

ELY-keskusten näkökulma luonnonmukaisten periaatteiden toteutumiseen maatalouden peruskuivatushankkeissa

27.11.2020

Oona Kinnunen, Turo Hjerppe, Sari Väisänen
Suomen ympäristökeskus (SYKE)



1. Johdanto

Maankuivatus on Suomen olosuhteissa yksi peltoviljelyn onnistumisen edellytyksistä, joka takaa kasveille sopivan kosteustilan sekä maan riittävän kantavuuden viljelyyn tarvittavien koneiden käyttämiseksi. Peruskuivatus käsittää maan kuivattamiseksi toteutettavan valtaojien kaivun ja perkauksen, pienehköt pengerrykset sekä purojen vedenjohtokyvyn parantamisen ja luo edellytykset paikalliskuivatukselle (Järvenpää ja Savolainen 2015). Viljelyn kannalta välttämätön peruskuivatus on toteutettu Suomen pelloilla 1970-luvun alkuun mennessä. Uomaverkoston kunnon heikkenemisestä sekä ympäristön hoidon ja suojelun tarpeiden kasvusta johtuen peruskuivatuksen taso ei enää ole riittävä (Järvenpää ja Savolainen 2015), ja suuri osa peltopinta-alasta kattavista peruskuivatusuomista tulisi perata. Kuivatustila vaikuttaa sadontuoton ja maan rakenteen lisäksi maatalouden ympäristökuormitukseen. Kuivatuksen ylläpitämiseksi vaadittava uomien perkaus ja kunnossapito voidaan toteuttaa luonnonmukaisten periaatteiden mukaisesti muun muassa välttämällä mutkittavien uomien suoristamista, parantamalla vedenjohtokykyä tulvatasanne-alivesiuomamenetelmällä ja perustamalla kiintoaineen huuhtoutumista ehkäiseviä rakenteita, kuten pohjakynnyksiä ja kosteikkoja (Järvenpää ja Savolainen 2015; ymparisto.fi: Luonnonmukainen peruskuivatus).

Luonnonmukaisten menetelmien käyttö maatalouden peruskuivatuksessa tukee sekä maankuivatusta että vesiensuojelua ja veden laadun parantumista muun muassa kasvattamalla kiintoaineksen ja ravinteiden pidättymistä (ymparisto.fi: Luonnonmukainen peruskuivatus). Vesilain (587/2011) viides luku sekä vesitalousasetus (1560/2011) ohjaavat maan kuivattamiseksi (tai muunlaisen alueen käyttöä haittaavan veden poistamiseksi) toteutettavia ojitushankkeita. Peruskuivatushankkeisiin voi hakea valtion avustusta, jonka myöntäminen perustuu lakiin peruskuivatustoiminnan tukemisesta (947/1997) sekä asetukseen peruskuivatustoiminnan tukemisesta (530/1998, 1419/2011). EU:n yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa myönnettäviä viljelijätukimuotoja ovat EU:n suorat tulotuet sekä EU:n osittain rahoittamat luonnonhaittakorvaus ja ympäristökorvaus (Maa- ja metsätalousministeriö: Maatalouden tukijärjestelmä). Näiden lisäksi aktiiviviljelijä voi saada ei-tuotannollisen investoinnin korvausta kosteikkojen perustamiseen tai perinnebiotooppien ja luonnonlaidunten alkuraivaukseen ja aitaamiseen (Ruokavirasto: Ei-tuotannolliset investoinnit).

Peruskuivatustukea voi hakea ojitusyhteisö tai sopimusojituksen hyödynsaajat yhteisellä sopimuksella, ja tuen tavoitteena on kasvattaa maatilatalouden toimintaedellytyksiä sekä mahdollistaa tehokas kasvinviljely ja ympäristökuormituksen pieneneminen. Tukihakemus kuivatussuunnitelmineen lähetetään oman alueen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus), joka arvioi hankkeen tukikelpoisuuden vesilain määrittelemien vaatimusten perusteella. Tuen määräytymiseen vaikuttavat suunnitelman laadukkuus, ympäristövaikutusten ja luonnonmukaisten menetelmien huomiointi, työn toteutuksen aikainen valvonta sekä hankekohtaiset harkinnanvaraiset ympäristönsuojelu ja -hoitotoimenpiteet (ymparisto.fi: Peruskuivatustuki).

Peruskuivatusavustusten myöntämistä lukuun ottamatta valtio on luopunut ojitustoiminnan hallinnointiin liittyvistä tehtävistään 1990-luvulta alkaen. Tämän peruskuivatushankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen muodostuneen tiedollisen ja hallinnollisen tyhjiön täyttämiseksi Biotalouskeinojen keinoiksi kohti ilmastokestävyyttä II (BILKE II) -hankkeen osana pilotoitiin ojaisännöintikoulutus. Ojaisännöitsijöiden tehtäviksi esitettiin koulutuksessa muun muassa hankkeiden toteutukseen liittyvää kilpailutusta, urakoitsijan valintaa ja urakan valvontaa sekä rahastonhoitajan tehtäviä (Kauppinen ym. 2017).

