

**Maatalouden
ympäristötuen
erityistuet**

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 113/2005

Maatalouden ympäristötuen erityistuet



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 95/54/05
21.12.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen maatalouden ympäristötuen erityistukia koskeneen tarkastuksen.

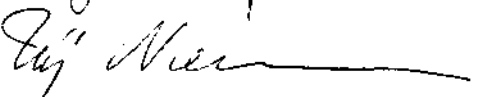
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Vivi Niemenmaa

Asiasanat:

Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, luonnon monimuotoisuus, maataloushallinto, maataloustuki, vesiensuojelu, ympäristötuki, ympäristövaikutukset

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA	16
2.1 YMPÄRISTÖTUEN ERITYISTUKIJÄRJESTELMÄN KUVAAUS	16
2.1.1 Erityistukijärjestelmän synty ja säädöspäruusta	16
2.1.2 Järjestelmän tavoitteet ja taloudellinen merkitys.....	19
2.1.3 Ohjausjärjestelmä ja toimijat	23
2.2 TARKASTUKSEN NÄKÖKULMA, TAVOITTEET JA RAJAUS	26
2.3 AINEISTO JA MENETELMÄT	27
3 TARKASTUSHAVAINNOT	30
3.1 TAVOITTEENASETTELU	30
3.2 ERITYISTUKIVALIKOIMA.....	31
3.3 ERITYISYMPÄRISTÖTUKIEN VAIKUTTAVUUS.....	37
3.3.1 Arviot vaikuttavuudesta ja arvioimisen vaikeudet	37
3.3.2 Erityistukien alueellinen kohdentuminen	39
3.4 TUKIEN HALLINNOIMISEN HAASTEET	43
3.4.1 Käsittelyprosessin työläys	43
3.4.2 Aikatauluun ja tukien pinta-alaperusteisuuteen liittyvät ongelmat	44
3.4.3 Aluehallinnon käytännöt	46
3.4.4 Erityistukijärjestelmä tuensaajan näkökulmasta.....	50
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	53
LÄHTEET	56

MAATALOUDEN YMPÄRISTÖTUEN ERITYISTUET

Suomen maatalouden tukijärjestelmän yksi elementti on Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston osarahoittama ympäristötuki. Ympäristötukea maksetaan lähes 300 miljoonaa euroa vuodessa ja se on maatalouden ympäristönsuojelun tärkein taloudellinen ohjauskeino.

Ympäristötuen perustoimenpiteiden ja niihin liittyvien lisätoimenpiteiden piiriin kuuluu 93 % suomalaista viljelijöistä ja 98 % peltoalasta. Perustuen lisäksi viljelijät voivat hakea vaativampia ympäristönhoito- ja suojelutoimenpiteitä edellyttäviä erityistukia. Niitä maksettiin vuonna 2004 noin 37 miljoonaa euroa. Erityisympäristötuissa on kyse sopimus pohjaisesta ympäristöpoliittisesta ohjauksesta, jossa viljelijä tekee sopimuksen valtion kanssa ja saa korvauksen tekemistään toimenpiteistä. Erityisympäristötukivalikoimaan kuuluu 12 tukimuotoa, joiden avulla pyritään hillitsemään maatalouden vesistökuormitusta sekä säilyttämään maatalousympäristöjen monimuotoisuutta ja maatalousmaisemaa. Erityistukien avulla tuetaan myös luonnonmukaista tuotantoa. TE-keskusten maaseutuosastot hallinnoivat erityistukia. Lisäksi alueelliset ympäristökeskukset antavat lausunnon suunnitelmaa vaativien hakemusten luonnontieteellisistä arvoista.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää erityisympäristötukijärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastuksessa on selvitetty erityistukien tavoitteenasettelua ja arvioitu tukijärjestelmän alueellista taloudellista tehokkuutta. Lisäksi tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota tukien hallinnoimisen ongelmakohtiin.

Tarkastuksen mukaan ympäristötukijärjestelmän jakoa laajaan perusosaan ja kohdennetumpiin erityistukiin voidaan pitää periaatteiltaan onnistuneena. Perustuen avulla ympäristönsuojelutoimia on saatu levitettyä laajasti suomalaisille maatiloille. Erityistuet on kuitenkin todettu tutkimuksissa vaikuttavammiksi tukimuodoiksi, mutta niiden vaikuttavuutta heikentää erityistukien vähäinen määrä ja alueellinen hajanaisuus.

Erityisympäristötukien alueellinen sijoittuminen on ohjautunut viljelijöiden aktiivisuudesta käsin. Järjestelmä on siten joustava vil-

jelijöiden kannalta, mutta se ei ohjaa erityisympäristötukia riittävästi sinne, missä niistä saatava ympäristöhyöty on suurimmillaan alueen luonnonolot ja maatalouden tuotantorakenne huomioon ottaen. Tarkastusvirasto onkin katsonut, että on välttämätöntä kohdentaa maatalouden erityisympäristötukia paremmin alueellisesti. Alueellista vaikuttavuutta tehostaisi myös toimenpiteiden kohdentuminen yhtenäisille alueille.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt aiemmissa tarkastuksissaan huomiota ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen tavoitteenasettelun epämääräisyyteen. Myös erityisympäristötukien tavoitteenasettelussa on väljyyttä. Tarkastuksen mukaan erityistukien tavoitteenasettelua olisi syytä terävöittää. Lisäksi erityistukien hallinnoimisessa eritukityyppejä koskevat määräykset korostuvat siinä määrin, että ne hämärtävät tukien perimmäiset tavoitteet. Tarkastusvirasto onkin pitänyt tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota erityisympäristötukien ymmärrettävyyteen ja yksittäisten tukimuotojen merkityksen esiintuomiseen kestäväen kehityksen mukaisessa maataloudessa.

Maatalouden erityisympäristötukijärjestelmä on varsin raskaasti hallinnoitu siinä liikuteltaviin rahamääriin nähden. Hallinnoimisen merkittävin haaste on järjestelmän työläys niin tukien käsittelijöiden kuin hakijoiden kannalta. Tukien haku- ja päätösaikatauluun liittyvät ongelmat työllistävät TE-keskuksia ja aiheuttavat viljelijöille epävarmuutta. Hakemusten käsittelyprosessia tulisikin kehittää niin, että tukien päätösvaihe ja toimenpiteiden aloittaminen nivoutuisivat toisiinsa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Tukimalleja tulisi kehittää myös siten, että suuria kertainvestointeja vaativia hankkeita voitaisiin tukea muuten kuin pinta-alaperusteisesti.

Erityisympäristötuet liittyvät osaksi koko maatalouden ympäristötuen tavoitteistoa. Tukijärjestelmän kehittämisessä onkin syytä kiinnittää huomiota myös perustuen ja erityistukien väliseen suhteeseen. Tukijärjestelmän vaikuttavuutta voitaisiin lisätä siirtämällä erityistukien toimenpiteitä ympäristötuen perusosaan. Toisaalta erityistukien osuutta voitaisiin lisätä tekemällä niistä houkuttelevampia esimerkiksi maksamalla kaikkein vaikuttavimmista erityistuista suurempia kannustimia. Lainsäädännön ympäristövaatimusten kiristyessä myös tukijärjestelmän vaatimusten tulee kasvaa, jotta ne ylittävät lainsäädännön edellyttämän minimitason. Valtiontalouden kannalta tehokkainta olisi, jos yksinkertaisimmat suojelutoimet olisivat pakollisia ja niistä maksettaisiin korvaus automaattisesti.

MILJÖSTÖDETS SPECIALSTÖD TILL JORDBRUKET

Ett element i systemet för stöd till det finländska jordbruket är det miljöstöd som delfinansieras av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket. I miljöstöd betalas nära 300 miljoner euro per år, och det är det viktigaste ekonomiska verktyget för styrning av miljöskyddet inom jordbruket.

Miljöstödet basåtgärder och till dem anslutna tilläggsåtgärder omfattar 93 % av de finländska jordbrukarna och 98 % av åkerarealen. Förutom basstödet kan jordbrukarna ansöka om specialstöd som förutsätter mera krävande miljövårds- och skyddsåtgärder. I sådana stöd betalades år 2004 ca 37 miljoner euro. Vid miljöstödet specialstöd är det fråga om en avtalsbaserad miljöpolitisk styrning, där jordbrukaren ingår ett avtal med staten och får ersättning för de åtgärder han vidtar. Till urvalet av specialstöd hör 12 stödformer, med hjälp av vilka avsikten är att minska på belastningen på vattendragen från jordbruket samt bevara jordbruksmiljöns diversitet och jordbrukslandskapet. Med specialstöd stöds också ekologisk produktion. Specialstöden administreras av TE-centralernas landsbyggsdavidelningar. Dessutom ger de regionala miljöcentralerna utlåtande om det naturvetenskapliga värdet hos ansökningar som grundar sig på en plan.

Målsättningen för revisionen har varit att klargöra hur systemet för miljöstödet specialstöd fungerar och vilka dess effekter är. Med revisionen har klarlagts specialstödens måluppställande och utvärderats stödsystemets regionala ekonomiska effektivitet. Vid revisionen har dessutom ägnats uppmärksamhet åt problem i förvaltningen av stöden.

Enligt revisionen kan miljöstödsystemets uppdelning i en omfattande basdel och mera inriktade specialstöd betraktas som i princip lyckad. Med hjälp av basstödet har miljöskyddsåtgärderna fått en vittomfattande spridning till de finländska gårdarna. Specialstöden har emellertid vid undersökningar konstaterats vara de stödformer som ger bättre effekter, men deras inverkningsförsvagas av det ringa antalet specialstöd och av en regional splittring.

Den regionala lokaliseringen av miljöstödet specialstöd har styrts av jordbrukarnas aktivitet. Systemet är sålunda flexibelt från jordbrukarnas synpunkt, med det styr inte i tillräcklig grad specialstöden dit där den erhållna miljönyttan är störst med beaktande av regionens naturförhållanden och jordbrukets produktionsstruktur. Revisionsverket har därför ansett att det är nödvändigt att regionalt inrikta miljöstödet specialstöd till jordbruket bättre. De regionala effekterna skulle också förstärkas av att åtgärderna inriktas på enhetliga områden.

Revisionsverket har vid tidigare revisioner fäst uppmärksamhet vid att måluppställandet för de miljöpolitiska styrningsmedlen är vagt hållet. Också i måluppställandet för specialstöden förekommer vagheter. Enligt revisionen vore det skäl att precisera måluppställandet för specialstöden. Dessutom accentueras i administreringen av specialstöden bestämmelserna om olika stödformer till den grad, att det fördunklar stödets yttersta målsättningar. Revisionsverket har därför ansett det vara viktigt, att jord- och skogsbruksministeriet ägnar uppmärksamhet åt specialstödens begriplighet och åt att föra fram de enskilda stödformernas betydelse för ett jordbruk som beaktar en hållbar utveckling.

Systemet för miljöstödet specialstöd till jordbruket är synnerligen tungt administrerat med beaktande av de penningssummor som där hanteras. Den största utmaningen för förvaltningen är systemets arbetsdryghet både för dem som handlägger och dem som ansöker om stödet. Problemen i anknytning till stödets ansöknings- och beslutstidtabell sysselsätter TE-centralerna och förorsakar osäkerhet bland jordbrukarna. Ansökningarnas handläggningsprocess borde därför utvecklas så, att stödets beslutsskede och påbörjandet av åtgärderna skulle anknyta till varandra på ett ändamålsenligare sätt än för närvarande. Stödmodellerna borde också utvecklas så, att projekt som kräver stora investeringar av engångskaraktär kan stödas på andra grunder än arealen.

Specialstöden hör som en del till hela uppsättningen av målsättningar för miljöstöd till jordbruket. Vid utvecklandet av stödsystemet är det därför skäl att uppmärksamma också förhållandet mellan basstödet och specialstöden. Stödsystemets effekter kunde stärkas genom att åtgärder inom specialstöden överförs till miljöstödet basstöd. Å andra sidan kunde specialstödens andel utökas genom att de görs attraktivare exempelvis genom att större incitament betalas från de specialstöd som har de allra största effekterna. När de lag-

stadgade kraven på miljön skärps bör också de krav som ställs av stödsystemet höjas, så att de överstiger den i lagstiftningen förutsatta miniminivån. Från statsfinansernas synpunkt vore det mest effektiva ifall de enklaste skyddsåtgärderna vore obligatoriska och för dem skulle betalas en automatisk ersättning.

1 JOHDANTO

Suomen maatalouden tukijärjestelmän tärkeimmät elementit ovat EU:n kokonaan rahoittama tulotuki (ns. CAP-tuet) sekä EU:n osarahoittamat luonnonhaittakorvaus sekä maatalouden ympäristötuki. Lisäksi maksetaan kansallisia tukia. EU:n osuus kaikista maataloustuista on 42 %. Tukea maksettiin vuonna 2004 noin 70 000 tuenhakijalle yhteensä 1,8 miljardia euroa ja ne muodostivat 45 % maatalouden kokonaistuotosta¹.

Taulukko 1. Viljelijöille maksetut maatalouden tulotuet vuonna 2004.

Tukityyppi	Miljoonaa euroa
EU-tulotuet	455
luonnonhaittakorvaus	425
ympäristötuki	295
kansalliset tuet	621
Yhteensä	1 796

Ympäristötukea maksettiin vuonna 2004 lähes 300 miljoonaa euroa. Ympäristötukijärjestelmää on sovellettu Suomessa EU-jäsenyyden alusta lähtien. Ensimmäinen ohjelmakausi käsitti vuodet 1995 - 1999 ja parhaillaan on käynnissä toinen, vuodet 2000 - 2006 kattava ohjelma. Lisäksi valmisteilla on vuosien 2007 - 2013 ohjelma, jossa ympäristötuki kuuluu osaksi nykyistä laajempaa maaseudun kehittämisohjelmaa. Ympäristötuen maatalouden harjoittamisen edellytysten turvaamisen rinnalle nousevat ympäristönsuojelulliset tavoitteet. Ympäristötuki onkin maatalouden ympäristönsuojelun tärkein taloudellinen ohjauskeino.

Ympäristötuen perusosassa viljelijä toteuttaa perus- ja lisätoimenpiteitä. Perustoimenpiteiden avulla pyritään varmistamaan ympäristönhoitotoimenpiteet laajasti eri puolilla Suomea. Ympäristö-

¹ Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.

tukeen sitoutuneelle viljelijälle pakollisiin perustoimenpiteisiin kuuluvat esimerkiksi lohko-kohtaisten muistiinpanojen tekeminen viljelytoimista sekä suojakaistojen perustaminen vesistöjen varteen. Viljelijä valitsee lisäksi ensimmäisenä sitoumusvuotena yhden lisätoimenpiteen, jota hän toteuttaa ympäristötuen viisivuotisen sitoumuskauden ajan². Valinnaisten lisätoimenpiteiden tarkoituksena on ottaa huomioon tilakohtaisia erityisolosuhteita. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset hallinnoivat perustukea ja sen piiriin kuuluvat lähes kaikki viljelijät: vuonna 2004 noin 93 % viljelijöistä ja 98 % peltoalasta. Perustoimenpiteet ovat siten alueellisesti kattavia.

Perustuen lisäksi viljelijät voivat hakea erityisympäristötukia, jotka edellyttävät vaativampia ympäristönsuojelu- ja hoitotoimia. Yhdessä perustuen lisätoimenpiteiden kanssa erityistukien tarkoituksena on edistää alueellisten olosuhteiden huomioon ottamista tilakohtaisen räätälöinnin avulla.

Erityistukisopimuksia voidaan tehdä seuraavista toimenpiteistä:

1. suojavyöhykkeiden perustaminen ja hoito
2. kosteikkojen ja laskeutusaltaiden perustaminen ja hoito
3. valumavesien käsittelymenetelmät (säättösalaojitus, säätökastelu ja kuivatusvesien kierrätys)
4. luonnonmukainen tuotanto
5. pohjavesialueiden peltoviljely
6. lannan käytön tehostaminen
7. perinnebiotooppien hoito
8. luonnon monimuotoisuuden edistäminen
9. maiseman kehittäminen ja hoito
10. alkuperäisrotujen kasvattaminen
11. alkuperäiskasvien viljely
12. happamuuden alueellinen vähentäminen

Erityisympäristötuissa viljelijä tekee sopimuksen valtion kanssa. Työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskukset) maaseutuosastot hallinnoivat tukia. Vuonna 2004 erityistukien muodossa maksettiin

² Valittavia lisätoimenpiteitä ovat tarkennettu lannoitus, peltojen talviaikainen kasvipeitteisyys ja kevennetty muokkaus sekä maatilan monimuotoisuuskohdeet. Kotieläintiloille on lisäksi mahdollista valita lantaloiden ammoniakkipäästöjen vähentäminen, lannan kaasujen talteenotto, tuotantoeläinten hyvinvoinnin edistäminen ja maito- huoneen pesuvesien käsittely.

