tai taloudellinen

⁴ Ks. politiikan sääntelymallien jaotteluita myös esimerkiksi Kettunen 1998, 38-39 ja Sairinen 2000.

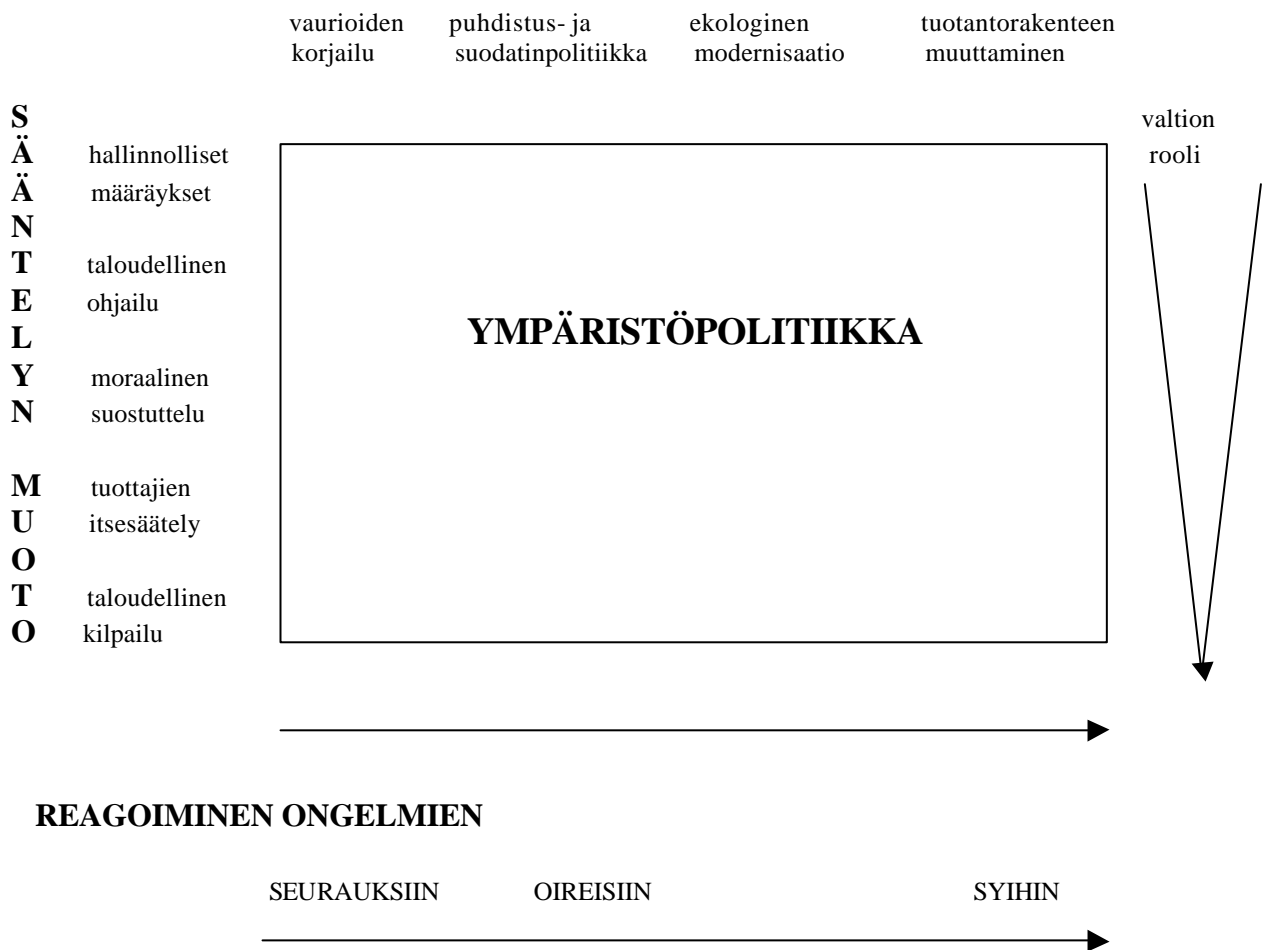
ohjaus. Se on viime kädessä vapaaehtoisuuteen perustuva ohjauskeino, ja siten julkisen hallinnon rooli on näkymättömämpi. Tällä on vaikutuksensa myös viranomaisten asemaan politiikan toteuttamisen valvojana. (Jokinen 2001a, 88)

Ympäristöpoliittisen itsesääntelyn mallista on kyse silloin, kun ympäristöpolitiikan toteuttamisen vastuu on toimijoilla itsellään. Malli perustuu ainakin periaatteessa vapaaehtoisiiin sopimuksiin ja arvositoumuksiin. Ideaalimallisessa itsesääntelyssä valtion rooli on olematon. Tällaisessa sääntelyn mallissa toimijoiden itsemääräämisoikeus säilyy parhaimmillaan täysin koskemattomana. (Jokinen 1995, 54)

Puhtaan markkinatalouden sääntöihin nojaavasta ympäristöpoliittisesta sääntelystä on kyse silloin, kun valtiollinen ja keskusjohtoinen sääntely on minimissään ja luottamus markkinoihin vahvimmillaan. Taloudelliseen liberalismiin pohjautuvassa sääntelyssä politiikan välineenä toimii raha ja toimijana on markkinat. Jokisen (1995, 53) mukaan *markkinatalouden mekanismein* toteutettavassa politiikassa on edelleen kyse sääntelystä, vaikka sääntely -termi liitetään yleensä sellaiseen ohjailuun, jossa yhtenä toimijana on valtio. Valtiollisen sääntelyn purkaminenkin on kuitenkin poliittinen valinta. Ympäristöpoliittinen sääntely markkinatalouden mekanismein perustuu ajatukseen, että markkinat karsivat sellaisia toimijoita, jotka eivät pysty kilpailemaan ympäristönsuojelun kriteerein pakottaen näin markkinoiden osapuolet tekemään ympäristökriteerein motivoituja valintoja.

Sääntelyn typologia sisältää valtio- ja markkinauskaisen mallin välisen ideologisen ulottuvuuden (Jokinen 1995, 54). Tätä hallinnollisten määräysten ja taloudellisen kilpailun välistä vastakohtaisuutta lukuun ottamatta eri sääntelyn muodot voivat olla päällekkäisiä, eivätkä ne sulje toisiaan. Edellä esitetyt ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuus ja sääntelyn typologia voidaan yhdistää kuvioon seuraavalla tavalla (Jokinen 1995, 56):

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN SYVYYS



Kuvio 1. Ympäristöpolitiikan typologia (Jokinen 1995, 56).

Ympäristöpolitiikan syvyyttä kuvaavan vaaka-akselin voidaan katsoa sisältävän samalla ympäristöpolitiikan edistyksen ulottuvuuden. Ympäristöongelmien syihin kohdistuva politiikka edustaa tällöin edistyneempää politiikan muotoa kuin seurauksiin kohdistuvan politiikan. Pystyakselilla vastaavanlaista jakoa edistyneeseen ja vähemmän edistyneeseen ympäristöpolitiikkaan ei voida tehdä, vaan sääntelyn muodon ulottuvuus sisältää ennemminkin ideologisen jaon valtio- ja markkinauskoiseen politiikkaan. Jos ulottuvuudet ymmärretään toimintapolitiikan kuvauksena, silloin ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuuden voidaan katsoa tarkoittavan politiikan tavoitteiden tasoa ja sääntelyn muotojen ulottuvuus politiikan keinojen tasoa. (Jokinen 1995, 57)

Strategiat eroavat toisistaan myös siinä, kuinka ne luottavat teknologisiin innovaatioihin ja uskovat teknologian mahdollisuuteen ratkaista ympäristöongelmia. Etenkin politiikan syvyyden ulottuvuudella vaurioiden korjailu, puhdistus- ja suodatinpolitiikka sekä ekologinen modernisaatio sisältävät teknologiauskoisen ajattelumallin. Ekologinen rakennemuutos on ennemminkin teknologiaoptimistinen. Varsinaista teknologiaoptimismin jatkumoa kuvio ei kuitenkaan sisällä.

Ympäristöpolitiikan typologiasta voidaan lisäksi löytää eräänlainen itsemääräämisoikeuden tai vapauden ulottuvuus. Kyse on siitä, missä määrin eri ympäristöpoliittisten strategioiden mukaiset politiikan keinot vaikuttavat politiikan kohteena oleviin toimijoihin ja toimintoihin, esimerkiksi tietyn ammatin harjoittajiin ja heidän työhönsä. Itsesääntely ja moraalinen suostuttelu eivät sido politiikan toteuttajia samalla tavalla kuin hallinnolliset määräykset. Taloudellinen ohjailu ja miksei myös taloudellinen kilpailu sijoittuvat jonnekin ääripäiden väliin. Taloudellinen kilpailu perustuu liberalistiseen ja siten toimijoiden vapautta korostavaan ideologiaan. Sen voidaan kuitenkin katsoa vievän osan toimijoiden itsemääräämisoikeudesta, vaikka puhtaaseen markkinatalouteen nojaavan mallin ei ensi katsomalta voi ajatella näin tekevän. Toimijoita ja toimintoja säätelevä taho on tässä valtion sijasta markkinat.

Politiikan toteuttajaan eli maataloudenharjoittajaan vaikuttaa myös politiikan syvyys. Ympäristövaurioiden korjailu ja oireisiin kohdistuva ympäristöpolitiikka ei edellytä muutoksia itse tuotantoprosessissa. Poliitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi riittää teknologian jälkikäteinen soveltaminen tuotantotoiminnassa, eikä tuotantorakenteita tai –käytäntöjä välttämättä tarvitse muuttaa. Sitä vastoin ekologisen modernisaation ja ekologisen rakennemuutoksen mukainen ennakoiva ympäristöpolitiikka asettaa haasteita myös itse tuotantotoiminnalle. Jotta ennakoivan ympäristöpolitiikan mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa, on ympäristönsuojelulliset toimenpiteet otettava huomioon jo tuotantovaiheen alussa suunnitteluvaiheessa. Tämä laajentaa samalla ympäristöpolitiikan kattamaan koko tuotantotoiminta. Voi siis esittää, että mitä perustavammalla tavalla tietty politiikkamalli kohdistuu yhteiskunnan rakenteisiin, sitä suurempi vaikutus sillä on myös politiikan kohteena oleviin toimijoihin ja toimintoihin.

2.3. Maatalouden ympäristöpolitiikka ennen EU-jäsenyyttä

Maatalouden ympäristöpoliittiset tavoitteet ovat Suomessa kohdistuneet ennen kaikkea vesiensuojeluun. Institutionalisoituneen vesiensuojelupolitiikan on Suomessa katsottu alkaneen 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa. Vaikka 1970-luvulla maatalouden vaikutukset vesistöjen kuormittumiseen jo tunnistettiin, luettiin tuolloin varsinaisen vesistöjen pilaantumisongelman aiheuttajaksi selluloosateollisuus sekä yhdyskunnat. Maatalouden vesistöjä pilaavaa kuormitusta pidettiin marginaalisena. Maatalouden todettiin olevan pienimuotoinen tuotantomuoto, eikä sen negatiivisilla ympäristövaikutuksilla katsottu olevan juuri merkitystä. Lisäksi maatalouden katsottiin sisältävän luonnostaan ympäristöpoliittisen ulottuvuuden, sillä maataloudessa on kyse luonnonvarojen puhtauteen ja kestävään käyttöön perustuvasta tuotantomuodosta. Siten se toteuttaa ikään kuin sisäsyntyisesti ympäristönsuojelullisia tarkoituksia. Maatalouden ympäristösuhde nähtiinkin 1970-luvun loppuun saakka kaiken kaikkiaan hyvin ongelmattomana, eikä varsinaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta voida 1970-luvun osalta puhua (Jokinen 1995, 77-78). Kyse oli enemminkin maatalouden ympäristöhaittojen uumoilusta. Tavoitteena oli hajakuormituksen lisääntymisen estäminen, ja tämä oli mahdollista saavuttaa jätteiden hyväksikäytöllä ja tehokkailla viljelymenetelmillä. (Jokinen 1995, 80-81)

Vasta 1980-luvulla alkoi aikakausi, jolloin maatalouden vesistöihin kohdistuneet ympäristövaikutukset alettiin tunnustaa itsenäisiä ympäristöpoliittisia toimenpiteitä vaativaksi ongelmaksi. Tällöinkin todettiin maatalouden, yhdyskuntien ja teollisuuden aiheuttamien vesistövaikutusten vertaileminen vaikeaksi, mikä hämärsi ympäristöpoliittisten toimien kohdentamista asianmukaisesti eri saastuttajatahoihin. 1980-luvun loppupuolella, selluloosa- ja paperiteollisuuden puhdistusteknologian lisäämisestä huolimatta, katsottiin teollisuuden edelleen olevan suurin vesistöhaittojen aiheuttaja. Maatalouden ympäristövaikutuksilla, kuten lannoitteilla ja karjanlannan epäasianmukaisella käsittelyllä, katsottiin kuitenkin olevan vesistöjen kuormittumisessa erityistä merkitystä. 1980-luvulla maatalouden arvioitiin aiheuttavan jopa puolet kaikista vesistöjen ravinnekuormituksesta (Jokinen 1995, 79)

Vielä 1990-luvun alkuun mennessä maatalouden ympäristöpoliittiset linjaukset eivät vaikuttaneet yleiseen maatalouspolitiikkaan. Yleinen maatalouspolitiikka on muotoutunut lähinnä tuotanto- ja rakennepoliittisten tavoitteiden vaikutuksessa, eikä ympäristöpolitiikkaa kytketty vielä 1980-luvulla maatalouspolitiikan yleisiin linjauksiin. Vesiensuojelukysymystä pohtineiden työryhmien esitykset rajoittuivat lähinnä yksinkertaisiin teknologisiin ja hallinnollisiin parannusehdotuksiin, kuten karjarakennusten rakennusohjeisiin ja peltojen lannoitusohjeisiin. Rakennepoliitiikan päämäärien katsottiin vaikuttavan positiivisesti myös ympäristöpolitiikkaan: maanviljelijöiden tulotason noustessa ja ikärakenteen nuortuessa myös halu ja kyky vesistönsuojelullisiin investointeihin kasvaa. 1980-luvulla maatalouden ympäristöpolitiikassa vallitsi vahva teknologiausko. Lisäksi maatalouden vesistökuormituksen lopettamiseksi tarvittavien teknologisten ratkaisujen katsottiin olevan suurelta osin saatavilla. (Jokinen 1995, 82)

1990-luvun alusta lähtien vastuu vesistöjen kuormituksesta lankesi yhä enemmän maataloudelle. Maatalouden aiheuttama fosfori- ja typpikuormitus osoittautui laajan tutkimuksen perusteella suuremmaksi kuin teollisuuden ja yhdyskuntien yhteenlasketut vesistöhaitat. Vuonna 1992 laadittiinkin maatalouden ympäristöohjelma sekä ohjelmaan perustuvat, viljelijöille tarkoitetut viljelysuositukset. Maatalouteen kohdistuvien ympäristöpoliittisten toimien laatimista hidasti kuitenkin edelleen se, että luotettavia ja eksakteja tutkimustuloksia maatalouden ympäristövaikutuksista ei ollut saatavilla. Tästä huolimatta kysymys maatalouden aiheuttamista ympäristöhaitoista oli 1990-luvulla muuttunut koskemaan maatalouden ympäristösuhdetta kokonaisuudessaan. (Jokinen 1995, 80)

Vuonna 1992 laadittu maaseudun ympäristöohjelma ei sisältänyt minkäänlaisia ympäristöpoliittisia innovaatioita, vaan ehdotukset sitoutuivat jo aiemmin esitettyihin teknisiin toimenpiteisiin. Maatalouden ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisen ei katsottu vaativan ekologisen modernisaation tai ekologisen rakennemuutoksen mukaisia uudistuksia. 1990-luvun alussa keskeiseksi maatalouspoliittiseksi linjaukseksi kirjattiin ylituotannon purkaminen, jonka katsottiin vaikuttavan positiivisesti myös maatalouden ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen (Jokinen 1995, 84-85)

Ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuudella on suomalainen maatalouden ympäristöpolitiikka muuttunut 1970-luvun ympäristöongelmien ”uumoilusta” 1990-luvun maataloustuotannon prosesseja ja rakenteita koskevaan politiikkaan. Muutos ei ollut yhtäkkinen, vaan se on tapahtunut askelittain yksinkertaisen teknologian mukaisten ratkaisumallien sekä tuotannon ympäristöstään eristävän politiikan kautta. Alun teknologisiin ratkaisuihin perustuvaa keinovalikoimaa on 1990-luvulla laajennettu sisältämään myös ehdotuksia, jotka vaativat maatalouskäytäntöjen perusteellisia muutoksia sekä ekologisiin perustein toteutettavaa maatalouden rakennemuutosta. (Jokinen 1995, 86)

2.4. Ympäristöpoliittinen sääntely ennen EU-jäsenyyttä

Maatalouden ympäristöpoliittisen sääntelyn historia kulkee käsi kädessä maatalouden ympäristöpoliittisen ongelmanmäärittelyn kanssa. 1970-luvulla varsinaiseen ympäristöpoliittiseen sääntelyyn ei katsottu olevan tarvetta. Vastuu ympäristönsuojellisten toimenpiteiden toteuttamisesta kohdistui yksittäisiin viljelijöihin, joille tarjottavan koulutuksen, valistuksen ja ohjauksen uskottiin tukevan vesistönsuojellisia tavoitteita. 1980-luvulla ympäristöpoliittinen sääntely sisälsi lähinnä taloudellisia keinoja. Keskustelua herätti mm. se, sopivatko saastuttaja maksaa -periaate ja karjatalouden ympäristökuormituksen vähentämisen taloudellinen tukeminen yhteen. Karjatalouden osalta ympäristöpoliittisen sääntelyn katsottiin olevan mahdollista, toisin kuin peltoviljelyn osalta, johon hallinnollisia tai lainsäädännöllisiä keinoja katsottiin olevan mahdoton toteuttaa. Sitä vastoin peltoviljelyn kuormituksen vähentämiseksi suositeltiin maatalouden kannalta järkevien teknisten toimenpiteiden toteuttamista, kuten toimivaa salaojitusta, kyntöohjeita ja vuodenaikojen huomioon ottamista lannoituksessa. Ajatus siitä, että vesiensuojelu kuuluu talonpoikaiseen, hyvään viljelytapaan itsestään kuuluvana seikkana, kuului voimakkaana taustalla. Hyvä viljelytapa tuottaa itsessään hyvää ympäristöä. (Jokinen 1995, 86-87)

1990-luvun alun maatalouden ympäristöpolitiikassa otettiin edelleen kriittisesti kantaa muihin kuin moraaliseen suostutteluun ja taloudelliseen tukemiseen perustuvaan ympäristöpoliittiseen

sääntelyyn. Maaseudun ympäristöohjelmassa, joka valmistui 1992, kannatettiin maatalouden ympäristöpoliittisen sääntelyn keinoina rahoituksellisten, neuvonnallisten ja viljelijöiden vapaaehtoisuuteen perustuvien keinojen käyttämisestä. Hallinnollisista sääntelyn muodoista ohjelmassa ei ollut mainintaa. (Jokinen 1995, 91)

Suomalaisen maatalouden ympäristöpoliittinen sääntely on ennen EU-jäsenyyttä perustunut siis moraaliseen suostutteluun, tuottajien itsesääntelyn ideologiaan ja ns. ”erehdys” –malliin. Hallinnollisen sääntelyn keinojen toteuttamista on pidetty mahdottomana. Toisaalta markkinoihin perustuvaa sääntelymallia ei ole ollut lainkaan ja taloudellinen ohjailukin on lähes poikkeuksetta perustunut positiiviseen ohjailuun, eli avustuksiin, verohelpotuksiin ja halpakorkoisiin lainoihin. Jokinen (1995, 93) toteaa, että maatalouden ympäristöpoliittinen sääntely on kestänyt ympäristöongelmien kansallisen tärkeysjärjestyksen muutoksen. Vaikka 1990-alussa todettiin maatalouden aiheuttamien vesistöhaittojen ylittävän yhdyskuntien ja teollisuuden yhteenlasketut päästöt, tämä ei näkynyt millään tavalla maatalouden ympäristöpoliittisen sääntelyn muotoja pohtineiden työryhmien työssä. Sääntelyn keinovalikoima sisälsi edelleen samanlaisen strategisen kokonaisuuden kuin parikymmentä vuotta aikaisemmin.

3. MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUKILUONNOS YMPÄRISTÖPOLITIIKAN TYPOLOGIASSA

Pyrkiessäni sijoittamaan ympäristötukiohjelmaluonnoksen sisältämää politiikkavalikoimaa edellä esiteltyyn teoreettiseen kuvioon, olen yrittänyt tavoittaa sitä ympäristöpoliittista strategia-ajattelua, joka luonnoksen sisältämien toimenpiteiden taustalla sijaitsee. (Jokinen 1995, 58) Käsittelen tässä vuosille 2000 - 2006 laaditun ympäristötukiohjelmaluonnoksen (MYTO-työryhmä 17.2.1999) sisältämää toimenpidevalikoimaa. Luonnos eroaa lopullisesta ohjelmaversiosta paikoitellen (ks. liitteet 1 ja 2). Olen valinnut luonnosversion tutkimuskohteekseni lopullisen ohjelmaversioon sijaan sen takia, että tutkimukseni toisessa osiossa aineistona käyttämät lausunnot on annettu luonnosversioon. Mielestäni on siten

johdonmukaista käsitellä luonnosversiota myös tässä, ohjelman sisältämiä ympäristöpoliittisia strategioita tarkastelevassa luvussa.⁵

Luonnoksessa on kunkin toimenpidekuvauksen alussa kappale ”Tavoite”, jossa on määritetty ne ympäristönsuojelulliset tavoitteet, joihin toimenpiteellä on tarkoitus pyrkiä. Analyysissäni toimenpiteiden ympäristöpolitiikasta olen tarkastellut näitä kirjattuja tavoitteita. Muut mahdolliset toimenpiteiden aiheuttamat ympäristövaikutukset olen jättänyt huomiotta. Olen siis ottanut huomioon vain ne tavoitteet, jotka on nimenomaan määritelty toimenpiteen tavoitteeksi ympäristövaikutusten osalta.

Esimerkiksi toimenpidekohdan 1.2 Lannoitusrajoitukset tavoitteeksi on määritelty seuraavaa:

”Tavoitteena on vähentää lannoittamisesta pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan aiheutuvaa ravinnekuormitusta tarkentamalla keskimääräistä lannoitteiden käyttöä, leikkaamalla korkeita lannoitusmääriä tai jatkamalla ennestään ympäristön kannalta riittävän alhaista lannoitteiden käyttöä. Tarkoituksena on tarkentaa lannan ja väkilannoitteiden yhteiskäyttöä sekä käyttää ravinteita kasvilajin, kasvupaikan olosuhteiden ja satotason perusteella määräytyvät määrät.” (MYTO-työryhmä 1999, 5)

Tämän toimenpiteen sisältämän ympäristöpolitiikan olen tulkinut tavoitteenmäärittelyn perusteella olevan ehkäisevän ympäristöpolitiikan mukaista strategia-ajattelua, sillä siinä pyritään vaikuttamaan tuotantoprosessiin edeltä käsin, eli vähentämään pellolle levitettävää lannoitemäärää. Toimenpiteessä on kyse myös vesistöön ja ilmaan kohdistuvien päästöjen vähentämiseen tähtäävästä politiikasta. Jos toimenpiteen suorittamisella sattuu olemaan jotain muita ympäristövaikutuksia kuin yllä mainitut ja tavoitteeseen kirjatut, olen jättänyt ne huomioimatta analyysissäni.

⁵ Käytän sanaa ”ohjelma”, vaikka tarkemmin sanottuna tarkoitan Maatalouden ympäristötukiohjelman 2000–2006 17.2.1999 kirjattua luonnosversiota. Ilman eri mainintaa ”ohjelma” tarkoittaa siis tätä luonnosversiota.

3.1. Pakolliset toimenpiteet

Perustukiosion pakolliset toimenpiteet (ks. liite 2) ovat ohjelman tärkeimpiä toimenpiteitä siinä mielessä, että ne on tarkoitettu toteutuviksi kattavimmin maataloilla. Pakolliset toimenpiteet on siis valittu ympäristönsuojelutyössä ensisijaisesti toteutettaviksi toimenpiteiksi. Käsittelen kuitenkin samalla tavalla kaikkia ohjelmaluonnoksen sisältämiä toimenpiteitä, sillä tutkimukseni näkökulmasta käsin ne ovat kaikki yhtä merkityksellisiä sillä perusteella, että ne on valittu kuuluvaksi ympäristötukiohjelmaan. Ne kaikki ovat siis saaneet ”virallisen aseman” MYTO -työryhmän laatimassa ohjelmadokumentissa.

Ympäristötukijärjestelmän on todettu muuttaneen maatalouden ympäristöpoliittisen sääntelyn pääpainon tiedollisesta ohjauksesta taloudellisiin kannustimiin. Ympäristötukijärjestelmässä ei ole kyse puhtaaseen markkinastrategiaan, kysyntään ja tarjontaan perustuvasta järjestelmästä, vaan sellaisesta taloudellisesta ohjauksesta, jossa luottamus markkinoihin ei ole täydellistä ja jossa valtion ja EU:n rooli talouden ohjaajana on säilytetty. (Niemi-Iilahti ym. 1997, 67-68) Taloudellisista ohjauskeinoista voi erottaa negatiiviset (verot, maksut) ja positiiviset (tuet, kannustimet) ohjauskeinot sekä pakolliset ja vapaaehtoiset ohjauskeinot.

Ympäristötukiohjelmasta voi kuitenkin löytää erilaisia politiikan sääntelyn muotoja ohjelman eri tasoilta. Ympäristötuki on vapaaehtoinen. Jos tuen valitsee, tuki sisältää taloudellisen ohjailun mukaista sääntelyä. Yksittäiset toimenpiteet voivat sisältää kuitenkin erilaisia sääntelyn muotoja. Esimerkiksi perustuen pakollisten toimenpiteiden kohta 1. ”Viljelyn ympäristösuunnittelu ja seuranta” sisältää tuottajan itsesääntelyyn perustuvan sääntelyn mallin. Koska kaikkien toimenpiteiden toteutumista valvotaan, voi näiden siten sanoa edustavan myös hallinnollisten määräysten mukaista sääntelyä.

Ohjelman rungon muodostavan perustukiosion ehdot on pyritty muodostamaan siten, että mahdollisimman moni maatila sitoutuisi niihin. Ympäristötukeen vaadittavien toimenpiteiden toteutukselle on katsottu olleen hyvä pohja jo entuudestaan, sillä tukijärjestelmässä vaaditut

toimenpiteet ovat osin samankaltaisia kuin aikaisemmin neuvonnan keinoin ohjatut ja vapaaehtoisuuteen perustuvat maatalouden ympäristötoimenpiteet (Niemi-Iilahti ym. 1997, 97). Näitä jo varhaisemmasta maatalouden ympäristöpolitiikasta tuttuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi pientareiden ja suojakaistojen perustaminen, torjunta-aineiden käytön vähentäminen sekä lannoitusrajoitukset.

Perustukiosion pakolliset toimenpiteet sisältävät perinteiseen maatalouden ympäristöpolitiikan keinovalikoimaan kuuluneita yksinkertaisen teknologian mukaisia toimenpiteitä, kuten mm. pientareiden ja suojakaistojen perustaminen ravinteiden kulkeutumisen hidastamiseksi⁶. ”Lannoitusrajoitukset”, ”torjunta-aineiden käyttö” ja ”kotieläintilan perustoimenpiteet”⁷ ovat selvästi ympäristöhaittojen syihin kohdistuvia, ehkäisevän ympäristöpolitiikan mukaisia toimenpiteitä. Nämäkin ovat jokseenkin tuttuja varhaisemmasta maatalouden ympäristöpolitiikasta.

”Viljelyn ympäristönsuunnittelu ja seuranta” –toimenpiteellä ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin pyritään kahta kautta. Lohkokohtaiset muistiinpanot lannoituksista, kasvinsuojelutoimenpiteistä ja muista viljelyyn liittyvistä toimista on säilytettävä tiloilla viranomaisten tarkastusta varten, joten toimenpiteellä on siten tukiohjelman valvontaan liittyvä tehtävä. Sääntelyn muotona tässä toimenpiteessä voi tällä perusteella pitää hallinnollisten määräysten mukaista sääntelyä. Kyse on kuitenkin tuottajan itsensä kirjaamista viljelytapahatumista, joten sääntelyn muotoa voi pitää myös itsesääntelynä. Suunnitelman toivotaan auttavan viljelijää seuraamaan omaa viljelykäyttäytymistään ja muuttamaan sitä ympäristöystävälliseen suuntaan. Toimenpidettä voi siten pitää ehkäisevän ympäristöpolitiikan strategian mukaisena.

⁶ Tällaisten tuotannon ympäristöstään eristävien toimenpiteiden todellisesta merkityksestä vesistökuormituksen ehkäisijänä voi esittää epäilyjä (ks. Sairinen ym. 1999, 182-183). Ne eivät pysty kokonaan estämään ravinteiden kulkeutumista vesistöihin, ja ravinnevirran hidastamisesta ei ole pitkällä tähtäimellä apua vesistökuormituksen vähentämisessä.

⁷ Lannoitusrajoitukset –ehdossa on määritelty kasvilajikohtaiset lannoitustasot typelle ja fosforille. Torjunta-aineiden käyttöön kuuluu torjunta-aineiden kasvilajikohtaiset ohjeet, koulutustilaisuudet ja ruiskutestit. Kotieläintilan toimenpiteet sisältävät ohjeita lannan varastoinnista ja levityksestä. Lannoitusta ja lannan käyttöä

”Lannoitusrajoitukset” –kohdan tavoitteiksi on kirjattu lannoittamisesta vesistökuormituksen lisäksi ilmaan kohdistuvan ravinnekuormituksen vähentäminen. Toimenpiteen keinoina on lannoituksen tarkentaminen ja korkeiden lannoitustasojen leikkaaminen. Tämä toimenpide edustaa ehkäisevän ympäristöpolitiikan mukaista strategia-ajattelua. Sitä voisi kutsua myös ekologisen modernisaation mukaiseksi strategiaksi. ”Torjunta-aineiden käyttöä” koskeva toimenpide on rinnasteinen lannoitusrajoitukseen. Pyrkimyksenä on torjunta-aineiden käytön vähentäminen viljelytekniisin ja kasvinvuorotukseen perustuvien keinoin sekä tarkentamalla torjunta-aineiden käyttöä. Tämä edustaa edellisen tavoin ekologisen modernisaation mukaista strategia-ajattelua.

”Lannoitusrajoitukset” ja ”kotieläintilan toimenpiteet” –kohdat perustuvat laskelmiin siitä, kuinka paljon eri kasvilajit kuluttavat ravinteita kasvukauden aikana ja kuinka paljon lannoitteita voi pelloille levittää, jotta ravinneyleijämältä vältyttäisiin. Ajatus on rinnastettavissa suljettu tuotantoprosessi -malliin, jossa tuotantoon ei panna enempää tuotantopanoksia kuin siitä valmiin tuotteen mukana saadaan pois. Maatalouteen sovellettuna ajatus on erikoinen. Se sisältää ajatuksen mahdollisuudesta eristää maatalous ympäristöstään, ja edustaa siinä mielessä yksinkertaisen teknologian mukaista, teknologiaoptimistista ajattelua. Kyse on kuitenkin myös ehkäisevästä ympäristöpolitiikasta, jossa ennakkolaskelmien avulla pyritään tuottamaan mahdollisimman vähän liikaravinteita. Ajatus toistuu perustuen lisätoimenpiteiden kohdassa ”kotieläintilan lisätoimenpiteet”, jossa eräänä alakohtana on laiduntavien kotieläinten ruokinnan ravinnetaseen laskeminen. Tässä on tavoitteena optimoida karjan ravinnon ravinnetase siten, että lannan mukana ylimääräisiä ravinteita kulkeutuu mahdollisimman vähän ympäristöön. Eläinten ravinnetaseen laskemisen tuloksia voidaan käyttää lannan ravinteiden huomioon ottamisessa lannoituksessa.

”Pientareet ja suojakaistat”⁸ –toimenpide on niinkään tuttu vesistönsuojelullinen toimenpide varhaisemmasta maatalouden ympäristöpolitiikasta. Kyse on tuotannon ympäristöstään

koskeva ehdot sisältävät sekä vesistöihin että ilmaan kohdistuvien päästöjen vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä.

⁸ Pientareiden leveyden on oltava 1-3 metriä ja suojakaistojen 3-10 metriä. Piennar on perustettava valtaojien varsille ja sen on oltava monivuotisen kasvillisuuden peittämä. Suojakaista tulee perustaa ”purojen ja muiden vesistöjen varsille, talousvesikaivojen ympärille ja myös sellaisten valtaojien varsille, missä eroosioherkän maalajin, pellon kaltevuuden ja viljelytoimenpiteiden ja lannoitustavan vuoksi vesiensuojelu sitä edellyttää.”

eristävästä politiikasta. Toimenpide ei edellytä puuttumista tuotantomenetelmiin eikä tuotantopanoksiin. Toimenpide vaikuttaa yksinomaan vesistöihin kohdistuviin päästöihin. Pientareiden ja suojakaistojen perustaminen, riippumatta näiden suoja-alueiden leveydestä, ei sinällään vähennä pelloilta tulevaa ravinnekuormitusta. Toimenpide pystyy ainoastaan hidastamaan ravinteiden kulkeutumista vesistöihin. Ympäristönsuojelun kannalta toimenpidettä voi siten pitää kyseenalaisena. Vesistöjen tilan kannalta on melko sama, joutuvatko liikaravinteet vesistöön heti vai viiveellä, jos ne sinne kuitenkin joutuvat. Toimenpiteeseen on kuitenkin liitetty lisäehto, joka on merkityksellinen ravinteiden kulkeutumisessa. Toimenpide-ehtojen mukaan ”*pientareet on ensisijaisesti hoidettava niittämällä ja niittojäte on korjattava pois pientareelta*”. Jos liikaravinteita sitova kasvillisuus poistetaan ja käytetään uudelleen maatalouden tarpeisiin (tämä on sallittu), ravinteet eivät välttämättä päädy vesistöihin. Tarkasti ottaen tällöin pitäisi kuitenkin niitetyssä ja maataloudessa uudelleen käytetyssä kasvijätteessä olevat ravinteet vähentää käytettävästä kokonaislannoitemäärästä. Pientareiden niittoon liittyy vielä lisäehto, jonka mukaan yhden metrin levyistä piennarta ei tarvitse niittää ilman erityisiä syitä. Jos viljelijä saa määrätä pientareen leveyden yhden ja kolmen metrin väliltä, painottuvat leveydet käytännössä vähimmäisleveyteen, jossa niittovelvollisuutta ei ole. Pientareilla ja suojakaistoilla ei myöskään ole ehdotonta lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttökieltoa. Kaikki suojakaistat on niitettävä ja niittojäte on korjattava pois kaistalta, mutta muuten suojakaistojen osalta ehdot ovat samat kuin pientareilla.