Tämä selvitys toteutettiin osana Samassa Vedessä -hanketta, ja sen tavoitteena oli kartoittaa luonnonmukaisten menetelmien soveltamista ELY-keskusten avustamissa peruskuivatushankkeissa. Toisena tavoitteena oli selvittää Ojaisännöintitoimintamallin kehittämistarpeita ja ojaisännöitsijöiden tähänastisia vaikutuksia ELY-keskusten toimintaan. Selvityksen avulla pyrittiin lisäksi tunnistamaan tukijärjestelmiin liittyviä pullonkauloja ja kehittämistarpeita, jotta luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista peruskuivatushankkeissa voitaisiin edistää.

2. Materiaalit ja menetelmät

Tutkimus tehtiin puolistrukturoitujen haastatteluiden avulla. Viidestä ELY-keskuksesta haastateltiin seitsemän peruskuivatushankkeiden parissa työskentelevää henkilöä touko- ja kesäkuussa 2020. Haastatelluista yksi työskentelee avustuspäätöksen myöntämiseen liittyvissä tehtävissä Y-vastuualueella, neljä työskentelee Y-vastuualueella ympäristönäkökohtien arvioinnissa ja kaksi tekee Y- ja E-vastuualueille kuuluvia tehtäviä. Haastattelut toteutettiin etäyhteydellä Microsoft Teams- tai Skype-sovellusten välityksellä, ja ne nauhoitettiin. SYKEstä jokaiseen haastatteluun osallistui Oona Kinnunen ja osaan haastatelluista myös Turo Hjerppe ja/tai Sari Väisänen. Kaikissa haastatteluissa käytettiin samaa haastattelurunkoa (Liite 1).

Haastatteluaineistosta koottiin yhteen esille nousseet asiat. Yksittäisistä havainnoista muodostettiin teemoittain jaoteltuja kokonaisuuksia. Aineistoa ei litteroitu tämän selvityksen osana, mutta litterointi toteutettiin lokakuussa 2020 osana VALUMAVESI-hankkeessa tehtyjen samaan aihepiiriin liittyneiden haastattelujen litterointia. Anonymisoitu aineisto säilytetään Samassa Vedessä -hankkeen työtilassa, johon vain hankkeen tutkijoilla on pääsy.

3. Tulokset

3.1. Tunnistettuja pullonkauloja ja ratkaisuehdotuksia luonnonmukaisten menetelmien toteutumiseksi peruskuivatuksessa

Haastatteluaineistosta tunnistettiin tiedollisia, taloudellisia ja oikeudellisia pullonkauloja, jotka heikentävät tai estävät luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista peruskuivatushankkeissa. Lisäksi analyysissä tunnistettiin ratkaisuehdotuksia, joita haastatellut esittivät pullonkaulojen ratkaisemiseksi.

Tiedollisia:

Haastatellut kokivat luonnonmukaisen peruskuivatuksen määrittelyn merkittävänä tiedollisena puutteena. Peruskuivatusavustuspäätöksiä valmistelevien virkamiesten mukaan ei ole aina yksiselitteistä, mitkä menetelmät täyttävät luonnonmukaisuuden ehdot ja kuinka laajasti menetelmien soveltamista edellytetään avustettavissa hankkeissa. Tämän vuoksi luonnonmukaisia menetelmiä sisältävien hankkeiden avustuspäätöksiä ja avustusten suuruutta on melko haastavaa määritellä. Avustuspäätöksistä ei myöskään erotella luonnonmukaisten menetelmien osuutta ja tämän suuruutta avustussummasta, eikä kyseisiä tietoja ole mahdollista tallentaa järjestelmään erillisenä tietona. Tämä heikentää kokonaisvaltaisen käsityksen muodostamista luonnonmukaisten menetelmien soveltamisesta peruskuivatushankkeissa.

Ratkaisuehdotuksena haastatellut esittivät luonnonmukaisen peruskuivatuksen määrittelyn tarkentamista, jotta tuen myöntäjän olisi helpompi tulkita, mitkä avustushakemukset täyttävät vaatimukset ja kuinka suuri avustus kullekin hankkeelle voidaan myöntää.

ELY-keskusten E- ja Y-vastuualueiden välisen vastuunjaon on huomattu johtaneen siiloutumiseen. Haastatellut sanoivat, että virkamiesten tuntemus käsiteltävistä hakemuksista ja avustettavista hankkeista rajoittuu usein vain tiettyyn osioon käsittelyprosessia, eikä kokonaiskuvaa hankkeista aina tunneta. Tähän liittyen myös vaihtoehtoisia tukijärjestelmiä tunnetaan haastateltujen mukaan puutteellisesti jopa viranomaistasolla. Osa haastatelluista oli tietoisia ainoastaan peruskuivatustuesta mahdollisena avustusmuotona luonnonmukaisia menetelmiä sisältäville peruskuivatushankkeille. Haastateltujen mukaan tämä voisi osaltaan selittää, miksi ei-tuotannollista investointitukea ei ole vielä juurikaan sovellettu peruskuivatushankkeisiin. Haastatellut kannattivat ELY-keskuksen sisäisen viestinnän kehittämistä, jotta eri tukimuotojen ja vaihtoehtojen huomioimista hankkeiden avustuksessa voitaisiin edistää.

