

HANNA MELA, SUVI HUTTUNEN JA MIKAEL HILDÉN
Suomen ympäristökeskus (SYKE), ilmastonmuutoksen ohjelma

Miten erilaiset politiikat vaikuttavat pellonraivaukseen?

Suomessa erityisesti eloperäisten maiden raivaus pelloiksi on 2000-luvun aikana lisännyt maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä, vaikka tavoitteeksi on asetettu päästöjen vähentäminen. Pellonraivausta rajoittamalla voitaisiin kustannustehokkaasti estää maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä kasvamasta edelleen. Pellonraivaukseen vaikuttavat mm. maatalouspolitiikka, ympäristöpolitiikka ja ilmasto-
politiikka. Ohjaukeinojen vaikutukset ovat joskus ristiriidassa keskenään eri politiikka-alueiden välillä tai saman politiikka-alueen sisällä. Tämä vähentää politiikan vaikuttavuutta, ja ohjaus voi näyttäytyä epäjohtonmukaisena toimijatasolla. Tässä katsauksessa tarkastellaan pellonraivaukseen vaikuttavaa politiikkaohjausta, sen vaikutuksia ja sitä, miten maatalousyrittäjät ja paikallisen ja alueellisen tason virkamiehet ohjauksen kokevat.

Tavoitteet maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ovat nostaneet lisääntyvän pellonraivauksen merkittäväksi ongelmaksi maataloussektorin ilmastopolitiikan kannalta Suomessa (Regina ym. 2014). Valtakunnallisella tasolla maatalousmaan pinta-ala on pysynyt melko lailla muuttumattomana parin viime vuosikymmenen ajan. Uutta peltoa on toisaalla poistunut käytöstä, ja joillakin alueilla puolestaan on raivattu uutta peltoa erityisesti eloperäisiltä mailta. Hiiltä vapautuu raivauksen jälkeen eloperäisiltä mailta huomattavasti enemmän kuin kivennäismailta, ja eloperäis-

ten maiden osuus on suuri niillä alueilla, joilla pellonraivausta harjoitetaan eniten. (Regina ym. 2014). Viljely eloperäisillä maillo tuottaa noin puolet Suomen maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä (Tilastokeskus 2013). Onkin arvioitu, että pellonraivauksen ehkäiseminen eloperäisillä maillo on yksi vaikuttavimpia ja kustannustehokkaimpia keinoja hillitä maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä Suomessa (Regina ym. 2009).

Peltoalaan on pyritty eri aikoina vaikuttamaan monin tavoin osana maatalouspolitiikkaa. Valtakunnallisesti pellonraivaukseen kannustettiin vuosina 1950–1955 erityisellä uudisraivauspalkkiolla. Sittenmin pellonraivausta rajoitettiin muun muassa tekemällä se luvanvaraiseksi vuonna 1986 (Niemelä 2008). Lakiin maataloustuotannon ohjaamisesta ja tasapainottamisesta annetun lain muuttamisesta (2/1987) sisältyi myös peltojen metsityspalkkio, ja laki pellonraivauksen määrääkaisesta rajoittamisesta säädettiin 1991 (1385/1991). 2000-luvulla metsämaan raivaamiselle pelloksi ei ole enää tarvinnut varsinaista lupaa, vaan maanomistajan ilmoitus maankäyttömuodon muutoksesta on riittänyt. Tällä hetkellä vallitseva politiikka ei suoraan kannusta pellonraivaukseen, ja esimerkiksi uusi pelto ei ole vuoden 2004 jälkeen yleensä saanut tukioikeutta. Eräät kunnat ovat tästä huolimatta tukeneet pellonraivausta, esimerkiksi vuonna 2013 Iin, Pudasjärven, Simon, Utajärven ja Vaalan kuntayhtymä

tuki raivausta rahallisesti (Pudasjärvi, kaupungin-hallituksen pöytäkirja 19.03.2013). Pellonraivaus on yleisintä maidontuottajien keskuudessa ja on siten keskittynyt Suomessa samoille alueille kuin lypsykarjatalous: Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalle sekä Pohjois-Savoon. 2000-luvulla raivatuista pelto-ohkoista noin 30 prosenttia sijaitsee eloperäisillä turvemaidella, kun turvemaiden osuus kokonaispeltoalasta on vain 10 prosenttia (Niskanen & Lehtonen 2014). Huolimatta siitä, ettei raivatulle pellolle saa tukioikeutta, viljelijöiden kohtaamien erilaisen ohjauskeinojen yhteisvaikutus tekee pellonraivauksesta monissa tapauksissa varteenotettavan vaihtoehdon.

