

**VALTIONEUVOSTON
MAATALOUSPOLIITTINEN SELONTEKO**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Selonteon tausta, tarkoitus ja sisältö	4
2.	Maatalouspolitiikan toimintaympäristön kehitys	5
2.1.	Maataloustuotteiden markkinakehitys	5
2.1.1.	Maataloustuotteiden maailmanmarkkinat.....	5
2.1.2.	Maataloustuotteiden markkinakehitys Euroopan unionissa	7
2.2.	Maatalous ja kansainvälinen kauppapolitiikka	10
2.2.1.	Dohan kauppaneuvottelukierros ja maatalouskauppa.....	11
2.2.2.	Euroopan unioni ja Dohan kauppaneuvottelukierros.....	13
2.2.3.	Alueelliset kauppasopimukset ja maatalous.....	13
2.3.	Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka	14
2.3.1.	Yhteisen maatalouspolitiikan muutokset ja niiden taustasyyt..	15
2.3.2.	Yhteisen maatalouspolitiikan nykytila	17
3.	Suomen maatalous muutosten kohteena	19
3.1.	Maatalouden kehitys vuosina 1990-2004	19
3.1.1.	Maataloustuotanto ja sen muutokset	21
3.1.2.	Maatalouden hinta -, tulo - ja kannattavuuskehitys	23
3.1.3.	Maataloustuki Suomessa	28
3.1.4.	Maatalouden rakennekehitys	33
3.1.5.	Maatalousyrittäjän lomituspalvelut ja työterveyshuolto.....	35
3.2.	Elintarvikemarkkinoiden kehitys Suomessa	36
3.2.1.	Elintarvikkeiden kulutus ja kulutustottumukset.....	36
3.2.2.	Elintarviketeollisuuden ja -kaupan kehitys	39
3.3.	Maatalous ja aluepolitiikka	40
3.3.1.	Maatalouden alueellinen merkitys.....	40
3.3.2.	Maatalous ja aluekehitys	44
4.	Maatalouden toimintaympäristön keskeiset muutokset Suomen kannalta	46
4.1.	Arvio kansainvälisen toimintaympäristön kehityksestä.....	46
4.2.	Euroopan unionin maatalouden ja maatalouspolitiikan muutokset	48
4.3.	Arvio Suomen maatalouden kehityksestä	50
5.	Maatalouspolitiikan kansalliset lähtökohdat ja tavoitteet.....	53
5.1.	Maatalouspolitiikka tarpeiden ja odotusten tasapainottajana .	53
5.2.	Suomen maatalouden roolit ja tehtävät.....	54
5.2.1.	Maatalous ravinnon tuottajana	54
5.2.2.	Maatalous julkishyödykkeiden tuottajana	58
5.2.3.	Maatalouden uudet mahdollisuudet.....	59
5.3.	Maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet.....	61
6.	Maatalouspolitiikan tavoitteet käytännössä	63

6.1.	Suomen tavoitteet ja kansainvälinen taso	63
6.2.	Suomen tavoitteet EU-tasolla	64
6.3.	Suomen tavoitteet kansallisella tasolla	65
6.4.	Maatalouden kehittämisen painopisteet lähivuosina	66

1. Selonteon tausta, tarkoitus ja sisältö

Maatalouden toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut huomattavasti. Maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden ja kansainvälisen kauppapolitiikan kehitys, Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan muutokset ja unionin laajentuminen sekä koetut elintarvike- ja eläintautikriisit ovat kaikki omalta osaltaan muuttaneet maatalouden toimintaolosuhteita. Muutosten seurauksena kilpailu globaaleilla elintarvikemarkkinoilla on kiristynyt.

Maatalous ja maatalouspolitiikka vaikuttavat kaikkiin kansalaisiin ja ne kiinnostavat monia eri intressitahoja. Se ei ole ihme, sillä maatalouden perustehtävä on tuottaa ravintoa. Elintarvikkeiden saatavuus, laatu ja hinta vaikuttavat jokaisen maapallon asukkaan päivittäiseen elämään ja toimeentuloon. Maataloustuotanto on lisäksi monella muullakin tavalla kytkeytynyt koko yhteiskunnan toimintaan. Tähän maatalouden monivaikutteisuuteen on viime vuosina kiinnitetty entistä enemmän huomiota sekä kehittyneiden että kehitysmaiden taholta.

Suomi on ollut nyt 10 vuotta Euroopan unionin jäsen. Euroopan unionin jäsenyys muutti maamme maatalouspoliittista järjestelmää syvällisesti. Kansallisen maatalouspolitiikan ja suojattujen markkinoiden ajasta siirryttiin yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja sisämarkkinoihin. Suomen eduskunta keskusteli edellisen kerran laajemmin maataloudesta ja sen tulevaisuudesta ennen EU-jäsenyyttä. Nyt on aika linjata tulevaisuutta uudestaan EU-jäsenyyden tuoman kokemuksen ja edessä olevien haasteiden analysoinnin pohjalta.

Tässä selonteossa tarkastellaan aluksi maatalouden kansainvälisen toimintaympäristön kehitystä ja kuvataan Suomen maatalouden kehitystä viime vuosien aikana. Sen jälkeen arvioidaan tapahtunutta kehitystä ja koettuja muutoksia suomalaisen maatalouden näkökulmasta. Selonteon loppuosassa linjataan keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet, joilla edessä oleviin haasteisiin voidaan vastata.

Selonteko on rajattu maatalouden ja maaseutupolitiikan niihin osa-alueisiin, joiden päätöksenteko edellyttää erityisiä kansallisen, EU- ja kansainvälisen tason politiikan linjauksia. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty mm. porotalouden, turkistarhauksen, hevosurheilun, mehiläishoidon ja muiden maaseudun erityisalojen arviointi. Näillä aloilla on kiistämätön merkitys varsinkin maaseudun elinvoiman ylläpitäjänä ja omalta osaltaan myös suomalaisen ruokakulttuurin ja yritystoiminnan kehittäjinä. Näiden alojen nykytilanteen ja tulevan kattava arviointi ansaitsevat omat tarkastelunsa.

2. Maatalouspolitiikan toimintaympäristön kehitys

Maatalouden toimintaympäristö määräytyy luonnonolosuhteiden ohella tuotemarkkinoiden kehityksestä, maatalouteen kohdistuvista politiikkatoimista sekä tuotantoteknologian kehityksestä. Seuraavassa maataloustuotteiden markkinakehitystä ja maatalouteen vaikuttavia politiikkamuutoksia tarkastellaan kansainvälisellä ja Euroopan unionin tasolla. Pyrkimys on antaa pääpiirteinen kuva niistä keskeisistä muutoksista ja kehityssuunnista, jotka muokkaavat maataloustuotantoa niin meillä kuin muuallakin.

2.1. Maataloustuotteiden markkinakehitys

Vuonna 2003 maataloustuotteiden maailmankaupan arvo oli Maailman kauppajärjestön (WTO) tilastojen mukaan 674 miljardia dollaria, mikä vastaa noin 9,2 % kaikkien hyödykkeiden maailmankaupasta ja noin 41,2 % kaikesta alkutuotannon viennistä maailmassa. Kansainvälisessä kaupassa myytävien tuotteiden osuus maataloustuotteiden kokonaistuotannosta vaihtelee voimakkaasti. Kahvista noin 80 % myydään yli rajojen. Sianlihasta vain alle 10 % päättyy kansainväliseen kauppaan.

Maataloustuotteiden maailmankauppa eroaa monien muiden tuotteiden maailmankaupasta, sillä globaalit maataloustuotteiden markkinat ovat hajanaiset. Eri maanosien tuotteet eroavat toisistaan sekä laadullisesti että ajallisesti tuotanto-olosuhteiden ja tuotantokauden vaihdellussa maanosien välillä. Maataloustuotteiden strategisen merkityksen vuoksi niiden maailmankauppa on myös poliittisesti säädellympää kuin muiden tuotteiden maailmankauppa. Viime vuosina kehitys on kuitenkin johtanut kohti avoimempaa maataloustuotteiden maailmankauppaa.

2.1.1. Maataloustuotteiden maailmanmarkkinat

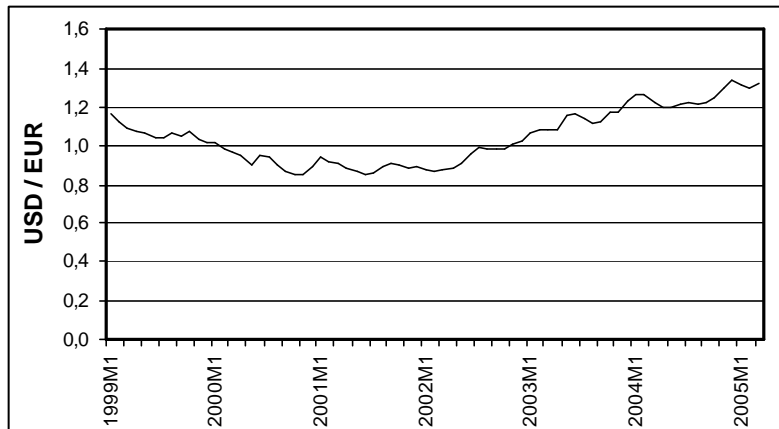
Arvioita maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden kehityksestä tuottavat OECD, USDA, FAO, FAPRI ja Euroopan komissio. Lisäksi mm. WTO tuottaa tietoa maataloustuotteiden kauppavirroista. Markkina-arvioiden tarkkuus riippuu käytettyjen taustaoletusten toteutumisesta, joten esitettävät kehitysarviot ovat aina suuntaa-antavia.

Markkina-arvioiden perusteella maailman maataloustuotteiden tuotanto ja kysyntä kasvavat edelleen, mutta hitaammin kuin viime vuosikymmenellä. Valtaosa tuotannon kasvusta tapahtuu kehittyvissä talouksissa, joissa myös maataloustuotteiden kulutus kasvaa nopeimmin. Lisääntyneen tuotantoalan ja teknologisen kehityksen myötä tuotannon kasvun voidaan olettaa olevan jopa kulutuksen kasvua nopeampaa kehittyvissä talouksissa. Kasvaneen kulutuksen ja tuotannon seurauksena maataloustuotteiden maailmankauppa kasvaa edelleen tulevaisuudessa. Erityisesti maataloustuotteiden ulkomaankaupan odotetaan kasvavan kehittyvien talouksien välillä toisten talouksien muodostuessa nettoviejiksi ja toisten jäädessä nettotuojiksi.

Matalien tuotantokustannuksien maiden kasvava osuus maailmankaupasta ja vähentyvät kaupan esteet johtavan edelleen kiristyvään hintakilpailuun maailmanmarkkinoilla. Kiinan ja Venäjän kaltaiset kehittyvät taloudet nousevat jatkossa avainasemaan maailman maatalousmarkkinoiden muutoksessa. Elintason parantuminen ja ruokailutottumuksien muutos yhdistettynä väestön kasvuun ja kaupungistumiseen muuttavat maataloustuotteiden kulutuskysyntää. Kehittyvien maiden kasvavan ja muuttuvan kulutuskysynnän voidaan olettaa johtavan maataloustuotteiden kauppavirtojen muutokseen maailmanmarkkinoilla.

Kasvavan maailmankaupan myötä elintarviketeollisuuden odotetaan keskittyvän jatkossa entisestään sekä lisäävän vertikaalista koordinaatiota tuotantoketjussa samalla kuin toimintaympäristö muuttuu entistä globaalimmaksi. Kansainvälistymisen seurauksena erilaisten yleismaailmallisten standardien rooli kasvaa. Nähtäväksi jää, pystyvätkö kehittyvien talouksien pienet tuottajat vastaamaan kehittyneiden maiden kuluttajien asettamiin laatuvaatimuksiin.

Maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla valuuttakursseilla on keskeinen merkitys. Tuotantokustannuksista suuri osa on sidottu maahan ja paikalliseen valuuttaan, kun taas viennistä saatavat tulot riippuvat valuutan ulkoisesta vaihtokurssista. Tulovaikutuksen lisäksi valuuttakurssierot vaikeuttavat tuotteiden hintavertailua eri markkina-alueiden välillä. Yleisesti maataloustuotteiden maailmanmarkkinahinnat määritellään Yhdysvaltain dollareissa. EU:n maataloustuotteiden vienti on viime vuosina kärsinyt euron vahvistumisesta suhteessa dollariin.



Kuva 1. Euron dollarikurssin kuukausittaiset keskiarvot vuosina 1999-2005.

Kuvasta 1 voidaan havaita viime vuosina tapahtunut euron vahvistuminen. Euron dollari-kurssi on nyt noin puolitoistakertainen kevääseen 2002 verrattuna. Useiden kehittyvien talouksien valuuttojen dollari-kurssit ovat heikentyneet samalla ajanjaksolla. Kehitys jatkuu vastaavana tulevaisuudessa. Yksi Latinalaisen Amerikan maiden vahvistuvan kilpailukyvyyn syy onkin maiden ulkoisen valuuttakurssin heikentyminen.

Yhdysvaltain dollarin ja euron vaihtokurssin arvioidaan jatkossa pysyvän melko vakana. Uhkatekijänä dollarin ulkoiselle valuuttakurssille on Yhdysvaltain suuri budjetti- ja vaihtotasealijäämä. Kasvavat alijäämät saattavat laukaista dollarin nopean heikkenemisen, mikä muodostaa vakavan riskin koko maailman talouskasvulle.

Kotieläintuotteista erityisesti lihatuotteiden markkinakehitys jatkuu vahvana. Sekä tuotanto että kulutus kasvavat jatkossa suotuisan makrotaloudellisen kehityksen seurauksena. Lihatuotteiden kulutus kasvaa erityisesti Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Elintason nousu sekä lisää ostovoimaa että suuntaa ruokailutottumuksia kotieläin- ja vehnätuotteisiin. Kasvaneen tuotannon ja kulutuksen myötä kotieläintuotteiden maailmankaupan odotetaan kasvavan ja hintatason kehittyvän maltillisesti. Maailmanmarkkinahinnoilla erityisesti Mer-

cosur-alueen hinnat eriytynevät edelleen EU:n ja Yhdysvaltojen hinnoista. Kotieläintuotteissa suurin kulutuksen kasvu kohdistunee siipikarjanlihaan, jonka odotetaan olevan eniten kulutettu liha jo ensi vuosikymmenen alussa. Kehittyvien maiden jatkuvat investoinnit siipikarjanlihan tuotantolaitoksiin estävät kuitenkin siipikarjanlihan hinnan reagoinnin kysynnän kasvuun. Siipikarjanlihan maailmanmarkkinahinnan odotetaan tulevaisuudessa jopa laskevan.

Maidon tuotannon kasvusta valtaosan odotetaan aiheutuvan tulevaisuudessa lehmien keski-tuotoksen noususta. Kolmannes maidontuotannon kasvusta tulee Yhdysvalloista ja hieman alle puolet Aasiasta, pääasiassa Kiinasta ja Intiasta. Kulutuksen kasvu kohdistunee erityisesti jalostettuihin maitovalmisteisiin. Maitotuotteiden maailmanmarkkinahintojen odotetaan laskevan hieman muutaman seuraavan vuoden aikana, jonka jälkeen hintakehitys vakiintuu.

Kasvituotteiden tuotannon ja kulutuksen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa. Maailmassa viime vuodet vallinneen viljakasvien lievän alituotannon jälkeen odotetaan jatkossa lievästi ylijäämäistä tuotantoa. Tuotannon ja kulutuksen kasvu seuraavat kuitenkin läheisesti toisiaan. Vaikka kulutustottumukset siirtyvätkin kohti lihatuotteita ja vehnää, lisää kasvava kotieläinmäärä myös rehuviljojen kulutusta. Viljojen maailmankauppa kasvanee tulevaisuudessa nopeasti. Maailman talouskasvu lisää kulutusta erityisesti kehittyvissä talouksissa. Aasian, Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maat kasvattavat kulutustaan huomattavasti parantuvan elintason myötä. Tuotannon odotetaan jatkuvan ennallaan perinteisissä tuottajamaissa (Yhdysvallat, Australia, Kanada ja EU). Ukrainan, Kazakstanin ja muiden siirtymätalouksien kilpailukyvyyn uskotaan nousevan tulevaisuudessa.

Öljykasvien markkinanäkymät ovat vahvat. Tuotteiden kysynnän odotetaan vahvistuvan jatkossa sekä kehittyneissä että kehittyvissä talouksissa. Tuotanto kasvaa sekä tuottavuuden nousun että lisääntyvän tuotantoalan seurauksena. Hintatason arvioidaan nousevan jatkossa yleisen inflaation mukaisesti. Erityisesti soijatuotteiden maailmankaupan odotetaan kasvavan nopeasti tulevaisuudessa.

Sokerimarkkinoilla ylituotanto jatkunee tällä hetkellä vallitsevasta tuotannon ja kysynnän tasaantumisesta huolimatta. Markkinahintojen uskotaan pysyttelevän nykyisellä tasollaan aina ensi vuosikymmenen puoliväliin saakka. Sokerin reaali-hinnan laskun voidaan olettaa jatkuvan tulevaisuudessakin.

Maatalouskaupan todellinen kehitys saattaa poiketa selvästi edellä esitetystä ennusteista yllättävien kasvi- tai eläintautien puhjetessa, sääolosuhteiden vaihtelun tai maatalous- ja kauppapoliittisten päätösten seurauksena. Myös maataloustuotannon osana kehittyvä uusi utuvan energian tuotanto vaikuttaa yleiseen markkinoiden kehitykseen. Vapautuvista globaaleista maatalousmarkkinoista sekä niiden markkinaehtoisista muutoksista huolimatta maatalous- ja kauppapoliittisilla päätöksillä on edelleen suuri vaikutus maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintoihin sekä yksittäisten maiden tuotantoon ja vientinäkymiin. Maataloustuotteiden markkinat ovat edelleen hyvin tarkasti poliittisesti säädellyt ympäri maailmaa.

2.1.2. Maataloustuotteiden markkinakehitys Euroopan unionissa

Euroopan unionin sisämarkkinoiden tulevaa kehitystä ohjaavat suurelta osin EU:n laajentuminen, yhteisen maatalouspolitiikan uudistus ja unionin käymät WTO-neuvottelut. EU on pakotettu vähentämään vientitukiaan sekä alentamaan rajasuojansa. Kaikki tulevat muutokset eivät ole vielä tätä kirjoittaessa selvillä, ja siksi erilaisten ennusteiden tekeminen tulevasta sisämarkkinakehityksestä on hyvin haasteellista. Seuraavaksi esitettävät ennusteet pohjautuvat Euroopan komission joulukuussa 2004 antamaan näkemykseen sisämarkkinoiden kehityksestä. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta käsitellään tarkemmin luvussa 2.3. ja Suomen maatalouden kehitystä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä luvussa 3.1.

Uusien jäsenmaiden liittyessä Euroopan unioniin toukokuussa 2004 EU:n viljelyala kasvoi noin 30 % ja maataloustyövoima noin 52 %. Uusien jäsenmaiden aikaansaama tuotannon lisäys taas oli noin 20 % EU:n viljatuotannosta, noin 17 % EU:n öljykasvituotannosta, 10–17 % EU:n lihatuotannosta ja noin 15 % maidontuotannosta. Luvut kuvaavat hyvin uusien jäsenmaiden maataloustuotannon käyttämätöntä potentiaalia. Liittymisellä ei ole ollut vielä merkittäviä vaikutuksia sisämarkkinoiden hintakehitykselle.

EU-25 -maiden maatalousmarkkinat olivat suurelta osin jo integroituneet ennen uusien jäsenmaiden liittymistä. Tämä vaikeuttaa liittymisestä saatujen hyötyjen arvioimista. Jatkossa Euroopan unionin jäsenvaltioiden maataloustuotteiden kauppavirtojen odotetaan kohdistuvan entistä enemmän EU:n sisämarkkinoille. Uusien jäsenmaiden uskotaan pystyvän kasvatamaan eniten viljojen, valkoisen lihan ja naudanlihan tuotantoaan. Suurimman hyödyn uudet jäsenmaat saavat kuitenkin EU-standardien mukanaan tuomasta tuotanto- ja markkinainfrastruktuurin parantumisesta.

Kaiken kaikkiaan EU:n laajentuminen uusiin jäsenmaihiin vuonna 2004 onnistui melko kivuttomasti. Uusien jäsenmaiden lainsäädännön ja tuotannon kehitys eurooppalaiselle tasolle vie aikansa, mutta maiden mukaantulo on tuonut sisämarkkinoille uutta dynamiikkaa. Nopeasti kasvavat taloudet ovat tuoneet mukanaan kasvavan maataloustuotteiden kulutuksen. Valtaosa tästä kulutuksen kasvusta kohdistuu kotieläintuotteisiin.

Naudanliha-alan merkittävin piirre sisämarkkinoilla on viime vuosina ollut eläintautien vaikutus kulutukseen ja tuotantoon. Vuosituhannen vaihteessa puhjenneet eläintaudit johtivat naudanlihan kulutuksen nopeaan vähentymiseen Euroopassa, mikä johti yltärintaan ja alentuviin tuottajahintoihin. Suomen muuta Eurooppaa merkittävästi paremman tautitilanteen ansiosta tuottajahinnat Suomessa olivat selvästi EU:n keskiarvon yläpuolella vuonna 2001. Yleisesti Suomen tuottajahinnat ovat olleet hieman EU:n keskimääräisiä tuottajahintoja alempana. Joulukuussa 2001 havaittu Suomen ensimmäinen BSE-tapaus laski myös suomalaisen naudanlihan kysyntää vuonna 2002. Yksittäisen tapauksen vaikutus oli kuitenkin pieni. Naudanlihan kysyntä kasvoi Euroopassa yhteisön toimien ansiosta vuonna 2002. Vuodesta 2003 naudanlihan kulutus on ollut tuotantoa suurempaa koko EU:ssa. Tämän uskotaan jatkuvan tulevaisuudessakin, mikä takaa naudanlihalle vahvan hintakehityksen. Verrattain korkean hintatason odotetaan kuitenkin lisäävän tuontipainetta erityisesti Etelä-Amerikan maista.

Sianlihan kulutus on kasvanut huomattavasti koko 1990-luvun. Sianlihan kysyntä on kasvanut naudanlihaa koetelleen BSE-kriisin seurauksena. Suu- ja sorkkataudin puhkeaminen vuonna 2001 vaikeutti kuitenkin myös sianlihamarkkinoita.

Sianlihan tuotannon ja kulutuksen keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymät ovat myönteiset. Kulutuksen arvioidaan kasvavan jatkossa sekä sisä- että ulkomarkkinoilla. Kasvun ei kuitenkaan oleteta olevan yhtä nopeaa kuin 1990-luvulla. Valtaosa lihan kulutuksen kasvusta EU:ssa uskotaan suuntautuvan siipikarjanlihaan. Kulutuksen ja tuotannon kasvu tapahtuu suurelta osin uusissa jäsenmaissa. Uusien jäsenmaiden sianlihan kulutus ja tuotanto vastaavat jo nyt noin 20 % EU:n kokonaistuotannosta ja -kulutuksesta. Suurimpia tuottajia uusista jäsenvaltioista ovat Puola ja Unkari, joiden viennin uskotaan suuntautuvan jatkossa entistä enemmän EU:n sisämarkkinoille.

Sianlihan vienti kasvoi huomattavasti vuonna 2004. Tilanteen odotetaan normalisoituvan vuonna 2005, jonka jälkeen viennin arvioidaan nousevan maltillisesti. EU:n sisäisen sianlihan kauppaliikenteen uskotaan sen sijaan kasvavan merkittävästi jatkossa. Viennin suuri merkitys tekee EU:n sianliha-alan äärimmäisen haavoittuvaksi kansainvälisille häiriöille tuotannossa ja kulutuksessa. Markkinahäiriöitä voivat aiheuttaa myös Brasilian kaltaiset uu-

det viejamaat. Alan kysyntävetoinen tuotannon kasvu luo vahvan pohjan markkinahinnan kehitykselle. Hinnan odotetaan säilyvän nykyisellä tasolla tai nousevan hieman tulevaisuudessa. Merkittävästä ulkomaankaupasta johtuen euron valuuttakurssilla on kuitenkin suuri vaikutus sianlihan kysyntään.

Kysyntävetoinen tuotannon kasvu ja vahva hintakilpailukyky sekä kuluttajien mieltymys siipikarjanlihaan luovat siipikarjanlihan kysynnälle vahvat tulevaisuuden näkymät. Lintuinfluenssa laski EU:n siipikarjanlihantuotantoa miltei 2 % vuonna 2003. Tämän jälkeen tuotanto on palautunut normaalille tasolle ja tuotannon uskotaan kasvavan vakaasti tulevaisuudessa. Myös kulutuksen odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Kasvun ei kuitenkaan uskota olevan yhtä nopeaa kuin 1990-luvulla.

Siipikarjanlihan näkymiä heikentävät odotettavissa oleva kasvava tuontipaine ja kasvanut hintakilpailu vientimarkkinoilla. Brasilian kaltaiset maailman siipikarjanlihamarkkinoiden kilpailijat ovat ottamassa haltuunsa eräitä perinteisiä EU:n vientimarkkinoita. Maat ovat samalla tunkeutumassa EU:n sisämarkkinoille tehostuneen tuotantonsa ja suotuisan valuuttakurssikehityksensä turvin. Yhä suurempi osuus siipikarjanliha-alasta altistuu tulevaisuudessa kansainväliselle kilpailulle, mikä voi aiheuttaa vahvaa hintapainetta myös sisämarkkinoilla.

EU:n kananmunamarkkinoita sekoitti vuonna 2003 Hollannin ja Belgian lintuinfluenssaepidemia. Taudin takia teurastettiin lähes 30 miljoonaa kanaa. Kananmunien tuotannon odotetaan kasvavan hitaasti tulevaisuudessa. Valtaosa kasvusta kohdistuu uusiin jäsenmaihiin hyvien investointiolosuhteiden ja vahvan kansallisen kysynnän vetämänä. Munatuotannon odotetaan puolestaan vähenevän tulevaisuudessa joissain vanhoissa jäsenvaltioissa korkeiden tuotantokustannuksien ja lisääntyneen sisämarkkinakilpailun tuloksena.

Suomen kananmunien tuottajahinnat ovat olleet koko jäsenyyden ajan EU:n keskimääräisten tuottajahintojen yläpuolella. Tähän on ollut yhtenä syynä Suomen munatuotannon korkea laatu ja elintarviketurvallisuus. Suomessa vallitsevat korkeat laatustandardit estävät suuren tuontipaineen ulkomailta. Tulevaisuudessa EU:n sisämarkkinoiden odotetaan altistuvan yhä kovenevalle kilpailulle uusien jäsenmaiden lisätessä tuotantoaan vanhoja jäsenmaita kevyemmällä kulurakenteella. Suomen kananmunamarkkinoihin tällä oletetaan olevan vain vähäistä vaikutusta.