Myös ELY-keskusten välillä on merkittäviä toimintaeroja, jotka johtuvat osittain maantieteellisistä eroista mutta viestivät myös toiminnan epäyhtenäisyydestä. Esimerkiksi osa haastatelluista kertoi ojitustoimituksen olevan hyvin yleinen ja suositeltava käytäntö heidän alueillaan, koska päätös sitoo myös esimerkiksi omistajanvaihdoksen jälkeisiä uusia kiinteistönomistajia ja kasvattaa näin luonnonmukaisiin menetelmiin sitoutumista. Kuitenkin toisissa ELY-keskuksissa sitä haastateltujen mukaan jopa vältetään. Haastateltujen mukaan ojitustoimitusten määrää pystyisi helposti kasvattamaan, koska rahoittaja voi halutessaan edellyttää hankkeen käsittelyä ojitustoimituksessa ennen avustuksen myöntämistä. Ojitustoimitusten lisääminen voisi edistää luonnonmukaisten menetelmien soveltamista peruskuivatuksessa. Ojitustoimitusten kautta ELY-keskuksilla olisi mahdollisuus vaikuttaa myös kunnossapitohankkeisiin, jotka ovat erityisen haastavia luonnonmukaisuuden edistämisen kannalta vanhojen suunnitelmien vuoksi.

Valvontakäytännöissäänkin on eroavaisuuksia ELY-keskusten välillä. Haastatellut kertoivat, että joillain alueilla virkamiehen suorittamaa valvontaa toteutetaan kohdetarkastusten muodossa mahdollisesti useammankin kerran hankkeen aikana. Toisaalla loppumaksatuksen yhteydessä toteutettu tarkastuskin perustuu hankevastaavan toimittamaan valokuvamateriaaliin. Haastatellut sanoivat, että ELY-keskuksilla tulisi olla kattavampi tietoisuus hankkeiden valvonnasta ja valvojista. Heidän mukaansa valvojien pätevyys tulisi voida esimerkiksi tarkistaa koulutustodistuksesta ja luotettavan tahon ylläpitämästä pätevien valvojien listauksesta, mikä osaltaan tukisi luonnonmukaisia menetelmiä sisältävien hankkeiden toteutumista suunnitelman mukaisesti. Peruskuivatuksen valvonnan yhdistämistä maatalouden lakisääteisen valvonnan kanssa ehdotettiin mahdollisuutena kasvattaa valvonnan resurssitehokkuutta.

Maanomistajien ja hankkeiden toimitsijoiden tasolla havaittiin tiedollisia puutteita. Haastatellut kertoivat, että avustusta hakevat osakkaat saattavat pitää luonnonmukaisuutta ristiriitaisena omien maankuivatukseen ja maan viljelykelpoisuuteen liittyvien tavoitteidensa kanssa. Maatalouden kannattavuus Suomessa on heikkoa, eivätkä useimmat viljelijät haastateltujen mukaan halua kuivatuskustannusten nousevan luonnonmukaisten menetelmien vuoksi, vaikka niitä käyttämällä voitaisiin saavuttaa isompia satoja. Haastatellut ehdottivat ratkaisuna viestinnän tehostamista maanomistajien suuntaan. Näille olisi tärkeä viestiä luonnonmukaisten menetelmien yhteensopivuudesta heidän kuivatustehokkuuteen liittyvien tavoitteidensa kanssa sekä maan kunnossapidon positiivisista vaikutuksista esimerkiksi pidemmän aikavälin vuokratuloihin.

Taloudellisia:

Taloudellisista tekijöistä erityisesti saatavilla olevien avustusten riittämättömyys on haastateltujen mielestä tärkeä pullonkaula luonnonmukaisten menetelmien toteuttamiselle. Pinta-alaan sidottujen tukien menetyksiä ja muita taloudellisia menetyksiä ei korvata riittävästi, eivätkä tukijärjestelmät siten kannusta luonnonmukaisten menetelmien soveltamiseen. Myös peruskuivatusavustuksiin ELYlle budjetoitu rahanäärä on haastateltujen mukaan pullonkaula. ELY-keskusten resurssit eivät välttämättä ole riittäviä korotetun tukitason avustusten myöntämiseksi. Lisäksi esimerkiksi ei-tuotannollisen investointituen Suomen laajuinen kokonaissumma oli kuluvalle ohjelmakaudella hyvin rajallinen. Haastatellut ehdottivat luonnonmukaisten ja perinteisten menetelmien kustannusten välisen erotuksen korvaamista täysimääräisesti tai jopa hieman korotettuna, mikä heidän mukaansa kannustaisi luonnonmukaisten menetelmien käyttöön. Lisäksi heidän mielestään olisi hyödyllistä erotella tarkemmin toimenpiteiden sekä niitä vastaavien avustusosuuksien suuruus rahoituspäätöksessä. Rahoituspäätöksiin liittyvän tiedonhallinnan kehittäminen voisi edistää selkeämmän linjan muodostumista avustusten myöntämiseen.

Rahoituksen puutteellisuus heijastuu haastateltujen mukaan myös hankkeiden suunnitelmiin, koska suunnitteluvaiheen tukemiseen ei ole olemassa erillistä avustusjärjestelmää. Haastateltujen mielestä tämä ehkäisee osaltaan hankkeiden käynnistymistä sekä vesiensuojelun ja luontoarvojen huomiointia perkauksessa. Erillinen tukijärjestelmä hankkeiden suunnittelun rahoittamista varten voisi edistää hankkeiden käynnistymistä ja parantaa suunnitelmien laatua. Lisäksi haastatellut kertoivat, että ELY-keskuksen virkamies osallistuu ainakin joillain alueilla hankkeen valmisteluun jo suunnitteluvaiheessa, mikä edistää vesiensuojelun huomiointia hankkeessa. Suunnitelmien noudattamisen edistämiseksi hankkeiden toteutuksessa ehdotettiin myös maksatusvalvontaa.