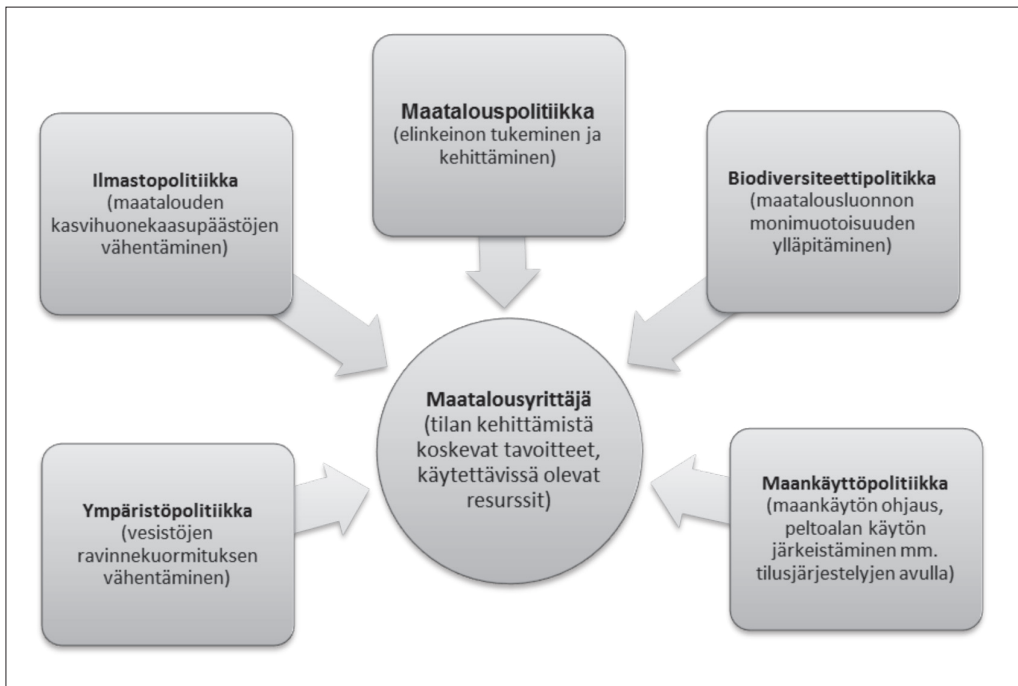
Nykyään peltoa raivataan Suomessa monista eri syistä. Taustalla ovat muun muassa karjatalouden voimakas alueellinen keskittyminen pohjoiseen Suomeen ja tilakoon kasvu tuottavuuden lisäämiseksi, jolloin peltomaan kysyntä kasvaa näillä alueilla. Laajentavien tilojen rajalliset mahdollisuudet saada lisämaata riittävän läheltä tilakeskusta lisäävät painetta pellonraivaukselle (Kivimaa ym. 2012). Myös ympäristönsuojelun vaatimusten kehittyminen, erityisesti lannanlevitystä koskevien rajoitusten kautta, vaikuttaa peltoalan tarpeeseen. Maatilojen ympäristölupa edellyttää tiettyä lannanlevitysalaa eläinyksikköä kohti, jolloin karjatilaa laajentaminen aiheuttaa usein tarvetta myös peltoalan lisäämiselle. Lisäksi maatalouspolitiikka heijastuu pellon kysyntään: pinta-alaperusteinen maataloustuki mahdollistaa toimeentulon myös viljelijöille, jotka eivät tavoittele korkeita hehtaarisatoja. Tämä voi hidastaa pellon siirtymistä aktiiviviljelijöille ja siten lisätä tarvetta pellonraivaukselle laajentavilla aktiivituloilla. Investointituet, joita maksetaan laajentavien tilojen rakennusinvestoinneille, puolestaan kannustavat merkittävästi karjatilaa laajentamiseen (Pyykkönen ym. 2010). Tässä katsauksessa haemme vastausta siihen, kuinka johdonmukaista pellonraivaukseen vaikuttava politiikkaohjaus on hallinnon ja maatalousyrittäjän näkökulmasta ja miten johdonmukaisuutta voisi parantaa. Keskitymme erityisesti Pohjois-Pohjanmaalla toimintaansa laajentaviin aktiiviviljelijöihin. Katsaus pohjautuu työhön, jota on tehty Maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa POLKEVA-hankkeessa.

Maatalousyrittäjän monen politiikan ristipaineissa

Tarkastelemme pellonraivausta politiikan johdonmukaisuuden eli politiikkakoherenssin näkökulmasta, keskittymällä siihen, millaisia signaaleja eri politiikka-alueet ja niistä kumpuavat ohjauskeinot antavat toimijoille (May, 2006; Mickwitz ym. 2009). Poliittikkajohdonmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että eri politiikka-alueet ja ohjauskeinot ovat keskenään sopusoinnussa ja antavat toimijoille yhtenäisiä viestejä eivätkä kannusta keskenään ristiriitaisiin toimintoihin. Johdonmukaisen politiikan ajatellaan yleensä olevan vaikuttavampaa ja kustannustehokkaampaa, kun eri politiikka-alueet ja ohjauskeinot tukevat toisiaan sen sijaan että ne heikentäisivät toistensa vaikutuksia. Täydellisen politiikkajohdonmukaisuuden saavuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollista eikä edes tavoiteltavaa, sillä politiikan eri osa-alueiden tavoitteisiin sisältyy aina jonkinasteisia ristiriitoja (Jordan ja Halpin 2006). Tästä huolimatta on hyödyllistä tunnistaa mahdollisia ongelmia politiikkajohdonmukaisuudessa ja pyrkiä vähentämään niitä (Kivimaa ym. 2012).

Poliittikkajohdonmukaisuutta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta: hallinnonalojen välinen eli ulkoinen politiikkakoherenssi on johdonmukaisuutta kahden tai useamman hallinnonalan, esimerkiksi maatalous- ja ilmastopolitiikan välillä, kun taas hallinnonalakohtainen eli sisäinen koherenssi tarkoittaa johdonmukaisuutta yhden politiikka-alueen tavoitteiden, keinojen ja toimeenpanon sisällä (Nilsson ym. 2012). Poliitiikan johdonmukaisuutta voidaan tarkastella myös ajallisesti (Carbone ym. 2008). Ajallinen politiikkajohdonmukaisuus tarkoittaa, että ohjauskeinojen kehitys on riittävän ennustettavaa toimijoiden näkökulmasta, mikä helpottaa toiminnan suunnittelua pidemmällä aikavälillä. Toisaalta vaikuttavan politiikan luonteeseen kuuluu myös nopeisiin muutoksiin reagoiminen, jolloin politiikan ennustettavuus pakostikin kärsii (Kivimaa ym. 2012).

Yksi tärkeä näkökulma politiikkakoherenssiin on, miten ohjaus koetaan toimijatasolla (Huttunen ym. 2014), eli tässä tapauksessa se, miten viljelijät ja karjankasvattajat, joiden elinkeinon sääntely suoraan vaikuttaa, näkevät sen. Onko ohjaus hei-



KUVA 1. Maatalousyrittäjän elinkeinoon kohdistuvat politiikka-alueet, jotka vaikuttavat pellonraivaukseen

dän mielestään oikeutettua ja johdonmukaista? Toimijatasolla politiikan johdonmukaisuus voi näyttäytyä hyvinkin erilaisena kuin hallinnon tasolta tarkasteltuna. Toimijat kykenevät parhaiten kertomaan, mitkä ohjauskeinot ja tavoitteet todella ovat heidän kannaltaan olennaisia, ja kuinka ohjauksen mahdollinen ristiriitaisuus tai johdonmukaisuus ilmenee. Lisäksi toimijoiden voidaan ajatella kykenevän osoittamaan syitä ja sitä kautta myös ratkaisukeinoja ongelmallisiksi koettuihin ohjauksen ristiriitoihin (Huttunen ym. 2014). Toisaalta eri toimijat voivat kokea ohjauksen eri tavalla johdonmukaiseksi tai ristiriitaiseksi riippuen heidän omasta toiminnastaan ja tavoitteistaan. Myös ympärillä olevien maatalousyrittäjien toiminta vaikuttaa siihen, millaisen ohjauksen kukin kokee epäjohdonmukaisena. Mikäli toisten toiminta on ristiriidassa omien tavoitteiden kanssa ja heikentää mahdollisuuksia tehdä itselle sopivia päätöksiä, ohjaus näyttyy yksittäisen maatalousyrittäjän näkökulmasta epäjohdonmukaisena.