Maidon ja maitotuotteiden tuotantoa EU:ssa säätelee tarkasti kiintiöjärjestelmä. Tuotannon kehityksen odotetaan seuraavan maitokiintiöiden kehitystä. Lehmäkohtaisen tuotoksen nopea kasvu on johtanut yhdessä maitokiintiöiden kanssa eläinmäärän pienentymiseen maitosektorilla. Vuoden 2003 yhteisen maatalouspolitiikan reformissa päätetyn maitokiintiöiden 0,5 % vuosittainen lisääminen vuosina 2006–2008 uskotaan hidastavan odotettua kehitystä. Lypsykarjan lukumäärä pudonnee EU:ssa vuoteen 2011 mennessä melkein kolmella miljoonalla eläimellä 21,5 miljoonaan eläimeen. Eläinmäärä vähentyy eniten vanhoissa jäsenmaissa. Maidon kokonaistuotanto säilyy näissäkin maissa lähes ennallaan.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa päätetyt maitotuotteiden interventiohinnan alenukset vaikuttavat maidon jalostukseen. Markkinointivuonna 2004/2005 alkaneiden maitotuotteiden interventiohintojen leikkausten odotetaan suuntaavan maitoa korkeamman myyntikatteen tuotteisiin, kuten juustoihin ja tuoreisiin maitotuotteisiin. Tämän arvioidaan helpottavan maitojauheiden ja voituotteiden markkinatilannetta. Hintapaine säilyy silti erityisesti voissa laskevan kulutuksen ja viennin heikon kannattavuuden takia.

Juustojen kulutuksen odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Kasvu on todennäköisesti kuitenkin viime vuosia hitaampaa. Vanhoissa jäsenvaltioissa kulutuksen odotetaan kasvavan maltillisesti vuoden 2003 noin 17 kilosta vuoden 2011 noin 18,6 kiloon henkeä kohden. Uusissa jäsenvaltioissa kulutus kasvaa nopeammin parantuneen elintason ja ruokailutottumusten

muutosten mukana. Uusien jäsenvaltioiden juuston kulutuksen uskotaan nousevan 30 % vuoteen 2011 mennessä. Kulutuksen kasvu kattanee suuren osan tuotannon lisäyksestä. Juustojen viennin uskotaan nousevan maltillisesti tulevaisuudessa ja tasaantuvan noin 600 000 tonnin yläpuolelle. Valtaosa juustoista voidaan viedä ilman vientitukea yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen aikaansaaman hintojen laskun ja eurooppalaisten juustojen korkean laadun ansiosta.

Viljamarkkinoiden tulevaisuuden näkymät ovat ristiriitaiset. Tuotanto ja kulutus kasvavat hitaasti. Hehtaarisadon odotetaan nousevan keskimäärin noin 0,9 % vuosittain. Hehtaarisato nousee erityisesti uusissa jäsenvaltioissa, sillä näiden maiden keskimääräinen satotaso on vain noin puolet vanhojen jäsenmaiden keskisadosta. Vanhoissa jäsenvaltioissa hehtaarisato kasvaa vain hieman.

Viljan viljelyalan muutokset vaikuttavat ratkaisevasti kokonaistuotannon määrään. Aluksi koko naistuotannon odotetaan laskevan asteittain yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen myötä. Vuosikymmenen lopulla kokonaistuotannon odotetaan lähtevän uudestaan kasvuun, kun tuottavuuden kasvu ylittää tuotannon vähenemisen. Euron dollarikurssilla on kuitenkin viljakasveilla erityisen suuri merkitys ennusteiden toteutumiseen. Kansainväliset viljamarkkinat ohjaavat voimakkaasti myyntitulojen kehitystä. Tuotantokustannuksiin markkinoilla on selvästi vähäisempi vaikutus.

Viljojen kokonaiskulutus kasvaa maltillisesti. Muusta kansainvälisestä kehityksestä poiketen rehuviljan kysyntä vähenee EU:ssa tulevaisuudessa. Komissio arvion mukaan rehuviljojen kysynnän vähentyminen johtuu ruokintatehokkuuden parantumisesta erityisesti uusissa jäsenvaltioissa ja valkoisen lihan tuotannon kasvun tasaantumisen tulevaisuudessa.

EU:n vehnäntuotannon odotetaan kasvavan maltillisesti. Erityisesti vehnän tuotantoala kasvaa ohran kustannuksella tukijärjestelmäuudistuksen seurauksena. Tuotannon lisäyksen ohessa myös kulutuksen arvioidaan kasvavan. Erityistä kasvua vehnän kulutukselle odotetaan rehu- ja tehdaskäytössä. Ohran kilpailukyky laskelee tulevaisuudessa rehumarkkinoilla rehuvehnän ja maissin parantaessa asemiaan. Nykyisten tietojen valossa vehnän tuottajainnan ei voida kuitenkaan olettaa nousevan tulevaisuudessa merkittävästi.

Öljykasvien tulevaisuuden näkymiä parantaa sektorin maailmanmarkkinoiden suotuista kehitys. Myös tuottavuuden kehitys parantaa alan kannattavuutta. EU:n öljykasvituotannon arvioidaan lisääntyvän maltillisesti tulevaisuudessa. Huolimatta alan tuotantokehityksestä on kuitenkin täysi syy olettaa, että EU on öljykasvien nettotuojaa myös tulevaisuudessa.

Euroopan unioni on maailman suurin juurikassokerin tuottaja. Yhteisössä sokerin markkinatilanne on ollut vakaa, koska sokeripolitiikka on taannut sokerin hinnan, kiintiöt rajoittavat sokerin tuotantoa ja kulutus on tasaista. Euroopan unionin WTO-neuvottelut ja EU:n yksipuolinen EBA-myönnytys maailman köyhimmille maille vaativat kuitenkin EU:n sokeripolitiikkaan muutosta ja luovat epävarmuutta. Tulevaa hintakehitystä on vaikea arvioida, mutta selvää on, että hinta laskee nykytasosta.

2.2. Maatalous ja kansainvälinen kauppapolitiikka

Kansainvälisten kauppaneuvottelujen Uruguay kierroksesta asti maatalouden toimintaympäristöön ja erityisesti maatalouden tukipolitiikkaan ovat konkreettisesti vaikuttaneet kansainvälisen kaupan pelisäännöt. Uruguayn kierroksen (1986-1994) tuloksena solmittu maataloussopimus toi maataloustuotteiden kaupan aikaisempaa voimakkaammin monenkeskisten sääntöjen piiriin. Maataloussopimuksella jäsenmaat sopivat kaupan vapauttamiseen täh-

tävistä sitoumuksista markkinoillepääsyn, kotimaisen tuen ja vientikilpailun alueilla. Sopimuksessa jäsenmaat toteavat, että uudistusohjelman sitoumukset tulisi toteuttaa oikeudenmukaisesti ottamalla huomioon ei-kaupalliset näkökohdat, kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelu ja mahdolliset kielteiset vaikutukset nettomääräisesti elintarvikkeita tuoville kehitysmailla.

Uruguayn kierroksen maataloussopimuksessa WTO:n jäsenmaat asettivat pitkän aikavälin tavoitteeksi tasapuolisen ja markkinatalouteen perustuvan maatalouskauppajärjestelmän luomisen. Tähän tavoitteeseen liittyen jäsenmaat pääsivät yhteisymmärrykseen velvoittavista sitoumuksista sisäisen tuen, vientikilpailun ja markkinoillepääsyn osalta. Sitoumukset sovittiin alkavaksi vuodesta 1995 ja toimeenpanokauden pituudeksi sovittiin kehittyneissä maissa kuusi vuotta ja kehitysmaissa kymmenen vuotta.

Sisäistä tukea koskevilla alennussitoumuksilla WTO:n jäsenmaat sopivat enimmäisrajoista kauppaa vääristävälle tuelle, jota toimeenpanokaudella oli alennettava 20 %. Sellaista tukea, jonka ei katsota vääristävän kauppaa tai, jonka vääristävä vaikutus on minimaalinen (vihreä tuki) ei jäsenmaiden tarvitse alentaa. Alennussitoumusten alaista tukea (oranssi tuki) laskettaessa jäsenmaiden ei myöskään tarvinnut sisällyttää mukaan sellaista suoraa tukea (sininen tuki), jota maksetaan kiinteään eläin tai peltomäärään perustuvana tuotannonrajoitusohjelman alla. Alennussitoumuksen ulkopuolelle jätettiin myös se tuotekohtainen tuki, joka ei ylitä 5 % tuotteen kokonaisarvosta ja tuotekohdistamaton tuki, joka ei ylitä 5 % kokonaistuotannon arvosta (*de minimis* -sääntö).

Vientituilla Uruguayn kierroksen maataloussopimuksessa tarkoitetaan kaikkia niitä tukia, jotka edellyttävät tukea saavan tuotteen vientiä. Kehittyneiden maiden osalta sitouduttiin alentamaan toimeenpanokauden aikana tuetun viennin määrää 21 prosenttia ja tukeen käytettäviä budjettivaroja 36 prosenttia perusvuoden tasosta. Vientimääriä koskeva rajoite ei koske jalosteita. Markkinoille pääsyä parannettiin alentamalla tulleja ja sopimalla markkinoillepääsyä helpottavista vähimmäiskiintiöistä. Teollisuusmaat sitoutuivat alentamaan tullisidontoja yhteensä keskimäärin 36 prosenttia, kuitenkin niin, että yksittäisissä tulliriveissä alennus on vähintään 15 prosenttia.

Maataloussopimukseen sisältyy myös määräyksiä kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelusta sekä ns. rauhanlauseke. Tämän lausekkeen mukaan maatalous sopimuksen alaisia toimenpiteitä ei voi riitauttaa muiden WTO-sopimusten perusteella. Rauhanlauseke umpeutui vuoden 2003 lopussa, mutta ainakaan toistaiseksi se ei ole johtanut maataloutta koskevien perusjärjestelyjen riitauttamiseen.

Uruguayn kierroksen maataloussopimus toi keskeiset raamit maataloustuotteiden kauppaan. Sopimukseen kirjattiin lisäksi artikla 20, joka edellytti uudistusten jatkamista vuonna 2000. Joulukuussa 1999 järjestettiin USA:ssa Seattlen WTO-ministerikokous, jossa oli tarkoitus käynnistää uusi monenkeskinen laaja kauppaneuvottelukierros. Kokous epäonnistui eikä uuden kierroksen alkamisesta päästy sopimukseen. Epäonnistumisen pääsyy oli se, että WTO:n jäsenmaiden välillä oli suuria näkemuseroja tulevien neuvottelujen katteesta ja tavoitteista.

2.2.1. Dohan kauppaneuvottelukierros ja maatalouskauppa

Uuden laaja-alaisen kauppaneuvottelukierroksen aloittamisesta päästiin WTO:n jäsenmaiden välillä sopuun Dohan ministerikokouksessa marraskuussa 2001. Käynnistetyn kierroksen yleistavoitteiksi sovittiin kaupan vapauttaminen ja kauppaan ohjaavan sääntöjärjestelmän kehittäminen keskeisillä WTO:n toiminta-alueilla (teollisuustuotteiden, maataloustuotteiden ja palveluiden kauppa, suojatoimet, henkisen omaisuuden suoja, jne.). Samalla lupauduttiin sopimaan siitä, millä tavalla eräät tuoreet WTO:n agendalle tuodut aiheet (ns. Singaporen

aiheet eli kilpailu, investoinnit, julkiset hankinnat ja kaupan helpottaminen) jatkossa sisällytetään järjestön työhön. Lisäksi kehityskysymyksillä on kierroksen neuvotteluissa varsin keskeinen asema, minkä vuoksi koko neuvottelukierrosta kutsutaan useimmiten Dohan kehityskierrokseksi.

Maatalouden osalta Dohan julkilausumassa WTO-jäsenmaat sitoutuvat merkittävästi parantamaan maataloustuotteiden markkinoillepääsyä, vähentämään ja vähitellen poistamaan vientituen kaikki muodot sekä merkittävästi vähentämään sisäistä tukea. Lisäksi sovittiin, että kehitysmaiden erityiskohtelu ja ei-kaupalliset kysymykset olivat olennainen osa neuvotteluja. Dohassa asetetun aikataulun mukaan maatalo ussopimuksen sisällöstä (modaliteeteista) oli tarkoitus sopia maaliskuun 2003 loppuun mennessä. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu, mikä osittain toi lisäpainetta koko neuvottelukierroksen onnistumiselle.

Dohan neuvottelukierros oli tarkoitus saada loppuun tammikuuhun 2005 mennessä. Tässä ei onnistuttu, sillä prosessin puolivälin tarkistukseksi tarkoitettu ministerikokous Meksikon Cancúnissa syyskuussa 2003 epäonnistui. Tuossa kokouksessa ei päästy yhteisymmärrykseen jatkoneuvottelujen puitesopimuksesta. Loppuvuoden 2003 neuvottelukierros oli käytännössä pysähdyksissä ja neuvotteluissa edettiin vasta keväällä 2004, jolloin tavoitteeksi asetettiin päästä kesän aikana sopimukseen neuvottelujen yleisistä puitteista. Tässä onnistuttiinkin, sillä heinäkuun lopussa 2004 Genevessä pidetyssä yleisneuvoston kokouksessa sovittiin jatkoneuvottelujen raameista. Sovittuun mukaan jatkoneuvotteluissa keskitytään erityisesti maatalouteen, teollisuustuotteiden tulleihin, kehityskysymyksiin ja palveluihin. Muut neuvotteluaiheet kuten säännöt, kauppa ja ympäristö samoin kuin henkinen omaisuus kateetaan yleisemmällä maininnalla, vaikka ne ovat edelleen osa kierrosta.

Maatalousneuvottelujen jatkosisällöstä sopiminen oli keskeinen osa heinäkuun 2004 kokonaisratkaisua. Kotimaisen tuen osalta sovittiin, että jokainen jäsen vähentää merkittävästi kauppaa vääristävää tukea kokonaisuudessaan. Tällä tarkoitetaan vähennysvelvoitteen alaisista oranssia tukea, ns. de minimis -tukea ja sinistä tukea. Kokonaistuen vähentämisessä noudatetaan periaatetta, jonka mukaan ne maat, joilla kauppaa vääristävä tuki on suurinta, joutuvat leikkaamaan tukea eniten. Lisäksi sovittiin etumaksusta eli siitä, että jäsenten tulee vähentää kokonaistukea myöhemmin sovittavalla määrällä heti sopimuksen toimeenpanopäivästä lähtien. Kokonaistuen alentamisen ohella jatkossa sovitaan erikseen alennuksista tuen alakomponenttien (oranssi, sininen ja de minimis -tuki) osalta. Vihreän tuen osalta sovittiin sen tarkastelusta ja selkeyttämisestä.

Vientikilpailun osalta sovittiin neuvoteltavan yksityiskohtaisista säännöistä vientituista luopumiseksi. Vientituella ja muille viennin tukemisen muodoille (vientiluotot, ruoka-apu, valtionkaupparyitykset) on jatkoneuvotteluissa tarkoitus sopia loppupäivämäärä. Markkinoillepääsyn osalta sovittiin tullien alennuskaavan periaatteista, vaikka itse alennuskaavasta sopiminen jäi jatkoneuvotteluihin. Sovittujen periaatteiden mukaan tullialennukset tehdään sidotusta tasosta ja korkeita tulleja alennetaan alhaisia enemmän. Lisäksi sovittiin siitä, että jäsenet voivat luokitella määrättyt tuotteet herkiksi, joiden kohdalla markkinoiden avaaminen toteutetaan kiintiöiden ja tullialennusten kautta. Kehitysmailla sovittiin alustavasti oikeus nimetä erityistuotteita, joiden tarkemmasta kohtelusta sovitaan myöhemmin. Lisäksi kehitysmaat voivat jatkossa hyödyntää erityispuojamekanismia. Teollisuusmaiden erityispuojalauseke jäi jatkoneuvottelujen varaan.

Heinäkuussa 2004 saavutetun puiteratkaisun jälkeen kauppaneuvottelut ovat jatkuneet teknisellä tasolla. Käytöjen keskustelujen tavoitteena on ollut pohjan luonti poliittisille ratkaisuille. Maatalouskomitean erityisistunto on pidetty kuukausittain ja keskustelut maataloudesta ovat jatkuneet rakentavasti. Seuraava merkittävä etappi neuvotteluissa on joulukuu 2005. Tuolloin Hongkongissa pidettävässä ministerikokouksessa olisi pystyttävä sopimaan koko kierroksen täsmällisistä puitteista, jos neuvottelut halutaan saada päätökseen tavoitevuoteen 2006 mennessä.

2.2.2. Euroopan unioni ja Dohan kauppaneuvottelukierros

Euroopan unionille toimiva ja tasapuolinen kansainvälinen kauppajärjestelmä on keskeinen kauppapoliittinen tavoite. Euroopan unionin lähtökohtainen pyrkimys uuden kauppaneuvottelukierroksen valmistelun yhteydessä oli pyrkimys laaja-alaiseen neuvottelukierrokseen. Tällä tarkoitettiin sitä, että neuvotteluissa on perinteisten aiheiden lisäksi käsiteltävä myös uusia ns. Singaporen aiheita. EU korosti myös sitä, että eri osapuolten ja erityisesti kehitysmaiden intressejä tulee neuvotteluissa kohdella tasapuolisesti. Maatalous on EU:lle osa neuvottelukokonaisuutta ja sen osalta ei voida tehdä erillISRatkaisua. EU on painottanut maatalouden eri neuvottelupilarien ja koko neuvottelukokonaisuuden eri osa-alueiden keskinäistä tasapainoa.

Maatalousneuvottelujen osalta Euroopan unionilla oli kierroksen alkaessa omat vaatimuksensa ja tavoitteensa. Alkuperäisen neuvottelupositionsa mukaan EU oli valmis neuvottelemaan markkinoillepääsystä, vientikilpailusta, sisäisestä tuesta, kehitysmaiden erillis- ja erityiskohtelusta sekä ei-kaupallisista tekijöistä. Markkinoillepääsyyn liittyvät kysymykset ovat EU:lle tärkeitä, koska se on suurin maataloustuotteiden tuoja ja toiseksi suurin viejä. EU haluaa edistää maataloustuotteiden vientiä ja pyrkii erityisesti huolehtimaan niiden korkealaatuisten tuotteiden viennistä, joiden maine perustuu maantieteelliseen alkuperään ja perinteiseen tieto-taitoon.

Vientituen osalta EU on ollut valmis neuvottelemaan rajoituksista, jos neuvotteluissa otetaan huomioon kaikki vientikauppaa vääristävät toimet. Tämä tarkoittaa sitä, että varsinaisen vientituen lisäksi käsitellään myös vientiluottoja, elintarvikeapua ja valtion vientiyrityksiä. Sisäisen tuen osalta jatkositoumukset olivat EU:n alkuperäisen neuvotteluposition mukaan mahdollisia, jos tukien luokittelussa jatketaan edellisen kierroksen käytäntöä. Tällä tarkoitettiin ennen kaikkea sinisen tuen säilyttämistä alennusveloitteen ulkopuolella. Vihreän tuen kriteerit EU on halunnut säilyttää mahdollisia pieniä korjauksia lukuun ottamatta entisellään. Kehitysmaiden osalta EU korosti omia erillissopimuksia, joissa on myönnetty tuonti-helpotuksia kehitysmailla.

Avainkysymys Euroopan unionille maatalousneuvottelujen sisällön suhteen on ollut ns. ei-kaupallisten tekijöiden sisällyttäminen neuvottelujen asialistaan. Suomi esitti näiden tekijöiden mukaan ottamista puheenjohtajuuskaudellaan 1999. EU on maatalouden eurooppalaista mallia korostamalla nostanut voimakkaasti esille maatalouden monimuotoisuuden ja maatalouden tärkeän roolin monien yhteiskunnallisten palvelujen ja hyötyjen tarjonnan takaajana perinteisen ruuan tuotannon ohella. EU:n näkökulmasta kansainvälistä kauppaa ohjaavien säästösten on tunnustettava maatalouden monivaikutteisuuden merkitys.

Dohan neuvottelukierroksen avanneessa julkilausumassa EU:n yleiset tavoitteet neuvottelujen sisällön suhteen olivat varsin hyvin kirjattu tekstiin. Jatkossa tilanne on jossain määrin muuttunut. Heinäkuun lopun 2004 paketissa EU:n ja eräiden muiden maiden esillä pitämien uusien WTO aiheiden merkitys on varsin vähäinen. Maatalouden osalta EU:n kannalta ole-naista on mm. se, että nyt keskustellaan vientitukien lopettamisesta, ei pelkästään niiden käytön rajoittamisesta.

2.2.3. Alueelliset kauppasopimukset ja maatalous

Maailman kauppajärjestön piirissä käytävät kauppaneuvottelut ovat tällä hetkellä EU:n kauppapoliittikan tärkein kokonaisuus. Monenkeskisten neuvottelujen lisäksi Euroopan unionilla on laaja alueellisten kauppajärjestelyjen verkosto, jota edelleen kehitetään monenkeskisen järjestelmän rinnalla. EU:lla ei ole erityisiä kauppasopimuksia tärkeimpien kaupakumppaneidensa, kuten Yhdysvaltojen, Japanin, Kiinaan ja Venäjän kanssa. EU:n kah-

denvälisillä suhteilla näihin kauppakumppaneihin on kuitenkin merkittävä rooli kauppapolitiikassa.

Yhteisön maatalouspolitiikan kehitykseen vaikuttavat WTO-sopimuksen lisäksi nämä muut Euroopan unionin kaupan vaikuttavat järjestelyt. Monenkeskisten sopimusten rinnalla niillä on tärkeä merkitys maailmankaupan kannalta erityisesti, jos WTO-neuvotteluissa ei pystytä etenemään. Euroopan unioni itsessään on esimerkki pitkälle viedystä alueellisesta kaupan vapauttamisesta.

EU:n kahden välisistä sopimuksista keskeisiä ovat mm. kehitysmaiden kanssa tehdyt erityisjärjestelyt, valmisteilla oleva Mercosur-sopimus, Etelä-Afrikan ja Meksikon kanssa solmitut sopimukset, Länsi-Balkanin sopimus sekä 12 Välimeren maan kanssa solmitut assosiaatio-sopimukset. Tärkeä kauppapoliittinen merkitys on esimerkiksi maailman vähiten kehittyneille maille (LDC-maat) suunnatulla ns. Everything but Arms -päätöksellä. Tällä unionin yksipuolisella myönnytyksellä tarjotaan maailman 49 köyhimmälle maalle vähitellen täysin vapaa pääsy yhteisön markkinoille aseita lukuun ottamatta. Maataloussektorin osalta myönnytykseen sisältyy vuoteen 2009 ulottuvia siirtymäaikoja banaani-, riisi- ja sokerisektoreilla.

Biopolttoaineet ovat olleet toistaiseksi esillä kansainvälisen kaupan keskusteluissa vain välikäsitteellisesti maatalouden tuotteiden kautta. Viime vuosina esimerkiksi bioetanolia on sivuttu vain EU:n kahden välisissä kaupan neuvotteluissa. Varsinaisiin vapaakaupan sopimuksiin uusiutuva energia ei ole vielä kuulunut.

WTO-neuvottelut ja vapaakauppasopimukset tekevät yhteisöpreferenssin ylläpitämisen entistä vaikeammaksi. Tuonnin vapauttaminen merkitsee kasvavaa painetta EU:n sisämarkkinoilla ja lisääntynyttä vientitarvetta. Niillä sektoreilla, joilla jo nyt on vaikeuksia pysyä WTO-sitoumuksissa, tuonnin kasvu lisää ongelmia ja vaatimuksia järjestelmän muuttamiseksi.

2.3. Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan perusta luotiin vuonna 1958 Stresan konferenssissa Italiassa. Euroopan yhteisön kuusi perustajajäsenvaltiota hyväksyivät yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja toimintaperiaatteet vuonna 1960. Poliittikan käytännön toteutus alkoi vuonna 1962.

Suomella on nyt kokemusta EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta ja sen toiminnasta yli kymmenen vuoden ajalta. Tämä aika on osoittanut, että yhteinen maatalouspolitiikka ei pysy paikallaan, vaan se muuttuu jatkuvasti sopeutuen toimintaympäristön kehitykseen. Seuraavassa tarkastellaan Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan kehitystä pääpiirteissään. Erityisesti tarkastellaan niitä syitä, jotka ovat johtaneet politiikan muutokseen ja sitä, mihin tehdyt muutokset ovat johtaneet.

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet on määritelty yhteisön perustamis-sopimuksen 33 artiklassa. Nämä tavoitteet ovat pysyneet samoina Rooman sopimuksen hyväksymisestä (1957) lähtien. Yhteiselle maatalouspolitiikalle asetetut tavoitteet ovat:

- * lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkiperäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;
- * taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;
- * vakauttaa markkinat;
- * varmistaa tarvikkeiden saatavuus;

* taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

Näiden perustavoitteiden pysyvyyttä osoittaa osaltaan se, että ne ovat parhaillaan jäsenvaltioiden hyväksyntää odottavassa Euroopan unionin perustuslakiluonnoksessa sanasta sanaan entisessä muodossaan. Yhteisen maatalouspolitiikan muuttumattomia perustavoitteita on käytännössä pyritty saavuttamaan varsin monitahoisilla ja muuttuvilla järjestelyillä.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka sai vähitellen konkreettisen sisällön, kun 1960-luvulla yhteisössä laadittiin tuotekohtaisia markkinajärjestelyjä. Maatalouden yhteiset markkinajärjestelyt ovat yhteisön päätöksillä vahvistettuja säännöksiä, joilla ohjataan maataloustuotteiden tuotantoa ja kauppaa kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Ne kattavat noin 90 prosenttia Euroopan unionin koko maataloustuotannosta.

Yhteisten markkinajärjestelyjen avulla on eri aikoina säädely ennen kaikkea maataloustuotteiden hintatasoa ja tuotantomääriä sekä maksettu erilaisia tukia eri toimialojen tuottajille ja toimijoille. Lisäksi markkinajärjestelyt säätelevät markkinoiden toimintaa monin tavoin määrittämällä mm. säännöt maataloustuotteiden tuonnille ja viennille. Yhteisten markkinajärjestelyiden ensisijainen tavoite on ollut yhteiselle maatalouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen.

Jälkikäteen tarkasteltuna voidaan todeta, että yhteiset markkinajärjestelyt onnistuivat pääsääntöisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Toteutettu politiikka edisti tuotteiden tuotantoa ja tuottavuuden kehitystä maataloussektorilla sekä varmisti tuotteiden saatavuuden ja suojasi maataloustuotantoa maailmanmarkkinoiden vaihteluilta.

Yhteisen maatalouspolitiikan alkuperäisten tavoitteita on täydennetty ja täsmennetty useaan otteeseen. Suurimpia muutoksia ovat olleet mm. maidontuotannon kiintiöinti vuonna 1984, hallinnollisten hintojen leikkaus ja pinta-ala/eläintuen käyttöön otto vuonna 1992 (McSharry) ja laajemman maaseutupolitiikan lanseeraus vuonna 1999 (Agenda 2000). Suurin periaatteellinen muutos koettiin Luxemburgissa 2003, jolloin tilatuki uudistus katkaisi tuen yhteyden tuotantoon, ja unionissa otettiin käyttöön ns. täydentävät ehdot suoran tuen edellytyksenä.

2.3.1. Yhteisen maatalouspolitiikan muutokset ja niiden taustasyt

Yhteisen maatalouspolitiikan synnystä asti yksi sen keskeisin piirre on ollut maatalousmarkkinoiden hallinta julkisen vallan toimin niin, että toisaalta turvataan viljelijöille kohtuulliset tuottajahinnat ja toisaalta tuotetaan kuluttajille riittävästi kohtuuhintaisia elintarvikkeita. Käytännössä toteutetut maatalouspoliittiset toimenpiteet johtivat siihen, että yhteisön maataloustuotteiden sisämarkkinahinnat olivat korkeammat kuin maailmanmarkkinahinnat. Tämä yhdessä maataloustuotannon tuottavuuden nousun kanssa johti monien tuotteiden osalta huomattavaan ylituotantoon Euroopan yhteisössä ja sitä kautta ongelmiin sekä yhteisön budjettitaloudessa että kansainvälisessä maatalouskaupassa.

