

MINNA KALJONEN

Ympäristöpolitiikkakeskus, Suomen ympäristökeskus

Maatalouden ympäristöpolitiikka puun ja kuoren välissä

Puheenvuoro perustuu kirjoittajan Tampereen yliopistossa pitämään Lectio Praecursoriaan. Väitös *Caught between complexity and standardisation. Study on the institutional ambiguities of agri-environmental policy implementation in Finland* hyväksyttiin 8.4.2011. Vastaväittäjänä toimi Dr. Carol Morris Nottinghamin yliopiston maantieteen laitokselta ja kustoksena professori Yrjö Haila Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitokselta.

Maatalouden ympäristökuormitus asettaa ison haasteen ympäristöpolitiikalle. Tilanne Paimionjoella tekee tämän näkyväksi. Paimionjoki on yksi merkittävimmistä Saaristomeren kuormittajista. Joessa kulkeva fosfori on pääosin peräisin alueen savisilta pelloilta, jotka ovat luonnostaan ravinne-rikkaita ja hedelmällisiä. Virtaamakorjattujen seuranta-tulosten mukaan ravinnepitoisuuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana (Rankinen ym. 2010). Paimionjoen fosforikuormitusta on ollut hyvin vaikea saada kuriin, vaikka lähes kaikki alueen viljelijät ovat liittyneet maatalouden ympäristötuen piiriin ja toteuttaneet siinä vaaditut toimet.

Vuonna 1995 voimaan astunut maatalouden ympäristötuki toi merkittävän muutoksen suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikkaan. Ympäristötuen periaatteiden mukaan viljelijöille on korvattava ympäristöhyötyjen tuottamisesta ja ympäristöystävällisten viljelymenetelmien harjoittamisesta aiheutuvat kulut. Suomessa viljelijöillä on mahdollisuus liittyä joko perus- tai erityistu-

keen. Näistä erityisesti perustuki on ollut menestys. Alusta alkaen yli 90 prosenttia suomalaisista viljelijöistä on liittynyt tuen piiriin ja arvioinut muun muassa siinä vaadittavien lannoitustasojen noudattamisen kannattavaksi. Myyntitilastojen mukaan lannoitteiden käyttö onkin vähentynyt merkittävästi. Kiinnostus erityistukia kohtaan on vaihdellut voimakkaammin eri alueiden ja toimenpiteiden välillä. Ympäristötukeen on käytetty julkisia varoja noin 300 miljoonaa euroa vuosittain, mikä on reilu kolmasosa Suomen valtion ympäristönsuojeluun ohjatusta budjetista.

Nämä ovat merkittäviä lukuja – yleisesti ottaen. Kaikesta ympäristötukeen suunnatusta rahasta, resursseista ja kehitystyöstä huolimatta ympäristökuormitus ei ole kuitenkaan vähentynyt odotetusti. Tilanne Paimionjoella on pahin mahdollinen esimerkki täyttymättömistä odotuksista.

Maatalouden ympäristöongelmien ratkaisu on joutunut vastakkain institutionaalisen epämääräisyyden (Hajer 2003; 2006) kanssa. Nykyiset, valalla olevat poliittiset instituutiot ja käytänteet eivät yksin kykene tuottamaan lupaamia tuloja; tarvitaan uudenlaisia instituutioita, käytänteitä ja merkitysjärjestelmiä. Väitöstutkimuksessani etsin avauksia tähän haasteeseen (Kaljonen 2011).

Kun vuosituhaten vaihteessa aloitin väitöstutkimustani, politiikan valmistelussa tehdyt kompromissit nähtiin suurelta osin syynä ympäristötuen heikkoon vaikuttavuuteen. Niiden tuloksena toimenpiteet olivat jääneet liian vaatimatomaksi ja tuesta oli tullut vain uudenlainen tapakanavoidsa tulotukea maataloilille. Julkisessa keskustelussa viljelijät nähtiin vain edunsaajina ja

haluttomina muuttamaan viljelymenetelmiään ympäristöystävällisemmiksi.

Aloittelevana tutkijana en ollut tyytyväinen näihin selityksiin. Ne perustuivat kovin lineaarisiin käsityksiin siitä, miten inhimillinen toiminta, politiikka ja ympäristömuutokset kietoutuvat toisiinsa. Se tosiasia, että ympäristötukia käytettiin korvaamaan tulonmenetyksiä, joita Suomen liittyminen osaksi Euroopan yhteistä maatalousmarkkina-aluetta ja politiikkaa aiheutti, on yksi osa selitystä. Se ei kuitenkaan selitä kaikkea. Silloin – ja tänään yhä voimakkaammin – olin varma, että ratkaisujen löytäminen maatalouden ympäristöongelmiin vaatii paljon enemmän työtä kuin vain oikeiden toimenpiteiden toteuttamista yksittäisillä pelloilla ja yleisten asenteiden muuttumista.