Pellonraivaus liittyy välillisesti useaan politiikka-alueeseen ja erilaisiin, joskus keskenään ristiriidassa oleviin tavoitteisiin: pyritään suojelemaan vesistöjä ravinnekuormitukselta, vähentämään maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä, ylläpitämään maatalousluonnon monimuotoisuutta ja samalla säilyttämään maatalous taloudellisesti kannattavana elinkeinona (Kuva 1). Jokaisella politiikka-alueella on omat tavoitteensa, ohjauskeinonsa ja toimeenpanokäytäntönsä. Esimerkiksi vesistöjen ravinnekuormitukseen on pyritty vaikuttamaan yhdistelemällä taloudellisia keinoja (maatalouden ympäristötuki) ja hallinnollisia määräyksiä (ympäristönsuojelulain määräykset lannanlevityksestä). Maatalousluonnon monimuotoisuutta on pyritty edistämään ympäristötuella. Erityisesti maatalouteen kohdistuvia ilmastopoliittisia toimenpiteitä on tähän asti ollut verrattain vähän. Toimenpiteet, jotka kannustavat uusiutuvaan energian tuotantoon ja käyttöön sekä energian säästöön ovat vaikuttaneet yleisesti myös maatalouteen, mutta eivät

juurikaan peltoalaan tai sen käyttöön.

Tässä katsauksessa toimijoiden näkemyksiä peltonraivauksen syistä ja koko peltomaan riittävydestä koottiin haastattelujen ja työpajakeskustelujen avulla. Niiden pohjalta välittyi kuva monitahoisesta toimintaympäristöstä, jossa peltomaan saatavuus kietoutuu ympäristöpoliittiseen ohjaukseen ja maatalouspolitiikkaan.

Aineisto ja menetelmät

Aineisto koostuu haastatteluista ja työpajakeskusteluista (Taulukko 1). Hankkeessa haastateltiin useita toimijoita: karja- ja kasvinviljelytilallisia sekä paikallisia ja alueellisia maaseutu- ja ympäristöviranomaisia Pohjois-Pohjanmaalta. Lisäksi järjestettiin kaksi työpajaa Seinäjoella ja Nivalassa, joissa peltonraivaukseen vaikuttavat syyt ja niiden ratkaisukeinot olivat yksi keskeinen aihepiiri. Kaikki haastatteluaineisto litteroitiin ja kerätyn aineiston ja kirjallisuuden pohjalta tunnistettiin ohjaukseen, jotka nykyisellään vaikuttavat peltonraivaukseen (Taulukko 2).

Aineistolle tehtiin laadullinen sisällönanalyysi ja aineisto koodattiin eri aihepiirien mukaan NVivo-ohjelmalla. Aihepiirejä olivat peltonraivaus, pelton vuokraus, pelton osto- ja myyminen, lannoitus

ja lannan käsittely, sekä tilojen väliset yhteistyön muodot. Näiden aihepiirien tarkastelun pohjalta ohjaukeinojen keskeisiksi vaikutusmuodoiksi tunnistettiin kolme asiaa, ohjaukeinojen vaikutus 1) tilojen käytettävissä olevaan peltoalaan, 2) pellon käytön intensiivisyyteen ja 3) pellon käyttöoikeuksien jakautumiseen. Nämä vaikutukset heijastuvat peltonraivaukseen siten, että ne vaikuttavat peltomaan yleiseen saatavuuteen. Mikäli lisäpellon saatavuus vaikeutuu, se voi lisätä laajentavien aktiiviviljelijöiden painetta peltonraivaukseen. Lisäpellon saatavuuden helpottuminen puolestaan vähentää raivauspainetta. Tällä perusteella tunnistettiin ohjaukeinojen ulkoisia ja sisäisiä ristiriitoja ja synergioita suhteessa kasvihuonekaasupäästöihin. Haastatteluissa ilmeni näkemuseroja, joiden merkitystä politiikan johdonmukaisuudelle myös tarkastellaan. Haastattelujen ohella päätelmät perustuivat toisaalta eri ohjaukeinojen taustalla olevien säädösten ja niiden toimeenpanon tarkasteluun, toisaalta vaikutuksista julkaistuihin tutkimuksiin.

Ohjaukeinojen ulkoiset ja sisäiset ristiriidat ja synergiat

Tarkasteltaessa eri ohjaukeinojen vaikutusta peltonraivaukseen käy ilmi, että lähes jokaisen poli-

TAULUKKO 1. Hankkeessa kerätty haastattelu- ja työpaja-aineisto

Haastattelut	Viljelijät (n=10)	Viranomaiset (n=11)
Sijainti	Pohjois-Pohjanmaa	Pohjois-Pohjanmaa
Osallistujat	Karjatilat (n=6): 25-350 lehmää, 50-155 ha Kasvitilat (n=3): 60-120 ha Multausyrittäjä (n=1)	Maatalous: • alueelliset (n=4) • kunnalliset (n=3) Ympäristö: • alueelliset (n=3) • kunnalliset (n=1)
Työpajat	Lannankäsittely, biokaasu ja peltonraivaus	Peltonraivaus ja pitkäaikaiset nurmet
Sijainti	Seinäjoki	Nivala
Osallistujat	Alueelliset ja kunnalliset maatalousviranomaiset, paikalliset viljelijät, ympäristöviranomaiset, kansalaisjärjestöt (n=21)	Paikalliset viljelijät, kunnalliset maatalousviranomaiset (n=37)

TAULUKKO 2. Aineiston pohjalta tunnistetut ohjauskeinot, jotka vaikuttavat pellonraivaukseen

Maatalous ja maaseudun kehittäminen

- Laki tilatukijärjestelmästä (193/2013) ja asetus (242/2013)
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007-2013
- Suomen maaseudun kehittämisstrategia 2007-2013

Ympäristö ja ilmasto

- Ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja asetus (189/2000)
- Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (468/1994)
- Nitraattiasetus (VN931/2000)
- Kansallinen energia- ja ilmastostrategia (TEM 2013)

Maankäytön suunnittelu

- Maankäyttö ja rakennuslaki (132/1999)
- Kiinteistö ja rakennuslaki (554/1995)

tiikka-alueen sisällä on sekä pellonraivausta hillitseviä että mahdollisesti sitä lisääviä ohjauskeinoja (Taulukko 3).