”Pientareille ja suojakaistoille” on kirjattu lisätavoitteiksi luonnon monimuotoisuuden tukeminen sekä riista- ja kalatalouden edistäminen. Sitä, kuinka näihin tavoitteisiin päästään, ei ole kuitenkaan tarkennettu. Lisäksi pientareiden ja suojakaistojen tehtäväksi on asetettu kaltevilla pelloilla eroosion vähentäminen. Eroosion mukana ravinteita kulkeutuu vesistöön, joten tapauksissa, joissa suoja-alueiden avulla voidaan ehkäistä eroosion syntymistä, voidaan pientareilla ja kaistoilla ajatella olevan todellista merkitystä vesistökuormitukseen. Johtopäätöksenä voi kuitenkin todeta, että ”pientareet ja suojakaistat” –toimenpide edustaa suodatin- ja puhdistusteknologiaan rinnastettavaa ympäristöpoliittista strategia-ajattelua, eikä

Myös suojakaistan on oltava monivuotisen kasvillisuuden peittämä.⁹ ”Viljelykiertosuunnitelma” –kohdassa viljelyn monipuolistamisen tarkoituksena on maan kasvukunnon parantaminen, eloperäisen aineksen määrän lisääminen, rikkakasvien, tuholaisten ja kasvitautien esiintymisen ehkäisy sekä viljelyssä kasvilajien erilaiset ravinnetarpeet huomioon ottaminen.

kyse siten ole ehkäisevästä ympäristöpolitiikasta. En kuitenkaan väitä, että pientareiden ja suojakaistojen perustaminen olisi ympäristön kannalta täysin merkityksetön toimenpide.

”Kotieläintilan toimenpiteiden” tavoitteena on *”vähentää lannan varastoinnista ja käsittelystä aiheutuvia päästöjä vesiin ja ilmaan ja edistää lajinnukaista kotieläinten hoitoa sekä luonnon monimuotoisuutta laiduntamista hyväksikäyttäen.”* Kohta laajentaa päästöjä vähentävät tavoitteet koskemaan vesiensuojelun lisäksi myös ilmansuojelua. Toimenpiteen pääpaino on lannan käsittelystä johtuvien ravinnepäästöjen minimoimisessa. Kyse on osittain ehkäisevästä ympäristöpolitiikasta (varotoimet päästöjen ehkäisemiseksi, lannan ravinteiden huomioiminen lannoituksessa sekä ravinnetaselaskelma) ja osittain puhdistus- ja suodatinteknologiasta (lannan varastotilan oltava peitetty, lannan multaus mahdollisimman pian levityksen jälkeen, maitohuoneen pesuvesien käsittely). Ympäristötuen pakollisista toimenpiteistä tämä kohta on ainoa, jossa maatalouden ympäristökysymys laajenee kattamaan myös eläinoikeuskysymyksen. Toimenpide-ehdon mukaan *”laidunnettavissa olevien kotieläinten tulee päästä laidunkautena joko laitumelle tai jaloittelutarhaan”*. Yhteenvetona voi sanoa, että kotieläintilan toimenpiteet sisältävät sekä oireisiin (puhdistus- ja suodatinteknologia) että syihin (ehkäisevä ympäristöpolitiikka) kohdistuvaa strategia-ajattelua. Eläinoikeuskysymyksen mukaan ottaminen on merkki uudenlaisesta maatalouden ympäristökysymyksen rajauksesta.

Pakollisista toimenpiteistä *”maisema ja luonnon monimuotoisuus”* –kohta laajentaa maatalouden selvimmän ympäristöpalveluiden tuottajaksi sovittaen samalla uudenlaista palveluroolia suomalaiselle maataloudelle. Kohta on ainoa pakollisista toimenpiteistä, joka ei sisällä varsinaiseen tuotantotoimintaan kohdistuvia toimia. Toimenpiteiden tavoitteiksi on kirjattu mm. viljelymaiseman pitäminen avoimena, rakennusten kunnossapitäminen sekä maatalousympäristössä olevien luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien ylläpitäminen. Kyse on siis jokseenkin samoista asioista, jotka varhaisemmassa maatalouden ympäristöpolitiikassa on katsottu toteutuvan itsestään maataloustuotannon ohessa, eivätkä niiden näin ollen ole katsottu vaativan erityistä huomiota. Ympäristöpalveluiden tuottaminen ruuan ohella, jopa ruuan sijaan, vaikuttaa epäilemättä koko maatalouden määrittelyyn. Viljelijälle sovitetaan luonnonhoitajan ja luonnonsuojelijan sekä kauniin maiseman ylläpitäjän

roolia. Tämä toimenpide edustaa lähinnä ekologisen rakennemuutoksen mukaista strategia-ajattelua.

Perustuen pakolliset toimenpiteet sisältävät yksinkertaisen teknologian mukaisia toimenpiteitä kuten tuotannon ympäristöstään eristäviä toimenpiteitä (pientareet ja suojakaistat). Ehdoista suurin osa edustaa kuitenkin ehkäisevän ympäristöpolitiikan ja ekologisen modernisaation mukaisia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat selvästi ympäristöhaittojen syihin. Lannoitusrajoitukset, torjunta-aineiden käyttö ja kotieläintilan toimenpiteet ovat selvimmin ehkäisevän ympäristöpolitiikan strategian mukaisia toimenpiteitä. Maisema ja luonnon monimuotoisuus -toimenpide laajentaa politiikan strategioita ekologisen rakennemuutoksen alalle. Kotieläintilan toimenpiteet –kohta lisää ohjelmaan eläineettiset kysymykset.

3.2. Lisätoimenpiteet

Lisätoimenpiteissä ”viljelykiertosuunnitelman”⁹ tavoitteena on monipuolistaa yksipuolisessa viljelyssä olevien tilojen viljelykiertoa. Tavoite pyrkii vaikuttamaan tuotantorakenteeseen, ja edustaa siten ekologisen rakennemuutoksen mukaista strategia-ajattelua.¹⁰ ”Luonnonmukainen tuotanto” edustaa tuotantotapaa, joka kuluttaa vähemmän tai ei lainkaan teollisesti valmistettuja viljelyä parantavia tuotteita (lannoitteet ja torjunta-aineet) ja joka kuormittaa vähemmän ympäristöä. ”Luonnonmukainen tuotanto” –toimenpiteen tavoitteena on lisätä luomu -tuotantoa ja se edustaa siten ekologisen rakennemuutoksen mukaista mallia. Pyrkimyksenä on tuotantorakenteen muuttaminen vähemmän ympäristöä kuormittavaan suuntaan. Ympäristö- ja vesistökuormituksen vähentämisen lisäksi luomu –tuotantoon sisältyy myös muunlaisia ympäristönsuojeluun, terveyden edistämiseen ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä suoria tai epäsuoria tavoitteita.

”Tuotannon laajaperäistäminen” –toimenpiteen tavoitteena on *”vähentää typpilannoitteiden käyttöä ja lopettaa torjunta-aineiden käyttö erityisen herkillä alueilla, erityisesti pohjavesialueilla”*¹¹. Kyse on jonkinlaisesta tavanomaisen ja luonnonmukaisen viljelyn välimaastoon sijoittuvasta viljelystä ja se edustaa ympäristöpolitiikaltaan samanlaista strategia-ajattelua kuin luomu –tuotanto. Vähäisempään lannoitteiden ja torjunta-aineiden kulutukseen tai muutoin ravinnepäästöjä vähentävään tuotantoon pyrkiviä, viljelytekniisin keinoin tai ympäristöinvestoinnein toteutettavia toimenpiteitä ovat myös ”5-vuotiset lannoittamattomat nurmet ja tulvaniityt”, ”peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys ja syyskynnöstä luopuminen”, ”kotieläintilan ammoniakkipäästöjen vähentäminen”, ”lannan syyslevityksestä luopuminen” ja ”lannan käytön tehostaminen”. Näissä kaikissa korostuu vesiensuojelulliset tavoitteet, joten vesiensuojelun voi sanoa edelleen olevan yksi merkittävimmistä maatalouden ympäristöpolitiikan tavoitteista. ”Kotieläinten ’eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito’” ja ”monimuotoisuusalueet ja -käytävät” -toimenpiteiden tavoitteiksi on asetettu eläinten hyvinvoinnin ja terveyden sekä luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Myös ”5-vuotiset lannoittamattomat nurmet ja tulvaniityt” –kohdan yhdeksi tavoitteeksi on asetettu luonnon monimuotoisuuden edistäminen. ”Monivuotiset viherkesannot” –kohta sisältää luonnosversiossa pelkän otsikon. Lisätoimenpiteissä korostuu selvästi ehkäisevä ympäristöpolitiikka, eli ekologisen modernisaation ja ekologisen rakennemuutoksen mukaiset strategiset mallit.

3.3. Erityistukisopimukset

Erityistukisopimuksien tarkoituksena ei ole saavuttaa perustukeen verrattuna yhtä laajaa kattavuutta. Erityistukiehdot sisältävät ympäristönsuojelullisesti tehokkaampia toimenpiteitä. Erityistuesssa on voitu myös keskittyä erikoisempiin tilanteisiin ja vaativampiin ehtoihin. Ne myös perustuvat ”aidompaan” vapaaehtoisuuteen siinä mielessä, että erityistuen saamisen osalta ei viljelijöillä ole samanlaista taloudellista pakkoa kuin perusympäristötuella kenties on (ks. Niemi-Iilahti ym. 1997, 67-68).

¹⁰ Lopullisesta, vahvistetusta ympäristötukiohjelmasta ”viljelykiertosuunnitelma” –toimenpide on jätetty pois. Tilalla on kuitenkin lähes samanlaiset tavoitteet sisältävä ”viljelyn monipuolistaminen” –toimenpidekohta. ¹¹ Viljelijä saa käyttää torjunta-aineita ja typpilannoitteita 60 % normaalista lannoitemäärästä.

”Suojavyöhykkeen perustaminen ja hoito” –toimenpide on rinnasteinen perustuen pakollisessa osiossa olevaan ”pienareet ja suojakaistat” –kohdan kanssa¹². Vesiensuojelun lisäksi tavoitteiksi on kirjattu luonnon monimuotoisuuden lisääminen sekä riista- ja kalatalouden edistäminen. Kohdat ”laskeutusaltaan ja kosteikon sekä tulvaniityn perustaminen”, ”valumavesien keräys ja kierrätys”, ”kalkkisuodinojitus” ja ”happamat sulfaattimaat” sisältävät ainoastaan tai ensisijaisesti vesiensuojelullisia tavoitteita. ”Laskeutusaltaan ja kosteikon sekä tulvaniityn perustamisen” tavoitteiksi on vesiensuojelun lisäksi mainittu lisäksi maiseman ja luonnon monimuotoisuuden lisääminen ja peltoalueilta kuivatustoimenpiteiden myötä hävinneiden biotooppien palauttaminen sekä riista- ja kalatalouden edistäminen.

Ensisijaisesti maatalousympäristön luonnon monimuotoisuuteen pyrkiviä toimenpiteitä ovat ”perinnebiotoopit” ja ”muu luonnon monimuotoisuuden edistäminen”. Perinnebiotooppeja hoitamalla luodaan harvinaisiksi ja uhanalaisiksi käyneille maatalousympäristössä viihtyville lajeille elinympäristöjä. ”Muu luonnon monimuotoisuuden edistäminen” –kohdan tavoitteena on eläin- ja kasvilajien monimuotoisuuden säilyttäminen, ekosysteemien, lajien sisäisen monimuotoisuuden ja luontotyyppien monimuotoisuuden säilyttäminen ja hoitaminen. Erityisellä sijalla ovat uhanalaisten lajien elinympäristöt. Tämä toimenpide on rinnasteinen perinnebiotooppien hoitoon siinä, että sen sisältämät tavoitteet eivät liity suoraan maataloustuotantoon (ruoantuotantoon).

”Maisemanhoito” -kohta eroaa edellisistä siinä, että sen tavoitteet ovat kokonaan esteettisyyteen perustuvia. ”Alkuperäisrotujen kasvattaminen” ja ”alkuperäiskasvien viljely” –toimenpiteiden tavoitteena on suomalaisten maatiaisrotujen ja –lajikkeiden geeniperimän turvaaminen. Molemmat tähtäävät myös suomalaisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen. Nämä toimenpiteet ovat rinnasteisia muihin luonnon monimuotoisuuteen, luonnonvaraisiin eliöihin, elinympäristöihin ja ekosysteemeihin kohdistuvien toimenpiteiden kanssa.

Erityistukisopimusten toimenpiteille ”perinnebiotoopit”, ”muu luonnon monimuotoisuuden edistäminen”, ”maisemanhoito”, ”alkuperäisrotujen kasvattaminen” ja ”alkuperäiskasvien viljely” on yhteistä se, että ne ovat jokseenkin irrallaan maatalouden ruoantuotannosta. Ne laajentavat maatalouden ympäristökysymystä tuotantotoiminnan tuolle puolen, ja edustavat siten uudenlaista maatalouden ympäristöpoliittista ajattelua. Jos tällaisen ruoantuotannosta irrallaan olevan maataloustuotannon voisi liittää kestäväällä tavalla maatalouteen, tulisi sillä olla mahdollisuus säilyä ilman ulkopuolisia tukia. Se on toki mahdollista esimerkiksi maatilamatkailun tai perinteisin menetelmin viljellyn ruoan kysynnän turvin. Markkinat tällaisten tuotteiden ympärillä ovat kuitenkin toistaiseksi pienet.

3.4. Maatalouden ympäristökysymyksen laajennus: kohti ekologista rakennemuutosta

Edellä esitellyn mukaisesti olen jakanut tukiohjelman toimenpiteet neljään erilaisia ympäristöpoliittisia tavoitteita sisältävään ryhmään.

1. Pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvien *päästöjen vähentäminen*
2. Luonnon *monimuotoisuuden säilyttäminen* (sisältäen luonnonvaraiset eliöt, kotieläimet ja viljelykasvit; yleensä geeniperimä)
3. Maiseman, perinteisen maatalouskulttuurin ym. *ympäristöhyödykkeiden tuottaminen*
4. *Kotieläinten hyvinvoinnin lisääminen*
5. *Viljelyedellytysten parantaminen* ympäristöystävällisin keinoin (maan rakenteen ja kasvukunnon parantaminen)

(vrt. jaottelu Niemi-Iilahti ja Jokinen 1999, 245)

¹² Suojavyöhyke on pientareita ja suojakaistoja leveämpi ja se tulee kohdentaa eroosioherkille ja kalteville rantapelloille tai tärkeille pohjavesialueille.

Maatalouden ympäristötukiohjelma on määritellyt maatalouden ympäristökysymyksen kattamaan nämä ympäristöpolitiikan tavoitteet. Tavoitteet ovat monenkirjavia, ja ne voivat olla myös vastakkaisia. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden ja vesiensuojelun tavoitteet saattavat joissain tapauksissa olla keskenään ristiriidassa. Näiden tavoitteiden keskinäinen ja sisäinenkin ristiriitaisuus asettaa ympäristötukiohjelmalle haasteita. Eri tavoitteet tulisi kyetä asettamaan tärkeysjärjestykseen. Lisäksi kunkin maatilan tulisi pystyä asettamaan tavoitteet ja toimenpiteet tärkeysjärjestykseen omalla kohdallaan, esimerkiksi tilan tuotantosuunta huomioon ottaen. Jokaisella tilalla tulisi siten olla riittävästi asiantuntemusta valitakseen ympäristönsuojelun kannalta paras toimenpidekokonaisuus siltä osin kuin toimenpiteiden välillä on mahdollista tehdä valintoja.

Jaan ohjelman toimenpiteet ympäristönsuojelun tavoitteiden kohteiden mukaan¹³

YMPÄRISTÖPOLIITTINEN

TOIMENPITEET

TAVOITE

1. päästöjen vähentäminen (vesistö- ja ilmanpäästöt, terveydelle haitalliset aineet ¹⁴)	1.1, 1.4, 1.2, 1.3, 1.5, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5
2. luonnon monimuotoisuuden edistäminen (luonnonvaraiset, kotieläimet ja viljelykasvit, riistanhoito)	1.1, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.4, 2.6, 2.11, 3.1, 3.2, 3.5, 3.6, 3.7, 3.9, 3.10
3. maisema, kulttuuriperintö ja muut ympäristöhyödykkeet	1.1, 1.6, 3.1, 3.2, 3.6, 3.8, 3.9, 3.10
4. kotieläinten hyvinvoinnin edistäminen	1.5, 2.2, 2.10
5. viljelyedellytysten parantaminen ympäristö- ystävällisin keinoin (maan rakenteen ja kasvukunnan parantaminen, kasvien ravinteiden saannin tehostaminen)	1.3, 2.1, 2.6, 2.8, 2.9, 3.1, 3.3, 3.4

¹³ Toimenpidekohta 2.5. ”monivuotiset viherkesannot” ei sisällä luonnoksessa minkäänlaisia tavoitteita, joten se on jätetty taulukosta pois.

¹⁴ Haitallisten terveysvaikutusten ehkäisemiseen (ruoan sisältämien haitallisten aineiden, esim. torjunta-ainejäämien, ja myös esim. happamuuden ehkäisemiseen) pyrkivät tavoitteet sisältyvät ryhmään päästöjen vähentäminen, sillä nämä tavoitteet esiintyvät usein yhdessä ja niiden saavuttamiseksi edellytetään usein yhteneväisiä toimenpiteitä.

Toimenpiteet on jaettu niille luonnoksessa kirjattujen tavoitteiden mukaan. Jos tavoitteiksi on asetettu useiden eri ryhmien mukaisia tavoitteita, ne kaikki on taulukossa mainittu. Ainoastaan ”aukikirjoitetut” tavoitteet on listattu. Esimerkiksi jos tavoitteeksi on kirjattu eroosion vähentäminen, en ole kirjannut merkintää kohtaan ”viljelyedellytysten parantaminen”, ellei eroosion vähentämisellä ole nimenomaan pyritty parantamaan viljelyedellytyksiä. Eroosion vähentäminen periaatteessa parantaa aina myös viljelyedellytyksiä.

	Pakolliset toimenpiteet	Lisätoimenpiteet	Erityistukisopimukset	Yhteensä
1. Päästöjen vähentäminen	5 kpl	7	5	17
2. Luonnon monimuotoisuuden edistäminen	4	4	7	15
3. Maisema, kulttuuriperintö ym.	2	0	6	8
4. Kotieläinten hyvinvoinnin edistäminen	1	2	0	3
5. Viljelyedellytysten parantaminen	1	4	3	8
Yhteensä	13	17	21	

Taulukko 1. Eri tavoiteryhmiin jakautuneiden toimenpiteiden lukumäärä ohjelman eri osioissa.

Taulukosta 1 käy ilmi, että päästöjen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet korostuvat ympäristötukiohjelmassa. Vesien- ja ilmansuojelliset toimenpiteet painottuvat erityisesti ohjelman pakollisessa osiossa, joka tähtää laajimpaan kattavuuteen. Luonnon monimuotoisuuteen tähtääviä tavoitteita on lukumäärällisesti lähes yhtä paljon kuin päästöjen vähentämiseen tähtääviä tavoitteita, joten niitä voi taulukon perusteella pitää lähes yhtä merkittävänä.

Perinteinen maatalouden ympäristöpolitiikka on ollut pääosin vesiensuojelupolitiikkaa. Vesistöjä kuormittavien aineiden torjunnalla on keskeinen sija myös ympäristötukiohjelmaluonnoksessa. Ohjelma laajentaa maatalouden päästöpolitiikan koskemaan kuitenkin myös ilmanpäästöjen torjuntaa sekä muiden terveydelle haitallisten aineiden torjuntaa. Nämä eivät ole uusia ilmiöitä maatalouden ympäristöpolitiikassa. Esimerkiksi ilmanpäästöjen vähentämiseksi tehtiin aloitteita jo 1980-luvulla (Jokinen 1995). Päästöjen vähentämiseen pyrkivät toimenpiteet sijoittuvat ympäristöpolitiikan syvyyden akselilla kohtiin vaurioiden korjailu sekä puhdistus- ja suodatinpolitiikka. Tosin kuvaavampi nimitys esimerkiksi pientareiden ja suojakaistojen perustamisen edustamalle politiikan mallille olisi tuotannon ympäristöstään eristävä politiikan malli, joka sijoittuisi Jokisen ympäristöpolitiikan syvyyden typologiassa (ks. kuvio 1, s. 18) lähinnä vaurioiden korjailuun tähtäävän ja puhdistus- ja suodatinpolitiikan lähimaastoon.

Varsinaiset maatalouden ympäristöpolitiikan laajennukset tukiohjelmassa tulevat esille muissa ympäristöpoliittisissa tavoiteryhmissä (ks. taulukko 1, ryhmät 2-5). Luonnon monimuotoisuuden edistäminen, maiseman, kulttuuriperinnön ja muiden ympäristöhyödykkeiden tuottaminen, kotieläinten hyvinvoinnin edistäminen sekä viljelyedellytysten parantaminen ympäristöystävällisin keinoin ovat tavoitteita, joita maatalouden ympäristöpolitiikassa on aikaisemmin nähty hyvin vähän tai ei lainkaan. Ympäristöpolitiikan syvyyden ulottuvuudella nämä toimenpideryhmät sijoittuvat ennen kaikkea ekologisen modernisaation ja tuotantorakenteen muuttamisen paikkeille.

Näyttää siis siltä, että maatalouden ympäristötukiohjelma moninkertaistaa maatalouden ympäristöpolitiikan verrattuna ennen EU-jäsenyyttä vallinneeseen tilanteeseen. Lisämerkitystä tukiohjelma tuo maatalouden ympäristöpolitiikkaan siinä, että monenlaiset ympäristöpoliittiset toimenpiteet on ylipäänsä koottu yhdeksi, maatalouden laajasti kattavaksi ohjelmakokonaisuudeksi.

Tukiohjelman ympäristöpoliittisena sääntelyn muotona on taloudellinen ohjailu¹⁵. Ohjelman toimenpiteet sisältävät kuitenkin muitakin sääntely muotoja. Ohjelmaan sitoutunut maatala joutuu noudattamaan hallinnollisiin määräyksiin verrattavia ehtoja, joita aiemmasta maatalouden ympäristöpolitiikasta poiketen valvotaan tilakäynnein. Taloudellinen ohjailu ei sinänsä ole uusi politiikan muoto maatalouspolitiikassa eikä maatalouden ympäristöpolitiikassa. Aikaisemmin toimenpiteiden suorittamista ei kuitenkaan erikseen valvottu ainakaan siinä laajuudessa kuin ympäristötukiohjelman yhteydessä. Taloudellisen ohjailun lisäksi osa toimenpiteistä sisältää tuottajien itsesääntelyyn perustuvia sääntelyn muotoja sekä ns. ”erehdys” –mallin mukaisia, koulutuksen merkitystä korostavia sääntelyn muotoja.

Vaikka maatalouden ympäristötuki on viljelijöille vapaaehtoinen tukimuoto, noin 95 % aktiiviviljelijöistä on sitoutunut tukeen ohjelmakaudella 2000 - 2006. Näin korkeasta sitoutumisasteesta voi päätellä, että ympäristötuki on selvästi koettu kannattavaksi tukimuodoksi. Kysymys siitä, miksi viljelijät lähes poikkeuksetta valitsevat ympäristötuen, muuttuu erityisen mielenkiintoiseksi, kun kysymystä pohditaan maatalouden ympäristönsuojeluhistorian valossa. Maatalouden tuotantosektori on suhtautunut kovin nihkeästi maatalouden ympäristöpoliittisiin uudistuksiin viime vuosikymmeninä. Se on myös onnistunut pyrkimyksessään torjua ympäristönsuojelullisesti perusteltuja maatalouspolitiikan linjauksia. Tästä huolimatta ympäristötuki, joka kohdistuu hyvin laajasti ja yksityiskohtaisesti maataloustuotantokäytäntöihin, on ollut viljelijöiden keskuudessa suosittu.

Pekka Jokinen on jakanut suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikan kolmeen aikakauteen. Ensimmäisellä kaudella, joka kesti 1970-luvun alusta noin vuoteen 1987, maatalouden ympäristösuhdetta ei pidetty minkäänlaisena ongelmana. Noin vuodesta 1987 vuoteen 1994 kestäväällä kaudella maataloutta alettiin pitää muihin vesistön pilaajiin verrattavana saastuttajana. Vuodesta 1995 alkaen maataloudessa on vallinnut kausi, jossa ympäristöpolitiikasta on tullut osa maatalouden jatkuvuuden turvaamista. Tämän

¹⁵ Maatilojen taloudellinen tilanne huomioon ottaen tukiohjelman sääntelyn muotoa voi pitää myös taloudellisenä pakkona.

viimeisimmän vaiheen keskeisin ympäristöpolitiikan väline on ollut tietenkin ympäristötukiohjelma. (Jokinen 2001b, 90)

Ympäristötuessa eräänä keskeisenä maatalouden ympäristökysymystä laajentavana tekijänä on ajatus maataloudesta ympäristöpalveluiden, kuten maaseutumaiseman ja luonnonvarojen, tuottajana. Tämänkaltainen idea ei sinänsä ole uusi. 1970-luvulla ympäristöpalveluiden tuottamisen katsottiin olevan maatalouteen luontaisesti kuuluva osa ja syntyvän itsestään ekologisella pohjalla toimivan maataloustuotannon mukana. Idea maatalouden aktiivisesta maisema- ja luonnonvarapalveluiden tuottajan roolista on noussut ensimmäisen kerran esille 1990-luvun alussa. Toisin kuin aiemmin, 1990-luvulla tämä yhteiskunnallinen palvelurooli määriteltiin ympäristöpoliittisesti eikä tuotantoon luonnollisesti kuuluvana itsestäänselvyytenä. Ajatus uudenlaisesta ympäristömaataloudesta moniarvoisen ympäristöhyödykkeen kehittäjänä pysyi tällöin kuitenkin retorisella tasolla ilman todellisia vaikutuksia maatalouspolitiikkaan. (Jokinen 1995, 138)

EU-jäsenyyden myötä muuttunut maataloustukijärjestelmä sisälsi merkittävän uudistuksen maatalouden ympäristösuhteen määrittelyssä. Ympäristötuki on liittänyt ympäristöpolitiikan ja maaseudun ympäristöpalvelut käytännön maatalouspolitiikkaan. Samalla maatalouden ympäristöpolitiikan voidaan katsoa laajentuneen kokonaisvaltaiseksi maaseudun ympäristöpolitiikaksi. Ympäristötukeen liittyy syvempi ideologinen maatalouden ympäristökysymyksen laajennus, joka koskee ympäristön ja talouden välistä suhdetta. Maatiloille maksetaan ympäristötukena tulotason aleneman vuoksi rahallinen kompensatio siitä, että ne tuottavat maisema- ja ympäristöpalveluita. Siten ympäristötuen maksaminen sisältää myös ajatuksen ympäristön taloudellisesta arvottamisesta, vaikka ympäristöä ei voida määritellä markkinahinnoin. Samalla maatalouden ympäristöpalvelujen tuottaminen legitimoidaan osaksi maatalouden taloudellista toimintaa. Tämä aiheuttaa muutoksia maatalouden ympäristönsuojelua koskevaan konfliktitilanteeseen, joka on viime vuosikymmeninä vallinnut maatalousviranomaisten ja ympäristöviranomaisten välillä. (Jokinen 1995, 139) Maataloussektori on perinteisesti vastustanut maataloudelle asetettavia ympäristöpoliittisia toimia. Tilanne kääntyy pääläelle, kun ympäristöpalveluiden

tuottamisen taloudellisen tukemisen myötä ympäristönsuojelulliset kysymykset muuttuvat viljelijöille myönteiseksi asiaksi. (Jokinen 1995, 140)

Ympäristöpalveluiden taloudelliseen tukemiseen liittyy kuitenkin eräs maatalouspoliittisesti hankala kysymys. Kun ympäristönsuojelusta maksetaan tuottajille suoraan palkkaan verrattavissa olevaa tukea, on tämän nähty heikentävän maataloustuottajan identiteettiä ja oikeutusta *ruoan tuottajana*. Tämä on siten hyvin keskeinen maatalouden määrittelyä koskeva kysymys. Onkin arveltu, että suomalainen maataloussektori on hyväksynyt ympäristöpalveluiden liittäminen maataloustuotantoon vain EU-jäsenyyden mukanaan tuoman maataloustuotannon ja maatalouden ympäristöpalveluiden pakkoavioliiton myötä. (Jokinen 1995, 140)

Idean maataloudesta ympäristöpalveluiden tuottajana voi palauttaa yleisemmälle tasolle maatalouden ympäristöpolitiikan syvyydestä ja koko jälkiteollisen yhteiskunnan teoriasta. Ympäristötuki on tarkoitettu kompensoimaan maataloustuottajille sitä tulomenetystä, joka aiheutuu ruoantuotannon vähentymisestä ympäristöpalveluiden tuottamisen kustannuksella. Jos maataloustuotannon muutokset kehittyvät tämänkaltaisen idean mukaisesti, tämä tarkoittaa samalla siirtymistä perinteisestä teollisen yhteiskunnan tavaratuotantovaltaisesta tuotannosta jälkiteolliseen, palveluiden tuottamista korostavaan tuotantomalliin. Ympäristötuen voi nähdä siten yhdistävän maatalouteen ekologisen rakennemuutoksen ideologian mukaisia piirteitä. (Jokinen 1995, 141)

OSA II

MAATALOUDEN TOIMIJOIDEN TULKINTOJA YMPÄRISTÖTUKI-OHJELMASTA:

- BYROKRATIAA VAI TEHOKASTA YMPÄRISTÖNSUOJELUA?

Nyt siirryn tutkimukseni toiseen osaan eli ympäristötukiluonnoksesta annettujen lausuntojen käsittelyyn. Lausuntojen analysoinnissa pääpaino tulee olemaan tuottajaliittojen lausunnoissa. Tämän takia olen valinnut teoreettiseksi taustaksi suomalaisesta talonpoikaiskulttuurista, talonpoikaisesta maasuhteesta ja maatalouden luontosuhteesta tehtyjä tutkimuksia, ja peilaan näihin tuottajaliittojen tulkintoja ympäristötukiohjelmasta. Olen siis yrittänyt asettua viljelijän asemaan ja analysoida sitä, millaisena ympäristötukiohjelma välittyy maataloustuottajille heidän omassa kulttuurisessa kontekstissään.

Muiden ryhmien, eli ympäristöviranomaisten, maatalousviranomaisten ja maaseutukeskusten lausuntojen analyysi on kevyempää. Näiden lausuntojen tarkastelussa keskityn lähinnä siihen, kuinka ryhmien tulkinnat eroavat toisistaan ja tuottajaliittojen tulkinnoista.

4. SUOMALAISEN MAATALOUSTUOTTAJAN KULTTUURINEN TAUSTA

4.1. Suomalainen talonpoikaiskulttuuri

Suomessa talonpojalla on tarkoitettu itsenäistä, tilansa omistavaa ja itse maataan viljelevää, vapaata maanviljelijää. Talonpoika –käsitteen ulkopuolelle on pohjoismaisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa rajattu vuokratilajelijät, palkattu työvoima ja maanomistajat, jotka eivät itse viljele maataan. (Silvasti 2001, 15) Talonpoikaisuus -käsitteellä on myös kulttuurisia ja taloudellisia, ei vain maanomistussuhteisiin liittyviä merkityksiä. Se viittaa agraariyhteiskuntaan, eli sellaiseen yhteiskuntamuotoon, jolle on

ominaista yhteisöjen sisäinen omavaraisuus. Näin tulkittuna talonpoikaisyhteiskunta sijoittuu maatalouden kapitalisoitumista edeltävään aikaan. (Silvasti 2001, 84-85) Suomen talonpojilla on ollut oma säätynsä valtiopäivillä, joten Keski-Euroopan feodaalihistoriaan verrattuna heillä on ollut ainakin muodollisesti vahva itsenäinen asema (Konttinen 1999, 54).

Suomessa agraarinen yhteiskuntamuoto alkoi murentua II maailmansodan jälkeen, jolloin modernin kulutusyhteiskunnan edellyttämät todelliset muutokset pääsivät käyntiin. Talonpoikaisen yhteiskuntamuodon vähittäinen murentuminen ei ole kuitenkaan heikentänyt samassa määrin talonpoikaiskulttuuria, joka on kyennyt säilyttämään arvonsa ja traditionsa näihin päiviin saakka (Silvasti 2001, 82-85). Talonpoikaisideologiaa vahvistavana tekijänä on pidetty maareformin ja asutuspolitiikan 1920-luvulla ja sotien jälkeen synnyttämää laajaa pienviljelijöiden luokkaa, joka on onnistunut säilyttämään vahvan poliittisen aseman vuosikymmenten ajan. Myöskään teollistumiskehitys, joka Suomessa tapahtui myöhään, ei päässyt heikentämään talonpoikaiskulttuurin asemaa. (Alanen 1995)

Yksi talonpoikaiseen kulttuuriin liittyvä keskeinen piirre on työn riippumattomuus ja vapaus. Talonpoikaisen työn autonomisuus erottuu etenkin kun sitä vertaa palkkatyöhön: talonpojilla ei ole työnjohtajia eikä tarkkoja työaikoja. Talonpoikainen vapaus maataloustyössä on kuitenkin suhteellista. Maanviljelijän työ sitoo lujasti maahan, kotieläimiin, vuodenaikoihin ja säähän. Etätyötä ei voi tehdä. Talonpoikaista vapautta voikin kutsua vapaudeksi *'kuunnella lintuja ja katsella kukkia, vaikka työ täytyy kuitenkin tehdä.'* (Silvasti 2001, 255-256) Maanviljelijöiden tulkinnoissa omasta ammatistaan tällaisella työn vapaudella on keskeinen merkitys. Se mainitaan usein oman ammatin myönteisenä puolena (Nieminen 1994, 73).