37 miljoonaa euroa eli noin 12 % koko ympäristötuesta. Vaikka erityisympäristötukien piirissä on huomattavasti pienempi osa maatalousmaasta kuin ympäristötuen perusosassa, niiden on kuitenkin tutkimuksissa todettu olevan oikein kohdennettuina perustukia vaikuttavampi tukimuoto³. Perustoimenpiteiden hyöty on puolestaan niiden laajassa alueellisessa kattavuudessa, jolloin ympäristöä parantavat perustoimet on saatu levitettyä laajasti eri osiin maata.

Tarkastusvirasto on tehnyt viime vuosina useita ympäristöaiheisia toiminnantarkastuksia. Niissä on kiinnitetty huomiota ympäristöpoliittisten lähtökohtien epämääräisyyteen ja yleisluonteisuuteen⁴. Esimerkiksi valtion energiatukien kohdalla havaittiin, että tukien perustelut ovat yhä enemmän ympäristöpoliittisia, mutta käytännössä hankkeiden ympäristövaikutukset eivät ole juurikaan ohjanneet tuen suuntaamista⁵. Myös kannustintyyppisten ympäristöverojen ohjauskyky voi olla heikko, kuten jäteverotusta koskevassa tarkastuksessa havaittiin⁶.

Erityisympäristötuista tarkastusvirasto on tarkastanut aiemmin luonnonmukaista tuotannon tukemista⁷. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tavoitteenasettelun epämääräisyyteen sekä luonnonmukaisen tuotantoketjun toimimattomuuteen. Tarkastusvirasto on selvittänyt myös maatalouden ympäristötukijärjestelmän perustukea ensimmäisen ohjelmakauden kokemusten perusteella⁸. Tässä tarkastuksessa havaittiin puutteita hallinnollisissa kontrollimenettelyissä ja kiinnitettiin huomiota muun muassa alueellisiin eroihin seuraamusten määräämisessä. Huomiota kiinnitettiin myös tukijärjestelmän ehtojen täsmentämisen tarpeeseen ja viljelijöille suunnattavan neuvonnan kehittämiseen.

Tehdyt tarkastukset ovat osoittaneet, että ympäristöpolitiikassa on syytä kiinnittää erityistä huomiota taloudellisten ohjauskeinojen toimivuuteen. Maatalouden erityisympäristötukijärjestelmän tarkastusta voi pitää ajankohtaisena senkin vuoksi, että uuden, vuodet 2007 – 2013 kattavan ohjelman valmistelu on käynnissä.

³ *Esim. Kuusaari ym. 2004a.*

⁴ *VTV 2005.*

⁵ *VTV 66/2003.*

⁶ *VTV 87/2004.*

⁷ *VTV 91/2004.*

⁸ *VTV 4/1999.*

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 YMPÄRISTÖTUEN ERITYISTUKIJÄRJESTELMÄN KUVAUS

2.1.1 Erityistukijärjestelmän synty ja säädöspöerusta

Ympäristöasiat ovat nousseet viimeisten vuosien aikana yhä enemmän esille myös maatalouspolitiikassa⁹. Yhdyskuntien ja teollisuuden jätevesien puhdistuksen tehostuttua maatalouden suhteellinen osuus vesistöjen hajakuormituksesta on kasvanut. Tärkeimmät vesistöjä rehevöittävät ravinteet ovat fosfori ja typi. Maatalouden vaikutus vesistöihin näkyy ennen muuta rannikkovesissä. Lisäksi maatalous aiheuttaa päästöjä ilmaan ja sen osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä on noin 10 %. Maatalous on merkittävin ammoniakkipäästöjen lähde.

Maatalous ei ole kuitenkaan pelkästään päästöjen lähde. Vuosien kuluessa kehittynyt maatalous on luonut erityisiä ympäristö- ja maisematyyppejä, joista monet eliölajit ovat riippuvaisia. Luonnon monimuotoisuuden kannalta maatalousympäristöt ovatkin heikentyneet viime vuosina. Maatalouden tuotantomenetelmien yksipuolistuminen köyhdyttää maatalousympäristön lajistoa ja sen monimuotoisuutta. Maatilojen lopettamisen myötä avoimia maatalousmaisia uhkaa umpeenkasvu ja katoaminen. Siten vähenevä maataloustuotanto vaarantaa maatalousluonnon monimuotoisuuden säilymistä. Vaikka vesiensuojelun näkökulmasta maatalouden voi nähdä ongelmana, luonnon monimuotoisuuden kannalta maatalouden harjoittamisen edellytysten turvaaminen on tärkeää.

Suomen liittyttyä Euroopan Unionin jäseneksi otettiin maataloudessa käyttöön uudentyyppinen ympäristötukijärjestelmä. Neuvoston asetuksessa (ETY 2078/92) edellytettiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ympäristötukijärjestelmä. Ympäristötuen avulla saatiin myös suunnattua tukea suomalaisiin pohjoisiin olosuhteisiin. Ympäristötukijärjestelmän painopisteeksi valittiin vesiensuojelu, mutta

⁹ *Esim. Jokinen 2001.*

myös luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat esillä, varsinkin erityisympäristötuissa. Tukijärjestelmää suunniteltaessa arvioitiin tuen pitkällä tähtäyksellä vähentävän merkittävästi maatalouden aiheuttamia vesistö päästöjä ja sitä kautta rehevöitymistä sekä lisäävän ja ylläpitävän maatalousalueiden biodiversiteettiä. Edelleen arvioitiin tukijärjestelmän vähentävän jonkin verran päästöjä ilmaan ja ylläpitävän maaseudun kulttuurimaisemaa.¹⁰

Nykyinen maatalouden ympäristötuki perustuu EU:n neuvoston asetukseen (EY 1257/1999) ja komission asetukseen (817/2004) maaseudun kehittämisestä. Neuvoston asetuksen mukaan maatalouden ympäristötukijärjestelmän avulla kannustetaan viljelijöitä "palvelemaan koko yhteiskuntaa ottamalla käyttöön tai ylläpitämällä maatalouskäytäntöjä, jotka sopivat yhteen kasvavien ympäristön, luonnonvarojen, maaperän ja geneettisen monimuotoisuuden suojelelun ja parantamisen tarpeen sekä maiseman ja maaseudun hoidon tarpeen kanssa."¹¹

Asetus vahvistaa puitteet maatalouden kestäväen kehittämisen tukemiselle. Siinä säädetään ympäristötukisitoumusten minimikesto (viisi vuotta). Lisäksi säädetään se, että tukea myönnetään vuosittain ja että se lasketaan sitoumuksesta aiheutuvien lisäkustannusten, tulonmenetyksen sekä tarpeellisen kannustimen perusteella. Lisäksi toimenpiteiden tulee ylittää tavanomaisen hyvän viljelykäytännön taso. Yhteisiä periaatteita ovat myös ympäristötoimenpiteiden vapaaehtoisuus viljelijöille, mahdollisuus räätälöidä toimenpiteitä paikallisesti ja alueellisesti sekä korvaustason asettaminen viljelijöitä houkuttelevalle tasolle. Asetuksessa määrätään myös EU:n osarahoittaman tuen enimmäismäärät.¹²

Neuvoston ja komission asetuksissa ilmaistujen yhteisten periaatteiden jälkeen jäsenvaltiot voivat suunnitella ympäristötuen rakenteen ja yksityiskohdat itsenäisesti – komissio tosin hyväksyy jäsenmaiden suunnitelmat. Esimerkiksi Suomessa toteutettava malli, jossa ympäristötuki on jaettu perustoimenpiteisiin sekä näitä vaativampiin erityistukiin, on päätetty kansallisesti. Joissakin maissa, kuten Isossa-Britanniassa ympäristötukea on tähän asti kohdennettu

¹⁰ *Esim. Palva ym. 2001.*

¹¹ *EY (1257/1999), perustelukohta 31.*

¹² *EY (1257/1999), European Commission 2005.*

rajatusti tiettyihin kohteisiin. Irlannissa on Suomen kaltainen järjestelmä, jossa viljelijä voi perustuen lisäksi tehdä täydentäviä toimenpiteitä¹³. Sen sijaan Ruotsissa vastaavaa jakoa perustukeen ja kohdennetumpiin erityistukiin ei ole¹⁴. Suomalaisen järjestelmän 12 erityistukimuotoa ovat nousseet kansallisista vesiensuojelun, maisemanhoidon ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen tarpeista.

Itävallan järjestelmässä viljelijä voi valita yhden tai useamman 31:stä toimenpiteestä. Itävallan tukijärjestelmässä oli vuonna 2001 mukana 72 % viljelijöistä ja 88 % viljelymaasta¹⁵. Suomessa ympäristötuen piirissä on tätäkin enemmän, yli 90 % viljelijöistä. Suomen ja Itävallan järjestelmät onkin rakennettu kattavammiksi kuin muissa EU-maissa. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijoiden mukaan suomalaisen järjestelmän laajuus kuitenkin aiheuttaa ajoittain epäluuloa EU:n taholta siitä, ovatko tukiehdot riittävän vaativia ja kustannustasot kohdallaan, jos niitä saavat lähes kaikki viljelijät.

Jäsenvaltiot esittävät ympäristötoimenpiteet maaseudun kehittämisohjelmissaan, jotka komissio hyväksyy. Suomessa ohjelma kulkee maaseudun horisontaalisen kehittämisohjelman nimellä ja sitä toteutetaan Manner-Suomessa¹⁶. Horisontaaliseen maaseudun kehittämisohjelmaan kuuluu ympäristötuen ohella luonnonhaittakorvaus. Nykyinen ohjelma on voimassa 2000 - 2006.

Kansallisesti ympäristötuesta säädetään valtioneuvoston asetuksella luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta (644/2000) maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) nojalla. Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman mukaan maatalouden ympäristötuen tavoitteet ja toimenpiteet perustuvat neuvoston asetuksen lisäksi Itämeren suojelusopimuksen puitteissa tehtyihin kansainvälisiin sopimuksiin sekä valtioneuvoston periaatepäätökseen vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005¹⁷. Kesällä 2005 valmistuneessa Itämeren suojelun toimenpideohjelmassa maatalouden ympäristötuki määritellään yhdeksi suojeluohjelman keinoksi. Yksi ohjelman kuudesta toiminta-alueesta liittyy rehevöitymisen torjuntaan ja siinä maatalouden ympäristötukijärjestelmä on keskeinen vä-

¹³ Ireland: CAP Rural Development Plan 2000-2006.

¹⁴ Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006.

¹⁵ ÖPUL 2000.

¹⁶ MMM 2000; Manner-Suomen lisäksi Ahvenanmaalle on laadittu oma ohjelmansa (Program för Landsbygdens utveckling 2001).

¹⁷ YM 1998.

line¹⁸. Tulevista uudistuksista erityisesti vesipolitiikan puitedirektiivin toimeenpanossa maatalouden vesistökuormituksen hillitseminen tulee olemaan tärkeää.

Erityisympäristötukisopimuksissa viljelijä tekee viisi tai kymmenen vuotta kestävän sopimuksen valtion kanssa¹⁹. Kyse on siten sopimus pohjaisesta ohjauksesta, jossa taloudellisen kannustimen avulla sitoutetaan viljelijä ympäristönsuojeluun. Vaikka tukijärjestelmää toteutetaan EU:n luomissa puitteissa, se jatkaa aiempien vuosien maatalouden ympäristöpoliittisia painotuksia korostaessaan tavoitteiden saavuttamista vapaaehtoisten, suostutteluun ja itsesäätelyyn liittyvien keinojen avulla²⁰. Käytössä ei ole siten muusta ympäristöpolitiikasta tuttu "saastuttaja maksaa" -periaate.

2.1.2 Järjestelmän tavoitteet ja taloudellinen merkitys

EU:n maatalouden ympäristötoimenpiteillä on kaksi päätavoitetta: yhtäältä vähentää maataloudesta tulevia ympäristöriskejä sekä toisaalta säilyttää luontoa ja viljeltyä maisemaa²¹. Suomen horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman strategiaosan mukaan ympäristötuen päämääränä on maatalous- ja puutarhatuotannon harjoittaminen kestävästi niin, että tuotanto kuormittaa ympäristöä nykyistä vähemmän, luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden kulttuurimaiseman säilyttäminen turvataan ja tuotannon harjoittamisedellytykset säilyvät hyvinä myös pitkällä aikavälillä. Haitallisten ympäristövaikutusten vähentämisen lisäksi ympäristötuen päämääränä on myös ohjata tuotantomenetelmien käyttöä niin, että maatalouden ympäristönsuojelulle, luonnon monimuotoisuudelle ja maisemanhoidolle asetetut tavoitteet saavutetaan ja samalla voidaan tuottaa puhtaita ja laadullisesti korkeatasoisia tuotteita.

Maaseudun kehittämisohjelmassa täsmennetään ympäristötuen tavoitteita. Tavoitteena on "ympäristöön ja erityisesti pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvan kuormituksen vähentäminen kas-

¹⁸ YM 2005.

¹⁹ Ohjelmakaudella 1995-1999 oli lisäksi mahdollista tehdä sopimuksia 20 vuodeksi. Näin pitkistä sopimuksista luovuttiin lähinnä viljelijöiltä tulleen palautteen vuoksi.

²⁰ Vehkasalo ym. 1999.

²¹ European Commission (2005).

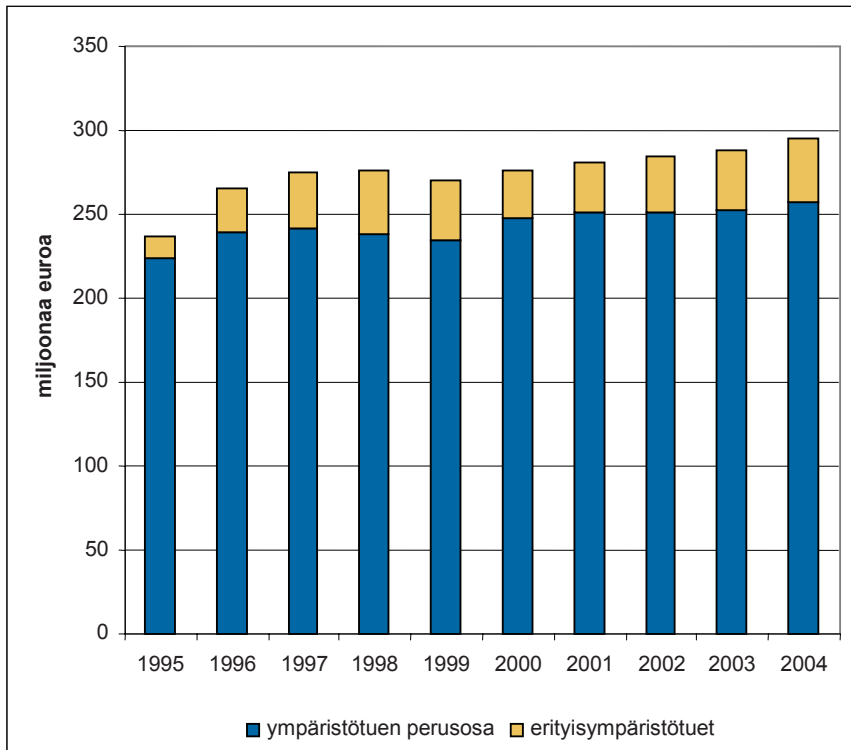
vinravinteiden hyväksikäyttöä lisäämällä, torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentäminen, luonnon monimuotoisuudesta sekä eläin- ja kasvilajeista huolehtiminen sekä maatalousmaiseman hoito. Tavoitteena on myös lisätä humuksen määrää maaperässä sekä säilyttää maan tuottokyky hyvänä tai parantaa sitä."²²

Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman mukaan kustannusten ja tulonmenetysten korvaamisesta ja kannustimesta muodostuvan rahoitusmallin avulla on tarkoitus varmistaa mahdollisimman laaja osallistuminen järjestelmään. Tavoitteena on samalla "maataloustuotannon jatkuminen ja tuotantomenetelmien muuttuminen entistä paremmin ympäristön vaatimukset huomioon ottaviksi".

Koko ympäristötukijärjestelmällä on merkittävä vaikutus suomalaiseseen maatalouteen. Vuonna 2004 ympäristötukea maksettiin 295 miljoonaa euroa, josta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) rahoitusosuus oli keskimäärin 55 %. Myös viljelijöiden näkökulmasta ympäristötuki on tärkeä: vuonna 2002 ympäristötukisumma oli ympäristötukea saanutta tilaa kohden keskimäärin 4160 euroa. Laadittaessa horisontaalista maaseudun kehittämisohjelmaa sen piiriin arvioitiin liittyvän 75 % viljelijöistä, mutta mukana on nykyisin yli 90 % viljelijöistä. Tämä on aiheuttanut EU-rahoituksen vajetta, joka on kuitenkin saatu korjattua muiden maiden käyttämättä jääneistä varoista. Vuosina 2000 - 2004 ympäristötukeen on käytetty 11 % enemmän varoja kuin horisontaalisessa maaseudun kehittämisohjelmassa arvioitiin.

