



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **10/2024 Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus - Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen**

**D/121/04.07.02/2022**

Maa- ja metsätalousministeriö, 13.6.2024.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 18.6.2024.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 20.6.2024.

Ympäristöministeriö, 20.6.2024.



Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: lausuntopyyntö D/121/04.07.02/2022 30.5.2024

**MMM lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta  
"Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus  
- Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen"**

Maa- ja metsätalousministeriö lausuu Valtiontaloudentarkastusvirastolle vesien- ja merenhoitoa koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta seuraavasti:

**1. Yleistä tarkastuksesta**

Maa- ja metsätalousministeriössä vesien- ja merenhoitoon liittyviä asioita käsitellään useassa toimintayksikössä. MMM kiittää VTV:tä tarkastusprosessin aikana tehdystä hyvästä yhteistyöstä eri yksiköiden kanssa laajassa ja moniulotteisessa aiheessa sekä mahdollisuudesta tarkistaa jo ennen lausuntokierrosta mahdollisia asiavirheitä osasta raporttia.

Toteamme, että tarkastus painottui vain maatalouden ravinnekuormitukseen, eikä siinä otettu laajemmin kantaa yleiseen vesien- ja merenhoidon ohjaukseen, tehokkuuteen tai suunnittelua. Monet raportissa tunnistetut huomiot koskevat ravinnekuormituksen lisäksi laajemmin koko suunnittelujärjestelmää. Maatalouden ravinnekuormituksen valikoitumista tarkastuksen keskiöön olisi kuitenkin voinut perustella raportin alussa enemmän.

Vesien- ja merenhoito on laaja poikkileikkaava kokonaisuus, jonka toimenpiteitä tehdään eri sektoreilla. Maatalouden vesiensuojelussa keskeistä on vesienhoidon ja CAP-suunnitelmien yhteensovitus. YM ohjaa ja koordinoi vesiensuojelua. Vesienhoitosuunnitelmien maataloutta koskevat tavoitteet toimeenpannaan kuitenkin pääosin MMM:n CAP-suunnitelmien toimenpiteillä, jonka toimenpiteet rakennetaan CAP:n reunaehtojen ja tavoitteiden puitteissa.

Yhteen aihepiiriin liittyviä suosituksia eri rahoitusvälineiden vaikuttavuuden parantamiseksi ei välttämättä voida ottaa huomioon, kun optimoidaan monitavoitteisen rahoitusvälineen ja sen toimeenpanon kokonaisuutta.

Ministeriö yhtyy raporttiluonnoksessa esitettyyn näkemykseen puutteellisesta vaikuttavuustiedosta ja toteaa että toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja seurantaan tarvittavaa tutkimusta olisi tarpeen lisätä. Tällä hetkellä siihen ei ole tarvittavia resursseja.

## 2. Tarkastusviraston kannanottoja koskevat huomiot

### MMM huomiot kannanottoon ”Vesien- ja merenhoidon rahoitusta ei suunnitella eikä seurata kokonaisuutena”

Vesienhoitosuunnitelmat ovat yleispiirteisiä ei-sitovia puitesuunnitelmia, joten niissä ei ole tunnistettu alueellisille toimenpiteille sopivia rahoitusvälineitä, eikä siten myöskään kustannuksia tai vaikutuksia valtiontalouteen ole voitu arvioida kattavasti. Suunnitelmissa esitetyt toimenpidetarpeet ja niiden tavoitealat ovat monessa toimessa suurempia kuin mitä pystytään rahoittamaan. Vesienhoitosuunnitelmat eivät ole sitovia, joten niissä voidaan esittää epärealistisen suuria määriä tai laajoja toimenpiteitä maataloussektorille.

Vesien- ja merenhoidon rahoitus koostuu useista eri lähteistä, joiden resurssit vesienhoidon edistämiseksi ovat rajallisia. Esimerkiksi CAP-suunnitelman resurssit ovat rajalliset eikä suunnitelmia valmistella ainoana päätavoitteena vesienhoidon toimenpiteet, ja prosessit ovat myös lakisääteisesti epäsynkronissa, joka vaikeuttaa suunnittelun yhteensovittamista ja tarkentamista. Ministeriöt yhdessä ELY-keskusten kanssa ovat pyrkineet hakemaan vesienhoidon toimenpiteiden toteuttamista tukevaa ulkopuolista rahoitusta.

Kuten tarkastusraportissa todetaan, valtion vesien- ja merenhoitoon käyttämien varojen suuruutta on vaikea arvioida, koska rahoitusta ei suunnitella eikä seurata kokonaisuutena. Maatalouden ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet edellyttävät pitkäjänteistä suunnittelua ja tavoitteiden asetantaa. Erityisesti erillirahoituksista ja niiden painotuksista päätetään kuitenkin sen hetkisen hallitusohjelman mukaisesti ja tämä luo epävakautta yleisten tavoitteiden ja rahoituksen suuntaamisen painotuksiin. Vesien- ja merenhoidon ravinnepäästötavoitteita voidaan tavoitella ja saavuttaa myös monien monihyötyisten toimenpiteiden kautta, joissa ravinnekuormituksen vähentäminen ei itsessään ole tarkoitus, vaikka toimenpiteen tuloksena näin voi tapahtuakin. Tällaisten toimenpiteiden ohjaaminen osana vesien- ja merenhoidon rahoitusta ei kuitenkaan ole aiheellista.

### MMM huomiot kannanottoon ”Kustannusvaikuttavuus ei ole ollut merkittävä kriteeri toimenpiteiden valinnassa, suunnittelussa ja seurannassa”

Rahoitusvälineissä, esim. maaseutuohjelmassa ja CAP-suunnitelmassa on usein muitakin ympäristö- ja ilmastotavoitteita kuin vesiensuojelu. Esim. monitavoitteisen kasvipeitteisyyden osalta kohdentamisen tarpeet ovat erilaiset kuin, jos asiaa tarkastellaan vain vesiensuojelun kannalta. Kustannusvaikuttavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös toimeenpanon kustannukset ja valvonnan toteutettavuus.

Toimenpiteiden ominais-, kokonais- ja kustannusvaikuttavuutta koskevan tiedon koostamiseksi MMM rahoitti Luonnonvarakeskuksen MYTTEHO-hankkeen Makera-tutkimusrahoituksella. Hanke valmistui vuonna 2020 ja raportti on luettavissa Luken sivulla <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/545599>.