Euroopan unioniin liittymisen myötä maanviljelijät ovat joutuneet kohtaamaan uudenlaisia maatalouden harjoittamiseen kohdistuvia säädöksiä ja rajoituksia. Maataloustyön käytännöille on asetettu aikarajoja ja työhön kohdistuvat valvonnat ovat lisääntyneet. Viljelijät ovat joutuneet tinkimään ammatillisesta vapaudesta. Tarkastukset on koettu ”vapauden riistoksi” ja talonpoikaisen elämäntavan keskeisen ominaisuuden, ammatillisen itsenäisyyden, loukkaukseksi. Ylhäältä päin kohdistuvat ohjeet ja määräykset koetaan epämiellyttäväksi,

vaikka tilalla toimittaisiin täysin määräysten mukaisesti. Loukkaavaa on se, että jakamaton valta omaan maahan ja omaan työhön on menetetty. (Silvasti 2001, 256)

Suomalaista talonpoikaiskulttuuria määrittävät myös raskaan fyysisen työn, tilan jatkuvuuden ja oman maan, erityisesti itse raivatus viljelysmaan arvostus (Kontinen 1999, 56). Suomalaisen talonpojan ideaali on Saarijärven Paavo, joka on työstänyt lihasvoimalla, sisulla ja nöyryydellä perheelleen maan, jota viljellä ja jonka ansiosta perhe säilyy leivässä kiinni. Maa ja kyky sen tehokkaaseen hyödyntämiseen on ollut elämisen ehto ja rajat. Maanviljelyssä työteliäisyyden hyve ja protestanttinen etiikka kytkeytyvät voimakkaammin omaan työhön kuin esimerkiksi palkkatyössä. Tekemällä lujasti työtä ja raivaamalla lisää maata on ollut mahdollista saavuttaa lisää arvostusta, sosiaalista statusta ja hyvinvointia. Tässä mielessä maanviljely rinnastuu yrittäjyyteen¹⁶. (Silvasti 2001, 228) Talonpoikainen oikea, arvostettu työ on fyysistä työtä, joka tuottaa näkyvän tuloksen. Oikea työ on peltotyötä ja eläinten hoitamista. Hyvän maanviljelijän tunnistaa maatilän ympäristöstä, sillä ahkera viljelijä hoitaa tiluksiaan hyvin. Maanviljelijälle työllä sinänsä on merkitystä. Työhön liittyy vahva emotionaalinen sidos: työ ja elämä ovat yhtä. Tässä suhteessa talonpoikaisen viljelijän on katsottu eroavan palkkatyöläisestä, jolle työ on pääasiassa elannon hankkimista ja työllä on siten välineellinen arvo. (Silvasti 2001, 231)

Euroopan unionin jäsenyys on vaikuttanut suomalaiseen maatalouteen monelta suunnalta. Vaikutukset näkyvät myös viljelijän arkityön konkreettisissa toimissa, joissa ne kohtaavat suomalaisen talonpoikaisideologian arvot. Kuvaavana esimerkkinä näitä kulttuurisia arvoja hämmentävästä tapauksesta Silvasti (2001, 230; myös Kaljonen 2000, 24) mainitsee ympäristötukiohjelman vaatimukseen sisältyvät suojakaistat, jotka on perustettava pellon ja vesistön väliin ehkäisemään pellolta valuvan ravinneaineksen kulkeutumista vesistöön. Viljelijät perustavat suojakaistat määräysten mukaan, koska siitä maksetaan tukea. Ehtojen mukaan suojakaistoja ei saa niittää eikä siihen nousevaa kasvillisuutta saa torjua mekaanisesti tai kemiallisesti. Tämä närkästyttää viljelijöitä, sillä kaistoille ilmestyy helposti rikkaruoho- ja tuholaispesäkkeitä, jotka leviävät peltolohkoille. Rehottavista pellonpientareista jää kuva

¹⁶ Yrittäjästä talonpoikaisen kulttuurisen taustan omaavan maanviljelijän on kuitenkin todettu eroavan esimerkiksi siinä, että viljelijän ensisijainen tavoite ei ole taloudellisen voiton maksimointi, vaan keskeisellä sijalla ovat muut talonpoikaiseen kulttuuriin liittyvät arvot (Palviainen 1996).

laiskasta ja tilaansa huonosti hoitavasta viljelijästä. Lisäksi työtä arvostavista viljelijöistä voi tuntua loukkaavalta, että tukea saadaan tekemättömästä työstä – siis siitä, että kaistoja ei hoideta eikä niitetä. Se, että suojakaistoja ei saa hoitaa, asettuu vastakkain talonpoikaisen maanhoidon ideaalin kanssa. (Kaljonen 2000, 23)

Tällainen kulttuurinen käsitys työstä paljastaa samalla, että viljelijöiden tuotantofilosofia perustuu produktionismille (Silvasti 2001, 231). Produktionistisen tuotantofilosofian taustalla on ajatus luonnosta puutarhana, jota Jumala on asettanut ihmisen hoitamaan ja palvelemaan. Luonto on tarkoitettu viljeltäväksi ja tuottamaan ihmiselle hyötyä sadon muodossa. Tästä seuraa samalla, että villi ja alkuperäinen luonto merkitsee epäjärjestyä ja hukkaan heitettyjä mahdollisuuksia. Suojeltu metsä tai rehottavat suojakaistat tulkitaan viljelijöiden produktionistisen tuotantofilosofian mukaan joutomaaksi. (Silvasti 2001, 235-259)

Euroopan unionin tukipolitiikan vaikutukset ovat ulottuneet talonpoikaisen produktionistisen tuotantofilosofian omaksuneisiin viljelijöihin myös toisella tavalla. Aiemmin viljelijän tulot olivat sitä suuremmat mitä enemmän hän satoa tuotti. Tulo riippui siis siitä, kuinka paljon viljelijä teki tilalla töitä. EU-Suomessa tulo on enemmän suoraa tulotukea, joka maksetaan peltohehtaarien ja eläinyksiköiden mukaan. Viljelijät pitävät tämänkaltaista tuloa pikemminkin sosiaaliapuna kuin työstä maksettavana palkkana. Maataloustulo ansaitaan EU-Suomessa suureksi osaksi tukihakemuksia täyttämällä, kirjoituspöydän takana. Talonpoikaisen työn etiikan omaksuneiden viljelijöiden kulttuurista käsin katsottuna tilanne saattaa näyttää nurinkuriselta (Silvasti 2001, 229). Lisäksi suoriin tukiin liittyvät lukuisat valvonnat on myös koettu loukkaaviksi, sillä rehellisyys on talonpoikaisessa kulttuurissa keskeinen arvo. (Rannikko 2000, 44-45)

Käsitlemissäni ympäristötukiohjelman lausunnoissa talonpoikaisen työn etiikan teema nousee esille esimerkiksi kommentteissa, joissa pelätään tiettyjen ympäristötukiehtojen johtavan näennäisviljelyyn. Näennäisviljely on viljelyä, jonka tavoitteena ei ole tuottaa mahdollisimman suurta ja laadukasta satoa, vaan ainoastaan täyttää viljelyksi katsotun työn

vähimmäiskriteerit, jotta viljelijä on oikeutettu maataloustukeen. Näennäisviljely uhkaa siten rapauttaa talonpoikaista työmoraalia, jonka arvopohja nojaa protestanttiseen etiikkaan ja yrittäjyyden eetokseen. Se kohdistuu myös suoraan talonpoikaisen kulttuurin fyysisen työn arvostuksen ytimeen, jota se uhkaa murentaa.

4.2. Talonpoikainen maasuhde

Maanviljelijän suhde omistamaansa maahan on kaksijakoinen. Maanviljelijän on saatava maastansa mahdollisimman hyvä tuotto, mutta toisaalta maasta on pidettävä huolta, jotta se säilyttää tuottavuutensa pitkälle tulevaisuuteen. (Jokinen 1995, 116; Palviainen 1996, 7; Silvasti 2001, 245) Maanviljely on tuottamista ja siinä mielessä viljelijöiden suhde maahan ja luontoon perustuu tuottamisen periaatteelle. Tämä tarkoittaa, että viljelijän luontosuhde määrittyy vahvasti heidän työnsä kautta. (Nieminen 1994, 76; Silvasti 2001, 221) Maata on tuotantoperiaatteesta huolimatta viljeltävä taiten, jotta tärkein tuotantoväline säilyy kunnossa. Maan pilaaminen tai riistäminen ei ole järjellistä, koska se ei ole pitkällä tähtäimellä taloudellisesti kannattavaa. Hyvä viljelytoiminta koostuu siten kahdesta osasta: puitteiden kunnossa pitämisestä ja luonnon kanssa sopusoinnussa toimimisesta. (Silvasti 2001, 245)

Viljelijöiden suhdetta maahan voi kuvata ”hoito- ja hallintasuhteeksi” (Nieminen 1994, 101). Eläimiä ja maata tulee hoitaa ihmisen hyvinvoinnin takia, ei luonnon itsensä takia. Viljelijät uskovat luonnon hoitamisen tuotantotarkoituksessa olevan oikea ja luonnollinen tapa suhtautua maahan ja eläimiin. (Silvasti 2001, 236) Tällaista luontosuhdetta voi nimittää antroposentriseksi. Ekosentrinen luontosuhde perustuu ajatukseen, että luonnolla sinänsä on arvoa. Luonnon arvo ei riipu ihmisen saamasta hyödystä, joten myös hoitamaton luonto on arvokas.

Maatilan omistamiseen liittyy taloudellisten ja materiaalisten arvojen lisäksi perhehistoriallisia, kulttuurisia ja psykologisia merkityksiä. Maan omistamiseen liittyy vastuu.

Maan omistajan on hoidettava maata ja pidettävä siitä hyvää huolta, sillä maa on ainutkertainen. Maan arvon voi rahallisesti korvata, mutta maahan liittyvät tunnesiteet, jotka koetaan usein rahallista arvoa tärkeämmiksi, ovat korvaamattomia (Nieminen 1994, 72; Vehkala ja Vainio 2000, 65). Viljelijät ovat työstään vastuussa itselleen sekä edellisille ja seuraaville sukupolville. Ihmisiän pituuden ylittävän toimintastrategian esittäminen antaa kuvan epäitsekästä, vilpittömästä ja pyyteettömästä toiminnasta luonnon ehdoilla (Palviainen 1996, 28).

Viljelijöille koko tila maineen ja metsineen on koti. Erityisesti itse raivatulla maalla on vahva emotionaalinen lataus. Pellon raivaamisessa on jotain pyhää. (Silvasti 2001, 273) Emotionaalisen arvon ohella maan ”hintaa” korottava tekijä on maan välttämättömyys ammatin harjoittamisessa. (Silvasti 2001, 270) Maa symboloi myös suvun menestystä. Maaseutuyhteisössä maalla on myös statusarvoa (Nieminen 1994, 72). Luoma (1993, 59) on huomauttanut, että maatalouden modernisoinnin alkuvaiheessa viljelijän status saattoi perustua myös heidän omistamiinsa koneisiin, laitteisiin sekä tekniseen asiantuntemukseen eikä niinkään tilakokoon kuten modernisointia edeltäneessä vaiheessa. Mihin viljelijän status perustuu nyt?

Maan talouden arvottaminen ei ole maatalouden erityispiirre. Muutkin tuotantomuodot kuin maatalous perustuvat luontoon, koska ne hyödyntävät luontoa ja tapahtuvat tietyssä paikassa ja tilassa. Tästä huolimatta talouden eri alojen ympäristösuhteet eivät ole samanlaisia. Teollisen toiminnan ympäristösuhteen voi tulkita varsin ulkokohtaiseksi – tarvikkeet otetaan ulkoa ja tuotokset päästetään ulos. Maatalouden ympäristösuhde on sen sijaan suora, koska ympäristö on myös maatalouden tuotantoareena. Maatalous sekä luo että käyttää fyysistä ympäristöään. Maatalouden suoran ympäristösuhteen vuoksi maatalouden toimintoja pidetään herkästi ”luonnollisina”, kun taas teollisuuden ympäristösuhdetta pidetään ”ylimääräisenä” tai ”ulkokohtaisena”. (Jokinen 1995, 57)

Maatalouteen kiinteästi liittyvä omistusoikeus kytkee maatalouden muita elinkeinoja monitahoisemmin ympäristökysymykseen. Useat ympäristönsuojelutoimet ovat törmänneet

maan, vesistöjen ja metsien omistamiseen liittyviin ristiriitaisiin tulkintoihin maanomistajan oikeuksista. Rantojensuojeluohjelma, Natura 2000 –verkosto sekä erilaiset suojelukohteiksi suunniteltujen alueiden ”hätäkaadot” ovat olleet tästä esimerkkejä. (Nieminen 1994; Suhonen 1994, 165) Erään keskeisen eron suomalaisten ympäristökäsityksissä maanviljelijöiden ja muiden välillä on katsottu liittyvän juuri vastakkaisiin näkemyksiin maanomistajien oikeuksista ja ympäristönsuojelun arvoista. (Suhonen 1994, 165)

4.3. Maatalouden ja viljelijän ympäristösuhde

Maatalouden voimallinen teknistyminen ja kemikalisoituminen on synnyttänyt erityisesti Yhdysvalloissa, Australiassa ja Keski-Euroopassa merkittäviä ympäristöongelmia. Maanviljelijöiden toimia on alettu pitää ympäristöriskeinä. Suurin osa suomalaisista viljelijöistä pitää kuitenkin omaa työtään luonnon voimaa ja rytmiä kunnioittavana yhteistoimintana luonnon kanssa. Luontoa kuormittavaa vaikutusta on vaikea nähdä. Vaikka maatalous on teknistynyt ja kehittynyt, viljelijät ovat pitäneet kiinni talonpoikaiseen viljelytapaan liitetystä viljelyn ja luonnon tasapainoisen vuorovaikutuksen käsityksestä. (Silvasti 2001, 224-225) Mutta viljelijät eivät ole ainoita, jotka ovat pitkään sitoutuneet käsitykseen maatalouden ongelmattoman luontosuhteesta. Maatalouden ympäristökäsityksen esiinnousua on saattanut viivästyttää kansalaisten myönteinen kuva maatalouden ympäristösuhteesta. 1990-luvun alussa 20 % kansalaisista piti maataloutta vesistöjen ykköskuormittajana. (Niemi-Iilahti ym. 1997, 26)

Maataloudessa toimijakohtainen vastuu elinkeinon aiheuttamasta ympäristökuormituksesta on epäselvä ja sirpaloitunut. Ympäristövaikutukset näkyvät useiden tilojen yhteisvaikutuksesta, joten yksittäisiä tiloja on vaikea asettaa vastuuseen. Teollisuudessa ympäristöongelmien aiheuttajat on helpommin osoitettavissa. Maanviljelijät ovat myös tietoisia siitä, että hajakuormituksen arvioiminen ja todentaminen on vaikeaa. (Jokinen 1995, 57-59, 80; Silvasti 2001, 247)

Maanviljelijöiden ympäristöasenteista ja -tietoisuudesta on tehty useita tutkimuksia 1980- ja etenkin 1990-luvun aikana (esim. Huvinen 1989; Tauriainen ja Tauriala 1991; Palviainen 1996; Niemi-Ilahti ym. 1997). Tutkimuksissa on usein todettu maanviljelijöiden olevan keskimääräistä vähemmän huolestuneita ympäristöongelmista. Tämän on arveltu olevan riippuvainen ammatin lisäksi myös asuinpaikasta, sillä maaseudulla ympäristö on yleisesti ottaen puhtaampaa kuin kaupunkialueilla. Viljelijät korostavat taloudellisia arvoja suhteessa ympäristönsuojeluun enemmän kuin muut ja perustavat keskimääräistä useammin luonnon arvon sen kykyyn tuottaa hyödykkeitä. Vihreiden arvojen koetaan olevan ristiriidassa viljelijöiden omien ihanteiden kanssa. Maatalousväestön keskuudessa myös ympäristönsuojeluun kohdistuvat asenteet on todettu olleen vähemmän myönteisiä kuin muissa väestöryhmissä (Luoma 1993, 69; Kontinen 1999, 54).

Myöhemmin 1990-luvulla tehtyjen tutkimusten mukaan näyttää siltä, että viljelijöiden vastuunotto ympäristöstä olisi lisääntynyt. Tähän on saattanut vaikuttaa hyvä talouskehitys, jonka arvioidaan usein lisäävän ympäristömyönteisyyttä. Laman aikana taloudelliset näkökohdat nousivat helposti etusijalle ympäristön kustannuksella. Vaikka maataloutta ei pidetä suurena ympäristökuormittajana edelleenkään, on maanviljelijöiden tietoisuus ympäristöstä lisääntynyt. (Niemi-Ilahti ym. 1997, 95-96) Myös viljelijöiden ympäristönhoidollisessa toiminnassa on havaittu muutoksia. (Niemi-Ilahti ym. 1997, 86) Suomen ensimmäisen maatalouden ympäristötukiohjelman vaatimuksiin sisältyi ympäristöohjelman teettäminen tilalle vuoteen 1998 mennessä (Ehdotus maatalouden... 1994). Kartoitettaessa viljelijöiden asenteita ympäristöohjelman teettämisen hyödyllisyydestä todettiin, että viljelijät eivät katsoneet toimenpiteellä olevan vaikutusta tilan ympäristönhoidolliseen toimintaan. Velvoite kuitenkin suoritettiin, koska se oli ehto taloudellisen tuen saamiseksi. Tältä osin voi tehdä johtopäätöksen, että ympäristötuki motivoi vaatimusten muodolliseen täyttämiseen, mutta sillä ei välttämättä ole vaikutusta viljelijöiden todellisiin asenteisiin ympäristöä kohtaan eikä vapaaehtoisten ympäristönhoitotöiden lisääntymiseen. (Niemi-Ilahti ym. 1997, 96) Esimerkiksi maatalouden ympäristötuen seurantatyöryhmän mukaan kuitenkin laaja sitoutuminen ympäristötukiohjelmaan kuvastaa nimenomaan viljelijöiden keskuudessa tapahtunutta asennemuutosta ympäristöasioihin suhtautumisessa (Niemi-Ilahti ym. 1997, 68).

Viljelijöiden on vaikea tunnistaa omassa toiminnassaan negatiivisia ympäristövaikutuksia. Tällaista ”kulttuurista sokeutta” lisää se, että eri lähteistä on tarjolla erilaista tietoa maatalouden ympäristövaikutuksista. (Kaljonen 2000, 24; Silvasti 2001, 250) Tällöin viljelijät omaksuvat helpommin sellaista tietoa, joka tukee heidän omia käsityksiään. Kun viljelijät hankkivat tietoa ympäristöstä tarkkailemalla oman tilansa lähiympäristöä, tutkijat tarkkailevat tilojen yhteisvaikutusta (Kaljonen 2000, 21). ”Yleinen tieto” ja ”viljelijöiden tieto” luontoa, ympäristöä ja maisemaa koskevissa kysymyksissä poikkeavat joskus toisistaan (Silvasti 2001, 87). Viljelijät voivat epäillä eri tahoilta tulevaa tietoa ja ohjeita, kun taas ympäristötutkijat saattavat korostaa oman tietämyksensä paremmuutta ja pitää viljelijöitä tietämättöminä (Kaljonen 2000, 15).

Viljelijät kohtaavat eri puolilta tulevia ristiriitaisia paineita, jotka kohdistuvat niin tuotannolliseen toimintaan kuin ympäristönhoitokysymyksiinkin. Euroopan unionin ja kansallisenkin maatalouspolitiikan linjaukset edellyttävät tehokasta maataloustuotantoa. Toisaalta kuluttajat odottavat ekologisia ja turvallisia tuotteita, kestävyyttä, puhtautta ja eettistä tuotantotapaa. Suomalaiset viljelijät ovat kohdanneet tuotantoetiikan ja ruuan tehokkaan tuottamisen välisen problematiikan viimeistään EU:n aikana. (Silvasti 2001, 242-243) Kaljosen (2000, 29) haastattelututkimuksessa maanviljelijät kertoivat pitävänsä mieluusti itse huolta ympäristöstä, mutta maatalouspolitiikka ja -tutkimus patistavat tehokkuuteen.

Silvastian (2001, 283) tutkimuksen mukaan talonpoikaisen jatkuvuuden ihanne ja samalla voimakas suhde omaan maahan on alkanut horjua suomalaisessa maataloudessa. Tämä herättää mielenkiintoisen kysymyksen siitä, kuinka paikkasuhteen heikkeneminen vaikuttaa viljelijöiden luontosuhteeseen, ja millaisia vaikutuksia luontosuhteen muuttumisella on tuottamisen tavalle ja sen myötä ympäristölle. Kuinka käy jos tehoviljelystrategia voimistuu samalla kun talonpoikainen paikkasuhde viljelijöillä heikkenee? Onko seurauksena viljelymaan riisto ja lyhyen tähtäimen voiton tavoittelu, jossa maa on vain taloudellinen sijoitus? (Silvasti 2001, 286) Kun maahan ei liity vahvoja tunnesiteitä eikä sillä ole samanlaista kunniaa kuin voimakkaan paikkasuhteen omaaville viljelijöille, sitä ei voi loukata. Kun loukkausta ei tapahdu, tarvitseeko viljelijän silloin noudattaa hyvän viljelytavan mallia ja maata kunnioittavaa tuotantotapaa? (Silvasti 2001, 302) Tilanne on samankaltainen

kaupunkimetsänomistajien kohdalla. Koska he eivät elä fyysisessä läheisyydessä omistamansa maan ja metsän kanssa, myös emotionaalinen suhde omaan maahan ja metsään saattaa olla ohuempi kuin maaseudulla asuvalla. Millaisia vaikutuksia tällä on metsänkäytöstä tehtäville ratkaisuille?

Ympäristönäkökulmien nousu yleiseen keskusteluun ja sosiaalinen paine ovat kuitenkin vaikuttaneet viljelijöihin. Ympäristönsuojelusta on julkisuudessa puhuttu paljon ja tietoisuus maatalouden aiheuttamista ympäristöongelmista on tavoittanut myös viljelijät: *’ku mä meen ruiskun kanssa tonne, ni kyllä on semmonen olo, että mä olen saastuttaja.’* Viljelijät suhtautuvat eri tavoin torjunta-aineisiin ja lannoitteisiin. Kasvinsuojeluaineita pidetään myrkkyyinä, jotka ovat välttämätön paha laadukkaan sadon tuottamiseksi. Lannoiteaineet sitä vastoin palauttavat maahan kasveille elintärkeitä ravinteita, joten niitä ei koeta yhtä helposti myrkyiksi tai ympäristöongelmaksi kuin torjunta-aineita. (Silvasti 2001, 249)

Suhosen (1994, 165) mukaan ammatilla ja toimialalla on tärkeä asema ihmisten ympäristökysymykseen liittyvien intressien määrittelyssä. Talouden eri sektoreilla on erilainen vaikutus ympäristöön. Toisaalta luonnonsuojeluvaatimukset kohdistuvat eri tavoin eri toimialoille. Ammattiryhmien ympäristökäsitykset riippuvat myös koulutuksen ja perinteisen ammattikulttuurin muokkaamasta arvomaailmasta, eivät ainoastaan niiden käytännöllisestä suhteesta luontoon ja sen suojeluun. Jarmo Kortelaisen ja Juha Kotilaisen (1994) tutkimuksessa selluloosatehtaan työntekijöiden ympäristöasenteista todettiin, että tehtaan saastuttaessa runsaasti läheisiä vesistöjä työntekijät pitivät ympäristökysymystä eräänlaisena vihollisena. Kun tehtaan päästöjä saatiin puhdistusteknologian avulla vähennettyä, muuttui ympäristökysymyksen ystäväksi. Alueellisten, kulttuuristen ja koulutuksellisten seikkojen lisäksi myös ammattiin ja omaan työhön liittyvät seikat vaikuttavat ympäristöasenteisiin. Ihmiset haluavat löytää asioita, jotka tukevat positiivista minä -identiteettiä. Ympäristökysymykset ovat miellyttäviä, jos itse on ”hyvien” puolella. Tilanteeseen on helpompaa samastua, kun omatunto on puhdas.

Ympäristöideologia on kuitenkin haastanut vanhat talonpoikaiset arvot. Se asettaa uusia arvoja maankäytölle, ei vain ympäristönsuojeluideologian kautta, vaan myös uusien taloudellisten mahdollisuuksien, kuten maatalo- ja ekomatkailun sekä luomuviljelyn kautta. (Konttinen 1999, 56) Silvastin (2001, 261) tutkimuksen mukaan osa nykyviljelijöistä olisi valmis hylkäämään perinteisen ruoantuotannon ja valitsemaan jälkitekollisen tuotantomallin mukaisen ympäristöpalveluiden tuottamisen strategian.

5. KEHYSANALYYSI

5.1. Kehysanalyysin esittely

Tutkimusmenetelmäkseni olen valinnut Erving Goffmanin (1974) kehittämän kehysanalyysin. Lisäksi eräänlaisena metodioppaana olen käyttänyt Anssi Peräkylän (1990) tutkimusta *Kuoleman monet kasvot*, jossa kehysanalyysiä on sovellettu sairaalaympäristöön. Oman tutkimukseni kanssa samankaltaisessa tapauksessa kehysanalyysiä on käyttänyt ainakin Matti Nieminen (1994).

Kehysanalyysin juuret juontavat etnometodologiaan ja Harold Garfinkeliin (1967). Etnometodologian taustalla on ajatus, että todellisuutta tuotetaan toiminnan kautta. Todellisuus ei ole ennalta määrätty vakio, vaan se tuotetaan ja jäsennetään toimijoiden teoissa ja puheissa yhä uudelleen. (Peräkylä 1990, 15-16) Erwin Goffmanin (1974, 8) lukijoitaan aiheeseen johdattavan esimerkin mukaan tietyn tilanteen todellisuuden tuottaminen alkaa siitä, kun henkilö asettuu tähän tilanteeseen. Heti kun henkilö saa selville mistä tilanteessa on kyse, hän alkaa osallistua tilanteen toimintaan ja siten tuottaa tilanteen todellisuutta. Tilanne luo siten toiminnan ehdot, mutta samalla toiminta luo tilanteen (Peräkylä 1990, 149). Henkilö tulkitsee tilannetta omasta asemastaan ja roolistaan käsin. Tulkinta on siten situationaalinen. Koska osallistujien asemat tilanteessa ovat yleensä erilaiset, niin tietyn henkilön näkökulma siitä, mistä tilanteessa on kyse, eroaa muiden henkilöiden näkökulmista. Esimerkiksi se, mikä

on työtä näyttelijälle, on huvia katsojalle. Toisin sanoen, erilaisista intressiasemista käsin perustellaan eri tavoin sitä, mikä tilanteessa on merkityksellistä eli minkälaisen tulkinnan tilanne toimijan silmissä saa. (Goffman 1974, 8) Goffmanin mukaan tilanteet määritellään sen mukaisesti, millaiset tilannetta ohjaavat organisaation periaatteet hallitsevat tapahtumia ja henkilöiden osallistumista tapahtumiin. Kehyksellä Goffman tarkoittaa tällaisia organisaation periaatteita, peruselementtejä, sellaisina kuin ne on mahdollista tunnistaa. (Goffman 1974, 10-11) Tämä tarkoittaa samalla, että kehys aktualisoituu ihmisen toiminnassa. (Peräkylä 1990, 156)

Loputtomat erilaiset toiminnot ryhmittyvät kokonaisuuksiksi, kehyksiksi, jotka pitävät yllä erilaisia todellisuuksia. Arkinen toiminta on siten eri kehyksissä ja kehysten välillä liikkumista. Yksittäiset tilanteet voivat sisältää useiden eri kehysten mukaista toimintaa. (Peräkylä 1990, 16-19) Kehysanalyysin tehtävä on selvittää kehysten esiintymistä ja niiden välistä dynamiikkaa.

Tutkimusmenetelmänä kehysanalyysi sisältää oletuksen, että tilannetta tuottavia toimintoja yksityiskohtaisesti tutkimalla voidaan saada selville, kuinka toimijat synnyttävät todellisuutta. Menetelmällä ei ole tarkoitus eikä voi saada selville sitä, kuinka toimijat kokevat maailman. Toiminnot tosin voivat heijastella sitä, mitä toimijat ajattelevat ja kuinka he kokevat maailman. (Peräkylä 1990, 146)

Tilanteen tulkinnassa on kyse henkilön kokemuksen järjestäytymisestä, siis siitä, mitä jokin toimija on asiasta mieltä tai kuinka tämä tilanteen näkee, ei siitä, kuinka yhteiskunta on järjestäytynyt. Kyse on siis yksilön kyvystä tunnistaa tilanne, ei yhteiskunnan ominaisuudesta. Kyse ei myöskään ole sosiaalisen elämän rakenteesta, vaan yksilön kokemuksen rakenteesta missä tahansa sosiaalisen elämän tilanteessa. (Goffman 1974, 13)

Kehysten käyttäminen tuottaa kehysten käyttäjien identiteettejä. Kehykset toimivat tällöin toimijoita, ei vain tilanteita, jäsentävinä kokonaisuuksina. Toimijoille asetetaan erilaisia

odotuksia, velvollisuuksia ja oikeuksia riippuen siitä, millaisia kehyksiä nämä käyttävät. Toisin sanoen identiteetit muodostuvat vuorovaikutuksessa. Tämä tarkoittaa myös, että toimijoilla voi olla useita identiteettejä. Erilaiset tilanteet edellyttävät erilaisia toimintoja ja siten erilaisia identiteettejä. (Peräkylä 1990, 22-23)

Peräkylä (1990, 150-151) kehottaa olemaan tarkkana siinä, että todellisuuden tuottamisen tutkimisessa tutkija ei lankea itse tutkittavaan tilanteeseen. Tutkimisen kohteena tulee olla todellisuuden tuottaminen. Esimerkki omasta aineistostani voisi olla tilanne, jossa lausunnonantaja toteaa tietyn ympäristötoimenpiteen olevan käytännössä mahdoton toteuttaa. Tehtäväni ei ole tutkia, onko tämä väite tosi, enkä myöskään voi olettaa sen olevan tosi tai epätosi. Tämän sijaan on tutkittava sitä, mitä lausunnonantaja tekee määrittäessään toimenpiteen mahdottomaksi. Eli, kuinka todellisuuden luonteeseen vaikuttaa se, että lausuja määrittää tilanteen näin.

5.2. Kehysanalyysin soveltamisesta

Aineistona käyttämäni lausuntopuhe on rajattu puheen muoto. Se on kirjallista, muodollista ja asiakeskeistä. Keskusteluun pääsy on rajattua: lausuntopyyntö on lähetetty toimijoille, joilla on tietty institutionalisoitunut asema ympäristötukiohjelmaan liittyvässä päätöksenteossa. Lausunnon muotoa sitovat tietyt säännöt, sillä se on formaali asiapaperi. Lausunnolla on oltava jokin merkitys ohjelman valmistelun kannalta. Lausunnon voi toki kirjoittaa asian vierestä tai sen kirjoitustyylillä voi poiketa asiakirjatyypisestä tyylistä, jolloin koko lausunnon merkitys muuttuu.

Lausuntokeskustelu on yksisuuntaista siinä mielessä, että lausunnon saaja ei vastaa suoraan lausunnon antajalle. Lausunnoissa voidaan esittää kysymyksiä, mutta ne ovat retorisia eikä niihin odoteta suoraa vastausta (*”Mitä talteen kerätyillä tai puhdistetuilla kaasuilla tehdään?”*). Lausuntokeskustelu on silti vuorovaikutteista. Lausujat olettavat, että heidän

lausuntoihinsa perehdytään ja ne otetaan huomioon tukiohjelman jatkovalmistelussa. Lausujat ovat myös tietoisia toisista lausujatahoista. Sen voi ajatella luovan jännitteitä lausujien välille. Tiedostetaan, että on muita tahoja, ja että nämä voivat olla asioista joko samaa tai eri mieltä.

Myös lausuntojen kirjoittajia määrittävät tietyt ominaisuudet. Lausunnon kirjoittaa joku tai jotkut yksityiset henkilöt, joiden henkilökohtaiset mielipiteet voivat tulla lausunnossa esille. Lausuntoja ei kuitenkaan voi tulkita yksittäisten ihmisten henkilökohtaisina ilmauksina, vaan ne on tulkittava henkilön aseman, hänen edustamansa organisaation sekä sen institutionaalisen aseman kautta, jossa tämä organisaatio sijaitsee. Esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen lausunnon kirjoittanut maisema-arkkitehti on saattanut kirjoittaa täysin henkilökohtaiseen näkemykseen perustuvan lausunnon. Lausuntoa ei kuitenkaan voi tulkita ottamatta huomioon henkilön asemaa ympäristökeskuksessa ja ympäristökeskuksen asemaa lausuntokeskustelussa ympäristönsuojelunäkökulmaa edustavana alueellisena organisaationa.

Nämä keskustelun ehdot ja rajoitukset vaikuttavat siihen, mitä on mahdollista tutkimuksen avulla saada selville. Keskustelun ehdot eivät kuitenkaan mitätöi mahdollisuutta tutkia tällaista puhetta kehysanalyysin avulla. Lausuntopuheella tuotetaan todellisuutta kuten muunlaisillakin toiminnoilla. Lausunnonantajien kesken todellisuuden tuottamisen ehdot ovat keskustelussa joka tapauksessa samat. Puheen luonnetta rajaavien tekijöiden sisällä lausuntopuhe on vapaata. Lausujat ovat voineet ottaa vapaasti kantaa haluamiinsa kohteisiin ja valitsemallaan tavalla. Lausuntoja voidaan perustella vapaasti. Vapaus on edellytys kehysanalyysin käytölle: lausujilla on oltava vapaus tehdä haluamansa tulkinta lausuntojen kohteesta.

Analyysissäni olen tarkastellut kaikkea lausunnoissa esiintyvää puhetta. Koska lausunnot kuitenkin käsittelevät ja kohdistuvat kommentoimaan lähes ainoastaan tiettyä ohjelmaluonnosta - eivät esimerkiksi suomalaista ympäristöpolitiikkaa tai maatalouspolitiikkaa yleensä - , olen kehysten luomisessa antanut pääpainon niille tulkinnoille, joita *ohjelmaluonnoksesta* on tehty. Olen pyrkinyt erittelemään sitä, millaisessa valossa ohjelmaluonnos on nähty, siis millaiset ominaisuudet lausujien mielestä ensisijaisesti

määrittävät ohjelmaluonnosta. Analyysiä on helpottanut se, että lausuntojen luonne on asiakeskeinen ja kohde on hyvin rajattu. Kaikki ovat kommentoineet tiettyä selkeästi määriteltävää ohjelmaversiota.

Se, että lausunnot kohdistuvat tiettyyn konkreettiseen ohjelmaluonnokseen rajoittaa kuitenkin tutkimustulosten soveltamiskenttää. Voin lausuntojen perusteella tehdä johtopäätöksiä siitä, millaisia tulkintoja lausujat tekevät nimenomaisesta ohjelmaluonnoksesta. En voi yleistää lausunnoista tekemiäni analyyseja koskemaan yleisemmällä tasolla esimerkiksi sitä, millaisia tulkintoja lausujat tekevät siitä ympäristöpolitiikasta, jota ohjelmaluonnos sisältää. Esimerkiksi jos viljelijöiden edustajat vastustavat fosforin käytön lisärajoituksia, en voi tehdä tästä sitä johtopäätöstä, että viljelijät tai heidän edustajansa vastustavat ehkäisevää ympäristöpolitiikkaa tai sellaista ympäristöpolitiikkaa, joka pyrkii vähentämään vesistöjen fosforikuormitusta. Pikemminkin fosforirajoituksia vastustavat viljelijät vastustavat sitä – jos he ovat mielipidettään perustelleet – , että he joutuisivat muuttamaan viljelykäytäntöjään tai sitä, että he joutuisivat taloudellisesti uuteen (siis heikompaan) tilanteeseen.

Lausuntokäytäntö on sellainen, että eniten otetaan kantaa niihin kohtiin, joihin ei olla tyytyväisiä. Siten lausunnot saattavat antaa kuvan negatiivisemmin ohjelmaluonnokseen suhtautuvasta lausujasta kuin mitä lausujat todellisuudessa ovat. Luonnos sisältää paljon kohtia, joihin ei ole otettu kantaa ja voi olettaa, että näihin kohtiin ollaan ainakin jokseenkin tyytyväisiä. Lausunnoissa esiintyy siis pääosin vain ohjelmaa kritisovia kommentteja. Hyvin harvoin lausuntoihin on kirjattu luonnosta tukevia ja myönteisiä kommentteja.

5.3. Kehykset

Kehysten muodostamisen aloitin samalla kun aloitin tutustumiseni lausuntoaineistoon. Luin lausunnot läpi pariin kertaan, ja aloin ryhmitellä lausuntopuhetta teemoittain. Teemojen alle kokosin näkökulmia ja tulkintoja, jotka muodostivat yhtenäisiä kokonaisuuksia. Näistä

teemaluokista alkoi vähitellen muodostua tarkemmin rajattuja kehyksiä. Kehykset eivät muodostuneet helposti, vaan jouduin muokkaamaan niitä pitkään tutkimuksen kuluessa, jotta sain niistä mielekkäitä, osuvia ja tyhjentäviä. Pyrkimykseni on ollut, että lausuntojen kaikki puheaktit sopisivat luontevasti johonkin kehykseen, eli että kehykset kattaisivat kaiken lausunnoissa esiintyvän puheen.

Kun kehykset olivat jokseenkin valmiit, kävin vielä kaikki lausunnot läpi ja merkitsin sivunlaitaan kehyksen tunnuksen aina, kun tiettyä kehystä käytettiin. Näin minulle alkoi muodostua kuva siitä, mitä kehyksiä ja millä tavoin eri lausunnonantajat käyttivät. Lausuntoja lukiessani tein koko ajan muistiinpanoja ei vain kehysten käytöstä, vaan myös muista tutkimuksen kannalta merkityksellisistä asioista.

1. Hallinnollinen kehys

Hallinnollisen kehyksen piirissä asioita tulkitaan poliittisten ja hallinnollisten päätösten valmistelun sekä toimeenpanon, ohjelman oikeusvaikutusten sekä politiikan keinojen kannalta. Kehykseen sisältyy eri toimijoiden hallinnollisten ominaisuuksien ja valtasuhteiden määrittelyä sekä hallintokulttuuria eli hallinnollista selkeyttä, oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta koskevat tulkinnat. Hallinnolliseen kehykseen sisältyy myös ohjelman kielellisen ja rakenteellisen muodon arviointi. Tämän kehyksen tulkinnan mukaan tukiohjelma nähdään ensisijaisesti poliittisten päätösten toimeenpanovälineenä.