Erityistukia maksettiin vuonna 2004 yhteensä 37 miljoonaa euroa. Uusia erityistukisopimuksia tehtiin vuonna 2004 yli 43 000 hehtaarin alalle. Erityistukien määrä on kasvanut hieman vuosien varrella (kuvio 1.) Erityistuet sisältyvät talousarvioissa ympäristötukimomentin (30.20.43) määrärahoihin, eivätkä ne siten näy budjetissa omana kokonaisuutenaan.

²² MMM 2000.



Kuvio 1. Ympäristötuen perusosan ja erityistukien jakautuminen.²³

Kaikki haetut ja hakuehdot täyttävät erityistuet on pystytty maksamaan muutamia ensimmäisen ohjelmakauden poikkeusvuosia lukuun ottamatta. Lisäksi uusia luomusopimuksia ei ole solmittu kaikkina vuosina. Säädöksissä esitettyjä priorisointeja, joissa esimerkiksi Natura-alueilla olevat kohteet asetetaan tarvittaessa muiden kohteiden edelle, ei ole käytetty.

Erityistukia maksetaan vuosittain toimenpiteestä riippuen 65,59 eurosta (lannankäytön tehostaminen) 449,90 euroon (suojavyöhyke) hehtaaria kohden. Erityistuista maksettava tuki on korvausta sopimusehdoissa vaadittavien toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista ja tulonmenetyksistä. Kustannuksia voivat olla esimerkiksi

²³ MMM:n tietopalvelukeskuksen toimittamat tilastoaineistot. Mukana ovat kaikki maksetut erityistuet, jolloin 2000-luvun luvun summassa ovat mukana myös edellisen ohjelmakauden sopimusten mukaisesti maksetut tuet.

maiseman hoitotoimien vaatimat raivaukset tai niitot, tulonmenetyksiä puolestaan esimerkiksi suojavyöhykkeen alle jäävältä viljelysmaalta saamatta jäävä viljasato. Korvaustasot on määritelty tutkijoiden laatimien kustannuslaskelmien perusteella. Lisäksi tukeen sisältyy enintään 20 %:n kannustin; suojavyöhykkeiden kohdalla kannustin voi olla 30 %²⁴. EU:n määrittelemän euromääräisen maksimitukitason tullessa vastaan kannustin kuitenkin joustaa, jolloin se voi olla käytännössä miinusmerkkinenkin. Kannustimen merkitykseen vaikuttaa myös sopimusalan koko: isommilla pinta-aloilla kannustimen rooli yleensä kasvaa.

Taulukko 2. Vuonna 2004 maksetut ohjelmakauden 2000-2006 erityisympäristötuet.²⁵

Erityistukimuoto	Kpl	Euroa
luonnonmukainen tuotanto	4 482	17 288 784
perinnebiotoopit	2 389	6 195 988
lannan käytön tehostaminen	4 198	4 500 421
valumavesien käsittelymenetelmät	1 687	3 762 095
suojavyöhykkeet	1 516	1 643 772
luonnon monimuotoisuuden edistäminen	1 054	1 629 253
maiseman kehittäminen ja hoito	888	865 982
alkuperäisrotujen kasvattaminen	1 021	686 919
happamuuden alueellinen vähentäminen	125	129 147
pohjavesialueiden peltoviljely	72	87 574
kosteikot ja lasketusaltaat	77	29 243
alkuperäiskasvien viljely	7	2 189
Yhteensä	17 516	36 821 367

Ympäristötukia maksetaan pinta-alaperusteisesti lukuun ottamatta alkuperäisrotujen kasvattamisen erityisympäristötukea, joka maksetaan eläinyksikköä kohden. Tukea maksetaan peltoalueelle, poikkeuksena suojavyöhykkeet, jotka voivat käsittää pellon ja vesistön välissä olevaa reunavyöhykettä, sekä kosteikko tai laskeutusallas,

²⁴ MMM 62/2005.

²⁵ MMM 2005a.

jotka voidaan perustaa kilometrin päähän peltoalueesta. Perinnebiotoopit koskevat aina muuta kuin peltoa. Luonnon monimuotoisuutta ja maiseman kehittämistä koskeva sopimus voi käsittää myös pellon välittömässä läheisyydessä olevaa aluetta.

Yhdellä tilalla voi olla useampia erityistukisopimuksia. Tukien yhteenlaskettu maksimimäärä on kuitenkin rajattu: yksivuotisten viljelykasvien kohdalla ei makseta yli 600 euroa, monivuotisten puutarhakasvien kohdalla yli 900 euroa ja muiden monivuotisten kasvien (esimerkiksi nurmi) kohdalla yli 450 euroa hehtaarilta vuodessa.

2.1.3 Ohjausjärjestelmä ja toimijat

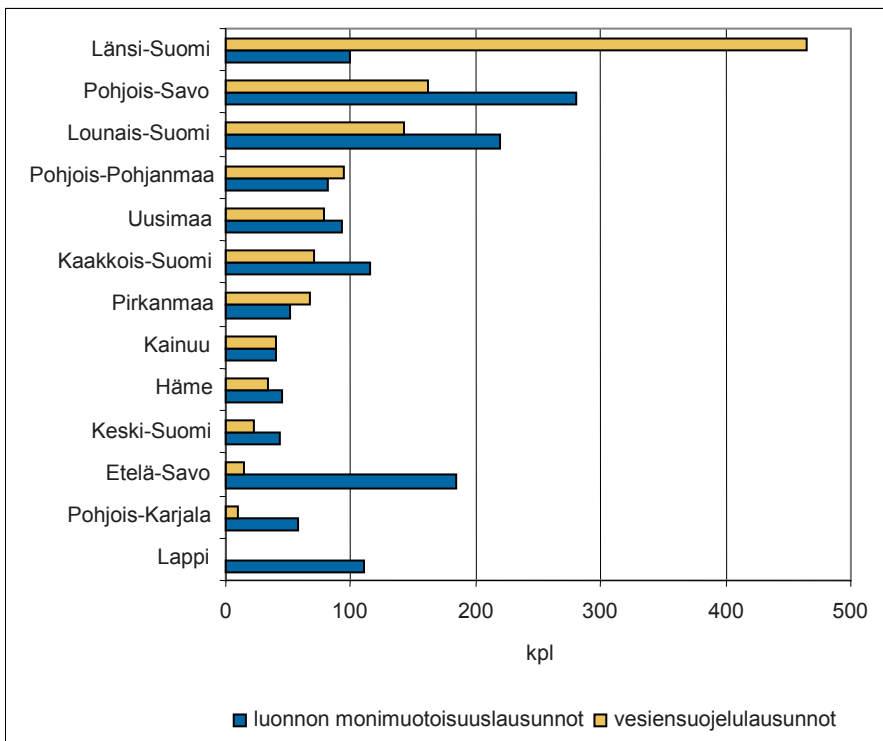
Maa- ja metsätalousministeriö vastaa ympäristötukijärjestelmästä. Ympäristötuen toimeenpanossa, soveltamisessa, valvonnassa, seurannassa ja kehittämisessä se toimii yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Erityisympäristötukien käytännön toimeenpanosta vastaavat TE-keskusten maaseutuosastot. TE-keskusten tulosohtaus tapahtuu kauppa- ja teollisuusministeriön kautta, mutta maa- ja metsätalousministeriö osallistuu siihen.

Tukijärjestelmään sitoutuminen on vapaaehtoista. Viljelijät lähettävät erityistukihakemukset TE-keskusten maaseutuosastoille, nykykäytännön mukaan huhtikuun loppuun mennessä. Vaikka hakemuksia ei voi täydentää, liitteitä on mahdollista toimittaa 1.6. alkavien sopimusten kohdalla toukokuun loppuun mennessä ja 1.10. alkavien sopimusten kohdalla syyskuun loppuun mennessä. TE-keskusten maaseutuosastot tallentavat tiedot tukisovellukseen ja lähettävät viljelijöille hakemusten täydennyspyyntöjä ja pyrkivät myös muistuttamaan viljelijöitä täydentämisestä, mikäli resurssit siihen antavat mahdollisuuden. Mikäli sopimus liittyy aiemmin määrittämättömälle alueelle, TE-keskus lähettää uutta lohkojakoa koskevat kartat digitoitavaksi ja pyytää lohkoille tunnuksentunnusta.

Osa erityistukisopimuksista – suojavyöhykkeet, kosteikot, valumavesien käsittelymenetelmät, pohjavesialueiden peltoviljely, perinnebiotooppien hoito, luonnon monimuotoisuus, maiseman kehittäminen ja hoito sekä happamuuden vähentäminen – vaatii yksityiskohtaisen suunnitelman laatimista. TE-keskus lähettää näitä sopimustyyppisiä koskevat hakemukset alueellisiin ympäristökeskuksiin lausunnolle. Ympäristökeskusten roolina on siten toimia suunnitel-

mien luonnontieteellisen sisällön arvioijina. Ympäristökeskusten vi-
 ranomaiset tekevät suunnitelmien arvioinnissa tarvittavat maasto-
 käynnit. Kasvintuotannon tarkastuskeskus (KTTK) suunnittelee, oh-
 jaa ja valvoo Suomessa luonnonmukaisesti tuotettujen maatalous-
 tuotteiden tuotannon valvontaa. Luomutuottajia ja tuotantoa valvo-
 vat TE-keskukset. KTTK:n ja TE-keskusten välisestä työnjaosta so-
 vitaan niiden välisissä tulossopimuksissa.

Vuonna 2003 alueelliset ympäristökeskukset antoivat yhteensä
 1199 vesiensuojelua koskevaa erityistukilausuntoa ja 1421 luonnon
 monimuotoisuus sekä maisema- ja perinnebiotooppisuunnitelmaa
 käsittelevää lausuntoa. Lausuntojen määrä kuvastaa erityistukien
 alueellista vaihtelua. Määrällisesti eniten vesiensuojelua koskevia



*Kuvio 2. Alueellisten ympäristökeskusten antamat erityistukilau-
 sunnot vuonna 2003.*

lausuntoja antoi Länsi-Suomen ympäristökeskus säätösaloajitusso-
pimusten suuren määrän vuoksi, kun taas Lapissa uusia suunnitel-
maa edellyttäviä vesiensuojelutoimenpiteitä ei ollut vuonna 2003
ollenkaan. Luonnon monimuotoisuussopimusten määrä on vesien-
suojelua merkittävämmässä roolissa etenkin Savossa, Lapissa, Lou-
nais-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa.

Ympäristökeskukset ottavat lausunnossaan kantaa kohteen sovel-
tuvuuteen kyseiseen tukimuotoon. Ne voivat myös ehdottaa kohteen
rajaamista uudelleen, haetun tukimuodon muuttamista toiseksi tai
hylkäämistä kokonaan. Kaikkien muutosten osalta viljelijää on
kuultava. TE-keskus ei voi poiketa ympäristökeskuksen lausunnos-
ta kuin erittäin painavista syistä.

Syksyllä maa- ja metsätalousministeriö antaa asetuksella luvan
tehdä päätöksiä erityistukisopimuksista²⁶. Käytännössä osa sopi-
musten tekemisistä jää kuitenkin seuraavan vuoden puolelle erityi-
sesti niiden TE-keskusten alueella, joissa on paljon sopimuksia.
Syksyllä ministeriö antaa myös toisen asetuksen erityistukien mak-
satuksesta²⁷. Siinä määrätään TE-keskukset lähettämään erityistukia
koskevat myöntämispäätökset, jotka tulostetaan tukisovelluksesta.
Viljelijän on lisäksi haettava myönnettyjen erityistukien maksatusta
joka kevät vuotuisen tukihakemuksen yhteydessä.

Erityisympäristötukipäätöksessä kuvataan ensin mahdolliset väli-
toimenpiteet, jollainen voi olla esimerkiksi ympäristökeskuksen an-
tama lausunto. Sitten päätöksessä esitetään sopimuksen hyväksymi-
nen (tai hylkääminen) ja kerrotaan, että sopimuksen muodostavat
päättös ja hakemus sopimukseksi liitteineen. Päätökseen on kirjattu
seuraavat seikat:

- sopimuskausi
- sopimusala ja erityistuen määrä
- sopimusehdot
- oikeusohjeet
- muutoksenhaku
- tiedoksi lähettäminen (mm. hakijan kunnan maaseutuelinkeino-
viranomaisen)

²⁶ *Esim. MMM 62/2005.*

²⁷ *Esim. MMM 65/2005.*

- sekä liitteet (hakemus ja suunnitelmaa vaativassa sopimuksessa ympäristökeskuksen lausunto)

Viranomaistahojen lisäksi tärkeitä toimijoita ovat suunnitelmien laadinnassa käytettävät suunnittelijat, kuten neuvontajärjestöt tai konsultit. Neuvontajärjestöt osallistuvat usein myös erityisympäristötukiin liittyvään tiedottamiseen ja koulutukseen.

Tärkeä tiedottamisen keino ovat olleet alueelliset yleissuunnitelmat, joiden laadintaa on rahoitettu kansallisen määrärahan turvin²⁸. Ensin laadittiin yleissuunnitelmat suojavyöhykkeistä, sittemmin on siirrytty luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitteluun²⁹. Parhailaan ollaan aloittamassa kosteikkojen yleissuunnittelua. Myös joissakin kunnissa on ollut hankkeita, joissa on laadittu esimerkiksi suojavyöhykesuunnitelmia yhteistyössä paikallisen vesiensuojeluyhdistyksen kanssa ja rahoitettu viljelijöiden suunnitelmien laatimista.

TE-keskukset valvovat erityistukia osana muuta tukivalvontaa. Ministeriö poimii valvontaan vuosittain 5 % tiloista, joiden erityistuet TE-keskukset valvovat samalla tilakäynnillä. Lisäksi ministeriön valvontayksikkö tarkastaa TE-keskusten tukihakemusten käsittelyä erityisympäristötukien osalta. Jos viljelijä on hakenut erityistukisopimusta alkavaksi 1. kesäkuuta, se myös valvotaan samana kesänä, vaikka päätöstä hakemuksesta ei olisi vielä annettu. Alueellisten ympäristökeskusten lausunnonantajilla on oikeus osallistua valvontoihin. Käytännössä tämä toteutuu vaihtelevasti muun muassa ympäristökeskusten resursseista riippuen.

2.2 TARKASTUKSEN NÄKÖKULMA, TAVOITTEET JA RAJAUS

Kuten edellä on ilmennyt, ympäristötukijärjestelmän päämääriin sekoittuu ympäristön tilan parantamisen lisäksi tulotukityyppisiä elementtejä. Tällöin vahvoiksi argumenteiksi nousevat esimerkiksi viljelijöiden tasavertaiseen kohteluun liittyvät seikat ja tukimahdolli-

²⁸ *Kansallisesti rahoitetaan myös ympäristötuen toimeenpanoon liittyvää koulutusta ja neuvontamateriaalin valmistamista.*

²⁹ *Heikkilä 2002.*

suuksien tarjoaminen kaiken tyyppisille tiloille ja tuotantosuunnille. Tämä näkyy kuitenkin ensi sijassa ympäristötuen perusosassa, jota myös saavat lähes kaikki viljelijät. Erityisympäristötukia maksetaan kohdennetummin ja niiden tarkastamisessa on perusteltua keskittyä tukien toimivuuteen ympäristönäkökulmasta.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on selvittää erityisympäristötukijärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta maatalouden ympäristö-ongelmien ratkaisijana. Tarkastuksessa selvitetään erityistukien tavoitteenasettelua ja sitä, miten ympäristötavoitteet ovat toteutuneet. Lisäksi arvioidaan sitä, missä määrin tukijärjestelmä toimii alueellisesti taloudellisesti tehokkaasti: miten tukijärjestelmä vastaa maatalouden ympäristön alueellisiin erityispiirteisiin? Huomion kohteena on myös tukien hallinnoimisen tehokkuus ja sen ongelmakohdat. Vaikka tarkastuksessa keskitytään erityistukijärjestelmään, sen perusteella on mahdollista tehdä joitakin havaintoja myös perustuen ja erityistukien muodostamasta kokonaisuudesta, sillä ne sisältävät samoja tavoitteita. Siten erityistukien tarkastelu täysin irrallaan ympäristötuen kokonaisuudesta ei ole mielekästä. Samasta syystä tässä tarkastuksessa ei myöskään arvioida tukien maksatukseen, sopimusten noudattamiseen tai niiden valvontaan liittyviä seikkoja.

Luonnonmukainen tuotanto on rahamäärällisesti suurin erityistukimuoto, sillä se kattaa noin puolet kaikista erityistuista. Koska tarkastusvirasto on hiljattain tarkastanut luonnonmukaista tuotantoa sen erityispiirteistä käsin, ei tässä tarkastuksessa sitä painoteta sen merkittävydestä huolimatta, vaan käsitellään yhtenä tukimuotona muiden joukossa. Tarkastus kohdistuu ympäristötuen erityistukijärjestelmään Manner-Suomessa.