Yhteisön harjoittamaa maatalouspolitiikkaa on kansainvälisesti arvosteltu voimakkaasti erityisesti niissä maissa, joissa maataloustuotteita pystytään tuottamaan alhaisemmilla tuotantokustannuksilla kuin Euroopan unionissa. Tämä kritiikki voimistui erityisesti 1980-luvulla. Tuolloin Euroopan yhteisö, joka alkujaan oli maataloustuotteiden nettotuojana, oli muuttunut merkittäväksi maataloustuotteiden viejäksi. Tilanteen teki ongelmalliseksi erityisesti se, että yhteisön vienti tapahtui vientituen turvin.

Euroopan yhteisöön kohdistunut voimakas kritiikki konkretisoitui 1980-luvun puolivälin jälkeen alkaneella kansainvälisten kauppaneuvotteluiden Uruguayn kierroksella. Tuolloin ensimmäisen kerran neuvoteltiin yhteisistä kauppasäännöistä maataloustuotteiden osalta.

Pitkään, aina vuodesta 1987 vuoteen 1994 asti, jatkuneiden neuvottelujen jälkeen maatalouskaupan osalta sovittiin säännöistä, jotka mm. rajoittavat maataloustuotteiden tuettua vientiä, vähentävät rajasuojaa sekä rajoittavat maataloudelle maksettavaa sisäistä tukea. Sovitut rajoitteet koskevat Euroopan yhteisön jäsenmaita yhteisesti, sillä yhteisö muodostaa kauppaliiton, jossa jäsenmailla on yhteiset sisäistä ja ulkopuolista kauppaa koskevat säännöt.

Maataloustuotteiden huomattava ylituotanto sekä siitä aiheutuneet budjettiongelmat ja vaikeudet maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla ovat olleet merkittäviä yhteisen maatalouspolitiikan sisällön muovaajia. Sen lisäksi maatalouspolitiikan sisältöön ovat vaikuttaneet mm. koetut elintarvikekriisit, maatalouteen yhdistetyt ympäristövaikutukset sekä yhteisen maatalouspolitiikan tahraantunut julkinen kuva.

Elintarvikkeiden laadun edistäminen ja tuotteiden turvallisuuden varmistaminen ovat olleet viime vuosina monien eri maatalouspoliittisten toimenpiteiden perusteena. Nämä aiheet ovat nousseet esille erilaisten elintarvikekriisien myötä ja erityisesti ns. hullun lehmän taudin johdosta. Osittain olosuhteiden pakosta alkanut tuotteiden turvallisuuden takaaminen on vähitellen muuttunut ennakoivaksi. Nykyään pyritään jo etukäteen eri toimenpiteillä estämään mahdolliset tuotteiden laatuun ja turvallisuuteen liittyvät ongelmat ja varmistamaan tätä kautta tuotteiden korkea laatu ja luotettavuus.

Maatalouden ympäristökysymysten osalta paine maatalouspolitiikan muutoksiin muistuttaa osittain tuotteiden turvallisuuskysymystä. Aluksi maatalouden ympäristökysymykset nousivat esille kielteisessä valossa. Maatalouden katsottiin mm. hajakuormituksen, monokulttuurin ja torjunta-aineiden laajamittaisen käytön vuoksi tuhoavan luontoa ja aiheuttavan ympäristön pilaantumista. Vähitellen huomattiin, että maatalous tuottaa myös monia ympäristöhyötyjä. Ne menetetään, jos maataloutta ei ole. Käytännön maatalouspoliittisilla toimenpiteillä maatalouden myönteisiä ympäristövaikutuksia on pyritty edistämään ja kielteisiä karsimaan. Kokonaisuudessaan maatalouden ja ympäristökysymysten välisellä suhteella on ollut suuri merkitys maatalouspolitiikan muutoksissa. Näin on suurella todennäköisyydellä myös jatkossa.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on mm. kannustaa viljelijöitä käyttämään ympäristöä vähemmän kuormittavia tuotantomenetelmiä. Jäsenvaltioiden tulee jo tällä hetkellä liittää maatalouden suoriin tukiin asianmukaisiksi katsomiaan ympäristöehtoja. Ympäristötukijärjestelmään sitoutumisen perusteella viljelijöille maksetaan tukea toimenpiteistä, jotka ylittävät tavanomaisen hyvän viljelykäytännön vaatimukset. Tuella korvataan ympäristötoimenpiteistä aiheutuneita tulonmenetyksiä ja kohonneita kustannuksia, mutta osittain myös kannustetaan toimenpiteiden suorittamiseen. Luonnonhaittakorvauksia maksetaan sellaisilla Euroopan yhteisön alueilla, joilla luontaiset olosuhteet ovat epäsuotuisat maatalouden harjoittamiselle.

Yhteisen maatalouspolitiikan julkinen kuva on kokenut kovia koko olemassaolonsa ajan. Julkisuudessa on aina mieluummin hyökätty yhteistä maatalouspolitiikkaa vastaan kuin taisteltu sen puolesta. Edellä mainitut ongelmat budjetin, elintarviketurvallisuuden ja ympäristön osalta ovat keskeisesti vaikuttaneet siihen, että yhteisen maatalouspolitiikan imago on kärsinyt. Listaa julkisuuskuvan tahraajista on helppo jatkaa, sillä julkisuus on aina ollut hyvin kiinnostunut esimerkiksi maataloustukiin liittyvistä väärinkäytöksistä ja tukijärjestelmän monimutkaisuudesta. Esille tullessiin ongelmiin on pyritty puuttumaan maatalouspolitiikan muutoksissa. Hyvin erilaisiin haasteisiin vastaaminen ei ole yksinkertaistanut politiikkaa.

2.3.2. Yhteisen maatalouspolitiikan nykytila

Yhteisen maatalouspolitiikan muutoksilla komissio ja jäsenmaat ovat pyrkineet vastaamaan sekä politiikkaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin että esille nousseisiin muihin haasteisiin. Tämä ilmenee mm. 1990-luvun lopulla toteutetun Agenda 2000 –uudistuksen tavoitteista. Tuolloin tehdyn uudistuksen tavoitteet olivat:

- * unionin maatalouden kilpailukyvyn parantaminen sekä sisämarkkinoilla että maailmanmarkkinoilla,
- * elintarvikkeiden turvallisuuden ja laadun varmistaminen,
- * ympäristönäkökohtien parempi kytkeminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan,
- * maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen ja tulojen vakauttaminen,
- * vaihtoehtoisten tulo- ja työllisyysmahdollisuuksien luominen ja maaseudun kehittäminen,
- * unionin sisäisen taloudellisen koheesion parantaminen.

Nämä tavoitteet heijastavat kokonaisuudessaan hyvin niitä muospaineita, joihin politiikan muutoksilla on pyritty ja pyritään vastaamaan. Kesäkuussa 2003 Luxemburgissa sovitussa maatalouspolitiikan viimeisimmässä syvällisessä uudistuksessa pyrittiin pääpiirteissään näihin samoihin päämääriin. Tämä ns. Agenda 2000 –uudistuksen välitarkastelu merkitsi sitä, että maataloustukien uudelleen suuntaamisen saralla astuttiin yksi merkittävä askel eteenpäin. Kun edellisissä uudistuksissa maatalouden suorat tuet olivat yhteydessä tuotantoon vähintäänkin tuotantoresurssien käytön kautta, niin nyt suorien tukien yhteys tuotantoon pääosin katkeaa. Tukien maksuun liittyvien täydentävien ehtojen kautta viljelijöille maksettavien tukien täysimääräinen saanti edellyttää, että viljelijä noudattaa lainsäädäntöön perustuvia ympäristöä, elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia.

Euroopan yhteisön Agenda 2000 päätösten myötä maaseudun kehittäminen nostettiin yhteisen maatalouspolitiikan toiseksi pilariksi vuonna 2000 ja eri maaseudun kehittämistoimenpiteet koottiin yhden asetuksen alle. Yhteisön maaseudun kehittämistoimenpiteet jakaantuvat liittännäistoimenpiteisiin (kuten maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus), perinteisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin (investointituet, nuorten viljelijöiden tuet) ja uudenlaisiin maaseudun kehittämistoimiin (mm. kylien kehittäminen, laatutuotteiden markkinointi, maaseudun peruspalvelujen parantaminen, maaseutuperinnön säilyttäminen). Vuonna 2003 otettiin mukaan uusia liittännäistoimia: elintarvikkeiden laatu, standardien saavuttaminen ja eläinten hyvinvointi. Suomessa suurin osa maaseudun kehittämiseen tarkoitusta rahoituksesta kohdistuu pinta-alaperusteisiin liittännäistoimenpiteisiin ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen merkittävän aseman johdosta. Jatkossa tulee edelleen käydä keskustelua uusien maaseudun kehittämistoimenpiteiden asemasta, erityisesti siitä, millaista kytkentää maatalouteen näiltä toimenpiteiltä edellytetään. Samalla on kuitenkin muistettava, että mikäli kytkentä maatalouteen poistetaan, laajenee mahdollinen edunsaajien joukko huomattavasti.

Yhteinen maatalouspolitiikka on muospaineissa muovattu uuteen malliin, mutta mitkä ovat tämän uuden politiikan keskeiset elementit? Yhteisen maatalouspolitiikan synnystä asti yksi sen keskeisin piirre on ollut maatalousmarkkinoiden hallinta. Viimeisen reilun vuosikymmenen aikana tehtyjen uudistusten myötä tämä politiikan keskeinen päämäärä on huomattavasti laajentunut ja muuttanut muotoaan. Nyt yhteisellä maatalouspolitiikalla ja sen toimenpiteillä pyritään entistä laaja-alaisempaan maa- ja elintarviketalouden ohjaukseen niin, että eri intressitahojen edut ja toiveet tulisivat tässä kokonaisuudessa entistä paremmin yhdistettyä. Lisäksi on huomattavaa, että tämä ohjaus pyritään nykyään toteuttamaan niin,

että ei vaikuteta suoraan tuotteiden hinnanmuodostukseen tai kauppaan, vaan jätetään hintojen ja kauppaverrojen määräytyminen pääosin markkinoille.

Kun aikaisemmin yhteisen maatalouspolitiikan sisältö keskittyi tuotteiden hintatason säätelyyn markkinatoimenpiteiden kautta, niin nyt toimenpiteet kohdistuvat entistä enemmän suoraan alkutuottajaan ja hänen toimintaansa. Tässä suhteessa yhteisen maatalouspolitiikan suuri muutos ajoittuu vuosien 1992 ja 1999 uudistuspäätöksiin. Näissä ratkaisuisa keskeisten maataloustuotteiden hintatasoa alennettiin ja tästä aiheutuneita tuottajien tulonmenetyksiä kompensoitiin suorilla tuilla. Tuolloin tehtyjen päätösten seurauksena Euroopan unionissa vientituet ja interventiokustannukset ovat selvästi vähentyneet. Tällä hetkellä maataloustuet maksetaan pääsääntöisesti suoraan tuottajille tuotantoresurssien perusteella. Viimeinen vuoden 2003 uudistus vei tilanteen vielä pidemmälle, sillä tuotantoresurssin sijasta tuki maksetaan tilojen tuotantohistorian perusteella myönnettävien tukioikeuksien mukaan.

Vuoden 2003 maatalouspoliittisen uudistuksen päälinja on irrottaa tuet tuotannosta. Tehdyllä päätöksellä suurin osa EU:n kokonaan maksamista peltokasvi- ja eläintuista irrotetaan tuotannosta ja siirretään uuteen tilatukijärjestelmään, jossa tuet maksetaan tiloille tukioikeuksien perusteella. Vuonna 2004 uudistusta jatkettiin irrottamalla tuotannosta tupakan, puuvillan ja oliiviöljyn tuet. Parhailtaan käsittelyssä on vastaava ehdotus sokerin osalta ja jatkossa komissio antanee ehdotukset myös hedelmien ja vihannesten sekä viinin tukien irrottamisesta tuotannosta. Tukien tuotannosta irrottaminen ei koske osarahoitteisia maaseudun kehittämistoimenpiteitä (mm. maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus) eikä kansallisia tukia. Uudistus tulee voimaan asteittain vuosien 2005-2007 aikana jäsenmaiden päätösten mukaisesti. Suomessa on päätetty siirtyä uuteen tilatukijärjestelmään vuonna 2006. Suomessa otetaan käyttöön ns. yhdistelmämalli. Siinä viljelijän tukioikeus muodostetaan alueellisesta tasatukiosasta ja tilakohtaisesti määräytyvästä lisäosasta.

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka sallii jäsenmaiden maksaa kansallisia tukia, jos tukien maksussa noudatetaan valtiontukien maksua sääteleviä ehtoja. Maatalousalan valtiontuen suuntaviivojen lähtökohdiana on, että maatalousalan valtiontukien on aina oltava sopusoinnussa yhteisön soveltaman yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisselityksen sekä yhteisön kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Näistä lähtökohdista on laadittu erityiset säännöt, maatalousalan valtiontuen suuntaviivat, jotka ovat voimassa vain maatalousalalla. Maatalousalalla tarkoitetaan perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen tuotteiden tuotantoa ja kauppaa. Maatalouden valtiontuella tarkoitetaan kaikkia sellaisia valtiontukia, veroluonteisin maksuin rahoitettavat tukitoimenpiteet mukaan luettuina, joita myönnetään maataloustuotteiden tuotantoon, jalostukseen tai kaupan pitämiseen liittyvään toimintaan.

Maatalouden valtiontuen suuntaviivoissa asetetaan selvät rajat erityyppisille sallituille valtiontukien. Huomiota on kiinnitetty erityisesti maatalouspolitiikan viimeaikaisiin muutoksiin ja etenkin tarpeeseen parantaa maataloustuotteiden laatua sekä säilyttää luontoa ja maaseudun kulttuuriperintöä. Lisäksi yhteisön tuomioistuimen vahvistamien periaatteiden mukaisesti valtiontuella on oltava todellista vaikutusta tietyn taloudellisen toiminnan tai tiettyjen alueiden kehittämiseen. Valtiontukea, jonka tarkoituksena on vain parantaa tuensaajan taloudellista tilannetta, ei voida koskaan pitää EU:n perustamissopimuksen mukaisena. Komissiossa yksittäisten maatalousalan valtiontukitapausten käsittelystä vastaa maatalouden pääosasto.

EU:n jäsenmaiden liittymissopimukset ovat osa yhteisön primäärioikeutta, joten valtiontukisäännöt eivät suoraan sovellu niihin. Komissio on antanut Suomelle oikeuden maksaa kansallisia tukia liittymissopimuksen 141 artiklan (vakavien vaikeuksien tuki) sekä 142 artiklan (pohjoinen tuki) perusteella. Etelä-Suomea koskevat kansallisen tuen päätökset ovat olleet määräaikaista, mutta pohjoista tukea koskeva päätös on voimassa toistaiseksi.

3. Suomen maatalous muutosten kohteena

Maa- ja elintarviketalouden toimintaympäristöä voimakkaasti muuttaneesta Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi on aikaa jo yli kymmenen vuotta. Jäsenyys Euroopan unionissa merkitsi maamme maatalouspoliittisen järjestelmän syvällistä muutosta. Kansallisen maatalouspolitiikan ja suojattujen markkinoiden ajasta siirryttiin yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja sisämarkkinoihin. Maassamme on toteutettu EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa, jossa kansallista liikkumavaraa on rajoitetusti ja sitäkin lähinnä vain komission hyväksynnällä. Vuoden 1995 jälkeen yhteinen maatalouspolitiikka on käynyt läpi useita muutoksia.

EU-jäsenyyden seurauksena kansainvälinen kilpailu Suomen maatalous- ja elintarvikemarkkinoilla kiristyi. Jäsenyyden suoranaiset vaikutukset kohdistuivat voimakkaimmin tilatasolla jäsenyyden alentaessa maataloustuotteiden tuottajahintoja ja muuttaessa maatalouden tukijärjestelmää. Lisäksi kansainvälinen kilpailu on kasvattanut maataloustuotteiden tuontia edullisten tuotantokustannusten maista.

Seuraavassa tarkastellaan aluksi lähemmin maatalouden kehitystä vuodesta 1990 vuoteen 2004. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti maataloustuotannon ja maataloustuotteiden hintojen kehitys sekä maatalouden tulojen, kannattavuuden ja rakenteen kehittyminen. Sen jälkeen tarkastellaan Suomen maatalouden kilpailukykyä ja erityispiirteitä markkinoilla.

3.1. Maatalouden kehitys vuosina 1990-2004

Maatalouden ja elintarviketeollisuuden asemaa kansantaloudessa voidaan tarkastella mm. niiden osuutena maan bruttokansantuotteesta, investoinneista ja työllisyydestä. Näin on tehty seuraavassa kansantalouden tilinpidon tietojen pohjalta (taulukko 1).

Vuonna 2003 koko kansantalouden BKT perushintaan oli 124,0 mrd. euroa ja maatalouden 1,6 mrd. euroa. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden yhteenlaskettu bruttokansantuote perushintaan oli 3,3 mrd. euroa. Näiden alojen BKT-osuus oli Suomessa 3,0 prosenttia vuonna 2003, ja se on ollut koko 2000-luvun 3 prosenttiin tietämällä. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden BKT-osuus oli vielä 6 prosenttia vuonna 1991 ja 5,7 prosenttia vuonna 1994.

Maatalouden ja elintarviketeollisuuden bruttokansantuoteosuus on laskenut vuodesta 1991 vuoteen 2003 lähes 3 prosenttiyksikköä. Tästä maatalouden osuus oli lähes 2 prosenttiyksikköä. Maatalouden BKT-osuuden lasku johtuu suurimmaksi osaksi muun kansantalouden bruttokansantuotteen voimakkaasta kasvusta 90-luvun laman jälkeen. Vuonna 1991 koko maan kansantalouden BKT oli vajaa 73 miljardia euroa mutta vuonna 2003 jo 124 miljardia euroa. Elintarviketeollisuuden BKT oli 2,1 miljardia euroa vuonna 1991 ja vuonna 2003 se oli yhtä suuri. Muun kansantalouden voimakkaasta kasvusta johtuen elintarviketeollisuuden osuus koko kansantalouden BKT:stä on samaan aikaan laskenut 2,8 prosentista 1,7 prosenttiin.

Taulukko 1. Bruttokansantuote, investoinnit ja työllisyys Suomen koko kansantaloudessa sekä maataloudessa ja elintarviketeollisuudessa vuosina 1991-2003. Lähde: Tilastokeskus.

Bruttokansantuote, miljardia euroa

	Koko maa	Maatalous	%- osuus	Elint.teoll	%-osuus
1991	72,7	2,4	3,3	2,1	2,8
1992	71,1	2,0	2,8	2,1	2,9
1993	72,3	2,3	3,2	2,2	3,0
1994	76,6	2,2	2,9	2,1	2,7
1995	83,0	1,8	2,2	2,1	2,5
1996	85,7	1,7	2,0	2,0	2,3
1997	92,2	1,6	1,7	2,0	2,2
1998	100,6	1,2	1,2	2,0	2,0
1999	103,4	1,4	1,4	1,9	1,8
2000	113,1	1,7	1,5	1,8	1,6
2001	118,1	1,7	1,4	2,0	1,7
2002	122,0	1,7	1,4	2,1	1,7
2003	124,0	1,6	1,3	2,1	1,7

Investoinnit, miljardia euroa

	Koko maa	Maatalous	%- osuus	Elint.teoll	%-osuus
1991	20,5	0,7	3,4	0,4	1,8
1992	16,3	0,5	3,0	0,5	3,1
1993	13,6	0,5	3,5	0,3	2,1
1994	13,6	0,5	3,5	0,3	2,1
1995	15,5	0,5	3,4	0,3	2,2
1996	16,8	0,5	3,2	0,4	2,1
1997	19,2	0,7	3,6	0,3	1,7
1998	21,7	0,8	3,9	0,4	1,6
1999	22,9	0,9	3,8	0,4	1,5
2000	25,7	0,8	3,3	0,3	1,4
2001	27,7	0,9	3,4	0,4	1,5
2002	26,6	1,0	3,7	0,4	1,7
2003	26,3	1,0	3,6	0,4	1,5

Työlliset, 1000 henkeä

	Koko maa	Maatalous	%- osuus	Elint.teoll	%-osuus
1991	2337,1	173,2	7,4	55,2	2,4
1992	2168,2	161,9	7,5	51,2	2,4
1993	2031,8	150,8	7,4	47,3	2,3
1994	2009,9	149,9	7,5	45,2	2,2

1995	2042,3	138,7	6,8	46,2	2,3
1996	2071,3	130,3	6,3	45,5	2,2
1997	2138,9	127,6	6,0	44,8	2,1
1998	2183,6	117,6	5,4	45,0	2,1
1999	2229,3	118,9	5,3	44,0	2,0
2000	2252,5	119	5,3	44,2	2,0
2001	2303,5	115,4	5,0	42,5	1,8
2002	2338,1	108,7	4,6	41,8	1,8
2003	2359,6	103,1	4,4	41,7	1,8

Kansantalouden investoinneista maatalouden osuus on vaihdellut 3,0 prosentista 3,9 prosenttiin ajanjaksolla 1991-2003. Elintarviketeollisuuden osuus investoinneista on vaihdellut 1,4 prosentin ja 3,1 prosentin välillä. Maatalouden investoinnit ovat olleet suurimmillaan vuosina 2002 ja 2003 noin miljardi euroa. Elintarviketeollisuuden investoinnit ovat vaihdelleet 0,3 ja 0,5 mrd. euron välillä.

Maatalouden ja elintarviketeollisuuden työllisten määrä oli vuonna 2003 noin 150 000 henkeä, kun se vuosikymmenen alussa oli vajaa 230 000 henkeä. Kansantalouden kaikista työllisistä näiden alojen osuus oli 6,2 prosenttia vuonna 2003. Vuonna 1991 osuus oli 3,6 prosenttiyksikköä suurempi. EU-jäsenyyden aikana maatalouden työvoimaosuus on laskenut 2,4 prosenttiyksikköä. Elintarviketeollisuuden työvoimaosuus on laskenut tasaisesti 1990-luvun alusta alkaen 55 000:sta vajaaseen 42 000 henkeen vuoteen 2003 mennessä. Vaikka maatalouden ja elintarviketeollisuuden työllisten määrä on laskenut reilun vuosikymmenen aikana voimakkaasti, niiden merkitys työllistäjänä on edelleen suuri. Maatalouden osuus työllisistä oli 4,6 prosenttia vuonna 2003 eli huomattavasti sekä investointi- että kansantuoteosuutta suurempi. Maaseudulla maatalouden merkitys työllistäjänä on keskeinen. Elintarviketeollisuuden osuus työllisistä vuonna 2003 oli 1,8 prosenttia, joka sekin oli suurempi kuin sen osuus kansantuotteesta.

3.1.1. Maataloustuotanto ja sen muutokset

Maataloustuotannon määrät kehittyivät Suomessa vuodesta 1990 vuoteen 2004 vakaasti (Taulukko 2). Maidontuotanto pysyi EU-jäsenyyden alkuvuosina 2 300 milj. litran tuntumassa, jossa se oli jo ennen jäsenyyttä. Tämän vuosituhatosen alkuvuosina maidontuotanto nousi lähelle 2 400 miljoonaa litraa, jonka jälkeen tuotanto on jälleen vakiintunut entiselle 2 300 miljoonan litran tasolle. Kananmunien kokonaistuotanto oli ennen EU-jäsenyyttä runsaat 70 miljoonaa kiloa vuodessa, josta se on vähitellen laskenut alle 60 miljoonan kilon tasolle.

Lihan kokonaistuotanto oli 377 miljoonaa kiloa vuonna 2004 eli noin 40 miljoonaa kiloa suurempi kuin vuonna 1990. Vuosikymmenen keskivaiheilla lihan kokonaistuotanto oli alhaisimmillaan, jolloin vuosituotanto oli 310 miljoonan kilon tuntumassa. Lihan kokonaistuotannon rakenne on muuttunut selvästi. Naudanlihan tuotanto on pudonnut selvästi ja on nykyään noin 90 miljoonaa kiloa vuodessa. Sen sijaan siipikarjanlihan tuotanto on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 1990 siipikarjanlihaa tuotettiin 33 miljoonaa kiloa ja tuotanto oli vuonna 2004 noin 87 miljoonaa kiloa. Sianlihan vuosittainen tuotanto oli alimmillaan vuonna 1995 vain 168 miljoonaa kiloa. Vuoteen 2004 mennessä sianlihan vuosittainen tuotanto oli kohonnut 198 miljoonaa kiloon. Lampaanlihan tuotanto on Suomessa vähäistä. Vuonna 2004 lampaanlihaa tuotettiin 0,6 miljoonaa kiloa eli vain puolet vuoden 1990 määrästä. Poninlihan tuotanto on pysytellyt noin kahden miljoonan kilon tasolla ajoittaisista hintaongel-

mista huolimatta. Hevosenlihan tuotantomäärä on laskenut alle kolmannekseen vuoden 1990 määrästä. Vuonna 2004 hevosenlihaa tuotettiin vain noin 0,1 miljoonaa kiloa.

Sääoloista johtuen kasvinviljelytuotannon määrä vaihtelee vuosittain. Katovuosina 1998 ja 1999 viljojen kokonaissato jäi selvästi alle kolmen miljardin kilon. Pääosa Suomen viljasadosta on rehuviljaa, jota normaaleina vuosina saadaan runsas kolme miljardia kiloa. Leipäviljasta pääosa on vehnää. EU-jäsenyyden vaikutusta viljojen tuotantomäärään on vaikea arvioida vuosittaisten satovaihteluiden johdosta. EU-jäsenyyden aikana vilja-ala on kuitenkin kasvanut. Kasvanut vilja-ala ei ole lisännyt tuotantomääriä, sillä alentuneet viljan hinnat ja kohonneet tuotantopanosten hinnat sekä ympäristöohjelman vaatimukset ovat alentaneet tuotannon voimaperäisyyttä ja hidastaneet satotason kasvua.

Taulukko 2. Maatalouden tuotantomäärien kehitys (milj. kg) 1990-2004.

	1990	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Maito, milj. l	2 600	2 316	2 296	2 301	2 294	2 325	2 371	2 378	2 376	2 323	2 304
Naudanliha	118	107	96	99	93	90	91	90	91	96	91
Sianliha	187	171	168	180	185	182	173	174	184	193	198
Lampaanliha	1,1	1,5	1,6	1,3	1,2	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Siipikarjanliha	33	39	43	53	61	66	64	76	83	84	87
Hevosenliha	0,7	0,9	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1
Liha yhteensä	338	318	306	332	340	339	328	339	357	371	377
Kananmunat	76	72	75	67	64	59	59	57	55	56	60
Vehnä	627	317	380	464	397	254	538	489	569	679	782
Ruis	244	22	58	47	49	24	108	64	73	73	62
Ohra	1 720	1 858	1 764	2 004	1 316	1 568	1 985	1 786	1 739	1 697	1 725
Kaura	1 662	1 150	1 097	1 243	975	990	1 413	1 287	1 508	1 295	1 002
Vilja yhteensä	4 253	3 325	3 298	3 758	2 738	2 836	4 044	3 626	3 888	3 744	3 615
Öljykasvit	117	108	128	93	64	88	71	101	103	94	75
Sokerijuurikas	1 125	1 097	1 110	1 360	892	1 172	1 046	1 105	1 066	892	1 064

Lähde: MMM:n tietopalvelukeskus

Sokerijuurikkaan tuotannon viljelyala ei ole oleellisesti muuttunut sopimustuotannosta johtuen. Sen sijaan tuotannon määrä on vaihdellut 890 miljoonasta kilosta 1 360 miljoonaan kiloon.