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävän ohjauksen sisäinen epäjohtonmukaisuus näkyy pitkäaikaisen nurmiviljelyn kohdalla. Tuki-
muodon tavoitteena on muun muassa vähentää orgaanisilta pelloilta tulevia kasvihuonekaasupäästöjä. Pitkäaikainen nurmiviljely kuitenkin vähentää tehokkaassa viljelykäytössä olevaa peltopinta-alaa ja voi paikallisesti lisätä painetta pellonraivaukselle muilla tiloilla ja samalla lisätä maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä. Laadukasta nurmirehua tarvitsevilla karjatilalla pitkäaikainen nurmiviljely ei ole mahdollista ilman peltopinta-alan lisäämistä.

Ulkoisesta epäjohtonmukaisuudesta pellonraivauksen vähentämistavoitteen (ilmastopolitiikan) ja muiden politiikka-alueiden kuten maatalouspolitiikan tai ravinnekuormitukseen, monimuotoisuuden ja maankäyttöön vaikuttavan politiikan välillä on useita esimerkkejä. Vaikutus välittyy useimmiten sitä kautta, että ohjauskeinot, kuten erityisympäristötuet luonnonhoitopelloille tai maatalouden hehtaariperusteiset tilatuet, vähentävät tehokkaassa viljelykäytössä olevaa pinta-alaa,

mikä voi paikallisella tasolla heikentää pellon saatavuutta lisäpeltoa tarvitsevien aktiiviviljelijöiden kannalta ja siten lisätä raivauksen houkuttelevuutta. Ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävät ohjauskeinot lisäävät osaltaan tarvetta peltopinta-alalle myös rajoittamalla lannoitteiden käyttöä, mikä lisää lannanlevitysalan tai rehun tuotantoalan tarvetta ja samalla kannustimia pellonraivaukselle. Taajamien läheisyydessä kaavoitus voi puolestaan vaikuttaa laajentavien tilojen saatavilla olevaan peltopinta-alaan esimerkiksi ohjaamalla maita rakennusmaaksi.

Ajallisesti tarkasteltuna pellonraivaukseen vaikuttava ohjaus voi näyttäytyä toimijoiden kannalta jossain määrin epäjohtonmukaisena ja huonosti ennakoitavana. Viranomaishaastattelussa tuotiin esille, että keskustelu pellonraivauskiellosta on usein aiheuttanut tilapäisiä raivauspiikkejä, kun viljelijät ovat toteuttaneet harkitsemiaan raivausurakoita ”varmuuden vuoksi” ennen raivatun pellon tukirajoitusten voimaantuloa.

Tarkastelluissa ohjauskeinoissa on myös useita tekijöitä, jotka ovat johdonmukaisia ilmastopolitiikan suhteen ja jotka ehkäisevät pellonraivausta. Ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävä eri-

TAULUKKO 3. Eri politiikka-alueiden ohjauskeinot tarkasteltuna sen suhteen, kuinka johdonmukaisia viestejä ne antavat liittyen pellonraivaukseen

	Ilmastopoliittikan ja muun politiikan välinen ulkoinen johdonmukaisuus	Ilmastopoliittikan sisäinen johdonmukaisuus	Maatalousluonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen vaikuttava ohjaus	Maatalouden tukeminen elinkeinona	Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen vaikuttava ohjaus
Pellonraivaukseen kannustavat tekijät ohjauskeinoissa	Ravinnekuorimukseen vaikuttava ohjaus	Maankäyttöön vaikuttava ohjaus	Maatalousluonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen vaikuttava ohjaus	Maatalouden tukeminen elinkeinona	Maatalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen vaikuttava ohjaus
Pellonraivaukseen kannustavat tekijät ohjauskeinoissa	Lannoitusmäärien ja aikojen rajoitukset lisäävät tarvetta peltopinta-alalle ja siten mahdolliselle pellonraivaukselle.	Taajamien läheisyydessä kaavoitus voi paikallisesti vähentää tarjolla olevaa peltoalaa ja rajoittaa pellon hankintaa tilan läheitä esim. ohjaamalla maita rakennusmaaksi.	Luonnonhoitopellot vähentävät tehokkaassa viljelykäytössä olevaa peltoalaa ja voivat siten lisätä painetta pellonraivaukselle muilla tiloilla. Ne myös vähentävät kannustimia siirtää peltoalaa aktiiviviljelijöille.	Pellon omistukseen perustuva tuki vähentää kannustimia siirtää peltoa aktiiviviljelijöille.	Pitkäaikainen nurmiviljely vähentää tehokkaassa viljelykäytössä olevaa peltopinta-alaa ja voi lisätä painetta pellonraivaukselle.
Pellonraivausta ehkäisevät tekijät ohjauskeinoissa	Erityisympäristötuki lietteen sijoittamiselle peltoon voi vähentää tarvetta lisäpeltoalalle ja mahdolliselle raivaukselle.	Peltoalan käytön järjeistämiseen vaikuttava ohjaus tilusjärjestelyillä voi vähentää painetta pellonraivaukselle mm. parantamalla lohkojen sijaintia sekä edistämällä peltojen siirtymistä aktiiviviljelijöille, etenkin jos mukana järjestelyssä on metsämaita.		Lannan varastoinnin ja separoinnin investointituet voivat vähentää tarvetta lisäpeltoalalle mahdollistamalla lannan levityksen kauemmas, mikä vähentää painetta pellonraivaukselle.	Tällä hetkellä biokaasan tuotannon edistämällä ei ole suora vaikutusta pellonraivaukseen. Biokaasan tuotannon merkittävä laajeneminen mahdollistaisi kuitenkin lannan kuljettamisen tilan ulkopuolelle biokaasulaitosten käyttöön, jolloin paine pellonraivaukseen lannanlevitysalaksi vähentäisi.