2.3 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen pohja-aineistona ovat ympäristötukeen liittyvät säädökset, ohjelmat ja tutkimukset. Ympäristötuet on määritelty horisontaalisessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa, josta julkaistiin vuonna 2004 komission edellyttämä kehittämissuunnitelman väliarviointi³⁰. Lisäksi vuonna 2003 maatalouden ympäristötuen seuranta-

³⁰ *MMM 2004.*

ryhmä julkaisi raporttinsa³¹. Ohjelman kehittämistä pohtinut työryhmä jätti 2004 esityksensä muutoksista ohjelmaan³². Työryhmän ehdotuksia ei kuitenkaan ryhdytty toteuttamaan kesken ohjelmakauden ja työryhmän tulokset siirtyivät seuraavan ohjelmakauden valmisteluun.

Ympäristötukiin liittyen on tehty systemaattista seurantatutkimusta ja se on nivottu osaksi tukijärjestelmän kehittämistä. Ensimmäisellä ympäristöohjelmakaudella 1995 - 1999 tehty ns. Mytvas-tutkimus arvioi vesiensuojelutoimenpiteitä³³. Ensimmäisen ohjelmakauden perusteella analysoitiin myös sen taloudellisia vaikutuksia Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus -tutkimuksessa³⁴. Nykyisellä ohjelmakaudella on ympäristötuen vaikuttavuutta tutkittu kahden kokonaisuuden kautta. Ns. Vesi-Mytvas keskittyy arvioimaan ympäristötuen vaikutuksia vesiin ja ilmaan kohdistuviin päästöihin³⁵. Luonto-Mytvas puolestaan seuraa muutoksia luonnon monimuotoisuudessa³⁶. Näitä sekä muita aihepiiriin liittyviä tutkimuksia on käytetty tarkastuksen aineistona. Käytössä on ollut myös maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston valvontayksikön laatimat erityisympäristötukien valvontaraportit vuosilta 2000 - 2004 sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen toimittamia tilastoaineistoja.

Tarkastuksen aikana haastateltiin asiantuntijoita, tutkijoita ja sidosryhmiä (Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, neuvontaorganisaatio ProAgria). TE-keskusten näkökulmaan perehdyttiin keskustelemalla Uudenmaan TE-keskuksen erityistukikäsittelijöiden kanssa. Tarkastuksen taustaksi tehtiin lomakekysely TE-keskusten maaseutuosastojen erityistukikäsittelijöille ja alueellisten ympäristökeskusten lausunnonantajille³⁷. Lomakekyselyä analysoitiin laadullisin menetelmin. Tämän pe-

³¹ MMM 2003.

³² Muhos 2004.

³³ Palva ym. 2001.

³⁴ MTTL 1999.

³⁵ Pyykkönen ym. 2004.

³⁶ Kuussaari ym. 2004a.

³⁷ TE-keskuksista vastauksia saatiin 53 ja alueellisista ympäristökeskuksista 36 kappaletta. Vastausprosentteja on hankala laskea, sillä tukikäsittelijöistä ja lausunnonantajista ei ole ministeriöissä yksiselitteisiä listauksia. Kaikista keskuksista kuitenkin vastattiin kyselyyn.

rusteella valittiin kolme TE-keskusta – Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Varsinais-Suomi – tarkemman arvioinnin kohteeksi ja suunniteltiin niissä tehtävien haastattelujen tarkempi sisältö. TE-keskuksissa tehtyjen haastattelujen ohella käytiin läpi yhteensä 106 erityistukisopimusta. Myös valittujen TE-keskusten piirissä toimivien alueellisten ympäristökeskusten edustajia haastateltiin sekä tehtiin puhelinhaastattelut alueella toimivien Maataloustuottajain liittojen toiminnanjohtajille.

Maa- ja metsätalousministeriön edustajia haastateltiin kahdesti tarkastuksen kuluessa, ympäristöministeriön edustajia kerran tarkastuksen loppuvaiheessa. Lisäksi tehtiin täydentäviä puhelinhaastatteluita niin ministeriöihin, aluehallintoon kuin tutkijoille.

Luonnos tarkastuskertomuksesta on ollut kommentoitavana maa- ja metsätalousministeriössä sekä ympäristöministeriössä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Vivi Niemenmaa. Sitä ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 TAVOITTEENASETTELU

Ympäristötukijärjestelmän tavoitteenasettelu on muiden ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen tavoin luonteeltaan yleistä³⁸. Tämä yleispiirteisyys koskee myös erityistukia. Horisontaalisessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa erityistukien tavoitteissa ilmaistaan niitä ympäristönsuojeluun tähtäviä tavoitteita, joita kullakin toimenpiteellä on.

Esimerkiksi suojavyöhykkeiden perustamisen kohdalla selvitetään niiden tarkoitusta eroosion torjunnassa, ravinteiden köyhtymisessä, luonnon monimuotoisuuden lisäämisessä sekä riista- ja kalatalouden lisäämisessä. Lisäksi on esitelty rajauksia, kuten kohteita, jotka ovat etusijalla suojavyöhykesopimusten solmimisessa. Lisäksi vaikutusten kohdalla todetaan, että suojavyöhykkeiden perustaminen ja hoito vähentävät eroosiota ja ravinteiden huuhtoutumista 2000 - 2006 välisellä ajalla 10-20 %. Ohjelmassa ei kuitenkaan esitetä kuinka paljon ja mihin vyöhykkeitä tarvitaan, jotta tavoite toteutuu. Vastaavasti pohjavesialueiden peltoviljelyn kohdalla tavoite on määritelty näin: "Tavoitteena on vähentää lannoitteiden ja erityisesti typen käyttöä pohjavesialueilla." Tavoite on siten muotoiltu yleisesti, eikä siinä kerrota sopimuksen piiriin tavoiteltavien peltöjen määrästä tai laadusta.

Perinnebiotooppien hoidon tavoitteena on "maatalousympäristön luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja lisääminen esiintyvää monipuolista kasvillisuutta ja eläimistöä sekä pitkäaikaiseen maankäyttöön liittyvää maaseudun kulttuuriperintöä ja maisemallisia arvoja vaalimalla." Tavoitteena on edelleen "pitää sopimuksen piirissä olevat kohteet hoidettuina sekä saada hoidon piiriin mahdollisimman suuri osa valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaiksi luokitelluista perinnebiotoopeista. Myös arvokkaiden alueiden yhteydessä olevien, kunnostuskelpoisten kohteiden sekä paikallisesti arvokkaiden kohteiden hoito on tärkeää." Yksittäisten toimenpitei-

³⁸ VTV 2005.

den tarkoitus esitetään siten yleisellä tasolla, mutta määrällisiä tavoitteita ei esitetä; esimerkiksi mihin ja minkä verran toimenpiteitä tulisi toteuttaa tai minkä verran rahaa kyseiseen tukimuotoon tulisi varata.

Myös muissa arvioinneissa kritisoidaan ympäristötuen tavoitteita yleisluonteisiksi³⁹. Väljien tavoitteiden kohdalla niiden toteutumisen on vaikea arvioida ainakaan epäonnistuneen. Maatalouden ympäristötukijärjestelmä heijastaakin perinnettä, jossa ympäristönsuojeluun suuntautuneiden politiikkatoimenpiteiden sisältö on määritelty tulo- ja tuotantopoliittisten päämäärien ehdoilla⁴⁰.

Erityisympäristötukien tavoitteenasettelua tulisikin terävöittää nykyisestä. Ympäristötavoitteiden selvemmän määrittelyn tärkeyteen on kiinnittänyt huomiota myös EU:n jäsenmaiden maatalouden ympäristötoimenpiteitä analysoiva raportti⁴¹.

3.2 ERITYISTUKIVALIKOIMA

Maa- ja metsätalousministeriön edustajien mukaan kahdentoista erityistukiteeman taustalla ovat maatalouden ympäristökysymyksiin liittyvät tutkimukset ja niissä tarpeelliseksi nähdyt aiheet. Tukivalikoimaan vaikutti heidän mukaansa myös tarve saada mukaan mahdollisimman monia aihepiirejä. Pyrkimyksenä oli siten tarjota monipuolisesti erilaisia tukivaihtoehtoja ja vastata kaikkiin toiveisiin, löytää jokaiselle jotakin.

Erityistuista taloudellisesti merkittävin on *luonnonmukaisen tuotannon tukeminen*. Teema on esillä maa- ja metsätalousministeriön mukaan kaikissa EU:n jäsenmaissa jollakin tavoin. Se on myös mainittu Euroopan neuvoston asetuksessa⁴². Luonnonmukaisen tuotannon pinta-alat kasvoivat nopeasti 1990-luvulla, mutta tämä kehitys ei ole jatkunut 2000-luvun puolella⁴³. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön luomustrategiassa pidetään tavoiteltavana, että vuonna 2006 luonnonmukaisesti viljelty peltoala käsittäisi vähin-

³⁹ *Esim. Hildén ym. 2005.*

⁴⁰ *Vehkasalo ym. 1999.*

⁴¹ *European Commission 2005.*

⁴² *EY 1257/1999, perustelukohta 41.*

⁴³ *MMM 2005b.*

tään 10 % kokonaisviljelyalasta, ja että ympäristötukiresursseja lisätään sen mukaisesti⁴⁴. Luonnonmukaisen tuotannon osuus on kuitenkin pysytellyt 2000-luvulla 7 %:ssa peltoalasta. Luomutiloja on vajaat 4 500 ja luomupeltoja 162 000 hehtaaria.

Tärkeimpänä syynä luomutuotannon lisääntymisen odotettua hitaampaan kasvuun nähdään markkinoiden toimimattomuus⁴⁵. Maa- ja metsätalousministeriö toteaaakin toimintakertomuksessaan vuodelta 2004, että luomutuotteiden markkinointia on kehitettävä, jotta luomuelintarviketalous kehittyisi⁴⁶. Vuonna 2005 otettiin käyttöön uutena tukimuotona luonnonmukaisen kotieläintuotannon erityistuki. Luomueläinsopimusta haki ensimmäisen vuonna 336 tilaa.

Luonnonmukaisen tuotannon viljelyehtojen valvonnasta vastaa KTTK, tukivalvonnasta TE-keskukset. Erityistukien käsittelyssä TE-keskukset pyrkivät yleensä maksattamaan luomusopimukset ensin, sillä ne ovat taloudellisesti merkittäviä viljelijöiden kannalta. Lähes jokaisen TE-keskuksen alueella luonnonmukaisen tuotannon piirissä on eniten erityistukihehtaareja ja niille myös maksetaan siten eniten tukea. Eniten luomusopimuksia on suhteessa kaikkiin erityistukiin Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan TE-keskusten alueella ja vähiten Etelä-Pohjanmaalla. Kaikista erityistuista luonnonmukainen tuotanto kattaa noin puolet.

Erityistuissa ensisijaisesti vesiensuojelua edistäviä toimenpiteitä ovat suojavyöhykkeet, kosteikot ja laskeutusaltaat, valumavesien käsittelymenetelmät, pohjavesialueiden peltoviljely, lannan käytön tehostaminen sekä happamuuden alueellinen vähentäminen. Näistä erityisesti *suojavyöhykkeitä* ja *lannan käytön tehostamista* pidetään haastattelujen ja kyselyn mukaan tärkeinä ja onnistuneina tukimuotoina. Suojavyöhyketuen hakemista on kannustettu alueellisen yleissuunnittelun avulla, mutta yhä edelleen suojavyöhykkeitä tarvittaisiin enemmän ja ne pitäisi saada alueellisesti paremmin kohdennetuiksi. Vesiensuojelututkijoiden mukaan suojavyöhykkeet ovat kaikkein tehokkaimpia Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Kaakkois-Suomessa, jossa on paljon kaltevia, eroosioherkkiä peltoja vesistöjen varrella. Kuitenkin esimerkiksi Uudenmaan suojavyöhykesopimusten määrä näyttää tarpeeseen nähden riittämättö-

⁴⁴ MMM 2001.

⁴⁵ VTV 91/2004, MMM 2005b.

⁴⁶ MMM 2005c.

mältä. Määrän lisäksi niiden vaikuttavuutta vähentää yhtenäisten suojavyöhykeketjujen puutteellisuus.

Lannan käytön tehostamisen tavoitteena on siirtää ylijäämälantaa sitä tuottavilta tiloilta sitä tarvitseville tiloille. Sopimuksessa lannan vastaanottajalle maksetaan erityistukea. Lannan käytön tehostamis-sopimuksen piirissä on eniten erityistukihehtaareja luonnonmukaisen tuotannon jälkeen. TE-keskusten erityistukikäsittelijät pitävät sopimusta helppona hallinnoida ja toteuttaa. Myös tutkijat pitävät tukimuotoa tärkeänä maatilojen erikoistuessa karjatiloihin ja kasvinviljelytiloihin sekä tilayksiköiden kasvaessa. Horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman väliarvioinnissa arvioidaan, että lannankäytön tehostamissopimuksia on tehty yleensä alueilla, joilla niiden tarve on suurinta⁴⁷. Ongelmaa, jossa lantaa on jossakin liikaa ja toisaalla liian vähän, tuki ei ole kuitenkaan poistanut, sillä maatalouden alueellisen erikoistumisen myötä karjatilat keskittyvät maan tiettyihin osiin, eikä niiden lähellä ole riittävästi lantaa vastaanottavia kasvinviljelytiloja.

Veden virtausnopeutta hidastamaan pyrkivien *kosteikkojen ja laskeutusaltaiden* ongelmana on se, että tukitaso lasketaan kosteikon pinta-alan mukaan. Tällainen hehtaariperusteinen tuki ei riitä korvaamaan toimenpiteestä aiheutuvia suuria kertainvestointeja⁴⁸. Kosteikoille tulisikin maksaa suurempaa hehtaariohtaista tukea tai vaihtoehtoisesti tukea kosteikkojen rakentamista investointituen avulla. Suuria kertainvestointeja vaativissa hankkeissa hehtaariperusteinen tukeminen vaikuttaakin keinotekoiselta tukimuodolta. Alueellisten yleissuunnitelmien kautta kiinnostusta sopimustyyppiin on kuitenkin pyritty lisäämään. Monet haastatelluista pitivätkin tukikohdetta hyvänä, kunhan sen rahoitusmallia saataisiin parannettua.

Erityisympäristötuista kaikkein selvimmin tietyille alueelle keskittyvät säätösalaajitus ja muut *valumavesien käsittelymenetelmät*. Vuonna 2004 lähes 90 % säätösalaajitussopimuksista sijaitsi Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskusten alueella. Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen mukaan alueella onkin toimenpiteeseen soveltuvia tasaisia peltoja, joiden happamuusongelmaa toimenpide helpottaa. Toimenpiteen onnistuneisuutta alueel-

⁴⁷ MMM 2004.

⁴⁸ Myös Muhos 2004, MMM 2003.

la lisäävät osaavat suunnitelmien laatijat. Sen sijaan säätökastelu- ja kuivatusvesien kierrätys sopimuksia on vain vähän koko maassa.

Pohjavesialueiden peltoviljelyä koskevaa tukea on haettu melko vähän. Tukimuodon huonoon suosioon vaikuttaa osaltaan se, että pohjavesialueiden peltoviljelystä ei ole laadittu opasta muista erityistuista poiketen. TE-keskusten erityistukikäsittelijät pitivät tätä hankalana tilanteena, kun kunnollista neuvontamateriaalia ei ole saatavilla. Maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanoyksikön mukaan syynä tukioppaan puuttumiseen on ollut resurssipula. Tukimuoto herätti kuitenkin lisää kiinnostusta vuonna 2005, kun viljelijöille oli toimitettu tilojen pohjavesialueita kuvaavaa kartta-aineistoa.

Koko maatalouden ympäristökijärjestelmä on painottunut vesiensuojeluun⁴⁹. Erityistuissa panostus luonnon monimuotoisuutta edistäviin toimiin on kuitenkin perustukea huomattavampaa ja niissä on kolme ensisijaisesti monimuotoisuutta säilyttävää tukimuotoa. Haastatellut tutkijat ja kyselyvastaajat pitivät näistä erityisesti *perinnebiotooppien hoidon* tukea erittäin onnistuneena tukimuotona⁵⁰. Perinnebiotooppien hoitotuen avulla on vastausten mukaan saatu säilymään esimerkiksi sellaisia hakamaita ja metsälaitumia, jotka olisivat ilman tukea kadonneet kokonaan. Siihen on myös kohdistunut luomutuotannon tukemisen jälkeen eniten erityistukivaroja. Tästä huolimatta erityistuki ei ole ainakaan vielä pystynyt pysäyttämään perinnebiotooppien lajiston taantumista⁵¹. Eniten arvokkaiksi inventoituja perinnebiotooppeja on Varsinais-Suomen TE-keskuksen alueella. Tätä enemmän perinnebiotooppisopimuksia on kuitenkin Etelä-Savon alueella. Yhtenä tukimuodon ongelmana on se, että tukitaso ei aina riitä korvaamaan hoitotoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia etenkin pienillä sopimusaloilla⁵².