Raportissa nostetaan esille kipsikäsittelyn soveltuvuus rahoitettavaksi CAP-suunnitelmasta. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kipsikäsittely olisi osana CAP-suunnitelmaa vähemmän houkutteleva, kannustava ja joustava kuin kokonaan ympäristöministeriön rahoituksella toteutettuna, koska tuensaajalta vaadittaisiin enemmän omaa aktiivisuutta.

Raportissa esitetään kokonaisvaikuttavuuden parantamiseksi mm. peltolohkojen ravinnetietovarannon perustamista. Vesiensuojelun näkökulmasta lohkokohtainen viljavuusnäytteiden viranomais-/tutkimuskäyttö on ollut esillä vuosien aikana usein. Ministeriö näkee, että viljelijöiden ottamat viljavuusnäytteet ovat viljelijöiden omistamia ja ne on tarkoitettu ensisijaisesti viljelykäyttöön.

MMM tunnistaa tulosperusteisten rahoitusmallien selvittämistarpeen.

MMM huomiot kannanottoon ”Vaikutusten seuranta- ja arviointitiedon puute on vaikeuttanut myös tulosten raportointia ja viestintää”

Tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikuttavuuden todentamista haastaa vaikutuksien näkyminen vesistöjen tilassa vasta viiveellä. Ilmastonmuutos ja sen mukanaan tuoma talviaikaisen valunnan lisääntyminen heikentävät tehtyjen toimien vaikuttavuutta. Toisaalta ilmastonmuutoksen vaikutusta vesien tilaan ei myöskään pystytä yksiselitteisesti seuraamaan tai arvioimaan. Tämä vaikeuttaa myös vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden vaikuttavuudesta viestimistä.

CAP-suunnitelma on määrämuotoinen ja sisältää kyseistä suunnitelmaa koskevien EU-säädösten vaatimat asiakokonaisuudet. Se ei sisällä kansallisia mittareita eikä EU-kehikko ei määrittele vaikuttavuudelle tarkkoja tavoitteita, mutta Suomessa CAP-suunnitelman yhteyteen on määritelty selkeät ja konkreettiset vaikuttavuustavoitteet. CAP-suunnitelman ympäristönsuojelutavoitteen alatavoitteena on tukea vesienhoitolain tavoitetta saavuttaa vesien hyvä ekologinen tila. Tähän tavoitteeseen vastataan myös CAP-suunnitelman ulkopuolisilla toimenpiteillä.

Monitavoitteisten toimenpiteiden ja rahoitusohjelmien vaikutusten seurannan ja arviointien priorisointi on myös resurssitehokkuuden nimissä tärkeää, ja siitä johtuen jonkin osa-alueen näkökulmasta voi näyttäytyä puutteellisena. Kaikissa ei ole tarkoituksenmukaista keskittyä fosforipäästövähennyksen esille tuomiseen, vaikka sitä tapahtuisikin.

Kuten tarkastusraportissa todetaan, maatalouden vesistökuormituksen seuranta on päätetty vahvistaa maatalouden vesistökuormituksen seurantaverkon avulla. Vuoden 2024 alusta on aloitettu AGRIMON-seuranta, joka toteutetaan osana maa- ja metsätalouden vesistöseurantaa. Mahdollisuuksien mukaan tätä seurantaa voidaan laajentaa 1. vuoden kokemusten ja resurssitilanteen perusteella.

MMM huomiot kannanottoon ”Tavoitteet ravinnekuormituksen vähentämiseksi eivät riitä rannikkovesien hyvään tilaan”

Orpon hallitusohjelman saaristomerohjelman kautta ravinnekuormitusta ja Saaristomeren tilaa parantaviin toimiin on saatu lisäresursseja. Alueelle on myös laadittu työsuunnitelma <https://www.ely-keskus.fi/web/saaristomero/ty%C3%B6ohjelma>. Ohjelmasta ja sen pilottialueilta saadut kokemukset ja opit on mahdollista siirtää muille rannikkoalueille, mikäli resursseja löytyy. Myös maatalouden vesiensuojelun tiekartta täydentää ja tarkentaa vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmassa määriteltyjä maatalouden vesiensuojelutoimenpiteitä ja aikatauluttaa merkittävimmiksi arvioidut toimenpiteet. Saaristomeren valuma-alueelle suunnatussa maatalouden vesiensuojelun tiekartassa kuvataan vesiensuojelun kannalta merkittävät toimenpiteet, joiden rahoituksessa tai toimintamallissa on vielä puutteita. Siinä myös arvioidaan toimenpiteiden toteutuksen kustannuksia ja vaikutusta Saaristomereen kohdistuvaan ravinnekuormaan.

MMM huomiot kannanottoon ”Fosforin käytön säätelyä on tehostettu, mutta se ei kannusta riittävästi kasvien tarpeen mukaiseen lannoitukseen”

Raportissa todetaan yksipuolisesti fosforin liikakäytöstä. Karjalannan fosfori aiheuttaa ylijäämätilanteita ja merkittävää ympäristöhaastetta joillakin alueilla. Toisaalla viljelyalueilla fosforista on pulaa eikä lannoituksessa käytetä fosforia riittävästi. Luonnonvarakeskus on esittänyt jo huolta, että paikoin peltolohkojen P-luvut ovat jo liian alhaalla ruuantuotannon tavoitteisiin nähden.

MMM huomiot kannanottoon ”Ravinteiden kierrätystä on edistetty, mutta lantakeskittymien purkamisessa on edelleen suuria haasteita”

Ravinteiden kierrätystä on edistetty viime vuosina sekä ympäristöministeriön että maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla. Seurantatietoa rahoitettujen hankkeiden tuloksista on kuitenkin vielä vähän saatavilla. Lisäksi vaikutukset vesien tilassa näkyvät viiveellä.

Raportissa nostetaan biokaasulaitokset tärkeiksi ravinteiden kierrätyksen edistämiseksi. Ministeriö toteaa, että biokaasulaitos ei yksistään edistä ravinteiden kierrätystä, ellei siihen liity ravinteiden siirtoa yli- ja alijäämäalueiden välillä. Tarvitaan myös massojen logistiikkaratkaisuja ja prosessointitekniikoita, kuten myös lopputuotteen laadun ja käytettävyyden parantamisen toimenpiteitä.

### **3. MMM:n huomiot tarkastusviraston suosituksiin**

#### Suosituksista 1 koskevat huomiot

Maatalouden ravinnekuormituksen vähentämisen ja ravinteiden kierrätyksen edistämisen riittävien tavoitteiden määrittely edellyttää laajempaa yhteiskunnallista keskustelua ja priorisointia kuin vain kahden ministeriön välistä tavoitteen asetantaa. Rahoituksen väheneminen on haaste myös ravinteiden kierrätyksen edistämiseksi pitkjänteisesti.