tyisympäristötuki lietteen sijoittamiselle peltoon on viljelijöiden ja lieteurakoitsijan mukaan mahdollistanut sen, että liete saadaan levitettyä pienemmälle pinta-alalle, kun levittäminen on mahdollista myös kasvukauden aikana nurmelle. Tämä vähentää tarvetta lisäpinta-alalle ja voi osaltaan vähentää kannustimia raivata lisäpeltoa. Peltoalan järjeistämiseen vaikuttava ohjaus tilusjärjestelyjen muodossa voi puolestaan vähentää pellonraivausta sitä kautta, että lohkojen sijainti voi parantua yksittäisen viljelijän kannalta. Erityisesti ohjauskeinolla voi olla vaikutusta, jos järjestelyssä on mukana metsämaita. Kun luopuvat viljelijät voisivat vaihtaa peltojaan metsäomistuksiin, peltopinta-alaa siirtyisi enemmän sitä tarvitseville aktiiviviljelijöille. Viranomaishaastatteluissa tuotiin kuitenkin esiin, että vaikka metsämaiden ottaminen mukaan tilusjärjestelyihin nähtiin useimmiten kannatettavana, maanomistajilla on usein epäilyksiä metsäomaisuutensa arvon oikeudenmukaisesta arvioimisesta, mikä vaikuttaa halukkuuteen tarjota metsämaita tilusjärjestelyihin.

Ilmastopolitiikassa ei tällä hetkellä ole juuri keinoja, jotka suoraan hillitsisivät pellonraivausta. Biokaasun tuotantoa pyritään edistämään valtakunnallisen energia- ja ilmastostrategian sekä maaseutuohjelmien avulla, ja mikäli tuotanto laajenisi huomattavasti nykyisestä, tilat voisivat toimittaa ylimääräisen lannan hyödynnettäväksi tilan ulkopuolelle helpommin. Tämä vähentäisi tarvetta lannanlevitysalalle tilatasolla ja voisi samalla vähentää painetta pellonraivaukselle. Tällä hetkellä biokaasun tuotanto on Suomessa kuitenkin niin vähäistä, ettei se tarjoa tilojen lantaongelmiin ratkaisua muuten kuin yksittäistapauksissa. Haastatteluissa lähes kaikki toimijat pitivät biokaasun tuotannon edistämistä hyödyllisenä ja kannattivat sen yleistymistä.

Maatalouspolitiikan osalta lannan varastointiin ja separointiin liittyvät tuet voivat vaikuttaa pellonraivausta ehkäisevästi parantamalla mahdollisuuksia lannan levitykselle kauempana sijaitseville lohkoille. Sekä haastatellut maatalousyrittäjät että viranomaiset näkivät kuitenkin, ettei separointitekniikka ole vielä nykyisellään teknisesti riittävän kehittyntä, jotta se olisi tiloille aidosti kannattava vaihtoehto. Olennainen pellonraivausta hillitsevä ohjauskeino maataloustukipolitiikassa on, että

vuoden 2004 jälkeen raivatuille pelloille ei pääsääntöisesti myönnetä tilatukioikeutta. Muut maatalouspoliittiset linjaukset johtavat kuitenkin siihen, että pellonraivaus on yhä houkutteleva vaihtoehto monille maatalousyrittäjille.

Koetut epäjohtonmukaisuudet ja näkemyserot

Haastateltavien maatalousyrittäjien näkemykset ohjauskeinojen vaikutuksista olivat osittain ristiriidassa sen kanssa, miten niiden on oletettu vaikuttavan niistä säädettyä. Osa haastateltavista näki, että lisäpeltoa raivataan, koska lannanlevitysalavaatimukset ovat ympäristöluvissa ylimitoitettuja. Näkemyksen mukaan lanta saataisiin lannoitusrajojen puitteissa käytettyä omille pelloille useimmiten ilman lisäpinta-alaa, eikä lantaa riitä kaikelle ympäristöluvassa vaaditulle peltoalalle. Tällöin ristiriita ei olekaan lannoitusrajojen ja ilmastopolitiikan välillä, vaan ympäristöluvan perusteita ei ole tehty riittävän läpinäkyviksi, jolloin ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävä politiikka vaikuttaa sisäisesti epäjohtonmukaiselta. Näkemys korostuu multausta harjoittavien viljelijöiden keskuudessa, sillä erityisympäristötuki lietteen sijoittamiselle peltoon multaamalla on maatalousyrittäjien mukaan merkittävästi vähentänyt tarvetta lannanlevitysalalle, koska multa on mahdollistanut lietteen käytön nurmilla kasvukaudella. Samaan aikaan ympäristöluvan edellyttämä tilan eläinmäärään suhteutettu pinta-alavaatimus lannanlevitysalaksi on kuitenkin tiukentunut.

Kerätyn aineiston perusteella tutkimustiedon ja toimijoiden näkemysten välillä on usein ristiriitoja: osa haastatelluista maatalousyrittäjistä ja viranomaisista ei pitänyt Suomen maatalouden kasvihuonekaasupäästöjä ja niiden vähentämistä olennaisena globaalissa mittakaavassa, eivätkä he siten nähneet turvemaiden viljelyä ja pellonraivausta toimintana, jota tulisi aktiivisesti pyrkiä vähentämään. Päinvastoin, vähentäminen olisi ristiriidassa maatalouspolitiikan keskeisen pyrkimyksen, tehokkaan kotimaisen ruuantuotannon kanssa. Maatalousyrittäjän tavoitteeseen tuottaa satoa mahdollisimman tehokkaasti ei aina välttämättä sovi tavoite ilmastonmuutoksen hillitsemisestä.

Toimijoiden kanta pellonraivauksen mahdolliseen kieltämiseen oli yksiselitteisen kielteinen. Useat virkamiehet ja maatalousyrittäjät perustelivat pellonraivausta sillä, että maailmanlaajuisesti ruuasta on pulaa ja muun muassa kaupungistumisen vuoksi viljelymaata siirtyy koko ajan ruuantuotannosta, jolloin olisi väärin rajoittaa tuotantoa siellä missä sille on tilaa.