Perinnebiotooppien lisäksi erityistuissa on *luonnon monimuotoisuutta ja maiseman kehittämistä ja hoitoa* koskeva sopimustyyppi. Luonnon monimuotoisuussopimuksia on eniten Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla, maisemasopimuksia taas Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa. Ongelmallista näissä tukimuodoissa on se, että tukityyp-

⁴⁹ Esim. Kuussaari ym. 2004a.

⁵⁰ Myös Schulman ym. 2005.

⁵¹ MMM 2004.

⁵² Myös MMM 2004.

pien välisiä eroja on vaikea hahmottaa. Luonnon monimuotoisuus-tutkijat korostavat varsinkin perinnebiotooppien säilyttämistä omalla tukimuotonaan kohteen tärkeyden vuoksi. Useat haastatellut ja lomakevastaajat niin TE-keskuksissa kuin alueellisissa ympäristökeskuksissa kuitenkin olivat sitä mieltä, että eri sopimustyyppit pitäisi yhdistää. Vastaajien mukaan tämä vähentäisi turhaa byrokratiaa ja väärinkäsityksiä.

Ympäristötuen erityistukiin kuuluu myös kaksi geeniperimää säilyttävää tukityyppiä: *alkuperäisrotujen kasvattamisen tukeminen* ja *alkuperäiskasvien viljely*. Alkuperäisrotujen kasvattamisessa tuetaan sellaisia suomalaista alkuperää olevia kotieläinrotuja, joiden eläinmäärä on vähentynyt niin, että ne uhkaavat kuolla sukupuuttoon. Alkuperäiskasvien viljelyn tavoitteena on puolestaan edistää kestävien ja Suomen pohjoisiin ilmasto-olosuhteisiin sopeutuneiden maatiaislajikkeiden ja vanhojen uhanalaisten kauppalajikkeiden suojelua.

Horisontaalisessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa on arvioitu, että alkuperäiskasveja koskevia sopimuksia tehtäisiin yhteensä noin 120 rekisteröidystä maatiaislajikkeesta tai vanhasta kauppalajikkeesta sekä lisäksi vielä tiloilta mahdollisesti löytyvistä lajikkeista. Sopimuksia on tehty kuitenkin vain muutamia koko Suomeen. Erityistuki onkin koettu hankalaksi, sillä se edellyttää lajikemäärittystä ja sen rekisteröimistä ennen varsinaista ylläpitoviljelyä, josta erityistukea maksetaan. Myös tarkastuksen lomakekyselyssä alkuperäiskasvien viljelyä pidettiin useimmiten tarpeettomana teemana tukea hakeneiden vähäisestä määrästä johtuen. Toisaalta osa vastanneista nosti teeman erityisen tärkeäksi geeniperimän säilyttämistä vaksi. Nykymuotoisella erityisympäristötukijärjestelmällä tämä ei ole kuitenkaan onnistunut. Sen sijaan alkuperäisrotujen kasvattamisen tukemista pidetään alkuperäiskasvien viljelyä onnistuneempana tukimuotona.

Ainoa alueellisesti rajattu erityisympäristötukimuoto on *happamuuden alueellinen vähentäminen*. Maaperän happamuus aiheuttaa vesiensuojeluongelmia erityisesti Pohjanmaan happamilla sulfaattimailla. Ensimmäisellä ohjelmakaudella viljelijät hakivat kaikille tarkoitettua kalkitustukea niin runsaasti, että nykykaudella toimenpiteet on rajattu Pohjanmaan neljän joen valuma-alueille. Nykyinen raja on kuitenkin niin Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen kuin Länsi-Suomen ympäristökeskuksen viranhaltijoiden mielestä epäonnistunut, sillä kyseisillä alueilla ei ole happamuusongelmaa. Kalk-

kisudinojitus on puolestaan kallis ja epäsuosittu tukimuoto, jota voitaisiin paremmin edistää investointitukityyppisesti. Tukityyppi onkin poistettu haettavien tukien listalta vuonna 2005.

Joissakin haastatteluissa nostettiin esiin uusia tuen kohteeksi sopivia toimenpiteitä, kuten viherkesannointi⁵³ tai metsien ja peltojen väliset, luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeät reunavyöhykkeet⁵⁴. Lisäksi esiteltiin kokonaan uusia tavoitteita, kuten biopolttoaineisiin liittyviä teemoja ja ilmastonsuojelun korostamista nykyistä enemmän. Tämä voisi tuoda uutta positiivista virettä maatalouden rooliin ympäristönsuojelussa, kun kyse ei ole pelkästään maatalouden haittojen torjumisesta, vaan myös sen mahdollisuuksista esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden paikallisessa tarjonnassa⁵⁵. Ilmastonmuutoksen lieventäminen on nostettu esiin myös vuosien 2007 - 2013 ohjelmakautta linjaavassa neuvoston asetuksessa.

Erityistukien kohteena olevia aiheita pidetään haastattelujen ja kyselyvastausten mukaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta onnistuneina. Jotkut haastatellut kritisoiivat tukivalikoimaa kuitenkin "sillisalaattimaiseksi". Erityisympäristötuet näyttävätkin hahmottuvan erillisiksi toimenpiteiksi tavoitteellisen kokonaisuuden sijaan. Kokonaisnäkömyksen muodostamisen kannalta tärkeimmät päämäärät pitäisikin jäsentää ja nostaa nykyistä selvemmin esiin kehittämisohjelman kansallisessa strategiaosassa. Tavoitteita tulee terävöittää ja koota tuettavat toimenpiteet yhtenäisten tavoitekokonaisuuksien alle ja ohjata tuet näiden päämäärien saavuttamiseksi.

Tarkastuksen perusteella osa erityistuista koetaan hyväksi ja vaikuttaviksi tukimuodoiksi. Näitä ovat erityisesti perinnebiotooppien tukeminen, suojavyöhykkeet, lannan käytön tehostaminen sekä säättösalaajitus Pohjanmaan maakunnissa. Tehokkaaksi katsottujen erityistukien kohdalla tulisi varmistaa se, että niihin sisältyy aito kannustin. Osa tukimuodoista, kuten alkuperäiskasvien viljelyn tukeminen, pohjavesialueiden peltoviljely sekä happamuuden alueellisen vähentämisen tukimuodot on katsottu vaikuttavuudeltaan muita tukimuotoja heikommiksi. Näitä tukimuotoja tuleekin kehittää ratkaisevasti paremmin ympäristön tilaan vaikuttaviksi tai edistää niiden tavoitteita kokonaan muilla mekanismeilla.

⁵³ Myös Lehtonen ym. 2005, MMM 2003.

⁵⁴ Myös Hildén ym. 2005.

⁵⁵ Myös Fischer-Boel 2005, VNS 4/2005.

Haastattelujen perusteella yhdeksi ongelmaksi koetaan se, että tuet näyttäytyvät usein joko vesiensuojelua tai luonnon monimuotoisuutta edistävinä toimenpiteinä, vaikka useilla tukimuodoilla on monia positiivisia ympäristövaikutuksia. Esimerkiksi vesiensuojeluun tarkoitetuilla suojavyöhykkeillä tai kosteikkojen perustamisilla on ollut myös luonnon monimuotoisuuden kannalta myönteisiä vaikutuksia. Näitä vaikutuksia tulisi myös nostaa aktiivisesti esiin ja luoda näin nykyistä kokonaisvaltaisempaa käsitystä maatalouden ympäristötoimista.

Kokonaisuuden hahmottamisessa voisi auttaa kestävä kehityksen viitekehys, jossa ympäristöasiat sidotaan osaksi taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia kysymyksiä. Maatilojen ympäristönsuojelu tukee osaltaan pitkäjänteisen maatalouden harjoittamisen edellytyksiä ja tuo lisäarvoa tilan muulle toiminnalle. Olisikin syytä pohtia myös tilakohtaisen, kokonaisvaltaisen ympäristösuunnittelun tai ympäristöseikat sisältävän laatujärjestelmän kehittämisen tukemista, jolloin ympäristöasiat asettuvat koko viljelytoiminnan ja tilanpidon kokonaisuuteen eivätkä ne jää muista tavoitteista irrallisiksi seikoiksi.

3.3 ERITYISYMPÄRISTÖTUKIEN VAIKUTTAVUUS

3.3.1 Arviot vaikuttavuudesta ja arvioimisen vaikeudet

Ensimmäisen ohjelmakauden perusteella tehty tutkimus ympäristötuen perusosan yhteiskunnallisesta kannattavuudesta osoitti, että tukijärjestelmä on yhteiskunnallisesti kannattava⁵⁶. Samassa tutkimuksessa osoitettiin, että ympäristötuen perustuen merkitys suomalaisten viljelijöiden tulonmuodostuksessa on huomattava⁵⁷. Kuitenkaan ympäristövaikutuksiltaan se ei ole yltänyt niiden tavoitteiden tasolle, joita on asetettu esimerkiksi Itämeren suojelupyrkimyksissä.

Koko ympäristötukijärjestelmän vaikuttavuutta on arvioitu tutkimuksissa sekä vesiensuojelun että luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta. Uusimpien arvioiden mukaan ympäristötuella ei ole

⁵⁶ Vehkasalo 1999.

⁵⁷ Koikkalainen ym. 1999.

saavutettu merkittävää parannusta vesien tilassa. Ympäristöhallinnon edustajat ja tutkijat pitävät vesistövaikutuksia yllättävänkin vähäisenä ottaen huomioon lannoitustasoissa ja viljelymenetelmissä tapahtuneet positiiviset muutokset. Yhtäältä syynä pidetään vesien pitkään jatkunutta kuormitusta ja vesiensuojelutoimenpiteitten pitkiä viiveitä. Myös sääoloista johtuvat vuotuiset vaihtelut voivat vaikuttaa asiaan. Tällöin kymmenenkin vuotta on lyhyt tarkastelujakso.

Toisaalta maataloudelle kymmenen vuotta sitten asetettuja tavoitteita vesiensuojelussa, esimerkiksi typen ja fosforin vähentämisestä 50 prosentilla⁵⁸, pidetään ympäristöhallinnossakin ylimitoitettuina. Vesiensuojelun tavoitteiden saavuttamista on heikentänyt myös muun, ympäristötukien ulkopuolisen, maatalouspolitiikan suuntaus. Esimerkiksi EU-päätösten mukainen viherkesannonnin lakkauttaminen on osaltaan vaikeuttanut vesiensuojelutavoitteiden saavuttamista. Ympäristötukien vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa se, että yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia on vaikea eritellä kokonaisuudesta. Arvaamattomaksi tilanteen tekee lisäksi se, että ympäristössä tapahtuvat muutokset – esimerkiksi ilmaston lämpeneminen – voivat mitätöidä tähän asti saavutetut tulokset. Ilman tehtyjä toimenpiteitä tilanne tosin olisi huomattavasti huonompi.

Maatalouden ympäristötuen on myös luonnon monimuotoisuuden liittyviä tavoitteita. Suomen biodiversiteettiohjelman arvioinnissa luonnonmukainen tuotanto, perinnebiotooppien hoito ja luonnon monimuotoisuutta koskeva erityistukimuoto nähdään vaikuttavina tukimuotoina monimuotoisuuden turvaamisessa maatalouden osalta⁵⁹. Tutkimusten mukaan ympäristötuen perustoimenpiteet ovat edistäneet luonnon monimuotoisuuden ja avoimen viljelymaiseman säilymistä, mutta nykyiset toimenpiteet eivät todennäköisesti ole riittäviä maatalousluonnon köyhtymiskehityksen pysäyttämiseksi. Kuitenkin erityistuet on nähty tehokkaiksi suhteessa ympäristötuen perusosan toimenpiteisiin.⁶⁰

TE-keskusten ja alueellisten ympäristökeskusten viranhaltijoille tehdyssä kyselyssä erityistuet arvioitiin perustoimenpiteitä ja perustuen lisätoimenpiteitä vaikuttavammiksi tukimuodoiksi. Myös haastatteluissa korostettiin erityistukitoimenpiteiden parempaa vaikutta-

⁵⁸ *Ympäristöministeriö 1998.*

⁵⁹ *Hildén ym. 2005.*

⁶⁰ *Kuusaari ym. 2004.*

vuotta verrattuna ympäristötuen perusosaan. Vaikka maatalouden ympäristötukijärjestelmää ja sen jakautumista laajaan perustukeen ja vaativampiin erityistukiin pidetään kaikkien osapuolien mielestä periaatteiltaan onnistuneena, järjestelmän vaikuttavuutta voitaisiin parantaa suuntaamalla nykyistä suurempi osa ympäristötuen kokonaisrahoituksesta erityistukiin. Toisaalta erityistukien hallinnoiminen on perustukia työläämpää (katso tarkemmin luku 3.4).

Ympäristötukijärjestelmä perustuu ympäristön hyväksi tehtävistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin ja tulonmenetyksiin, joiden päälle lasketaan kannustin. Ympäristöhyötyjä on vaikea arvottaa euromääräisesti. Tästä huolimatta ympäristötukea tulisi suunnata niin, että järjestelmän avulla saatavia ympäristöhyötyjä pyrittäisiin korostamaan nykyistä enemmän. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi maksamalla suurempaa kannustinta kaikkein vaikuttavimmista toimista. Näin on tähän asti tehty suojavaikuttavien toimenpiteiden kohdalla.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta osa arvokkaista kohteista jää nykyisin erityistukien ulkopuolelle, sillä tukia myönnetään vain aktiiviviljelijöille. Esimerkiksi horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, että useiden arvokkaiden kohteiden omistajat eivät ole viljelijöitä. Nämä kohteet eivät silloin myöskään pääse hoitotoimien piiriin erityistukien kautta. Tulevaa ohjelmakautta linjaavassa neuvoston asetuksessa sanotaan, että maatalouden ympäristötukia voidaan myöntää myös muille maankäyttäjille, jos tämä on asianmukaisesti perusteltua ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi⁶¹. Tällaisen mallin käyttöönottoa olisi syytä edistää myös Suomessa, jotta erityistuilla saadaan nykyistä parempia ympäristövaikutuksia.

3.3.2 Erityistukien alueellinen kohdentuminen

Paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen näyttää olevan tutkimusten valossa oleellinen tekijä ympäristöpolitiikan onnistumiselle nimenomaan maaseudulla⁶². Paikallisten erityispiirteiden huomioimista painottaa myös Euroopan Unionin jäsenmaiden maatalouden ympäristötoimenpiteitä analysoiva raportti⁶³.

⁶¹ EY (1698/2005).

⁶² Esim. Jokinen 2005, Oksanen 2003.

⁶³ European Commission 2005.

Erityistukisopimusten tarkoituksena on edistää alueellisten olosuhteiden huomioon ottamista. Yhdessä ympäristötuen perusosan lisätoimenpiteiden kanssa sen tulisi lisäksi antaa mahdollisuus tilakohtaiseen räätälöintiin⁶⁴. Käytännössä kaikki erityistukimuodot ovat olleet kaikkien viljelijöiden haettavina. Tukien valinta on tapahtunut siten viljelijöiden toimesta, eikä niiden sijoittumista ympäristövaikutusten kannalta kaikkein tärkeimmille seuduille ole ohjattu. Tällöin myöskään saavutetut ympäristöhyödyt eivät ole olleet tehokkaimmillaan. Järjestelmää, jossa kaikki erityisympäristötukiin kelpaavan kohteen omaajat ja hyväksyttävän suunnitelman laatijat erityisympäristötukea saavat, pidetään laajasti hyvänä muun muassa viljelijöiden tasavertaisuuden näkökulmasta. Viljelijöiden kannalta tätä voi pitää myönteisenä seikkana, mutta se ei takaa parhaiden ympäristövaikutusten aikaansaamista.

Maatalouden vesiensuojelun odotettua heikommat tulokset eivät siten johdu pelkästään ylimitoitetuista tavoitteista tai vuotuisista säävaihteluista, vaan syitä löytyy myös maatalouden ympäristötukijärjestelmästä. Vesiensuojelutoimenpiteet eivät ole keskittyneet optimaalisesti sinne, missä niitä eniten tarvittaisiin. Erityisesti kaikki haastatellut maatalouden vesiensuojelun kanssa työskentelevät korostivat alueellisen kohdentamisen tärkeyttä maatalouden ympäristötukijärjestelmässä. Alueellisen kohdentamisen myötä toimenpiteet suunnattaisiin alueille, joissa niistä on saatavilla parhaat ympäristövaikutukset.

Maatalouden vesiensuojelututkijoiden mukaan esimerkiksi Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Kymenlaakson viljanviljelyalueiden jyrkillä pelloilla tehokkaimpia toimenpiteitä olisivat suojavyöhykkeet ja kasvipeitteisyyteen liittyvät toimenpiteet. Suojavyöhykkeitä on kuitenkin Varsinais-Suomen jälkeen eniten Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaan TE-keskusten alueella. Keski- ja Pohjois-Pohjanmaan sekä Pohjois-Savon suurilla nautakarjakeskittymillä sen sijaan on ylimäärälantaa eikä riittävästi peltoalaa sen levittämiseen. Intensii-visen karjatalouden alueille olisikin tärkeää ratkoa ensisijaisesti lantaongelmaa. Se on tärkeää myös Varsinais-Suomen ja Satakunnan suurilla sika- ja kanatiloilla.