#### Suosituksista 2 koskevat huomiot

Hallitusohjelmassa on kirjauksia, jota kannustavat tulosperusteisten toimenpiteiden luomiseen. MMM tunnistaa tulosperusteisen rahoituksen selvittämistarpeen ja on käynnistämässä tämän osalta sisäistä työskentelyä.

#### Suosituksista 3 koskevat huomiot

MMM ei lausuttavaa tähän liittyen.

-

#### Suosituksista 4 koskevat huomiot

Kuten tarkastusraporttiluonnoksessa todetaan, merenhoidon mahdollisia kuormituskattoja selvitettiin Katot-tutkimushankkeessa. MMM korostaa, että mallinnuksen ja laskennan

epävarmuuksista johtuen katot pystyttiin laskemaan vain osalle merialueista, joten merenhoitoon siitä ei saatu kaikille alueille yhteneviä päätelmiä. Esitetyt kuormituskatot eivät olisi taanneet hyvän tilan saavuttamista vesimuodostumisissa. Tarkastusraporttiluonnoksessa mallinnettujen kuormituskattojen käyttämättä jättämistä ei kuitenkaan perustella kattavasti. Epävarmuudet on kuvattu Katot-hankkeen loppuraportissa.

#### Suosituksista 5 koskevat huomiot

Suositus vaatisi merkittävää lisäresurssointia valtion budjetista tutkimuslaitoksille sekä tämän tehtävän määrittämistä lainsäädännöllä tutkimuslaitosten perustehtäviksi, jotta niillä olisi resursseja toteuttaa korvamerkittyä tutkimusta eri ohjelmien vesiensuojeluun kohdistuvien toimenpiteiden toteutuneesta vaikuttavuudesta. Esimerkiksi CAP-suunnitelman rahoitusta ei ole säädösten valossa sallittua osoittaa tutkimukseen.

Raportissa todetaan, että tietoja toimenpiteiden kustannuksista on saatu maaseutuohjelman korvaustasojen laskennasta. Toimenpiteiden korvaustasojen käyttö kustannusten arviointiin voi antaa harhaan johtavaa tietoa toimijalle aiheutuvista todellisista kustannuksista. Toimenpiteessä maksettava korvaus ei välttämättä korvaa laskennallisia kustannuksia täysimääräisesti. Korvattaviksi kustannuksiksi ei myöskään voida laskea sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuvat tukijärjestelmissä ilman korvausta määriteltyjen perusehtojen noudattamisesta, eikä myöskään substanssilainsäädännön lakisääteisten vaatimusten noudattamisesta.

#### Suosituksista 6 koskevat huomiot

Rahoitusohjelmien määräaikaisuus on ollut haasteena seuranta- ja arviointitiedon keräämiselle yhteen paikkaan. Seuranta- ja vaikuttavuustiedon kerääminen on myös usein ei-lakisääteistä, jolloin siihen saatavilla olevien resurssien määrä on voinut aiheuttaa tämän kokonaisuuden priorisoimista vähemmälle. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan hallinnon voimavarat eivät ole riittäviä toimenpideohjelmien vaikutusten seurantaan ja arviointiin.

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Johtava vesitalousasiantuntija

Antti Parjanne

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal**

Maa- ja metsätalousministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Address Office**

Hallituskatu 3 A  
Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

[kirjaamo.mmm@gov.fi](mailto:kirjaamo.mmm@gov.fi)

PL 30  
00023 Valtioneuvosto



Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja  
ympäristökeskus  
PL 236  
20101 TURKU

LAUSUNTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 HELSINKI

Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta  
"Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus – Maatalouden  
ravinnekuormituksen vähentäminen"

### **VARSINAIS-SUOMEN ELY-KESKUKSEN LAUSUNTO**

Varsinais-Suomen ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua luonnosvaiheessa olevasta tarkastuskertomuksesta.

#### **Varsinais-Suomen ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue toteaa lausuntonaan tarkastuskertomusluonnokseen vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus seuraavaa:**

Tarkastuskertomuksessa on tuotu hyvin esiin merkittävimmät ongelmakohdat vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden toteutuksessa (maatalous), vaikuttavuuden seurannassa, toimenpiteiden kohdentamisessa (CAP) ja tietojen puutteessa (P-luvut). Esitetyt suositukset ovat hyviä ja onkin tärkeää varmistaa, että ne huomioidaan heti valtionhallinnon toimintakulttuurissa sekä uusien vesien- ja merenhoidon suunnitelmien ja CAP-suunnitelman valmistelun yhteydessä.

Tällä hetkellä vesiensuojelun tavoitteiden saavuttaminen ja toimenpideohjelmien toteutus on pääosin ympäristöministeriön vastuulla, vaikka maatalouden vesiensuojeluun liittyvien toimenpiteiden pääasiallinen rahoitus tulee maa- ja metsätalousministeriön hallinnoimasta CAP-suunnitelmasta. Tavoitteiden saavuttaminen pitää olla nykyistä selkeämmin molempien ministeriöiden vastuulla.

CAP-suunnitelman rahoituksen avulla ei ole saatu maatalouden kuormitusta laskuun, vaikka sitä on toteutettu jo vuodesta 1995 alkaen. Nykyisen CAP-ohjelman tavoitteet painottuvat ilmastotoimiin, mikä on ennestään vähentänyt kohdennettuja vesiensuojelutoimia maataloudessa.

CAP-suunnitelman sekä vesien- ja merenhoidon suunnittelun valmistelu on välttämätöntä jatkossa toteuttaa tiiviissä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kesken. Suunnitelmien tasapuolisuuden ja tuloksellisuuden takaamiseksi tulee molempien ohjelmien valmisteluyhteistyön ohjaus tarvittaessa siirtää valtioneuvoston tai pääministerin kansliaan ja varmistaa, että CAP-suunnitelma on linjassa vesien- ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamisen kanssa.