Vaikeutta nähdä globaalia ilmastonmuutosta ympäristökysymyksenä, johon myös maatalous konkreettisesti vaikuttaa, voi verrata aiempiin vaikeuksiin hyväksyä maatalouden ravinnekuormitusta ongelmaksi (Hildén ym. 2012). Tutkimustiedon hyväksyminen ja sen siirtyminen osaksi yleisesti hyväksyttyä arkitietoa vie usein aikaa ja kyse on pitkälti myös siitä, kuinka hyvin viestintä tutkimuksen ja eri sidosryhmien välillä onnistuu. Ilmastonmuutoksen kohdalla paikalliset vaikutukset eivät ole havaittavissa yhtä konkreettisesti ja välittömästi kuin esimerkiksi vesistöjen rehevöitymisen kohdalla, jolloin yhteys oman toiminnan ja ilmaston maailmanlaajuisen muuttumisen välillä voi jäädä hyvin etäiseksi.

Osa koetuista sääntelyn ristiriidoista kumpuaa siitä, että sääntely kohtelee eri kokoluokan tiloja eri tavoin: esimerkiksi lannanlevityskielto pohjavesialueella koskee vain suurempia, ympäristöluvan piirissä olevia eläintiloja. Vaikka pohjaveden piläämiskielto koskee samalla tavalla kaikkia, käytännössä sääntely näyttää suurempien tilojen kannalta epäjohtomukaiselta. Myös saman lannoitepanoksen salliminen riippumatta siitä, paljonko pelolta tuotetaan satoa, aiheuttaa joidenkin haastattelujen mukaan turhia ravinnepestöjä ja aiheuttaa sääntelyyn epäjohtomukaisuutta.

Sekä viranomaisten että maatalousyrittäjien haastatteluissa todettiin myös, että tutkimustieto on osin puutteellista tai sitä ei ole. Esimerkkinä mainittiin multaavien tekniikoiden kehitys, joka on ollut nopeaa mutta jota ei ole Suomessa juuri tutkittu. Sääntely nojaa tällöin vanhaan tutkimustietoon, ja joidenkin haastattelujen mukaan olisi syytä selvittää, sallisiko uusi multaustekniikka pienempien lannanlevitysalojen käytön ilman että ravinnekuormitus lisääntyisi. Tulevaisuudessa myös kysymykset biohiilen lisäämisestä peltoon ja peltojen muuttaminen siten hiilinieluisiksi voivat tulla

ajankohtaisiksi. Tämä lisää tarvetta uudelle tutkimustiedolle ja nykyisten ohjauskeinojen johdonmukaisuuden tarkastelulle.

Paikallisenäkemykset politiikan johdonmukaisuuden parantamiseksi

Mikäli ohjaus näyttäytyy epäjohtomukaisena eri toimijoiden, sekä maatalousyrittäjien että paikallisten ohjausta toteuttavien viranomaisten näkökulmasta, ohjauksen legitimitetti kärsii. Poliittikajohdonmukaisuus olisi hyvä tiedostaa ohjausta kehitettäessä, jolloin voitaisiin paremmin pohtia sitä, miten ohjauskeinoista ja niiden tavoitteista viestitään viljelijätasolla. Poliittikajohdonmukaisuusongelmien tiedostaminen pellonraivauksikysymyksessä on avain pellonraivauksen ehkäisemiseen niin, että samalla voidaan saavuttaa ympäristö- ja sosioekonomisia hyötyjä. Keskeistä on tunnistaa tilanteet, joissa ohjauskeinot toimivat eri suuntiin ja syövät toistensa vaikutuksia.

Mikäli kyseessä on puhtaasti ero maatalousyrittäjien ja yleisten valtakunnallisten tavoitteiden välillä, mutta sääntelyssä ja sen toiminnassa ei sinänsä koeta olevan epäjohtomukaisuutta ja ristiriitoja, viestinnän parantaminen tutkimuksen ja eri sidosryhmien välillä voi edistää tavoitteiden ymmärtämistä ja hyväksymistä. Samalla pitää huolehtia koko tietokerjasta, joka kattaa viljelijäjärjestöt, neuvontaorganisaatiot sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset.

Kerätyssä aineistossa tuotiin esille useita ehdotuksia liittyen siihen, miten nykyisiä ohjauskeinoja voitaisiin kehittää ja millaista uutta ohjausta voitaisiin ottaa käyttöön peltomaan saatavuuden parantamiseksi ja pellonraivauksen ehkäisemiseksi. Tukipolitiikka, joka ei kannusta ylläpitämään pellon kasvukuntoa, nähtiin sekä maatalousyrittäjien että hallinnon edustajien parissa merkittävänä taustasyynä pellon saatavuuden ongelmille. Viljelijät ja paikallisviranomaiset ehdottivat muun muassa ehtojen asettamista erilaisille maataloustuille, niin että tukien saamiseksi pelto tulisi pitää hyvässä kasvukunnossa tai pelolta tulisi tuottaa vähintään tietty määrä satoa, jolloin viljely ilman kunnollisia satotavoitteita, niin sanottu näennäisviljely, vä-

henisi. Tämä voisi kannustaa siirtämään peltoa aktiiviviljelijöille ja osaltaan vähentää painetta peltonraivaukselle.

Etenkin hallinnon edustajat näkivät myös tilusjärjestelyjen edistämisen tärkeänä keinona peltonraivauksen ehkäisemisessä, erityisesti jos tilusjärjestelyjen yhteydessä harjoitettaisiin nykyistä enemmän maapankkitoimintaa, jolloin järjestelyihin osallistuvilla viljelijöillä olisi mahdollisuus hankkia lisämaata luopuvilta viljelijöiltä. Keinon arveltiin lisäävän peltomaan liikkuvuutta aktiiviviljelijöille. Myös mahdollinen ilmoitusmenettely peltonraivaukselle mainittiin keinona vähentää peltonraivausta. Siinä maatalousyrittäjän tulisi ilmoittaa ELY-keskukselle aikeestaan raivata peltoa, jolloin ensin selvitetäisiin mahdolliset vaihtoehdot raivaukselle.