Alueellinen kohdentaminen koetaan haastattelujen perusteella tärkeäksi erityisesti vesiensuojelutoimenpiteiden kohdalla. Kuiten-

⁶⁴ MMM 2000.

kin myös luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden tehokkuutta voitaisiin lisätä suuntaamalla niitä arvokkaimmiksi inventoiduille kohteille. Esimerkiksi maisemia on jaoteltu valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja paikallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi. Myös perinnemaisemia ja –biotooppeja on inventoitu. Arvokkaiksi inventoidut alueet on asetettu etusijalle nykyisessä ohjelmassakin, mutta käytännössä tukia on kuitenkin maksettu sen mukaan kun niitä on haettu. Tarvittaisiinkin nykyistä aktiivisempia toimia kaikkein arvokkaimpien alueiden mukaan saamiseksi tukijärjestelmän piiriin.

Ympäristön tilan parantumisen kannalta yhtenäisille alueille suunnatut toimenpiteet ovat tehokkaampia kuin hajalleen sijoitetut. Tämä tarkoittaa sitä, että laajojen alueiden saaminen esimerkiksi luonnon monimuotoisuustoimenpiteiden piiriin on ympäristövaikutuksiltaan myönteisempää kuin alueiden sattumanvarainen sijoittuminen. Koska erityistuet ovat valikoituneet viljelijöiden oman aktiivisuuden tuloksena, niitä ei ole saatu suunnattua siten, että tukien kautta saataisiin muodostettua yhtenäisiä ja vaikuttavuudeltaan tehokkaampia alueita.

Ainoa tukien alueelliseen sijoittumiseen vaikuttanut keino on ollut suojavyöhykkeisiin ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien alueellisten yleissuunnitelmien teko, joka on voinut innostaa viljelijöitä tekemään kyseisiä sopimusmuotoja. Yleissuunnitelmien etuna on se, että viljelijä voi paremmin luottaa siihen, että ympäristökeskus puoltaa viljelijän tekemää hakemusta. Näin yleissuunnitelma vähentää sopimuksen hylkäämisen riskiä, jos viljelijä teettää suunnitelman ulkopuolisella konsultilla. Samalla yleissuunnitelmat helpottavat alueellisten ympäristökeskusten työtä lausunnon antamisessa, kun kohde on jo ennalta tuttu. Yleissuunnitelmat ovatkin hyvä väline erityistukien kohdentamisessa, mutta eivät varsinaisesti ratkaise alueellisen suuntaamisen puutteellisuutta.

Nykyisessä erityistukijärjestelmässä tukea maksetaan Suomen eri osissa samoin perustein. Asiantuntijahaastattelujen ja ympäristötuen seurantatutkimusten⁶⁵ mukaan tällä tavoin ei ole kuitenkaan saavutettu tehokkaita ympäristövaikutuksia. Myös Suomen maatalouden ympäristötukijärjestelmää ja sen kehittämistä pohtiva Mytvana-tutkimusryhmän näkemys on se, että ympäristötoimenpiteitä on tar-

⁶⁵ *Esim. Palva 2001.*

peen painottaa eri tavalla maataloustuotannoltaan ja ympäristöolosuhteiltaan erilaisilla alueilla⁶⁶. Erityistukia olisikin syytä ohjata aktiivisemmin hallinnon toimesta. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi maksamalla suurempia tukia ympäristön kannalta kaikkien kriittisimmille alueille ja karsimalla muille alueille suunnattuja tukia. Tällöin esimerkiksi vesistöjen varrella olevat tilat saisivat enemmän tukea, mutta myös niiden ehdot olisivat tiukemmat⁶⁷. Vesiensuojelutukea voitaisiinkin suunnata enemmän alueille, joilla maatalouden intensiteetti on suurin, sillä maatalouden vesistökuormitukseen vaikuttaa luonnonolojen ohella maataloustuotannon keskittyminen⁶⁸.

Tukien alueellisen kohdentamisenkin myötä kaikilla alueilla voisi olla edelleen mahdollisuus hakea joitakin erityistukia. Erityistukivalikoima olisi vain karsitumpi käsittäen alueen maataloustuotannon ja luonnonolojen kannalta relevantit toimenpiteet. Tukien alueellinen karsiminen alentaisi myös tukien käsittelykustannuksia ja helpottaisi TE-keskusten ja ympäristökeskusten työskentelyä. Myöskään tukiresurssien rajallisuuden vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää mahdollisimman laajaa erityistukivalikoimaa kaikilla alueilla.

Maatalouden ympäristötuet kokonaisuudessaan ovat suurin ympäristönsuojelun yksittäinen menoerä. Mikäli ympäristötukien avulla ei saavuteta positiivisia ympäristövaikutuksia, niiden yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden pohja romuttuu. Kun lähes kaikki viljelijät kuuluvat ympäristötuen perusosaan, eivät sen nykyiset toimenpiteet vaikuta ylivoimaisilta. Yksi mahdollisuus lisätä perustuen ympäristövaikutuksia on siirtää esimerkiksi osa erityistukitoimenpiteitä perustuen lisätoimenpiteiksi. Tukiehtojen asteittaista tiukentamista edellyttävät myös lainsäädännön kautta koko ajan kiristyvät ympäristömääräykset: ympäristötukien tulee ylittää lainsäädännössä määritellyt vaatimukset. Järjestelmää tulee kuitenkin muokata niin, että toimenpiteet nivoutuvat mielekkäällä tavalla normaaliin viljelyyn ja tilanhoitoon.

⁶⁶ Mytvana 2005.

⁶⁷ Myös Vehkasalo ym. 1999.

⁶⁸ Pyykkönen ym. 2004.

3.4 TUKIEN HALLINNOIMISEN HAASTEET

3.4.1 Käsittelyprosessin työläys

Ensimmäisellä tukikaudella 1995 - 1999 oli käytössä vain ympäristötuen perustuki ja erityistuet. Vuonna 2000 mukaan otettiin perustuen lisätoimenpiteet, joiden avulla pyrittiin saamaan mukaan alueellista ja tilakohtaista räätälöintiä. Vaihtoehtojen ja erilaisten tukikombinaatioiden lisääntyttyä perustuen lisätoimenpiteiden myötä järjestelmä ja sen hallinnointi samalla kuitenkin monimutkaistui. Tästä syystä ympäristöohjelman rakennetta on moitittu sirpaleiseksi⁶⁹.

Haastatteluissa korostettiin sitä, että vapaaehtoinen ympäristötukijärjestelmä on luonut positiivista virettä maatalouden ympäristönsuojeluun. Samalla kuitenkin niin haastatellut kuin kyselyvastaajat pitivät erityisympäristötukijärjestelmän merkittävänä heikkoutena sen hallinnoimisen työläyttä. Järjestelmää esimerkiksi kuvattiin liian byrokraattiseksi, hitaaksi ja monimutkaiseksi suhteessa siinä liikuteltaviin rahavirtoihin ja toimenpiteistä saataviin ympäristövaikutuksiin.

TE-keskukset ovat laskeneet toimintakertomuksiaan varten ympäristötukipäätösten kustannuksia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen TE-keskuksessa yhden tukipäätöksen kustannukset olivat vuonna 2004 370 euroa⁷⁰ ja Pohjois-Karjalassa 550 euroa⁷¹. Myös kyselyssä pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon erityistukikäsittelijät ja lausunnon antajat käyttävät työaikaan yhden hakemuksen käsittelyyn. Keskimääräinen käsittelyaika oli TE-keskuksissa kuusi tuntia yhtä sopimusta kohden ja alueellisissa ympäristökeskuksissa viisi tuntia suunnitelmaa kohden. Vastauksissa kuitenkin korostettiin, että aika vaihtelee huomattavasti eri hakemusten kohdalla. TE-keskusten käsittelijät esimerkiksi kuvasivat, kuinka he joutuvat käyttämään joissakin tapauksissa paljonkin aikaa yhden hakemuksen selvittelyyn, jos esimerkiksi viljelijällä ja suunnittelijalla on peltolohkoista erilaiset tunnistetiedot. Alueellisten ympäristökeskusten lausunnon antajat ilmoittivat tekevänsä maastokäynnin keskimäärin 60 prosentissa

⁶⁹ Hildén ym. 2005.

⁷⁰ Varsinais-Suomen TE-keskus 2005.

⁷¹ Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus 2005.

tapauksista. Toiveena oli käydä maastossa 75 prosentissa tapauksista. Ympäristökeskukset eivät siten ehdi käydä kaikissa tarpeellisiksi kokemissaan kohteissa.

Erityistukien käsittelyprosessi onkin sitä hallinnoivien viranhaltijoiden kannalta työläs. Hakemusten käsittelyprosessin kehittämistä ja nopeuttamista pidettiin erittäin tärkeänä seikkana ja sitä korostettiin monissa vastauksissa.

3.4.2 Aikatauluun ja tukien pinta-alaperusteisuuteen liittyvät ongelmat

Kyselyn ja haastatteluiden mukaan keskeiset erityistukien käytännön hallinnoimista hankaloittavat tekijät liittyvät tukihaun aikatauluun ja tukien hehtaariperusteisuuteen. Erityisympäristötukien hakuajankulun umpeutuminen samaan aikaan kaikkien muiden tukien kanssa tarkoittaa helposti sitä, että viljelijät eivät ehdi syventyä erityistukiin riittävän hyvin. Käytännössä viljelijät laativat usein suunnitelmaa vaativissa sopimuksissa suunnitelman vasta sen jälkeen, kun he ovat jättäneet hakemuksen. Hakemusten täydentämismahdollisuus merkitsee sitä, että TE-keskukset pyrkivät resurssiensa puitteissa muistuttamaan viljelijöitä hakemuksista mahdollisesti puuttuvista liitteistä. Liitteiden pyytämistä pidettiin joissakin TE-keskuksissa hyvin työläänä.

Erityisympäristötuissa viljelijän tulee ryhtyä toimenpiteisiin 1.6. alkavissa sopimuksissa heti kesäkuun alussa, sillä viljelijälle maksetaan erityistukikorvaus jo ensimmäisenä sopimusvuonna. Erityistukisopimus sitoo viljelijää siten jo ennen kuin päätöstä sopimuksesta on tehty ja viljelijä sen saanut. Tämä seikka oli esillä monissa haastatteluissa ja se koettiin merkittäväksi epäkohdaksi. Erityisen tärkeänä pidetään tilannetta, jossa tila joutuu kyseisenä kesänä valvonnan piiriin. Tällöin myös erityisympäristötuet valvotaan hakemuksen mukaan, vaikka päätöstä siitä ei olisi vielä tullutkaan. Mahdollisuutta joutua sanktioiden piiriin pelkän hakemuksen perusteella pidettiin haastatteluissa yleisen oikeustajun vastaisena.

Tukihaun aikataulutukseen liittyy myös toimenpiteiden aloittamiseen liittyviä ongelmia. Lannan käytön tehostamissopimuksissa toimenpidettä ei saa tehdä ennen 1.6. Jos tämä on jäänyt viljelijältä huomaamatta ja hän levittääkin lantaa jo toukokuun lopulla, ei tukea voida maksaa. Toisaalta innokas viljelijä saattaa ryhtyä esimerkiksi maisemanhoitosuunnitelman mukaisiin raivauksiin, vaikka alueelli-

nen ympäristökeskus ei ole vielä ehtinyt tutustua kohteeseen ja antaa lausuntoa siitä. Tällöin on mahdollista, että tehdyt toimenpiteet ovatkin olleet vääränlaisia.

Erityisympäristötukia maksetaan pinta-alaperusteisesti, jolloin kehittämistoimenpiteiden on liityttävä erillisesti tunnistettaviin lohkoihin. Laskentatapa soveltuu huonosti osaan nykyisistä erityistukimuodoista. Esimerkiksi kosteikkojen perustamista ja hoitoa koskevassa toimenpiteessä on kyse pikemminkin investointityyppisestä hankkeesta, jossa kertainvestoinnit ovat suuria eikä vuosittain tapahtuva maksatus palvele sen tarpeita. Myös yksittäisten rakennuskohteiden tukemista muutoin kuin pinta-alaperusteisesti pidettiin tärkeänä. Todettakoon, että tulevalle ohjelmakaudella ei tuotannollisiin investointeihin on oma tukijärjestelmänsä⁷².

Kun viljelijät voivat täydentää hakemuksia myöhemmin, pinta-alat saattavat muuttua vielä hakemuksen jättämisen jälkeen. Jos sopimukseen haettavaa lohkoa ei ole hakuhetkellä digitoitu, viljelijä ilmoittaa arvioidun pinta-alan, joka saattaa kuitenkin muuttua suunnitelman laatimisvaiheessa ja ympäristökeskuksen maastokäynnin yhteydessä. Joissakin tilanteissa hakijalla, suunnittelijalla ja lausunnonantajalla voi kaikilla olla erilainen pinta-ala, joka poikkeaa TE-keskuksen digitoimasta alasta.

Tällainen pinta-alojen jatkuva muuttuminen ja viljelijän kuuleminen jokaisen muutoksen jälkeen koettiin TE-keskuksissa hankalana ja sopimusten tekoa merkittävästi hidastavana seikkana. Myös maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston valvontayksikön tekemissä tarkastusraporteissa kiinnitettiin usein huomiota pintaaloissa esiintyviin epäselvyyksiin. Hakuprosessin kehittämistä siten, että viljelijä selvittää jo ennen hakemuksen jättämistä sopimukseen soveliaat lohkot, pidettiin tärkeänä.

Hakuakataulua olisikin syytä kehittää siten, että esimerkiksi edellisenä kesänä käsitellään seuraavan vuoden alusta voimaan astuvia sopimuksia. Toinen vaihtoehto on hakumallin kehittäminen niin, että suunnitelmaa vaativien sopimusten kohdalla suunnitelmat tarkastetaan ensin alueellisessa ympäristökeskuksessa ja vasta tämän jälkeen ne lähetetään hakemusten mukana TE-keskuksiin. Tämä poistaisi muuttuvista pinta-aloista johtuvat ongelmat, jotka nykyisellään työllistävät liikaa TE-keskusten erityistukikäsittelijöitä.

⁷² EY (1698/2005).

Vielä yhden käytännön ongelman muodostavat vuokrapellot. Maatalouden rakennemuutoksen myötä tilakoot ovat kasvaneet ja peltoja on vuokralla yhä enemmän, arvioiden mukaan yli kolmannes Suomen pelto-alasta. Erityistukisopimuksia voidaan tehdä myös vuokrapelloille. Vuokrasopimuksen tulee kuitenkin kestää vähintään erityistukisopimuksen vaatima viisi vuotta ja vuokrasopimukset on toimitettava hakemusten liitteenä. Käytännössä vuokrasopimuksissa on usein epäselvyyksiä. Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston valvontayksikön tekemien tarkastusraporttien perusteella eniten huomautettavaa löytyi vuokrasopimuksista: joko niitä puuttui tai vuokra-aika ei täyttänyt erityistukien edellyttämää viittä vuotta.

Tilanne on kuitenkin parantunut ensimmäisestä ohjelmakaudesta, jolloin 5-vuotisten sopimusten rinnalla tehtiin vain 20-vuotisia sopimuksia. Peltojen vuokrasopimukset eivät kuitenkaan yllä yli 10 vuoden yli, jolloin pitkiä sopimuksia ei voitu tehdä kuin viljelijän omistuksessa olevalle maalle⁷³. Johtuen EU-säädösten viiden vuoden minimikestosta vuokratyösuhteeseen on vaikea löytää ratkaisua. Lisäksi peltojen vuokraajalla ei ole useinkaan intressiä kehittää niiden kasvukuntoa pitkäjänteisesti. Myös ympäristön kannalta tärkeät peltojen reuna-alueet ja niiden hoitaminen jäävät usein vuokrasopimusten ulkopuolelle. Maatalouden rakennemuutoksen vaikutukset vaikeuttavat siten myös ympäristöasioiden huomioimista.

3.4.3 Aluehallinnon käytännöt

Ympäristötuen erityistukien käsittely on järjestetty aluehallinnossa poikkeuksellisella tavalla, kun alueelliset ympäristökeskukset antavat lausunnon suunnitelmaa vaativan hakemuksen luonnontieteellisistä arvoista TE-keskuksen hallinnoimassa prosessissa. Ministeriöt tulosohjaavat omia aluehallinnon yksiköitään ja antavat epämuodollisempaa ohjausta esimerkiksi neuvottelupäivien yhteydessä.