**Kannanotot tarkastusviraston suosituksiin:**

1. Suositus on erittäin tärkeä, koska tällä hetkellä vesienhoidon tavoitteet asetetaan vesienhoitoalueittain ja CAP-suunnitelmaa tarkastellaan valtakunnan tasolla. Lisäksi oman haasteensa tuo ohjelmien erilainen valmistelu- ja toteutusaikataulu. Suositusta voisi täydentää siten, että tavoitteet ja aikataulut tulisi asettaa myös peltojen fosforitaseen saattamiseksi nolnaan tai negatiiviseksi peltolohkoilla, joilla P-arvo on nyt niin korkea, että fosforilisäyksellä ei saavuteta satotasovastetta.
2. Tehostamista tarvitaan, koska nykyisen CAP-suunnitelman ympäristötoimet painottuvat ilmastomuutoksen torjuntaan ja vesiensuojelu on jäänyt vähemmälle huomiolle. Rahoituksen käytön tehostamiseksi CAP-suunnitelman ympäristötoimia pitää jatkossa kohdentaa alueellisesti länsirannikolle maatalouden kuormituksen kannalta keskeisille alueille. Tämän lisäksi toimenpiteitä on tarpeen tehostaa ja kohdentaa mm. vesien tilan, eroosioherkkyyden ja kotieläintiheyden perusteella. Nykyisellä kaudella on toteutettu suojavyöhykkeiden kohdennusmalli, jonka toteutustapaa voidaan hyödyntää samalla periaatteella mm. talviaikaisen kasvipeitteisyyden kohdentamiseen.

Suosituksessa on tarpeen korostaa toimenpiteitä, jotka painottuvat rehevöitymisen keskeisimpään aiheuttajaan, eli peltoja lannoitetaan enemmän kuin kasvit kykenevät ravinteita käyttämään. Vaikka peltojen fosforitaseet ovat valtakunnallisesti laskeneet, korkeita fosforilukuja on edelleen erityisesti kotieläinkestittymä- ja erikoisviljelyalueilla. Saaristomeren valuma-alueella peltojen fosforiluku on manner-Suomen korkein, 14 mg/l. Jos P-lukuja alennettaisiin pitoisuustasolle alle 10 mg/l, saataisiin fosforin huuhtoumaan 30 %:n alenema.

Kotieläintalouden keskittymäalueilla tarvitaan nopeita ja tehokkaita toimia fosforilukujen alentamiseksi. Tähän kustannustehokkain tapa olisi luoda ympäristöperusteinen kuljetustuki, joka kohdentuisi lannan kuljettamiseen. Toinen vaihtoehto olisi vähintään kaksinkertaistaa nykyisen CAP-ohjelman kiertotaloustuki (37 €/ha) silloin, kun sen käyttö kohdentuu lannan levittämiseen alhaisen fosforiluvun peltolohkoille.

3. Fosforiasetuksen lantapoikkeus on ristiriidassa hallitusohjelman Saaristomerta koskevien tavoitteiden kanssa. Mikäli lantapoikkeus jää pysyväksi, ei Saaristomeren valuma-alueen ja muiden kotieläinkestittymäalueiden keskeistä kuormitusongelmaa pystytä ratkaisemaan. Suuret kotieläintilat voivat levittää lantafosforin eläintilojen läheisille pelloille, mikä jatkaa ravinteiden ylijäämäongelmaa, eikä kannusta hankkimaan lisää lannanlevityspeltoa tai investoimaan lannan prosessointilaitteisiin. Tästä syystä lantapoikkeus pitää poistaa suunnitellusti siirtymäajan puitteissa tai rajata Saaristomeren valuma-alue poikkeuksen ulkopuolelle. Myös fosforiasetuksen lannoitusrajoja tulisi tiukentaa vastaamaan kasvien fosforitarvetta. Lainsäädännön ja tukipolitiikan tulee kannustaa tavoittelemaan korkeita satotasoja maan hyvän rakenteen ja kasvukunnon edistämisellä, ei ylilannoituksella. Kannustavaa laaja-alaista maanrakenteen kohentamiseen tähtävää uutta tukimuotoa olisi harjittava ravinteiden käytön tehostamiseksi ja ravinnevalumien ehkäisemiseksi. Hyvä maan rakenne parantaa myös peltojen ja viljelyn kestävyttä äärisääolosuhteissa.
4. Ravinnetietokannan kokoamisen lainsäädännöllinen valmistelu tulee käynnistää viipymättä Suomen ympäristökeskuksen raportin 4 /2022 suositusten mukaisesti. Ravinnetietovarantoon kaikilta peltolohkoilta kerättäväksi suunnitellut viljavuus-, viljely- ja satotiedot tehostaisivat toimenpiteiden kustannustehokasta



kohdentamista, ravinteiden käytön valvontaa ja auttaisivat muodostamaan kokonais kuvan Suomen peltolohkojen viljavuuden muutoksesta ja ravinnehuuhtouma-potentiaalista.

CAP-suunnitelmaan ja mm. vesiensuojelun tehostamisohjelman kautta rahoitettavien maatalouden vesiensuojelutoimenpiteisiin liittyvää lohko-, tilasto- ja paikkatietoa hallinnoi Ruokavirasto. Ruokavirastoon on varattava riittävä resurssi tietojen kokoamiseen ja tietojen välittämiseen. Tarvittavien seurantatietojen välittäminen aluehallinnon käyttöön tulisi tapahtua automaattisesti ilman erillisiä lupakäsittelyjä.

5. Ympäristöhallinnolla on laaja vesien tilan seurantaverkosto ja erilaisilla ympäristöhankkeilla on omia seurantaohjelmiaan. CAP-suunnitelman vaikuttavuuden seuranta olisi mahdollista tehostaa huomattavasti, mikäli tavoitteita yhdenmukaistettaisiin.
6. Eri rahoitusohjelmista rahoitettavien hankkeiden seuranta on nykyisellään haastavaa ja tietojen koonti yhteen paikkaan parantaisi tilannetta.

**Varsinais-Suomen ELY-keskuksen elinkeinot -vastuualue toteaa lausuntonaan tarkastuskertomusluonnokseen vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus seuraavaa:**

Ympäristökorvausjärjestelmä ja sen toimenpiteet perustuvat Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja toimenpiteet rahoitetaan osin maaseuturahastosta. Ympäristökorvausjärjestelmästä ja sen muutoksista ei voida siis päättää pelkästään kansallisella tasolla, vaan järjestelmällä pitää olla EU:n hyväksyntä. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteissa korostuvat aktiivinen ruuantuotanto, viljelijöiden kohtuullinen toimeentulo ja huoltovarmuus. Tavoitteena on myös torjua ilmastonmuutosta, käyttää luonnonvaroja kestäväällä tavalla ja kannustaa ympäristön ja ilmaston kannalta edullisiin viljelykäytänteisiin, mutta järjestelmää ei voida tästä lähtökohdasta arvioida ja kehittää ilman yhteyttä maatalouspolitiikan tavoitteisiin kokonaisuutena.