Öljykasvien tuotantomäärä on EU-jäsenyyden aikana pudonnut huomattavasti ja vuonna 2004 öljykasveja tuotettiin 75 miljoonaa kiloa. Tuotantomäärät nousivat 1990-luvun alkupuoliskolla useana vuotena yli 120 miljoonan kilon.

Luonnonmukaisesti viljeltyjen tilojen ja peltoalan määrä on kasvanut vuosien 1990-2004 aikana moninkertaiseksi. Erityisen nopeaa kehitys on ollut EU-jäsenyyden aikana, kun käytössä on ollut ympäristötukijärjestelmään kuuluva luonnonmukaisen tuotannon tuki. Vuonna 2004 luomuala oli noin 7 % viljellystä peltoalasta. Alueellisesti eniten luonnonmukaisesti viljeltyjä peltoja on Pohjanmaalla, Pirkanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla. Luonnonmukaisesti viljelevien tilojen lukumäärä ja peltoala pieneni jonkin verran vuonna 2005.

Taulukko x. Luomutilojen viljelyala, lukumäärä ja koon kehitys 1990-2004.

Lähde: KTTK

	1990	1995	2000	2004
Luomuala,yhteensä ha	6 726	44 695	147 423	162 023
Luomutiloja, kpl	671	2 793	5 225	4 434
Tilakoko, ha/tila	10,1	16,0	28,2	33,2

Luonnonmukainen kotieläintuotanto ja samalla luonnonmukaisesti tuotettujen kotieläintuotteiden määrä on kehittynyt heikosti. Eläintiloja oli vuonna 2004 yhteensä 386 kappaletta. Vuonna 2005 luonnonmukaisen kotieläintuotannon valvontaan liittyi kuitenkin 75 uutta tilaa, minkä arvioidaan osittain johtuvan luonnonmukaisen kotieläintuotannon tukijärjestelmän käyttöön otosta. Luomukotieläintiloilla tuotetaan lähinnä maitoa, naudanlihaa ja kananmunia.

Luomuelintarvikkeiden valmistuksen, pakkaamisen ja maahantuonnin rekistereihin kuului vuonna 2004 yhteensä 425 toimijaa. Luomutuotteiden tarjonta laajentui koko 1990-luvun ajan. Viime vuosina valikoimat eivät enää ole merkittävästi kasvaneet. Luomutuotteiden osuus elintarvikkeiden vähittäismarkkinoista on noin 1 %. Vuonna 2004 luomutuotteiden markkinaosuus tuoteryhmän myynnin arvosta oli suurin hiutaleilla (6 %), ruokaöljyllä (5,7 %), kananmunilla (5 %) ja jauhoilla (4,2 %).

3.1.2. Maatalouden hinta -, tulo - ja kannattavuuskehitys

EU-jäsenyyden seurauksena maataloustuotteiden markkinahinnat alenivat huomattavasti rajasuojan poistuttua vuonna 1995 (Taulukko 3). Markkinahintojen lasku vuodesta 1994 vuoteen 1995 vaihteli tuotekohtaisesti runsaasta 30 prosentista lähelle 70 prosenttia. Hintojen lasku oli suurin kananmunilla, mutta kananmunien hinta on jäsenyyden aikana myös noussut suhteellisesti eniten, yli 56 prosenttia. Kuitenkin vuoden 2004 hinta oli 39 prosenttia alle vuoden 1994 hinnan.

Maidon tueton tuottajahinta laski jäsenyyden seurauksena runsaat 31 prosenttia. Jäsenyysaikana maidon hinta on noussut vajaan prosentin. Sianlihan ja siipikarjanlihan tuottajahinnat alenivat jäsenyyden alussa noin puoleen. Siipikarjanlihan hinta on noussut 11 prosenttia jäsenyyden aikana, mutta vuoden 2004 hinta oli kuitenkin 40 prosenttia alle vuoden 1994 hinnan. Naudanlihan hinta laski jäsenyyden johdosta lähes 41 prosenttia ja jäsenyyden aikana hinta on laskenut edelleen 10 prosenttia.

Leipäviljojen markkinahinnat putosivat jäsenyyden seurauksena noin 60 prosenttia ja rehuviljojen hinnat putosivat suurin piirtein puoleen. Jäsenyyden aikana viljojen hintataso on koko ajan alentunut ja erityisen selvästi vuonna 2000 interventiohintojen laskiessa Agenda 2000 -uudistuksen seurauksena.

Taulukko 3. Maataloustuotteiden hintamuutokset EU-jäsenyyden seurauksena ja aikana.

	Markkinahinnat			Hintamuutos, %		
	1994	1995	2004	94/95	94/04	95/04
Kotieläintuotanto						
maito, c/l	47,77	32,80	33,00	-31,3	-30,9	0,6
nliha, €/100kg	410,38	242,53	219,10	-40,9	-46,6	-9,7
lehmä, €/100kg	372,54	208,55	124,40	-44,0	-66,6	-40,4
sianliha, €/100kg	269,94	133,04	120,00	-50,7	-55,5	-9,8
siipik.liha, €/100kg	203,00	102,09	123,10	-49,7	-39,4	20,6
kananmunat, €/100kg	143,63	47,60	74,40	-66,9	-48,2	56,3
Kasvituotanto						
vehnä, €/t	358,24	146,32	119,81	-59,2	-66,6	-18,1
ruis, €/t	423,83	149,69	120,91	-64,7	-71,5	-19,2
mallasohra, €/t	306,10	142,96	134,70	-53,3	-56,0	-5,8
rehuohra, €/t	264,06	122,78	106,51	-53,5	-59,7	-13,2
rehukaura, €/t	248,92	117,73	87,32	-52,7	-64,9	-25,8

Lähde: MMM:n tietopalvelukeskus

Maa- ja puutarhatalouden kokonaistuotto oli ennen EU-jäsenyyttä runsaat 4,2 miljardia euroa (taulukko 4). Jäsenyyden alkuvuosina kokonaistuotto laski 3,7 miljardin euron tasolle, putosi alle 3,6 miljardin euron vuosina 1998-1999 ja oli 4,0 miljardia euroa vuonna 2004. EU-jäsenyyden aiheuttama huomattavin muutos kokonaistuoton noin 0,4 miljardin euron laskun ohella on kokonaistuoton rakenteen muuttuminen, sillä tukien osuus kokonaistuotosta kasvoi ja markkinatuoton laski.

Ennen EU-jäsenyyttä maatalouden kokonaistuotosta tuli markkinatuottona noin 80 prosenttia, mutta jäsenyyden jälkeen markkinatuoton osuus on laskenut runsaaseen 50 prosenttiin. On kuitenkin huomattava, että ennen EU-jäsenyyttä maataloustuotteiden rajasuojalla oli hi-natukivaikutus. Markkinatuoton alentumista 3,4 miljardista eurosta 2,1 miljardiin euroon on kompensoinut maatalouden tulotukien nousu. Ennen EU-jäsenyyttä maataloustukien määrä kokonaislaskelmassa oli 0,7 miljardia euroa, kun vuonna 2004 tukien määrä kokonaislaskelmassa on 1,8 miljardia euroa.

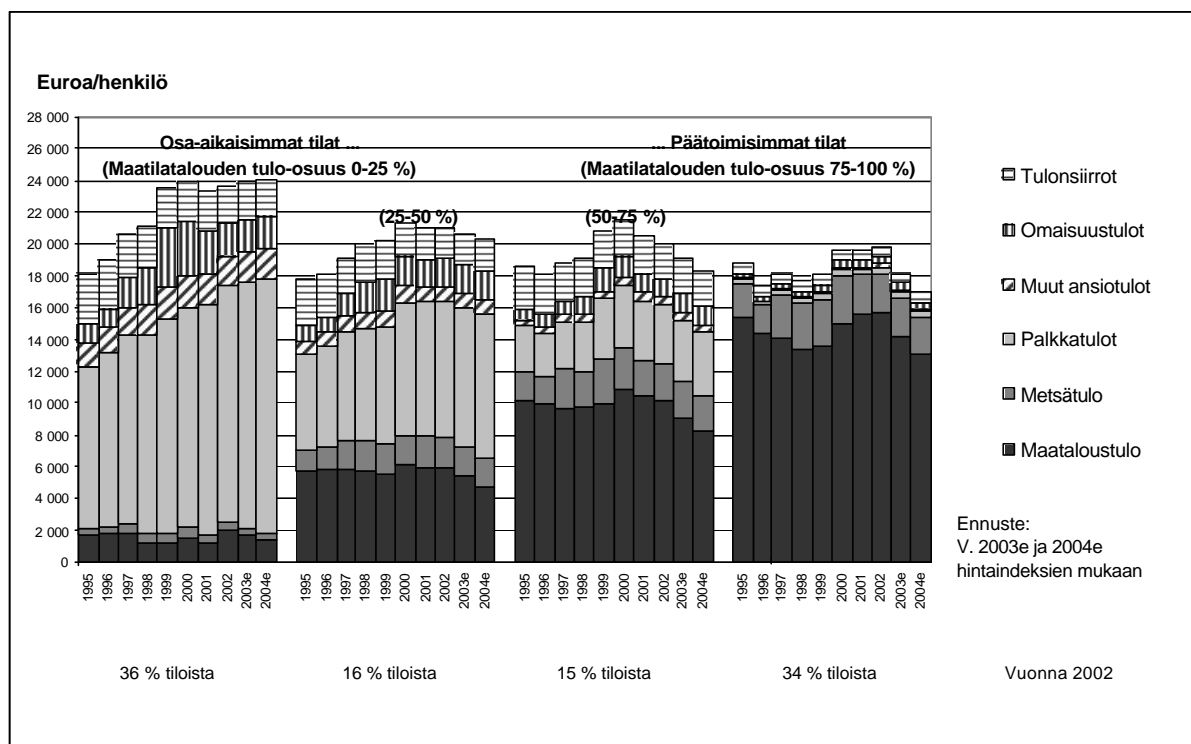
Taulukko 4. Maa- ja puutarhatalouden kokonaislaskelma vuosina 1992-2004e.

	1992-1994 keskim.	1995	1999	2001	2002	2003	2004*
Kokonaistuotto, mrd. euroa							
- markkinatuotot	3,4	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
- tuet	0,7	1,8	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8
- muut tuotot	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kokonaistuotto yhteensä	4,2	3,8	3,5	3,8	3,9	3,9	4,0
- poistot, korot ja vuokrat	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
- muut kustannukset	1,9	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9
Kustannukset yhteensä	3,0	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9
MAATALOUSTULO	1,2	1,2	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1

Lähde: MTT Taloustutkimus

Maatalouden kustannukset ovat EU-jäsenyyden aikana nousseet kokonaistasolla vuoden 1995 noin 2,5 miljardista eurosta 2,9 miljardiin euroon vuoteen 2004 mennessä. Keskimääräistä nopeampaa kustannusten nousu on ollut mm. kasvinsuojelun, energiakustannusten ja palkkakustannusten osalta.

Maa- ja puutarhatalouden kokonaislaskelma kuvaa kokonaistason tulokehitystä. Siitä ei voi suoraan päätellä tilojen kokonaistulon kehitystä, sillä tilojen määrä muuttuu rakennekehityksen myötä. Lisäksi viljelijöillä on usein muita maatalouden ulkopuolisia tulonlähteitä. Kuvassa 2 on esitetty osa-aikaisimpien ja päätoimisimpien tilojen tulot viljelijää ja puolisoa kohti laskettuna. Luonnollisten henkilöiden tilat on ryhmitelty maa- ja metsätalouden tuloosuuden perusteella viljelijäpuolisoiden kokonaistuloista siten, että osa-aikaisimmilla tiloilla maa- ja metsätalouden tulot ovat alle 25 % ja päätoimisimmilla tiloilla yli 75 % viljelijäpuolisoiden kokonaistuloista. Verotuksen tulotietojen mukaan viljelijäpuolisoiden kokonaistulot ovat kasvaneet maatilojen ulkopuolisten palkkatulojen kehityksen kautta. Tuotanto-olojen ja tukiratkaisuiden mukaan maataloustulo on vaihdellut ja viimeisimpien ennakkotietojen mukaan se on selkeästi alentunut. Vuosina 1995-2003e päätoimisimpien tilojen maataloustulo on laskenut reaalisesti keskimäärin 0,8 % vuodessa, vaikka niiden koko on kasvanut peltoalalla mitattuna puolitoistakertaiseksi. Vuoden 2004 ennakkotieto huomioiden maataloustulon vuosimuutosprosentti on ollut -1,7 %. Osa-aikaisimmilla tiloilla viljelijäpuolisoiden palkkatulot ovat reaalisesti kasvaneet keskimäärin 5,2 prosenttia vuodessa. Erityisesti kasvintuotantotiloilla on hakeuduttu maatilojen ulkopuolelle palkkatyöhön. Palkkatulojen kasvaminen johtuu myös palkansaajien maataloustuottajia paremmasta tulokehityksestä.



Kuva 2. Viljelijäpuolisoiden kokonaistulot (euroa/henkilö) maatilatalouden tulo-osuuden mukaan vuosina 1995-2004e (vuoden 2001 tasossa). Osa-aikaisimmilla tiloilla maatilatalouden tulo-osuus on alle 25 % ja päätoimisimmilla tiloilla yli 75 % viljelijäpuolisoiden kokonaistuloista (MTT Taloustutkimus).

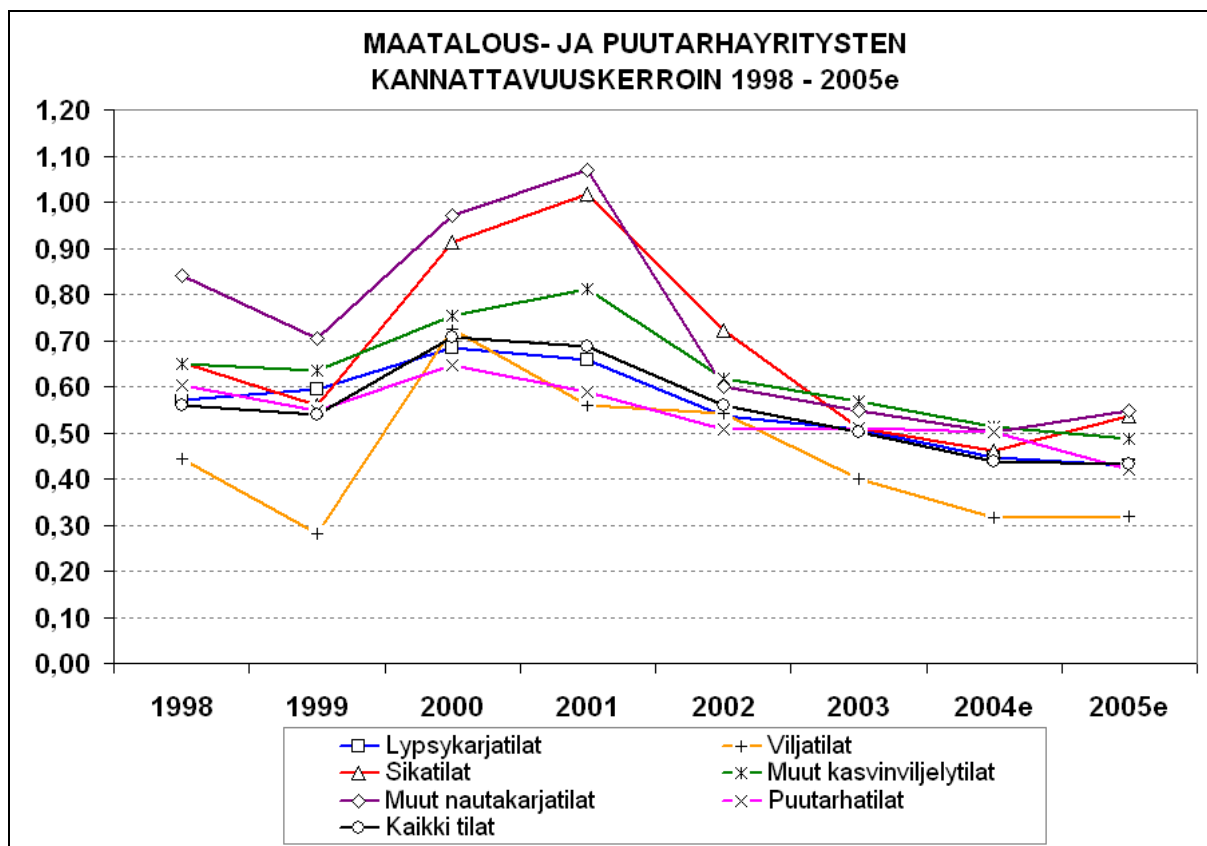
Päätoimisimmilla tiloilla viljelijäpuolisoiden kokonaistulojen reaalin muutos vuosina 1995-2004e on ollut keskimäärin -1,0 %. Sääolot samoin kuin tukiratkaisut ovat vaikuttaneet eniten päätoimisimpien tilojen tulokehitykseen. Osa-aikaisimpien tilojen ryhmässä kokonaistulojen reaalisten vuosimuutosten on ennakoitu olevan vuosina 1995-2004e keskimäärin 3,3 %. Tilaryhmässä, jossa maatilatalouden tulo-osuus oli 25-50 %, kokonaistulojen reaalin vuosimuutos oli 1,5 % ja tulo-osuusryhmässä 50-75 % kokonaistulojen vuosimuutosprosentti oli nolla.

Päätoimisimmilla tiloilla on investoitu maatalouteen eniten ja lisäksi ne ovat suurimpia ja kotieläinvaltaisimpia.

Tulokehityksen ohella on tärkeää tarkastella maataloustuotannon kannattavuuskehitystä, koska kannattavuus on yritystoiminnan jatkumisen keskeinen taloudellinen edellytys. Maatilatalouden kannattavuuskehitystä voidaan luotettavimmin tarkastella maatalouden kannattavuuskirjanpitoaineistoon perustuvalla vertailulla, koska aineiston tulokset on painotettu edustamaan kaikkia tiloja. Kannattavuuskirjanpito sisältää tiedot myös viljelijäperheen tekemän työn määrästä, jolloin tilojen tuotantotoiminnan kannattavuus voidaan määrittää. Seuraava tarkastelu perustuu lakisääteisesti tuotettavaan MTT taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitoaineistoon, joka muodostaa Suomen osuuden EU:n FADN-järjestelmästä.

Kannattavuuden kehitystä on tarkasteltu seuraavassa kannattavuuskertoimella, joka osoittaa samanaikaisesti sekä viljelijäperheen työlle että maatalouteen sijoitetulle omalle pääomalle saadun korvauksen. Jos kannattavuuskerroin on alle yksi, viljelijäperhe ei ole saanut työleen ja sijoitetulle omalle pääomalle tavoitteeksi asetettua korvausta. Oman pääoman tuotto-tavoitteena on 5 prosentin korko koko tarkastelujakson ajan ja viljelijäperheen palkkavaatimus kasvoi 7,06 eurosta 11,3 euroon tunnilta vuodesta 1998 vuoteen 2003.

Kannattavuuskerroin saadaan, kun maataloustulo jaetaan oman työn palkkavaatimuksen ja oman pääoman korkovaatimuksen summalla.



Kuva 3. Maatalous- ja puutarhayritysten kannattavuuden kehitys 1998-2005e. (Lähde: MTT Taloustutkimus, kannattavuuskirjanpito).

Kuvassa 3 maatalous- ja puutarhayritysten keskimääräinen kannattavuus on kuvattu 1998-2005e tuotantosuunnittain. Vuodet 1998 - 2003 ovat toteutuneita ja 2004e-2005e ennusteita. Kannattavuudessa on ollut runsaasti vaihtelua sekä yksittäisten tuotantosuuntien sisällä että koko maan tasolla.

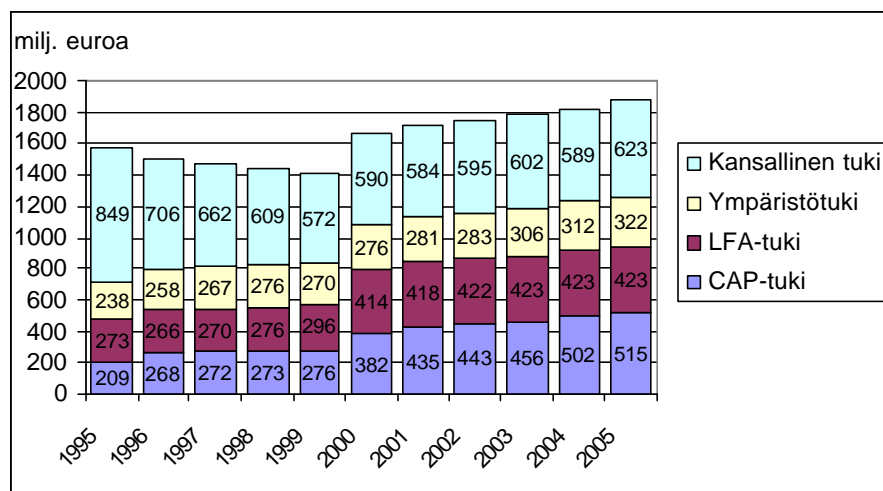
Maatalous- ja puutarhatilojen keskimääräinen kannattavuuskerroin on ollut likimain joka vuosi ja kaikissa tuotantosuunnissa alle yhden, joten maataloustulo ei ole kattanut oman pääoman korko- ja oman työn palkkavaatimusta. Tilojen kannattavuuskerroin oli tarkastelua-ajanjaksolla korkeimmillaan vuonna 2000, jolloin se oli keskimäärin 0,71. Vuonna 2003 kannattavuuskerroin oli tiloilla keskimäärin enää 0,50.

Yksi keskeisimpiä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita on maatalouden myönteinen tuottavuuskehitys. Se on myös kansantalouden kasvun edellytys. Tuottavuus tarkoittaa tuotannon määrän ja tuotannossa käytettyjen tuotantopanosten määrän suhdetta. Tuottavuuden parantuminen kertoo, että tuotantopanokset pystytään muuntamaan tuotoksiksi aikaisempaa tehokkaammin.

Suomen koko maataloudessa tuotettiin vuonna 2004 samalla panosmäärällä noin 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 1992. Vuodesta 1992 vuoteen 2004 maatalouden tuottavuus nousi keskimäärin 0,95 prosenttia vuodessa. Taloudellisen toimintaympäristön muutos ei ole kiihdyttänyt maatalouden tuottavuuskehitystä toivotulla tavalla. EU:n yhteismarkkinoilla Suomen maatalouden kilpailukyvyyn paraneminen edellyttäisi nopeampaa tuottavuuskasvua. Tuotantosuunnitaisessa tarkastelussa kotieläintilojen tuottavuuskehitys on ollut positiivista ja kasvinviljelytilojen negatiivista. Kasvinviljelytilojen tuottavuuden heikkenemisessä satojen kasvun hidastuminen on ollut keskeinen tekijä. Sen sijaan kotieläintiloilla tuotteiden ja panosten hintasuhteet ovat olleet sellaiset, että tuotannon tehostamiseen on ollut kannusteita.

3.1.3. Maataloustuki Suomessa

Suomen maatalouden tukijärjestelmän perusta on muodostunut vuodesta 1995 Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista tukimuodoista. Tukien kokonaismäärä oli vuonna 2004 noin 1,8 miljardia euroa, mikä on 44 % maa- ja puutarhatalouden kokonaistu- losta. Kuvassa 4 on esitetty CAP-, ympäristö-, LFA- ja kansallisten tukien euromäärät Suomen EU-aikana.



Kuva 4. Maataloustuet vuosina 1995-2005e. Lähde: Tike.

Maatalouden tuki muodostuu sekä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan säännösten perusteella maksettavista tuista että Suomen kansallisista varoista maksamista kansallisista tuista. Yli puolet maatalouden saamista tuista on kansallisesti rahoitettuja ja 42 % tulee EU:n maatalousbudjetista. Kansalliset tuet perustuvat Suomelle ja osin myös Ruotsille EU-jäsenyysneuvotteluissa myönnettyihin poikkeusjärjestelyihin, joilla haluttiin turvata pohjoisen maatalouden asema unionin jäsenenä. Suomen epäsuotuisista luonnonoloista johtuen tuilla on maataloutemme tulonmuodostuksessa tärkeä merkitys. Seuraavassa on kuvattu maatalouden eri tukimuodot lyhyesti.

EU:n yhteiset tukimuodot

CAP-tuet ovat EU:n kokonaan rahoittamia tukia, joita maksetaan maataloustuottajille tarkoituksena korvata maataloustuotteiden alentuneista hinnoista aiheutuneita tulonmenetyksiä. Hintoja alennettiin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP, Common Agricultural Policy) uudistuksen yhteydessä vuonna 1992 sekä Agenda-2000-uudistuksen yhteydessä. Peltoalan ja kotieläinten määrän perusteella maksettavilla CAP-tuilla on merkittävä asema yhteisessä maatalouspolitiikassa. CAP-tukia maksetaan vielä vuonna 2005 joko viljeltyyn pinta-alaan tai tuottajan pitämään eläinmäärään perustuen. CAP-tukien osuus Suomen maataloudelle maksettavasta tuesta oli 25 % vuonna 2004.

Pinta-alaperusteisesta peltokasvien CAP-tuesta suurin osa maksetaan viljalle. Muita peltokasvien hehtaari-perusteiseen CAP-tukeen oikeuttavia kasveja ovat valkuaiskasvit, öljykasvit ja öljypellava. Säilörehunurmelle on vuodesta 2000 alkaen myönnetty tukea niissä jäsenvaltioissa, joissa ei viljellä maissia. Lisäksi vuonna 2001 CAP-tuki laajennettiin koskemaan myös kuitupellavaa ja hamppua.

Kotieläinten määrän perusteella maksettavat CAP-kotieläintuet koostuvat sonni-, emolehmä-, uuhi-, laajaperästämis- ja teuraspalkkioista sekä uudesta maitopalkkiosta. Peltokasvien CAP-tuki määräytyy alueiden historiallisten viitesatojen perusteella. Tuki on 63 euroa tonnilta kerrottuna vastaavalla alueen viitesadolla. Lisäksi Suomessa maksetaan viljalle, öljykasveille, kuitupellavalle ja kuituhampulle peltokasvien lisätukea eli kuivauskorvausta 24 euroa viitesatotonnilta.

Ympäristötuella ja luonnonhaittakorvauksella on merkittävä asema ympäristönäkökohdat ja luonnonolot huomioon ottavan maataloustuotannon ylläpitämisen kannalta koko Suomessa ja perustoimeentulon turvaajana. Suomessa maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus sisältyvät EU-osarahoitteiseen horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelmaan. Ympäristötuen päämääränä on maatalous- ja puutarhatuotannon harjoittaminen kestävästi niin, että tuotanto kuormittaa ympäristöä nykyistä vähemmän, luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden kulttuurimaisemien säilyminen turvataan ja tuotannon harjoittamisedellytykset säilyvät hyvinä myös pitkällä aikavälillä.