Kaikkien TE-keskusten yhteisenä päämääränä on tasapainoinen aluerakenne ja maaseudun elinvoimaisuus. TE-keskusten tulosohjauksessa ja tuloksellisuuden seurantakriteereissä esiintyvät maatilojen investointihankkeet, mutta niissä ei käsitellä erityisympäristötukia. Niitä voidaan käsitellä maa- ja metsätalousministeriön ja TE-

⁷³ MMM 2003a.

keskusten maaseutuosastojen välisissä täydentävissä neuvotteluissa. TE-keskusten tasapuolista ja riittävää resursointia vaikeuttaa maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanolinjan mukaan se, että niitä tulohajataan kauppa- ja teollisuusministeriön toimesta. Siten kaikki maa- ja metsätalousministeriön tavoitteet eivät aina välity TE-keskusten resurssien jaossa.

Erityisympäristötuet ovat täsmällisemmin esillä ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten välisissä tulossopimuksissa. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan tulostavoitteissa vuodelle 2005 edistetään luonnon monimuotoisuuden yleissuunnittelua 1-2 kohteessa erityistukisopimusten lisäämiseksi. Lisäksi tulossopimuksessa mainitaan, että erityistukihakemuksista annetaan lausunnot TE-keskukselle lokakuun loppuun mennessä⁷⁴. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen tulossopimuksessa vuoden 2005 tavoitteina on maatalouden erityistukien suuntaaminen erityisesti vesiensuojelun edistämiseen. Toisaalta perinnebiotooppien hoitoa edistetään antamalla lausunnot maatalouden erityistukihakemuksista, edistämällä maatalouskäytön ulkopuolelle jäävien perinnebiotooppien hoitoa sekä organisoimalla niittokoneen käyttöä tehokkaasti. Lisäksi käynnistetään ja jatketaan uusia luonnon monimuotoisuuden hankkeita MMM:n rahoituksen turvin⁷⁵.

Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että ympäristökeskukset ovat sitoutuneet erityistukijärjestelmään ja yrittävät löytää jollakin tavalla tuettavan muodon vaikka pinta-alaa rajaamalla. Vain pieni osa hakemuksista hylätään ja hylkäykset perustuvat selviin puutteisiin. Käytännön ongelmana erityistukien hallinnoimisessa on ehtiä tekemään suunnitelmien arvioinnissa tarvittavat maastokäynnit. Joillakin alueilla lausunnon antajilla on vaikeuksia ehtiä käydä maastossa ennen kasvukauden päättymistä, erityisesti 1.10. alkavien sopimusten kohdalla.

Ympäristökeskukset ovat myös kehittäneet omia toimintamallejaan käsittelyprosessin nopeuttamiseksi. Esimerkiksi Varsinais-Suomen TE-keskuksen erityistukisuunnitelmia käsittelevässä Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa on käytäntö, jonka mukaan ympäristökeskuksen viranhaltijat käyvät itse kopioimassa tukihakemukset – myös täydellisillä liitteillä varustamattomat. Tällöin he

⁷⁴ *Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen tulossopimus 2005.*

⁷⁵ *Länsi-Suomen ympäristökeskuksen tulossopimus 2005.*

voivat aloittaa suunnitelmien käsittelemisen heti TE-keskuksen toimista riippumatta ja tehdä maastokäyntejä kohteissa, joista ei välttämättä vielä ole yksityiskohtaista suunnitelmaa. Lisäksi ympäristökeskus palvelee viljelijöitä jo etukäteen, kun viljelijät voivat esimerkiksi ottaa yhteyttä suunnitellessaan suojavyöhykkeen perustamista ja keskustella ympäristökeskuksen kanssa alueen rajauksesta jo etukäteen. Tämän jälkeen viljelijä voi laatia tai teettää suunnitelman ja lähettää hakemuksen turvallisista mielin tietäen, että ympäristökeskus sitä todennäköisesti puoltaa. Tällainen etukäteen tapahtuva yhteistyö nopeuttaa prosessia.

Myös TE-keskuksissa on tehty kehittämistyötä. Esimerkiksi Varsinais-Suomen TE-keskus on yhdessä ympäristökeskuksen kanssa kehittänyt suunnittelulomakkeen perinnebiotooppi-, luonnon monimuotoisuus- sekä maiseman kehittäminen ja hoito -sopimusten laatimisen tueksi. Sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa suunnitelmia ja tehdä niiden käsittely helpommaksi. TE-keskukset ovat myös laatineet yhdessä muiden alueen toimijoiden kanssa oppaita omille alueilleen. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla julkaistiin vuonna 2005 opas erityisympäristöistä maiseman ja luonnonhoidon välineenä⁷⁶. Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen maaseutuosasto ja Länsi-Suomen ympäristökeskus ovat lisäksi julkaisseet oman lehdykän erityistukisopimuksista. Myös kunnat ovat osallistuneet erityistukityöhön. Esimerkiksi Salon seudun kunnat ovat tarjonneet EU-hankkeessa viljelijöille ilmaista suunnitteluapua monimuotoisuussuunnitelmien laatimisessa.

Erityistukikäsittelijöiden mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole ohjeistanut TE-keskuksia kovin yksityiskohtaisesti erityistukisopimusten käsittelyn osalta. Määräyksiä on annettu lähinnä asetusten avulla. Eri TE-keskusten välillä onkin erilaisia käytäntöjä siinä, miten erityistukiin liittyvät työt järjestetään. Erityistukikäsittelijät saattavat keskittyä vain joihinkin sopimustyyppeihin tai käsitellä kaikkia sopimuksia. Osa heistä tekee vain erityistukisopimusta, osa taas osallistuu myös tukivalvontoihin. Lisäksi käytettävissä olevissa resursseissa on alueellisia eroja. TE-keskusten erityistukikäsittelijöiden mukaan kuitenkin myös kriteerit, joiden perusteella sopimukset tehdään, saattavat vaihdella hieman eri TE-keskusten välillä. Tähän vaikuttavat paitsi alueelliset erot maataloudessa ja ympä-

⁷⁶ *ProAgria 2005.*

ristössä, myös TE-keskuksien mahdollisuus kehittää omia käytäntöjä.

TE-keskuksissa pidettiin yhtäältä hyvänä sitä, että ministeriö antaa heille mahdollisuuden muokata paikallisesti omia toimintatapojaan ja kehittää hyviä käytäntöjä. Toisaalta TE-keskusten maaseutu-osastot toivovat, että maa- ja metsätalousministeriö antaisi hieman nykyistä enemmän ohjausta erityistukien käsittelyssä ja kouluttaisi uusia erityistukikäsittelijöitä. Säädösten sijaan erityistukikäsittelijät kaipaavat esimerkiksi keskustelumahdollisuuksia eri TE-keskusten ja alueellisten ympäristökeskusten välille, joissa viranomaiset voivat käydä läpi yhdessä työhönsä liittyviä kysymyksiä. Maa- ja metsätalousministeriön kuluneena vuonna tekemää aloitetta koota erityistukikäsittelijöitä kerran kuussa koolle pidettiin siten tervetulleena ja antoisana. Myös ympäristökeskukset esittivät, että ympäristöministeriö voisi kehittää alueellisten ympäristökeskusten ohjausta.

Erityisympäristötukien käsittelemiseen ja niistä tiedottamiseen osallistuu monia osapuolia. Esimerkiksi erityisympäristötukiin liittyvää koulutusta ja opasmateriaalia on laadittu yhdessä TE-keskusten, ympäristökeskusten, maaseutukeskusten ja tuottajajärjestöjen kanssa. Tukien hallinnointiin puolestaan osallistuu TE-keskuksen rinnalla ympäristöhallinto. Vaikka ympäristöministeriöllä ja maa- ja metsätalousministeriöllä on jonkin verran toisistaan poikkeavia näkemyksiä, käytännössä yhteistyö sujuu hyvin, myös aluehallinnossa⁷⁷. Kysyttäessä erityistukien hallinnoimiseen liittyviä asioita sekä TE-keskukset että ympäristökeskukset pitivät yhteistyötä toistensa kanssa kaikkein helpoimpana asiana. Tämä yhteistyö koettiin helpommaksi kuin yhteistyö oman ohjaavan ministeriön kanssa. Toiseksi helpointa oli yhteistyö viljelijöiden kanssa. Joissakin haastatteluisissa korostettiin myös yhteistyön merkitystä kuntien maaseutusihiteerien kanssa, jotka hallinnoivat ympäristötuen perusosaa.

Erityisympäristötukien kohdalla yhteistyösuhteet näyttävät toimivan hyvin TE-keskusten ja ympäristökeskusten välillä sekä muiden toimijoiden kesken. Sen sijaan yhteistyössä eri puolella Suomea sijaitsevien TE-keskusten ja ympäristökeskusten välillä ja suhteessa niitä ohjaaviin ministeriöihin näyttää olevan vielä parantamisen varaa. Näiden toimijoiden välisellä hyvällä yhteistyöllä varmistettai-

⁷⁷ Myös Kröger 2005.

siin se, että eri alueille ei synny sellaisia tukien myöntämisperusteisiin liittyviä erilaisia käytäntöjä, jotka asettavat tuenhakijoita erilaiseen asemaan. Samalla voitaisiin levittää eri alueilla kehitettyjä, tukikäsittelyprosessiin liittyviä hyviä käytäntöjä.

3.4.4 Erityistukijärjestelmä tuensaajan näkökulmasta

Viljelijät kokevat ympäristötuen vapaaehtoisuuden verotus- tai normiohjauksen rinnalla positiiviseksi, varsinkin kun järjestelmä samalla tukee elinkeinon säilymistä⁷⁸. Haastattelujen perusteella erityisympäristötukia haetaan melko tasaisesti kaikista viljelijäryhmistä. Eniten aktiivisuutta koettiin olevan aiemmin erilaisissa hankkeissa mukana olleilla tai muuten kokeilunhaluisilla viljelijöillä. Ympäristömyönteisen asenteen omaavien viljelijöiden arvellaan myös olleen muita kiinnostuneempia erityisympäristötuista ja vähitellen muutkin viljelijät ovat alkaneet omaksua niitä. Oleellista on viljelijöiden asenteiden lisäksi se, löytyykö tilalta erityisympäristötukien kannalta sopivia kohteita. Toisaalta nykymallissa, jossa erityistukilista on varsin kattava, millä tahansa tilalla on mahdollista hakeutua jonkin erityistuen, kuten luonnonmukaisen tuotannon, piiriin. Myös maatalous- ja ympäristöviranomaisten sekä maaseutuneuvojien aktiivisuus tiedottamisessa ja neuvonnassa on vaikuttanut viljelijöiden hakuinnostukseen. Erityisesti käytännön suunnittelutyöhön osallistuvat korostivat haastatteluissa viljelijöiden neuvonnan tärkeyttä ja neuvontaverkostojen kehittämisen merkitystä.

Sen sijaan käsitykset erityistukiin liittyvän taloudellisen motiivin merkityksestä vaihtelivat. Yhtäältä koettiin, että erityisympäristötuet eivät kata niistä aiheutuvia lisäkustannuksia. Tästä huolimatta tukijärjestelmä voi motivoida hakemaan erityistukea ja saamaan edes osan kustannuksista takaisin. Toisaalta erityisympäristötuet nähtiin huomattavanakin lisänä viljelytulossa, erityisesti jos samalla tilalla on useita erityisympäristötukisopimuksia. Lisäksi ympäristötuet voivat tuoda positiivista imagoa varsinkin matkailuun keskittyvillä tiloilla.

Erityisympäristötuet ovat kuitenkin työläitä paitsi niitä käsitteleville viranhaltijoille myös viljelijöille. Tutkimusten ja tuottajaliittojen haastattelujen mukaan viljelijät pitävät ympäristötuen periaatetta

⁷⁸ Sairinen ym. 1999.

hyvänä, mutta kokevat järjestelmän byrokraattiseksi ja toivovat siihen lisää "maalaisjärkeä" ja joustavuutta⁷⁹. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön teettämän viljelijöiden tukivalvontatytyväisyystudkimuksen mukaan yli 70 % viljelijöistä koki maataloustukijärjestelmät vaikeiksi. Yli 60 % vastanneista piti myös maataloustukien hakemuksia ja hakuun liittyviä ohjeita vaikeina⁸⁰.

Nämä vaikeudet ovat esillä myös erityisympäristötukien kohdalla. TE-keskusten viljelijöille lähettämät tukipäätökset, jotka tulostetaan tietokonesovelluksesta, ovat edelleen kymmenen vuoden toiminnan jälkeen vaikeaselkoisia. Päätösten väliotsikoinnit on määriteltä etukäteen eikä erityistukikäsittelijöillä ole mahdollisuutta vaikuttaa ilmaisuihin. Erityistukikäsittelijät kuvasivat päätöspohjaa puuduttavaksi ja kapulakieliseksi. Päätösten vakiomuotoiluna on esimerkiksi ilmaisu: "Erityistuen maksatusta on haettava vuosittain sopimuksen tekovuotta seuraavasta vuodesta alkaen vuosittaisella pinta-alatukea koskevalla hakemuksella (ks. sopimusehdot kohta 5 'Erityistuen vuosittaisen maksatuksen hakeminen ja maksaminen' liitteenä olevalla hakemuslomakkeella nro 211)." Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan päätösten tulisi olla tätä selvempiä.

Maa- ja metsätalousministeriön toimia erityistuissa hallitsee EU-säännösten täyttäminen ja tukien muokkaaminen sellaisiksi, että Suomelle ei koidu takaisinmaksuja. Tämä on tärkeää, mutta EU-säädökset tulisi pystyä välittämään viljelijöille sillä tavalla, että tukijärjestelmän perimmäiset tavoitteet eivät katoa. Haastattelujen mukaan nykyisin järjestelmän tavoitteet jäävät helposti säädösten ja hallinnoimisen mutkikkuuden taakse. Samalla viljelijät saattavat pelätä tukijärjestelmän sääntöjen rikkomista vahingossa⁸¹. Saattaa käydä myös niin, että viljelijät kiinnittävät valvonnan vuoksi enemmän huomiota ympäristötuen vaatimukseen ja jättävät vähemmälle huomiolle tavanomaisen hyvän viljelykäytännön, joka kuitenkin on tuensaannin taustaehtona.

Ympäristötukijärjestelmässä tulee noudattaa EU-säännöksiä ja niissä määrättyjä menettelytapoja. Monet haastatellut kritisoivat esimerkiksi sopimukseen myöhemmin mukaan liitettävien alueiden käsittelyä erillisinä peltolohkoina. Lohkokohtaiset muutokset kuor-

⁷⁹ *Kaljonen & Soini 2004.*

⁸⁰ *Tukivalvontatytyväisyys 2001.*

⁸¹ *Maataloustukivalvonnan asiakastytyväisyyskysely 2004.*

mittavatkin sekä erityistukikäsitteijöitä että tietojärjestelmää. Uusia lohkoja ei kuitenkaan voida liittää alkuperäiseen sopimukseen, koska sen on oltava voimassa säädetty vähimmäisaika eli viisi vuotta. Kun järjestelmää joka tapauksessa säätelevät tällaiset velvoitteet, sitä tärkeämpää on pystyä välittämään tietoa käytännönläheisesti. Myös nykyistä selkeämmät ympäristötuen tavoitekokonaisuudet voisivat auttaa tässä (katso myös päätelmät luvussa 3.2).

Eurooppalaisessa ja kansallisessa maatalouspolitiikassa on alettu puhua monivaikutteisesta maataloudesta, jossa maataloudella on ruoantuotannon lisäksi useita yhteiskunnallisia tehtäviä. Tällöin maatalous osallistuu ruoantuotannon lisäksi esimerkiksi ympäristön laadun ja elintarvikkeiden turvallisuuden parantamiseen⁸². Maatalouden ympäristötukijärjestelmän myötä on siirrytty tällaiseen suuntaan, jolloin viljelijöille korvataan yhteisen ympäristön hoitamisesta. Tarkastuksen perusteella tavoitteellinen kokonaisuus näyttää kuitenkin jäävän yksittäisten tukiehtojen, säädösten ja päivämäärärajojen taakse. Olisikin tärkeää, että maatalouden laajat vaikutukset pystyttäisiin nostamaan esiin myös tukijärjestelmässä ja sitä esittelevissä teksteissä.

⁸² *Esim. Jokinen 2005, Lankoski 2003, VNS 4/2005.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Maatalouden ympäristötuet ovat maatalouden tärkein ympäristönsuojelun väline. Myös talousarvioissa ne ovat ympäristönsuojelun suurin yksittäinen menoerä lähes 300 miljoonan euron vuosittaisella summalla. Lähes kaikki viljelijät kuuluvat ympäristötuen perusosan ja siihen liittyvien lisätoimenpiteiden piiriin. Tämän lisäksi viljelijät voivat hakea vaativampia ympäristöhoitotoimia edellyttäviä erityistukia, joiden osuus edellä mainitusta summasta on noin 37 miljoonaa euroa. Erityisympäristötuissa viljelijä tekee sopimuksen valtion kanssa ja saa korvauksen tekemistään toimenpiteistä. Kyse on siten vapaaehtoisesta sopimus pohjaisesta ohjauksesta.