Rahoituksen määrän lisäksi myös itse tukijärjestelmissä tunnistettiin pullonkauloja. Haastateltujen mukaan järjestelmien byrokraattisuus vähentää avustusten hakemista, ja ojitusyhteisöt toteuttavat erityisesti pienempiä kuivatushankkeita itsenäisesti ilman peruskuivatusavustusta. Myös tukien tiukat ehdot vähentävät haastateltujen mielestä osaltaan avustettavien hankkeiden määrää. Esimerkiksi ei-tuotannollisella investointituella on tiukat ehdot valuma-alueen ja pelto-osuuden suhteen ja poikkeamat suunnitelmasta esim. maasto-olojen vuoksi voivat johtaa koko tuen epäämiseen. Lisäksi eräs haastatelluista nosti esille, että laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta vaatii ojan kaivun sisältyvän hankkeeseen, jotta kosteikolle voidaan myöntää täysimääräinen avustus. Kosteikkoa ei siis tueta tällä avustuksella yksittäisenä toimenpiteenä. Tukien ehtojen keventäminen voisi haastateltujen mukaan edistää luonnonmukaisuutta. Tulvatasanteen lukeminen osaksi suojakaistaa tekisi haastateltujen mielestä tulvatasanteiden perustamisesta houkuttelevampaa vähentämällä viljelypinta-alan menetykseen liittyviä taloudellisia menetyksiä. Ei-tuotannollisen investointituen ehtoja keventämällä kyseistä tukea voitaisiin haastateltujen mukaan hyödyntää hankkeissa, joihin ei haeta peruskuivatusavustusta, kuten kunnossapitohankkeissa, joissa voitaisiin perustaa kosteikkomainen alue ojan varrelle.

Ojitusyhteisöjen yhteisvastuullisuusperiaate edellyttää kaikkien osakkaiden osallistumista kustannuksiin, vaikka esimerkiksi ei-tuotannollista investointitukea haettaisiin luonnonmukaisuuteen vain ojan tietyllä osuudelle. Haastateltujen mukaan tämä saattaa aiheuttaa erimielisyyksiä maanomistajien välillä luonnonmukaisten menetelmien toteutukseen liittyen. Lisäksi eri hallinnonaloilla myönnetään avustuksia eri tukijärjestelmistä (esimerkiksi maankäytön mukaan, kuten maa- ja metsätalous) saman ojan eri osuuksille.

Tukijärjestelmien ja vesiensuojelutoimien vaikuttavuus jää haastateltujen mukaan näin paikalliseksi, eikä järjestelmästä ole saatu tehokasta. Heidän mukaansa eri sektoreiden tukijärjestelmien yhdenmukaistamisella avustusjärjestelmä olisi tehokkaampi, ja valuma-alueen tarkastelun kautta luonnonmukaisten periaatteiden vaikuttavuus kasvaisi.

Oikeudellisia:

Haastatellut nostivat esille oikeudellisena pullonkaulana ojitusyhteisön oikeuden ja velvollisuuden pitää oja vanhan suunnitelman mukaisessa kunnossa. Vanhoissa suunnitelmissa ei välttämättä ole huomioitu vesiensuojelua ja luonnonmukaista vesirakentamista, mutta kaivu voidaan suorittaa ilman ilmoitusvelvollisuutta, jos hankevastaava ei totea luontoarvojen palautuneen kohteeseen. Lisäksi haastateltujen mukaan luontoarvojen palautumisen arviointi ja ojan määrittely luonnontilaisen kaltaiseksi saattaa olla hankalaa. Tällaisten kunnossapitohankkeiden kohdalla on erityisen haastavaa edistää luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista. Ratkaisuna ehdotettiin esimerkiksi vesilain muuttamista koskien ojitusyhteisöjen oikeutta ja velvollisuutta pitää oja vanhan suunnitelman mukaisessa kunnossa siten, etteivät luonnonmukaisia ratkaisuja tai vesiensuojelurakenteita sisältämättömät suunnitelmat olisi enää hyväksyttäviä.

Haastateltujen mielestä vuokratilajelyn yleisyys ja vuokrasopimusten lyhyt kesto ovat myös oikeudellisia haasteita. Nämä eivät kannusta viljelijöitä toteuttamaan isompia hankkeita pellon kasvukunnan kohentamiseksi, koska he eivät itse ehtisi hyötyä tuloksista lyhyen sopimuksen aikana. Tämän pullonkaulan ratkaisemiseksi ELY-keskuksissa on jo suunniteltu suosituksia pidemmistä (jopa 10-20 vuoden) vuokrasopimuksista. Tällöin hankkeen toteuttavalla viljelijällä olisi mahdollisuus hyötyä kasvukunnan kohottamisesta vuokrasopimuksensa puitteissa.