Ympäristötuella korvataan viljelijöille ympäristönsuojelu- ja maisemanhoitotoimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia ja tulonmenetyksiä. Tuki kannustaa jatkamaan viljelyä, tuottamaan laadukkaita ja puhtaita elintarvikkeita sekä osaltaan myös ylläpitämään elinvoimaista maaseutuympäristöä. Vuonna 2004 Suomessa 93 prosenttia viljelijöistä oli sitoutunut ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteisiin. Vuonna 2003 valmistuneen horisontaalisen maaseudun kehittämissuunnitelman väliarvioinnin mukaan perus- ja lisätoimenpiteillä on kyetty luomaan lähes kaikkia viljelijöitä koskeva ravinteiden vähentämisen perustaso. Ympäristötuen vaikutukset näkyvät tällä hetkellä ravinteiden käyttömäärien vähenemisenä ja peltomaassa ravinteiden pitoisuuksien kasvun taittumisenä. Pientareet ja suojakaistat ovat kasvaneet, ja myös suojavyöhykkeiden perustamiseen ympäristötuen merkitys on ollut suuri. Ympäristöohjelman kattavuus ja ravinteiden käytön vähentyminen eivät ole vielä merkittävästi näkyneet esimerkiksi rannikkoalueiden veden laadussa. Viime vuosien ympäristötoimenpiteet näkyvät viiveellä.

Yksi ympäristötuen erityistukisopimuksista on luonnonmukaisen tuotannon tuki. Luomusopimuksiin käytetään noin puolet erityistukisopimuksiin varatuista määrärahoista. Tuen avulla on kyetty kasvattamaan luonnonmukainen tuotantoala moninkertaiseksi vuoden 1995 tasoon verrattuna. Samalla on luotu tuotantopotentiaalia, jonka turvin luomutuotteiden valikoima markkinoilla on lisääntynyt. Vuonna 2005 käyttöön otetun luonnonmukaisen kotieläintuotannon tuen odotetaan lisäksi kannustavan viljelijöitä siirtämään myös tilalla harjoit-

tettu kotieläintuotanto luonnonmukaiseksi ja lisäävän näin myös kotieläintuotteiden määrää luomumarkkinoilla.

Luonnonhaittakorvauksen yleisenä tavoitteena on korvata niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat maan pohjoisesta sijainnista eli lyhyestä kasvukaudesta ja alhaisesta lämpötilasta sekä harvaan asutun maan väestöpohjan kapeudesta aiheutuvista kustannuksista, jotka vaikeuttavat maaseudulla kaikkea yritystoimintaa ja siten maaseudun elinvoimaisuuden ylläpitämistä. Korvauksen avulla ylläpidetään asuttua ja hoidettua maaseutua sekä ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa maataloustuotantoa. Tukijärjestelmän piirissä oli 96 prosenttia Suomen maatiloista ja peltoalasta vuonna 2004. Luonnonhaittakorvauksen ansiosta tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön noudattaminen on vakiintunut ja käsitykset tavanomaisesta hyvästä maatalouskäytännöstä ovat tulleet yhdenmukaisemmiksi.

Kesäkuussa 2003 Euroopan unionin maatalousministerit pääsivät sopuun EU:n maatalouspolitiikan uudistuksesta. Sen tarkoituksena on irrottaa tukia tuotannosta. Näin tukien taso pysyy vakaana, vaikka tuotannon määrä ja hinnat vaihtelisivat. Suurin osa EU:n kokonaan rahoittamista peltokasvi- ja eläintuista irrotetaan tuotannosta ja siirretään uuteen tilatukijärjestelmään. Suomessa tilatukijärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2006. Suomessa siirrytään ns. yhdistelmämalliin, jossa viljelijän tukioikeus muodostetaan alueellisesta tasatukiosasta ja tilakohtaisesti määräytyvästä lisäosasta. Tasatukiosan kautta maksetaan noin 80 prosenttia EU:n maksamista suorista tuista eli CAP-tuista vuodesta 2006 alkaen. Tasatukiosaan siirretään peltokasvien tuki kokonaisuudessaan, mukaan lukien peltokasvien lisätuki, alkuvaiheessa noin 30 prosenttia maidon EU-tuesta ja 10 vuoden kuluessa 100 prosenttia sekä pääosa nautatuista. Tämän lisäksi tasatukiosaan siirretään puolet uuhipalkkiosta ja osa siementuotannon tuista. Jatkossa tuotantoon sidotut tuet ovat edelleen merkittävä elementti etenkin naudanlihatiloilla.

Kansalliset tuet

Kansallisen tukijärjestelmän tavoitteena on täydentää EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukijärjestelmää, turvata maatalouden toimintaedellytykset eri tuotantosuunnissa ja alueilla sekä edesauttaa maaseudun elinvoimaisuuden säilymistä. Kansallinen tukijärjestelmä muodostuu neljästä päätukimuodosta, joita ovat ympäristötuen kansallinen lisäosa, luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa, Etelä-Suomen kansallinen tuki ja Keski- ja Pohjois-Suomessa maksettava pohjoinen tuki. Suurin osa investointituista ja nuorten viljelijöiden tuista maksetaan kansallisista varoista. Näiden lisäksi maksetaan myös eräitä muita kansallisia tukia, kuten perunantuotannon kansallista tukea.

Vuodesta 2004 lähtien kasvinviljelyn kansallinen tuki on maksettu ympäristötuen kansallisenä lisäosana. *Ympäristötuen lisäosa* myönnetään vain tukialueilla A ja B samalle alalle, jolle maksetaan ympäristötukea ja jolla noudatetaan ympäristötuen sitomusehtoja. Lisäosan kokonaismäärä vuodelle 2005 on enintään 55 miljoonaa euroa.

Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa otettiin käyttöön vuonna 2005. Kansallinen lisäosa on yhteisön osarahoittamaa luonnonhaittakorvausta täydentävä tukimuoto, joka kohdistetaan erityisesti kotieläintiloille. Lisäosan pohjaosaa maksetaan osarahoitettuun luonnonhaittakorvaukseen oikeutetulle peltoalalle. Lisäksi kotieläintilojen osarahoitettuun luonnonhaittakorvaukseen oikeutetulle peltoalalle maksetaan kotieläinrotusta. Kotieläintila määritellään siten, että tilan eläintiheyden on oltava vähintään 0,4 eläinyksikköä tukikelpoista peltohehtaaria kohden tai tilalla on vähintään 10 eläinyksikköä koko sitomuskauden ajan edellyttäen, että tilan eläintiheys tässä tapauksessa on vähintään 0,2 ey/ha.

Tilan eläinyksiköiden määränä tuotantosuuntaa määritettäessä käytetään ensimmäistä sitoumusvuotta edeltävän vuoden eläinmäärää edellyttäen, että tuotanto jatkuu myös ensimmäisenä sitoumusvuonna. Peltoalana käytetään ensimmäisen sitoumusvuoden peltoalaa. Vuonna 2005 uuden LFA -sitoumuksen antavilla tiloilla käytetään siis vuoden 2004 eläinmäärää ja vuoden 2005 osarahoitteisessa LFA:ssa tukikelpoista peltoalaa. Luonnonhaitta- korvauksen kansalliseen lisäosaan arvioidaan tarvittavan vuositasolla runsaat 120 milj. euroa, mistä alueiden A ja B osuus on noin 44 milj. euroa ja C-alueiden osuus runsaat 76 milj. euroa.

Etelä-Suomen kansallinen tuki perustuu Suomen liittymissopimuksen artiklaan 141. Sen mukaan:

"Jos liittymisestä aiheutuu vakavia vaikeuksia, jotka ovat yhä olemassa sen jälkeen kun 138, 139 140 ja 142 artiklan määräyksiä on sovellettu täysimittaisesti ja yhteisössä voimassa oleviin sääntöihin perustuvia muita toimenpiteitä, komissio voi antaa Suomelle [ja Norjalle] luvan myöntää tuottajille kansallisia tukia, joiden tarkoituksena on helpottaa näiden täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan."

Artikla 141 ei määrittele vakavia vaikeuksia eikä tuen kestoaikaa tai sen muotoja. Niinpä Suomen on neuvoteltava määrärajoin artiklan 141 perusteella maksettavan tuen käyttämistä komission kanssa. Vuonna 2003 saavutetun ratkaisun perusteella Suomi voi maksaa kansallisia suoria tukia ja korotettua investointitukea Etelä-Suomen kotieläintiloille sekä puutarhatuotannolle vuoden 2007 loppuun saakka.

Suomen liittymissopimuksen artikla 142 sisältää oikeuden maksaa *kansallista pohjoista tukea* 62. leveyspiirin pohjoispuolisille ja siihen rajoitetuille alueille (C-tukialueet). Suomen peltoalasta runsas 1,4 miljoonaa hehtaaria eli 55,5 prosenttia on määritelty pohjoiseen tukeen oikeutetuksi alueeksi. Maksettava pohjoinen tuki koostuu maidon tuotantotuesta, kotieläinten lukumäärän perusteella maksettavista tuista ja viljelyalaa perustuvista tuista. Pohjoinen tuki sisältää myös kasvihuonetuotannon tuen ja puutarhatuotteiden, metsämarjojen ja -sienten varastointituen sekä porojen eläinkohtaisen tuen.

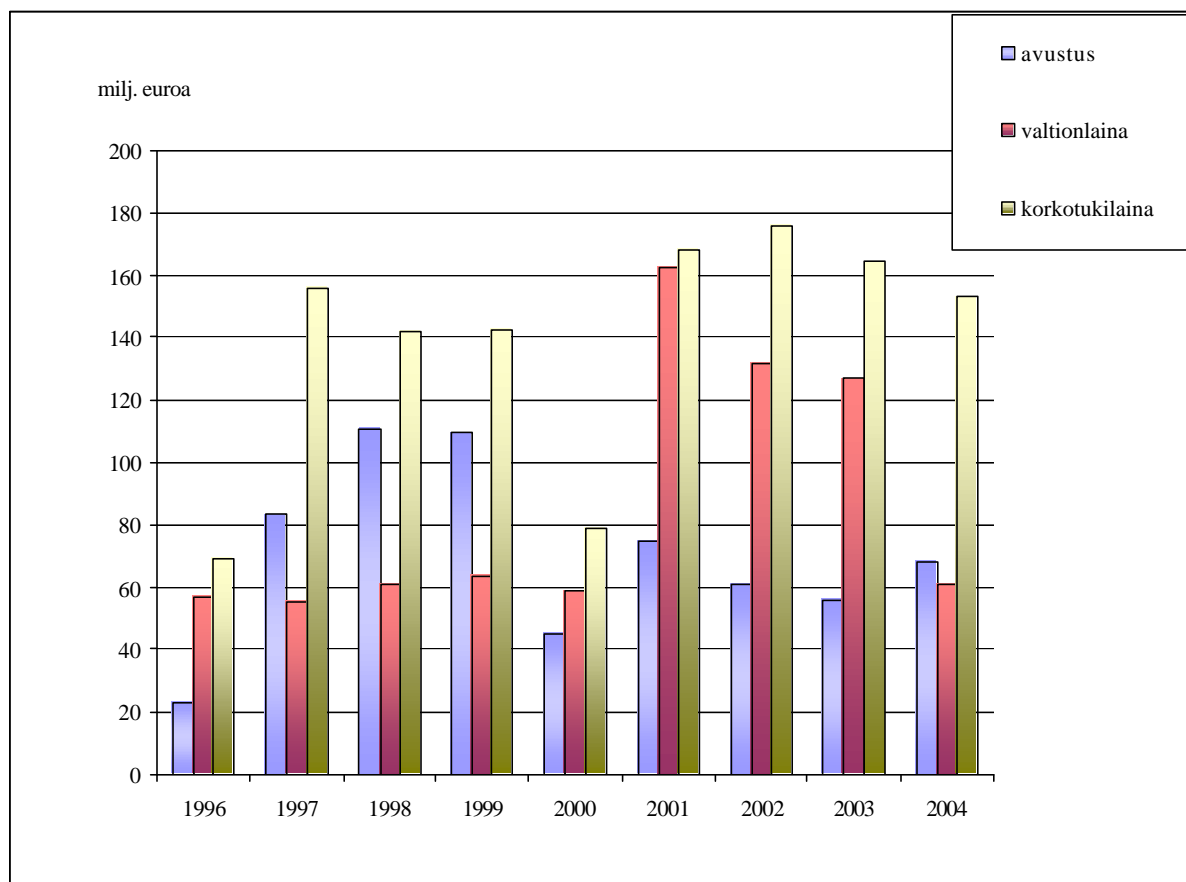
Maatalouden rakennetuet

Maatilatalouden rakenteen kehittämisen keskeisenä tavoitteena on luoda edellytykset kilpailukykyisen ja kannattavan toiminnan harjoittamiseen yrityskokoa kasvattamalla, yritystoimintaa monipuolistamalla sekä maatilojen pääomarakennetta parantamalla samoin kuin kustannuksia alentamalla. Valtion toimenpiteillä lisäksi edistetään maatilojen yhteistoimintaa ja tuotantotekijöiden järkipäistä käyttöä sekä tuetaan maatalouden ympäristönsuojelun investointeja.

Keinoja rakennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat investointituki, nuorten viljelijöiden aloitustuki ja luopumistuki. Nuorten viljelijöiden aloitustuki helpottaa tilanpitoa aloittavan nuoren viljelijän taloudellista asemaa tilanpidon alkuvaiheessa. Tilan osto johtaa yleensä nuoren viljelijän velkaantumiseen samalla, kun tilan kehittämiseen olisi panostettava. Tilakoon kasvaessa myös velkaantuminen kasvaa.

Rakennetuki on joko EU-osarahoitteista tukea tai kokonaan kansallista tukea. Rahastokaudella 2000-2006 ainoastaan tavoite 1-ohjelmaan sisältyviin maatilainvestointeihin tuki myönnetään EU-osarahoitteisena. Tuki myönnetään avustuksena ja korkotukilainan korkeutuena. Uusia valtionlainoja ei ole pääsääntöisesti ollut haettavissa vuoden 2003 jälkeen. Kuvassa 5 on esitetty myönnettyjen avustusten, valtiolainan ja korkotukilainojen määrät EU-aikana vuodesta 1996 vuoteen 2004.

Kansallinen investointituki koostuu liittymissopimuksen artiklan 141 mukaisesta ns. vakavien vaikeuksien tuesta ja muusta kansallisesta investointituesta. Laajennusinvestoinnit eivät saa johtaa kokonaistuotannon kasvuun. Investointituet maksetaan nuorille viljelijöille korotettuna. Investointituilla pyritään kehittämään maatalouden rakennetta. Yrityskoon kasvattamisella pyritään alentamaan tuotantokustannuksia siten, että tilakoon kasvaessa pääoma- ja työkustannukset alenevat tuotettua yksikköä kohti. Rahoituksen myöntämisen edellytyksenä on, että viljelijä ja hänen tilansa täyttävät tietyt tuen saamiselle asetetut ehdot.



Kuva 5. Myönnettyjen avustusten, valtiolainojen ja korkotukilainojen yhteismäärät Suomen EU-aikana.

Luopumistukijärjestelmällä turvataan maataloudesta tai porotaloudesta ennen varsinaista eläkeikää luopuvien viljelijöiden toimeentulo. Tuki maksetaan maataloudesta luopuvalle viljelijälle. Luopumistuki on tarkoitettu maatalousyrittäjille ja poronhoitajille, jotka haluavat lopettaa maataloustuotannon tai porotalouden harjoittamisen ennen varsinaista eläkeikää. Vuosina 2000-2002 voimassa ollut luopumistukijärjestelmä oli käytännössä lähinnä sukupolvenvaihdosjärjestelmä, koska peltojen vuokraus toiselle viljelijälle ei ollut luopumisvaiht

toehtona mukana. Vuonna 2004 myös peltojen vuokraus toiselle viljelijälle tuli takaisin luopumisvaihtoehtojen joukkoon.

Luopumistukijärjestelmän kehittämistä selvittänyt työryhmä jätti muistion lokakuussa 2005. Työryhmä ehdottaa, että luopumistukijärjestelmää jatkettaisiin vuosiksi 2007-2013.

3.1.4. Maatalouden rakennekehitys

Vuosien 1990-2004 aikana aktiivitulojen määrä väheni 44 prosenttia. Vuonna 2004 Suomessa oli 72 054 aktiivituloa (Taulukko 5). Vuoden 1990 noin 129 000 aktiivitulasta oli vuoteen 2004 mennessä lopettanut runsaat 55 000 tilaa. Tilalukumäärän lasku oli voimakkainta heti EU-jäsenyyden alussa, mutta viime vuosina tilamäärän lasku on tasaantunut. Huomattavaa on, että EU-jäsenyyden aikana tilojen lukumäärän lasku on kohdistunut nimenomaan kotieläintiloihin. Vuosina 1995-2004 tuotannosta poistui yhteensä runsaat 26 000 aktiivituloa, joista kotieläintiloja oli yli 22 000. Kotieläintilojen luopuminen tuotannosta onkin selvästi lisääntynyt EU-jäsenyyden aikana. Sen sijaan viljatilojen lukumäärä on alentunut huomattavasti vähemmän. Kotieläintuotannosta luopuva jatkaa usein kasvintuottajana ennen kuin luopuu kokonaan tuotannosta. Jatkossa tilamäärän odotetaan edelleen laskevan, sillä Elintarviketiedon tuoreen haastattelututkimuksen mukaan kolmannes tiloista aikoo lopettaa vuoteen 2012 mennessä.

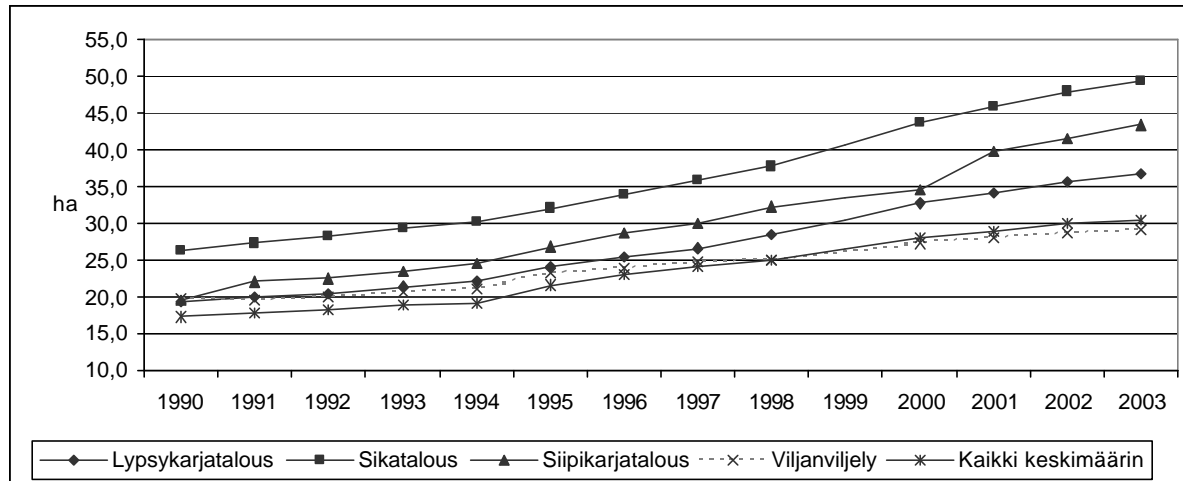
Taulukko 5. Maatilojen lukumäärän muutokset 1990-2004.

Tuotantosuunta	Tilojen lukumäärä				Tilamäärän muutos, %			
	1990	1995	2000	2004	90/95	95/00	00/04	90/04
Kotieläintuotanto								
Lypsykarja	43 564	32 480	22 913	17 490	-25	-29	-24	-60
Muu nautakarja	11 500	9 394	5 349	4 768	-18	-43	-11	-59
Sikatalous	7 081	6 249	4 316	3 401	-12	-31	-21	-52
Siipikarja	2 552	2 239	1 231	1 034	-12	-45	-16	-59
Muut kotieläintilat	2 237	3 383	2 970	3 150	51	-12	6	41
Kotieläintilat yht.	66 934	53 745	36 779	29 843	-20	-32	-19	-55
Kasvintuotanto								
Viljanviljely	35 218	29 294	27 510	28 979	-17	-6	5	-18
Puutarha	3 525	3 281	2 361	2 331	-7	-28	-1	-34
Muu kasvintuotanto	8 739	9 712	9 015	10 371	11	-7	15	19
Kasvitilat yht.	47 482	42 287	38 886	41 681	-11	-8	7	-12
Muut tilat*	14 698	3 932	4 118	530	-73	5	-87	-96
Aktiivitulat yht.	129 114	99 964	79 783	72 054	-23	-20	-10	-44

Lähde: MMM:n tietopalvelukeskus, Maatilarekisteri

* Vuodesta 1995 lähtien aktiivituloihin on luettu metsätaloutta tai muuta tuotantotoimintaa harjoittavista tiloista vain ne, joilla on peltoa viljelyksessä

Vuodesta 1990 vuoteen 2003 aktiivitulojen keskikoko on kasvanut Suomessa 17,3 peltohehtaaria 30,5 hehtaariin (Kuva 6) eli 76 prosenttia.



Kuva 6. Aktiivitulojen keskipeltoala (ha) tuotantosuunnittain vuosina 1990-2003. (Lähde: MMM:n tietopalvelukeskus).

Suuri osa tiloista kuuluu rakennekehityksestä huolimatta edelleen pieniin tiloihin. Aktiivituloista hieman alle puolella on peltoa alle 20 hehtaaria. Yli 50 peltihehtaarin tiloja on noin 16 prosenttia tiloista ja yli 100 peltihehtaarin tiloja oli aktiivitulojen kokonaismäärästä vajaa 3 prosenttia vuonna 2003. Tilat ovat kasvattaneet peltosalaa enemmän peltoa vuokraamalla kuin lisäpeltokaupoilla. Vuosina 1995-2004 aktiivitulojen viljellyn pellon alasta vuokratilojen osuus on kasvanut 22 prosentista 33 prosenttiin eli 480 000 hehtaaria 730 000 hehtaariin.

Suurten tuotantoyksiköiden osuus kokonaistuotannosta on kasvanut varsinkin sianlihan, kananmunien ja siipikarjanlihan tuotannossa. Myös maito- ja nautatiloilla tilakoko on kasvanut. Taulukossa 6 on kuvattu kotieläinten suhteellisen määrän kasvu tilaa kohti keskeisimmässä tuotantosuunnissa.

Taulukko 6. Kotieläinten suhteellinen määrä tilaa kohti keskeisimmässä tuotantosuunnissa.

	1995	1997	2000	2002	2004
Lypsykarjatalous	100	111	152	170	197
Muu nautakarjatalous	100	128	170	193	189
Sikatalous	100	132	166	190	254
Siipikarjatalous	100	146	306	317	318
Lammastalous	100	151	174	220	182

Lähde: MMM:n tietopalvelukeskus

Viljelijöiden keski-ikä on viime vuosina noussut. Maatalousyrittäjien eläkelain perusteella vakuutettujen viljelijöiden keski-ikä vuonna 1990 oli 44,4 vuotta ja vuonna 2000 keski-ikä oli 46,1 vuotta. Viljelijäväestön ikäjakaumassa suurimmat luokat sijoittuvat ikävuosien 50-55 välille, mikä johtuu ennen kaikkea siitä, että sotien jälkeen syntyneet ns. suuret ikäluokat

kuuluvat nyt tähän ikäpolveen. Nuoremmat ikäluokat ovat vuosi vuodelta pienempiä. MYEL-vakuutettujen sukupuolijakauma on selvästi vino: naisten osuus vakuutetuista on tällä hetkellä 38 prosenttia ja miesten 62 prosenttia. Lähivuosina suuret ikäluokat tulevat vähitellen eläkeikään, mikä osaltaan vaikuttaa maatalouden rakennekehitykseen.

Maataloudelle on EU-aikana ollut ominaista tuotannon keskittyminen sekä alueellisesti että tilakohtaisesti. Alueellisesti maataloustuotanto on vähitellen siirtynyt länteen ja etelään. Muutoksen nopeus vaihtelee tuotteittain ja lisäksi on huomattava, että keskittymistä on myös alueiden sisällä. Tilakohtaisesti tuotanto on keskittynyt entistä suuremmille tiloille.

3.1.5. Maatalousyrittäjän lomituspalvelut ja työterveyshuolto

Lomituspalvelut ovat osa maatalousyrittäjän henkilökohtaista sosiaaliturvaa. Niiden merkitys maatalousyrittäjän työssä jaksamisen tukena on kasvanut maatalouden rakennemuutoksen myötä, kun koitelmämäärät tiloilla ovat kasvaneet ja yrittäjien keski-ikä noussut.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) mukaisia lomituspalveluettuuksia ovat oikeus vuosilomaan ja sijaisapuun sekä mahdollisuus saada lomittaja-apua tuettuun hintaan enintään 120 tuntia vuodessa. Vuosiloma on maksuton ja sen määrä on nykyisin 24 päivää vuodessa. Sijaisapu on maksullista ja sitä annetaan, jos yrittäjä on sairauden tai muun laissa mainitun tilapäisen syyn vuoksi estynyt huolehtimasta tilan hoitoon kuuluvista välttämättömistä tehtävistään.

Vuosilomaan oikeutettuja maatalousyrittäjiä oli vuonna 1995 noin 68 000. Vuonna 2004 heitä oli enää alle 38 000.

Vakinaisten kuukausipalkkaisten maatalouslomittajien määrä vuonna 1995 oli noin 5 700 ja heistä vajaat 20 prosenttia oli osa-aikatyössä. Vuonna 2004 vakinaisia kuukausipalkkaisia lomittajia oli noin 5 200. Osa-aikatyötä tekevien osuus oli kasvanut runsaaseen 30 prosenttiin.

Maatalouslomitukseen kehittämistä selvitetään sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä. Selvitystyö valmistuu maaliskuussa 2006.

Vuoden 2004 lopussa työterveyshuoltoon oli liittynyt 37 100 maatalousyrittäjää eli 40 % MYEL-vakuutetuista maatalousyrittäjistä. Liittyneiden osuus on noussut kahdeksan prosenttiyksikköä vuodesta 1999 lähtien.

Melan tilakäyntirekisteriä on pidetty vuodesta 1999 lähtien. Vuoden 2005 alusta liittymis- ja tilakäyntiajankohtatietojen lisäksi on rekisteröity tilakäyntirekisteriin myös tiedot työterveyshuoltoon kuuluvien maatalousyritysten tuotantosunnista sekä tilakäynneillä havaituista työolojen terveysvaaroista ja näiden vaarojen poistamiseksi annetuista suosituksista.

Hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaan työoloselvitys tehdään tilakäyntinä vähintään neljän vuoden välein. Tähän tavoitteeseen on päästy harvassa kunnassa. Suurimpana syynä ovat työterveyshuollon liian vähäiset voimavarat. Työterveyshuoltoon on liittynyt 23 300 maatilaa. Tilakäyntejä on tehty vuosittain 3 200- 3 900, kun vuositavoite on 5 800.

Maatalousyrittäjät ovat lähes kokonaan terveyskeskusten työterveysyksiköiden asiakkaina. Palvelujen saatavuus ja taso vaihtelevat suuresti eri työterveysyksiköiden välillä. Suuret yksiköt ovat hyvin resursoituja, ja niillä on hyvät mahdollisuudet tarjota ja kehittää toimintonsa. Pienissä terveyskeskuksissa työterveyspalveluita tuottaa usein osa-aikainen henkilökunta. Näissä yksiköissä on vaikea pitää yllä riittävää ammattitaitoa, ja toiminta on vähäisen henkilöstövoimavaran vuoksi helposti haavoittuvaa. Tähän haasteeseen vastataan kansater-

veyslain muutoksella, joka mahdollistaa terveystieteiden toiminnan alueellisena kunnallisen yhteistyönä.