Toimeenpanon politiikka

Ympäristötuet ovat periaatteessa vapaaehtoisia. Ne ohjaavat yksittäisten viljelijöiden toimia pelloilla ja heidän aktiivista vuorovaikutustaan luonnon kanssa. Tällaisessa tapauksessa politiikan toimeenpanovaihe voi muodostua kriittiseksi politiikan vaikuttavuuden kannalta. Se, miten toimenpiteet on integroitu osaksi tuotantoa yksittäisillä tiloilla, ja miten ne on koordinoitu paikallisesti ja alueellisesti, vaikuttaa suoraan ympäröivään luontoon. Olkoon se joki, joka virtaa edelleen Itämereen tai niitty, joka muodostaa osan laajempaa maisemarakennetta.

Väitöstutkimuksessani väitän, että politiikan toimeenpanovaihe on muodostunut kriittiseksi myös toisessa merkityksessä. Tutkimustulosteni mukaan ympäristötuen toimeenpanon aikana eri toimijat eivät ainoastaan etsi parhaita sovellusmahdollisuuksia politiikkakeinoille; samanaikaisesti he myös neuvottelevat ympäristönhoidon merkityksestä ja tavoista sekä uudistavat käsityksiä oikeudenmukaisesta ympäristöpoliittisesta interventioista.

Myös politiikan tutkija Maarten Hajer (2003; 2006) on korostanut, että kun politiikkaa tehdään institutionaalisen epämääräisyyden tilassa, meidän on uudella tavalla tunnistettava politiikkaprosessien poliittisuus. Poliitiikkaa ei tehdä vain ja ainoastaan tavoitteita muotoiltaessa, se voi piiloutua yllättäviin ja ennalta arvaamattomiin paikkoihin. Tämänkaltaisten poliittisten prosessien havaitseminen ja ym-

märtäminen vaatii ympäristöpolitiikan tutkimukselta metodologista ja käsitteellistä uudistumista. Väitöstutkimuksessani etsin näitä metodologisia ja käsitteellisiä avauksia seuraamalla ympäristötuen toimeenpanoa käytännössä. Seuraan, 1) miten ympäristötuen toimeenpanosta vastaavat viranomaiset ja neuvot ovat kääntäneet politiikan tavoitteet käytäntöön ja miten ovat muotoutuneet suhteessa toisiinsa; 2) miten viljelijät ovat kääntäneet tukiehdot osaksi viljelykäytäntöjään sekä 3) miten eri toimijat on tuotu yhteen neuvottelemaan ympäristönhoidosta toimeenpanon aikana. Seurasin toimeenpanokäytäntöjä Etelä-Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa vuosina 2000–2006.

Toimeenpanossa neuvotellaan ympäristönhoitoon sitoutumisen merkityksestä

Tutkimustulosten mukaan ympäristötuen toimeenpano on synnyttänyt poliittisen tilan, missä neuvotellaan siitä, mitä sitoutuminen ympäristönhoitoon merkitsee. Viljelijät kritisoivat ympäristötukea liian kaavamaisista ratkaisuista. Ne eivät kannusta ympäristönhoidon tilakohtaiseen kehittämiseen. Tästä tutkimukseen osallistuneet viljelijät olivat hämmentävän yksimielisiä.

Tuen standardoidut ympäristönhoitomenetelmät ja tuloluulliset elementit ovat asettaneet käsitykset perinteisestä hyvästä maataloudesta uuteen valoon. Osa tilan tuloista muodostuukin ympäristönhoidosta, ja viljelyyn tarvitaan viljelyteknisen ja kokemuseräisen tiedon lisäksi myös tietoa erilaisista tukimahdollisuuksista ja uusista ympäristöteknologisista ratkaisuista. Liittyessään ympäristötukeen viljelijät joutuvat ottamaan näihin kaikkiin kysymyksiin kantaa ja tulkitsemaan, mitä ympäristönhoitoon sitoutuminen oikeastaan merkitsee. Viljelijöiden uudelleen tulkinnat eivät tyhjene ympäristönhoidon ja tuotannon väliseen kahtiajakoon vaan korostavat ympäristönhoidon tapaus- ja tilakohtaista luonnetta.

Tutkimuksessani havaitsin tiettyjä käytäntöjä, jotka ovat mahdollistaneet herkistymisen ympäristönhoidon tapaus- ja tilakohtaisuudelle. Kunnallisten maaseutusihenteerien ja -neuvojen merkitys korostui politiikan ja käytännön välisinä tulkkeina.

Myös paikalliset projektit ja suunnitelmat, kuten suojavyöhykkeiden ja luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitelmat, ovat auttaneet linkittämään tilakohtaiset toimet ympäristön kannalta merkittävään kollektiiviseen toimintaan. Nämä käytänteet ovat osoittautuneet tärkeiksi kohdennettaessa toimia ympäristön kannalta kriittisille alueille, mutta myös rakennettaessa luottamusta eri toimijoiden välille.