Erään haastatellun mukaan oikeudellinen pullonkaula luonnonmukaisten menetelmien toteuttamiselle aiheutuu myös siitä, että ojitustoimituksessa voidaan vesilain viidennen luvun mukaisesti päättää vain ojan kaivusta. Lakiin ei ole kirjattu päätösoikeutta vesiensuojelurakenteista, kuten kosteikon perustamisesta toisen maalle, jos toinen ei anna siihen suostumusta. Tämä saattaa rajoittaa luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista, koska toimitusmies ei voi vahvistaa luonnonmukaista ratkaisua koskevaa päätöstä, jos yksikin maanomistaja ojitusyhteisössä vastustaa luonnonmukaista ratkaisua. Haastatellun mukaan vesiensuojelurakenteet ja luonnonmukaiset uomat tulisi lisätä vesilain viidenteen lukuun, jotta ojitustoimituksen päätös voitaisiin ulottaa koskemaan luonnonmukaisia toimenpiteitä. Tämän lisäksi toinen haastateltu ehdotti vesilain muuttamista niin, että laki edellyttäisi perkauksen toteuttamista luonnonmukaisten periaatteiden mukaisesti esimerkiksi, jos valtaojassa tai vesistöissä on luontoarvoja.

3.2. Ojaisännöitsijöiden toiminta ja koulutus

Haastateltujen mielestä ojaisännöitsijöiden merkitys korostuu erityisesti isojen ja haastavien peruskuivatushankkeiden hallinnassa. Heidän mukaansa isännöitsijöillä on tärkeä rooli prosessin eri vaiheiden ja toimijoiden koordinoimisessa ojitusyhteisön kokousten järjestäjänä, tiedottajana yhteisön ja ELY-keskuksen välillä sekä avustushakemuksen valmistelijana ja suunnitteluttajana. Isännöitsijät edistävät myös riitatilanteiden selvittämistä sekä vanhojen ojitusyhteisöjen herättelyä. Haastateltujen mukaan isännöitsijöiden toiminta säästää ELY-keskusten resursseja esimerkiksi laadukkaampien hakemusten myötä, mikä vähentää yhteydenottojen tarvetta ojitusyhteisöjen ja ELY-keskusten välillä.

Haastateltujen mielestä ojaisännöitsijöiden toimintaa voisi kehittää tunnustamalla isännöitsijät omana ryhmänään sekä nostamalla heidän toimintaansa enemmän esille. Tätä varten haastatellut ehdottivat nettisivujen luomista isännöitsijöille, nimikkeen lisäämistä sähköpostin allekirjoitukseen sekä kohdennettua mainontaa esimerkiksi Maaseudun Tulevaisuus -lehdessä. Haastateltujen mukaan isännöitsijöiden toiminnan ja asiantuntemuksen huomioiminen eri tahoilta mahdollistaisi heidän roolinsa kehittymisen luonnonmukaisen perkauksen edistäjinä. Lisäksi kattavan ojaisännöitsijälistan myötä ELY-keskusten virkamiesten olisi helpompi ehdottaa ojitusyhteisölle ojaisännöitsijän hyödyntämistä hankkeen vastuuhenkilönä. Salaojayhdistyksen verkkosivuilla on listattuna ojaisännöitsijäkoulutuksen käyneiden henkilöiden yhteystietoja.

4. Johtopäätökset

Tässä selvityksessä keskityttiin ELY-keskusten virkamiesten näkökulmiin ja kokemuksiin luonnonmukaisten menetelmien toteuttamisesta peruskuivatushankkeissa. Haastatellut osoittivat luonnonmukaisten peruskuivatushankkeiden avustukseen liittyvän toiminnan ja päätöksenteon monimutkaisuuden sekä puutteita yhtenäisissä toimintatavoissa. Päätöksiä ohjaavat useat lait ja säädökset, joista toimijoilla voi olla osittain ristiriitaisiakin tulkintoja.

Haastattelujen perusteella useat **virkamiehet hyödyntävät ymparisto.fi-sivuston Maankuivatus ja ojitus -osiota** luonnonmukaisten periaatteiden toteutumisen arvioinnissa, vaikka sivustoa ei ole kehitetty varsinaisesti tätä tarkoitusta ajatellen. Luonnonmukaisen peruskuivatushankkeen periaatteiden esittelyä sivustolla voisi mahdollisesti kehittää vastaamaan paremmin myös virkamiesten päätöksenteon tukemista. ELY-keskuksille on kehitetty toimintamalli peruskuivatus- ja ojitustoimitustehtäviä varten, mutta vain yksi haastatelluista viittasi tähän. Maa- ja metsätalousministeriö asetti toimintamallin luomiseksi kehittämisryhmän, joka loi pohjan mallille vuosina 2010-2012. Tämän jälkeen toimintamallista vastaava ryhmä on nimetty eri ajanjaksoina eri ministeriöiden alaisuudessa (Keskisarja ym. 2017). Malli sisältää kattavat viranomaistoiminnan ohjeet ja voisi näin toimia hyödyllisenä toimintaa ohjaavana dokumenttina, mutta haastattelujen perusteella on epäselvää, kuinka laajasti peruskuivatustehtävien parissa työskentelevät virkamiehet sitä käytännössä hyödyntävät. Toimintamallin käytettävyyttä voisi olla hyödyllistä arvioida yhtenäisten linjausten ja toiminnan edistämiseksi.