3.2. Elintarvikemarkkinoiden kehitys Suomessa

3.2.1. Elintarvikkeiden kulutus ja kulutustottumukset

Elintarvikkeiden kulutustottumukset ovat muuttuneet reilun vuosikymmenen aikana voimakkaasti. Ruokakauppojen valikoimat ovat kasvaneet, elintarvikkeiden jalostusaste nousut ja kuluttajien ostokäyttäytyminen on monipuolistunut.

Tuotteiden laatu ja turvallisuus sekä ruuan valmistuksen helppous ja mukavuus korostuvat uusissa kulutustrendeissä. Elintason nousun seurauksena elintarvikkeita ei osteta enää vain ravinnon tarpeen tyydyttämiseksi, vaan tuotevalintoihin vaikuttavat entistä enemmän yhä monitahoisemmat tekijät. Ravitsemustieteellisestä, sosiokulttuurisesta ja talousteoreettisesta näkökulmista tarkasteltuna ruokavalintojen kokonaisuuteen vaikuttavat nykyään yhteiskunnassa vallitsevat arvostukset ja ruokaan liittyvä informaatio, kotitalouksien voimavarat ja olosuhteet sekä ruoan tuotantoon ja kauppaan liittyvät tekijät. Elintarvikemarkkinat ovat muuttuneet aikaisempaa kysyntälähtöisemmäksi.

Kulutuksen ja kulutustottumusten muutosten myötä perinteisemmät elintarvikkeiden valintaperusteet (mm. hinta, maku ja tuoreus) ovat saaneet rinnalleen uudempia valintaperusteita, kuten tuotteen ulkonäkö, terveellisyys, laatu, puhtaus, pakkaus, tutuus, alkuperä, valmistaja sekä valmistustapa. Kokonaisuudessaan elintarvikkeiden valintaperusteiden laajentuminen merkitsee mm. sitä, että elintarvikkeiden kulutusmuutosten ennakoiminen ja ennustaminen on aikaisempaa haastavampaa. Esimerkiksi epäily jonkun tuotteen tai tuoteryhmän turvallisuudesta ja terveellisyydestä voi nopeasti heijastua kuluttajien valintoihin ja ostopäätöksiin. Tästä hyvä esimerkki on muutaman vuoden takaa naudanliha ja BSE.

Kulutustrendien muutokset ovat vaikuttaneet huomattavasti eri elintarvikkeiden kulutukseen. Nestemäisen maidon kulutus on laskenut ajanjaksolla 1990-2004 yli 15 prosenttia. Kanamunien kulutus on laskenut vuoden 1990 määrästä noin 10 prosenttia. Vehnän kulutus kasvoi vuodesta 1990 vuoteen 2004 yli 60 prosenttia johtuen vehnän kasvaneesta rehukäytöstä. Rukiin käyttö on samalla ajanjaksolla laskenut 30 prosenttia. Sokerin kulutus oli vuonna 2004 lähes vuoden 1990 tasolla.

Lihan kulutus on kokonaisuudessaan kasvanut. Eniten on kasvanut siipikarjanlihan kulutus, jota käytettiin vuonna 2004 lähes 130 prosenttia enemmän kuin vuonna 1990. Myös sianlihan kulutus on kasvanut. Vuonna 2003 sianlihaa kulutettiin yhteensä 172 miljoonaa kiloa, kun vuonna 1990 kulutus oli 164 miljoonaa kiloa. Sitä vastoin naudanlihankulutus on laskenut; vuonna 2003 naudanlihaa kulutettiin 96 miljoonaa kiloa, kun sitä kulutettiin 109 miljoonaa kiloa vuonna 1990.

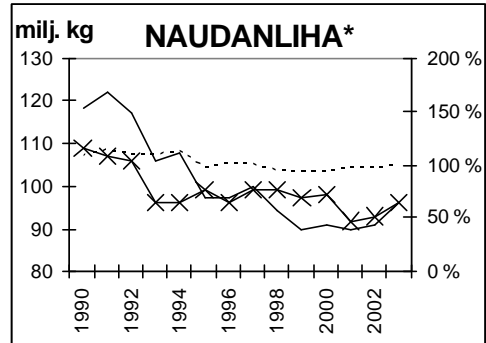
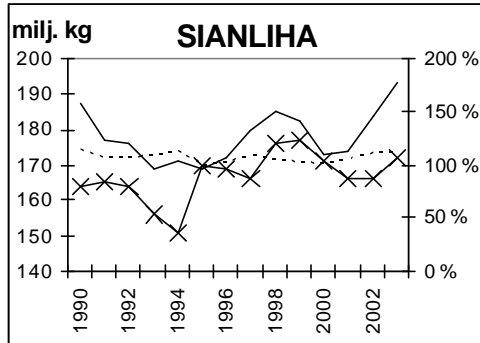
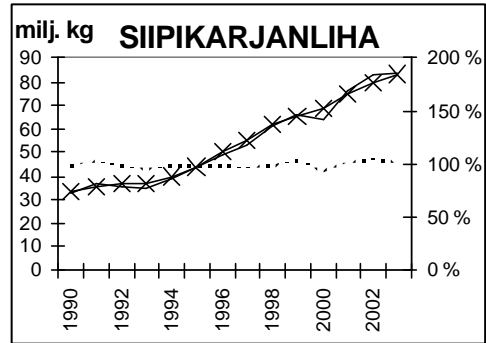
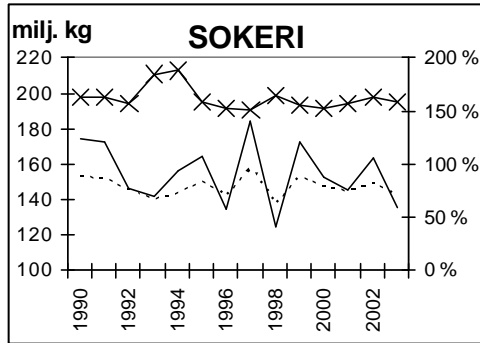
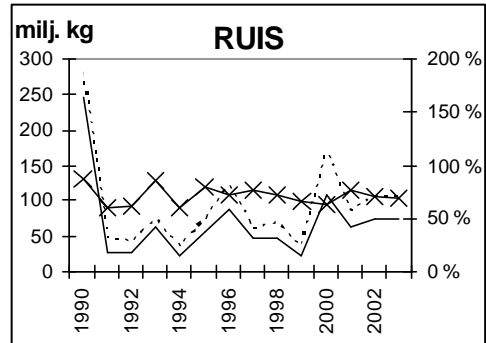
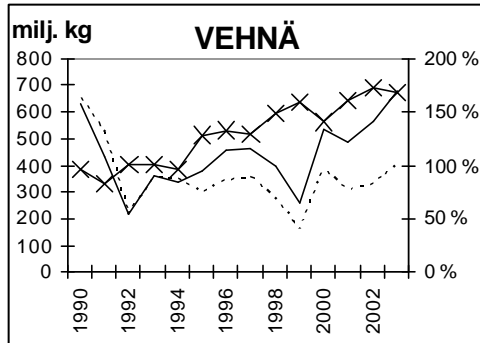
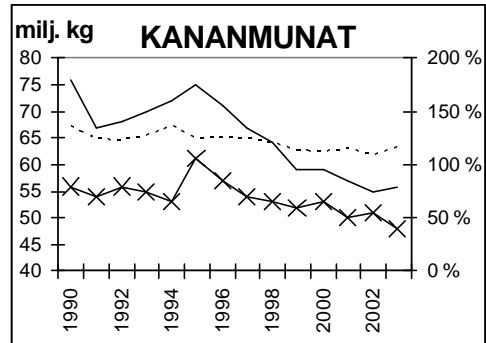
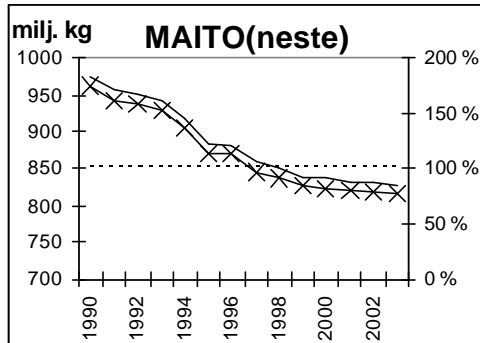
Kulutustottumuksissa on tapahtunut muutoksia paitsi eri lihalajien välillä myös lihalajien sisällä. Kulutus on suuntautunut yhä enemmän lihan arvo-osiin ja jalostetumpiin lihatuotteisiin.

Luonnonmukaisten elintarvikkeiden kysyntä ja tarjonta kasvoi selvästi 1990-luvulla sekä kotimaisen tarjonnan että kasvaneen luomutuotteiden tuonnin johdosta. Muutaman viime vuoden aikana luomutuotteiden markkinat ja valikoimat eivät kuitenkaan ole merkittävästi kasvaneet, vaan myynnissä on tapahtunut jopa vähenemistä. Eräissä tuoteryhmissä, kuten hiutaleissa ja kananmunissa, luomutuotteiden osuus on 5-6 %, mutta keskimäärin osuus elintarvikkeiden vähittäismarkkinoista on vain prosentin luokkaa. Kuluttajakyselyiden perusteella arvioidaan, että luomutuotteiden kysyntä lisääntyy jatkossa erityisesti, jos tuoteva-

likoima laajenee ja luomutuotteiden hinta-laatusuhde on hyvä. Tuotevalikoiman kasvamiinseen vaikuttaa keskeisesti myös jalostavan teollisuuden halu tuottaa luomutuotteita markkinoille.

Jatkossa elintarvikemarkkinat segmentoituvat yhä enemmän. Halvan perusruoan kysyntä säilyy entisenä, mutta rinnalla on entistä enemmän markkinoita ominaisuuksiltaan ja tuotantotaltaan erilaistetuille tuotteille, kuten funktionaalisille elintarvikkeille, luomuruoalle, lähiruoalle sekä tietyille erikoistuotteille. Markkinoiden pirstoutuminen asettaa erityisen haasteen elintarvikevalvonnan luotettavalle toiminnalle.

Kuva 7. Keskeisten maataloustuotteiden tuotanto, kulutus ja omavaraisuus Suomessa vuosina 1990–2003.



* Sisältää myös vasikanlihan

— tuotanto —x— kulutus omavaraisuus

3.2.2. Elintarviketeollisuuden ja -kaupan kehitys

Elintarviketeollisuus on Suomen neljänneksi suurin teollisuudenala metalli-, metsä- ja kemianteollisuuden jälkeen. Suurimmat elintarviketeollisuuden alat ovat lihanjalostus-, leipomo-, panimo- ja virvoitusjuomateollisuus sekä maidonjalostusteollisuus. Elintarviketeollisuus työllistää tällä hetkellä noin 37 000 henkeä ja toimipaikkoja sillä on runsaat 2000. Suomessa on muutamia isoja elintarvikealan yrityksiä, mutta kansainvälisesti katsottuna ne ovat keskisuuria. Pieniä yrityksiä on paljon, ja ne toimivat pääasiassa paikallisesti tai alueellisesti. Päivittäistavaroiden vähittäiskauppa työllisti vuonna 2004 noin 52 000 henkeä sekä tukku- ja logistiikkatoiminnot 20 000 henkeä.

Useimmissa maissa elintarviketeollisuus on kotimarkkinalähtöistä. Kansainvälisten arvioiden mukaan noin viisi prosenttia tuotannosta kulkee yli rajojen. Suomessa kotimaisten elintarvikkeiden markkinaosuus on noin 85 prosenttia. Elintarviketeollisuuden yritykset ovat tähän asti säilyttäneet kilpailukykyä kotimaassa ja monet yritykset ovat laajentaneet toimintaansa lähialueille kuten Ruotsiin, Baltiaan, Puolaan ja Venäjälle. Suomesta on myös poistunut elintarviketeollisuutta yritysjärjestelyissä, joissa ulkomainen elintarviketeollisuus on tullut yrityksen omistajaksi.

Koveneva kilpailu globaaleilla elintarvikemarkkinoilla edellyttää teollisuudelta vahvaa tuotekehitystä ja osaamista. Yritysten on aiempaa nopeammin pystyttävä vastaamaan yhä pienempien kuluttajasegmenttien muuttuviin tarpeisiin. Suomalaisen kansainvälisen yritys-kooltaan ja resurssiltaan suhteellisen pienen elintarviketeollisuuden kansainvälisen kilpailukykyyn mahdollistavat erikoistuminen ja innovatiivisuus, vahva verkostoitunut liiketoiminta sekä tuotteiden ja toiminnan korkea laatu.

Suomen elintarvikekauppa on muuttunut monella tavalla viimeisen runsaan vuosikymmenen aikana. Elintarvikekauppa on keskittynyt ja ketjuuntunut, myymälät suurentuneet ja valikoima kasvanut. EU-jäsenyys on ollut ja on edelleen ehkä merkittävin yksittäinen kaupan toimintaympäristöön vaikuttava kansainvälinen tekijä. EU:ssa keskeistä on tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaan liikkumisen periaate. Tämän periaatteen soveltaminen käytäntöön aiheutti myös Suomessa kaupan alalla merkittäviä vaikutuksia.

Euroopan unioniin liittymisen seurauksena elintarvikkeiden ja samalla päivittäistavara-kauppojen hintataso laski. Tarjoustoiminnan luonne muuttui 1990-luvun lopussa. 1990-luvun alussa päivittäistavara-kaupat loivat edullisuuskuvaa voimakkaalla tarjoustoiminnalla ja ilmoittelulla, jolle olivat tyypillisiä lyhytaikaiset pienellä katteella myytävät sisäänvetotuet. Tästä siirryttiin kaikissa myymälätyypeissä pitempiaikaisiin ja parempikatteisiin tarjouksiin. Nykyisin kaupat ovat sitoneet tuotteiden hinnat entistä enemmän ostouskollisuuteen. Tämä tapahtuu eri ryhmittymien ja ketjujen asiakaskorttien avulla, joilla kokonaisostot tulevat sitä edullisemmiksi, mitä enemmän asiakaskortilla kaupparyhmän myymälöistä ostaa. Merkittävä 1990-luvun lopun kehityspiirre oli päivittäistavara-kauppojen sortimenttien selvä kasvu kaikissa myymälätyypeissä.

Palvelun merkitys on vähentynyt. Myymälät eivät enää kilpaile keskenään ns. ojentamis-palvelulla samassa määrin kuin ennen. Liha- ja leipäpalvelutiskit ovat häviäneet tai niiden koko on olennaisesti pienentynyt lukuun ottamatta osaa suurmyymälöistä. Pienissä lähikaupoissa tapahtui 1990-luvulla selvä muutos. Palveluun perustuvat perinteiset lähikaupat kannattivat huonosti, ja niiden tilalle perustettiin ns. laatikkokauppoja.

Vuonna 1995 alkanut EU-jäsenyys mahdollisti ruuan vapaan tuonnin muista yhteisön mai-sista. Ruuan hinta laski Suomessa vuosina 1996 ja 1997, jonka jälkeen elintarvikkeiden hinnat ovat nousseet yleistä kuluttajahintakehitystä hitaammin. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että tuontiruuan osuus ei-tuoretavaroiden myynnistä Suomessa on pysynyt selvästi alle

kymmenesosan. Pitemmällä tähtäimellä merkittävämpää kaupan toiminnan kannalta oli se, että käytännössä EU-sopimuksen seurauksena ulkomaisten kaupan yritysten Suomeen tulo helpottui. Toistaiseksi ainoa ulkomainen Suomessa toimiva päivittäistavarakaupparyhmittymä on vuonna 2002 aloittanut saksalainen Lidl.

Tutkimusten mukaan työn tuottavuus Suomen päivittäistavarakaupassa on hyvä, mutta kokonaistehokkuus eurooppalaista keskitasoa. Myös kaupan kannattavuus Suomessa on tilastojen mukaan suhteellisen hyvä. Kansallisen kilpailutilanteen ennustetaan kiristyvän kaupan kansainvälisten ketjujen todennäköisen markkinoille tulon seurauksena. Jo markkinoilla olevien kaupan yritysten tärkein kilpailutekijä on oman tehokkuuden parantaminen.

Elintarvikeketjun sisäisen integraation merkityksen uskotaan kasvavan. Kaupan rooli tarjontaketjun järjestäjänä kasvaa. Kansainväliset kauppaketjut koettelevat perinteisen tarjontaketjun hintakilpailukykyä. Perustuotteissa hinta säilyy tärkeimpänä ostokriteerinä. Varsinkin kotieläintuotteissa kotimainen alkuperä säilynee tärkeänä valintakriteerinä. Sen rinnalla korostuvat kaupan omat merkit.

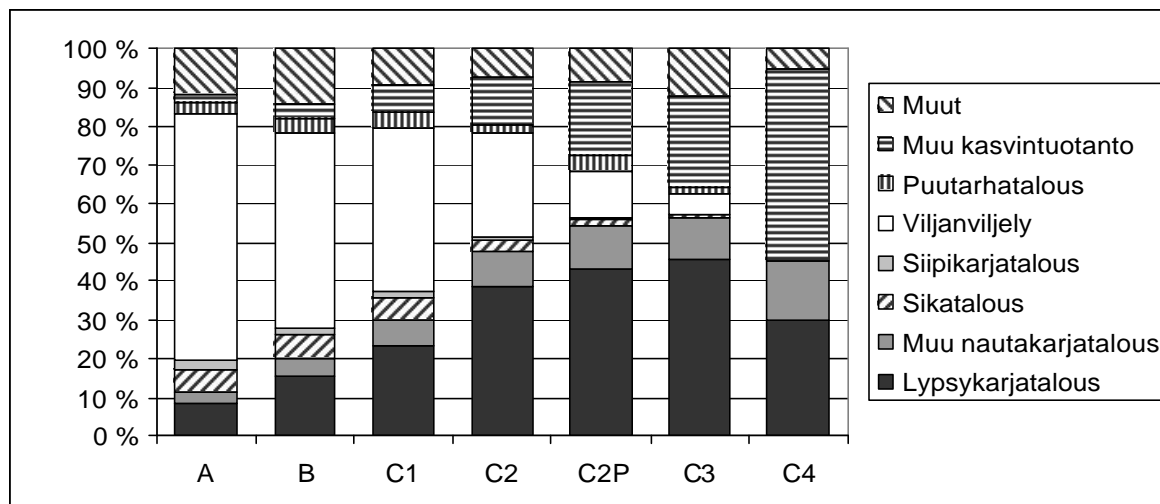
Kotimaista puutarhataloutta pidetään riittävän kilpailukykyisenä puolustamaan omaa markkinaosuuttaan tuontia vastaan. Muissa tuoteryhmissä tuonnin osuus kasvaa, mutta suomalainen teollisuus kompensoi osan markkinaosuuden menetyksestä viennillä.

Elintarvikemarkkinat ovat segmentoituneet ja laadun merkitys elintarvikkeiden valintakriteerinä on korostunut. Kuluttajaa kiinnostaa ns. kokonaislaatu, johon mitattavien ominaisuuksien lisäksi kuuluu laadun ja turvallisuuden takaava laatujärjestelmä, tuotantotapa, tieto elinkaaren aikaisista ympäristövaikutuksista sekä oikea käyttötilanteisiin ja käyttäjäviite-ryhmiin sidottu mielikuva.

3.3. Maatalous ja aluepolitiikka

3.3.1. Maatalouden alueellinen merkitys

Maataloutta harjoitetaan kaikkialla Suomessa, joten sillä on tärkeä aluepoliittinen vaikutus. Maatalous on kiinteä osa maaseutua ja sen elinvoimaa, vaikka sen suhteellinen painoarvo esimerkiksi työllisyydessä vaihtelee mm. alueen syrjäisyyden mukaan. Eri tuotantosuuntien suhteellinen merkitys maan eri osissa vaihtelee voimakkaasti. Nautakarjatalouden osuus maataloustuotannosta kasvaa siirryttäessä etelästä itään ja pohjoiseen (kuva 8). Vastaavasti päätuotantosuunnaltaan viljataloiksi, sikataloiksi tai siipikarjataloiksi määrittyvien tilojen osuus on suurin etelässä ja pienenee pohjoista ja itää kohti mentäessä. Yleistäen voidaan puhua pohjoisesta karjatalouden ja eteläisestä viljanviljelyn Suomesta. Tuotantosuuntien painotuseroista huolimatta maataloustuotannon tasaista jakautumista maan eri osiin on pidetty kansallisesti perusteltuna.



Kuva 8. Maatilojen prosentuaalinen tuotantosuuntajakauma EU-tukialueittain vuonna 2004. (Lähde: TIKE, tukirekisteri).

Maaseutua voidaan määritellä ja luonnehtia monella eri tavalla. Kaupunkeihin ja taajamiin verrattuna maaseudun erityispiirteenä on ennen kaikkea alhainen asukastiheys sekä luonnonresurssien suuri painoarvo. Maaseutu ei ole yhtenäinen kokonaisuus, vaan sen rakenne ja sisältö vaihtelee. Maaseutua on jaoteltu mm. taajamien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun. Maaseudun sisäinen moninaisuus monimutkaistaa maaseudun kehittämistä ja maaseutupolitiikkaa.

Maaseudun kehittämisessä ja koko aluepolitiikassa on viime vuosina tapahtunut muutoksia sekä kansainvälisesti että meillä Suomessa. Näitä muutoksia voidaan kiteyttää esimerkiksi seuraaviin kehitystrendeihin:

- väestö on ikääntynyt
- väestö on keskittynyt entistä enemmän asutuskeskuksiin
- nuoret koulutetut ovat muuttaneet herkimmin pois syrjäisiltä alueilta
- peruspalveluiden saatavuus on huonontunut
- maatalouden merkitys maaseudun työllistäjänä ja toimeentulon antajana on vähentynyt
- maatalouden tukijärjestelmät ovat uudistuneet ja muuttuvat jatkuvasti
- aluepolitiikan pannotukset ovat kokonaisuudessaan säilyneet lähes entisellä tasolla ja aluepolitiikan näkökulma on tullut vahvemmin mukaan eri ministeriöiden toimintaan siten, että niiden voimavaroja suunnataan entistä enemmän alueiden erityispiirteiden mukaan
- ohjelmajärjestelmien kehittäminen on lisääntynyt
- ympäristökysymysten merkitys on kasvanut
- aluehallinnon organisaatiot ovat muuttuneet
- aluepolitiikkaa on mukautettu maakunnittain eri tyyppisiä alueita varten ja myös maaseudun kehittämisen tueksi
- julkishyödykkeiden merkitys on noussut esille.

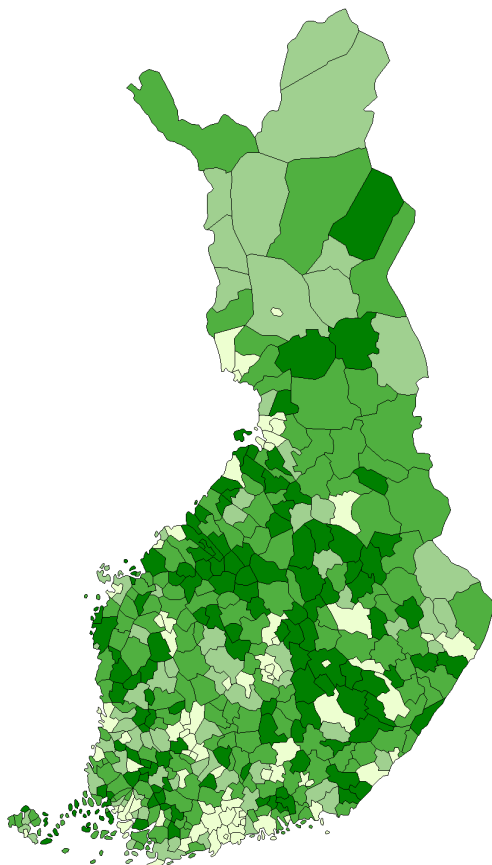
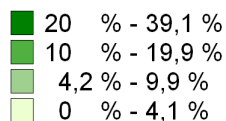
Suomi on unionin maaseutumaisin maa. Tämä korostaa erityisesti maaseutuun liittyviä ongelmiamme. Pitkät etäisyydet ja harva asutus sekä pohjoisen luonnon tuomat erityispiirteet lisäävät maaseudun kehittämistyön haastavuutta ja edellyttävät näihin olosuhteisiin soveltuvia kehittämistoimenpiteitä.

Jatkossa suuri haaste on tunnistaa maaseutualueiden erilaisuus sekä vuorovaikutus kaupunki- ja aluepolitiikan kokonaisuuteen. Kaupunkia ympäröivä maaseutu ja harvaan asuttu maaseutu tarvitsevat erilaista kehittämisotetta. Maaseudun kehityksen kannalta on sitä parempi, mitä laajempi ja monipuolisempi aluekeskusten verkosto maahan muodostuu.

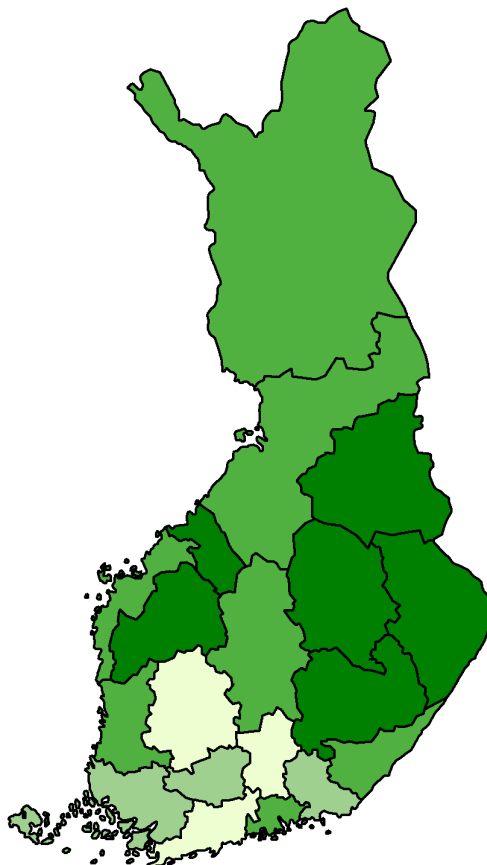
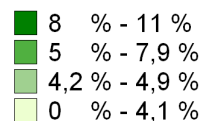
Aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmien toteutus ja vaikuttavuuden parantaminen tukee maaseudun kehittämistä. Nykyaikainen EU-maatalous tarvitsee tuekseen kunnossa olevaa maaseutupolitiikkaa. Tähän pyritään monipuolistamalla elinkeinotoimintaa sekä korostamalla seudullista kehittämisstrategiaa. Lisäksi tarvitaan poikkihallinnollista tarkastelua maaseudun toimintaa dellytysten vahvistamiseksi.

Kuvassa 9 on esitetty maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista kunta ja maakuntajaolla vuonna 2003. Maa- ja metsätalouden osuus koko maan työpaikoista oli 4,2 prosenttia samana vuonna. Vain alle neljänneksellä Suomen kunnista maa- ja metsätalouden osuus työpaikarakenteesta on koko maan keskiarvon alapuolella. Lähes yhtä monella kunnalla maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista on yli 20 prosenttia.

Kuntien työpaikkarakenne vuonna 2003*
Maa- ja metsätalouden osuus



Maakuntien työpaikkarakenne vuonna 2003*
Maa- ja metsätalouden osuus



* = ennakkotieto, kuntajako vuoden 2005 mukainen

Kuva 9. Maa- ja -metsätalouden osuus kuntien ja maakuntien työpaikkarakenteesta vuonna 2003.
LÄHDE: Tilastokeskus.