Ympäristökorvaus on maatalouden ympäristökuormituksen vähentämiseen tähtäävä tuki. Kun viljelijä sitoutuu noudattamaan ympäristökuormitusta vähentäviä ehtoja ja toimenpiteitä, ympäristökorvaus tasaa toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia ja mahdollisia tulonmenetyksiä. Ympäristökorvausjärjestelmä on maataloustuotannon heikon kannattavuuden vuoksi käytännössä pakollinen suurelle osalle maatiloista ja sillä tavoitetaan ympäristön kannalta parempiin viljelytapoihin kattava osa maatiloista. Edellisellä ohjelmakaudella vuosina 2015–2022 ympäristökorvaukseen sitoutuneiden tilojen prosenttimäärä Varsinais-Suomessa oli 88 % tiloista ja peltopinta-alasta 90 %-92 %. Vuonna 2023 Varsinais-Suomen peltopinta-alasta 95 % on mukana ympäristökorvauksessa. Ympäristökorvauksen kattavuus on siten laajaa. Tällä on suuri merkitys ympäristökorvauksen toimenpiteiden tuloksellisuuden kannalta. Kotimaisen ruuantuotannon kannattavuutta ja ympäristötukijärjestelmän tuloksellisuutta ei voida kuitenkaan tarkastella toisistaan erillisinä kokonaisuuksina. Huoltovarmuuden kannalta välttämätön kotimainen ruuantuotanto edellyttää viljelyä ylläpitäviä ja samalla ympäristöä huomioiviin tuotantotapoihin kannustavia tukijärjestelmiä. Vain tällä voidaan saavuttaa nykyisen kaltainen laaja ympäristötoimien kattavuus tuotanto säilyttäen.

Mitkään muut maatalouden vapaaehtoiset ympäristönsuojelutoimet eivät välttämättä tavoita ympäristökorvauksen vastaavaa laajaa kattavuutta, mikä voidaan havaita esimerkiksi Kipsi-hankkeen hidastuneena etenemisenä Varsinais-Suomessa. Lisäksi tulee huomioida, että mm. kipsikäsittelyn vaikutusaika on väliaikainen. Muut ympäristönsuojelutoimenpiteet ovat erittäin hyvä lisä maataloustukiin sisältyviin

vesiensuojelutoimenpiteisiin. Suomen EU-kauden alusta alkaen ympäristötukeen ovat sisältyneet mm. tarkat lannoiterajat kasvilajeittain lohkon viljavuustutkimuksen tietoihin pohjautuen typen ja fosforin osalta. Ympäristötukeen sitoutuneet viljelijät ovat näitä lannoiterajoja pelloillaan noudattaneet. Lannoiterajoja noudattamalla viljelijät ovat toteuttaneet maatalouden ravinnekuormituksen vähentämistavoitteita laajan ympäristötukeen sitoutuneen viljelijäryhmän kautta. Lannoiterajat ovat myös tiukentuneet ohjelmakausien vaihtuessa. Nykyisen ohjelmakauden alkaessa vuonna 2023 lannoiterajat siirtyivät ympäristökorvauksesta ehdollisuuteen eli tulivat pakolliseksi kaikille peltotukia hakeville viljelijöille. Fosforin käyttöä säätelee nyt ns. fosforiasetus ja typen käyttöä säätelee ns. nitraattiasetus. Lakisääteiset lannoiterajat koskevat siten kaikkia viljelijöitä huolimatta siitä hakevatko he maataloustukia. Viljelykasveille asetetut fosforirajat ovat jo nyt alentaneet käytettävän fosforin määrää pelloilla. Tulokset ovat nähtävillä viljavuusnäytteiden fosforitason alenemana. Korkeat satomäärät ovat ravinteiden käytön ja sitä kautta ravinteiden huuhtoutumisen kannalta hyvä asia. Peltojen fosforitasojen alenema voi jatkossa aiheuttaa fosforin puutetta korkeita satotasoja tavoitellessa. Lannoiterajojen käyttöä maataloudessa valvotaan Ruokaviraston antamien määrien ja ohjeistuksen mukaan. Valvonnoissa pienikin ravinneylitys on johtanut tukiseuraamukseen. Valvonta perustuu viljelijän kirjanpitoon, lannoitevaraston ja tilan eläinmäärää koskevaan valvontakäyntiin, lannoitekuiteihin sekä lannan käyttöä ja siirtoa koskeviin asiakirjoihin.

Vesistöjen ravinnekuormituksessa näkyvät peltojen historiallinen fosforikuorma ajalta, jolloin lannoitus ei ollut vielä säädeltyä. Lisäksi vesistöjen sisäinen ravinnekuormitus vaikuttaa vesistöjen tilaan ja myös muu kuin maataloudesta peräisin oleva ravinnekuormitus esim. kuntien jätevesien käsittelylaitosten ohjauksutukset. Ympäristökorvauksen eri toimenpiteiden tulokset näkyvät pitkällä viiveellä ja niihin vaikuttavat myös sääolosuhteet. Vuosittaisiin peltojen fosforitaseisiin sääolosuhteilla on merkittävä vaikutus. Ilmastonmuutos lisää entisestään sääolosuhteiden vaikutuksia vesiensuojelutoimenpiteiden tuloksiin. Huomioiden sääolosuhteiden vaikutukset peltojen fosforitaseisiin ei voida puhua fosforin käytöstä monilla alueilla huomattavasti yli kasvien tarpeen. Viljelijät noudattavat lakiin perustuvia typen ja fosforin käytön rajoja, jotka pohjautuvat nykytietämyksen mukaiseen viljelykasvin tarpeeseen huomioiden lohkon maalaji ja viljavuustieto. Riski ehdollisuuden ja ympäristökorvauksen toimenpiteiden tuloksista ei voi jäädä viljelijälle. Nämä samat lannoiterajat koskevat myös kotieläintiloja. Lisäksi kotieläintilan ympäristölupa asettaa lannan käytölle usein vielä tiukemmat reunaehdot. Karjanlantapoikkeuksen jatkuminen on myönteinen asia, koska karjanlanta sellaisenaan on arvokasta lannoitetta ja sillä on myönteisiä vaikutuksia maan kasvuun kuntoon mm. orgaanista ainesta lisäävänä aineena. Lisäksi lannanlevitysvälineet ovat huomattavasti kehittyneet aikaisempaan nähden.