Lausuntokeskustelun luonteesta johtuen kaikkien lausuntojen sisällöt kokonaisuudessaan voi käsittää kuuluvaksi hallinnolliseen kehykseen. Kaikki lausunnothan liikkuvat hallinnon alalla, koska niiden tarkoitus on ottaa kantaa hallinnollisen elementin eli tukiohjelman valmisteluun. Näin määriteltynä hallinnollisella kehyksellä ei olisi käyttöä aineiston erittelyssä, joten olen pyrkinyt suppeampaan ja tarkemmin määriteltyyn hallinnolliseen kehykseen edellä esitetyn mukaisesti.

Hallinnollinen kehys on hyvin näkyvä kehys kaikissa lausunnoissa. Erityisen mielenkiintoista on tarkastella niitä kehyksiä, jotka esiintyvät hallinnollisen kehyksen kanssa, sillä hallinnollisen kehyksen mukaisia tulkintoja - esimerkiksi ohjelman rakennetta koskevia kommentteja - perustellaan yleensä muiden kehysten mukaisilla tulkinnoilla.

Esimerkkejä hallinnollisen kehyksen käytöstä:

”Toimenpidettä on hankala valvoa.”

”...sanamuoto pitäisi olla pehmeämpi...”

”valmistelevassa työryhmässä tulisi olla aktiiviviljelijöitä.”

”Hyvä, että ohjelmaan pyydetään lausuntoa tässä vaiheessa ohjelman valmistelua.”

”Kuka määrittelee, mikä on sopiva pientareen leveys?”,

2. Taloudellinen kehys

Taloudellisessa kehyksessä liikutaan silloin, kun asiaa tarkastellaan sen rahallisten vaikutusten kautta. Tähän kehykseen sisältyvät sellaiset tulkinnat, joissa kommentoidaan ohjelman taloudellisia vaikutuksia tuottajalle tai yhteiskunnalle sekä otetaan kantaa tuen tai kustannusten suuruuteen. Ohjelmaa käsitellään tuottajille ympäristötoimenpiteistä aiheutuneiden lisäkustannusten kompensoimisen välineenä tai taloudellisena kannustimena. Tämän kehyksen mukaisessa tulkinnassa ohjelmaluonnos nähdään ensisijaisesti taloudellisena tukiohjelmana.

Esimerkki taloudellisen kehyksen käytöstä:

”Ohjelmaan sitoutuvan viljelijän on saatava korvaus, joka sisältää tehtyjen toimenpiteiden aiheuttaman kustannusten määrän lisäksi riittävän kannustuslisän, jotta sitoutuminen olisi taloudellisesti mielekästä.”

”Kustannuksissa ruiskun testaus on alihinnoiteltu, käytännössä se on maksanut enemmän.”

3. Maataloudenharjoittajan ammatillinen kehys (ammattikehys)

Maataloudenharjoittajan ammattikäytäntöjen kehykseen sisältyvät tulkinnat, joissa asioita tarkastellaan maanviljelyn tai karjanhoidon jokapäiväisten konkreettisten toimintojen ja työmenetelmien sekä maataloustyön käytännön organisoimisen kannalta. Kehyksen mukaisissa tulkinnoissa tarkastellaan ympäristötukiohjelman sisältämiä toimenpiteitä siltä kannalta, kuinka ne soveltuvat ja taipuvat maanviljelyn käytännön olosuhteisiin. Tämän kehyksen mukaan tulkittuna ohjelma nähdään toimenpidekokonaisuutena, joka viljelijän on otettava huomioon ja jota hänen on noudatettava arkisessa työssään. Ohjelma on viljelijän arkipäivään ja käytännön viljelytoimintaan kohdistuva ja siihen vaikuttava tekijä. Tämän kehyksen mukaisiin tulkintoihin liittyy usein talonpoikainen kulttuurinen ulottuvuus. Tulkinnoissa korostuu ammatillisen vapauden ja riippumattomuuden merkitys maataloudenharjoittajalle.

Esimerkkejä ammattikäytäntöjen kehyksen käytöstä:

”...talonpoikainen tarkastelukulma on säilytettävä...”

”Viljelysuunnitelman tulee olla ohjeellinen [hallinnollinen kehys], koska sääolosuhteista johtuen joudutaan varsin usein muuttamaan kylvösuunnitelmia [ammattikehys].”

”Käytännössä tämä [pientareiden niitto ja niittojätteen korjaaminen] on erittäin työlästä, sillä tarkoitukseen sopivia koneita ei läheskään joka tilalla ole.”

4. Ympäristönsuojelukehys

Ympäristönsuojelukehykseen sisältyvät sellaiset tulkinnat, jotka tarkastelevat asioita ekologisten vaikutusketjujen sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun näkökulmasta. Tämän kehyksen piiriin kuuluvat luonnon- ja ympäristöarvojen sekä maatalouden ympäristökysymyksen määrittely. Ympäristönsuojelukehyksen mukaisissa tulkinnoissa asioita tarkastellaan siltä kannalta, mitä vaikutuksia niillä on luontoon ja maatalouden kulttuuriympäristöön, kuten perinnebiotooppeihin tai suojelunarvoisiin pihapiireihin. Ympäristönsuojelukehyksen mukaisesta tulkinnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun

tarkastellaan lannoiterajoitusten vaikutuksia lähivesistön tilaan tai pientareiden vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen.

Esimerkkejä ympäristönsuojelukehyksen käytöstä:

”Maiseman kannalta arvokkaiden peltojen metsityksestä tulee pidättäytyä.”

”Monivuotisen viherkesannoinnin merkitys luonnon monimuotoisuudelle on suuri.”

”Laiduntamisen tukeminen vapaaehtoisena toimenpiteenä on kuitenkin eläinten hyvinvoinnin ja lajinmukaisen käyttäytymisen kannalta erittäin toivottavaa.”

5. Produktionistinen kehys

Produktionistisen kehyksen mukainen tulkinta luonnosta pohjautuu ajatukseen, että luonnon arvo ihmiselle muodostuu luonnon ihmiselle tuottaman hyödyn kautta. Tässä kehyksessä ympäristötukiohjelman toimenpiteitä tarkastellaan siltä kannalta, millaisia vaikutuksia niillä on luonnosta saatavaan hyötyyn, kuten satoon tai karjaan. Produktionistisen kehyksen mukaisesta tulkinnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun tarkastellaan lannoitetasojen vaikutuksia kehittyvään viljasatoon, laadukkaan sadon tuottamiseksi vaadittavia ravinnetasoja tai torjunta-aineiden käytön rajoitusten vaikutuksia viljasadon laatuun. Ekologisia vaikutusketjuja tarkastellaan niiden luonnosta saatavalle hyödyille aiheuttamien vaikutusten kautta.

Esimerkkejä productionistisen kehyksen käytöstä:

”Fosforin jatkuvasti aleneva määrä tulee johtamaan maan liian alhaiseen P-lukuun. Sillä on vaikutusta ruokamme terveellisyyteen.”

”Ilman torjunta-aineita vaikea tuottaa laatukriteerit täyttävää leipäviljaa tai mallasohraa.”

”Tutkimusten tulokset osoittavat, että hyvä ja elinvoimainen kasvusto estää ja minimoi tehokkaasti ravinnepäästöjä kasvien käyttäessä tehokkaammin maassa vapaana olevat liukoiset ravinteet. Tämä on mahdollista vain silloin jos peltojen kasvukunto on hyvä.”

Yhteistä ympäristönsuojelukehykselle ja produktionistiselle kehykselle on se, että molemmissa kehyksissä asioita pohditaan luonnontieteiden näkökulmasta. Tarkasteltava asia nähdään kemiallisten, fysikaalisten ja biologisten määrittelyjen valossa. Näissä kehyksissä asioita ei kuitenkaan välttämättä tarkastella tieteellisessä diskurssissa siinä mielessä, että lausujien käsitykset toimenpiteiden ekologisista vaikutuksista voivat perustua tutkittuun tietoon tai arkikokemukseen. Yhteistä näille kahdelle kehykselle on ”ekologinen diskurssi”. Ympäristönsuojelukehys ja produktionistinen kehys ovat eri tavoin arvolatautuneita: joko luonnon- ja ympäristönsuojelun tai maanviljelyn ja karjanhoidon edut ensisijaisesti huomioonottavia.

6. Tuotantorakennekehys

Tämän kehyksen mukaisesta tulkinnasta on kyse silloin, kun tarkasteltavaa asiaa pohditaan maatalouden tuotantorakenteen tai maataloustuottajan tuotannollisen aseman kannalta. Tuotantorakennekehyksessä tarkasteltava asiaa tulkitaan joko yhteiskunnan tuotannollisen rakenteen näkökulmasta, jossa maataloustuotanto on yksi yhteiskunnan koko tuotantorakenteen osatekijä tai maataloustuotannon sisäisen rakenteen näkökulmasta, jossa maataloustuotantoa tarkastellaan sen eri osatekijöiden, kuten karjatuotannon, viljatuotannon tai luomun kannalta ja näiden keskinäisten suhteiden kannalta. Tuotantorakennekehityksen mukaisessa tulkinnassa ympäristötukiohjelma nähdään maatalouden tuotantorakenteen kehitykseen ja maataloustuotannon kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä. Kehyksen mukaiset kommentit kohdistuvat arvioimaan esimerkiksi sitä, millaisia vaikutuksia ohjelmalla on maatalouden eri tuotantosuuntiin tai kuinka se vaikuttaa suomalaisen maatalouden kilpailukykyyn.

Maataloustuote, josta tämän kehyksen tulkinnoissa puhutaan, voi olla perinteisen maatalouden ruuantuotannon lisäksi jokin ympäristöhyödyke, kuten maisema, perinnekulttuuri tai puhdas

vesistö. Maataloustuotannon käsitettä on siis laajennettu yli perinteisen ruoantuotannon. Tuotteella on tässä oltava kuitenkin merkitystä nimenomaan maatalouselinkeinon harjoittamisen tai maatalouden tuotantorakenteen kannalta, ei esimerkiksi ympäristönsuojelun kannalta. Tällöin myös maisemalla, perinnekulttuurilla tms. nähdään tuotannollista - ja siten taloudellista, elinkeinon liittyvää - arvoa. Tuotantorakennekehityksen mukaiset tulkinnat ovat markkinaorientoituneita ja ne ovat usein lähellä taloudellisen kehityksen mukaisia tulkintoja.

Esimerkkejä tuotantorakennekehityksen käytöstä:

”Luomutuotantoon siirtymistä pitää tapahtua markkinoilla esiintyvän lisääntyvän kysynnän mukaan.”

”... Tämä turvaisi maataloudelle täysipainoiset mahdollisuudet tuottaa korkeatasoisia ympäristöpalveluja.”

”... Toimenpide voisi myös tuottaa uuden tuoteryhmän markkinoille luomutuotteiden ja tavanomaisten tuotteiden rinnalle, mikä entisestään sekoittaisi markkinoita.”

5.4. Kehysten poliittisesta luonteesta

Kehysanalyysi perustuu ajatukseen, että todellisuutta luodaan jatkuvasti, tilanteiden tulkinnoilla ja tulkinnan mukaisella toiminnalla. Tekemällä erilaisia tulkintoja ympäristötukiohjelmasta lausujat luovat todellisuutta. Lausujat siten määrittelevät - ja käyvät kamppailua – siitä millainen ympäristötukiohjelma on, eli mikä on ohjelman ”luonto”.

Toimijat, eli tässä tapauksessa lausujat, voivat liikkua eri kehyksissä tietoisesti ja valikoivasti. Toimijat voivat olla tietoisia erilaisten ohjelmaa tulkitsevien näkökulmien eli kehysten olemassaolosta ja kykenevät valitsemaan sen kehityksen, jota he käyttävät. Samalla toimijat kykenevät olemaan käyttämättä ja huomioimatta muita mahdollisia kehyksiä. Kehysten

valikoiva käyttö tulee esille omassa tutkimusaineistossani. Lausujapiiri eli kaikki lausujat muodostavat politiikkapiirin. Tässä politiikkapiirissä on erilaisin arvoin, tavoittein ja päämäärin varustettuja lausujia ja lausujaryhmiä. Lausujaryhmät ovat enemmän tai vähemmän sisäisesti yhtenäisiä. Esimerkiksi MTK:n liitoilla voi katsoa olevan melko yhtenäisiä tavoitteita ja päämääriä ympäristötukiohjelman suhteen.

Lausujien muodostamaa politiikkapiiriä voi kuvata määrittelemällä politiikka konfliktiluonteiseksi. Konfliktiperspektiivin (Palonen 1988, 19-20) mukaan politiikasta ”ei voi puhua ilman vastustusta ja vastustajia”. Politiikkapiiri muodostaa kilpailuasetelman, jossa eri osapuolet ovat asettuneet vastakkain omien tavoitteidensa ja päämääriensä mukaisesti. Eri osapuolet, tässä lausujaryhmät, pyrkivät valitsemillaan argumentaatiokeinoilla ajamaan omat tavoitteensa läpi (mahdollisesti toisten ryhmien kustannuksella). Tavoitteensa saavuttaakseen ryhmät pyrkivät valitsemaan mahdollisimman tehokkaita argumentteja. Ryhmien argumentaatiota on siten arvioitava suhteessa politiikan muihin osapuoliin ja näiden valitsemiin argumentointikeinoihin. Poliitiikan konfliktiperspektiivi on vastakkainen harmoniaperspektiiville, joka perustuu käsitykseen politiikasta ”yhteisten asioiden hoitona”.

Yksittäisten argumenttien tarkastelun sijaan voi tätä argumenttien valintaa tutkia tarkastelemalla osapuolten käyttämiä argumenttikoostumia eli kehyksiä ja niiden välistä dynamiikkaa. Tämä edellyttää ennakko-oletusta, että kehysten valinta voi olla tietoista, ja että sitä voidaan siten käyttää politiikan teon välineenä. Arkipuheessa kehysten käyttö on usein tiedostamatonta. Se kuitenkin voi olla myös tietoista, kuten esimerkiksi ”poliittisessa” tilanteessa, jossa eri osapuolet pyrkivät tietoisesti valitsemaan tehokkaan argumenttikeinon tavoitteensa saavuttamiseksi.¹⁷

Tietyn kehyksen mukaisen todellisuuden ”käyttöönotto” ei välttämättä merkitse samalla muiden mahdollisten todellisuuksien poissulkemista. Jos MTK:n liitot käyttävät

¹⁷ Omassa tutkimuksessani ei ole kyse ”poliittisesta toiminnasta” siinä mielessä, että poliittiset päätökset ympäristötukiohjelman käyttöönotosta on jo tehty (sekä Eu:n että kansallisella tasolla). Nyt käsittelyssä on ohjelman toimeenpanoon liittyvät asiat. Poliittista kamppailua käydään kuitenkin myös ohjelman toimeenpanosta, ja tähän kamppailuun voivat osallistua myös virkamiestahot lausuntojen kirjoittamisen keinoin.

ympäristönsuojelukehystä retoriikan välineenä, ne eivät välttämättä sulje samalla produktiivisen kehityksen mukaista todellisuutta pois, sillä perimmäiset retoriikan käytön päämäärät voivat olla produktiivisen kehityksen mukaisia. Tällaisessa retoriikan käytössä kehukset ovat päällekkäin: ympäristönsuojelukehityksen taustalla on produktiivinen kehitys.

Kehyksiä on siis mahdollista käyttää valikoivasti ja tietoisesti, ja pyrkiä näin vaikuttamaan muihin osapuoliin retoriikan avulla. Esimerkiksi MTK:n liitot saattavat argumentoida ympäristönsuojelukehityksessä (jolla ne tuovat esille oman asiantuntemuksensa ympäristönsuojelun alalla ja pyrkivät ikään kuin lunastamaan itselleen tunnustetun aseman ympäristönsuojelijoiden joukossa), mutta tämän argumentoinnin ja retoriikan käytön tavoitteena ei välttämättä ole ympäristönsuojelu, vaan produktiivisen luontokäsityksen mukaisten tavoitteiden läpisaattaminen. Nämä lausujat saattavat valita siis tietoisesti ympäristönsuojelullisen kehityksen olettaen, että tällöin he pystyvät lähentymään ympäristönsuojelijoita: he kosiskelevat ympäristönsuojelijoita. Heidän tavoitteensa ovat kuitenkin oman elinkeinon harjoittamisen edistämisen mukaisia, siis produktiivisen ideologian mukaisia, ja saattavat siten olla jopa vastakkaisia ympäristönsuojelukehityksen mukaiselle ideologialle. Esimerkiksi kommentti lannoitusrajoitukset –kohtaan: ”*Ympäristön tilaa voi heikentää sekin, että karjanlanta joudutaan antamaan liian pieni annos hehtaaria kohti. Tämä tietää lisääntyviä ajokilometrejä ja aikaa.*” Vaikka tässä on käytetty ympäristönsuojelukehystä (viittaus ympäristön tilan heikentymiseen), kommentin taustalle ei välttämättä piile aito huoli ympäristön pilaantumisesta. Kommentin todelliseksi tavoitteeksi voi tulkita myös lannoitusrajoitusten kiristämisen ehkäisemisen sillä perusteella, että viljelijöiden arkityö näin helpottuisi.

Kehykset voivat esiintyä päällekkäin, sisäkkäin ja rinnakkain. Itse asiassa kehukset esiintyvät melko harvoin yksin. Tietyt kehukset esiintyvät useimmiten yksin ja tietyt useimmiten yhdessä. Tietyt kehukset saattavat esiintyä toisia useammin yhdessä toistensa kanssa. Tätä kehysten välistä dynamiikkaa pyrin analyysissäni selvittämään, ja tekemään siitä johtopäätöksiä esittelemiini teorioihin vedoten.

6. TULKINTOJA OHJELMALUONNOKSESTA

Lausuntoaineiston analyysissä etenen lausujaryhmä kerrallaan. Olen pyrkinyt tuomaan esille sen, mikä lausujaryhmälle on tyypillistä ja ominaista kehysten käyttöä, esiintyykö kehysten käyttötavassa jotakin erikoista ja kuinka kehysten käyttö eroaa ryhmien välillä. Lausujaryhmiä käsitellessäni etenen pääsääntöisesti kehys kerrallaan. Kunkin lausujaryhmän käsittelyn loppuun olen tehnyt yhteenvedon kyseisen ryhmän ohjelmatulkinnoista sekä siitä, millainen olisi hyvä ympäristötukiohjelma kunkin lausujaryhmän näkemänä.

Lausujaryhmät eivät ole mielipiteiltään ja kommenteiltaan niin homogeenisia kuin seuraava esittely antaa ymmärtää. Lausujaryhmien sisällä esiintyy asioista erilaisia ja vastakkaisiakin mielipiteitä. Myös mielipiteiden perustelut vaihtelevat. Mielipiteitä ei aina ole perusteltu tai perusteluja ei ole kirjoitettu auki. Perustelemattomista mielipiteistä on tietenkin mahdoton tehdä tulkintoja.

6.1. Tuottajaliitot

Vuonna 1917 perustettu Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry. on maataloustuottajien, metsänomistajien sekä muiden maaseutuyrittäjien valtakunnallinen ammatti- ja etujärjestö. Se on riippumaton talouspoliittinen järjestö. MTK jakautuu 16 alueelliseen maataloustuottajaliittoon, jotka jakautuvat edelleen paikallisiksi maataloustuottajayhdistyksiksi.

MTK saavutti institutionaalisen aseman pian perustamisensa jälkeen. Se on ollut yksi vahvimmista suomalaisista etujärjestöistä. Maa- ja metsätaloustuottajien oma puolue sekä suomalaisen yhteiskunnan myöhäinen, mutta nopea muutos agraariyhteiskunnasta teolliseksi yhteiskunnaksi ovat olleet syitä MTK:n vahvaan asemaan. Etenkin sotavuosien jälkeisillä

jälleenrakentamisen kaudelta 1960-luvulle MTK moninkertaisti jäsenmääränsä. (Kiijärvi 2002, 21) 1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä MTK:n toimintaympäristö kuitenkin muuttui radikaalisti. Teollistuminen loi työpaikkoja kaupunkeihin ja poismuutto maaseudulta voimistui. Nopea maatalouden koneellistuminen ja kemiallistuminen johtivat siihen, että maatalousväestö ja samalla MTK:n jäsenkunta on vähentynyt 1960-1970 -lukujen vaihteesta lähtien.

Viime vuosien suurin muutos maatalouden alalla on ollut Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Tämä on näkynyt myös MTK:ssa. MTK vastusti jyrkästi Suomen EU-jäsenyyttä, ja kriittinen suhtautuminen on jatkunut koko jäsenyyden ajan. MTK on kuitenkin samalla pyrkinyt uudistamaan toimintalinjaansa. Se on profiloitunut selvemmin, ei vain maa- ja metsätaloustuottajien, vaan myös muun maaseutuyrittämisen etujärjestönä. MTK on kehottanut jäsenistöään hyödyntämään EU:n tuomia mahdollisuuksia, kuten EU:n taloudellisesti tukemia hankkeita. (Kiijärvi 2002, 26-31)

EU-jäsenyys vaikutti etujärjestö-MTK:n toimintaan ennen kaikkea siinä, että entisenkaltaiset kansalliset maataloustuloneuvottelut lakkasivat olemasta. MTK oli vahva toimija neuvotteluissa, mutta nyt päätösvalta on suurelta osin siirtynyt Suomen rajojen ja siten MTK:n vaikutusalueen ulkopuolelle. Vaikka MTK on menettänyt arvoaltaansa maataloustulo- tai nyt ennemminkin maataloustukineuvotteluissa, on sen asema maatalouspolitiikan toimijoiden keskuudessa säilynyt. Se on edelleen tärkein maa- ja metsätaloustuottajien edunvalvontaorganisaatio, eikä järjestöä ohiteta, kun maatalouden alan päätöksiä valmistellaan kansallisella tasolla. (Kiijärvi 2002, 28)

Tuottajien edustajien lausunnot muodostavat suurimman lausuntaryhmän, 25 kappaletta (ks. liite 3). Lausunnot sisältävät MTK:n johtokunnan ja viiden valiokunnan, MTK:n 15 alueliiton, MTK:n ruotsinkielisen sisarjärjestön Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundin (SLC) sekä tämän kolmen alueliiton lausunnot.

”Byrokraattinen, monimutkainen ja käytännöstä vieraantunut”

Tuottajien lausunnoissa käytetään runsaasti hallinnollista kehystä, ja suurin ohjelmaan kohdistuva kritiikki esitetään hallinnollisen kehyksen mukaisissa tulkinnoissa. Ohjelma nähdään liian byrokraattisena ja monimutkaisena. Tuottajaliittojen mukaan erityisesti kirjalliset suunnittelu- ja muistiinpanovaatimukset vievät liikaa työaika, ja se on samalla pois ”oikealta” maataloustyöltä. Tuottajien mukaan suunnitelmia joudutaan usein muuttamaan esimerkiksi sääolosuhteista johtuen, vaikka suunnitelma olisi tehty huolellisesti. Suunnitelmien laatimisesta ei ole myöskään mitään hyötyä ympäristönhoidon tai viljelytyön kannalta. Jotta suunnitelmien ja muistiinpanojen laatimista voisi pitää mielekkäinä, niiden tulisi liittyä läheisesti maataloustyöhön. Koska näin ei liittojen mukaan tapahdu, nähdään kirjallisten töiden osuus tukiohjelman ehdoissa aivan liian suurena ja vailla perusteita. *”Viljelijät eivät hoida ympäristöä kirjoituspöydän takaa, ilman päivittäistä työskentelyä pelloilla.”* Myös muilla ohjelman toimenpiteillä kuin kirjallisilla töillä tulisi olla merkitystä maataloustuotannon kannalta. Ohjelmassa tulisi keskittyä niihin ympäristönhoitotoimenpiteisiin, joista on hyötyä myös tuotannollisessa toiminnassa.

Vaikka tuottajaliittojen mukaan ohjelma sisältää entistä runsaammin erilaisia toimenpiteitä, ovat liitot samalla huolissaan siitä, että kaikille tiloille ei löydy sopivia toimenpiteitä. Toimenpiteiden valinnassa ei ole otettu riittävästi huomioon viljelijöiden tarpeita. Syy tähän löytyy ohjelman valmistelusta. Ohjelmaa valmisteleavassa työryhmässä ei ole tuottajaliittojen mukaan ollut riittävästi käytännön viljelijöitä. *”Olisi syytä miettiä vakavasti, että koko ohjelma kirjoitettaisiin uusiksi. Syytä olisi tehdä selvästi laajempi kuulemiskierros käytännön viljelijöille.”*¹⁸ Kommentissa tuodaan esille viljelijöiden keskeinen asema ohjelman valmisteluvaiheessa. He ovat asianosaisia, jotka tulisi ottaa paremmin huomioon. Koska viljelijöitä ei ole kuunneltu valmisteluvaiheessa riittävästi, on lopputuloksena syntynyt liian byrokraattinen ja käytännöstä vieraantunut ohjelmaluonnos. *”... mikäli ohjelma toteutetaan esitettyssä muodossa, niin viljelijät eivät sopimuksia tee.”* Jos säädöksiä kiristetään, viljelijät jättäytyvät pois ympäristötuesta, ja se on ympäristön kannalta huonoin vaihtoehto.

¹⁸ Käytännön viljelijällä tarkoitettaneen tässä yhteydessä ammattiviljelijöitä, jotka saavat nykyisin päätoimeentulonsa maanviljelystä tai karjanhoidosta.

Ohjelmaluonnosta kommentoidessaan tuottajaliitot nostavat usein esille vanhan, vuosina 1995 - 1999 voimassa olleen ohjelman. Uuden ohjelman tulisi tuottajaliittojen mukaan perustua vanhaan ohjelmaan, johon maataloilla on totuttu ja jonka toimenpiteet ovat viljelijöille tuttuja. Tähän lausuntojen aikaan voimassa olevaan tukiohjelmaan ollaan tyytyväisiä. Toisin sanoen viljelijät ovat ottaneet sen – alkuvastustuksesta huolimatta (ks. esim. Niemi-Ilahti ym. 1997) – omakseen. Kun nyt uuden ohjelman katsotaan sisältävän tiukempia ehtoja, pidetäänkin vanhaa ohjelmaa ihan hyvänä. *’Nykyisen järjestelmän suunnittelu ja seurantajärjestelmän taso on riittävä viljely- ja ympäristöhoitotoimenpiteiden kirjaamiseen ja suunnitteluun.’* Vaikka uutta esitystä vastustetaan, vanhaa kohtaan ei esitetä juurikaan kritiikkiä. Vanha ohjelma on asetettu nyt peräti malliksi hyvästä - tai ainakin luonnosversioita paremmasta - ohjelmasta, vaikka senkin käyttöönotto ehkä aikoinaan tuntui mahdottomalta. Tämän voi tulkita osoittavan, että ympäristötoimenpiteet on ainakin jollakin tasolla otettu vastaan tiloilla ja hyväksytyt kuuluviksi maatalouden arkipäivään. Toinen kysymys on se, että vaikka vanhan ohjelman käyttöönotto aikanaan tuntui mahdottomalta, muuttiko se todellisuudessa viljelykäytäntöjä. Vanhaan ohjelmaan tukeutuminen saattaa olla myös retorinen keino, jolla pyritään varmistamaan hyvät neuvotteluasemat. Tosin se voi silti merkitä, että ympäristöhoitotoimien liittäminen maataloustyöhön ei ole niin mahdoton ajatus kuin on annettu ymmärtää.

Tuottajaliitot suhtautuvat ohjelman koulutusvaatimukseen sinänsä varovaisen myönteisesti. Todetaan, että koulutus voisi olla ajoittain paikoillaan, mutta sen tulisi olla motivoivaa ja perustua vapaaehtoisuuteen. Pakkokoulutus tuomitaan jyrkästi. Pakko vähentää motivaatiota, ja jos motivaatiota ei ole, eivät viljelijät silloin opi. Motivaatiota lisää myös se, että opittavat asiat ovat mielenkiintoisia ja mielekkäitä. Lienee myös tärkeää, että ympäristöalan koulutukset järjestetään maaseutukeskusten taholta, jotka nauttinevat viljelijöiden luottamusta enemmän kuin ympäristöviranomaiset. Koulutus on myös kustannuskysymys: *”Kahden päivän koulutusvaatimus on ehken paikallaan, mutta siitä aiheutuva lomittajakustannus on huomioitava täysimääräisesti korvattavaksi.”* Koulutusvaatimus saatetaan toisaalta kokea myös loukkaavana. Mitä lisäarvoa kahden päivän koulutus voi antaa pitkän uran tehneelle ammattiviljelijälle? *”Pakollinen koulutuspäivä luo kuvan, ettei viljelijä osaa ammattiaan, mutta yksi tai kaksi päivää riittää ammattitaitoisen viljelyn opettamisessa. Vivahtaa syrjinnältä.”* Koulutusta halutaan joissakin tapauksissa lisätä sen takia, koska viljelijöiden

parempi tietotaso merkitsee samalla viljelijöille suurempaa vastuuta ja siten suurempaa vapautta tehtäessä päätöksiä ympäristönsuojelullisista toimenpiteistä tiloilla.

Tuottajat ottavat kantaa myös ohjelman sisältämiin politiikan sääntelyn muotoihin. Yleisesti ottaen vapaaehtoisuutta halutaan lisää ja pakollisuutta vähemmän. Tämän vapaaehtoisuutta korostavan pyrkimyksen taustalla piilee halu lisätä tuottajien vapautta ja harkintavaltaa eri toimenpiteiden toteutuksessa. Samalla pyritään säilyttämään edelleen se politiikan keinovalikoima, joka on ollut käytössä maatalouden ympäristöpolitiikassa 1970-luvulta alkaen: vapaaehtoisuuteen ja neuvontaan perustuva ympäristöpolitiikka.

Vaikka yksittäisiä ympäristötoimenpiteitä saatetaan vastustaa, tuovat tuottajaliitot huolellisesti esille sen, että niiden kanta ympäristönsuojelutyöhön on periaatteessa myönteinen ja ympäristötukiohjelma on hyvä asia. *”Viljelijöiden suhtautuminen ympäristöä parantaviin asioihin ei ole kielteinen, mutta jo nykyisen ja varsinkin ehdotetun ohjelman byrokraattisuus, sen hoito ei ole elävässä elämässä mahdollista.”* On järjetön ajatus, että viljelijät vastustaisivat ympäristönsuojelua: *”Viljelijät eivät missään tapauksessa suhtaudu ympäristönhoitoon kielteisesti, päinvastoin, koska siitä heidän toimeentulonsa on kiinni!”* Mielikuvaa suomalaisen maanviljelijän ympäristöystävällisyydestä halutaan vaalia.

”Viljelijäkään ei tee ilmaista työtä”

Tuottajien näkemyksen mukaan ohjelman lähtökohtana tulisi olla suomalaisen maatalouden jatkumisen turvaaminen. Lausunnoissa korostuu usein taloudellinen näkökulma: ohjelma on tulotukiluonteinen, jonka tarkoituksena on parantaa viljelijöiden taloudellista asemaa. Vasta, kun tuotantotoiminnan taloudellinen kannattavuus on turvattu, viljelijät pystyvät paneutumaan tilan ympäristönhoitotyöhön.

Taloudellista kehystä käytetään tuottajaliittojen lausunnoissa paljon. Pääasiassa sitä käytetään kritisoitaessa liian alhaisiksi laskettuja kustannuksia tai esitettäessä tuen korotusta. Myös

väärin arvioituista kustannuksista käy liittojen mukaan ilmi se, että luonnoksen valmistelussa ei ole kuultu riittävästi ammattiviljelijöitä. ”*Esitetyt tasot osoittavat suurta asiantuntemattomuutta.*” Se, että viljelijälle aiheutuvat kustannukset tai toimenpiteen toteuttamiseen kuluva aika on laskettu (liian) alhaiseksi tai ei ole laskettu lainkaan, on loukkaus viljelijän työtä kohtaan. ”*Työllekin on laskettava hinta, kuka tekee ilmaiseksi huoltotöitä?*” ”*Huomioitavaa on, että kaikesta huolimatta viljelijäkään ei tee ilmaista työtä.*”

Viljelijät tuntevat oman työnsä arvon. Maanviljely on vaativaa työtä eikä sitä saa myydä liian halvalla. Lisätyöstä on maksettava riittävästi. Useaan toimenpidelisyksiä vastustavaan kommenttiin on liitetty takaportti. Tukiehtoja ei saa kiristää, mutta jos niitä kuitenkin kiristetään, on tukitasoa nostettava riittävästi. ”*Valinnaisten toimenpiteiden pakollisuus on poistettava sillä kaikilla tuotantosunnilla ja tilakohtaisesti ei ole mahdollista löytää järkeviä ”pakollisia” valinnaisia toimenpiteitä. Mikäli niitä ohjelmaan sisällytetään tulee siitä saada lisäkustannukset kattava ja kannustava korvaus.*”

Taloudellisten vaikutusten merkitys ympäristönsuojelussa nähdään hyvin perustavanlaatuisena: ”*Liitto korostaa, että ympäristötavoitteet saavutetaan parhaiten ei pakottamalla ja byrokratiaa lisäämällä, vaan turvaamalla maatilojen kannattavuus, viljelijöiden toimeentulo ja tulokehitys sekä maaseudun asuttuna pitäminen. Tulokehityksen ja toimeentulon kurjistuminen johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.*”

Yksi ohjelman taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä kysymys on se, tuleeko tukiohjelman korvata aiheutuneet kustannukset vai antaa taloudellisia kannustuksia. ”*Ohjelmaan pitää sisältyä riittävä kannustin eli tuloelementti.*” ”*Ympäristötuki on ollut siten keskeinen väline korvata maataloudelle niitä tulonmenetyksiä, jotka aiheutuivat Suomen liittymisestä EU:n jäseneksi.*”

Lannoitusrajoituksista aiheutuvia taloudellisia seurauksia tuottajaliitot tulkitsevat hyvin eri tavoin kuin ympäristöviranomaiset. Ympäristöviranomaisten mukaan lannoitusrajoitusten

osalta tulisi laskea mukaan ne kustannussäästöt, joita aiheutuu vähemmästä lannoitteiden hankintamenoista. Tuottajien lausunnoissa sitä vastoin todetaan, että tukea tulisi nostaa, koska pienempi lannoitemäärä vähentää satoa ja siten tuloja. Eikä kukaan järkevä viljelijä tuhlaa rahoja liialliseen lannoitukseen: ”...*valistuneet viljelijät tiedostavat jo nyt sen, että ravinnepitoisuudeltaan hyvillä mailla liiallinen fosforilannoitus ei ole taloudellisesti järkevää.*”

Taloudellisten vaikutusten voimakas esille tuominen lausunnoissa merkitsee maatalon rinnastamista yritykseen. Vaikka maatalon hoitaminen eroaa tavallisesta yrityksestä monella tavoin, ympäristötukilausunnoissa maatalouden yrittäjäyys –puoli kuitenkin korostuu. Tuottajaliittojen tulkintojen mukaan ympäristötukiohjelmassa on ensisijaisesti kyse taloudellisesta tuesta ja siten tuottajalle aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista. Ohjelman ympäristölliset vaikutukset ovat toissijaisia, vaikka niitäkin lausunnoissa käsitellään.