ELY-keskusten sisäisen viestinnän ja tiedonhallinnan tehokkuutta tulisi myös kehittää. Tukijärjestelmien ja peruskuivatustehtävien jakautuminen E- ja Y-vastuualueiden välillä aiheuttaa avustusmuotoihin ja avustettaviin hankkeisiin liittyvää tiedon pirstoutumista. Myös Keskisarja ym. (2017) nostivat esiin tiedonhallinnan tärkeyden erityisesti, kun samaa tietoa hyödynnetään eri vastuualueilla, kuten esimerkiksi peruskuivatusavustuksiin liittyvää tietoa. He nostivat esille merkittävien yksittäisten puutteiden joukossa muun muassa **puutteet peruskuivatusavustusten sähköisen hallinnoinnin järjestelmissä.** Rahoituspäätöksiin liittyvän tiedonhallinnan ja kattavan yhteistyön avulla peruskuivatushankkeiden avustamiseen liittyvissä päätöksissä voitaisiin paremmin hyödyntää koko ELY-keskuksen virkamiesten asiantuntemusta ja tietoa aiemmista päätöksistä. Tietojärjestelmiä kehittämällä voitaisiin edistää esimerkiksi eri vastuualueiden myöntämien vaihtoehtoisten avustusmuotojen huomioimista ja hyödyntämistä luonnonmukaisia menetelmiä sisältävissä hankkeissa.

Tällä hetkellä peruskuivatusavustukset ja erityisesti luonnonmukaisista menetelmistä saatavissa olevat **korvaukset eivät kata riittävästi hankkeista maanomistajalle aiheutuvia lisäkustannuksia.** Vaikka luonnonmukaisilla menetelmillä voidaan saavuttaa markkinattomia hyötyjä (kuten parantaa eliöstön monimuotoisuutta), ei maanomistajalla ole välttämättä varaa tai halua maksaa niiden toteuttamisesta. Luonnonmukaisten toimien toteuttamisen tulisin olla maanomistajille samanhintaista kuin perinteisen perkauksen, jotta niistä tulisi yleisemmin vartenotettavampia vaihtoehtoja. Toisaalta esimerkiksi peltoalan menetyksistä johtuen maanomistajat saattavat olla haluttomia noudattamaan luonnonmukaisia periaatteita, vaikka niiden toteutuskustannukset eivät juuri poikkeaisi perinteisen perkauksen kustannuksista.

Myös eri tukimuotojen **tukiehtojen uudelleenarviointi voisi olla tarpeellista**, jotta luonnonmukaisten periaatteiden soveltaminen ei olisi tarpeettoman hankalaa ehtojen takia. Esimerkiksi tulvatasanteen lukeminen osaksi suojakaistaa tekisi tulvatasanteen perustamisesta maanomistajan näkökulmasta houkuttelevamman vaihtoehdon, kun se ei johtaisi peltoalan ja suojavyöhyketuen menetykseen liittyviin taloudellisiin menetyksiin. Ei-tuotannollinen investointituki saattaisi yleistyä esimerkiksi uomien kunnossapitohankkeiden yhteydessä perustettavien kosteikkojen avustusmuotona, jos esimerkiksi vaadittava peltoalan osuus yläpuolisella valuma-alueella olisi pienempi. Tämän tukimuodon hyödyntäminen voisi edistää luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista hankkeissa, joihin ei haeta peruskuivatusavustusta.

Siirtymällä rahoituksen myöntämisessä valuma-alueen tarkasteluun vesiensuojelutoimien tehokkuutta voitaisiin kasvattaa (Hägglom ym. 2020). Tällä hetkellä toimet ja vaikuttavuus jäävät usein paikallisiksi, kun maa- ja metsätalouden kuivatushankkeiden rahoitus on erillistä, vaikka kyseessä olisivat saman ojan eri osat. Tulospohjainen rahoitusjärjestelmä voisi edesauttaa valuma-alueen tarkasteluun siirtymistä, kun luonnonmukaisilla toimenpiteillä tavoiteltaisiin laaja-alaisia vaikutuksia vesistöjen laatuun. Hägglom ym. (2020) ehdottivat myös toimintamallin luomista maa- ja metsätalouden yhteistoiminnan sujuvuuden testaamiseksi sekä kuivatukseen liittyvän sektoreiden välisen valuma-alueen suunnittelun pilotointia.

Suunnitteluvaiheen merkitys korostui haastateluissa luonnonmukaisten periaatteiden soveltamista edistävänä tekijänä, ja haastatellut nostivat esille **erillisen tukijärjestelmän puuttumisen suunnitteluvaiheen rahoittamista varten.** Laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta listaa suunnittelukustannukset osana rahoitettavia kustannuksia (947/1997 § 4), mutta kielteisen avustuspäätöksen kohdalla suunnitteluvaiheeseen ei korvata. Koska hyväksyttävän suunnitelman laatiminen on edellytyksenä peruskuivatustuen myöntämiseksi (947/1997 § 5), edistäisi suunnitteluvaiheen avustaminen suunnitelman valmisteluhetkellä hankkeiden käynnistymistä ja peruskuivatusavustushakemusten laatimista. Vaihtoehtoisesti esimerkiksi Maa- ja metsätalousministeriön laatimien maa- ja metsätalouden vesitalouden suuntaviivojen mukaan suunnittelukustannukset voitaisiin korvata peruskuivatustuen osana jo ennen suunnitelman vahvistamista ja muun avustuksen myöntämistä (Hägglom ym. 2020). Lisäksi suunnittelijoiden ja mahdollisesti valvojen pätevyden tarkastaminen koulutustodistuksesta ja luotettavan tahon ylläpitämästä

pätevien valvojien listauksesta voisi parantaa suunnitelmien laatua ja edistää luonnonmukaisten periaatteiden toteutumista hankkeissa suunnitelman mukaisesti.

