

19.8.2024

D/121/04.07.02/2022

Tarkastuskertomus 10/2024 Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus – Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt ja saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 13.6.2024
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (VARELY) 18.6.2024
- Ympäristöministeriö (YM) 20.6.2024
- Pohjois-Pohjanmaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (POPELY) 20.6.2024

Lausuntoa pyydettiin myös Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, joka ei antanut lausuntoa.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista VTV on kertomusta viimeistellessään ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Ympäristöministeriö (YM) kannattaa lausunnossaan yleisesti tarkastusviraston suosituksia.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) korostaa lausunnossaan, että maatalouden ravinnekuormituksen vähentämisen ja ravinteiden kierrätyksen edistämisen riittävien tavoitteiden määrittely edellyttää laajempaa yhteiskunnallista keskustelua ja priorisointia kuin vain kahden ministeriön välistä tavoitteen asetantaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan vesien- ja merenhoidon suunnitelmien sekä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kansallisen strategiasuunnitelman (CAP-suunnitelma) päivityksiä koskevaa yhteiskunnallista keskustelua on mahdollista käydä esimerkiksi lausuntokierrosten yhteydessä sekä erilaisissa vesien- ja merenhoidon sekä maatalouspolitiikan yhteistyö-, ohjaus- ja seurantaryhmissä ja tapahtumissa, joihin osallistuu monia eri yhteiskunnan osa-alueita edustavia intressiryhmiä. Lopullisen tarkastuskertomuksen 1. suosituksessa nostetaan esiin yhteistyön tarve kaikkien olennaisten osapuolten kesken maatalouden ravinnekuormituksen vähentämisen tavoitteiden määrittelyssä.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (POPELY) lausunnon mukaan ravinnekuormituksen vähennystavoitteet ovat ehdottomasti hyvä ja tarpeellinen työkalu, mutta vain yhtenä suuntaa-antavana välineenä. Tarkastusviraston näkemys on, että tavoitetasojen määrittely soveltuvin mittarein sekä niiden toteutumisen seuranta ja arviointi ovat keskeisiä tuloksellisuuden hallinnassa.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (VARELY) esittää ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueen lausunnossa useita yksityiskohtaisia, tarkastuskertomuksen suosituksia täydentäviä ehdotuksia, jotka olisi perusteltua ottaa huomioon, kun vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmiä ja CAP-suunnitelmaa seuraavan kerran yhteensovitetään ja fosforiasetusta kehitetään. VARELYn elinkeinot-vastuualueen lausunto sisältää runsaasti EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa, maataloustukijärjestelmää, normiohjausta ja ympäristökorvaustoimenpiteitä koskevia taustoittavia yleistietoja, näkemyksiä ja kysymyksiä, jotka eivät anna aiheutta muuttaa tarkastuskertomuksen kannanottoja tai suosituksia.

MMM yhtyy lausunnossaan tarkastusviraston näkemykseen siitä, että tieto (maatalouden vesienhoito-toimien) vaikuttavuudesta on puutteellista ja sitä tuottavaa tutkimusta tarvittaisiin lisää. MMM korostaa, että hallinnon voimavarat eivät ole nykyisin riittäviä toimenpideohjelmien vaikutusten seurantaan ja arviointiin. MMM:n mukaan seuranta ja arviointia koskevan suosituksen toteuttaminen vaatisi merkittävää lisäresursointia valtion budjetista tutkimuslaitoksille sekä seuranta- ja arviointitehtävien määrittämistä lainsäädännöllä tutkimuslaitosten perustehtäviksi. MMM pitää lausunnossaan seuranta- ja arviointitiedon keräämisen haasteena myös sitä, että rahoitusohjelmat ovat määräaikaista ja että seuranta- ja vaikuttavuustiedon kerääminen ei aina ole lakisääteistä. YM:n mukaan rahoitusohjelmien vaikutusten seuranta vaatii pitkäjänteisyyttä ja voimavaroja. VARELYn ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue esittää lausunnossaan, että CAP-suunnitelman vaikuttavuuden seuranta olisi mahdollista tehostaa huomattavasti nykyisilläkin seurantaverkostoilla ja -ohjelmilla, jos tavoitteita yhdenmukaistettaisiin. Seurannan edellyttämä resurssitarve todetaan lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Lausunnonantajien näkemykset havaintoluvuista