Tavoitteeksi runsas ja terveellinen sato

Tuottajaliittojen lausunnoissa produktioistista kehystä käytetään huomattavasti enemmän kuin ympäristönsuojelukehystä. Toimenpiteiden toteuttamisen ekologisia vaikutuksia arvioidaan siltä kannalta, mitkä niiden vaikutukset ovat maatalouden tuotantoartikkeleihin: sadon laatuun, satotasoihin ja karjaan. Toimenpiteiden ympäristövaikutuksia vesistön, ilman, luonnon monimuotoisuuden tai maiseman kannalta arvioidaan harvoin.

Tehtyjen toimenpiteiden aiheuttamat biologiset vaikutukset määräävät viime kädessä sen, kuinka merkityksellinen ohjelma on niin maataloustuotannon kuin ympäristönsuojelunkin kannalta. Se, painotetaanko näiden ekologisten vaikutusketjujen arvioinnissa maataloustuotantoa vai ympäristönsuojelua, jakaantuu käyttämieni ympäristönsuojelullisen kehysten ja produktioistisen kehysten mukaan. Toisin sanoen kehukset ovat eri tavoin arvolatautuneita ja kehysten käyttö noudattaa näitä arvolatauksia. Lausunnoissa esiintyy kuitenkin näiden kehysten käyttötavassa piirteitä, jotka viittaavat tietoiseen kehysten käytön valintaan retoriikan keinona.

Tehtäväkenttensä osalta ympäristöviranomaiset ovat se lausujataho, jolle lankeaa ympäristön puolestapuhujan rooli ja jolla on myös - vähintäänkin implisiittisesti - tunnustettu ympäristönsuojelun asiantuntijarooli. Maataloustuottajat taas ovat vastaavalla tavalla maataloustuotannon asiantuntijoita. Ympäristönsuojelu- ja produktiivisen kehityksen voi katsoa jakaantuvan näiden kahden asiantuntijatahon mukaisesti. Ympäristöviranomaisten ”oma kehys” on ympäristönsuojelukehys ja tuottajaliittojen ”oma kehys” on produktiivinen kehys. Asetelma on lähtökohdassaan se, että nämä kaksi lausujatahoa ovat ikään kuin hegemonisessa asemassa tehdessään ohjelmasta tulkintoja ”oman” kehityksensä mukaisesti.

Tulkintoissa ei kuitenkaan aina pitäydytä näissä omassa kehityksissä, vaan lausujat tekevät hyppäyksiä toisen asiantuntijakehitykseen. Hyppäysten tai vierailujen tarkoituksena on ikään kuin osoittaa se, että tämä toinen näkökulma tai arvo asiaan on otettu huomioon ja tunnustettu. Nämä vierailut voivat olla tietoisia retorisia keinoja, jotka eivät noudata tämän kehityksen arvolutausta. Vierailun perimmäiset tavoitteet saattavat olla ”oman” kehityksen arvolutauksen mukaisia, ei hyppäyskehityksen arvolutauksen mukaisia. Tuottajaliittojen lausunnoissa esiintyy tällaista kehitysten, esimerkkitapauksissa ympäristönsuojelukehityksen, tietoisia retorisia keinoja. Ympäristönsuojelukehityksen mukaisen tulkintojen taustalla ei näissä tapauksissa olekaan välttämättä aito pyrkimys luonnon- ja ympäristönsuojeluun, vaan tulkinnan taustalla on produktiivinen ideologia, ja siten tulkinnat perustuvat käsitykselle luonnon välineellisestä arvosta.

Tiettyjä ympäristönsuojelutoimenpiteitä pyritään siis valjastamaan viljelijöiden produktiivisesti suuntautuneen tuotantofilosofian hyväksi. Esimerkkinä tällaisesta ympäristönsuojelukehityksen retorisesta käytöstä on kommentti lannoitusrajoitukset –kohtaan: *”Ympäristön tilaa voi heikentää sekin, että karjanlantaan joudutaan antamaan liian pieni annos hehtaaria kohti. Tämä tietää lisääntyviä ajokilometrejä ja aikaa.”* Tässä tuodaan esille seikka, että myös ympäristönsuojeluun tähtäävillä lannoitusrajoituksilla voi olla negatiivisia vaikutuksia ympäristöön. Lisääntyvät ajokilometrit ovat ympäristön kannalta huono asia. Kommentin tavoitteena on ehkäistä lannoitusrajoitusten kiristyminen, mutta perimmäisenä syynä ei välttämättä ole huoli lisääntyvien ajokilometriä aiheuttamasta

ympäristökuormituksesta, vaikka se kommentissa mainitaankin. Epäilemättä huolta kannetaan myös siitä, että toimenpide-ehtojen toteutuessa viljelijöiden työtaakka lisääntyy.

Toinen esimerkki koskee käsityksiä toimenpiteistä, jotka johtavat puhtaaseen ympäristöön. *”Tutkimusten tulokset osoittavat, että hyvä ja elinvoimainen kasvusto estää ja minimoi tehokkaasti ravinnepäästöjä kasvien käyttäessä tehokkaammin maassa vapaana olevat liukoiset ravinteet. Tämä on mahdollista vain silloin jos peltojen kasvukunto on hyvä.”* Peltojen kasvukunto on sitä parempi, mitä varmemmin kasvien ravinnesaanti - muiden kasvutekijöiden lisäksi - on turvattu. Kasvukuntoa ei paranna lannoitteiden vähentäminen. Kommentin alussa on käytetty ympäristönsuojelukehystä: viitataan tutkimustuloksiin, jotka ovat osoittaneet tehokkaan keinon vähentää ympäristökuormitusta ja siten suojella ympäristöä. Arvolataus on tässä siten ympäristönsuojelukehyksen mukainen. Tämä ei kuitenkaan estä produktiivisen tuotantofilosofian mukaisten arvojen piilemistä taustalla. Perimmäisenä pyrkimyksenä on ehkäistä lannoiterajoitusten kiristäminen sekä varmistaa peltojen hyvä kasvukunto ja suuri sato.

Ympäristöä kuormittavaksi tekijäksi voi muodostua myös itse ympäristötoimenpide, kuten suojakaistojen perustaminen: *’Suojakaistasta voi tulla myös ympäristöongelma, sillä kaista kerää vesistön varteen ravinteita, jotka rikastuvat suojakaistaan.’* Tässä ympäristöongelmaksi nähdään ravinteista rikastunut suojakaista, ei ravinteet, jotka ovat valuneet pellolta.

Argumentoinnissa käytetään hyväksi myös käsityksiä suomalaisen ruoan terveellisyydestä, puhtaudesta ja laadusta. Jos tuotannolle asetetaan liian tiukkoja ympäristönsuojelu- tai muita ehtoja, eivät suomalaiset viljelijät pysty enää tuottamaan laadukasta ja terveellistä ruokaa kuten tähän asti. *”Fosforin jatkuvasti aleneva määrä tulee johtamaan maan liian alhaiseen P-lukuun. Sillä on vaikutusta ruokamme terveellisyyteen.”* Esimerkiksi lannoitustasojen säilyttämistä nykytasolla perustellaan sillä, että riittävä ravinnetaso takaa *”hyvän, tasapainoisen ja ravitsevan ruoan tuottamisen.”*

Tuottajaliittojen lausunnoissa ympäristönsuojelukehys ja produktioistinen kehys ovat usein sekoittuneet ja kietoutuneet yhteen. Tämä on mahdollista, sillä molemmissa kehyksissä asiaa arvioidaan ekologisten vaikutusketjujen näkökulmasta, siis luonnontieteellisestä näkökulmasta. Näiden kahden kehyksen keskeisin ero on niiden arvolatauksessa, ja tuottajaliittojen näkökulma on selvästi produktioistisen kehyksen arvolatauksen mukainen. Tuottajaliittojen ympäristönsuojelu- ja produktioistisen kehyksen käyttö eroaa ympäristöviranomaisista myös siinä, että tuottajaliittojen lausunnoissa korostuu käytännön kokemukseen perustuva tieto viljelyekologisissa vaikutusketjuissa, kun taas ympäristöviranomaisten lausunnoissa vedotaan luonnontieteellisiin tutkimuksiin ympäristövaikutuksista puhuttaessa.

”Luonto ei ymmärrä ympäristötuen vaatimuksia.”

Lannoitusrajoitukset ovat sekä vesistönsuojelun että tuotantotoiminnan kannalta merkityksellisiä. Lannoitustoimenpiteisiin annetaan runsaasti kommentteja, ja tuottajaliittojen lausunnoissa tavoitteena on yleensä rajoitusten tiukentamisen estäminen. Perustelut vaihtelevat: lannoitustasojen laskeminen *”... johtaa kehityshäiriöihin ja huonolaatuisen satoon”* ja siten *”...ei saada kunnollista satoa”*. Lannoitusrajoitukset aiheuttavat tuottajien mukaan myös muunlaisia ongelmia. Lannoitusehto *”... johtaa myös hankaliin tulkintaongelmiin valvonnassa”* sekä niillä on *”...vaikutusta ns. näennäisviljelyn lisääntymiseen.”* Tuottajien mukaan lannoitusrajoitusten periaatteena tulisi olla se, että kasvien ravinnetarpeet turvataan ja satotasot säilyisivät. *”Ohjelman tavoitteena pitää olla lannoitetaso, joka luonnostaan tulee kun lannoituksessa toteutetaan optimitason lannoitusta.”* Jos lannoitukseen puututaan, sitä ei ensisijaisesti pidä rajoittaa vaan tarkentaa. Lannoitusrajoitusten yhteydessä viitataan usein myös kasvien mahdollisiin kehityshäiriöihin heikon ravinteiden saannin seurauksena.

Tuottajaliittojen lausunnoissa on ajoittain esillä maatalouden ympäristöpolitiikassa kauan käytetty argumentti siitä, että suomalainen maatalous on edelleen puhdasta ja ympäristöystävällistä. Maatalouden negatiiviset ympäristövaikutukset pyritään näissä kommentteissa kieltämään. Esimerkiksi kommentti ohjelman monimutkaistumisen ja byrokratian lisääntymisen vaikutuksista viljelijöihin: *’Peltoja ja luontoa he kyllä hoitavat*

edelleenkin niin hyvin kuin osaavat, mutta ympäristötuki heiltä jää saamatta.” Argumentoinnin tukena käytetään mielikuvaa puhtaasta ja kauniista suomalaisesta maaseudusta. Mieleen tulee luonnonsuojelijoiden luonnonsuojelukonflikteissa usein käyttämä keino, jolla kuulijaan yritetään vedota nostamalla esiin söpö ja pörröinen, mutta äärimmäisen uhanalainen ja haavoittuvainen eläin kuten saimaannorppa tai jättiläispanda. Tällaista karismaattista eläintä käytetään keräämään huomiota ja samalla myönteistä julkisuutta omalle tavoitteelle. Maataloustuottajat käyttävät tässä samantapaista tunteisiin vetoavaa retoriikkaa perustellessaan ympäristötukinäkemyksiään.

Lausunnoissa tuodaan esille myös maanviljelyn ikiaikainen luontoperusta. Maanviljely perustuu suoralle ja terveelle luontosuhteelle, joka on muotoutunut vuosisatojen kuluessa ja on hyväksi todettu. Kommentti talviaikainen kasvipeitteisyys ja syyskyntö –toimenpiteeseen: *”Maanviljely on ikivanhaa kulttuuria, jossa opit on luonto ensisijaisesti opettanut. Tuskin vanha sanonta; ’sian tonkima syksyllä on parempi, kuin miehen kuokkima keväällä’ on keksittyä, vaan se on opittua.”*

Maatalouden ympäristöystävällisyyttä puolustetaan myös esimerkiksi tuomalla esille suomalaisessa maataloudessa käytettyjen lannoite- ja torjunta-aineiden määrän vähäisyys. Suomessa on pitkä talvi, lyhyt kasvukausi ja maatalouden intensiteetti alhainen, joten lannoitteista, torjunta-aineista ja eroosiosta aiheutuvat ongelmat ovat vähäisiä. Esimerkiksi kotieläinten ammoniakkipäästöjen vähentäminen on turhaa, koska Suomessa karjakoot ovat *”niin pieniä, että on käsittämätöntä uhrata tällaiseen ’hienosteluun’ rahaa.”* Lannoiterajoituksia pidetään luonnoksessa kunnianhimoisina, sillä Suomessa lannoitetasot ovat alhaiset jo nyt - verrattuna Keski-Eurooppaan - ja lisäksi lannoitusta on viime vuosina vähennetty. Maininnatta jäävät ne seikat, että Suomen luonto on etelän maita hauraampi ja että maatalous kuormittaa vesistöjä edelleen, olivat lannoitustasot pienentyneet tai ei.

Käytännöstä vieraantunut ohjelma

Viljelijän ammattikäytäntöjen kehys on yleinen kehys tuottajaliittojen lausunnoissa. Kehyksen runsaalla käytöllä viljelijät tuovat esille oman asiantuntemuksensa käytännön

viljelytoiminnassa ja korostavat viljelijöinä omaa merkitystään maatalouden ympäristöpolitiikan toimeenpanossa. Koska tuottajat toteuttavat viime kädessä maatalouden ympäristönsuojelutoimenpiteet, kuuluu heille oikeus sanoa oma mielipiteensä käytännön toteuttamisesta. Viljelijän näkökulmasta toimenpiteet ovat mielekkäitä silloin, kun ne on mahdollista liittää luontevasti tilan tuotantotoimintaan ja ne voidaan toteuttaa yhdessä tavanomaisten viljelytoimenpiteiden kanssa. Viljelijän ammattikäytäntöjen kehityksen mukaisissa tulkinnoissa asiaa käsitellään tästä näkökulmasta: kuinka luontevasti tukiohjelman ehdot soveltuvat käytännön viljelytoimintaan, aiheuttavatko ympäristötoimenpiteet lisätyötä varsinaisen tuotantotoiminnan ohessa ja ovatko ne ylipäänsä mahdollisia toteuttaa viljelijän arkityössä.

Tulkittaessa ohjelmaa ammattikäytäntöjen kehityksessä se on tuottajille selvästikin pettymys. Ohjelma sisältää toimenpide-ehtoja, joita on mahdoton toteuttaa käytännön viljelytoimien yhteydessä ja joilla ei ole mitään merkitystä tuotantotoiminnan kannalta. Se, että ohjelmaa valmisteltaessa ei ole otettu riittävästi huomioon viljelijän arkityötä ja sen vaatimuksia, on loukkaus viljelijän ammattia kohtaan. *”Esitys toteutuessaan tulee aiheuttamaan sen, että viljelijät tulevat suhtautumaan kielteisesti ympäristöohjelmaan jo senkin vuoksi, ettei ehtoja yksinkertaisesti voi käytännön maataloudessa toteuttaa.”*

Tuottajaliittojen lausunnoissa näkyy pyrkimys säilyttää viljelijöillä oikeus päättää oman työnsä käytännöistä. Talonpoikainen vapauden valtakunta, työn itsenäisyys, pyritään pitämään ympäristötukiohjelman ulottumattomissa. Työn vapautta uhkaavat toimenpidemääräykset yritetään torjua. *”Suojakaistojen toteuttamisessa ja hoidossa tulee olla mahdollisuus joustavuuteen ja ratkaisuvalltaa tulee jättää viljelijöille käytännön viljelytoimien yhteyteen.”* Ulkopuolelta asetetut omaan työhön kohdistetut vaatimukset tuntuvat epäreiluilta. Uusi ohjelma *”myös korostaa holhousmentaliteettia, joka on ollut Suomessa viranomaisten yleistä toimintaa.”* *”Kun suomalaiset maanviljelijät ovat pystyneet pitämään peltonsa ja elinympäristönsä kunnossa ja tuotantokelpoisina jo satoja vuosia, niin miksi nyt kaikki viisaus onkin Helsingissä?”*

Ohjelma ei saa vaarantaa elinkeinon harjoittamista

Tuotantorakennekehityksessä käsitellyistä teemoista nousevat esille kysymykset maatalouselinkeinon harjoittamisen turvaamisesta, eri tuotantosuuntien tasapuolisesta kohtelusta tukiohjelmassa, maatalouden kilpailukyvyistä EU:ssa sekä siitä, millaisia vaikutuksia tukiohjelmalla on suomalaisen maatalouden tuotantorakenteessa tapahtuvaan kehitykseen tulevaisuudessa.

Tuottajaliittojen mukaan elinkeinon harjoittamisen turvaaminen on ohjelman ensisijainen tavoite ja ympäristönsuojelu on tälle tavoitteelle alisteinen. ”...[ympäristönhoito]toimet eivät saa vaarantaa maatalouselinkeinon harjoittamista.” Maatalouselinkeino pyritään säilyttämään ympäristönsuojelua tärkeämpänä: ”Maatalouden harjoittamisen toimenpiteitä ei voida rajoittaa yksinkertaisella kiellolla väkilannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttökiellolla uhanalaisten lajien elinalueella.” Ohjelman tulee ”mahdollistaa kestävä kehitys mukaisen järkevän ja pitkäjänteyden toiminnan, eikä estää sitä”. Viljelijöillä on ruuantuottajina tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä, jota ei ympäristöseikoilla saa vaarantaa. ”Ohjelman tulisi olla viljelijöitä riittävästi taloudellisesti houkutteleva, sillä Suomen maatalouden keskeisin kysymys tulee jatkossakin olemaan maatalouden riittävän kannattavuuden ja kilpailukyvyen turvaaminen.”

Ohjelman tavoitteena tulee tuottajien mukaan varmistaa tasapuolinen kohtelu eri tuotantosuuntien välillä. Tuki ei saa väaristää nykyisten tukien jakautumista eri tuotantosuuntien ja alueiden välillä. Joidenkin lausuntojen mukaan ohjelman vaatimukset aiheuttavat sen, että monet kotieläintilat lopettavat ja näin ollen viljely yksipuolistuu entisestään heikentäen ympäristöä. ”...esitys asettaa eri kotieläintilat eriarvoiseen asemaan. Kotieläintilojen nettomääräinen ympäristötuki jää esityksessä huomattavasti alhaisemmaksi kuin kasvinviljelytilalla.” Lisäksi on huolehdittava, ettei Suomen kilpailukykyä vaaranneta muita EU-maita ankarimmilla tukiehdolla. Esille nostetaan myös Suomen maatalouden huono kilpailukyky verrattuna muihin EU-maihin. Huonommasta markkina- asemasta johtuen Suomi tarvitsee ympäristötukea, jonka tarkoitus on ”pohjoisen ulottuvuuden maatalouden tukeminen”.

Eräs tuotantokehyksen tulkinnoissa esille nouseva teema on ympäristöohjelman mahdolliset vaikutukset maatalouden tuotantorakenteen kehitykseen. Kysymys on lähinnä siitä, onko ympäristöhyödykkeiden tuotannosta todelliseksi tuotantoartikkeliksi maatalouden nykyisessä tuotantotoiminnassa ja millainen olisi ympäristötuen asema ympäristöhyödykkeiden tuotannossa. Tukiohjelman kautta viljelijöille voi liittojen mukaan maksaa myös siitä, että ne tuottavat *”turvallisen ja hyvälaatuisten elintarvikkeiden lisäksi käyttökelpoisia virkistysvesi- ja luonnontilaisia pohjavesipalveluita yhteiskunnalle.”* Viljelijät tuottavat puhdasta pohjavettä - siis ovat likaamatta sitä -, mutta koska tästä ei makseta viljelijöille muulla tavoin, tulee korvaus saada ympäristötuen kautta. Lausunnon mukaan tulisi pyrkiä siihen, että EU-rahoitusta käytettäisiin hyväksi mahdollisimman paljon, jotta viljelijät voisivat tuottaa korkeatasoisia ympäristöpalveluita. Ympäristöhyödykkeiden tuottamisesta maksaminen ei kuitenkaan ole ristiriidaton kysymys. Jos siitä aletaan maksaa, se saattaa heikentää maatalouden ruokatuotannon asemaa. Tämä saattaa myös johtaa näennäisviljelyyn, joka kenties murentaisi maataloustuotannon pohjaa.

Luomu-tuotannon kehittämisestä vallitsee tuottajaliittojen sisällä yksimielisyys. Luomua tulee edistää siinä vauhdissa kuin markkinat tuotetta vetävät. Luomu ei siirtymäkauden tuen jälkeen saa perustua muuta tuotantoa korkeampaan tukeen.

Tuottajaliitot tarkastelevat ohjelmaluonnosta voimakkaimmin viljelijänäkökulmasta, eli kuinka se vaikuttaa maataloustuottajien ammattikuntaan sekä yksittäisten maataloustuottajien työhön. Tuottajien edustajat tulkitsevat ohjelmaa pääasiassa hallinnollisen, taloudellisen, ammatillisen ja produktivistisen kehyksen kautta. Ohjelmaa puhtaasti ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta lähestyviä kommentteja esiintyy hyvin vähän. Tuottajaliitot suhtautuvat ohjelmaluonnokseen pääosin kriittisesti. Yleisimpiä argumentoinnin ja erilaisten muutosesitysten perusteluja ovat taloudellisiin vaikutuksiin ja käytännön toteuttamisen ongelmiin vetoaminen. Kaikissa tuottajaliittojen lausunnoissa esiintyy kritiikkiä ohjelman liiasta monimutkaisuudesta ja byrokraattisuudesta ja toisaalta käytännön maataloustyöstä vieraantumisesta.

Tuottajaliittojen näkemyksen maatalouden ympäristötukiohjelmasta voi tiivistää näin: Maataloustuottajien ympäristöhoitotyön perusta nojaa siinä, että heidän elinkeinonsa on taloudellisesti kannattavaa. Tällöin viljelijöillä on mahdollisuuksia paneutua ympäristöhoitoon. Tukiohjelman taloudellinen kannustavuus ja käytännönläheisyys luovat parhaimmat edellytykset hyvälle ympäristöhoitotyölle.

Tuottajaliittojen tulkinnan mukaan hyvä maatalouden ympäristötukiohjelma on

- taloudellisesti kannattava
- käytännön maataloustyössä helposti toteutettava
- tuotannollista toimintaa tukeva
- selkeä, joustava ja yksinkertainen

6.2. Ympäristöviranomaiset

Ympäristöhallinnolla on Suomessa suhteellisen lyhyt historia. Erillisen ympäristöhallinnon tarve alettiin tunnustaa 1970-luvulla, jolloin ympäristönsuojelukysymykset alkoivat nousta voimakkaammin esille pahentuneiden ympäristöongelmien seurauksena. Tästä syntyi tarve uudistaa myös hallintoa, jotta se kykenisi vastaamaan uusiin ympäristöhaasteisiin tehokkaammin. Siihen asti ympäristökysymysten osalta hallinto oli ollut hyvin hajautettu, ja hallinnonuudistuksen tavoitteena oli koota yhteen eri hallintolohkoilta ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät. Uudistus sai etenkin poliittisen keskustan taholta vastustusta, kun taas vasemmisto ennemminkin tuki sitä. Prosessin seurauksena perustettiin ympäristöministeriö vuonna 1983. (Joas 2001, 204)

Viimeisin ympäristöhallintoa koskeva uudistus tehtiin vuonna 1995, kun Suomen ympäristökeskus sekä 13 alueellista ympäristökeskusta perustettiin. Alueellisiin ympäristökeskuksiin koottiin aikaisemmat vesi- ja ympäristöpiirit sekä osa lääninhallitusten tehtävistä. Ympäristökeskukset ovat yleishallinnollisesti ympäristöministeriön alaisuudessa, joskin osa keskusten tehtävistä on maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. (Ympäristöhallinnon... 1994, 94; Maa- ja metsätalousministeriön... 2000, 12)

Alueellisten ympäristökeskusten tehtäväkenttään kuuluvat mm. erilaiset suunnittelu-, tutkimus-, kehittämis- ja seurantatehtävät, ympäristötietoisuuden lisääminen sekä ympäristölainsäätöön liittyvä ohjaus, päätöstenteko ja valvonta. Maatalouden ympäristötukiohjelmaan liittyviä tehtäviä alueellisilla ympäristökeskuksilla on erityistukisopimusten osalta. Ympäristöviranomaiset antavat lausunnon ympäristöhoitosuunnitelmista niiden erityistuen toimenpiteiden osalta, jotka edellyttävät suunnitelman laatimista. TE-keskukset tekevät lopullisen päätöksen erityistukisopimusten hyväksymisestä, mutta käytännössä ympäristökeskusten lausunnoilla on päätöksenteossa vahva painoarvo. Suomen ympäristökeskus SYKE on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, eikä sillä ole ympäristötukiohjelmaan suoraan liittyviä tehtäviä. Ympäristöministeriö vastaa luonnon- ja ympäristönsuojelun suunnittelusta, ohjauksesta ja valvomisesta. Ympäristöpolitiikan lisäksi sen vastuulla ovat myös asuntopolitiikka, alueidenkäyttö, strateginen suunnittelu ja johtaminen sekä kansainvälinen yhteistyö.

Ympäristöhallinnon haasteena on viime vuosina ollut julkisen kuvan kiillottaminen Natura -ryppemisen jälkeen. Ympäristösektori menetti luottamuksensa Natura -konfliktissa etenkin maataloussektorin ja maanomistajien silmissä (Sairinen ym. 1999, 185; Kiijärvi 2001). Natura –kamppailussa kyse oli ennen kaikkea riittämättömistä menettelytavoista, ei niinkään luonnonsuojelusta sinänsä. Menettelytapojen lisäksi ympäristösektoria kritisoiitiin siitä, ettei se ottanut huomioon tai edes yrittänyt ymmärtää maanomistajien luontosuhdetta, vaan nojasi vain omaan luonnontieteelliseen tietoonsa. Ympäristöhallinnon Natura –prosessissa unohtui sosiaalinen kestävyys. (Sairinen ym. 1999, 185)

Ympäristöhallinnon ja luonnonsuojeluliikkeen edustajien on aikaisemmissa tutkimuksissa todettu suhtautuvan ympäristötukeen ristiriitaisesti. Toisaalta taloudellisesti kannustavien keinojen on ajateltu houkuttelevan viljelijöitä ympäristönhoitotöihin, mutta toisaalta on katsottu, että tukea maksetaan liian kevyin perustein. (Jokinen 2001b, 97) Ympäristötukiohjelmaan liittyvien tehtävien vuoksi alueelliset ympäristökeskukset käyvät nykyisin maataloilla usein. Tämän on arvioitu osaltaan lähentäneen maanviljelijöitä ja ympäristöviranomaisia viime vuosien aikana (Kaljonen 2000, 40). Ympäristötukiohjelmaan liittyvissä tehtävissä maatalous ja ympäristöhallinto toimivat itse asiassa ensimmäisen kerran virallisesti yhdessä ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi (Sairinen ym. 1999, 180).

Ympäristöviranomaisten lausuntoja aineistossani on 14 kappaletta, sisältäen Suomen ympäristökeskuksen, ympäristöministeriön sekä 12 alueellisen ympäristökeskuksen lausunnot (ks. liite 3).

Monimutkainen ja monipuolinen ohjelma

Ympäristöviranomaisten lausunnoissa esiintyy muiden lausujien tavoin runsaasti hallinnollisen kehyksen mukaisia tulkintoja. Muista poiketen tässä ryhmässä ohjelmaan tehtäviä muutosesityksiä perustellaan eniten ympäristönsuojelukehyksen mukaisilla argumenteilla. Muiden lausujaryhmien tavoin myös ympäristöviranomaiset ovat yleisesti ottaen huolissaan siitä, että ohjelmasta on muodostumassa liian monimutkainen. Ohjelman tulisi olla yksiselitteinen mm. sen takia, että käytännön toteuttamisessa ei jäisi liikaa varaa tulkinnalle. Ohjelma on luonnoksessa jaettu kolmeen osioon¹⁹, mikä ympäristöviranomaisten mukaan parhaimmillaan selkeyttää ohjelmaa, mutta negatiivisena puolena saattaa olla ohjelman monimutkaistuminen ja byrokratian lisääntyminen. Uutta ohjelmaa pidetään monimutkaisempaan vanhaan verrattuna, mutta samalla sitä pidetään monipuolisena. Positiivisena seikkana luonnoksessa nähdään se, että se tarjoaa maataloille runsaasti uusia mahdollisuuksia ympäristönsuojelun toteuttamiseksi. Esimerkiksi alueelliset erityispiirteet voidaan uudessa ohjelmassa ottaa paremmin huomioon. Muut lausujaryhmät eivät pidä ohjelman toimenpiteiden lisäämistä lainkaan hyvänä asiana. Ympäristöviranomaiset ovat ainoa ryhmä, joiden lausunnoissa esiintyy ehdotuksia ehtojen kiristämiseksi edelleen.

Ympäristöviranomaiset esittävät muiden lausujaryhmien tavoin, että ongelmaksi saattaa muodostua ohjelman valvonta. Lausunnoissa ei kuitenkaan juuri oteta kantaa siihen, kuinka yksittäisiä toimenpiteitä tulisi valvoa.

Erona muihin lausuntoryhmiin ympäristöviranomaisten lausunnoissa esiintyy tyytyväisyyttä sen johdosta, että kirjanpitovaatimuksiin, vaikka ne näin ollen ovatkin lisääntyneet, on lisätty uusia ympäristönsuojelutavoitteisiin läheisesti liittyviä tietoja, kuten tietoja lohkon kaltevuudesta, eroosioherkkyydestä, maalajista jne. Kolmen muun lausujaryhmän lausuntojen mukaan näillä tiedoilla ei ole merkitystä viljelyn kannalta. Ne eivät siten hyödytä viljelijää, ja ne tulisi tämän takia poistaa ohjelmasta. Ympäristöviranomaiset ovat ainoa lausujaryhmä, joka tuo keskusteluun toisen näkökulman: ympäristönsuojelulliset syyt muistiinpanojen lisäämiseksi.

Ympäristöviranomaisten ympäristötukitehtävät liittyvät pääasiassa erityistukiehtoihin, joihin ne kiinnittävät huomattavasti enemmän huomiota kuin muut ryhmät. Vaikka ohjelman ehdotettu kolmijako saa ympäristöviranomaisten osalta pääosin positiivista palautetta, saattaa tällainen malli kuitenkin johtaa eri toimenpiteiden päällekkäisyyteen ja siten ohjelman monimutkaistumiseen. Ongelma nousee esille etenkin perustuen valinnaisten ja erityistuen toimenpiteiden välillä²⁰, sillä ”*Erilaisia tulkintoja syntyi mm. siksi, että vastaavista erityistukimuodoista vaaditaan ympäristökeskuksen lausunto ja valinnaiset toimenpiteet ratkaistaan ilmeisesti muunlaisella menettelyllä.*” Kyse onkin ohjelman monimutkaistumisen lisäksi myös ympäristöviranomaisten asemasta maatalouden ympäristökysymyksen määrittelyssä eli siitä, kuka pääsee määrittelemään vaadittavat ympäristötoimenpiteet. Lausunnoissa toivotaan erityistukien osalta ehtojen väljentämistä siten, että tapauskohtaiselle suunnittelulle, vesiensuojelullisille näkökulmille ja taloudellisuudelle annettaisiin suurempi paino. Suunnittelun merkitystä korostetaan myös joidenkin perustuen toimenpiteiden kohdalla. Suunnittelun lisääminen vahvistaisi samalla ympäristöviranomaisten asemaa ohjelman toimeenpanossa, sillä ympäristöviranomaiset antavat lausunnon suunnitelmista ennen niiden hyväksymistä.

¹⁹ Suomen ensimmäinen maatalouden ympäristötukiohjelma (1995 - 1999) oli kaksiosainen.

Ympäristöviranomaisten mukaan perustuki on ohjelman ympäristönsuojelullinen perusta. Koska kaikkien ohjelmaan sitoutuvien tulee toteuttaa perustuen pakolliset toimenpiteet ja ne näin ollen saavuttavat laajimman kattavuuden, niiden tulisi muodostaa ympäristönsuojelullisesti riittävä kokonaisuus. Ohjelman vesiensuojelullisiin tavoitteisiin ollaan tyytyväisiä. Ohjelman todetaan ”*painottuvan vesiensuojelukysymyksiin, joskin viittauksia luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan ja ilmansuojeluun on lisätty*”. Pohdintaa aiheuttaa se, että ohjelmassa on hyvin erityyppisiä toimenpiteitä, joilla saattaa olla jopa vastakkaisia vaikutuksia luontoon ja ympäristöön. Esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden tavoitteet, riistanhoito ja maisemanhoito voivat olla keskenään ristiriidassa. Siten tulisi tehdä selvä tärkeysjärjestys erilaisten toimenpiteiden ympäristövaikutusten suhteen.

Ympäristöviranomaiset toivovat tukiehtoihin muutosta siinä, että tukeen oikeutettuja olisivat myös muut kuin ammattiviljelijät. Luonnoksessa tukimahdollisuus on rajattu alle 65-vuotiaisiin aktiiviviljelijöihin, ja erityistukisopimuksia tekevien on sitouduttava myös perustuen ehtoihin. Erityisesti perinnebiotooppien ja maisemanhoidon osalta tätä ei nähdä tarkoituksenmukaisena, koska tällöin suljetaan tuen ulkopuolelle eläkeläisiä, kesäasukkaita ja yhteisöjä, jotka pientä korvausta vastaan saattaisivat tehdä esimerkiksi maisemanhoitotöitä. Perinnebiotooppien sopimuspinta-alaa toivotaan myös pienemmäksi, mikä osaltaan saattaisi alentaa kynnystä perinnebiotooppien hoitamiseen. Tämä toivomus tukiehtojen muuttamisesta esiintyy myös muiden lausujaryhmien lausunnoissa. Perinnebiotooppien, luonnon monimuotoisuuden ja osittain myös maisemanhoidon osalta viljelijäyhteyden purkaminen on mahdollista, koska nämä ympäristötoimenpiteet eivät välttämättä ole yhteydessä maatalouden tuotannolliseen toimintaan, siis ruoantuotantoon, nykyisenkaltaisessa maataloudessa. Ohjelman toimenpiteistä erotetaan siis kaksi erilaista maatalouden – tai maaseudun – ympäristönsuojelutoimenpiteiden ryhmää: ne, jotka liittyvät maataloustuotantotoimintaan ja ne, jotka eivät liity, vaikka ovat ehkä joskus liittyneet kuten perinnebiotooppien hoito.

²⁰ Esimerkiksi perustukiosan toimenpiteet ”lannoittamattomat nurmet ja tulvaniityt” sekä ”monimuotoisuusalueet ja –käytävät” verrattuna vastaaviin erityistukitoimenpiteisiin kuten ”laskeutusaltaan ja kosteikon sekä tulvaniityn perustaminen” ja ”muu luonnon monimuotoisuus”.

Myös koulutuskysymys on ympäristöviranomaisten lausunnoissa esillä. Kommenteissa toivotaan pääasiassa sitä, että koulutukset olisivat motivoivia ja todetaan, että perinnebiotooppi-, maisema- ja luonnon monimuotoisuusasioissa olisi varaa parantaa viljelijöiden tietotasoa. Erityistukien osalta ympäristöviranomaiset korostavat koulutuksen tarvetta, sillä perinnebiotooppien hoito ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseen liittyvät tehtävät vaativat asiantuntemusta. Viranomaisten resurssit eivät riitä huolehtimaan maatalojen hoitokohteista, ja siksi olisi hyvä, että viljelijöillä itsellään olisi riittävä tietotaso. Ympäristönsuojelukysymyksiä koskevan tiedon lisäämiselle olisi ympäristöviranomaisten mukaan tarvetta myös maaseutukeskuksissa, jotka ovat maatalouden neuvontaorganisaatioita.

Perustelut sille, miksi koulutusta tulisi lisätä, eroavat osittain tuottajaliittojen ja ympäristöviranomaisten lausunnoissa. Tuottajaliitot toivovat lisää koulutusta, ei vain yleisen tietotason lisäämisen johdosta, vaan myös sen takia, että tällöin toimenpiteiden valvontaa voitaisiin mahdollisesti vähentää ja tuottajien vastuuta ja päätösvaltaa toimenpiteiden toteutuksessa lisätä. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa koulutuksen lisäämiseen pyritään sen takia, jotta viljelijät ymmärtäisivät ekologisia vaikutusketjuja – ei viljelyn näkökulmasta, vaan - ympäristönsuojelun näkökulmasta, ja miksi nämä toimenpiteet ovat merkityksellisiä ympäristön kannalta.