Maakunnittain tarkasteltaessa maa- ja metsätalouden merkitys työllistäjänä erottuu selvästi Itä-Suomen ja Pohjanmaan alueella. Tarkasteltaessa tilannetta kunnittain korostuu maa- ja metsätalouden merkitys koko valtakunnan alueella. Vahvasti maa- ja metsätaloudesta riippuvaisia kuntia löytyy kaikkialta Suomesta. Maa- ja metsätaloudella on näin ollen tärkeä aluetaloudellinen merkitys koko maassa.

3.3.2. Maatalous ja aluekehitys

Vuoden 2003 alusta Suomessa tuli voimaan uusi aluekehityslaki. Se on muuttanut aluepolitiikan suunnittelun ja valmistelun periaatteita ja käytäntöä. Uuden lainsäädännön mukaan valtioneuvosto asettaa aina hallituskausittain alueiden kehittämisen tavoitteet. Kunkin ministeriön vastuulla on määrittää oman toimialansa osalta alueelliset kehittämistavoitteet, kehittämistoimenpiteet ja rahoitusperiaatteet. Lisäksi kunkin ministeriön on laadittava toimialansa aluekehitysstrategia.

Uuden lainsäädännön perusteella laaditussa maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategiassa on läpäisyperiaatteena otettu huomioon alueellisuus, osaaminen, yhteistyö ja verkostoituminen, kestävä kehitys sekä eri väestöryhmien tasavertaisten osallistumis- ja elinkeinomahdollisuuksien parantaminen. Periaatetta toteutetaan pääsääntöisesti aina linjattaessa tai suunniteltaessa maaseutupolitiikkaa tai uusia sektoripoliittisia kehittämissjärjestelmiä ja niihin liittyviä toimenpiteitä.

Aluekehitysstrategiassa todetaan, että ministeriön hallinnonalan tehtävänä on ensisijaisesti edistää tasapainoista alueellista kehitystä elinkeinotoiminnan kautta siten, että toimenpiteillä voidaan säilyttää ja luoda työpaikkoja erityisesti maaseutualueille. Luonnonvarojen hyödyntämiseen perustuvat elinkeinot muodostavat perustan monien maaseutualueiden elinkeinoille, mutta monipuolistuva yritystoiminta ja palvelualat ovat yhä tärkeämmässä asemassa työtilaisuuksien luojina. Toteuttamisessa korostetaan alueellisia vahvuuksia ja resursseja, alueellista päätöksentekoa ja innovatiivisuutta sekä ympäristötekijöiden huomioonottamista. Näin vahvistetaan maaseutualueiden vetovoimaisuutta ja erityisesti elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kannattavuutta maan eri osissa.

Ministeriön aluekehitysstrategiassa korostetaan, että alueiden kehittäminen tarvitsee EU-ohjelmapolitiikan rinnalle kansallisia erityisohjelmia ja laajamittaisia uusien järjestelmien kokeiluja. Tuloksekkaan kehittämistyön lähtökohdiana ovat alueiden ja maaseudun väestön omat tavoitteet, tarpeet ja hyvinvointi. Kehittämistyössä tarvitaan uusien toimijoiden ja toimintatapojen mukaantuloa sekä ohjelmapolitiikan vahvistumista, mihin ministeriö myötävaikuttaa luomalla ja kehittämällä tarvittavia rakenteita sekä toimintamalleja. Näitä voidaan toteuttaa mm. maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän valtakunnallisen ja alueellisen verkoston sekä hallinnonalan laajan alueorganisaatioverkoston kautta. Myös maaseudun paikallista kehittämistä ja omatoimisuutta vahvistetaan edelleen. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusta hyödynnetään työllisyyden koheentamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategiset päämäärät ja tavoitteet ovat:

A. Elinvoimainen ja monipuolinen elinkeinotoiminta

1. Monipuolinen yritystoiminta
2. Elinvoimainen maatalous ja elintarviketuotanto
3. Kestävä metsä- ja puutalous
4. Toimiva kala-, riista- ja porotalous

B. Elämisen laadun ja hyvinvoinnin parantaminen

1. Kattavat maaseudun peruspalvelut
2. Laadukas asuin-, työ- ja vapaa-ajanympäristö
3. Turvallinen ja toimiva infrastruktuuri

C. Monipuolinen kehittäjäverkosto ja toimiva maaseudun osaamisrakenne

1. Vahva ohjelmallisuus ja voimakas paikallinen omaehtoisuus
2. Vahvistuva yhteistyö
3. Toimivat maaseudun osaamisrakenteet
4. Hallinnonalan toimintojen alueellistaminen

Uuden aluekehityslain mukaan valtioneuvosto hyväksyy mm. alueiden kehittämisen erityisohjelmat. Yksi näistä aluekehityslain tarkoittamista ohjelmista on maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma. Neljäs laaja-alainen maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma valmistui Suomessa syksyllä 2004. Se on käytännössä maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän toimintaohjelma vuosille 2005-2006. Kokonaisuohjelman poliittinen osa on maaseutupoliittikan erityisohjelma eli valtioneuvoston maaseutupoliittikan linjaus vuosille 2005 ja 2006. Maaseutupoliittikan kokonaisuohjelma ja sen pohjalta laadittu erityisohjelma keskittyvät laajan maaseutupoliittikan kysymyksiin ja maaseutupoliittisen järjestelmän kehittämiseen.

Maataloudesta maaseudun erityisohjelmassa todetaan seuraavasti: "Maatalouden monivaikutteisuuden merkitys maaseudun elinvoimaisuudelle on maatalouden elinkeinopoliittisen merkityksen ohella tärkeä. Maatalouspolitiikan suunnittelussa otetaan huomioon maan eri osien tasapainoinen kehitys ja aluekehitysvarojen jaossa huomioidaan alueelliset erot ja tarpeet. Sama koskee maatalouden tukitasojen porrastusta. Maatalouden aluetaloudellisen merkityksen lisäksi peruselinkeinojen vaikutus korostuu maiseman tuottajana ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjänä. Maatalouden monivaikutteisuuden edistämiseksi kehitetään politiikkakeinoja, jotka perustuvat myönteiseen kannustinjärjestelmään. Maaseudun tukijärjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon sekä tuotantomahdollisuuksien alueelliset erot, maatalouden merkitys aluetalouteen, työllisyyteen ja maatalousyrittäjien mahdollisuudet vaihtoehtoisten tulojen hankkimiseen. Maatalouden ja maaseudun muun yritystoiminnan toimintaa edellytyksiin voidaan vaikuttaa myös veropolitiikalla."

4. Maatalouden toimintaympäristön keskeiset muutokset Suomen kannalta

4.1. Arvio kansainvälisen toimintaympäristön kehityksestä

Maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden tulevan kehityksen odotetaan olevan kokonaisuudessaan varsin vakaata. Maailmanlaajuisesti ruoan tuotannon ja kulutuksen arvioidaan kohoavan lähivuosina johtuen tulojen kasvusta, väestön vähittäisestä lisääntymisestä ja alhaisesta inflaatiosta. Voimakkaimpien kasvualueiden odotetaan olevan Aasia ja Oseanian maat, Brasilia, Meksiko, Itä-Eurooppa ja Venäjä. Maailmankaupassa liikkuvien tuotemäärien uskotaan myös kasvavan varsin tasaisesti. Maataloustuotteiden markkinahinnat nousevat nimellisesti, mutta reaalisesti ne laskevat. Etukäteisarviossa markkinanäkymät ovat usein vakaammat kuin toteutuva kehitys, sillä parhaimminkin ennustemallit eivät kykene ennustamaan mahdollisten markkinahäiriöiden suuruutta saati ajoittumista.

Energian hinnan nousun aiheuttama bioenergian kilpailukyvyyn paraneminen johtaa maataloustuotannon osittaiseen siirtymiseen energiaraaka-aineiden tuotantoon. Tällä kehityksellä saattaa olla huomattava vaikutus markkinoihin ja varsinkin maataloustuotteiden hintoihin.

Maataloustuotteiden hintaerot eri puolilla maapalloa ovat kotieläintuotteiden osalta edelleen varsin suuret. Euroopan unionin ja USA:n välillä kotieläintuotteiden hintaerot ovat viime vuosina pääosin pienentyneet ja niiden osalta odotettu hintakehitys on varsin samankaltainen. Alhaisemman kustannustason maissa kotieläintuotteiden hinnat säilyvät jatkossakin selvästi Euroopan unionin ja USA:n hintatason alapuolella. Kotieläintuotteiden osalta ei voida samassa mielessä puhua yhdestä yhtäläisestä maailmanmarkkinahintatasosta kuin kasvinviljelytuotteiden kohdalla. Tämä johtuu osittain siitä, että kotieläintuotteissa maailmanmarkkinoilla liikkuvat tuote-erät vaihtelevat laadultaan ja osittain siitä, että kotieläintuotteiden kulutustottumuksissa erot ovat maapallon eri puolilla edelleen varsin suuret.

Kasvinviljelytuotteiden maailmanmarkkinoilla liikkuvat tuotteet ovat koostumukseltaan homogeenisempia kuin kotieläintuotteet. Tämä yhdistettynä kaupan esteiden purkuun on johtanut siihen, että kasvinviljelytuotteiden hintaerot ovat maailmanlaajuisesti kaventuneet. Esimerkiksi vehnässä mm. Euroopan unionin hintataso on nykyään maailmanmarkkinoiden tasolla ja ajoittain jo sen alle, vaikka se vielä 1990-luvun alussa oli selvästi maailmanmarkkinahinnan yläpuolella. Kasvinviljelytuotteiden hintaerojen lähentymisen osalta selvä poikkeus on sokeri, sillä sen kohdalla hintaerot eri puolilla maapalloa ovat edelleen suuret.

Elintarvikkeiden maailmankaupan kasvu ja kaupan esteiden alentuminen merkitsevät sitä, että maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla kilpailu tulevaisuudessa kiristyy. Osaltaan kilpailun kiristymiseen vaikuttavat maatalouskaupan pelisääntöjen muutokset, kun käynnissä oleva kauppaneuvottelukierros aikanaan päättyy. Maataloustuotteiden maailmankaupan vapauttamistoimet vaikuttavat toteutuviin kauppavirtoihin ja markkinahintoihin vähitellen, koska markkinaosapuolet sopeutuvat muuttuvaan tilanteeseen pikku hiljaa.

Tällä hetkellä maatalouden kannalta on varsin ratkaisevaa se, mihin suuntaan Dohan kauppaneuvottelupaketti kokonaisuudessaan kehittyy. Neuvottelut ovat alkuvaikeuksien jälkeen edenneet rakentavasti. Maatalouden neuvottelulohkojen merkitys eri neuvotteluosapuolille vaihtelee, mikä osaltaan vaikuttaa neuvottelujen etenemiseen. Maatalouden sisäistä tukea maksetaan lähinnä korkean tulotason ja kustannustason maissa, joten sisäisen tuen alentamisvaatimukset ovat vaikeimmat näille maille, kuten esimerkiksi EU:n jäsenmaille ja USA:lle. Hanakammin sisäisen tuen leikkauksia vaativat maat, joissa maataloustuotteiden tuotantokustannukset ovat alhaiset. Vientituen pääkäyttäjä on Euroopan unioni, joten vientituen käytön kieltäminen on erityisen ongelmallista EU:n jäsenmaille. Elintarvikeavun ja

vientiluottojen käytön kytkeminen osaksi vientitukikeskusteluja vaikeuttaa erityisesti USA:n neuvotteluasemaa. Valtionkauppayritysten kohtelun kytkeminen osaksi vientitukien poistoa aiheuttaa vaikeuksia ainakin Kanadalle ja Australialle. Markkinoillepääsyyn liittyvät kysymykset ovat maatalousneuvottelujen visaisimpia, koska se on tärkeä teema lähes kaikille neuvotteluihin osallistuville maille. Tämä siksi, että maat joko haluavat lisää vapautta kauppaan tai siksi, että kauppaa ei haluta vapauttaa hallitsemattomasti.

Kokonaisuudessaan nyt käytävä neuvottelukierros poikkeaa maatalouden osalta edellisestä kauppaneuvottelukierroksesta. Tilanne on siinä mielessä yksinkertaisempi, että Uruguayan kierroksen sopimus antaa peruskehikon tälle neuvottelukierrokselle. Nyt keskustelut on mahdollista käydä tuolloin syntyneen raamin puitteissa sitä tarpeen mukaan täydentäen. Kierros on tällä kertaa toisaalta monimutkaisempi kuin edellinen kierros, koska kehitysmaiden painoarvo on nyt huomattavasti aikaisempaa suurempi.

Uruguayan kauppaneuvottelukierroksella neuvottelujen pääosapuolet olivat Euroopan unioni, USA ja Cairns-ryhmä. Nyt Euroopan unioni ja USA ovat edelleen neuvottelujen keskeisiä osapuolia. Cairns-ryhmällä ei ainakin toistaiseksi ole ollut yhtä näkyvää asemaa kuin edellisellä kierroksella. Sen sijaan kehitysmailla on tällä kertaa huomattavasti suurempi merkitys kuin edellisellä kierroksella. Kehitysmaat ovat myös koonneet painostusryhmiä edistääkseen omaa neuvotteluasemaansa (G-20, G-33 ja G-90). Keskeiseksi tekijäksi neuvotteluissa on Cancunin epäonnistuneesta ministerikokouksesta lähtien muodostunut ryhmä G-20, joka muodostuu suurista kehitysmaista. Ryhmä G-33 koostuu heikomman kilpailukyvn omaavista maista, jotka korostavat omien markkinoidensa suojaamista. G-90 kattaa suuren joukon köyhiä kehitysmaita, jo iden päähuomio keskittyy erityis- ja erilliskohteluun.

Yleisesti on arvioitu, että maatalousneuvottelut ovat tällä kertaa edenneet nopeammin ja pidemmälle kuin kierroksen muut osa-alueet. Neuvottelukierroksen edetessä on vaarana, että keskustelut suuntautuvat entistä enemmän vain maatalouteen ja kehityskysymyksiin. Silloin esimerkiksi palveluiden ja teollisuustuotteiden kaupan vapauttaminen jää sivuun. Tasapainoista kokonaisratkaisua haettaessa on tärkeää, että eri osa-alueiden kehitystä ja suunniteltavien muutosten merkitystä voidaan arvioida yhdessä.

Kehitysasioiden kytkeminen kansainväliseen kauppaan ja erityisesti kansainväliseen maataloustuotteiden kauppaan on varsin luonnollista, sillä lisääntyneestä kaupasta huolimatta maailmassa on edelleen YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestön (FAO) tuoreimman arvion mukaan 852 miljoonaa aliravittua ihmistä. Aliravituista FAO arvioi 815 miljoonaa olevan kehitysmaissa, 28 miljoonaa siirtymätalousmaissa ja 9 miljoonaa teollisuusmaissa. YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin vuonna 2000 järjestön vuosituhattavoitteet, joiden avulla pyritään ratkomaan maailman kehitysongelmia ja poistamaan vallitsevaa epätasa-arvoa kehitysmaiden ja kehittyneiden maiden välillä. Yksi asetetuista tavoitteista on puolittaa aliravitsemuksesta kärsivien määrä vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2003 järjestetty seurantakokous joutui kuitenkin toteamaan, että vuotuinen aliravittujen määrän vähentyminen pitäisi pystyä 12-kertaistamaan, jotta asetettu tavoite saavutettaisiin määräajassa.

Aliravitsemuksesta kärsivien lukumäärän säilyminen lähes ennallaan viittaa siihen, että maataloustuotannon tehostuminen ja elintarvikkeiden lisääntynyt maailmankauppa eivät ole auttaneet maailman nälkäongelman ratkaisemisessa. Kansainvälisen yhteistyön yksi keskeinen tehtävä olisi parantaa maailman ruokahuollon tilaa. Tässä suhteessa on huomattavaa, että monet globaalit riskit voivat jatkossa entisestään vaikeuttaa maailman ruokahuoltoa. Ilmastomuutos, energian saatavuus, aavikoitumisen lisääntyminen ja vesipula voivat kaikki yhdessä ja erikseen suistaa maapallon ruokahuollon tulevaisuudessa kuilun partaalle. FAO on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että tulevaisuudessa nälkäongelman rinnalle ja ohikin voi nousta ravinnosta aiheutuvat terveysongelmat eli ravintoon liittyvien sairauksien lisääntyminen. Yksi ruokahuollon uhkakuva onkin, että elintarvikkeiden kulutuksen kaksinkertaistuminen entisestään pahentuu. Kehitys voi johtaa siihen, että kun kehittyneet maat taiste-

levat jatkossa lisääntyvää liikalihavuutta ja muita ravitsemuksesta johtuvia sairauksia vastaan, niin kehitysmaissa taistellaan samaan aikaan sekä nälkää että lihavuutta vastaan.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden kehitykseen vaikuttavat nykyään useat tekijät. Markkinatilannetta muuttavat tuotannollisten ja taloudellisten muutosten ohella muutokset kansainvälisen kaupan pelisäännöissä. Niiden kehitys on nykyään entistä enemmän kytköksissä kansainvälisen politiikan yleiseen kehitykseen. Kansainvälisten markkinoiden toimintaa ja sen tehokkuutta voidaan lisäksi arvioida varsin eri näkökulmista, sillä jotkut kiinnittävät huomion hintojen ja kauppamäärien kehitykseen ja toiset taas maailmanlaajuisen ruokahuollon varmuuteen.

Kansainvälisen toimintaympäristön keskeinen muutos maataloutta ajatellen on kiteytettävissä siihen huomioon, että maatalouden ja maataloustuotteiden kansainvälisen kaupan rooli ei 2000-luvulla ole entisessä määrin vain kansainvälisen työnjaon tehostamista ja kaupan esteiden purkua. Nyt päätöksenteossa painavat aikaisempaa enemmän kehityskysymykset ja pidemmän aikavälin ruokahuoltoa uhkaavat tekijät. Maatalouden osalta tämä merkitsee mm. sitä, että maailmanlaajuisesti maatalouden merkitystä ja tulevaisuutta on arvioitava aikaisempaa enemmän kehitysmahdollisuuksia luovana. Lisäksi tulevaisuudessa korostuu tarve turvata elintarvikehuollon toimivuus kestäväällä tavalla.

Maapallon ilmastomuutoksen on arvioitu heikentävän maatalouden tuotantomahdollisuuksia eteläisessä Euroopassa ja useissa kehitysmaissa. Toisaalta Pohjois-Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa tuotanto-olojen on arvioitu paranevan. Kehityksen kokonaisarvio on kuitenkin epävarma, mikä puoltaa maatalouden tuotantopotentiaalin ylläpitoa mahdollisimman laajasti.

4.2. Euroopan unionin maatalouden ja maatalouspolitiikan muutokset

Euroopan unionin maatalous ja maatalouspolitiikka ovat parhaillaan yhdessä kulminaatiopisteessään. Jäsenmaat toimeenpanevat parhaillaan unionin maatalouspolitiikan perusteellista uudistusta, jossa tuotannon ja tuen keskinäistä riippuvuutta vähennetään huomattavasti. Samaan aikaan Euroopan unionin markkinat ovat sopeutumassa 25 jäsenmaan yhteismarkkina-alueeksi. Lähivuosien kehitys näyttää, kuinka hyvin nämä haasteelliset muutokset onnistuvat niin yhteismarkkinoita kuin yksittäisiä jäsenmaita ajatellen.

Yhteisen maatalouspolitiikan sisältöä tutkittaessa ja tehtyjen ratkaisujen taustoja arvioitaessa voidaan todeta, että yhteinen maatalouspolitiikka on hyvin erilaisten intressien yhtensovittamista. Se on nykyään myös entistä enemmän varautumista tuleviin haasteisiin. Tämä näkökulma korostuu tarkasteltaessa EU:n viimeisimmän maatalouspoliittisen uudistuksen ja kansainvälisten kauppaneuvottelujen suhdetta. Uruguayn kierroksella Euroopan yhteisö pakon edessä muutti maatalouspolitiikkaansa kesken neuvottelujen. Tällä kertaa Euroopan unioni ja erityisesti sen komissio on pyrkinyt etukäteen varautumaan kauppaneuvottelukierrosta varten. Kumpi käytetyistä lähestymistavoista johtaa parempaa lopputulokseen ja kenen kannalta, selviää vasta tulevaisuudessa.

Parhaillaan EU:ssa valmistellaan suunnittelukauden 2007-2013 rahoituksen linjauksia. Maatalouden menot on alustavasti sovittu vuonna 2002 tehdyllä Eurooppa-neuvoston päätöksellä. Tästä huolimatta paineet myös maatalouden rahoituspäätöksen uudelleen avaamisesta ovat kasvaneet. Alan kannalta tehtyjen päätösten purkaminen lisäisi epävarmuutta yhteisen maatalouspolitiikan sisällöstä ja politiikan jatkuvuudesta.

Euroopan unionin asema kansainvälisessä maatalouskaupassa on aikaa myöten muuttunut. EU:n vienti keskittyy nykyään entistä enemmän pitkälle jalostettuihin tuotteisiin. Alhaisen jalostusasteen tuotteiden osalta EU:n kilpailukyky on heikko korkeiden tuotantokustannusten vuoksi. Suomen kannalta mielenkiintoista on se, että EU:n asema maailmanmarkkinoilla vastaa Suomen asemaa Euroopan unionin yhteisillä maataloustuotemarkkinoilla. Euroopan unioni on korkeiden tuotantokustannusten alue maailmanmarkkinoilla ja Suomi EU:n alueella. Tässä mielessä Euroopan unionin kohtelu kansainvälisellä tasolla on rinnasteista siihen, kuinka EU kohtelee Suomen maataloutta. Kyse on mm. siitä, ovatko kustannustehokkuus ja hintakilpailukyky maatalouden olemassaolon ainoita perusteita vai painotetaanko niiden rinnalla maatalouden monivaikutteisuuden merkitystä eri muodoissaan.

Kokonaisuudessaan viime vuosien yhteisen maatalouspolitiikan muutokset ovat olleet rajuja. Tuskin kukaan olisi uskonut, että maatalouspolitiikan muutokset olisivat niin nopeita kuin viime vuodet ovat osoittaneet. Käytössä olevat toimenpiteet ovat vähitellen etäännyneet entistä kauemmaksi tuotemarkkinoista ja tuotannosta. EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa ei ole enää kyse pelkästä maatalousmarkkinoiden hallinnasta, vaan voidaan jo puhua osittain maa- ja elintarviketalouteen liittyvien mielikuvamarkkinoiden hallinnasta.

Maataloustuotanto on edelleen monin osin pitkäjänteistä toimintaa, jossa tuotanto ei voi nopeasti reagoida toimintaympäristön äkkinäisiin muutoksiin. Viljelijä ei voi siirtää tuotantoa ja siihen sitoutunutta pääomaa nopeasti paikasta toiseen. Koko yhteisen maatalouspolitiikan toiminnan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että eri tahoilla ja tasoilla tehtävissä päätöksissä tunnustettaisiin se, että maatalous ei voi nopeasti mukautua uuteen toimintaympäristöön. Yhteisen maatalouspolitiikan yhtenä suurena tulevaisuuden haasteena on *vakaan poliittisen toimintaympäristön luominen elinkeinonharjoittajille*.

Toinen keskeinen tulevaisuuden haaste yhteiselle maatalouspolitiikalle on *maatalouden ja maaseudun keskinäinen riippuvuus*. Maatalous ei ole ainoastaan elintarviketeollisuuden alihankkija. Maatalouteen kytkeytyy oleellisesti moninaisten ympäristö-, kulttuuri- ja maaseutuhyödykkeiden tuotanto ja erilaisten palvelujen tarjonta. Muuttunut maailma ja nopeasti kehittyvä toimintaympäristö aiheuttavat sen, että nykyään on usein tarpeetonta puhua erikseen maatalous- ja maaseutupolitiikasta. Yhä useammat kehityspiirteet liittävät nämä politiikkalohkot toisiinsa. Tätä heijastaa yhteisen maatalouspolitiikan viime aikojen kehitys, jossa on vahvistettu maatalouspolitiikan toista pilaria eli maaseudun kehittämistoimia. Tässä yhteydessä on syytä huomata mm. suoriin tukiin liitettyjen täydentävien ehtojen merkitys, sillä ne osaltaan liittyvät maatalouden monivaikutteisuuteen ja sitä kautta maaseudun kehitykseen.

Kolmas tulevaisuuden haaste koko Euroopan unionin maataloutta ja maatalouspolitiikkaa ajatellen onkin *maataloustuotannon monivaikutteisuus ja sen yhdistäminen osaksi toimivaa käytännön politiikkaa*. Maatalouden monivaikutteisen luonteen korostaminen on ollut Euroopan unionin keskeinen lähtökohta mm. kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa. Euroopan unioni on vaatinut ja vaatii, että ei-kaupalliset tekijät on otettava asianmukaisesti huomioon tulevissa kauppapoliittisissa päätöksissä.

Jatkossa olisi löydettävä ne monivaikutteisuutta edistävät ja säilyttävät politiikan keinot, jotka kannustaisivat maatalousyrittäjiä eivätkä johtaisi markkinahäiriöihin. Tätä kysymystä on viime vuosina selvitetty paljon. Esimerkiksi OECD:ssä on tutkittu maatalouden monivaikutteisuuden politiikkavaikutuksia. Asiaa käsittelevässä OECD:n selvityksessä todetaan, että maatalouden monivaikutteisuutta edistävän politiikan toimenpiteen käyttö on perusteltua noudatettaessa seuraavaa päätelyketjua. Ensin selvitetään onko kysymyksessä vain maatalouteen liittyvä vaikutus; toiseksi on varmistettava, että kyseessä on aito markkinahäiriö ja lopuksi on vielä varmistettava, että markkinat eivät itse pysty korjaamaan tilannetta, vaan tarvitaan erityisiä julkisen vallan toimenpiteitä.

OECD:n esittämä monivaikutteisten politiikan toimenpiteiden käyttöön oikeuttava päättelyketju on sellaisenaan looginen. Sen käytön merkittäväksi ongelmaksi muodostuu se, että esitettyllä tavalla toimimalla päätöksenteon tueksi tarvittavan tiedon kerääminen muodostuu kalliiksi. Tämä on OECD:n raportissa tunnustettu ja jatkossa näiden kustannusten suuruutta pyritään selvittämään. Pahimmillaan monivaikutteisyyden edistäminen ja säilyttäminen voi johtaa siihen, että maataloustukiin liittyvä byrokratia lisääntyy.

Yhteisellä maatalouspolitiikalla haetaan ratkaisuja samanaikaisesti moniin kysymyksiin. Kansallisen edun puolustaminen osana EU:n päätöksentekomekanismia on varsin haastava tehtävä. Euroopan unioni on nyt 25 jäsenmaan kokonaisuus. Unionin laajentuminen vaikuttaa jatkossa osaltaan yhteisen maatalouspolitiikan sisältöön. Näyttää siltä, että yhteistä maatalouspolitiikkaa markkinasuuntautuneemmaksi ja liberaalimmaksi haluavien jäsenmaiden joukko on viimeisen laajentumisen myötä suhteellisesti kasvanut. EU:n monen entisen ja uuden jäsenvaltion sisäiset taloudelliset ongelmat heijastunevat jatkossa rajoitteina yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämiseen kohdennettaviin resursseihin. Eri jäsenmaiden ja tuotannonalojen tasapuolinen kohtelu on tulevaisuudessa entistä suurempi haaste EU:n päätöksentekojärjestelmälle ja yhteiselle maatalouspolitiikalle.