Laadukas suunnittelu olisi tärkeää myös ojitustoimitusten yhteydessä. **Ojitustoimitusten yleistymisen valtakunnallisesti voisi edistää luonnonmukaisten periaatteiden huomioimista myös kunnossapitohankkeissa**, ja se olisi jo tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa helposti toteutettavissa oleva toimenpide. Toimintaa voitaisiin vaatia esimerkiksi kaikilta peruskuivatusavustusta hakevilta hankkeilta. Toisaalta vesilain mukaan ojitus voidaan nykyään toteuttaa myös sopimusojituksena, mikä on vähentänyt ojitustoimitusten määrää ja niiden käsittelyyn suunnattuja virkamiestason resursseja (Keskisarja ym. 2017). Jos hankkeiden käsittely ojitustoimituksessa yleistyi kaikissa ELY-keskuksissa, suunnittelijoiden rooli saattaisi korostua vanhojen suunnitelmien päivittämisessä sisältämään luonnonmukaisia menetelmiä. Mikäli lakia muutettaisiin niin, ettei ojitusyhteisöllä olisi oikeutta ja velvollisuutta ojan kunnossapitoon vanhan suunnitelman mukaisesti, uusia suunnitelmia valmisteltaisiin nykyistä enemmän ja suunnittelun merkitys korostuisi todennäköisesti edelleen.

Vesiensuojelurakenteisiin liittyvien ehtojen uudelleenarviointi peruskuivatustukilaissa mahdollistaisi nykyistä laajemman ja yleisemmän luonnonmukaisen vesirakentamisen menetelmien soveltamisen peruskuivatus- ja kunnossapitohankkeissa. Luonnonmukaisten periaatteiden käytön edellyttämistä avustettavissa peruskuivatushankkeissa on esitetty myös Maa- ja metsätalousministeriön suuntaviivoissa (Hägglom ym. 2020).

Vuokraviljelyn käytäntöjä tulisi kehittää siten, että ne kannustavat investointeihin ja maan kasvukunnon sekä vesiensuojelun parantamiseen. Haastattelujen mukaan suositus pidemmistä vuokrasopimuksista on suunnitteilla ELY-keskuksissa. Myös maanomistajille kohdennettua viestintää maan viljavuuden ja kasvukunnon kohentamiseksi toteutettujen hankkeiden hyödyistä tulisi kasvattaa. Viljelymaan arvon kvantifiointi ja arvon muutoskehityksen seuranta voisivat osaltaan kannustaa maanomistajia suurempiin investointeihin (Hägglom ym. 2020) tai pidempien vuokrasopimusten luomiseen, jolloin aktiiviviljelijät olisivat todennäköisesti halukkaampia toteuttamaan kuivatushankkeita.

Erityisesti peruskuivatustoiminnan moniulotteisista säädöksistä ja käytännöistä johtuen **oja- tai vesitalousisännöitsijöiden toiminta voi tulevaisuudessa olla tärkeää luonnonmukaisten menetelmien edistämiseksi** ja toimintatapojen yhdenmukaistamiseksi. Isännöitsijöiden rooli on tärkeä esimerkiksi avustushakemuksen valmistelussa sekä hankkeen suunnitelman tilaamisessa, ja näiden laatu vaikuttaa myös luonnonmukaisten periaatteiden soveltamiseen hankkeessa. Ojaisännöitsijöiden aseman kohottaminen ja isännöitsijöiden tunnustaminen omana ryhmänään saattaisivat olla edistysaskeleita heidän toimintansa vakiintumiselle ja luonnonmukaisten menetelmien edistämiseksi peruskuivatustoiminnassa. Tällä hetkellä luonnonmukaiset periaatteet ovat kuitenkin vain yksi osa ojaisännöintikoulutusta, joka pääasiassa keskittyy koko peruskuivatushankeprosessin edistämiseen. Lisäksi ojaisännöitsijöiden päätäntävällän puute hankkeiden valmistelussa heikentää heidän vaikutusmahdollisuuksiaan. Lopullinen päätös riippuu ojitusyhteisön halukkuudesta toteuttaa perkaus luonnonmukaisten periaatteiden mukaisesti, mihin vaikuttaa usein ratkaisevasti käytettävien menetelmien korvaustaso.

Oja- tai vesitalousisännöintitoimintamallin kehitystä tullaan jatkamaan Samassa Vedessä -hankkeessa. Tällä hetkellä ojaisännöitsijäkoulutuksen käyneille on suunnitteilla jatkokoulutus, jossa mahdollisesti käsiteltäisiin tarkemmin luonnonmukaisten menetelmien käyttöä peruskuivatuksessa. Selvitystyötä jatketaan VALUMAVESI-hankkeessa kartoittamalla myös viljelijöiden näkemyksiä luonnonmukaisiin periaatteisiin liittyen.



5. Viiteluettelo

Asetus peruskuivatustoiminnan tukemisesta 530/1998. Annettu Naantalissa 10.7.1998. Viimeisin muutos 1419/2011. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19980530> ja <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20111419> Viitattu 13.7.2020.

Häggblom, O., Härkönen, L., Joensuu, S., Keskisarja, V., Äijö, H. 2020. Maa- ja metsätalouden vesitalouden suuntaviivat muuttuvassa ympäristössä. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:6. ISBN PDF: 978-952-366-186-8. URN: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-186-8>. 70 s.