Ympäristöviranomaiset nostavat esille kysymyksen sopimuskauden pituudesta. Ympäristötukisopimukset laaditaan viideksi vuodeksi, vaikka tukiohjelma on voimassa seitsemän vuotta. Kysymyksiä herättää se, tehdäänkö viiden vuoden jälkeen kahden vuoden sopimus, koska uudella ohjelmakaudella tukiehdot saattavat olla erilaiset. Viljelijöitä voi olla vaikea saada tekemään uusia sopimuksia sopimuskauden yli, kun uuden ohjelman ehdot eivät ole selvillä. Toisaalta erityisesti perinnebiotooppisopimusten ja luonnon monimuotoisuuden osalta toivotaan mahdollisimman pitkien sopimusten tekemistä. Pitkät ja sitovat sopimuskauden saattavat aiheuttaa ongelman siinä tapauksessa, jos havaitaan, ”*että jokin hyväksytty ja sovittu toimintatapa on epäonnistunut*”. Näin voi tapahtua, koska kaikkien toimenpiteiden ekologisista vaikutuksista ei ole yksiselitteistä tutkimustietoa. Tällöin tulisi olla mahdollisuus muuttaa toimintatapaa kesken sopimuskauden. Jotta toimenpiteiden

ekologisista vaikutuksista saataisiin parempaa tietoa, ympäristöviranomaiset toivovat tutkimukseen varattavien määrärahojen lisäämistä.

Toimenpiteiden käytännön toteuttamisessa ja valvonnassa saattaa ongelmaksi muodostua se, että tietyt ohjelmassa esiintyvät termit, kuten maisemanhoito ja luonnon monimuotoisuus, ovat monimerkityksisiä tai vaikeasti määriteltävissä. Erityisesti luonnon monimuotoisuus on käsite, jota on vaikea määritellä yksiselitteisesti. Ohjelmaa kritisoidaan siitä, että se sisältää tällaisia termejä. Sekä ympäristöviranomaisten että muiden ryhmien lausunnoissa luonnon monimuotoisuus -käsite saa monia merkityksiä ja se, kuinka monimuotoisuuteen päästään, saa monia tulkintoja. Esimerkiksi siitä, tulisiko pientareet ja suojakaistat niittää vai ei luonnon monimuotoisuuden nimissä, esiintyy erilaisia näkemyksiä. Käsitteen täsmällisestä sisällöstä ei ole olemassa yksiselitteistä määrittelyä, vaan eri yhteyksissä sitä käytetään eri merkityksissä ja myös eri tarkoituksissa. Ohjelmaluonnoksen pakollisissa perustoimenpiteissä olevaa lukua ”Maisema ja luonnon monimuotoisuus” kritisoidaan sen takia, että maiseman hoito ja luonnon monimuotoisuus eivät välttämättä sovellu saman otsikon alle. Maisemallisia arvoja lisäävät toimenpiteet saattavat vähentää luonnon monimuotoisuutta ja toisin päin, joten on epäloogista, että nämä on yhdistetty yhdeksi toimenpiteeksi.

Ohjelman todetaan olevan peruslähtökohdiltaan erilainen useisiin muihin ympäristöohjelmiin verrattuna. Toisin kuin yleensä ympäristöohjelmissä, maatalouden ympäristötukiohjelman lähtökohta ei ole ”aiheuttaja maksaa” -periaate, vaan kompensatiojärjestelmän luominen ja ylläpitäminen. Yhden lausunnon mukaan tätä voidaan perustella maatalouden erityispiirteillä sekä sillä, että tukiohjelmassa ei ole kyse vain ”*haitallisten ympäristövaikutusten estämisestä vaan myös myönteisten ympäristöhyödykkeiden tuottamisesta*”. Samalla kommentin esittäjä nostaa esille sen, että maataloudella ei ole ainoastaan ympäristöä pilaavaa vaikutusta, vaan sillä on myös myönteisiä ympäristövaikutuksia. Tämä kommentti on ympäristöviranomaisten lausunnoissa kuitenkin melko harvinainen esimerkki. Yleensä ympäristöviranomaiset tarkastelevat maataloutta ainoastaan sen aiheuttamien negatiivisten ympäristövaikutusten kautta.

Taloudellisella ohjauksella tehokkaisiin ympäristövaikutuksiin

Ympäristöviranomaisten lausunnoissa pyrkimys ekologiseen tehokkuuteen näkyy myös taloudellisen kehysten mukaisissa tulkinnoissa. Määrärahoja on ohjattava sellaisiin kohteisiin, jotka antavat ympäristönsuojelullisesti tehokkaimman lopputuloksen.

Ympäristöviranomaiset tarkastelevat ohjelmaluonnokseen kirjattuja kustannuslaskelmia hieman eri tavoin kuin muut lausujaryhmät. Kun esimerkiksi tuottajaliitoilla taloudellista kehystä käytetään yleensä viljelijöiden ammattikäytäntöjen kehysten kanssa, esiintyy ympäristöviranomaisilla taloudellinen kehys yleensä ympäristönsuojelullisen kehysten kanssa. Esimerkiksi luonnoksen kustannuslaskelmia tulisi oikaista sen takia, että liian mataliksi lasketuilla kustannustasoilla ja siten myös korvaustasoilla ei saavuteta samanlaisia ympäristövaikutuksia kuin panostamalla toimenpiteeseen taloudellisesti enemmän.²¹ Viljelijöiden oletetaan valitsevan toimenpiteet taloudellisten syiden perusteella, joten korvaustasot ovat tärkeitä ympäristönsuojelun kannalta. *”Ohjelman ympäristönsuojelullista merkitystä on vielä vaikea arvioida, koska tukimäärät eivät ole vielä selvillä. Tästä johtuen on vaikea ennakoida, miten tuet tulevat kiinnostamaan viljelijöitä.”*

Tiettyjen toimenpiteiden, kuten pakollisiin kuuluva ’kotieläintilan toimenpiteet’, todetaan edellyttävän suuriakin investointeja, jotta vaadittavat ympäristönsuojelulliset tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa. Ympäristöviranomaiset, kuten muutkin lausujaryhmät, kantavat huolta investointitukien saatavuudesta ja määrästä. Ympäristötukijärjestelmä ei sisällä investointitukea, eikä sitä myöskään ole kytketty maatalouden muihin investointitukimuotoihin. Nämä kuitenkin käytännössä muodostavat keskeisen osan tiettyjen ympäristötukiohjelman toimenpiteiden toteuttamisessa.

Ympäristöviranomaiset nostavat esille näkökulman, jonka mukaan ympäristönsuojelutoimenpiteistä voi aiheutua viljelijöille kustannusten lisäksi myös

²¹ Myös tuottajaliitot kritisoivat ahkerasti luonnoksessa esitettyjä kustannuslaskelmia, mutta toisesta näkökulmasta. Tuottajat ovat huolissaan omasta tulotasostaan, ja uhkaavat jättäytyä tukiohjelmasta pois, jos kaikkia toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia ei laskelmissa huomioida.

kustannussäästöjä. *’Kaikissa osioissa kappaleen ’Kustannukset ja tulonmenetykset’ lisäksi tulisi tarkastella myös mahdollisia muodostuvia säästöjä ja lisätuloja mm. lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön vähenemisen tai satotasojen nousujen kautta.*” Tämä on näkökulma, joka otetaan esille käytännöllisesti katsoen ainoastaan ympäristöviranomaisten lausunnoissa.

Ensisijaiseksi tavoitteeksi ympäristönsuojelu

Ympäristöviranomaisten lausunnoissa tuodaan ympäristönsuojelukehyksen kautta esille omaa asiantuntemusta luonnontieteen alalla. Ympäristöviranomaiset tuntevat tai ainakin antavat ymmärtää tuntevansa hyvin ekologiset vaikutusketjut ympäristönsuojelun kannalta. Tämän ryhmän lausunnoissa ohjelmaa tarkastellaan ennen kaikkea siltä kannalta, mitkä ovat sen ympäristönsuojelulliset vaikutukset. Toimenpiteiden vaikutuksia viljelykäytäntöihin, satoihin tai tilan talouteen pohditaan ja arvioidaan hyvin vähän. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa yksi suuri ero verrattuna muihin lausujaryhmiin on se, että produktio nistista kehystä käytetään hyvin vähän tai ei lainkaan. Ympäristönsuojelukehys on huomattavasti yleisempi.

Ympäristöviranomaisten lausunnoissa vedotaan usein luonnontieteellisiin tutkimuksiin, ja pyritään näiden perusteella löytämään ympäristönsuojelun kannalta tehokkaimmat ja merkityksellisimmät ympäristötoimenpiteet.²² Toisaalta sellaisiin toimenpiteisiin, joiden ympäristövaikutuksista ei ole varmaa tai yksiselitteistä tutkimustietoa, suhtaudutaan varauksella. Esimerkiksi *”Kalkkisuodinojien ympäristönsuojelullisesta merkityksestä on ristiriitaista tietoa, minkä vuoksi ne tulisi jättää pois tukimuodoista.”* Jos varmuutta toimenpiteen ympäristövaikutuksista ei ole, miksi se tulisi jättää ohjelmaan kuluttamaan tukivaroja ympäristöllisesti tehokkaammilta ja varmemmilta toimenpiteiltä?

Yksiselitteistä tulkintaa siitä, mitä maatalouden ympäristötukiohjelmaan ja samalla maatalouden ympäristökysymykseen tulisi sisältyä, ei ympäristöviranomaisten kesken vallitse. Jokseenkin yksimielisiä ympäristöviranomaiset ovat kuitenkin siitä, että vesiensuojeluun tähtäävät toimenpiteet ovat ensisijaisia. Tyytyväisiä ollaan myös siihen, että

²² Tämä eroaa varsinkin tuottajaliittojen lausunnoista, joissa viitataan useammin käytännön viljelytyön kautta saatuihin oppeihin, eikä niinkään tieteellisiin tutkimuksiin.

maisema-, perinnebiotooppi- ja luonnon monimuotoisuustoimenpiteitä on lisätty vanhaan ohjelmaan verrattuna.

Ympäristöviranomaisten näkemykset jakautuvat kuitenkin kahtia suhtautumisessa mm. kotieläinten hoitoa koskeviin kysymyksiin. Kyse on siitä, tulisiko eläinten hyvinvointia edistävien toimenpiteiden kuulua ympäristötukiohjelmaan vai ei. ”*Ympäristökeskuksen käsityksen mukaan ulkoiluttamisovien ja aitojen rakentaminen [...] ei tuo ympäristönsuojelullista hyötyä, joten niiden mukaan ottaminen on kyseenalaista.*” Toimenpiteen tarkoituksena on lisätä kotieläinten viihtyvyyttä, mikä on lausujan mielestä toisarvoinen seikka verrattuna ”oikeaan” ympäristönsuojeluun kuten vesistöön ja ilmaan kohdistuvien päästöjen vähentämiseen. Sama kysymys nousee esille kommentissa ”kotieläinten eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito” –kohtaan: ”*Kuuluuko tämä ympäristötukiohjelmaan ja miten tällä tukimuodolla vähennetään ympäristökuormitusta?*”. Osa lausujista kuitenkin esittää tyytyväisyytensä sen johdosta, että eläinten hyvinvointia lisääviä toimenpiteitä on otettu mukaan ohjelmaan. Eläineettiset kysymykset aiheuttavat kuitenkin päänvaivaa, eikä yhteistä näkemystä ympäristöviranomaisten kesken vallitse.

Sama problematiikka nousee esille myös muita kuin eläinoikeuksia koskevissa toimenpiteissä: ”*Voiko laskeutusaltaalle tai kosteikolle saada tukea, jos sen pääasiallinen ympäristöhyöty on maiseman ja luonnon monimuotoisuuden parantaminen, vai täytyykö pääasiallisen hyödyn olla vesiensuojelullinen?*”. Ympäristöviranomaisten kesken ei vallitse yksimielistä käsitystä siitä, kuinka maatalouden ympäristökysymys tulisi määritellä ja millaiset ”ympäristöongelmat” tulisi sisällyttää maatalouden ympäristöohjelmaan. Ympäristötukiohjelmaan kuuluvien toimenpiteiden määrittelyssä on samalla kyse myös laajemmin maatalouden ympäristökysymyksen määrittelystä.

Pientareiden ja suojakaistojen hoitamiseen kuten niittämiseen ympäristöviranomaiset suhtautuvat eri tavoin kuin esimerkiksi maaseutukeskukset, jotka eivät yleensä ottaen pidä niittämistä järkevänä. Ympäristöviranomaiset pitävät niittoehtoaa pääsääntöisesti hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, joskin jotkin alueelliset ympäristökeskukset pitävät niittopakkoa

mahdottomana toteuttaa käytännössä ja se olisi siten poistettava ohjelmasta. Rantalaidunnus on myös aihe, joka herättää keskustelua. Sen, kuten useiden muidenkin toimenpiteiden kaikista ekologisista vaikutuksista ei vallitse yksimielisyyttä. Jos vaikutuksia on tutkittu, saattavat tutkimustulokset olla ristiriitaisia. *”Laiduntamisesta voi olla lannoitusvaikutuksensa lisäksi haittaa myös veden hygieeniseen tilaan.”* Toisaalta jotkut uhanalaiset kasvilajit saattavat hyötyä rantalaidunnuksesta.

Ympäristöviranomaiset ottavat esille sen seikan, että tietyillä toimenpiteillä saattaa olla useita erilaisia vaikutuksia ympäristöön. Toimenpiteen ensisijainen tavoite tulisi siten kirjata ohjelmaan. Toimenpiteille voi asettaa useita tavoitteita, mutta ne tulisi kirjata tärkeysjärjestykseen. Esimerkiksi riistanhoitotavoitteet saattavat olla ristiriidassa maisemallisten arvojen tai luonnonsuojelun kanssa.

Ympäristöviranomaiset korostavat, että tilojen tulisi valita toimenpiteet sen perusteella, mistä olisi ympäristön kannalta eniten hyötyä. Muissa lausujaryhmissä tällaista näkökulmaa ei esitetä. Toisaalta ympäristöllisiä tavoitteita ei ylipäänsä ole muissa ryhmissä juuri pohdittu.

Käytäntöön soveltumista ei arvioida

Mielenkiintoinen piirre ympäristöviranomaisten lausunnoissa on se, että ammattikäytäntöjen kehystä ei käytetä juuri lainkaan. Toimenpiteitä ei tarkastella käytännössä lainkaan siitä näkökulmasta, kuinka ne soveltuvat maatalouden arkityöhön.

Ympäristönhoito osa viljelijän työtä

Yhdessä ympäristöviranomaislausunnossa esitetään kommentti siitä, että ohjelman pyrkimyksenä tulisi olla maanviljelyn tuotannollisten tavoitteiden ja ympäristönhoidon yhdistäminen. *”Ympäristönhoito tulee nähdä entistä enemmän tilan tuotannon suunnitteluun kuuluvana olennaisena osana.”* Kommentti on mielenkiintoinen, sillä se on harvinainen. Lausujat eivät juuri ota kantaa maatalouden ja ympäristönhoidon yhdistämiseen. Lausunto

jatkuu sen toteamisella, että ympäristönhoitotoista voi koitua viljelijällä myös säästöjä esimerkiksi lannoitus- ja torjunta-aineiden vähentymisen kautta tai niistä voi olla muuta taloudellista etua kuten kaunis maisema maatilamatkailun edistäjänä. Ajatusta viedään vieläkin pidemmälle: *”Maatalouden muovaama maisema ja puhdistuvat vesistöt tulee nähdä maatalouden tuottamina ympäristöhyödykkeinä, joita tulevaisuudessa tuotetun ruoan ohella halutaan ja arvostetaan entistä enemmän.”*

”Viljelykiertosuunnitelma” -toimenpiteen yhteydessä tuodaan esille sama huoli, joka ainakin maaseutukeskusten lausunnoissa on vahvasti esillä: onko toimenpiteen tarkoituksena, että viljeltäisiin kannattamattomia kasveja, ja jos näin on, kuinka tukitaso lasketaan? Näennäisviljelyn uhka tuotannon laajaperäistämisen toimenpiteessä nostetaan myös esille, vaikka samalla todetaan, että ympäristön kannalta toimenpide olisi hyvä.

Ympäristöviranomaisten näkökulma ohjelmaluonnokseen on voimakkaimmin ympäristönsuojelullinen. Lausuntojen perusteella ympäristöviranomaisten tavoitteena on se, että mahdollisimman moni tila sitoutuisi ympäristötukiohjelmaan, koska tämä takaisi parhaimman ympäristönsuojelullisen tuloksen. Korkea sitoutumisaste edellyttää selkeää ja yksinkertaista ohjelmaa sekä riittäviä määrärahoja. Ympäristöviranomaiset asettavat ainoana käsittelemistäni lausujista ympäristötukiohjelman ensisijaiseksi päämääräksi ympäristönsuojelun. Ohjelman taloudelliset vaikutukset ovat myöhemmällä sijalla, ja ne ovat välineitä ympäristönsuojelulliseen päämäärään.

Ympäristöviranomaisten lausuntojen sisältämän kehysten käytön voi tiivistää näin: ohjelmaan esitettyjä hallinnollisia muutoksia perustellaan ympäristönsuojelukehyksessä ja tavoitteena on taloudellisia resursseja tarkoituksenmukaisesti kohdentamalla aikaansaada ympäristönsuojelullisesti tehokas toimenpidekokonaisuus. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa esille nousee myös se, että ammattikehystä ei käytetä juuri lainkaan.

Ympäristöviranomaisten tulkinnan mukaan hyvä maatalouden ympäristötukiohjelma on

- ympäristönsuojelullisesti tehokas
- taloudelliset resurssit ympäristönsuojelun kannalta tehokkaasti ja perustellusti kohdentava
- mahdollisimman monen maatilan kattava
- rakenteeltaan selkeä ja yksinkertainen

6.3. Maatalousviranomaiset

Työvoima- ja elinkeinokeskukset eli TE-keskukset perustettiin vuonna 1997 kokoamalla yhteen silloiset alueelliset elinkeino- ja työvoimahallinnot. Maakuntajakoa noudattelevia TE-keskuksia on yhteensä 15 kappaletta. TE-keskukset ovat yleishallinnollisesti kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa. Keskusten maaseutuosastot ovat kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa. (Maa- ja metsätalousministeriön... 2000, 4)

TE-keskusten maaseutuosastot vastaavat maatalouden ympäristötukihakemusten käsittelystä ja sen kohdentamiseen liittyvästä päätöksenteosta siltä osin kuin nämä tehtävät eivät sisälly alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. (Kaljonen 2000, 40) TE-keskusten tehtäviin kuuluu myös muiden EU:n ja kansallisten tukien hallinnointi ja valvonta sekä yleisneuvonta. Maaseutuosasto raportoi valvontakäynneistä maa- ja metsätalousministeriölle, joka puolestaan raportoi EU:lle. Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtäviin maaseutupalveluiden alalla kuuluu mm. maaseudun elinvoimaisuudesta huolehtiminen sekä maatalouden kalatalouden ja muiden maaseudun elinkeinojen toimintamahdollisuuksien kehittäminen. TE-keskuksista kahdeksan antoi lausunnon ympäristötukiluonnokseen (ks. liite 3).

Valvonnan oltava mahdollista

TE-keskusten oma viranomaisrooli ympäristötukiasioissa näkyy lausunnoissa. TE-keskusten valvontatehtävät riippuvat siitä, millaisia toimenpiteitä ohjelma tulee sisältämään. Siten lausunnoissa korostuvat ohjelman käytännön toteuttamiseen ja erityisesti valvontaan liittyvät kommentit. Sen sijaan ympäristönsuojelullisiin kysymyksiin TE-keskusten lausunnoissa ei juuri kiinnitetä huomiota. Tuen taloudellisiin vaikutuksiin ja tuen suuruuteen otetaan jonkin verran kantaa, mutta ei niin paljon kuin tuottajaliittojen lausunnoissa. TE-keskukset arvioivat ohjelmaa samaan tapaan kuin maaseutukeskukset. Ne asettuvat maanviljelijöiden asemaan ja esiintyvät ajoittain ikään kuin maatilojen puolestapuhujina. Tämä näkyy kommentteissa, joissa argumentin tueksi esitetään pohdintoja siitä, kuinka tilat käytännössä pystyvät toteuttamaan vaatimukset ja kuinka tilat selviävät yhä kiristyvistä tukiehdoista. Tällaisissa kommentteissa on kyse myös viranomaisista itsestään. Kun tuen vaatimukset lisääntyvät ja ohjelma muuttuu monimutkaisemmaksi, lisääntyy samalla valvojien työ.

TE-keskusten mukaan tavoitteena tulee olla rakenteellisesti selkeä, yksiselitteisesti tulkittava ja helposti valvottava ympäristötukiohjelma. Tukiohjelmaa käsitellään ensisijaisesti hallinnon välineenä. Ohjelmassa tulisi saavuttaa tasapaino ”*toisaalta järjestelmän joustavuuden, toisaalta yksinkertaisuuden ja selkeyden vaatimusten yhteensovittamisessa*”. Ohjelmaluonnos ei ole TE-keskusten näkemyksen mukaan saavuttanut tätä tavoitetta. Ohjelmaa pidetään liian byrokraattisena ja monimutkaisena. Lausunnoissa kannetaan kuitenkin samalla huolta siitä, että ohjelman toimenpiteet eivät kohtele tasapuolisesti eri tuotantosuuntia eikä kaikille tiloille löydy välttämättä sopivia toimenpiteitä.

Ohjelma sisältää TE-keskusten mukaan kohtuuttoman paljon muistiinpanovaatimuksia. Viljelijöiden tekemien muistiinpanojen todetaan toisaalta helpottavan valvojien työtä, ja joissakin lausunnoissa muistiinpanovelvoitteita myös kehitetään: ”*Muistiin kirjaamisen etuna on, että valvonnassa voidaan luotettavammin todeta suunnitelman vastaavuus toteutettuihin toimenpiteisiin*”²³. Muistiinpanovaatimukset eivät silti saisi muodostua liian suuriksi, koska ne vievät runsaasti aikaa viljelijöiden muilta töiltä. Jos viljelijät halutaan motivoida

²³ Tosin viljelijöiden itsensä merkitsemien muistiinpanojen luotettavuudesta on esittänyt epäilyksensä ainakin Markus Sovala (1994).

ympäristönhoitotöihin, on korvaus maksettava mieluummin tehdystä ”oikeasta työstä” kuin kirjallisista töistä.

Ohjelman monimutkaisuus tekee myös ohjelman valvonnasta hankalaa. *”Kevennetyn muokkauksen valvonta voi osoittautua vaikeaksi ja tulos viljelyn kannalta voi olla huono.”* Toimenpiteiden käytännön toteuttaminen tiloilla ja valvonta ovat yhteydessä toisiinsa. Jos toimenpiteet ovat monimutkaisia ja vaikeasti toteutettavissa, myös valvontatehtävät saattavat lisääntyä. Esimerkiksi lannan multaamisen aikarajoihin²⁴ suhtaudutaan kriittisesti sillä perusteella, että toimenpidettä on käytännössä mahdoton valvoa. Jos vaadittavia toimenpiteitä lisätään, on myös koulutukseen kohdennettava lisää resursseja. Tämäkin on yhteydessä viranomaisten työhön: valvojan työ helpottuu, jos viljelijä osaa toteuttaa ympäristötukiehdot. TE-keskusten mukaan luonnosversio edellyttää esitetyssä muodossaan paljon tietoa sekä viljelijöiltä että virkamiehiltä.

Kommentoidessaan omaan työhönsä liittyvien tehtävien lisääntymistä ohjelman monimutkaistumisen myötä, TE-keskukset käyttävät perusteluina jonkun verran viljelijän ammattikäytäntöjen kehyksen mukaisia argumentteja. Viranomaiset ikään kuin asettuvat viljelijän asemaan, ja antavat lukijan ymmärtää, että he maatalousviranomaisina tuntevat maatalouden arkikäytännöt hyvin. Lausunnoissa todetaan myös, että jos ohjelma on kovin monimutkainen, harvemmat viljelijät sitoutuvat siihen ja kärsijäksi jää lopulta ympäristö.

Ohjelman rakenteeseen ollaan pääosin tyytyväisiä. Termien määrittelyihin toivotaan tarkennuksia. Termit ja toimenpide-ehdot olisi määriteltävä täsmällisesti, jotta valvonta olisi mahdollista. Kuinka voi valvoa esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden toteutumista? Ohjelman tulisi myös perustua mahdollisimman paljon vanhaan ohjelmaan ja suuria muutoksia tulisi välttää. *”Vaikka asiantuntijat ja hallinto vaihtavat nopeasti uuteen asentoon, ei se käy viljelijältä yhtä nopeasti.”*

²⁴ Perustuen pakollisiin toimenpiteisiin kuuluva ’Kotieläintilan toimenpiteet’ sisältää luonnosversiossa ehdon, että muuhun kuin kasvustoon levitetty lanta on mullattava 24 tunnin kuluessa lannan levityksestä.

TE-keskusten lausunnoissa ohjelman tavoitteisiin otetaan yleisesti ottaen hyvin vähän kantaa. Erään lausunnon mukaan ”*ohjelma näyttää painottavan erilaisia dokumentointeja ja luonnon monimuotoisuutta, kun sen pitäisi sen sijaan painottaa vesiensuojelun tavoitteisiin tähtäviä hyviä viljelymenetelmiä.*” Tätä kommenttia lukuun ottamatta ohjelman laajempiin ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin ei oteta kantaa.

”Korvausta tehdyistä uhrauksista”

Tulkittessaan ohjelmaa taloudellisen kehyksen mukaisesti TE-keskukset asettuvat lähelle tuottajaliittojen tulkintaa. Korvausten tulisi TE-keskusten mukaan olla sellaisia, että ne kattaisivat täysimääräisesti tiloille ympäristötukiohjelmasta koituvat kustannukset. ”...*ympäristötuki on korvausta tehdyistä uhrauksista.*” Taloudellinen kehys esiintyy useasti hallinnollisen kehyksen kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa usein sitä, että ohjelmaan esitettäviä muutoksia perustellaan taloudellisilla syillä.

Joidenkin toimenpiteiden toteuttamisen todetaan muodostuvan kohtuuttoman kalliiksi. Useat toimenpiteet edellyttävät TE-keskusten mukaan mittavia investointeja, joten investointiavustusten saatavuus on turvattava. Kritiikkiä TE-keskukset kohdistavat kustannuslaskelmia kohtaan, jotka on luonnoksessa laskettu liian alhaisiksi, eikä kaikkia tiloille koituvia kustannuksia ole otettu huomioon. Kaiken kaikkiaan TE-keskukset ovat sitä mieltä, että ympäristötukiohjelma ei saa missään nimessä vaarantaa tilojen taloudellista tilannetta. Taloudellista kehystä käytetään viljelijöille aiheutuvien kustannusten arvioimisen lisäksi myös arvioitaessa valvontatehtävien lisääntymisen aiheuttamia lisäkustannuksia TE-keskuksille. Lisääntyvät valvontatehtävät edellyttäisivät lisämäärärahoja TE-keskusten maaseutuosastoille.

TE-keskukset käyttävät produktivistista kehystä huomattavasti enemmän kuin ympäristösuojelukehystä. Eräessä lausunnossa todetaan, että lannoitusrajojen laskun myötä satotasot alenevat. Tämä taas johtaa siihen, että ”*kasvien ravinteiden otto tulee myös laskemaan ja ympäristökuormitus sitä kautta nousee*”. Lannoitusrajoituksia ei tulisi tiukentaa, sillä ”*korkeilla satotasoilla lannoitteiden käytön on todettu olevan tehokkainta*”.

Lannoitustasoja määriteltäessä on otettava huomioon tuotoksen eli sadon laatu. Vesistökuormituksen vähentämiseen tulee pyrkiä, mutta tähän ei välttämättä päästä lannoitteiden vähentämällä. Ympäristösuojelukehystä käytetään kommentoissa, joissa pohditaan toimenpiteiden ympäristön kannalta tarkoituksenmukaisinta toteuttamistapaa ja sijoittelua. Tällaisia arvioita esitetään TE-keskusten lausunnoissa kuitenkin hyvin vähän.

Vesirajassa laiduntavien eläinten ympäristövaikutukset ovat pohdinnan aiheena useissa lausunnoissa. Toisaalta lehmien lanta sotkee rantaa ja saattaa aiheuttaa bakteerien leviämistä vesistöön, mutta toisaalta rantaviivan laiduntaminen saattaa hyödyttää joitakin harvinaisiksi käyneitä kasvilajeja. Lausunnoissa kannetaan huolta myös siitä, voiko laidunrannoille ylipäänsä syntyä pysyvää kasvillisuutta. Rantalaidunnus on yksi niistä aiheista, joiden ekologisista vaikutuksista ei vallitse yksimielisyyttä tutkijoidenkaan keskuudessa. Teemaan liittyy samalla hankala kysymys siitä, kumpi on tärkeämpää: harvinaisten kasvilajien säilyminen vai rantaveden puhtaus?

TE-keskukset käyttävät viljelijöiden ammattikäytäntöjen kehystä jonkun verran, mutta kuitenkin selvästi vähemmän kuin tuottajaliitot. Useassa lausunnossa todetaan, että ehtojen on oltava sellaiset, että ne ovat helppo ja luonteva toteuttaa normaalien työtehtävien lomassa. Ohjelman tulee kohdella viljelijöitä reilusti. Esimerkiksi viljelijästä riippumattomat syyt, kuten sääolosuhteet, tulisi ottaa huomioon ehtoja laadittaessa. ”*Esim. vuoden 1998 sääolosuhteet saattoivat estää lannan levityksen syksyllä ja varastot olivat poikkeuksellisten sääolosuhteiden takia täynnä.*” Myös toimenpide-ehtoihin sisältyvien tarkkojen aikarajojen kanssa saattaa tulla vaikeuksia esimerkiksi lannan syyslevytyksestä luopumisen²⁵ yhteydessä. Toimenpide aiheuttaa käytännön ongelmia: keväällä maa on märkä, ja jos pellolla ajetaan traktorilla, maa tiivistyy ja kärsii vaurioita. Lisäksi kevät on viljelijöille kiireisintä aikaa, joten keväälle ajoittuvia lisätehtäviä tulisi välttää.

²⁵ Toimenpide-ehdoissa kielletään lannan levitys pelloille syksyllä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lanta tulee kerätä varastoon ja levittää vasta keväällä lumen sulamisen jälkeen. Lannan levitys talvella tai routaantuneeseen maahan on kielletty asetuksessa ja koskee siten kaikkia maataloustuottajia.

Ohjelman kohdeltava tiloja tasapuolisesti

Tuotantorakennekehitys esiintyy TE-keskusten puheessa pääosin arvioitaessa ohjelman vaikutusta eri tuotantosuuntiin. TE-keskukset esittävät huolensa siitä, löytyykö toimenpiteistä tasapuolisesti vaihtoehtoja erilaisille tiloille. Koska tuotantosuunnat ovat Suomessa jakaantuneet jossain määrin alueellisesti (Rosenqvist 1997), vaikuttaa ohjelma siten eri tavoin eri puolella maata. Tasapuolisuuden tematiikka on esillä myös siinä yhteydessä, kun kommentoidaan pientareita ja suojakaistoja. Ohjelma kohtelee tiloja eri tavoin, koska eri tiloilla on hyvin eri määrä vesirajaa. Esimerkiksi Pohjanmaalla saattavat kaikki peltolohkot sijaita joen varrella. TE-keskusten tulkinnan mukaan ohjelma kohtelee kasvinviljelytiloja huonommin kuin karjatiloja.

Koska ympäristötukisopimukset tehdään viideksi vuodeksi, tulisi ohjelman olla riittävän joustava ottamaan huomioon mahdolliset tuotannonmuutokset. Toimenpiteitä tulisi olla mahdollista vaihtaa tietyiltä osin, jos markkinatilanne maatalouden alalla muuttuu. Valinnaisissa toimenpiteissä oleva viljelykiertosuunnitelma saattaa aiheuttaa TE-keskusten mukaan tavanomaisessa viljelyssä oleville tiloille ongelmia, jos ne eivät voi valita taloudellisesti kannattavimpia kasveja.

TE-keskusten ohjelmatulkinnoissa elinkeinon turvaaminen on asetettu etusijalle. Ympäristöseikat eivät saa vaarantaa elinkeinon harjoittamista. Toimenpiteiden on oltava mielekkäitä viljelijöiden elinkeinon kannalta ja toimenpiteiden on oltava sidoksissa tilan tuotantotoimintaan. Tärkeää ohjelmassa on myös se, että toimenpiteet ovat helppo toteuttaa käytännössä ja valvonta on mahdollista. Poliitiikan sääntelyn muodoiksi toivotaan enemmän vapaaehtoisuutta ja vähemmän pakkoa. Suosituksia, eli pehmeitä politiikan sääntelyn muotoja, toivotaan lisää. Myös taloudellisen tuen merkitys korostuu useassa lausunnossa. Kaiken kaikkiaan TE-keskukset asettuvat tulkinnoillaan lähelle MTK:ta.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tulkinnan mukaan hyvä maatalouden ympäristötukiohjelma on

- helposti käytännössä toteutettava ja valvottava
- ympäristöhoidosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisenä korvaava
- sujuvasti tilan tuotannolliseen toimintaan liitettävä
- viljelijöitä tasapuolisesti kohteleva

6.4. Maaseutukeskukset

Maatalousneuvonnalla on Suomessa pitkät perinteet. Ensimmäiset neuvontajärjestöt, maakunnalliset maatalousseurat, perustettiin 1700-luvun lopulla. 1900-luvun alussa maamiesseurat, joihin tosin liittyivät yleensä vain maataomistavat talonpojat, olivat yleistyneet jo koko maahan. Eri maatalousseurajärjestöjen yhdistyttyä vuonna 1970 perustettiin Maatalouskeskusten Liitto (MKL) sekä maakunnalliset maatalouskeskukset. (Niemelä 1996, 447-451) Näiden tarkoituksena oli niiden oman määritelmän mukaan toimia maatalousväestön ammatillisen, yleisen, taloudellisen ja tiedollisen tason kohottamiseksi. 1990-luvun alussa maatalouskeskukset muuttivat nimensä maaseutukeskuksiksi. Nimenmuutoksella pyrittiin viestittämään keskusten tehtäväkentän laajentumista kattamaan myös maaseudun muiden elinkeinojen kuin maatalouden edistämistyö. Maaseutukeskusten tarkoitukseksi määriteltiin maatalouden, muiden maaseutuelinkeinojen ja kotitalouden kehittäminen sekä maaseudun ihmisten aineellisen ja henkisen hyvinvoinnin edistäminen. Maataloustuotannon osalta toiminnan johtoajatukseksi kirjattiin kotimaisen maataloustuotannon menestymisen tukeminen ottaen samalla huomioon ympäristökysymykset. (Niemelä 1996, 423)

Maatalousneuvonnan suuntaa ovat Suomessa määrittäneet maatalouspolitiikka sekä maataloustutkimus (Niemelä 1996, 12). Neuvonnan ensisijainen tehtävä oli pitkään uusien maatalousoppien levittäminen maaseudulle. Näin oli etenkin sotien jälkeen, jolloin maatalouden ala teknistyi ja kemikalisoitui voimakkaasti. Neuvontaorganisaatioiden suurimpina työllistäjinä olivat pitkään uudet koneet, keinolannoitteet ja torjunta-aineet, joiden käytön opettelu vei maaseudulla aikansa. Torjunta-aineiden, keinolannoitteiden ja tuholaismyrkkujen käyttö oli 1950- ja 1960-luvuilla melko summittaista. Vasta 1970-luvulta lähtien neuvonnassa alettiin kiinnittää huomiota aineiden ympäristövaikutuksiin. 1970-luvulla neuvonnassa alkoi painottua myös tilojen taloussuunnittelu, ja tilojen taloudellinen kannattavuus asetettiin neuvonnan lähtökohdaksi. (Niemelä 1996, 451-452) 1990-luvulla uusina neuvonnan osa-alueina tulivat luomu- ja ympäristöneuvonta sekä pienyritystoiminnan kehittäminen maatalouden liitännäiselinkeinona. Suunnan muutoksesta kertoo se, että 1990-luvun aikana suurimmat henkilöstölisäykset ovat tapahtuneet uusilla neuvonnan osa-alueilla, kuten maaseutuelinkeinojen neuvonnassa, ympäristöneuvonnassa sekä luomuneuvonnassa (Niemelä 1996, 434). Ympäristöneuvonta alkoi korostua 1990-luvun alussa, kun neuvonnan pääteemaksi valittiin ”Yhteinen ympäristömme”. Keskeisellä sijalla neuvontatyössä oli tuohon aikaan myös tilakohtaisten ympäristöhoitosuunnitelmien tekeminen, joita oli EU-jäsenyyteen mennessä saatu valmiiksi kymmeniä tuhansia. (Niemelä 1996, 438)

Maaseutukeskusten neuvot ja neuvojat ovat tehneet täyskäännöksen maatalouden ympäristötukiohjelman aikana, kun tekninen ja taloudellinen neuvonta on korvautunut ympäristöneuvonnalla. Minna Kaljosen (2000, 42) mukaan maaseutukeskukset ovat täyskäännöksestä huolimatta säilyttäneet läheisen yhteyden ja luottamuksen tuottajiin. Ympäristöhoitotöiden lisääntyessä ja aiheuttaessa närää tiloilla neuvojat ovat liittoutuneet tuottajien kanssa ”ympäristöpuolen metkuja” vastaan. Neuvontaorganisaatioina maaseutukeskusten asemaa maatalouden ympäristökysymyksessä voi pitää hyvin keskeisenä, mutta kenties vaikeana. Luottamus tuottajiin on säilytettävä, mutta samalla noudatettava uudistuneen (ympäristö)neuvonnan linjauksia.