Ympäristökorvaus oli kohdennettua myös edellisellä ohjelmakaudella suojavyöhykenurmien, luonnonhoitopeltonurmien ja talviaikaisen kasvipeitteisyyden osalta. Näistä maksettiin korkeampaa tukitasoa ns. kohdentamisalueella, joka oli käytännössä merialueiden valuma-alueella. Varsinais-Suomi oli kokonaan em. kohdentamisalueella. Suojavyöhykkeen voi edellisellä ohjelmakaudella sijoittaa mm. saaristossa mille lohkolle tahansa ja suojavyöhyke oli mahdollista sijoittaa myös valtaojan varteen. Suojavyöhykkeiden suosio oli edellisellä ohjelmakaudella korkea. Varsinais-Suomessa vuonna 2022 suojavyöhykkeitä oli 5 500 ha ja vuonna 2023 nykyisen ohjelmakauden ensimmäisenä vuonna 1 250 ha eli vain neljännes entisestä määrästä. Tämä johtui osittain suojavyöhykekorvauksen hehtaarikohtaisen määrän pienenemisestä edellisen ohjelmakauden korvaukseen verrattuna, uudesta kohdentamisalueesta (valtaojan varret ja saaristolohkot eivät enää olleet mukana) ja osittain siitä, että vesistön määritelmä ei sisällä merenrantalohkoja. Suojavyöhykkeiden kohdentamisalue on laajentunut tälle vuodelle ja suojavyöhykkeen voi nyt sijoittaa myös merenrantalohkolle. Lisäksi erittäin eroosioherkän lohkon, tulva-alueella olevan lohkon ja sellaisen lohkon, joka rajoittuu

huonossa tai välttävässä tilassa olevaan vesistöön, voi ilmoittaa vuonna 2024 kokonaan suojavyöhykkeeksi. Nähtäväksi jää kuinka paljon saadaan lisää suojavyöhykkeitä laajentuneen kohdentamisalueen myötä. Kasvipeitteisyyden haasteena olevan liukoisin fosforin kertyminen maan pintakerrokseen on kaksipuolinen asia. Mikäli tällaisella alalla tehdään maan muokkaustoimenpiteitä, aiheuttaa se kasvihuonepäästöjä ja mahdollisia ravinnepäästöjä kiinteän fosforin osalta sekä eroosivaikutuksia.

Mikäli vesiensuojelun toimenpiteitä kohdentamista priorisoitaisiin korkeiden fosforiluokan peltolohkoille, vaikuttavuus ei laajuudeltaan olisi välttämättä kovin suuri, koska peltojen fosforiluvut ovat alentuneet. Tilastojen mukaan viljavuusluokissa arveluttavan korkea ja korkea on enää vain muutamia prosentteja Suomen pelloista ja luokkaan huono - välttävä kuuluu jo 65 % Suomen peltoalasta. Onko ravinnetietojärjestelmän rekisterin perustaminen välttämätöntä, jos toimenpiteen valinta perustuu vapaaehtoisuuteen? Pellon fosforin viljavuusnäyte voidaan todeta aina tilakohtaisesti.

Tuovi Päiviö  
Ylijohtajan sijainen

Mikko Jaakkola  
Johtava asiantuntija

Tämä asiakirja on allekirjoitettu USPA-asianhallintajärjestelmässä.



20.6.2024

## Lausunto

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus  
Veteraanikatu 1  
90530 Oulu

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 Helsinki

Viite: Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta "Vesien ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus- Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen"

### Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto

Tarkastuskertomuksessa on nostettu esiin oleellisia kipukohtia maatalouden vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Tarkastusviraston johtopäätökset ja suositukset ovat hyviä ja oikeansuuntaisia. Keskeinen kysymys on, riittävätkö suositukset ohjaamaan vaikuttavuuden parantamiseen, ja mitä konkreettisia toimia ja toimien toteuttamiseen tarvittavia resursseja saadaan käyttöön.

Joitain huomioita kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

[1. Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tulisi yhteistyössä määritellä selkein perusteluin maatalouden ravinnekuormituksen vähentämiselle ja ravinteiden kierrätyksen edistämiseksi riittävät tavoitteet ja välitavoitteet aikatauluineen.](#)

Osalla vesimuodostumista ravinnekuormituksen vähennystarve on niin suuri, että siihen ei lyhyellä aikavälillä päästäisi edes lopettamalla maatalous kokonaan. Tästä tehtiin jollain vesienhoidon suunnittelukaudella tarkastelu mm Vemala-mallin avulla. Täytyy lisäksi huomioida, että laskennallinen vähennystarve voi olla hyvinkin suuri, mutta biologisten muuttujien ilmentämään hyvään ekologiseen tilaan on mahdollista päästä (ja on myös päästy) vaikka ravinnekuormitus ja pitoisuudet vesistöissä olisivat huomattavasti suurempia kuin luokittelua tukevien ravinnepitoisuuksien hyvän ekologisen tilan raja-arvot. Toisaalta taas ravinnekuormitusta vähentävien toimien vaikutus näkyy vasta viiveellä maaperässä ja edelleen vesistöissä. Ravinnekuormituksen vähennystavoitteet ovat siis ehdottomasti hyvä ja tarpeellinen työkalu tavoitteisiin pääsemisessä, mutta vain yhtenä suuntaa antavana välineenä.

[2. Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tulisi yhteistyössä laatia vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien ja CAP-suunnitelman seuraavien päivitysten yhteydessä johdonmukaiset suunnitelmat selkeästi priorisoitujen toimenpidekokonaisuuksien toteuttamiseksi ja rahoittamiseksi kestävästi. Tämän tulee tapahtua siten, että maatalouden ravinnekuormituksen vähentämistavoitteet on mahdollista saavuttaa valtiontaloudellisesti mahdollisimman kustannusvaikuttavasti. Tässä tulisi priorisoida vaikuttavimpia toimenpiteitä, kuten peltojen kipsikäsittelyä sekä toimia, jotka edistävät lantaravinteiden siirtämistä ylijäämäalueilta tarvealueille taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävästi. Lisäksi tulisi ottaa huomioon mahdollisuudet käyttää tulosperusteisia kannustimia.](#)

20.6.2024

Vesienhoidon suunnittelun työkalujen kehityksessä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) listalla on myös eri toimenpiteiden ja toimenpideyhdistelmien kustannusvaikuttavuuden (-tehokkuuden) arviointia auttavan KUTOVA-työkalun jatkokehitys. Työkalun päivitys on tarpeen koska uusia toimenpiteitä on tullut valikoimaan ja entistenkin toimenpiteiden vaikutuksista voi olla uutta tietoa. Myös toimenpiteiden kustannukset ovat luonnollisesti muuttuneet. Lisäksi pohjatietojen keräämisen kehittäminen säästäisi työtä varsinaisessa vesienhoidon suunnitteluvaiheessa. Työkalun kehitykseen tulisikin turvata rahoitus.