Järvenpää, L., Savolainen, M. (toim.). 2015. Maankuivatuksen ja kastelun suunnittelu (2. päivitetty painos). Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2015. Suomen ympäristökeskus. Vesikeskus. ISBN PDF: 978-952-11-4517-9. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/156521>.

Kauppinen, E., Puustinen, M., Triipponen, J.-P., Sallmén, A., Leppiniemi, O. 2017. Ilmastokestävien valuma-alueiden työkalut, Biotalouden keinoin kohti ilmastokestävyyttä II (BILKE II) -hankkeen loppuraportti. Saatavissa: <https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Bilke/Julkaisut>

Keskisarja, V., Vasama, K., Yli-Mannila, S., Luoma, L., Kaasinen, A., Närhi, I., Sallmén, A. 2017. Vesivarojen käyttöön ja hoitoon liittyvien tehtävien hoidon järjestäminen maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla osahanke C, Peruskuivatus ja ojitustoimitustehtävät ELY-keskuksissa. Saatavissa: <https://mmm.fi/documents/1410837/4045459/C/9e21cc86-205c-4bab-ba67-4d08a657a738/C.pdf>.

Laki peruskuivatustoiminnan tukemisesta 947/1997. Annettu 24.10.1997. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19970947>. Viitattu 13.7.2020.

Maa- ja metsätalousministeriö: Maatalouden tukijärjestelmä. <https://mmm.fi/maataloustuet>. Viitattu 15.7.2020.

Ruokavirasto: Ei-tuotannolliset investoinnit. <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/ei-tuotannolliset-investoinnit/>. Viitattu 15.7.2020.

Vesilaki 587/2011. Annettu 27.5.2011. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110587>. Viitattu 13.7.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110587>. Viitattu 13.7.2020.

Ymparisto.fi: Luonnonmukainen peruskuivatus. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesien_kaytto/Maankuivatus_ja_ojitus/Luonnonmukainen_peruskuivatus. Viitattu 9.7.2020.

Ymparisto.fi: Peruskuivatustuki. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesien_kaytto/Maankuivatus_ja_ojitus/Peruskuivatustuki. Viitattu 13.7.2020.

Liite 1. Haastattelurunko

Lämmittely

- Miten luonnonmukainen peruskuivatus liittyy töihisi?

Luonnonmukainen peruskuivatus

- Koetaanko luonnonmukaisen peruskuivatuksen määrittely tarpeeksi yksiselitteisenä?
 - ELYssä? Kentällä?
- Pystytäänkö peruskuivatustukihakemuksista erottamaan helposti luonnonmukaisen osuuden suuruus? Onko tätä dokumentoitu vai täytyisikö jokainen hakemus käydä erikseen läpi tiedon löytämiseksi?
- Pystytkö antamaan karkean arvion, kuinka suuri osuus hankkeista sisältää luonnonmukaisen peruskuivatuksen toimenpiteitä?
 - Mitä toimenpiteitä?
 - Mikä on tyypillinen luonnonmukaisen peruskuivatuksen toimenpiteiden osuus avustettavissa hankkeissa?

Tuet

- Mitkä olemassa olevat tukijärjestelmät ovat oleellisia (suoraan tai välillisesti) uomien luonnonmukaistamisen kannalta?
 - Mitä tukia uomien luonnonmukaistamiseen ja hoitoon on saatavilla?
- Miksi ei-tuotannollista investointitukea ei vielä juurikaan käytetä uomien kaivuun, vaikka se olisi mahdollista?
- Mitä muita pullonkauloja uomien luonnonmukaistamiseen liittyy?
 - *(Esim. luontoarvojen palautumisen arviointi hankkeissa, joissa on jo vanha suunnitelma?)*
 - Miten tukijärjestelmää voisi muuttaa, jotta luonnonmukainen perkaus toteutuisi paremmin käytännössä? *(Ehdotettu esim. tulvatasanteiden lukemista osaksi suojavaöhykettä)*
- Miten hakemusten käsittelyyn ja tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät jakautuvat ELY-keskuksissa (E- ja Y-osaston välillä)? Eri tukijärjestelmien osalta? Kuinka keskitettyä toimintaa ja dokumentointia on?
 - Miten vuorovaikutus toimii?
 - Miten luontoarvot parhaiten tulisivat huomioiduiksi perkaushankkeissa?
 - Kuinka hankkeet päätyvät ojitustoimitukseen?

Toteutus/valvonta

- Miten urakoitsijat suhtautuvat luonnonmukaisiin perkauksiin? Ymmärtävätkö he, miksi tällaisia hankkeita tehdään?
- Miten hankkeiden toteutumista suunnitelman mukaisesti valvotaan? Kuka huolehtii valvonnasta?
- Miten toteutusta tai valvontaa voisi muuttaa, jotta ne tukisivat luonnonmukaisten perkaushankkeiden toteutumista (suunnitelman mukaisesti)?
 - *Esim. tehokkaampi viestintä urakoitsijoille luonnonmukaiseen perkaukseen liittyen?*
 - *Tehostettu valvonta?*

Ojaisännöinti

- Oletko kuullut ojaisännöitsijöistä?
- Näkyykö ojaisännöitsijöiden toiminta jo tällä hetkellä perkaushankkeissa alueellanne?
 - Miten?
- Olisiko alueellanne tarvetta ojaisännöitsijöille? Miten ojaisännöitsijöiden toimintaa tai roolia voisi kehittää?