Maaseutukeskusten Liiton ja Maa- ja kotitalousnaisten keskuksen lisäksi suomenkielisiä alueellisia maaseutukeskuksia on 17 kappaletta. Ruotsinkielisiä neuvontajärjestöjä on Svenska

lantbrukssällskapens förbund (SLF) sekä sen neljä alajärjestöä. Aineistossani on maatalouden neuvontaorganisaatioiden lausuntoja 14 kappaletta (ks. liite 3).

Liikaa byrokratiaa

Maaseutukeskusten toiveena on saada tukiohjelmasta selkeä ja tilatasolla toimiva. Kritiikki luonnosta kohtaan esitetään pääosin hallinnollisen kehyksen mukaisissa tulkinnoissa. Luonnosversiota pidetään liian monimutkaisena. Voimakas kritiikki kohdistuu lisääntyviä muistiinpanovaatimuksia kohtaan: niitä ei koeta mielekkäiksi viljelijän työn eikä ympäristön kannalta. Ohjelman tulisi vakiintua siten, että ehdot säilyisivät samankaltaisina pidemmän aikaa, eikä muutoksia tulisi niin useasti kuin on tähän asti tullut. Yleinen mielipide on se, että päähuomio on keskitettävä perustuen pakollisiin toimenpiteisiin.

Maaseutukeskusten lausunnoissa nousee esille sama ohjelmaan liittyvä ristiriita kuin muidenkin ryhmien lausunnoissa. Tilojen tarpeiden välillä on isoja eroja, joten ohjelman tulisi olla monipuolinen ja taata yksilölliset valinnanmahdollisuudet tiloilla, mutta samalla sen tulisi olla yksinkertainen ja selkeä.

Neuvontaorganisaatioina maaseutukeskukset nostavat koulutuskysymyksen selvästi esille. Ohjelman monimutkaistuessa ja uusien toimenpiteiden lisääntyessä myös neuvontajärjestöiltä vaaditaan lisää panostusta. Riittävän koulutuksen järjestäminen on edellytys toimenpiteiden toteuttamiselle tilatasolla. Koulutuksen järjestäminen vaatii taloudellisia resursseja, mutta riittäväällä koulutuksella on myös toisenlaisia taloudellisia vaikutuksia. Koulutus ehkäisee ”*tietämättömydestä johtuvat viljelijöiden ympäristötukien menetykset*”, joten sen merkitys on suuri myös tämän takia. Koulutus ja valistus ei kuitenkaan, pyrkimyksistä huolimatta, tavoita kaikkia: ”... *olemme todenneet niiden tilojen pääsääntöisesti olevan poissa [vapaaehtoisista koulutustilaisuuksista], jotka todella olisivat tiedon tarpeessa...*”

Maaseutukeskukset peräänkuuluttavat mahdollisimman paljon vapaaehtoisuuteen perustuvia toimenpiteitä. Pakolla ei saavuteta ympäristönsuojelullisia eikä muitakaan tavoitteita. Maaseutukeskukset haluaisivat jatkaa maatalouden ympäristöpolitiikassa vapaaehtoisuuteen ja viljelijöiden itsesääteilyyn perustuvaa politiikkaa, jota toteutetaan koulutuksen ja neuvonnan avulla. Erityisesti koulutuksen osalta toivotaan vapaaehtoisuutta, sillä pakkokoulutus ei motivoi viljelijöitä ja ”se aiheuttaa jo periaatteessa vastustusta”. ”Ihmiseen pitää voida luottaa ja häneen voidaan vaikuttaa koulutuksella ja asennekasvatuksella.”

Lausunnoissa esitetään kritiikkiä ohjelman monimutkaistumisen ja siitä seuraavan lisääntyvän valvonnan takia (vrt. Silvasti 2001, 256). Eräässä launnossa esitetään huoli siitä, että lisääntyvästä valvonnasta huolimatta ”laiminlyönnit tulevat lisääntymään. Tämä ei johdu viljelijöiden ympäristövastaisuudesta, vaan ympäristönhoidon todellisen sisällön ja tavoitteiden hämärtymisestä vaikeiksi suunnitelmiksi, kalliiksi kustannuksiksi ja uhkailuksi tuen menettämisestä”. Valvonnat koetaan loukkaukseksi maanviljelijän työn autonomiaa kohtaan sekä talonpoikaista kulttuuria vastaan, jossa rehellisyys on tärkeä arvo. ”Valvonnan lisääminen ei sovi suomalaiseen kulttuuriin...”. Maataloustuottajan työn riippumattomuus ja ammatillinen itsenäisyys nousee esille kritiikissä, joka esitetään hallintokehyksen mukaisissa tulkinnoissa, ja joka koskee tämänkaltaisen hallinnollisen ohjelman perusluonnetta. Ohjelmaan liittyy ”nöyryyttäväksi koettava seuranta” ja laajat muistiinpanovelvollisuudet, joilla ei ole merkitystä ohjelman ympäristötavoitteiden kannalta.

Maaseutukeskusten lausunnoissa otetaan kantaa sen puolesta, että perustuen pakolliset toimenpiteet olisivat sellaisia, että mahdollisimman suuri osa tiloista voisi sitoutua ohjelmaan. Tämä edellyttää sitä, että toimenpiteet on toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin, ne koettaisiin mielekkäiksi ja ohjelma olisi selkeä niin käytännön toteutuksen kuin valvonnankin kannalta. Näitä tavoitteita ei lausuntojen mukaan ohjelmaluonnoksessa ole saavutettu.

Kustannukset korvattava täysimääräisinä

Taloudellisen kehyksen käyttö rajoittuu pääosin luonnoksessa esitettyjen kustannuslaskelmien kritisointiin. Kaikkia viljelijöille toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvia kulueriä, kuten

sadon heikentymisestä tai vähenemisestä johtuvia tulon alenemia, koulutus- ja matkakuluja jne., ei maaseutukeskusten mukaan ole kustannuslaskelmissa otettu huomioon. Toinen taloudellinen epäkohta seuraa siitä, että ohjelmasta on tehty monimutkaisempi aikaisempaan ohjelmaan verrattuna. Lisääntyneet toimenpiteet merkitsevät viljelijöiden lisääntyvän työtaakan lisäksi myös neuvonta- ja viranomaisorganisaatioiden työmäärän lisääntymistä. Tämä edellyttää taloudellisia lisäresursseja myös näille organisaatioille. Ongelmana nähdään myös se, että toimenpidekohtaisia tukitasoja ei ole luonnosversiossa laskettu lainkaan, joten niitä on vaikea kommentoida.

Tietyt toimenpiteet edellyttävät maaseutukeskusten mukaan mittavia laitehankintoja tai rakennusten korjaamisia tiloilla. Tämä ei ole mahdollista ilman riittäviä investointiavustuksia. Tiloille ei myöskään saa aiheutua kustannuksia viljelijöistä itsestään riippumattomista seikoista. Tämä ongelma saattaa muodostua ainakin viljelykiertosuunnitelman kohdalla. Suunnitelmaa tulee periaatteessa noudattaa, mutta sää- tai markkinaolosuhteet, korjuuvauriot tms. saattavat vaikuttaa siten, että suunnitelmaa ei taloudellisesti kannata noudattaa. Eräs linjauksikysymys lausunnoissa on se, onko tuen tarkoitus ”vain” korvata kustannukset vai olla taloudellisesti kannustettava. Tästä ei maaseutukeskuksilla kuitenkaan ole olemassa yksimielistä näkemystä.

Myös maaseutukeskusten käsityksen mukaan maataloustuotannon taloudellinen kannattavuus on perusta hyvälle ympäristölle. Kannattavuus on edellytys ”*onnistuneelle ympäristönhoidolle ja korkean etiikan kotieläintaloudelle*”. Tilojen taloudellinen tilanne on arka aihe. Esimerkiksi vaaditut maisemanhoitotoimenpiteet saatetaan kokea jopa loukkaaviksi, ottaen huomioon tilojen taloudellisesti ahtaan tilanteen: ”*Maatilojen nurkkia ei jätetä ilkeyttään hoitamatta, vaan se on seurausta huonosta kannattavuudesta.*”

Nykymallisten neuvontaorganisaatioiden kehittyminen juontaa juurensa aikakauteen, jolloin maataloustuotanto suuntautui voimakkaasti tuotannon kasvattamiseen ja tehostamiseen. Silloisten maatalouskeskusten ideologinen perusta noudatti tätä kasvusuuntautunutta ja teknologiauskoista mallia. (Niemelä 1996, 451-452) EU:n myötä maaseutukeskusten

neuvontatehtävät ovat rajusti muuttuneet. Keskeiselle sijalle ovat nousseet erilaisiin maataloustukiin, ja erityisesti ympäristötukeen, liittyvä neuvonta (Niemi-Iilahti ym. 1997). Tästä huolimatta on neuvontajärjestöjen ideologinen perusta säilynyt entisenkaltaisena. Maaseutukeskusten ympäristötukilausunnoissa produktioistinen näkökulma on selvästi hegemonisessa asemassa verrattuna ympäristönsuojelulliseen näkökulmaan, jonka voisi katsoa noudattavan paremmin ympäristötukiohjelman ideologista perustaa. Maaseutukeskukset ovat myös teknologiaoptimistisia. Rahaa toivotaan uusien teknologioiden ja laitteiden kehittämiseen, joilla uskotaan pystyvän ratkaisemaan myös ympäristöongelmia.

Produktionistista kehystä käytetään useasti tilanteissa, joissa perustellaan toimenpide-ehojen epäsopivuutta maataloustuotantoon. Esimerkiksi lannoitusrajoitusehjojen kiristämistä vastustetaan, koska alhaiset ravinnetasot saattavat heikentää satotasoa. Ympäristölliset ja taloudelliset tavoitteet voivat olla myös yhteneväisiä. ”*Ravinteiden tarkempi hyväksikäyttö voi parantaa paitsi ympäristön tilaa niin myös tuotannon taloudellisuutta.*” Tämä on näkökulma, joka kuitenkin harvoin tuodaan esille maaseutukeskusten lausunnoissa.

Viljelijöiden ammattikäytäntöjen kehys on maaseutukeskusten lausunnoissa läsnä samalla tavalla kuin tuottajaliittojen lausunnoissa. Sitä käytetään osoittamaan luonnoksen heikkoudet käytäntöön soveltamisessa. Maaseutukeskuksilla on kosketuspintaa maatalouden arkityöhön. Olosuhteet tiloilla tunnetaan hyvin tai ainakin annetaan ymmärtää, että ne tunnetaan hyvin. Maaseutukeskuksille on tyypillistä se, että kun ohjelmaan kohdistuva kritiikki tuodaan esille hallinnollisessa kehyksessä, se perustellaan ammattikäytäntöjen kehyksessä. Esimerkiksi: ”*Lannan asianmukainen patterivarastointi tulisi olla mahdollista jatkossakin* (hallinnollinen kehys). *Mm. työhuippujen tasaaminen vaatii meillä lyhyen kasvukauden alueella sitä* (ammattikehys).” Tässä mielessä maaseutukeskukset yhtyvät tuottajaliittojen argumentointistrategiaan.

Pientareiden ja suojakaistojen hoito on toimenpide, jota kommentoidaan runsaasti ammattikäytäntöjen kehyksessä. Lausunnoissa tuodaan esille hoitotoimenpiteiden käytännönongelmat, kuten niittämisen suorittaminen ja kiireet. Pientareiden hoitoa

kommentoidaan myös ympäristönsuojelullisen kehityksen mukaisesti: koneellinen niitto tekee tuhoa peltolohkoille ja tiivistää maaperää. Pientareille kertyy myös rikkaruohopesäkkeitä ja sitä kautta torjunta-ainetarve pelloilla lisääntyy. Niittopakkoa torjutaan myös ympäristönsuojelukehityksen mukaisilla argumenteilla: *”Kasvit on kesällä tarkoitettu kukkimaan ja muodostamaan siemeniä, lisääntymään ja toimimaan samalla monien eläinten ja lintujen ravinto- ja suoja- ja pesintäpaikkana. Syksyllä kasvit vetävät ravinteet juuriin, joiden kasvu taas keväällä räjähtää luonnolliseen käyntiin. Tätä luonnon normaalia kiertoa ei pidä mennä rikkomaan ’niittopakolla’.*” Tässä kommentissa ei ole lainkaan käsitelty sitä, että niitolla ja niittojätteen poisviennillä on luonnon monimuotoisuudelle merkitystä myös sen takia, että näin saadaan vähennettyä kasvupaikalta liiallisia ravinteita, jotka nykyisin ovat yksi suurimmista syistä monien niityillä viihtyvien kasvien vähentymiseen. Epäselväksi jää, käytetäänkö lausunnon perustelua retorisena välineenä, jotta niittopakkoa ei ohjelmaan sisällytettäisi, vai ovatko luonnon monimuotoisuutta ylläpitävät periaatteet tältä osin huonosti selvillä.

Luomua ei saa sotkea

Tuotantorakennekehystä ei juurikaan käytetä maaseutukeskusten lausunnoissa. Esille nousee kuitenkin eräitä mielenkiintoisia tuotantoon liittyviä kysymyksiä. Niitä tosin esiintyy muidenkin lausujaryhmien lausunnoissa, mutta ne ovat erityisen selvästi esillä joissakin maaseutukeskusten lausunnoissa.

Kyse on luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvistä kommentteista. Luomu –merkki on 1990-luvun aikana tavoittanut Suomessa markkinat kattavasti ja siitä on muodostunut kuluttajille tuttu tuotemerkki. Tätä luomun saavuttamaa asemaa halutaan vaalia. Samalla tämä on aiheuttanut huolen siitä, kuinka tietyt ympäristötukiohjelman toimenpiteet vaikuttavat luomun asemaan. Esimerkiksi ”kotieläinten ’eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito’” tai ”tuotannon laajaperäistäminen” saattaisivat lausunnonantajien mukaan luoda tuotteita, jotka sijoittuisivat ikään kuin luomutuotteen ja tavanomaisesti tuotetun tuotteen väliin. Tämä saattaisi lausuntojen mukaan sekoittaa markkinoita ja lisätä epätietoisuutta kuluttajissa, jotka ovat viime vuosien aikana oppineet tunnistamaan luomutuotteet ja hyväksymään ne ympäristöystävällisinä tuotteina. *’Erityisesti tulee varmistaa se, että ns. virallisen luomu-*

tuotteen status säilyy selkeänä, eikä kuluttajalle tai kaupalle synny epäselvyyttä siitä, mikä on luomu-tuote.” Tämä pelko sotkea kuluttajia luomun ja tavanomaisen väliin tulevilla tuotantomuodoilla tarkoittaa samalla sitä, että luomu –merkin takia tavanomaisesta viljelystä ei pidä tehdä ympäristöystävällisempää. Tavanomaisen viljelyn tulee säilyä siis ”ympäristöepäystävällisenä”, jotta luomun ympäristöystävällisyys erottuisi kuluttajille selvemmin ja se säilyttäisi saavuttamansa aseman markkinoilla. ”Tuotannon laajaperäistäminen on myös muuta kuin lannoituksen ja kasvinsuojelun rajoittamista eli siihen sisältyy myös viljelykierto ja maan hoito. Tällöin se myös hämärtää osaltaan luomuviljelyn ja tavanomaisen viljelyn rajaa ja luo siten vääränlaista profiilia aidosta luomutuotannosta.”

Eläinten hyvinvointia edistävät toimenpiteet herättävät myös toisenlaisia kysymyksiä. Esimerkiksi kotieläinten ’eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito’ –toimenpide saattaa antaa sen käsityksen, että *”ilman tätä valintaa kotieläinten hoito on hädin tuskin eläinsuojelulain ylittävää Suomessa!”* Kommentin sisältämän ajatuksen mukaan ympäristötukiohjelma kääntyisi maataloustuottajien ympäristöystävällistä imagoa vastaan. Se osoittaisi, että maataloustuotanto ei Suomessa olekaan ollut ympäristö- ja eläinystävällistä, vaan sitä on syytä parantaa. Tämän ajatusmallin mukaan ne ohjelman toimenpiteet, jotka uhkaavat mielikuvaa suomalaisen maataloustuotannon puhtaudesta, tulee poistaa ohjelmasta.

’Eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito’ –toimenpiteen todetaan myös nostavan tuotantokustannuksia, mutta *”tuotteella ei ole mitään lisäarvoa”*. Eläinten hyvinvointiin tähtäävät tukimuodot saavat toisaalta kannatusta, sillä niiden toivotaan tukevan kansallista laatustrategiaa, parantavan pienten tilojen taloudellista tilannetta ja lisäävän luomukotieläintuottajia. Lisäksi eläinten hyvinvoinnin katsotaan parantavan maatalouden imagoa ja sillä saattaa siten olla taloudellisia vaikutuksia. Eläinten hyvinvointia edistävät viljelijät ikään kuin palkittaisiin ympäristötuella.

Maaseutukeskusten lausunnoissa hallinnollinen kehys on yleisin kehys. Muutosesityksiä perustellaan pääasiassa sekä produktionistisen kehyyksen mukaisilla että ammattikäytäntöjen

kehysten mukaisilla argumenteilla. Maaseutukeskusten lausunnoissa korostuu ohjelman arviointi käytännön toteuttamisen kannalta. Useat kommentit esitetään ”viljelijän näkökulmasta”, ja lausunnoissa annetaan ymmärtää, että maaseutukeskukset tuntevat maataloustuotannon käytännön toiminnan hyvin. Myös ohjelman taloudellisiin vaikutuksiin otetaan kantaa, joskaan ei niin paljon kuin tuottajaliittojen lausunnoissa. Maaseutukeskusten yleinen mielipide on se, ettei ohjelmasta tule tehdä liian monimutkaista ja vaikeaa, jotta viljelijät pystyvät suoriutumaan toimenpiteistä ilman kohtuuttomia ponnistuksia. Ohjelman monimutkaisuus tietenkin vaikeuttaisi myös neuvojien eli maaseutukeskusten työtä. Kommenteissa tulee esille myös huoli maatalouselinkeinon tulevaisuudesta ja imagosta. *”Maatalouden ja maaseudun selviytyminen on yhteinen kansallinen tavoite siten, että ympäristön sekä maatalouden tuotannolliset, taloudelliset ja maisemalliset arvot voidaan yhteen sovittaa.”*

Vaikka maaseutukeskukset tulkitsevat ohjelmaa samantapaisesti kuin MTK ja MTK:n alueliitot, on maaseutukeskukset selvästi heterogeenisempi lausujaryhmä kuin tuottajaliitot. Yleistä ja yhteistä tulkintaa siitä, millainen tukiohjelman tulisi olla, ei maaseutukeskuksilla ole. Maaseutukeskuksia yhdistäväksi ja toisaalta muista lausujaryhmistä erottavaksi tekijäksi voi mainita koulutuskysymysten voimakkaan esille nostamisen. Yhtenäisiä mielipiteitä maaseutukeskusten lausunnoissa esitetään myös siitä, että ohjelmasta toivotaan muodostuvan vapaaehtoisia toimenpiteitä sisältävä, sujuvasti tilojen tuotannolliseen toimintaan liitettävä sekä maanviljelijöitä tasapuolisesti ja reilusti kohteleva.

Maaseutukeskusten tulkinnan mukaan hyvä maatalouden ympäristötukiohjelma on

- helposti käytännössä toteutettava
- tilojen tuotannolliseen toimintaan helposti liitettävä
- vapaaehtoisia toimenpiteitä sisältävä
- tasapuolisesti ja reilusti erilaisia tiloja kohteleva

KEHYS	Tuottajaliitot	Ympäristö- viranomaiset	Maatalous- viranomaiset	Maaseutu- keskukset
Hallinnollinen	Yleinen	Yleinen	Hyvin yleinen	Hyvin yleinen
Taloudellinen	Hyvin yleinen	Melko yleinen	Yleinen	Yleinen
Ammatillinen	Hyvin yleinen	Olematon	Melko harvinainen	Yleinen
Ympäristön- suojelullinen	Harvinainen	Hyvin yleinen	Harvinainen	Harvinainen
Produktio- nistinen	Hyvin yleinen	Harvinainen	Melko yleinen	Yleinen
Tuotannollinen	Melko harvinainen	Harvinainen	Harvinainen	Harvinainen

Taulukko 2. Kehysten käyttö eri lausujaryhmillä.

Taulukossa 2 on esitelty yhteenvetona, kuinka runsaasti eri kehyksiä käytetään neljän eri ryhmän lausunnoissa. Hallinnollinen kehys on kaikilla ryhmillä runsaasti käytetty kehys. Tämä johtuu lausuntokäytännön luonteesta. Hallinnollista kehystä käytetään jollakin tapaa aina, kun otetaan kantaa ohjelmaluonnoksen sisältöön. Tuottajaliitoilla selvästi yleisimmin käytetyt kehykset ovat taloudellinen, ammatillinen ja produktio-nistinen kehys. Selvästi vähiten käytetty kehys on ympäristönsuojelullinen kehys. Tuottajaliitot eroavat voimakkaimmin ympäristöviranomaisista, joiden lausunnoissa yleisin kehys on ympäristönsuojelullinen kehys. Viljelijöiden ammattikehys puuttuu lähes kokonaan ympäristöhallinnon lausunnoista. TE-keskusten ja maaseutukeskusten osalta on vaikea nostaa esille dominoivaa kehystä, ellei kaikilla yleistä hallinnollista kehystä nimeä tällaiseksi. TE-keskukset ja maaseutukeskukset ovat myös sisäisesti heterogeenisimmät lausujaryhmät, joten yhteisten yleisten tai harvinaisten kehysten nimeäminen on tässäkin mielessä hankalaa.

Taulukosta käy ilmi kehysten runsaussuhteet, mutta ei sitä, millä tavoin kehyksiä on käytetty. Kehysten käyttö voi olla erilaista eri lausujaryhmillä. Esimerkiksi tuottajaliitot ja ympäristöviranomaiset käyttävät ympäristönsuojelullista kehystä usein eri yhteyksissä ja eri syistä. Samoin taloudellisen kehyksen käyttö eroaa eri lausujaryhmillä.

7. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA KESKUSTELUA

7.1. Kamppailu ympäristötukiohjelman sisällöstä ja maatalouden ympäristökysymyksen määrittelystä

Erwin Goffmanin (1974) kehysanalyysi nojaa ajatukseen, että todellisuus ei ole vakio, vaan toimijat tuottavat jatkuvasti toiminnallaan todellisuutta. Lukemattomat erilaiset toiminnot voidaan koota kehyksiksi, jotka pitävät yllä erilaisia todellisuuksia. Liikkumalla erilaisissa kehyksissä toimijat tuottavat erilaisia todellisuuksia. Kehysten käyttöä tutkimalla on mahdollista saada selville, millaista todellisuutta eri toimijat tuottavat. Tässä luvussa teen yhteenvetoa siitä, millaista todellisuutta lausujaryhmät eri kehyksiä käyttämällä luovat ja kuinka ryhmien muodostamat todellisuudet eroavat toisistaan.

Käsittämäni neljä lausujaryhmää tarkastelevat suomalaista maataloutta hieman eri näkökulmista, ja ryhmien ohjelmalle asettamat tavoitteet eroavat jonkun verran toisistaan. On kuitenkin olemassa asioita, joista kaikki ryhmät ovat ainakin periaatteellisella tasolla samaa mieltä. Suomalaisen maatalouden säilyminen tulevaisuudessa on tavoite, jonka allekirjoittavat kaikki tarkastelemani lausujaryhmät. Tämä on tuotu lausunnoissa vähintään epäsuorasti esille, vaikka ohjelmaluonnokseen kommentointi ei sitä vaadikaan. Kaikkien lausunnonantajien kesken vallitsee yhtenäinen käsitys myös siitä, että taloudellinen lisätuki on Suomen maatalouden säilymiselle välttämätön. Samoin kaikissa lausujaryhmissä esiintyy huoli siitä, että ympäristötukiohjelmasta on muodostumassa liian monimutkainen. Siitä pelätään muodostuvan byrokraattinen ja pikkutarkka, ja siten käytännöstä vieraantunut. Hyvä ohjelma olisi lausujien mukaan sellainen, joka olisi selkeä ja yksinkertainen, mutta samalla joustava ja erilaisille maataloille soveltuva. Tällaista ohjelmaa maataloustuottajien olisi helppo noudattaa, joten seuraukset sekä tiloille että ympäristölle olisivat suotuisat.

Asia, josta kaikki ryhmät ovat jotakuinkin samaa mieltä, on tuottajille suunnattavan lisäkoulutuksen tarpeellisuus. Koulutuksen tarpeellisuuden perustelut kuitenkin eroavat

ryhmien välillä. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa koulutusta perustellaan pääasiassa sen takia, että tällöin maatalouden alan eri toimijoille muodostuisi parempi käsitys maatalouden ympäristösuhteen ekologisista vaikutuksista. Ymmärrys vaikutusketjuista motivoisi tuottajia tekemään ympäristönhoitotoita. On mielekkäämpää suorittaa hoitotoimet, kun tietää miksi ne tehdään. Tämä näkemys osoittaa, että myös ympäristöhallinnossa uskotaan neuvonnan, ohjauksen ja valistuksen avulla olevan mahdollista saavuttaa ainakin osa maatalouden ympäristöpoliittisista tavoitteista. Informaatio-ohjausta ympäristöpolitiikan välineenä on ympäristöpolitiikan toimijoiden keskuudessa pidetty yleensä tehottomana, kun taas maatalouspolitiikan toimijoiden keskuudessa tämä on nähty tehokkaana asenteiden muokkaajana (Jokinen 2001b, 97-98).

Tuottajaliittojen lausunnoissa näkyy pääasiassa muita perusteluja koulutuksen lisäämiseksi. Kun viljelijöiden tietotaso ympäristöasioissa kasvaa, oletettavasti myös viljelijöiden vastuu ja samalla vapaus ympäristönhoitoasioissa lisääntyy. Oppi lisää vapautta, ja sitä tuottajat juuri toivovat ympäristötukiohjelman suhteen.

Maaseutukeskukset ovat avainasemassa koulutuskysymyksissä, koska niiden tehtävänä on koulutuksen järjestäminen. Maaseutukeskukset suhtautuvatkin koulutuksen lisäämiseen myönteisesti ja tunnustavat lisätiedon tarpeen tiloilla, mutta toteavat samaan hengenvetoon, että tällöin myös maaseutukeskusten resursseja on lisättävä. Ympäristötukiohjelmaan ei sisälly rahoitusosuutta, joka takaisi neuvontaorganisaatioille lisää resursseja, vaikka tukiohjelman koulutusvaatimukset lisääntyisivät. Siten huoli resursseista onkin maaseutukeskusten puolelta aivan oikeutettu. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa esiintyy huomautuksia, että myös maaseutukeskukset kaipaavat lisää ympäristöalan koulutusta.

Kaikki lausujaryhmät esittävät yhtenäisen näkemyksen siitä, että koulutuksen tulisi olla viljelijöitä motivoivaa ja mieluiten vapaaehtoista. Tällöin myös oppimistulokset ovat parhaita. Mutta kuinka saada viljelijät motivoitumaan sellaiseen opetukseen, jonka ympäristönsuojeluun ja luonnon itseisarvoon perustuva ideologinen lataus ei välttämättä ole

yhdenmukainen viljelijöiden kulttuurisen taustan ja heidän omaksumansa produktiivisen tuotantofilosofian kanssa?

Tuottajaliitot, maaseutukeskukset ja maatalousviranomaiset kritisoivat voimakkaimmin ohjelmaluonnosta siitä, että se on käytännöstä vieraantunut, se sisältää liian paljon muistiinpanovaatimuksia ja liian vähän vapaaehtoisuutta. Erityisesti tuottajaliitot ja maaseutukeskukset toivovat, että ohjelma sisältäisi runsaammin vapaaehtoisia toimenpiteitä. Ympäristöviranomaiset esittävät ainoana ryhmänä, että muistiinpanovaatimusten lisäämisellä voi olla myös myönteisiä seurauksia ympäristölle. Tällöin tietoja tulee kerätyksi myös sellaisista asioista, joilla on merkitystä ympäristölle, vaikka ei suoraan maataloustuotannolle. Vapaaehtoisten toimenpiteiden lisäämiseen ympäristöviranomaisten kanta on varovainen: vapaaehtoisuus motivoi, mutta ensin tulee varmistaa, että riittävät ympäristönhoitotyöt tulee kaikilla tiloilla tehdyksi. Ympäristöviranomaisten lausujaryhmä on myös ainoa ryhmä, jossa esitetään – joskin harvakseltaan – kiitosta ohjelmaluonnoksen rakenteesta. Kiitosta esitetään siitä, että vaikka ohjelmasta on monimutkaisuuden myötä kenties tulossa byrokraattinen, on se samalla ympäristönhoidon kannalta monipuolisempi.

Näkemyksiltään yhtenäisimmän lausujaryhmän muodostavat tuottajaliitot, jotka myös suhtautuvat ohjelmaan kaikkein kriittisimmin. Samaan aikaan tuottajat pyrkivät kuitenkin todistamaan, että suomalainen maatalous on ja haluaa tulevaisuudessakin olla ympäristöystävällistä. Ympäristönhoito on toteutettava kuitenkin talouden ehdoilla. Ensisijaisena päämääränä on oltava suomalaisen maatalouden kannattavuus. Tukiohjelman sisältöä tarkastellaan produktiivisesta näkökulmasta käsin. Tukea omille lausumille haetaan tiedosta, joka on hankittu käytännön maataloustyössä. MTK:n alueliitot korostavat voimakkaimmin ympäristötukiohjelman taloudellisia vaikutuksia. Ympäristö on alisteinen taloudelle.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset identifioituvat lausuntojen perusteella lähelle tuottajia. Jos lausujaryhmistä ympäristöviranomaiset ja MTK:n alueliitot ovat kauimpana toisistaan,

sijoittuvat maatalousviranomaiset tulkinnoillaan lähemmäs tuottajia. TE-keskukset nostavat muita ryhmiä voimakkaammin esille kysymyksen valvonnasta.

Ympäristöviranomaiset erottuvat lausunnoissaan jokseenkin erilleen muista keskenään homogeenisemmista ryhmistä. Ympäristöhallinnon näkemyksen mukaan ohjelman tulisi ensisijaisesti turvata riittävä ympäristönsuojelu. Maatalouden säilyminen on turvattava, mutta se tulisi tapahtua ympäristön ehdoilla. Yhtenä ongelma-kohtana nähdään se, että toimenpiteiden kaikista ekologisista vaikutuksista ei välttämättä ole olemassa yksiselitteistä tutkimustietoa. Tämä hämmentää, sillä toimenpiteisiin on vaikea ottaa kantaa, jos niiden ympäristövaikutuksista ei ole tietoa. Ympäristön asiantuntijoina ympäristöviranomaisten tulisi kuitenkin pystyä arvioimaan juuri toimenpiteiden ympäristövaikutuksia. Toisaalta epävarmuus toimenpiteiden ympäristönsuojelullisesta merkityksestä antaa aseita toimenpiteiden vastustajille. Sellaiset toimenpiteet on helppo torjua, joiden ympäristövaikutuksista ei ole varmaa tietoa. Ote erään MTK:n alueliiton lausunnosta: *”Kevennetty muokkaus ei ole uusien tutkimusten mukaan vähentänyt ravinteiden päästöjä”*. Miksi siis säilyttää toimenpide ohjelmassa? Myös ne lausujat, jotka ainakin periaatteessa kannattavat toimenpidettä, joutuvat pohtimaan, tulisiko ohjelmaan sisällyttää toimenpide, joka saattaa olla ympäristön kannalta merkityksellinen, vai tulisiko rajallisia resursseja kohdentaa ympäristönsuojelullisesti ”varmoinhin” toimenpiteisiin. Yksi ympäristöviranomaisten esille nostava ohjelmaan sisältyvä ongelma liittyy toimenpiteiden priorisointiin. Koska eri toimenpiteillä saattaa olla ristiriitaisia ympäristövaikutuksia (esim. riistanhoito/luonnon monimuotoisuus), tulisi toimenpiteiden tavoitteet asettaa tärkeysjärjestykseen.

Ympäristöviranomaiset korostavat tapauskohtaisen suunnittelun merkitystä toimenpiteiden toteuttamisessa. Tämä on varmasti ympäristön kannalta usein perusteltua, sillä maatilat ja niiden ympäristövaikutukset ovat hyvin erilaisia. Jos erillisen suunnitelman vaativia toimenpiteitä lisätään, lisätään samalla ympäristöhallinnon valtaa maatalouden ympäristöpolitiikassa. Ympäristöpolitiikan toimijat kohentaisivat siten asemaansa maatalouspolitiikan alalla, mikä on varmasti houkutteleva vaihtoehto ympäristöhallinnon sisällä.

Maaseutukeskukset asettuvat lausunnoillaan lähelle tuottajaliittojen tulkintoja. Keskeiseksi teemaksi oman työnsä kannalta maaseutukeskukset nostavat koulutukseen liittyvät kysymykset. Maaseutukeskusten neuvontatyö on EU-jäsenyyden myötä muuttunut. Tuotannon tehostamiseen liittyvä neuvonta on korvautunut ympäristötukiasioihin liittyvällä neuvonnalla. Tämä antaisi viitteitä siitä, että myös neuvontajärjestöjen ideologinen perusta olisi muuttunut tuotannon tehokkuutta korostavasta produktioistisesta tuotantofilosofiasta paremmin ympäristötukiohjelman ideologiseen perustaan soveltuvaksi. Näin ei tutkimukseni perusteella ole kuitenkaan tapahtunut, vaan neuvontaorganisaatioiden ideologinen pohja on säilynyt produktioistisen tuotantofilosofian mukaisena. Näyttää siis siltä, että vaikka organisaation tehtävät muuttuisivat nopeasti, ei aikaisemmin omaksuttuja tuotantofilosofisia periaatteita yhtä helposti hylätä.