Maatalouden ympäristötukea ja siinä tehtyä jakoa perustukeen ja vaativampiin erityistukiin voidaan pitää periaatteiltaan onnistuneena. Ympäristötuen perusosan ansiona on ollut ympäristönsuojelu- ja -hoitotoimenpiteiden alueellinen kattavuus. Erityisympäristötuet puolestaan on todettu tutkimuksissa oikein kohdennettuina ympäristön tilan parantamisen kannalta vaikuttaviksi tukimuodoiksi. Erityistuet käsittävät kuitenkin vain noin 12 % kaikesta ympäristötuesta. Niiden vaikuttavuutta onkin heikentänyt yhtäältä erityistukisopimusten vähäinen määrä sekä toisaalta niiden alueellinen hajanaisuus.

Maatalouden ympäristökuormitus ja sen laatu vaihtelevat eri puolilla Suomea. Syinä ovat yhtäältä luonnonympäristön vaihtelevuus sekä toisaalta erot maatalouden tuotantorakenteessa ja tuotannon intensiteetissä. Nykyisen tukikauden aikana erityisympäristötukien alueellinen sijoittuminen on ohjautunut viljelijöiden aktiivisuudesta käsin. Järjestelmä on siten joustava viljelijöiden kannalta, mutta se ei ohjaa erityistukia ympäristön kannalta kaikkein vaikuttavimmille alueille. Valtiontalouden näkökulmasta onkin välttämätöntä kohdentaa tukia aktiivisemmin hallinnon toimesta sinne, missä niistä saatavat ympäristövaikutukset ovat tehokkaimmat.

Yhtenäisille alueille suunnatut toimenpiteet ovat ympäristövaikutusten kannalta tehokkaampia kuin nykymallin mukaiset yksittäisten hakemusten perusteella sijoittuvat toimet. Ympäristötukien alueelliseksi suuntaamiseksi maa- ja metsätalousministeriön tulisikin kehittä-

tää yhdessä ympäristöministeriön ja aluehallinnon kanssa seudullisia yhteistyömuotoja. Hyväksi käytännöksi ovat osoittautuneet esimerkiksi alueelliset yleissuunnitelmat. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alueellinen kohdentaminen voisi tarkoittaa myös sitä, että kunkin TE-keskuksen alueella on haettavissa vain kyseisen alueen luonnonolojen ja maataloustuotannon kannalta oleelliset tukimuodot. Alueellista vaikuttavuutta voitaisiin tarvittaessa lisätä maksamalla enemmän tukea näistä kaikkein tärkeimmille kohteille.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt aiemmissa tarkastuksissaan huomiota ympäristöpoliittisten ohjauskeinojen tavoitteenasettelun epämääräisyyteen. Erityisympäristötukien tavoitteita ei voi pitää epämääräisinä, mutta kylläkin väljinä. Tarkastusvirasto katsookin, että myös maatalouden erityisympäristötukien tavoitteenasettelua tulee terävöittää linjaamalla selvästi tärkeimmät tavoitteet ja toimenpiteet. Tavoitteenasettelun terävöittäminen voisi auttaa näkemään toimenpiteet osana laajempaa kokonaisuutta, jossa ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet tukevat toisiaan. Nykyisellään erityiset hahmottuvat normien ja ohjeiden säätämiseksi erillisiksi toimenpiteiksi. Myös erityisympäristötukien keinovalikoiman yksinkertaistamista tulee harkita siten, että toisiinsa liittyvät toimenpiteet yhdistetään yhdeksi tavoitekokonaisuudeksi. Näin voitaisiin menetellä esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta edistävien toimenpiteiden kohdalla.

Erityistukivalikoimaan kuuluu vaikutukseltaan tehokkaita tukimuotoja, mutta joukossa on myös toimenpiteitä, joiden merkitys on käytännössä jäänyt hyvin vähäiseksi. Esimerkiksi alkuperäiskasvien suojele ei ole onnistunut erityisympäristötukien avulla. Lisäksi osa toimenpiteistä on luonteeltaan sellaisia, että ne soveltuvat huonosti pinta-alaperusteisesti maksettaviksi. Tukimuotoja tulisikin kehittää jatkossa siten, että korvauserusteet soveltuvat toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten korvaamiseen.

Erityisympäristötukien hallinnoimisen merkittävin ongelma on hakemusten käsittelyprosessin työläys. Tukihakemusten käsittelyä vaikeuttaa esimerkiksi se, että hakemusten liitteitä on mahdollista toimittaa jälkikäteen. Tämä saattaa aiheuttaa muutoksia hakemuksissa ilmoitettuihin pinta-aloihin. Maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön tulisikin yhdessä aluehallinnon kanssa kehittää hakemusten käsittelyä vähemmän kuormittavaksi. Yhtenä mahdollisuutena on tarkastuttaa suunnitelmat ensin ympäristökeskuksessa, jolloin kaikilla osapuolilla on yhteinen käsitys siitä, mille

alueelle tukea ollaan hakemassa. Tällöin viljelijät välttyvät myös tekemästä mahdollisia virheellisiä toimenpiteitä. Ongelmallista on myös se, että hakemus sitoo nykyisin viljelijää jo ennen kuin päätöstä hakemuksesta on tehty. Jos tila poimitaan valvontaan, myös sen erityistuki valvotaan viljelijän hakemuksessa antamien tietojen mukaan, vaikka hakemuksesta ei ole vielä tehty päätöstä. Hakuprosessia tuleekin kehittää niin, että viljelijä saa päätöksen ja sen mahdollisesti sisältämän ympäristökeskuksen lausunnon ennen kuin häneltä edellytetään toimenpiteitä.

Tarkastuksen perusteella maa- ja metsätalousministeriön on syytä kiinnittää huomiota ympäristötukiin liittyvien asiakirjojen ja päätösten selvytyden lisäämiseen. Lisäksi ministeriön tulee varmistaa se, että kaikista tukimuodoista on jatkossa saatavilla opasmateriaalia ja että eri alueille ei synny toisistaan poikkeavia käytäntöjä tukien myöntämisperusteissa. Tukijärjestelmän läpinäkyvyyttä parantaisi myös se, että erityisympäristötukien osuus kävisi ilmi talousarviossa.

Erityisympäristötukien vaikuttavuuden lisäämiseksi on syytä kiinnittää huomiota myös koko ympäristötukijärjestelmään. Nykyjärjestelmässä lähes kaikki viljelijät kuuluvat ympäristötuen perusosan piiriin. Erityistukitoimenpiteiden vaikuttavuutta voitaisiin parantaa ensiksikin siirtämällä niitä soveltuvin osin ympäristötuen perusosaan ja sen lisätoimenpiteisiin. Toiseksi erityistukien osuutta voitaisiin harkita lisättäväksi koko maatalouden ympäristötuesta tekemällä ympäristönäkökulmasta tehokkaimpiin ja vaativimpiin erityistukitoimiin ryhtymisestä houkuttelevampaa esimerkiksi suurempien kannustimien avulla. Lisäksi ainakin luonnon monimuotoisuutta turvaavissa toimenpiteissä tuen ulottaminen aktiiviviljelijöiden ulkopuolelle tehostaisi tuen ympäristövaikutuksia.

Maatalouden ympäristövaatimukset kiristyvät jatkuvasti lainsäädännön kautta. Ympäristötuen kohteena voivat olla vain sellaiset toimenpiteet, jotka ylittävät lainsäädännön vaatimukset. Valtiontalouden kannalta kaikkein tehokkainta olisi, jos jatkossa yksinkertaiset ympäristöä suojelevat toimenpiteet tehtäisiin pakollisiksi ja niitä maksettaisiin automaattisesti korvaus tulotukien yhteydessä. Tämän rinnalla vaativista ympäristötoimista voitaisiin maksaa erityiskorvausta nykyisen erityisympäristötuen tavoin.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja muut normit

ETY (2078/92). Neuvoston asetus ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä.

EY (1698/2005). Neuvoston asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.

EY (817/2004). Komission asetus Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

EY (1257/1999). Neuvoston asetus Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta.

MMM (65/2005). Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatalouden ympäristötuen erityistukien maksatuksesta vuonna 2005.

MMM (62/2005). Maa- ja metsätalousministeriön asetus erityistukisopimusten tekemisestä annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen muuttamisesta.

2. Muut kirjalliset lähteet

European Commission (2005). Agri-environment Measures. Overview on General Principles, Types of Measures, and Application. European Commission, Directorate for Agriculture and Rural Development.

Fischer Boel, Mariann (2005). EU:n korvattava öljyä bioenergialla. Vieraskynä. Helsingin Sanomat 1.10.2005.

Heikkilä, Marjo (2002, toim.). Maatalousalueiden luonnon monimuotoisuuden yleissuunnitteluopas. Suomen ympäristö 591.

Hildén, Mikael, Ari-Pekka Auvinen & Eeva Primmer (2005, toim.). Suomen biodiversiteettiohjelman arviointi. Suomen ympäristö 770.

Ireland: CAP Rural Development Plan 2000 - 2007.
<http://www.agriculture.gov.ie/publicat/ruraldev/CAP.PDF>

Jokinen, Pekka (2005). Sosiaalinen kestävyys ja ympäristöpolitiikka maaseudun kehityksessä. Maaseudun uusi aika 2/2005, 46-52.

Jokinen, Pekka (2001). Ympäristöongelmien määrittely ja politiikan keinot: esimerkkinä maatalous. Teoksessa, Haila Yrjö & Pekka Jokinen (toim.). Ympäristöpolitiikka. Vastapaino, Tampere.

Kaljonen, Minna & Katriina Soini (2004). Ympäristöpolitiikka kohtaa käytännön – viljelijä säädösten ristiaallokossa. Teoksessa, Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki. 326-339.

Koikkalainen, Kauko, Kaisu Haataja & Jyrki Aakkula (1999). Maatalouden ympäristötuen merkitys maatilojen taloudelle. Teoksessa, Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 90/1999. 78-132.

Kröger, Laura (2005). Development of The Finnish Agri-Environmental Policy as a Learning Process. European Environment 15, 13-26.

Kuussaari, Mikko, Juha Tiainen, Juha Helenius, Reija Hietala-Koivu & Janne Heliölä (toim. 2004a). Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle. MYTVAS seurantatutkimus 2000-2003. Suomen ympäristö 709, Suomen ympäristökeskus.

Kuussaari, Mikko, Seppo Rekolainen, Sirkka Tattari, Janne Heliölä & Miska Luoto (2004b). Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle. Teoksessa, Elämää pellossa. Suomen maatalousympäristön monimuotoisuus. Edita, Helsinki. 258-275.

Lankoski, Jussi (2003). The environmental dimension of multifunctionality: economic analysis and implications for policy design. Maa- ja elintarviketalous 20/2003. MTT.

Lehtonen, Heikki, Antti Miettinen & Raija Hietala-Koivu (2005). Tukiudistus voisi kiihdyttää maatalouden monimuotoisuutta. Maa-seudun tulevaisuus, vierasyliö 14.2.2005.

Länsi-Suomen ympäristökeskuksen tulossopimus 2005.

Maataloustukivalvonnan asiakastytyväisyyskysely 2004. Taloustutkimus & Maa- ja metsätalousministeriö.

Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000-2006.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/06/24/06680ab3.pdf>

MMM (2005a). Horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman vuoden 2004 vuosikertomus. Manner-Suomi. Maa- ja metsätalousministeriö 28.6.2005, täyd. 15.9.2005.

MMM (2005b). Luonnonmukaisen elintarviketuotannon yhteistyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuisto MMM 2005:2.

MMM (2005c). Maa- ja metsätalousministeriön toimintakertomus vuodelta 2004.

MMM (2004). Horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman väliarviointi. Manner-Suomi. MMM julkaisuja 1/2004. Maa- ja metsätalousministeriö.

MMM (2003). Maatalouden ympäristötuen seurantaryhmän väliraportti. Työryhmämuistio 2003:7. 2004. Maa- ja metsätalousministeriö.

MMM (2001). Ehdotus luonnonmukaisen elintarviketuotannon kehittämistä. 2004. Maa- ja metsätalousministeriö.

MMM (2000). Horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma. Maa- ja metsätalousministeriö 27.6.2000, muutettu viimeksi 6.4.2005. 2004. Maa- ja metsätalousministeriö.

MTTL (1999). Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Ympäristötukijärjestelmä ja tulevaisuus – tutkimuksen loppuraportti. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos 90/1999.

Muhos (2004). Esitys horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman ohjelmamuutokseksi. Ohjelmanmuutostyöryhmän (Muhosryhmä) esitys 18.6.2004.

Mytvana (2005). Maatalouden ympäristötuen toimenpiteiden tämänhetkinen vaikuttavuus ja mahdollisuudet edistää maatalouden ympäristönsuojelua. Mytvana-tutkimusryhmän näkemys 14.9.2005.

Oksanen, Annukka (2003). Paikallisuuden ja kansainvälisyyden kohtaaminen luonnonsuojelussa: tapaustutkimuksena Natura 2000 – ympäristökonflikti Lounais-Suomessa. Turun yliopisto, Turku.

Palva, Reetta, Katri Rankinen, Kirsti Granlund, Juha Grönroos, Antero Nikander & Seppo Rekolainen (2001). Maatalouden ympäristötuen toimenpiteiden toteutuminen ja vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 1995-1999. MYTVAS-projektin loppuraportti. Suomen ympäristö 478. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus (2005). Toimintakertomus 2004.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen tulossopimus 2004.

ProAgria (2005). Työrällä ja lakialla. Maatalouden erityisympäristösopimukset maiseman ja luonnonhoidon välineenä Etelä-Pohjanmaalla.

Program för landsbygdens utveckling i landskapet Åland 2000-2006 (2001). Åländsk utredningsserie 2001:16. Reviderad 27.9.2001.

Pyykkönen, Sonja, Juha Grönroos, Katri Rankinen, Pirkko Laitinen, Eija Karhu & Kirsti Granlund (2004). Ympäristötuen mukaiset viljelytoimenpiteet ja niiden vaikutukset vesistökuormitukseen vuosina 2000-2002. Suomen ympäristö 711. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Sairinen, Rauno, Tytti Viinikainen, Vesa Kanninen & Arto Lindholm (1999). Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuvat. Gaudeamus, Helsinki.

Schulman, Anne, Janne Heliölä & Juha Pykälä (2005). Sopimusalueiden laatu ja hoidon toteutuminen perinnebiotooppien hoidon ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen erityisympäristötuissa. Käsikirjoitus, Suomen ympäristökeskus.

Tukivalvontatytytyväisyys (2001). Elintarviketieto Oy 27.3.2001.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.

Varsinais-Suomen TE-keskus (2005). Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2004.

Vehkasalo, Ville (1999). Ympäristötuen yhteiskunnallinen kannattavuus. Teoksessa, Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 90/1999. 42-77.

Vehkasalo, Ville, Jari Pentinmäki & Jyrki Aakkula (1999). Maatalouden ympäristövaikutusten ohjaaminen ympäristötuen avulla. Teoksessa, Maatalouden ympäristöohjelma 1995-1999:n taloudellinen analyysi. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 90/1999. 7-41.

VNS (4/2005). Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko.

VTV (2005). Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan.

VTV (91/2004). Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (87/2004). Jäteverotus. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (66/2003). Ympäristötukien vaikuttavuus – energiatuet ympäristönsuojelun välineenä. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (4/1999). Maatalouden ympäristötuen hallinto ja valvonta. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

YM (2005). Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma. Suomen ympäristö 771. Ympäristöministeriö.

YM (1998). Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005. Suomen ympäristö 226. Ympäristöministeriö.

ÖPUL (2000). Das Österreichische Umweltprogramm. http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Vers040304Umweltprogramm_dt.doc#_Toc8632635

3. Tilastot

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen toimittamat TE-keskuskohtaiset tilastoaineistot maatalouden erityisympäristötutkimuodoista (tilat, hehtaarit, eurot), 19.4.2005.

4. Haastattelut

Maa- ja metsätalousministeriö (6 haastateltavaa)	17.2.2005
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, taloustutkimus	25.2.2005

Suomen ympäristökeskus, luonnon monimuotoisuuden tutkimusohjelma	2.3.2005
Uudenmaan TE-keskus (3 haastateltavaa)	4.5.2005
Suomen ympäristökeskus, vesistöalueiden integroitu tutkimus	11.5.2005
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (2 haastateltavaa)	19.5.2005
Suomen luonnonsuojeluliitto	9.6.2005
Uudenmaan ProAgria (2 haastateltavaa)	9.8.2005
Maa- ja metsätalousministeriö (3 haastateltavaa)	13.9.2005
Ympäristöministeriö (4 haastateltavaa)	16.9.2005

5. Paikalliskäynnit

Pohjois-Karjalan TE-keskus	24.5.2005
Pohjois-Karjalan ympäristökeskus	25.5.2005
Etelä-Pohjanmaan TE-keskus (Länsi-Suomen ympäristökeskuksen haastattelut puhelimitse)	29.-30.6.2005
Varsinais-Suomen TE-keskus	23.8.2005
Lounais-Suomen ympäristökeskus	2.9.2005

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksena välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjauks- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296