Rutiinit ylläpitävät valtarakenteita

Tutkimustulokset korostavat, että ympäristöpolitiikkaa kehitettäessä on tärkeää tunnistaa myös rutiinien merkitys politiikkaprosesseissa. Maatalouden ympäristötuen toimeenpanossa maataloushallinto on ottanut vastuun perustuen toteutuksesta, kun taas ympäristöhallinnon toimet ovat keskittyneet erityistukien toimeenpanoon. Tutkimustulosten mukaan työnjako eri tukimuotojen välillä toi aluksi nämä kaksi sektorihallintoa tiiviimpään yhteistyöhön keskenään. Rutinoituessaan työnjako on kuitenkin muuttunut politiikan sisäistä kehitystä jähmettäväksi voimaksi.

Maataloushallinnon toimet vahvistavat ympäristötuen tulonjakoon ja kansalliseen tasavertaisuuteen liittyviä tavoitteita. Ympäristöhallinnon toimet erityistukien toimeenpanossa taas keskittyvät irrallisten peltolohkojen tasolle. Rutinoituessaan toimeenpanotehtävät tuottavat jaon tuotannollisten ja ympäristönhoidollisten pyrkimysten välille aina uudelleen ja uudelleen. Samalla ne vahvistavat maatalouden ympäristöpolitiikassa vallalla olleita toimintamalleja ja toimijoiden välisiä suhteita: ympäristöasiat jäävät maatalouden tulonjakoon liittyvien kysymysten jalkoihin.

Kohti refleksiivistä ympäristöpolitiikkaa

Tulevaisuuden ympäristöpolitiikkaa kehitettäessä on tärkeää tunnistaa, miten vallalla olevia ympäristöhallinnan toimintamalleja uudistetaan, kyseenalaistetaan tai voimistetaan politiikan toteuttamisessa. Näiden elementtien välisten jännitteiden kriittinen arviointi on herkä ja refleksiivisen ympäristöpolitiikan edellytys.

Vuoden 2009 lopulla hyväksytyt vesienhoito-ohjelmat esittävät Paimionjoen veden tilan parantamiseksi maatalouden toimenpiteiden kustan-

nus-tehokkaampaa kohdentamista. Toimenpiteiden kohdentaminen on nähty ratkaisuna laajemminkin ympäristötuen käytön tehostamisessa. Nämä vaateet kuulostavat hyvin perustelluilta ja kohtuullisilta. Tutkimustulosteni perusteella niissä piilee kuitenkin riskinsä.

Ellei ympäristötukikeinoja uudisteta radikaalisti, kohdentamisyhkymykset voivat päätyä vain voimistamaan ympäristötukeen sisäänrakennettua kahtiajakoa tulonjaollisten ja ympäristöllisten tavoitteiden välillä. Tulokset muistuttavat meitä myös siitä, että toimenpiteiden tehokkaampi kohdentaminen edellyttää myös politiikkakeinoilta ympäristönhoidon tapauskohtaisuuden tunnistamista. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristöpolitiikan on havaittava herkemmin maatalouden tuotantorakenteessa ja markkinoilla tapahtuvat muutokset, sillä ne vaikuttavat oleellisesti ympäristönhoidon ehtoihin tiloilla.

Ympäristöpoliittiset ratkaisut tulisi nähdä yhteenkietoutumina, joiden kestävyys ja vaikuttavuus riippuvat niistä koetteluista, joita ne ovat läpikäyneet. Tämänkaltaisen ontologin siirtymä edellyttää uusiutumista ympäristöpolitiikalta, mutta myös sitä tutkivilta tieteiltä. Toivon, että tutkimukseni tarjoaa joi-takin tienviittoja tämän haasteen toteuttamiseksi.

LÄHTEET

- Hajer, Maarten 2003. Policy without Polity. *Policy Analysis and the Institutional Void*. *Policy Sciences* 36: 175–195.
- Hajer, Maarten 2006. The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7(1): 41–55.
- Kaljonen, Minna 2011. Caught between standardization and Complexity. Study on the institutional ambiguities of agri-environmental policy implementation in Finland. *Acta Universitatis Tamperensis* 1594. University of Tampere. Tampere University Press – Juvenes Print, Tampere. Saatavissa: <http://acta.uta.fi/english/teos.php?id=11425>. [Viitattu 3.6.2011].
- Rankinen, Katri, Petri Ekholm, Heidi Sjöblom, Hannu Rita & Ljudmila Vesikko 2010. Ainevirtaamat valuma-alueella ja niihin vaikuttavat tekijät. Teoksessa: Aakkula, Jyrki, Tarja Manninen & Minna Nurro (toim.). *Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden seuranta tutkimus (MYTVAS 3) – VäliRaportti*. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 1/2010. Helsinki.