Toisaalta tässä voi nostaa esille kysymyksen, onko ympäristötukiohjelman ideologinen pohja millään tavoin tuotantovastainen, ”antiproduktionistinen”? Jos näin todella on, voi olla hyvin vaikeaa liittää tukiohjelma ja sen sisältämät toimenpiteet aidosti maataloustuotantoon. Asian toisena puolena on kysymys siitä, onko produktioistisuus perustaltaan ”antiympäristönsuojelullista”, ja jos on, millaisia rajoituksia se asettaa ympäristönsuojeluaatteen mahdollisuuksille ylipäänsä.

Mielenkiintoinen näkemys maatalouden kehitykseen löytyy luonnonmukaisen tuotannon ja tavanomaisen tuotannon välisestä suhteesta. Tämä näkökulma esiintyy kaikkien muiden paitsi ympäristöviranomaisten lausunnoissa. Luomu-merkityistä tuotteista on muodostunut viimeisen kymmenen vuoden kuluessa ympäristöystävällisyydestään tunnettu tuoteryhmä. Jotta luonnonmukainen tuotanto säilyttäisi markkinoilla asemansa ympäristöystävällisenä tuoteperheenä, ei tavanomaisesti tuotetuista tuotteista saisi tehdä ”liian” ympäristöystävällisiä tai muuten luomun ympäristöystävällisyys hämärtyy. Siten luomun ja tavanomaisten maataloustuotteiden väliin jäävillä toimenpiteillä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia luomu - tuotannolle, sillä ne kaventavat näiden kahden tuoteryhmän välistä eroa. Tavanomaisesti tuotettujen tuotteiden on ikään kuin pysyttävä riittävän ympäristöepäystävällisinä. Tarve lisätä tavanomaisesti tuotettujen tuotteiden ympäristöystävällisyyttä olisi myös osoitus siitä, että

suomalainen maatalous ei ole ympäristöystävällistä, ja että toimenpiteitä ympäristönäkökulmien huomioonottamiseksi tulee lisätä.

Kamppailua maatalouden ympäristökysymyksen määrittelystä käydään myös lausujaryhmien sisällä. Esimerkiksi ympäristöviranomaisten lausunnoissa esiintyy erilaisia näkemyksiä toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan eläinten hyvinvointia ja viihtyvyyttä. Osassa lausunnoista eläinsuojelueettisten näkökulmien sisältyminen ympäristötukiohjelmaan on kannatettavaa ja esimerkiksi toimenpiteille kotieläinten ulkoilumahdollisuuksien parantamiseksi annetaan voimakas tuki. Osa ympäristöviranomaisista näyttää kuitenkin ajattelevan asiaa toisesta näkökulmasta: olisi parempi, jos niukat tukimäärärahat ohjattaisiin ympäristönsuojelullisesti tärkeämpiin toimiin eli mm. vesiensuojelun parantamiseen. Eläineettiset kysymykset ovat toissijaisia. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että eläinten hyvinvointia parantaviin toimenpiteisiin kielteisesti suhtautuvat lausunnonantajat suhtautuisivat kielteisesti eläinoikeuksiin yleensä. Kyse on ennemminkin siitä, että halutaan kohdentaa vähäiset resurssit mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Samaa määrittely- eli priorisointikiistaa käydään myös maisemanhoitotoimenpiteiden yhteydessä. Maisemanhoito sinänsä on kaikkien lausujien mielestä kannatettava asia. Se on kuitenkin toissijainen asia, jos sitä tarkastellaan vakavampien maatalouden aiheuttamien ympäristöhaittojen kannalta, eli esimerkiksi vesistönsuojelun näkökulmasta.

Aikaisempien tutkimusten perusteella ympäristöhallinnon on ollut vaikea hyväksyä maatalouden ympäristötukea, koska tuki on ristiriidassa ”saastuttaja maksaa” –periaatteen kanssa (Jokinen 2001b, 97). Jos maatalous nähdään myös myönteisten ympäristövaikutusten – esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden, kauniin maiseman ja puhtaan vesistön – tuottajana, tällaista ristiriitaa ei välttämättä synny, ja ”saastuttajalle” maksettava taloudellinen tuki on helpommin hyväksyttävissä. Ympäristöviranomaisten lausunnoissa esiintyy maatalouden myönteiset ympäristövaikutukset esille nostavia tulkintoja, joten pohja ympäristötukiohjelman periaatteelliselle hyväksymiselle ympäristöhallinnossa näyttäisi olevan olemassa. Toisaalta ”saastuttaja maksaa” –periaatteen hylkääminen maatalouden osalta voi olla helpotus ympäristöhallinnolle, sillä yksittäisen saastuttajan osoittaminen on erittäin vaikeaa hajakuormittavan saastuttajan kuten maatalouden yhteydessä. Yksittäisen saastuttajan

saaminen edesvastuuseen on ollut maatalouden ympäristöpolitiikassa yksi vaikeimmista kysymyksistä. Ympäristötuki on kuitenkin parempi maatalouden ympäristöpolitiikan työväline kuin ei työvälinettä lainkaan.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että maatalouden alan eri toimijat ovat jakautuneet kahtia näkemyksissään ympäristötukiohjelmasta sekä maatalouden ympäristökysymyksestä yleensä. Toisen osapuolen muodostavat tuottajaliitot, maatalousviranomaiset ja maaseutukeskukset, jotka tarkastelevat tukiohjelmaa siltä kannalta, kuinka se vaikuttaa maataloustuottajien taloudelliseen asemaan, maataloustyön käytäntöihin, maataloustuotantoon ja maataloustuotannon tulevaisuuteen. Ympäristöviranomaiset tarkastelevat ohjelmaa ensisijaisesti siltä kannalta, kuinka se vaikuttaa luontoon ja ympäristöön eli mitkä ovat sen vaikutukset ympäristönsuojelun näkökulmasta. Ympäristötukiohjelma yhdistää kaksi erilaista hallinnon alaa, eikä todellisia yrityksiä näiden kahden sektorin lähentymiseksi tehdä ainakaan maatalouden ympäristötukiohjelmaan liittyen.

7.2. Onko synteesi mahdollinen?

Ympäristöviranomaisten lausunnoissa silmiinpistävää on maanviljelijän ammatillisen kehityksen käytön vähyys. Tämän ymmärtää toisaalta hyvin. Maatalouden arkikäytännöt eivät kuulu ympäristöviranomaisten toimialaan eivätkä välttämättä asiantuntemuksenkaan alaan. Toisaalta varmasti tiedostetaan se, että muut lausujatahot pitävät huolen siitä, että maanviljelijän näkökulma tulee ohjelman valmistelussa huomioiduksi. Mutta jos jokin ryhmä pyrkisi tekemään ehdotuksia maataloustuotannon ja ympäristönhoidon yhdistämiseksi, se voisi edesauttaa kaikkia osapuolia. Jos ei muuten, niin luottamuksellisten suhteiden luomisessa muihin maatalouden ympäristökysymyksen määrittelykamppailun osapuoliin.

Mitä siis merkitsee se, että toisaalta ympäristöviranomaiset eivät tarkastele ohjelmaluonnosta elinkeinonharjoittamisen kannalta, ja toisaalta tuottajaliitot eivät juuri tarkastele asiaa

ympäristönsuojelun näkökulmasta? Ympäristö- ja maataloussektoreita ei ainakaan lähennä se, että näitä kahta usein ympäristökonflikteissa yhteen törmääviä hallinnonaloja ja hallinnonalojen näkemyksiä ei pyritäkään sovittamaan yhteen tulkinnoissa maatalouden ympäristötukiohjelmasta. Ympäristö- ja maatalouspolitiikan yhdistämisen edellytyksenä olisi eri näkökulmien yhdistäminen edes jollain tasolla. Eri näkökulmien yhteensovittaminen ei tarkoita, että osapuolten tulisi kokonaan luopua tavoitteistaan ja päämäärästään.

Maatalouden jatkumisen edellytyksenä on se, että maatalous on taloudellisesti kannattavaa eli että maataloustuottajien elämisen edellytykset säilyvät. Tämän takia olisi tärkeää, että myös ympäristökysymyksiä tarkasteltaisiin ainakin jossain määrin tuotannollisista näkökulmista käsin. Ympäristönäkökulmia pitäisi siis alkaa tarkastelemaan lähtökohdasta, jossa maatalouden jatkumisen edellytysten problematiikka on tunnustettu ja tuotannon jatkuvuus ainakin jossain määrin turvattu. Muutoin voi olla mahdoton kytkeä maataloustuotantoa ja ympäristökysymyksiä kestäväällä tavalla yhteen: tuottajat eivät yksinkertaisesti suostu neuvottelupöytään, jos heidän peruslähtökohtaansa ei huomioida. Tämän seikan takia tuotantorakennekehys – ympäristötukiohjelmaa maatalouden tuotantotoiminnasta käsin tarkasteleva näkökulma – on mielenkiintoinen kehys, kun pyritään yhdistämään maataloustuotanto ja ympäristöhoito. Mielenkiintoista lausunnoissa ei ole vain se, käytetäänkö tuotantokehystä ylipäänsä, vaan myös se, kuinka ja missä yhteyksissä sitä käytetään.

Kuinka siis tuotantokehystä aineistossani on käytetty? Vastaus on, että ei juuri lainkaan eikä ainakaan siten, että pyrittäisiin muodostamaan synteesi maatalouden tuotannollisista ja ympäristöllisistä kysymyksistä. Tähän olisi maatalouden ympäristötukiohjelman lausuntokierros antanut kuitenkin mukavat puitteet: ympäristötukiohjelmassa on kyse maatalouden ympäristösuhteesta ja lausunnoilla olisi voitu ottaa kantaa siihen, kuinka maataloustuotanto ja ympäristönsuojelu voitaisiin yhdistää. Vai onko sitten niin, etteivät lausujat itsekään usko maataloustuotannon ja ympäristöhoidon yhdistämiseen siten, että siitä hyötyisivät molemmat, tai edes siten, että kumpikaan ei kärsi?

Tähän kysymykseen löytyy lausunnoista ainakin jonkinlainen vastaus. Lausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että taloudellisesti pitkällä aikavälillä kannattavan maataloustuotannon ja ympäristönhoidon yhdistämiseen ei uskota. Ympäristönhoitotöitä tehdään, koska siitä maksetaan tuottajille ympäristötukea. Jos tuki loppuu, loppuneen ympäristönhoitokin, sillä ympäristönhoitotöillä sinänsä ei ole todellisia ja riittäviä vaikutuksia tilan tuotantotoimintaan ja siten taloudelliseen tilanteeseen. Maatilamatkailu ja muut maatalouden liitännäiselinkeinot nähdään kaiken kaikkiaan melko marginaalisena vaihtoehtona, josta voi hyötyä vain pieni osa tuottajista.

Vaikka siis ympäristöpolitiikan keinovalikoiman perusteella maatalous näyttäisi kulkevan ekologisen rakennemuutoksen polulla, tuntuvat maatalouden alan toimijat suhtautuvan asiaan epäilevästi. Uusien ympäristöhyödykkeiden tuotteistaminen todelliseksi ja kannattavaksi maataloustuotannoksi olisi varmasti tervetullut pelastaja maatalouden alalla, ja se loisi uskoa maatalouden ahtaaseen tilanteeseen. Lausujaryhmien mielestä se tuntuu kuitenkin epärealistiselta ajatukselta eikä siihen tällä haavaa uskota - vaikka ehkä haluttaisiin.

7.3. Talonpoikainen kulttuuri ja ympäristötukiohjelma: kulttuurinen hämmennys

Lopuksi tarkastelen ympäristötukiohjelmasta tehtyjä tulkintoja talonpoikaiskulttuurin teoreettista taustaa vasten ja keskityn pelkästään tuottajaliittojen lausuntoihin. Teoreettisena taustana käytän luvussa 4 esittelemiini talonpoikaisesta kulttuurista, maasuhteesta ja luontosuhteesta tehtyihin tutkimuksiin.

Tuottajaliitot eivät ole muodostaneet selvää yhtenäistä käsitystä siitä, mitkä ovat ympäristötukiohjelman kokonaisvaikutukset maataloudelle. Asia on edelleen melko uusi, eikä tukiohjelman kaikkia todellisia maataloudelle aiheutuvia vaikutuksia tiedetä. Tukiohjelmaan suhtaudutaan varovaisesti. Yksityiskohtiin esitetään runsaasti kritiikkiä, mutta kokonaisuutena ympäristötukijärjestelmään suhtaudutaan jokseenkin myönteisesti. Sen maataloudelle

aiheuttavia positiivisia vaikutuksia, etenkin taloudellisia vaikutuksia, ei voida sivuuttaa. Suhtautuminen tukiohjelmaan on siten monitahoinen.

Juuri tuottajaliitot korostavat voimakkaimmin maatalouden taloudellisen tuen tarvetta. Tukimuotona ympäristötuki on erittäin tervetullut ja sen jatkuvuus halutaan ehdottomasti taata tulevaisuudessa. Tuen ehtoihin sisältyy kuitenkin elementtejä, joita ei voi ohittaa ilman jonkinasteista maanviljelijöiden kulttuurisen ja ammatillisen identiteetin uudelleenmäärittelyä.

Maanviljelijän kulttuurisen ja ammatillisen identiteetin keskeisiä ominaisuuksia työn autonomia, riippumattomuus ja vapaus, rehellisyys, perinteet, suhde maahan, kotitilaan ja lähiympäristöön, fyysisen ja tuottavan työn arvostus sekä työn ja maatilan jatkuvuuden ideaali. Kuinka maatalouden ympäristötukiohjelma istuu tällaiseen kulttuuriseen ja ammatilliseen arvotaustaan?

Ympäristötukiohjelma on laaja. Se sisältää runsaasti yksityiskohtaisia ja erilaisiin maataloustuotantoon liittyviin työtehtäviin kohdistuvia toimenpiteitä. Maataloustuottaja joutuu siten ottamaan ohjelman toimenpide-ehdot huomioon hyvin kattavasti työssään. Tukiohjelman yksityiskohtaisuus rajoittaa maanviljelijän ammatillista vapautta. Hän ei voi enää yksin päättää työnsä toteuttamisen käytännöistä, vaan hänen on noudatettava tukiohjelman asettamia ehtoja. Ympäristötukiohjelman voi siten katsoa asettuneen ikään kuin maanviljelijän ja hänen työnsä väliin. Tilanne on verrannollinen luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen yhteydessä tehtyihin tulkintoihin, jolloin suojeluohjelma on koettu asettuneen maanomistajan ja hänen maansa väliin (ks. esim. Nieminen 1994). Maanomistajien taholta suojeluohjelma on koettu loukkaavana ja maanomistusoikeuksia väheksyvänä. Ympäristötukiohjelmassa on kyse samantapaisesta tilanteesta: se ei asetu maan ja maanomistajan väliin, vaan ennemminkin työn ja työn tekijän väliin. Talonpoikaisen kulttuurin omaavat viljelijät arvostavat oman ammattinsa autonomiaa. Ympäristötukiohjelma ulkopuolelta tulevana elementtinä rikkoo tämän maanviljelijän ja hänen työnsä välisen suhteen. Tukiohjelma tunkeutuu yksityiselle alueelle. Se on maanviljelijän ja hänen työnsä intiimin suhteen väliin tuleva ”kolmas pyörä”. Tukiohjelma murentaa viljelijän työn

autonomiia, koska viljelijä menettää näin osan itsemääräämisoikeudesta työhönsä. Se murentaa myös työn vapautta ja riippumattomuutta, sillä tukiohjelma sanelee työmenetelmiä sekä työn tekemisen aikataulua ja järjestystä. Sen henki on vahvasti ”ylhäältä ohjaava”, kuten eräässä ohjelmalausunnossa todettiin. Tällainen tilanne ei silti ole uusi maatalouspolitiikassa. Maatalouspolitiikan toimijat ovat suhtautuneet kielteisesti myös muihin hallinnollisiin määräyksiin, joita vuosien varrella on kohdennettu maataloustuotannolle. Hallinnollista kontrollia on pidetty itsenäisen elinkeinon harjoittajia loukkaavana (Jokinen 2001b, 96). Maatalouteen sovellettavaksi ympäristöpolitiikan välineeksi ympäristötukiohjelma on kuitenkin poikkeuksellisen kattava.

Ympäristötukiohjelma tunkeutuu talonpoikaisen identiteetin alueelle myös muiden talonpoikaisten arvojen kohdalla. Talonpoikaisidentiteetin omaava viljelijä arvostaa tuottavaa työtä, jonka hedelmiä hän saa kerätä syksyllä sadonkorjuun aikaan. Sekä itsensä että oman työnsä arvostus kasvaa runsaan ja laadukkaan sadon myötä. Maataloustuen, joka saattaa muodostaa merkittävän osan tuottajan taloudellisesta tulosta, ansaitsemiseksi ei enää kuitenkaan vaadita hyvää ja runsasta satoa, vaan riittää että sato täyttää sadon määritelmän ehdot ja viljely viljelemisen määritelmän ehdot. Ponnistelua paremman sadon eli paremman tulon puolesta ei tarvita, vaan sama tulo tulee käteen joka tapauksessa. Ympäristötuki, kuten muutkin maataloustukimuodot, rapauttaa työn arvostuksen perustaa, sillä ponnistelua runsaan sadon tuottamiseksi ei tarvita. Työn tekemisen motivaatioperusta murtuu, ja mikä kenties pahempaa, arvostus itseä ja omaa työtä kohtaan murtuu.

Ympäristötukiohjelman myötä maataloustuottajan produktiivinen suhde maahan joutuu uudelleenmäärittelyjen eteen. Ympäristötukiohjelmassa luonto itse on asetettu tärkeämmälle sijalle kuin luonnosta saatavat tuotteet, joita produktiivisen luontosuhteen omaava viljelijä kenties arvostaa enemmän. Luonnon arvo perustuu talonpoikaisen identiteetin mukaisesti sen tuottoon eli satoon. Ympäristötukiohjelman sisältämä ympäristöfilosofia saattaa näin ollen olla talonpoikaiselle tuotantoa korostavalle ideologialle vastakkainen.

Kattavan tukijärjestelmän myötä maatalouden fyysinen työ korvautuu henkisellä työllä, kun maataloustulo ansaitaan yhä enemmän kirjoituspöydän takana. Myös tämä asettuu poikkitelein talonpoikaisen ammatillisen identiteetin elementtien kanssa. Talonpoikaisen kulttuurisen identiteetin omaksuneille viljelijöille kirjalliset työt voivat tuntua ajantuhlaukselta. Ne eivät ole ”oikeaa”, fyysistä maataloustyötä. Koska muistiinpanoilla ei ole suoraa yhteyttä tuotannolliseen toimintaan tai ympäristönsuojeluun, ne koetaan mielivaltaisina. Lomakkeiden täyttäminen ei kuitenkaan riitä, sillä tukijärjestelmä kyseenalaistaa vielä yhden talonpoikaisen arvon: rehellisyyden. Viljelijään ei luoteta, vaan viljelytyötä valvotaan nöyryyttäväksi koetuin tarkastuskäynnein.

Tuottajaliitot pyrkivät tutkimani aineiston perusteella puolustamaan talonpoikaisia kulttuurisia ja ammatillisia arvoja. Tuottajaliittojen lausunnoissa on käytetty runsaasti tilaa talonpoikaisten arvojen puolustamiseen: vapaaehtoisuuden ja oman työn määräysvallan säilyttämiseen, tuottavan työn statuksen kohottamiseen sekä tarkastuskäyntien ja pakkokoulutuksen vähentämiseen.

Maataloustuottajien puolelta täydellinen ympäristötukiohjelman vastustus ei tule kysymykseen, sillä kuten todettu, tuen taloudellisia vaikutuksia tuottajan tulossa ei voi väheksyä. Lisäksi ympäristötukiohjelman vastustus antaisi kuvan ympäristöönsä vihamielisesti suhtautuvasta viljelijästä. Lopputuloksena on seurannut kulttuurinen hämmennys ja epätietoisuus siitä, kuinka ympäristötukeen tulisi suhtautua. Käsillä on kaksi voimakasta elementtiä: maatalouden taloudellinen jatkuvuus ja vahvat kulttuuriset arvot. Kumpi on tuottajalle tärkeämpi? Varmasti voidaan todeta ainakin se, että ympäristötukiohjelma ui talonpoikaisen kulttuurin syvissä vesissä.

8. KIRJALLISUUS

- Alanen, Ilkka 1995: Finland as a peasant society and the agrarian reforms. Teoksessa Granberg, Leo ja Nikula, Jouko (toim.) 1995: The Peasant State. The State and rural questions in 20th century Finland. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja B.20. Lapin yliopisto. Rovaniemi. 42-53.
- Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi. Maatalouden ympäristötukityöryhmä. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 1994:19. Helsinki.
- Ehdotus maatalouden ympäristötukiohjelmaksi 2000 – 2006. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 1999:13. Helsinki.
- Garfinkel, Harold 1967: Studies in ethnomethodology. Englewood Cliffs, N.J.
- Goffman, Erving 1974: Frame Analysis. An essay on the organization of experience. Northeastern University Press. Boston.
- Huvinen, Hannu 1989: Viljanviljelijöiden asenteista kansainvälisyyteen, vihreisiin teknologioihin, automatioon ja teknisiin saavutuksiin. Helsingin yliopiston neuvontaopin ja täydennyskoulutuksen keskuksen julkaisuja no. 24. Helsinki.
- Joas, Marko 2001: Reflexive Modernisation of the Environmental Administration in Finland. Essays of Institutional and Policy Change within the Finnish National and Local Environmental Administration. Åbo Akademi University Press. Åbo.
- Jokinen, Pekka 1995: Tuotannon muutokset ja ympäristöpolitiikka. Ympäristösosiologinen tutkimus suomalaisesta maatalouden ympäristöpolitiikasta vuosina 1970-1994. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C osa 116. Turku.
- Jokinen, Pekka 2001a: Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa Haila, Yrjö ja Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino. Tampere. 78-89.
- Jokinen, Pekka 2001b: Ympäristöongelmien määrittely ja politiikan keinot: esimerkkinä maatalous. Teoksessa Haila, Yrjö ja Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino. Tampere. 89-99.
- Jänicke, Martin 1990: State Failure. Policy Press. Padstow.
- Kaljonen, Minna 2000: Viljelijänäkökulmia ympäristönhoidosta. Tuottajien sitoutuminen maatalouden ympäristöohjelmaan. Suomen ympäristö 400. Suomen ympäristökeskus. Helsinki.
- Kettunen, Aija 1998: Kunnat ja ympäristökonfliktit. ACTA -sarjan julkaisuja yhdessä Åbo Akademin kanssa 96/1998. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kiijärvi, Susanna 2002: Paljon melua Naturasta. Mtk:n rooli Natura 2000 –konfliktissa. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja 69. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

- Konttinen, Esa 1999: Environmental Challenges in Finnish Countryside in the 1990s. Teoksessa Konttinen, Esa; Litmanen, Tapio; Nieminen, Matti ja Ylönen, Marja 1999: All Shades of Green. The Environmentalization of Finnish Society. Sphi. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä. 47-82.
- Kortelainen, Jarmo ja Kotilainen, Juha 1994: Ympäristön paikalliset tulkinnat. Ympäristötietoisuuden muutos tehdasyhdyskunnassa. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja 109. Joensuu.
- Kuhmonen, Tuomas; Siikamäki, Juha ja Keränen, Heikki 1994: EU:n maatalouden ympäristötuki ja sen soveltaminen Suomessa. Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 1. Sonkajärvi.
- Kuhmonen, Tuomas 1998a: Agenda 2007 – Suomen maatalouden EU-historia ja –tulevaisuus. Maaseudun tulevaisuusselvityksiä 4. Fin- Auguuri Oy. Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas 1998b: Suomen maatilojen sopeutuminen EU-jäsenyyteen. Suomen aluetutkimus FAR. Selvityksiä 16. Sonkajärvi.
- Laine, Markus ja Jokinen, Pekka 2001: Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Haila, Yrjö ja Jokinen, Pekka (toim.): Ympäristöpolitiikka: mikä ympäristö, kenen politiikka. Vastapaino. Tampere. 47-65.
- Lappalainen, Pertti 1992: Poliitiikan mahdollistuminen. Osallistuminen, suvereniteetti ja pluralistinen valtiokäsitys. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 348. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Luoma, Pentti 1993 : Maatalous ja ympäristökysymys. Lähtökohtia tutkimukselle. Oulun yliopisto, sosiologian laitos. Oulu.
- Maa-aineslaki 24.7.1981/555
- Maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä hoitavan aluehallinnon ohjauksen kehittämistä selvittäneen työryhmän muistio. Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio 2000:15. Helsinki.
- Maatalouden ympäristöohjelmaa valmisteleva työryhmä (MYTO) 1999: Ympäristötukiohjelman 2000 – 2006 luonnosversio 17.2.1999.
- Niemelä, Jari 1996: Lääninlampureista maaseutukeskuksiin. Maaseutukeskusten ja niiden edeltäjien maatalousneuvonta 1700-luvulta 1990-luvulle. Suomen Historiallinen Seura ja Maaseutukeskusten Liitto. Tampere.
- Niemi-Ilahti, Anita; Myllymäki, Outi ja Mäkinen, Anu 1997: EU ohjausstrategioiden uudistajana: taloudelliset ohjauskeinot suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikassa. Vaasan yliopiston julkaisuja 218. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Niemi-Ilahti, Anita ja Jokinen, Pekka 1999: Three Years Experience of EU Integration: The Case of the CAP and Agri-Environment Subsidies in Finland. Teoksessa Joas, Marko ja

- Hermanson, Ann-Sofie (eds.): *The Nordic Environments. Comparing political, administrative, and policy aspects.* Åbo Akademi University. Aldershot. Ashgate. 233-259.
- Nieminen, Matti 1994: *Rantojensuojeluohjelma – kilpailevia tulkintoja ja vertautumatonta rationaalisuutta.* Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisuja 59. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Palonen, Kari 1988: *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon.* Vastapaino. Tampere.
- Palviainen, Simo 1996: *Maanviljelijä ja ympäristödiskurssi. Tutkimus maasuhteen vaikutuksesta ympäristötietoisuuden muodostumiseen.* Karjalan tutkimuskeskuksen julkaisuja 113. Joensuun yliopisto. Joensuu.
- Peräkylä, Anssi 1990: *Kuoleman monet kasvot. Identiteettien tuottaminen kuolevan potilaan hoidossa.* Vastapaino. Tampere.
- Rannikko, Pertti 2000: *Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana.* Teoksessa Lappalainen, Tuomo; Letto-Vanamo, Pia; Rannikko, Pertti; Relander, Jukka ja Seretin, Leena: *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita... Eurooppa-tiedotus.* Edita. Helsinki. 41-54.
- Rosenqvist, Olli 1997: *Maatalouden alueellinen erikoistuminen Suomessa.* Vaasan yliopiston julkaisuja 219. Vaasan yliopisto. Vaasa.
- Rowling, J.K. 1999: *Harry Potter and the Prisoner of Azkaban.* Bloomsbury. London.
- Sairinen, Rauno; Viinikainen, Tytti; Kanninen, Vesa ja Lindholm, Arto 1999: *Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat.* Ympäristöministeriö. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu. Helsinki.
- Sairinen, Rauno 2000: *Regulatory reform of Finnish environmental policy.* Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Schnaiberg, Allan 1986: *The Role of Experts and Mediators in the Channelling of Distributional Conflicts.* Teoksessa Schnaiberg, Allan ja Watts, Nicholas ja Zimmermann, Klaus (eds.): *Distributional Conflicts in Environmental-Resource Politics.* St. Martin's Press. New York.
- Silvasti, Tiina 2001: *Talonpojan elämä. Tutkimus elämäntapaa jäsentävistä kulttuurisista malleista.* Suomen kirjallisuuden seuran toimituksia 821. Helsinki.
- Sovala, Markus 1994: *Suomen EU-jäsenyyden ja maataloustuki.* Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia 53. Helsinki.
- Suhonen, Pertti 1994: *Mediat, me ja ympäristö.* Kustannusosakeyhtiö Hanki ja Jää. Helsinki.
- Tauriainen, Juhani ja Tauriala, Juha 1991: *Viljelijät ja ympäristö : tutkimus maatalojen ympäristöllisestä tilasta, viljelijäin ympäristökäyttäytymisestä ja –asenteista.* Pellervo-seuran markkinatutkimuslaitos. Helsinki.

Vehkala, Minna-Maaria ja Vainio, Arttu 2000: Luonnonsuojelun yhteiskunnallinen ulottuvuus. Luonnonsuojeluohjelmien toteuttamisen sosio-ekonomiset vaikutukset Väli-Suomessa 1990-luvulla. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos. Julkaisu No 83. Vaasa.

Ympäristöhallinnon uudistaminen 1994. Ympäristöhallinnon uudistamisprojektin loppuraportti 16.6.1994. Muistio 4 / 1994. Ympäristöministeriö. Helsinki.

LIITE 1 Maatalouden ympäristötukiohjelma 2000 – 2006

PERUSTUKI

Pakolliset toimenpiteet

1. Viljelyn ympäristösuunnittelu ja seuranta
2. Peltokasvien peruslannoitus
3. Kasvinsuojelu
4. Pientareet ja suojakaistat
5. Luonnon monimuotoisuus ja maiseman ylläpitäminen
6. Kotieläintilan perustoimenpiteet

Lisätoimenpiteet

1. Tarkennettu lannoitus
2. Viljelyn monipuolistaminen
3. Peltosten talviaikainen kasvipeitteisyys ja kevennetty muokkaus
4. Kotieläintilan lisätoimenpiteet
5. Maatilan monimuotoisuuskohteet
6. Viljelykiertosuunnitelma
7. Ravinteiden huuhtoutumisen vähentäminen puutarhatuotannossa
8. Puutarhakasvien kasvinsuojelutoimenpiteet

ERITYISTUKISOPIMUKSET

1. Suojavyöhykkeiden perustaminen ja hoito
2. Kosteikon ja laskeutusaltaan perustaminen ja hoito
3. Muut valumavesien käsittelymenetelmät
4. Luonnonmukainen tuotanto
5. Pohjavesialueen peltoviljely
6. Lannan käytön tehostaminen
7. Perinnebiotoopit
8. Muu luonnon monimuotoisuus
9. Maiseman kehittäminen ja hoito
10. Alkuperäisrotujen kasvattaminen
11. Alkuperäiskasvien viljely
12. Happamuuden alueellinen vähentäminen

LIITE 2 Maatalouden ympäristötukiohjelmaluonnos 2000 - 2006

PERUSTUKI

Pakolliset toimenpiteet

1. Viljelyn ympäristösuunnittelu ja seuranta
2. Lannoitusrajoitukset
3. Torjunta-aineiden käyttö
4. Pientareet ja suojakaistat
5. Kotieläintilan toimenpiteet
6. Maisema ja luonnon monimuotoisuus

Valinnaiset toimenpiteet

1. Viljelykiertosuunnitelma
2. Luonnonmukainen tuotanto
3. Tuotannon laajaperäistäminen
4. 5-vuotiset lannoittamattomat nurmet ja tulvaniityt
5. Monivuotiset viherkesannot
6. Peltujen talviaikainen kasvipeitteisyys ja syyskynnöstä luopuminen
7. Kotieläintilan ammoniakkipäästöjen vähentäminen
8. Lannan syyslevityksestä luopuminen
9. Lannan käytön tehostaminen
10. Kotieläinten ”eläinsuojelumääräykset ylittävä hoito”
11. Monimuotoisuusalueet ja -käytävät

ERITYISTUKISOPIMUKSET

1. Suojavyöhykkeiden perustaminen ja hoito
2. Laskeutusaltaan ja kosteikon sekä tulvaniityn perustaminen
3. Valumavesien keräys ja kierrätys (Säätösaloitus, säätökastelu ja kuivatusvesien kierrätys)
4. Kalkkisuodinoitus
5. Happamat sulfaattimaat
6. Perinnebiotoopit
7. Muu luonnon monimuotoisuus
8. Maisemanhoito
9. Alkuperäisrotujen kasvattaminen
10. Alkuperäiskasvien viljely

LIITE 3 Lausunnonantajat

Tutkimusaineistona käyttämäni lausunnonantajat

Tuottajaliitot

1. MTK – Etelä-Häme
2. MTK - Uusimaa
3. MTK – Pohjois-Savo
4. MTK – Kymenlaakso
5. MTK – Varsinais-Suomi
6. MTK – Etelä-Pohjanmaa
7. MTK – Etelä-Savo
8. MTK – Etelä-Karjala
9. MTK – Keski-Pohjanmaa
10. MTK - Lappi
11. Maa – ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, sisältäen
 - 11.a. johtokunta,
 - 11.b. viljavaliokunta
 - 11.c. perunavaliokunta
 - 11.d. sokerijuurikasvaliokunta
 - 11.e. puutarhavaliokunta
 - 11.f. luonnonmukaisen tuotannon valiokunta
12. MTK – Pohjois-Pohjanmaa
13. MTK – Kainuu
14. MTK – Satakunta
15. MTK – Pohjois-Karjala
16. MTK - Pirkanmaa
17. Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, SLC (MTK:n ruotsinkielinenrinnakkaisjärjestö)
18. Österbottens svenska producentförbund r.f. (SLC:n alainen; yksi neljästä alueliitosta)
19. Åbolands svenska lantbruksproducentförbund r.f. (SLC:n alainen)
20. Nylands svenska lantbruksproducentförbund, NSP (SLC:n alainen)

Ympäristöviranomaiset

1. Ympäristöministeriö
2. Suomen ympäristökeskus
3. Etelä-Savon ympäristökeskus
4. Pohjois-Savon ympäristökeskus
5. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
6. Uudenmaan ympäristökeskus
7. Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
8. Keski-Suomen ympäristökeskus
9. Länsi-Suomen ympäristökeskus
10. Pirkanmaan ympäristökeskus
11. Lounais-Suomen ympäristökeskus
12. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus

13. Lapin ympäristökeskus
14. Hämeen ympäristökeskus

Maatalousviranomaiset

1. Österbottens TE –central
2. Varsinais-Suomen TE –keskus
3. Kaakkois-Suomen TE –keskus
4. Pohjois-Karjalan TE –keskus
5. Hämeen TE –keskus
6. Satakunnan TE –keskus
7. Uudenmaan TE –keskus
8. Lapin TE –keskus

Maaseutukeskukset

1. Svenska lantbrukssällskapens förbund, SLF (ruotsinkielinen maatalousneuvonnan keskusjärjestö)
2. Pohjois-Savon Maaseutukeskus
3. Farma Maaseutukeskus
4. Kainuun Maaseutukeskus
5. Keski-Pohjanmaan Maaseutukeskus
6. Etelä-Karjalan Maaseutukeskus
7. Pohjois-Karjalan Maaseutukeskus
8. Oulun Maaseutukeskus
9. Uudenmaan Maaseutukeskus
10. Hämeen Maaseutukeskus
11. Etelä-Pohjanmaan Maaseutukeskus
12. Satakunnan Maaseutukeskus
13. Maa- ja kotitalousnaisten Keskus (Maaseutukeskusten liiton alainen)
14. Österbottens Svenska Lantbrukssällskap (SLF:n alainen; yksi neljästä alueliitosta)
15. Maaseutukeskusten liitto

Yhteensä:

Tuottajaliitot	26 kpl
Ympäristöviranomaiset	14 kpl
Maatalousviranomaiset	8 kpl
Maaseutukeskukset	15 kpl
Yhteensä	63 kpl