Vesien- ja merenhoidon ja kansallisen CAP-suunnitelman johdonmukaisuudesta

MMM:n lausunnon mukaan vesienhoidon ja CAP-suunnitelman yhteensovittaminen on vaikeaa, koska suunnitteluprosessit etenevät lakisääteisesti eritahtisesti. Myös VARELY nostaa lausunnossaan esille ohjelmien erilaiset valmistelu- ja toteutusaikataulut. Tarkastusvirasto toteaa, että vesien- ja merenhoidon ja maatalouspolitiikan suunnitelmien yhteensovittamiseen liittyvät haasteet eivät anna aihetta muuttaa kertomustekstiä. Sekä seuraavien vesien- ja merenhoidon toimenpideohjelmien että CAP-suunnitelman toteutus alkaa vuonna 2028. Siksi niiden keskinäisen johdonmukaisuuden varmistamiseen YM:n, MMM:n ja muiden olennaisten osapuolten yhteistyönä on tällä kertaa ajoitukseksi entistä paremmat mahdollisuudet.

Vaikka vesienhoitosuunnitelmien maataloutta koskevat tavoitteet toimeenpannaan pääosin CAP-suunnitelman toimenpiteillä, MMM:n mukaan vesienhoidollisia näkökulmia ei voida välttämättä ottaa huomioon, kun ”optimoidaan” tämän monitavoitteisen rahoitusvälineen ja sen toimeenpanon kokonaisuutta. Tarkastusviraston näkemys on, että päätöksenteon läpinäkyvyys edellyttää kuitenkin toimenpidevaihtoehtojen järjestelmällistä arviointia eri tavoitteiden kannalta ja valintojen avointa perustelemista, myös valtiontalouden näkökulmasta.

Kustannusvaikuttavuus vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden suunnittelussa ja rahoituksessa

VARELYn elinkeinot -vastuualue pitää lausunnossaan maatalouden ympäristökorvausten mahdollisimman laajaa maantieteellistä kattavuutta merkittävänä ympäristökorvausten tuloksellisuuden kannalta. YM:n mielestä kaikkia tiedossa olevia toimenpiteitä tulisi toteuttaa tarvittavien kuormitusvähennysten saavuttamiseksi. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan rahoituksen kohdentaminen mahdollisimman laajalle alueelle ja kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin ilman selkeää priorisointia on rajallisten voimavarojen ja vesienhoidollisen kustannusvaikuttavuuden näkökulmasta pulmallista.

MMM esittää lausunnossaan, että monitavoitteisten kasvipeitteisyystoimenpiteiden kohdentamisen tarpeet ovat erilaiset kuin vesiensuojelun näkökulmasta tarkasteltaessa. Lisäksi kustannusvaikuttavuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös toimeenpanon kustannukset ja valvonnan toteutettavuus. Toisaalta POPELYn lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan vaikuttavuudeltaan heikkoja toimenpiteitä ei ole perusteltua rahoittaa vain niiden suosion tai helpon valvottavuuden vuoksi. Tarkastuksessa ei saatu näyttöä siitä, että ympäristökorvauksen toimenpiteiden kohdentaminen vesienhoidollisesti kustannusvaikuttavasti olisi välttämättä ristiriidassa muiden ympäristötavoitteiden kanssa tai että se lisäisi toimeenpanon kustannuksia tai heikentäisi valvonnan toteutettavuutta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan päätöksenteon läpinäkyvyys edellyttäisi toimenpidevaihtoehtojen järjestelmällistä arviointia ja valintojen avointa perustelemista eri tavoitteiden kannalta, mukaan lukien vesiensuojelullinen kustannusvaikuttavuus.

MMM toistaa lausunnossaan kertomusluonnoksessakin esiin tuodun näkemyksensä, jonka mukaan peltojen kipsikäsittely olisi osana CAP-suunnitelmaa vähemmän houkutteleva, kannustava ja joustava kuin kokonaan ympäristöministeriön rahoituksella toteutettuna, koska tuensaajalta vaadittaisiin enemmän omaa aktiivisuutta. YM:n lausunnon mukaan peltojen kipsikäsittelyn rahoituksen pitkäjänteisyys olisi tärkeää varmistaa. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan kustannusvaikuttavuudeltaan hyväksi todetun kipsikäsittelyn (ja muiden maanparannusaineiden käytön) tukeminen maataloustukijärjestelmästä YM:n hankerahoituksen sijaan lisäisi rahoituksen pitkäjänteisyyttä, ja viljelijöille olisi silti tarvittaessa mahdollista tarjota hallinnollista tukea entiseen tapaan muulla rahoituksella.