Ympäristökorvausjärjestelmän kehittäminen vesien- ja merenhoidon kannalta vaikuttavammaksi tarkoittaisi myös toimenpiteiden tarkempaa kohdentamista tarveperusteisesti tila- ja lohkokatasolla. Tästä suojavyöhykkeiden kohdentaminen eroosioriskin perusteella on hyvä esimerkki, kuten tarkastuskertomuksessakin todettiin. Samalla rahoituksen kannustavuutta tulisi voida parantaa ja/tai muilla ohjauskeinoilla pystyä kannustamaan tai velvoittamaan oikeiden toimien valintaan ja toteutukseen. Voidakseen olla vaikuttava, toimenpiteen pitää ensin toteutua. Tulosperusteisten kannustimien käyttöönotto olisi yksi tehokas keino vaikuttavimpien toimien toteutumisen edistämiseen. Lisäksi tarvitaan panostusta ainakin neuvontaan. Toimenpiteitä, joiden vaikuttavuus on huono ei ole ympäristösyistä perusteltua rahoittaa, eikä niiden pitäminen mukana ole perusteltua niiden suosion tai helpon valvottavuuden perusteella.

Mahdollinen kasvispainotteiden ruokavalion yleistymisen johtaisi lihan kulutuksen vähenemiseen ja sitä kautta mahdollisesti muutoksiin ruuan tuotannossa. Merenhoidon toimenpideohjelmassa aihetta on sivuttu (TPO2022-REHEV1), mutta vesienhoidossa ei.

[3. Maa- ja metsätalousministeriön tulisi varmistaa kasvien tarpeen mukaiseen lantaravinteiden käyttöön tähtäävien ohjauskeinojen johdonmukaisuus. Fosforiasetuksen lantapoikkeuksen pysyväksi tekemisen tai siirtymäajan jatkamisen vaikutukset vesien- ja merenhoidon sekä olennaisten rahoitusohjelmien tavoitteiden toteutumiseen tulisi arvioida perusteellisesti ennen mahdollista asetuksen muuttamista.](#)

Ravinnekuormituksen vähentämisessä kasvien tarpeen mukaiset lannoitusrajat ovat kaikkia koskeva hyvä keino. Toisaalta parhaiten tuottavilla pelloilla lannoitusrajat ovat paikoin myös satotasoja rajoittava tekijä. Näillä lannoitusrajoja suurempi lannoitus ei välttämättä edes lisäisi ravinnekuormitusta. Lannoituksen määrässä pitäisi päästä vielä täsmällisempään ravinteiden käyttöön huomioiden tietysti viljelykasvin tarve, mutta myös muut ravinteiden saatavuuteen ja hyväksikäyttöön liittyvät tekijät (mm. pellon kuivatustilanne, maan kasvukunto, mahdolliset ravinteiden hyväksikäyttöä vähentävät tekijät esim. alhainen pH jne).

[4. Maa- ja metsätalousministeriön tulisi yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa varmistaa sellaisen tiedon saatavuus ja luotettavuus, jota tarvitaan maatalouden ravinnekuormituksen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden kohdentamiseen kustannusvaikuttavasti sekä niiden tehokkaaseen seurantaan ja valvontaan.](#)

Lohkotietojen saaminen ravinnetietovarannon tutkijoiden ja viranomaisten käyttöön olisi tarpeellista toimenpiteiden suunnittelun/kohdentamisen mahdollistamiseksi. Kun sille ei ole ylitsepääsemättömiä lainsäädännöllisiä esteitäkään, niin se tulisi toteuttaa. Sen lisäksi tarvitaan tietysti ohjauskeinoja, jotta toimenpiteet toteutuisivat. Ohjauskeinojen tulisi ohjata vaikuttavaan toimenpiteiden valintaan, joka kohdentuu tilalla lohkokohteisesti oikeisiin kohteisiin. Toimenpiteiden kannustimena voi olla rahallisen korvauksen lisäksi myös esim. ravinteiden parempi hyödyntäminen tai parantunut maan kasvukunto. Toimenpiteiden tarkempi kohdentaminen voi asettaa haasteita valvonnalle. Se tulee tietysti huomioida valvonnan suunnittelussa ja resurssoinnissa, mutta vaikka valvonta ja sen uskottavuus ovat tärkeitä, niin sen ei pitäisi olla este toimenpiteiden kustannustehokkaalle kohdentamiselle.

20.6.2024

**Jonas Liimatta**

**Ylijohtaja**

**Jukka Tuohino**

**Vesienhoitoryhmän päällikkö**



Kirje

20.6.2024

VN/28175/2022  
VN/28175/2022-YM-3

# Ympäristöministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnokseen ”Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus – Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen”

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta ”Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus - maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen”. Tarkastuskertomusluonnoksessa on tunnistettu hyvin vesien- ja merenhoidon suunnittelun sekä keskeisten toimeenpanoa tukevien rahoitusohjelmien vahvuuksia ja heikkouksia. Yleisesti voidaan todeta, että ympäristöministeriö pitää tarkastuskertomusluonnosta hyvin laadittuna ja oikeansuuntaisena sekä kannattaa tarkastusviraston ehdottamia suosituksia.

Edellisellä kaudella vesienhoidon koordinaatioryhmä linjasi useista vesienhoitosuunnitelmien sisältöön vaikuttavista tekijöistä. Käytännössä kaikki linjausta vaativat asiat tuotiin koordinaatioryhmään keskusteluun ja yhteinen kanta muodostettiin keskustelun kautta, vaikka lopullinen linjaus olisi tehty ministeriöissä kokouksen jälkeen. Samoin koordinaatioryhmän tavoitteena oli toimia avoimena foorumina käytännön asioiden läpikäyntiin, ongelman ratkaisuun ja päätösten tekemiseen.

Kustannusvaikuttavuuden täysimääräinen ottaminen huomioon vesien- ja merenhoitosuunnitelmissa on käytännössä hyvin vaikeaa, koska toimenpiteiden rahoitus tulee pääsääntöisesti eri toimialoilta ja muista prosesseista. Näiden toimialakohtaisten rahoitusvälineiden kustannusvaikuttavuutta arvioidaan ensisijaisesti toimialan omien päätavoitteiden näkökulmasta. Tämän vuoksi vesien- ja merenhoidossa on vaikea priorisoida toimenpiteitä ensisijaisesti vesien- ja merenhoidon kustannustehokkuuden perusteella.