Useimmat ehdotukset olisivat mahdollisia kansallista sääntelyä kehittämällä, jotkut myös nykyisen sääntelyn puitteissa. Jälkimmäisiä olivat esimerkiksi erilaiset ehdotukset tilojen välisten sopimusten ja yhteistyön edistämisestä sekä tilusjärjestelyjen edistäminen ja maapankkitoiminta tilusjärjestelyjen yhteydessä.

Johdonmukaisuuden monet ulottuvuudet

Täydellistä johdonmukaisuutta eri politiikka-alueiden välillä ei voida koskaan saavuttaa, sillä maatalousyrittäjien ja yhteiskunnan eri tavoitteet eivät kohtaa kaikissa asioissa. Esimerkiksi osa ravinnepäästöistä tai kasvihuonekaasupäästöistä on väistämätön seuraus ruuantuotannosta. Yhteiskunnassa on aina myös keskenään ristiriitaisia tavoitteita, joiden toteuttamisesta neuvotellaan poliittisessa päätöksenteossa. Tästä huolimatta mahdollisuuksia parantaa eri politiikka-alueiden johdonmukaisuutta kannattaa tarkastella.

Osa koetuista johdonmukaisuusongelmista voi johtua siitä, että yksittäisten maatalousyrittäjien tavoitteet ja yleiset valtakunnalliset tavoitteet vain näyttävät erilaisilta. Esimerkiksi lannoitteiden tehokas käyttö pelloilla tuotannon maksimoimiseksi ja peltojen ravinnekuormituksen minimointi näyttävät erilaisilta, mutta ovat yhdistettävissä. Viestinnän parantaminen tutkimuksen ja eri sidosryhmien välillä voi edistää erilaisten tavoitteiden ymmär-

tämistä ja hyväksymistä koko tietoketjussa, joka kattaa viljelijät, viljelijäjärjestöt, neuvontaorganisaatiot sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset.

Osa johdonmukaisuusongelmista liittyy alueellisiin eroihin ja paikallisiin olosuhteisiin: epäjohdonmukaisuus syntyy tiettyjen olosuhteiden vallitessa. Peltonraivauksessa alueellisilla eroilla on suuri merkitys, ja ohjauksen johdonmukaisuus näyttäytyy erilaisena aktiivisilla karjatalousalueilla, joilta aineistomme on kerätty, verrattuna esimerkiksi eteläisen Suomen viljanviljelyalueisiin. Taajamien läheisyydessä puolestaan korostuvat maankäyttöön liittyvät kysymykset, kun laajennushalukkaiden tilojen eläintuotannon edellyttämät ympäristöluvut ovat joskus riippuvaisia lähellä sijaitsevasta asutuksesta. Myös maataloustukialuearajoilla on olennainen vaikutus peltonraivaukseen: ne ovat johtaneet tilanteeseen, jossa eläintuotantoa on lisätty alueilla, joilla sittemmin on tullut pulaa peltoalasta, samalla kun eläintuotanto on vähentynyt alueilla, joilla peltopinta-alaa on runsaasti.

Alueellisista olosuhteista johtuvaa epäjohdonmukaisuutta voidaan jossain määrin vähentää lisäämällä joustavuutta sääntelyn soveltamisessa siten, että paikallisviranomaisilla on enemmän harkintavaltaa. Alueellisille ratkaisuille on tarvetta, sillä yksi maatalouden suuntaus Suomessa on alueellinen keskittyminen, joka näyttää jatkuvan myös tulevaisuudessa. Eläintuotannon keskittymisen tietyille alueille lisää tarvetta löytää uusia ratkaisuja lannan hyödyntämiselle niin, että samalla vähennetään tarvetta peltonraivaukselle ja pienennetään lannankäsittelystä aiheutuvaa ilmasto- ja ravinnekuormitusta.

Alueellinen ja paikallinen joustavuus olisi subsidiariteettiperiaatteen mukaista, mutta käytännössä ajatus törmää maatalous- ja ympäristöpolitiikkaan, joka pyrkii yhdenmukaisuuteen ja yksiselitteisyyteen tukiehdoissa ja muussa sääntelyssä. Erillisissä, esimerkiksi tilusjärjestelyjen edistämiseen liittyvissä kehittämishankkeissa joustavuutta on kuitenkin mahdollista toteuttaa.

Osa sääntelyn johdonmukaisuusongelmista syntyy siitä, että ohjattavat ovat keskenään erilaisia. Aktiiviviljelijän näkökulmasta nykyinen ohjaus on ongelmallista, sillä se toisaalta kannustaa näennäisviljelyyn, jolloin osa tiloista ei tavoittele pelloilta

korkeita satoja ja pellot ovat tässä mielessä tehotonmassa käytössä. Toisaalta tukipolitiikka taas kannustaa tekemään investointeja ja laajentamaan tuotantoa. Paikallistasolla ohjauksen epäjohtonmukaisuus näkyy siten, että erilaiset maatalousyrittäjät poimivat ohjauksesta eri asioita, jotka ovat joskus ristiriidassa keskenään. Tilatasolla tehtyjen ratkaisujen vaikutukset heijastuvat laajemmin paikallis- ja alueatasolle esimerkiksi peltomaan hinnan nousuna ja ongelmina saada peltomaata riittävän läheltä tilakeskusta. Aktiiviljelijälle esimerkiksi investointituet ovat hyödyllisiä, kun taas lähivuosina eläkkeelle jäävä viljelijä hyöttyy erityisesti luonnonhoitopelloille myönnettävistä tuista. Mitä vahvempaa sääntely on, sitä enemmän on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuteen, että sääntelyllä on toimijoiden erilaisuudesta johtuvia kielteisiä epäjohtonmukaisuusvaikutuksia. Ratkaisuja voi hakea keventämällä sääntelyä yleisesti tai suuntaamalla sitä selkeästi vain niille alueille, joista markkinat eivät nykyisellään huolehdi. Maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ovat esimerkkejä tällaisista sääntelytarpeista.