MMM toteaa lausunnossaan, että viljelijöiden ottamat viljavuusnäytteet ovat viljelijöiden omaisuutta ja tarkoitettu ensisijaisesti viljelykäyttöön. YM:n lausunnon mukaan esimerkiksi peltojen kipsikäsittelyn kustannusvaikuttavuutta olisi tärkeää tehostaa kehittämällä peltojen ravinnetietovarantoa. VARELYn ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen lausunnossa esitetään, että ravinnetietojärjestelmän lainsäädännöllinen valmistelu tulisi käynnistää viipymättä sekä Ruokavirastolle turvata tarvittavat voimavarat olennaisten tietojen kokoamiseen ja välittämiseen. Myös POPELY pitää lausunnossaan lohkotietojen saamista tutkijoiden ja viranomaisten käyttöön mahdollisena ja tarpeellisena. Tarkastuskertomuksessa viitattujen tutkimusten mukaan merkittäviä oikeudellisia esteitä tietojärjestelmän perustamiseen ei olisi, vaikka se vaatisikin jonkin verran lainsäädännön kehittämistä. Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena perusteellisen jatkoselvityksen ja sen perusteella selkeiden päätösten tekemistä asiasta ilman tarpeettomia viiveitä, mikä todetaan lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

POPELYn pitää lausunnossaan tarpeellisena päivittää toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden arviointiyökalua (KUTOVA). Sille on POPELYn mukaan tarvetta, koska valikoimiin on tullut uusia toimenpiteitä ja entistenkin toimenpiteiden vaikutuksista voi olla uutta tietoa. Tarkastusvirasto pitää tällaisten suunnittelutyökalujen kehittämistä vesien- ja merenhoidon tuloksellisuuden parantamisen näkökulmasta kannatettavana ja sitä koskeva maininta on lisätty lopulliseen tarkastuskertomukseen.

Kasvien tarpeen mukainen ravinteiden käyttö ja fosforiasetuksen lantapoikkeus

VARELYn elinkeinot -vastuualue kertoo lausunnossaan, että ympäristötukeen sitoutuneet viljelijät ovat toteuttaneet maatalouden ravinnekuormituksen vähentämistavoitteita laajan ympäristötukeen sitoutuneen viljelijäryhmän kautta noudattamalla ympäristökorvausjärjestelmässä määriteltyjä viljelykasvien tarpeeseen perustuvia lannoitusrajoja viljavuustutkimustuloksiin pohjautuen. Lausunnon mukaan ei voida puhua fosforin käytöstä monilla alueilla huomattavasti yli kasvien tarpeen. Vastuualue pitää myös fosforiasetuksen lantapoikkeuksen jatkamista myönteisenä. MMM muistuttaa lausunnossaan, että toisilla alueilla fosforista on myös pulaa. VARELYn ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue puolestaan toteaa, että lantapoikkeus on ristiriidassa hallitusohjelman Saaristomerta koskevien tavoitteiden kanssa, koska se jatkaa ravinteiden ylijäämäongelmaa eikä kannusta investoimaan lannan prosessointiin. Vastuualue esittää lausunnossaan myös, että fosforiasetuksen lannoitusrajoja tulisi tiukentaa vastaamaan kasvien tarvetta. Tarkastuskertomuksessa todetaan, ettei lannoitusrajojen noudattamista ole tällä hetkellä mahdollista todentaa, koska saatavilla ei ole julkista tietoa peltolohkojen viljavuudesta eikä niiden lannoittamisesta. Vaikka lannoitusrajat ovat keskimäärin vähentäneet fosforin käyttöä pelloilla, eräiden viimeaikaisten tutkimusten (esim. Lemola ym. 2023 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-612-2> ja Luostarinen ym. 2023 teoksessa Kärkkäinen ja Koljonen 2023 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-662-7>) mukaan fosforin käyttö ylittää edelleen kasvien tarpeen erityisesti monilla kotieläintalouden keskittymäalueilla. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan fosforiasetuksen lantapoikkeuksen jatkaminen todennäköisesti heikentäisi ongelman ratkaisemiseksi kehitettyjen kannustimien kiinnostavuutta ja hidastaisi tarvittavaa muutosta näillä alueilla.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Lausunnonantajat eivät esittäneet lausunnoissaan teknisluonteisia täsmennys- tai korjausehdotuksia.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Pekka Salminen, p. 09 432 5797