Toisaalta vesien ja meren hyvän tilan saavuttamiseksi tarvittavat kuormitusvähennykset ovat suuruusluokaltaan niin merkittäviä, että niiden saavuttamiseen tarvitaan kaikkien tiedossa olevien toimenpiteiden toteuttamista. Siksi suunnitelmissa on kuvattu kaikki toteuttamiskelpoiset toimet. Kustannusvaikuttavuus voidaan ottaa parhaiten huomioon vasta toimenpiteiden käytännön toteutuksessa ja kustannusvaikuttavuutta voi parhaiten arvioida toimenpideohjelmien toteutumisen seurannassa.

Tarkastuskertomusluonnos toteaa, että merenhoidon suunnitelmissa määritetyt kuormituskatot ovat olleet riittämättömiä hyvän tilan saavuttamiseksi. Kuormituskatot ja niistä johdetut kuormitusvähennystavoitteet perustuvat ekologiseen mallinnukseen, joka on edelleen kehittyvää. Kuormituskattojen pohjatiedoissa on epävarmuuksia, jotka on pyritty huomioimaan kattoja asetettaessa. Kuormituskattoja on tarkasteltu uudelleen merenhoidon ympäristötavoitteiden päivityksessä, ne olivat kuultavana kevään 2024 aikana ja viimeistellään loppukesällä 2024.

Sääntelyyn ja valtion taloudelliseen ohjaukseen tarvitaan pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta, koska jatkossakin merkittävä osa vesien- ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavasta rahoituksesta tulee muilta toimialoilta. Kustannusvaikuttavuus voidaan parhaiten turvata tilanteessa, jossa lainsäädännön ja vapaaehtoisten toimien välinen suhde on tasapainossa ja valtio kykenee

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Ympäristöministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 35  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1603 9320  
+358 9 1603 9320

kirjaamo.ym@gov.fi

tarjoamaan osarahoitusta toimiin, joita ei ole mahdollista toteuttaa pelkästään lainsäädännön nojalla, vapaaehtoisesti tai markkinaehtoisesti.

Tästä hyvä esimerkki on peltojen kipsikäsitely, jonka rahoituksen pitkäjänteisyys olisi tärkeää varmistaa ja kustannusvaikuttavuutta vielä tehostaa kehittämällä peltojen ravinnetietovarantoa. Myös muiden maanparannusaineiden käytölle on tärkeä löytää sopivat käyttöä tukevat kannustimet, koska niiden kustannusvaikuttavuus vesien- ja merenhoidon tavoitteiden kannalta on erittäin hyvä. Ravinteiden kierrätyksen toimialan kehittyminen vaikuttavaksi toimeksi myös vesien- ja merenhoidon kannalta edellyttää ohjauskeinojen kehittämistä ja pitkäjänteisyyttä. Lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen tulee tukea toimintaa pitkäjänteisesti siten, että pitkällä aikavälillä tähdätään markkinaehtoiseen toimintaan. Ohjauskeinojen tulee olla ennustettavia ja huomioida kaikki tavoitteet (talous, energia, ympäristö jne.), eivätkä ne voi olla ristiriidassa keskenään. Korkean jalostusasteen kierrätysravinteiden jalostaminen ei nykyisin yleisesti ottaen ole kannattavaa, ja siksi kierrätysravinteiden kannattavuus on saatava paremmaksi.

Vaikka ravinteiden kierrätyksen toimien vaikuttavuus vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden saavuttamisen kannalta onkin arvioitu melko vähäiseksi, on ravinteiden kierrätyksen tunnettuuden todettu kuitenkin lisääntyneen mm. ympäristöministeriön Raki-ohjelman ansiosta. Koska arviointi on kohdentunut vain ohjelman kahteen ensimmäiseen kauteen, ei kaikkia vaikutuksia ole pystytty arvioimaan. Esimerkiksi kolmannella ohjelmakaudella (2020 - 2023) ravinteiden kierrätyksen investoinnit ovat lisääntyneet merkittävästi. On myös huomioitava, että Raki-ohjelman tavoitteena ei missään vaiheessa ole ollut yksinomaan maatalouden ravinnekuormitukseen vähentäminen, ja erityisesti kahdella ensimmäisellä ohjelmakaudella mm. viestinnälliset tavoitteet, erilaisten ravinteiden kierrätyksen toimintamallien kehittäminen ja kokeilut olivat ohjelman keskiössä.

Rahoitusohjelmien vaikutusten seuranta vaatii pitkäjänteistä työtä ja resursseja. Yksittäisten ja pienten hankkeiden vesistövaikutusten seuranta ei ole kustannustehokasta, minkä vuoksi Vesien suojelelun tehostamisohjelmassa vesistövaikutusten seuranta on tehty kohdennetusti ohjelmasta rahoitetuissa tutkimushankkeissa. Tämän lisäksi ohjelmasta rahoitettujen hankkeiden edistymistä ja vaikutuksia on seurattu vuosittain valittujen seurantamittareiden kautta. Puutteelliseksi todettu vaikutusten todentamisen seuranta on ravinteiden kierrätyksen hankkeiden kohdalla erityisen haasteellista, koska hankkeiden vaikutusten kohdentamiseen vesien- ja merenhoidon tavoitteiden kannalta vaikuttaa moni eri tekijä. Ravinteiden kierrätysohjelmassa on siirrytty ohjelman kolmannella kaudella (2020 - 2023) seuraamaan suoria vaikutuksia (kierrätettyjen/talteen otettujen ravinteiden määrä, hiilijalanjaljen pieneneminen) välillisten vesistövaikutusten sijaan.

Valtion rahoitusta vesien- ja merenhoidossa on järkevää kehittää nykyistä enemmän avustuksista ja tuista tulos- ja vaikuttavuusperusteiseksi, mutta samalla on hyvä tunnistaa, että se edellyttää nykyistä suurempia panostuksia vesien ja meren tilan ja toimenpiteiden vaikutusten riippumattomaan seurantaan. Luotettava ja riittävän kattava seurantatieto on edellytys myös sille, että yksityisten toimijoiden rahoitusta on mahdollista saada lisättyä vesien – ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamisen tueksi.

Ylijohtaja

Tarja Haaranen

Erityisasiantuntija

Sini Olin

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi YM LYMO Vesien- ja mertensuojeluyksikkö, Maria Laamanen  
 YM LYMO Vesien- ja mertensuojeluyksikkö, Saara Bäck  
 YM LYMO Vesien- ja mertensuojeluyksikkö, Antton Keto  
 YM LYMO Vesien- ja mertensuojeluyksikkö, Riikka Malila  
 YM LYMO Vesien- ja mertensuojeluyksikkö, Turo Hjerppe  
 YM KOKO Henkilöstö ja ohjaus -yksikkö, Heidi Holkeri