Pellonraivaus havainnollistaa, miten ilmastopolitiikkaan liittyy niin sanottuja pirullisia ongelmia (wicked problem, Rittel & Webber 1973). Kaikkien toimijoiden ja tavoitteiden kannalta yksiselitteisesti hyvää ratkaisua ei ole. Kehitys, joka on johtanut pellonraivauksen merkityksen kasvamiseen tietyillä alueilla, valaisee myös ristiriitoja maatalouden kehittämisessä. Halutaanko ruuan tehotuotantoon panostavia laajentavia tiloja uusilla alueilla, laadukkaita erikoistuotteita nykyisen peltoalan puitteissa, vai tavoitellaanko maaseudun yleistä elinvoimaisuutta? Erilaiset tavoitteet johtavat erilaisiin sääntelykeinoihin ja johtonmukaisuuskysymyksiin. Tästä näkökulmasta katsottuna raivausongelma ei pelkisty vain taloudellisen kannattavuuden tai ympäristönsuojelun asiaksi, vaan kyse on laajemmin maanviljelyn perinteistä ja maaseudun kehittämisestä. Ilmastopolitiikka on tuonut maaseudun kehittämiseen uuden ulottuvuuden, johon joudutaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota, kun ilmastotavoitteet tiukkenevat.

Raivauksen kategorinen kieltäminen voisi näennäisesti olla helppo ratkaisu maataloussektorin ilmastopolitiikassa, mutta siihenkin liittyy nykyisessä

sääntelyjärjestelmässä ongelmia sekä johtonmukaisuuden että hyväksyttävyyden kannalta. Saattaa olla, että maatilakohtainen hiilinielukauppa (jossa tilan hiilivaraston muutokset olisivat muutettavissa rahaksi) voisi ohjata kehitystä paremmin. Silloin turvemaiden raivaus olisi selvästi kalliimpaa kuin kiivenmäismaiden raivaus, ja vain ne raivaisivat, joille se on selkeästi avain tilan kehittämiseen. Tällaisen nielukaupan kehittäminen ei ole yksinkertaista, mutta arvioimalla erilaisia malleja voisi löytyä toteutustapa, joka kaiken kaikkiaan auttaisi tekemään maataloutteen vaikuttavasta sääntelystä ilmastopolitiikasta johtonmukaisempaa.

LÄHTEET

- Carbone, Maurizio 2008. Mission impossible: the European Union and policy coherence for development. *European Integration* 30: 323–342.
- Hildén, Mikael, Pekka Jokinen & Jyrki Aakkula 2012. The sustainability of agriculture in a northern industrialized country – From controlling nature to rural development. *Sustainability* 4: 3387–3403. Saatavissa: doi:10.3390/su4123387. [Viitattu 2.10.2014].
- Huttunen, Suvi, Paula Kivimaa & Venla Virkamäki 2014. The need for policy coherence to trigger a transition to biogas production. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 12: 14–30.
- Jordan, Grant & Darren Halpin 2006. The political cost of policy coherence: constructing rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy* 26: 21–41.
- Kivimaa, Paula, Suvi Huttunen, Mikael Hildén, Jani Laturi, Heikki Lehtonen, Johanna Pohjola, Jussi Uusivuori & Yrjö Virtanen 2012. Ilmastopolitiikan ja muun yhteiskuntapolitiikan koherenssi. Ristiriidat ja synergiat metsäbioenergiaan ja elintarvikeketjuihin vaikuttavissa politiikkatoimissa. *Suomen ympäristö* 34/2012, Ympäristönsuojelu. Suomen ympäristökeskus (SYKE). Helsinki. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/38744>. [Viitattu 2.10.2014].
- May, Peter J., Joshua Sapotiche & Samuel Workman 2006. Policy coherence and policy domains. *The Policy Studies Journal* 34: 381–402.
- Mickwitz, Per, Francisco Aix, Silke Beck, David Carss, Nils Ferrand, Christoph Görg, Anne Jensen, Paula Kivimaa, Christian Kuhlicke, Wiebren Kuindersma, María Máñez, Matti Melanen, Suvi Monni, Anders B. Pedersen, Hugo Reinert & Séverine van Bommel 2009. Climate policy integration, coherence and governance. *Partnership for European Environmental Research*

- (PEER) Report no 2. Helsinki.
- Niemelä, Jari 2008. Talonpoika toimessaan. Suomen maatalouden historia. SKS. Helsinki.
- Nilsson, Måns, Tony Zamparutti, Jan E. Petersen, Björn Nykvist, Peter Rudberg & Jennifer McGuinn, 2012. Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector-environment policy integrations in the EU. *Environmental Policy and Governance* 22: 395–423.
- Niskanen, Olli & Eeva Lehtonen 2014. Maatilojen tilusrakenne ja pellonraivaus Suomessa 2000-luvulla. MTT Raportti 150 (2014). Saatavissa: <http://jukuri.mtt.fi/bitstream/handle/10024/484357/mttraportti150.pdf>. [Viitattu 2.10.2014].
- Pudasjärvi, kaupunginhallituksen pöytäkirja 19.03.2013. Saatavissa: <http://www.oulunkaari.org/pudasjarvi/kokous/20131368-9>. PDF [Viitattu 2.10.2014].
- Pyykkönen, Perttu, Heikki Lehtonen & Anu Koivisto 2010. Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020. Pellervon Taloustutkimuksen (www.ptt.fi) Työpapereita nro 125. Saatavissa: http://www.ptt.fi/dokumentit/tp125_1111100930.pdf. [Viitattu 2.10.2014].
- Regina, Kristiina, Heikki Lehtonen, Jouni Nousiainen & Martti Esala 2009. Modelled impacts of mitigation measures on greenhouse gas emissions from Finnish agriculture up to 2020. *Agricultural and Food Science* 18(3–4): 477–493. Saatavissa: <http://www.mtt.fi/afs/pdf/mtt-afs-v18n3-4p477.pdf>. [Viitattu 2.10.2014].
- Regina, Kristiina, Heikki Lehtonen, Taru Palosuo & Seppo Ahvenjärvi 2014. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt ja niiden vähentäminen. MTT Raportti 127. MTT Jokioinen. Saatavissa: <http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti127.pdf>
- Rittel, Horst W.J. & Melvin Webber 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155–169.
- Tilastokeskus 2013. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2013. Katsauksia 2014/1. Ympäristö ja luonnonvarat. Tilastokeskus. Helsinki. Saatavissa: http://tilastokeskus.fi/tup/khkinv/suominir_2014.pdf. [Viitattu 2.10.2014].