4.3. Arvio Suomen maatalouden kehityksestä

Suomen jäsenyys EU:ssa vaikutti monin tavoin maatalousyrittäjien elämään. Kansallisesta maatalouspolitiikasta siirryttiin EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Tämä merkitsi mm. sitä, että maataloustuotteiden tuottajahinnat laskivat yhdessä yössä huomattavasti, jopa puoleen aikaisemmasta hintatasosta. Tuottajahintojen laskua kompensoitiin kansallisella tuella, joka oli osittain voimassa vain siirtymäkauden ajan.

Kokonaisuudessaan EU-jäsenyys merkitsi maatalousyrittäjille kokonaan uutta toimintaympäristöä, joka on vaikuttanut huomattavasti heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Maatalousyrittäjät ovat sopeutuneet uuteen toimintaympäristöön, vaikka sopeutuminen ei ole aina ollut ongelmatonta. Monet viljelijät ovat lopettaneet kokonaan, jotkut ovat hankkineet lisätuloja tilan ulkopuolelta, osa taas on kasvattanut tilakokoa ja pyrkinyt sitä kautta parantamaan taloudellista asemaansa.

EU-jäsenyys merkitsi mm. sitä, että Suomi sai sovellettavaksi politiikan, joka oli kehittynyt jo runsaan kolmen vuosikymmenen ajan, sillä uudet jäsenmaat joutuvat hyväksymään politiikan sellaisenaan ja mahdolliset siirtymäkaudet vain lieventävät muutoksen rajuutta. Taloudellisten ja tuotannollisten muutosten ohella ehkä merkittävin EU-jäsenyyden myötä tullut muutos on uusi hallintokulttuuri. EU-jäsenyyden tuoma lisäbyrokratia on koettu rasitteeksi mm. tukien haun ja niiden valvonnan osalta.

Tukien haku ja niiden liittyvä valvonta on seurausta Euroopan unionin maatalouspoliittisesta linjasta ja sen toteutuksesta. EU:ssa moninaisten muospaineiden vuoksi tukien maksu on siirretty tuotteiden hintaan vaikuttavista markkinatuista suoraan viljelijöihin kohdistuvaksi tueksi. Tuen maksuun liittyy tukien valvonta ja seuranta. Tällä varmistetaan, että rahat menevät siihen tarkoitukseen, mihin ne on tarkoitettu. Aikaisemmin tukivalvonnan kohteena olivat pääasiassa tuotteiden jalostuksesta ja kaupasta huolehtineet yritykset, nyt lähinnä maatalousyrittäjät.

Yleisellä tasolla Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka vastaa tavoitteiltaan melko hyvin Suomen maatalouden kehittämiso-dotuksia. Ongelma on lähinnä käytössä olevan keinovalikoiman huono vastaavuus meidän erityisongelmiimme. Suomen asema EU:n pohjoislaidalla on EU:n yhteismarkkinoita ajatellen syrjäinen. Lisäksi ankarat tuotanto-olosuhteet

nostavat tuotantokustannuksia. Euroopan unionin osarahoittaman luonnonhaittakorvauksen ohella Suomen oikeus maksaa kansallisia maataloustukia on ollut keskeinen keino, jolla suomalaisen maataloustuotannon kustannushaittaa on kompensoitu. Kansallisen tuotantotuen alentuminen ja tuen muodon muuttuminen aikaisempaa enemmän pinta-alasidonnaiseksi ovat muuttaneet tuen jakautumista tilojen välillä. Muutoksia ovat tuoneet myös aikaisempaa korkeammat investointituet. Voimakas rakennekehitystuki saattaa johtaa markkinoilla kilpailun vääristymiin. Viljelijöiden tasapuolinen kohtelu voi edellyttää jatkossa muotoa kansallisten tukien perusteisiin investointitukien sovittamiseksi muihin tuotannolle maksettuihin tukiin.

Tilojen vähentyminen on EU-jäsenyyden aikana kohdistunut pääosin kotieläintiloihin. Haasteena on varmistaa, että omat kansalliset järjestelymme eivät vaikeuta työvaltaisen maatalouden toimintaedellytyksiä. Huomiota tulee kiinnittää tukien perusteltavuuteen ja parhaaseen mahdolliseen vaikuttavuuteen sekä oikeudenmukaisuuteen tilojen tarpeiden pohjalta.

Tukipolitiikassa tulee ottaa huomioon maan eri osien olosuhteet ja lähtökohdat. Kansallisen tuen uudelleen kohdentamisen tarpeita on syytä arvioida ja tarkastella eri tuotantosuuntien ja erityisesti työvaltaisen maatalouden näkökulmasta.

Kansallisten tukien osuus koko maatalouden saamasta tuesta on Suomessa EU-maiden korkein ylittäen 60 %. Kansalliset tuet perustuvat meillä liittymissopimuksessa sovittuihin maatalouden erityisjärjestelyihin.

Suomessa maksettava maataloustuki koostuu monesta eri palasesta. Keskeiset tuet ovat EU:n kokonaan maksama CAP-tuki, osarahoitteiset tuet (ympäristötuki ja epäsuotuisten alueiden tuki) sekä kansalliset tuet. Viime vuosina tätä tukikokonaisuutta on muokattu niin, että tukien painopiste on siirtynyt tuotannosta erotetun ja rakennetta uudistavan tuen suuntaan. Tuen irrottaminen tuotannosta heikentää motivaatiota pyrkiä määrällisesti ja laadullisesti yhä parempaan tuotantoon.

EU:n maatalouspolitiikassa on jo pitkän aikaa korostettu maaseudun kehittämistoimia osana yhteistä maatalouspolitiikkaa. Suomen kannalta kysymys maatalouden ja maaseudun välisistä kytkennöistä on erityisen tärkeä. Suomi on EU:n maaseutuvaltaisin maa ja meillä on runsaasti harvaan asuttuja alueita, joilla peruselinkeinojen merkitys on suuri. Lisäksi on huomattava, että maatalouden toimintaedellytyksiä meillä vaikeuttavat ja tuotantokustannustasoa nostavat maamme pohjoinen sijainti ja pitkät etäisyydet. Maatalouden ja maaseudun kehittäminen sekä niiden keskinäisen vuorovaikutuksen edistäminen määrittää osaltaan tulevan kehityksen suuntaa sekä maataloutta että maaseutualueita ajatellen. Käytettävien keinojen sopivuutta on arvioitava esimerkiksi Suomelle tärkeän metsätalouden näkökulmasta.

Maatalouden tulevaisuuden kannalta olennaista on koko elintarvikeketjun ja erityisesti elintarviketeollisuuden tulevaisuus. Suomalainen elintarviketeollisuus käyttää pääsääntöisesti kotimaassa tuotettuja raaka-aineita. Tämän vuoksi elintarviketeollisuudelle on tärkeää alkutuotannon kilpailukyvyn säilyminen. Koko elintarvikealalle on myös tärkeää, että maatalouspolitiikka osaltaan vastaa kuluttajien odotuksiin elintarvikkeiden turvallisuudesta, laadusta ja eläinten hyvinvoinnista. Lisäksi on huolehdittava siitä, että maataloustuotannon aiheuttama ympäristökuormitus, erityisesti vesistökuormitus, saadaan pienennettyä yhteiskunnan edellyttämälle tasolle. Suomalaisen elintarvikeketjun säilyminen on viime kädessä kiinni kuluttajien luottamuksesta ja halusta ostaa kotimaassa valmistettuja elintarvikkeita. Tämän vuoksi niin maatalouden kuin myös koko elintarvikeketjun etu on, että tuotteiden laatu ja turvallisuus pystytään turvaamaan.

Globalisaatio ja Euroopan unionissa tapahtuneet muutokset ovat muuttaneet merkittävästi koko elintarvikeketjun toimintaedellytyksiä. Maatalouden panosteollisuuden, elintarviketeollisuuden ja kaupan aloilla toimivat yritykset kasvavat maailmanlaajuisesti yhä suurem-

miksi. Samaan aikaan alalla toimivien yritysten määrä on vähentynyt. Viime vuosina maailmanlaajuisesti toimivien monikansallisten suuryritysten määrä on maa- ja elintarvikealalla kasvanut.

Tällä hetkellä voimassa olevat kilpailusäädökset sallivat näiden maailmanlaajuisten yritysten tulon uusille markkinoille, jos ne tulevat sinne aluksi pienellä markkinaosuudella. Vahvat monikansalliset yritykset voivat kuitenkin kasvattaa markkinaosuttaan nopeasti. Kansallisesti merkittävillä yrityksillä ei sen sijaan anneta mahdollisuuksia kasvuun kansallisilla ja alueellisilla markkinoilla, jos niiden markkinaosuus paikallisesti katsotaan liian korkeaksi. Tämä on esimerkiksi joidenkin suomalaisten elintarvikeyritysten kannalta ongelma. Oma erityisongelma on alkutuottajan vaikeus saada pienet tuote-erät jalostukseen ja markkinoille. Tästä on kärsinyt mm. luomutuotanto.

Yrityskoon kasvaessa, keskittymisen lisääntyessä ja kilpailun kiristyessä kaupan ja elintarviketeollisuuden yhteistyö on tullut entistä tiiviimmäksi. Suomen elintarvikekauppa ja -teollisuus ovat valinneet strategiseksi laajentumissuunnaksi lähialueet: Pohjoismaat, Baltian ja Venäjän. Erityisesti Venäjä valtavana markkina-alueena ja maantieteellisen läheisyyden ansiosta on tärkeä markkina-alue suomalaiselle elintarviketuotannolle ja tarjoaa kasvumahdollisuuksia. Yhteisten kansainvälisten pelisääntöjen puute on kuitenkin aiheuttanut jatkuvaa epävarmuutta kaupalle. Tässä mielessä Venäjän nopea liittyminen WTO:n jäseneksi lisääisi kaupan ennustettavuutta ja vähentäisi alan riskejä.

Maatalousyrittäjien työssä jaksamiseen liittyvät kysymykset ovat tulleet entistä ajankohtaisemmiksi tilakoon kasvun ja maataloustyön vaatavuustason noustessa. Viljelijän ammattitaidon haasteiden lisääntyminen näkyy myös esimerkiksi maatalouslomittajien pätevyysvaatimusten kasvuna. Lomituspalveluilla on merkitystä erityisesti viljelijäperheen yhteisen hyvinvoinnin kannalta. Työterveyshuollossa voidaan puuttua ajoissa epäkohtiin, havaitsemaan mahdolliset sairaudet sekä tarvittaessa ohjaamaan kuntoutukseen. Työterveydenhuollon keinoin onkin onnistuttu vähentämään maatalousyrittäjien tapaturmia ja ammatti-tauteja.

5. Maatalouspolitiikan kansalliset lähtökohdat ja tavoitteet

Maatalouspolitiikan toimintaympäristö on viime vuosina kansainvälistynyt ja muuttunut aikaisempaa monitahoisemmaksi. Muutokset toimintaympäristössä ja maatalousmarkkinoilla vaikuttavat entistä nopeammin ja voimakkaammin jokaisen kuluttajan ja maatalousyrittäjän päivittäiseen elämään. Kansallisen maatalouspolitiikan rooli ja tehtävät globalisoituneessa maailmassa ja osana Euroopan unionia ovat erilaiset kuin aikaisemmin.

Tapahtuneet muutokset eivät merkitse sitä, että kansallisten tavoitteiden ja toimenpiteiden merkitys olisi vähentynyt. Tapahtuneet muutokset markkinoilla ja päätöksenteossa ovat ennen kaikkea muuttaneet maatalouspoliittisen toimintaympäristön entistä haastavammaksi. Kansallisen edun turvaaminen tässä moniulotteisessa toimijoiden verkossa edellyttää tehokasta yhteistyötä ja hyvin perusteltujen realististen tavoitteiden määrittelyä. Uudessa tilanteessa on muistettava, että EU-jäsenyyden myötä Suomi on sitoutunut yhteisen maatalouspolitiikan toimintatapoihin ja määräyksiin.

5.1. Maatalouspolitiikka tarpeiden ja odotusten tasapainottajana

Toteutuva maatalouspolitiikka eri toimintatasoilla vaikuttaa jokaisen maapallon asukkaan elämäänsä ennen kaikkea siksi, että maatalouspolitiikalla on suora vaikutus tarjolla olevan ravinnon määrään, laatuun ja hintaan. Maatalouden tehtävä ravinnon tuottajana on tärkeä ja tästä roolista ovat kiinnostuneita erityisesti kuluttajat, tuottajat, elintarviketeollisuus ja kauppa.

Monivaikutteisen luonteensa mukaisesti maatalous tuottaa myös muita hyödykkeitä kuin ravintoa. Maalaismaisema ja kulttuuriperinne olisivat varsin erilaisia ilman maataloutta. Maatalous tukee osaltaan maaseudun elinvoimaisuutta, säilyttää luonnon monimuotoisuutta ja ylläpitää eläinten hyvinvointia sekä takaa elintarviketurvallisuutta. Nämä maatalouden yleishyödylliset tehtävät ovat tärkeitä kuluttajille, matkailijoille, maaseudun asukkaille ja ympäristön tilasta kiinnostuneille kansalaisille.

Maatalouspolitiikkaan kohdistuu erilaisia odotuksia. Maatalousyrittäjien ensisijainen toive on saada omalle työlle ja sijoitetulle pääomalle oikeudenmukainen korvaus. Kuluttajat odottavat korkealaatuisia elintarvikkeita kohtuulliseen hintaan. Maaseudun asukkaat odottavat maatalouden lisäävän asuinympäristön viihtyvyyttä ja elinvoimaa. Maatalouden vaikutus ympäristöönsä voi olla joillekin kansalaisille erityisen tärkeää.

Suomen omat ravinnepäästöt, joista maatalous on tärkein, ovat Pietarin jätevesien jälkeen merkittävä tekijä rannikkomme rehevöitymisessä. Maatalouden ympäristötukijärjestelmä vaikuttaa vasta pitkällä aikavälillä ja sen toimintaa on tehostettava EU:n uudella rakennerauhastokaudella.

Ympäristötuen tulee olla vastikkeellista ja samalla viljelijän toimintaa kannustavaa. Vain näin päästään ympäristön sekä vesistön suojelun tavoitteita selkeästi tukevaan toimintatapaan.

Eri intressitahojen odotukset maatalouspolitiikan suhteen ovat erilaisia ja usein ristiriitaisia. Esimerkiksi yksittäisen viljelijän tavoite turvata tulotonsa kasvattamalla ja tehostamalla tuotantoa voi heikentää asuinympäristön viihtyvyyttä ja vähentää luonnon monimuotoisuutta.

ta. Eri intressiryhmien odotusten yhteensovitus on haastavaa. Sen tekee erityisen haasteelliseksi se, että eri intressiryhmät ovat sisäisesti heterogeenisiä. Esimerkiksi kukin maatalousyrittäjä on oma yksilönsä eikä kahta identtistä maatilaa ole. Maatilojen välillä on eroja mm. tilakoon, tilan sijainnin, tuotantosuunnan, tilan päätoimisuuden ja yrittäjän elinkaaren vaihtelun johdosta. Samoin kuluttajista muodostuu monia eri kuluttajasegmenttejä ravintotottumusten, yksilön elinvaiheen, tulotason, iän ja perheen koostumuksen mukaan.

Käytännön maatalouspolitiikassa ja sen toteutuksessa eri intressitahojen tarpeet ja odotukset on yhdistettävä niin, että saavutettava lopputulos on kaikkien osapuolten hyväksyttävissä. Perinteisesti maa- ja elintarviketaloutta on tarkasteltu elintarvikeketjuna, jolloin maatalouspolitiikan toimintaa arvioidaan lähinnä lopputuotteiden laadun ja hinnan perusteella sekä ketjun eri osapuolten taloudellisen menestymisen pohjalta. Muuttuneessa ja monimutkaistuneessa globaalitaloudessa tämä perinteinen elintarvikeketju -näkökulma on laajentunut useammin esimerkiksi kansainvälisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tai arvioimalla sitä luonnonvarojen kestävä käytön perusteella. Muuttuneiden katsantokantojen seurauksena maatalouspoliittinen keskustelu on saanut uusia muotoja. Eri intressitahot voivat tarkastella maataloutta ja elintarvikeketjua joko korostamalla sen kokonaisvaikutusta (esimerkiksi elintarvikkeiden hintataso tai tuotannon ympäristövaikutukset) tai kiinnittämällä huomiota ketjun johonkin yksityiskohtaan (esimerkiksi yksittäisen sikalan mahdollinen hajuhaitta).

Maataloustuotannon ja elintarviketalouden moniulotteisuus tarjoaa mahdollisuuden kytkeä eri toiminnot toisiinsa useilla eri vaihtoehtoisilla tavoilla. Tämä näkökulma korostaa maa- ja elintarviketalouden merkitystä osana kulttuuria ja luonnon moninaisuutta. Näkökulma tuo myös maa- ja elintarviketalouden kilpailukyvyyn tarkasteluun uutta sisältöä. Tuotantoa, jalostusta ja kulutusta eri tavoilla yhdistettäessä syntyy vaihtoehtoisia jalostus- ja markkinointiketjuja. Tämä monipuolistaa sekä tuottajien tuotanto- ja markkinointimahdollisuuksia että kuluttajien ja kansalaisten valintavaihtoehtoja. Alan selviytyminen tulevaisuudessa riippuu näiden vaihtoehtoisten ketjujen kilpailukyvyistä markkinoilla. Yksittäisten tuotteiden sijaan voidaan arvioida kuluttajan tarpeisiin vastaavien prosessien keskinäistä paremmuutta.

Maatalouspolitiikan sisällössä ja kehityksessä näiden uusien painotusten merkitys on viime vuosina vahvistunut. Tämä näkyy erityisesti EU:n maatalouspolitiikan sisällössä, mutta myös maatalouden monivaikutteisuuden entistä vahvemmasta painotuksesta kansainvälisessä maatalouspoliittisessa keskustelussa. Suomen maatalouden kannalta maa- ja elintarviketalouden katsominen tästä laajemmasta näkökulmasta on erityisen olennaista.

5.2. Suomen maatalouden roolit ja tehtävät

Maatalouden perustehtävä on tuottaa ravintoa kuluttajille. Monivaikutteisen luonteensa vuoksi maatalouden roolit ja tehtävät eivät rajoitu tähän, vaan sillä on suuri merkitys muun muassa aluetaloudessa, maaseutualueiden elinvoiman ylläpitämisessä, maisemien avoimena ja hoidettuina säilyttämisessä sekä maatalousluonnon monimuotoisuuden vaalimisessa. Maatalouden merkitys maaseudun infrastruktuurin ylläpitäjänä säilyy suurena. Infrastruktuurin säilyminen on välttämätön edellytys metsien ja muiden uudistuvien luonnonvarojen hyödyntämiselle. Maataloudella on myös ympäristöään rasittavia vaikutuksia esimerkiksi viljelyssä käytettyjen ravinteiden valumina. Yhteiskunnan kehitys, syrjäisten alueiden väestökato ja uusiutumattomien luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen ovat tuoneet maataloudelle lisäksi uusia tehtäviä ja mahdollisuuksia.

5.2.1. Maatalous ravinnon tuottajana

Maataloustuotannon tärkein yhteiskunnallinen tehtävä on ravinnon tuotanto. Yhteiskunnan kehittymisen myötä tämä perustehtävä ei ole pysynyt muuttumattomana. Elintarvikehuollon,

kulutustottumusten, teknologian ja elintarvikekaupan muutokset ovat mm. heijastuneet ravinnon tuotannon muutoksiin aikojen kuluessa.

Tällä hetkellä elintarviketuotanto on Suomessa tiukasti kilpailtu ala, jossa menestyminen edellyttää kilpailukykyisten tuotteiden markkinointia laatu- ja tietoisille kuluttajille. Elintarvikealan menestyminen Suomessa edellyttää koko ketjun kattavaa yhteistyötä. Maatalous tarvitsee tehokasta ja toimintakuntoista elintarviketeollisuutta ja -kauppaa. Vastaavasti niiden menestyminen kovenevassa kilpailussa edellyttää hyvinvoivaa ja kannattavaa maataloutta.

Viljelijöiden kannalta on olennaista, että he saavat ponnistuksilleen oikeudenmukaisen korvauksen. Tuotteista on maksettava tuottajalle niiden laatua vastaava hinta. Teollisuus tarvitsee riittävän määrän hyvälaatuisia kotimaisia raaka-aineita, jotta alan säilyminen olisi turvattu. Ulkomaisen raaka-aineen jalostaminen Suomessa ei ole todennäköistä. Elintarvikekaupalle kuluttajien haluamien kotimaisten tuotteiden saatavuus oikeaan hintaan on tärkeää, jotta asiakkaat olisivat tyytyväisiä kaupan tuotevalikoimaan.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kotieläintuotannon ja kasvinviljelyn lähitulevaisuuden näkymiä Suomessa.

Kotieläintuotanto:

Suomalaisen kotieläintuotannon vahvuus on tuotantotapojen kestävyys. Tuotanto on eettisesti ja ympäristöllisesti korkeatasoista. Kotieläintautien määrä on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen vähäinen. Tärkein syy vähäiseen eläintautien esiintymiseen on koko alan pitkäjänteinen, yhteistyössä toteutettu tarttuvien tautien torjunnan politiikka. Alan ammatillinen osaaminen on hyvää ja käytössä oleva tuotantoeläinainekas on korkealaatuista. Suomalainen kuluttaja luottaa kotimaisen kotieläintuotannon turvallisuuteen.

Yritysten pientä kokoa on pidetty suomalaisen kotieläintuotannon taloudellisena heikkoutena. Yrityskoko on viime vuosina kasvanut huomattavasti. Useissa kilpailijamaissa yrityskoko on kuitenkin kasvanut nopeammin kuin meillä. Tämän vuoksi suomalainen tuotanto ei saavuta nopeimmin kehittyviä kilpailijoitaan tuotantorakenteessa, vaan jää niistä entistä enemmän jälkeen. Osa tiloista on laajentanut toimintaansa voimakkaasti, osa sinnittelee vanhan investoinnin turvin ja osa on päättänyt lopettaa tuotannon. Tilojen keskikoko on kasvanut sekä aktiivisesti että passiivisesti.

Tuotantosuuntien välillä on eroja rakennekehityksessä. Erityisesti sika- ja siipikarjasektori on muuttunut tuotantorakenteeltaan voimakkaasti. Niiden kannattavuuskehitys on myös ollut kohtuullinen. Maidontuotannossa ja naudanlihantuotannossa tilakoko on myös kasvanut, mutta muita kotieläinsektoreita hitaammin.

Uudistettu tukipolitiikka vaikuttaa jatkossa kotieläintilojen rakennekehitykseen. Jatkossa tuet riippuvat aikaisempaa enemmän tilojen pinta-alasta ja aikaisempaa vähemmän eläinmäärästä. Eläinlääkintö tukien siirtäminen pinta-ala perusteisiin tukiin vähentää niiden tilojen tukia, joilla eläintiheys on korkea. Esimerkiksi Etelä-Suomen 141-ratkaisun osana toteutettu eläinlääkintö tukien aleneman korvaaminen kansallisella luonnonhaittakorvauksen lisäosalla on johtanut tilojen välisen tukijakauman muutoksiin.

Luonnonmukaisen kotieläintuotannon määrä on ollut Suomessa suhteellisen vähäinen. Huomattava määrä luonnonmukaisesti peltojaan viljelevistä tiloista kasvattaa kotieläimet edelleen tavanomaisilla tuotantomenetelmillä. Luomutuotteista kananmunien tuotanto on ollut suhteellisesti laajinta, noin 5 % myynnin arvosta. Maidossa vastaava luku on 2,5 %. Ko-

tieläintuotannon edistämiseksi otettiin vuonna 2005 käyttöön erityinen kotieläintuotannon tuki, jonka odotetaan lisäävän erityisesti luonnonmukaisesti tuotetun lihan määrää.

Suomessa vallitsevat luonnonolosuhteet vaikuttavat kotieläintuotannon kilpailukykyyn. Talvenkestävät rakennus- ja laiteratkaisut nostavat työ- ja pääomakustannuksia. Lisäksi kotieläinten ruokinnassa aiheutuu lisäkustannuksia, koska rehut on varastoitava pitkää talvea varten ja rehuntuotannon vaatima pinta-ala on suurempi kuin pidemmän kasvukauden ja korkeamman satotason maissa.

Kotieläintilojen tulevaisuuden haasteet poikkeavat eri tuotantosunnissa toisistaan. Maidontuotannossa tilamäärän on ennustettu edelleen laskevan. Tuotantorakenteemme on jäljessä eurooppalaisista suurista maidontuottajamaista. Vuonna 2003 suomalaisella maitotilalla oli keskimäärin 17,5 lypsylehmää, kun Ruotsissa vastaava luku oli 41,4 ja Tanskassa 75,0 sekä Saksassa 36,0. Uuden tilatukijärjestelmän arvioidaan lisäävän maidontuotannosta luopumisesta sekä laskevan hieman maidon kokonaistuotantoa. Maidontuotannon rakennekehitystä tuetaan Suomessa EU:n korkeimmilla investointituilla. Maidontuotantomme vahvuuksia ovat maidon korkea laatu, eläinten hyvinvointi sekä kuluttajien luottamus kotimaiseen maidontuotantoon. Kotimainen maidonjalostusteollisuus on kyennyt luomaan kuluttajille mieleisiä maitotuotteita. Lisäksi maidontuotanto ylläpitää nurmenviljelyä pelloilla, jotka muuten voisivat jäädä vaille käyttöä.

Luonnonolosuhteet rajoittavat suomalaisen maidontuotannon kilpailukykyä. Lyhyt laidunkausi lisää kustannuksia, rehusadot ovat alhaisia ja lantavarastot on mitoitettava 12 kuukauden varastointiin. Maidontuotantoa ohjaavat kiintiöt, joiden joustava siirtyminen tuotantoa jatkaville tiloille on tarpeen. Kiintiöiden tuotantoa rajoittavasta luonteesta huolimatta niiden merkitys ja säilyminen osana EU:n maitopolitiikkaa on tärkeää, jotta tuotantomahdollisuudet Suomessa säilyvät.

EU on parhaillaan käytävissä WTO-neuvotteluissa ilmaissut valmiuden luopua asteittain vientituen käytöstä, jos myös muut viennin tukemisen muodot rinnastetaan vientitukeen. Vientituen mahdollinen poistuminen vaikuttaisi merkittävästi Suomen maitosektorin kannattavuuteen ja meijereiden tilityskykyyn. Suomesta on viety maitotuotteita vientituen turvin erityisesti Venäjälle.

Suomalaisen naudanlihantuotannon vahvuuksia ovat tuotannon puhtaus, eläintautien vähäinen määrä sekä kuluttajien luottamus lihan alkuperämerkintäjärjestelmään ja suomalaiseen lihaan. Naudanlihantuotanto on myös ympäristöllisesti kestävä. Tuotanto perustuu Suomessa pääosin maitorotujen kasvatukseen, mikä heikentää suomalaisen naudanlihan kilpailukykyä. Tuotannon tukiriippuvuus on keskimäärin suurempi kuin muissa tuotantosunnissa. Viime aikoina emolehmiin perustuva naudanlihantuotanto on kasvattanut osuuttaan. Hyviä tuloksia on saavutettu myös ns. kolmivaihekasvatuksella. Kiintiöt eivät käytännössä rajoita tuotantoa ja markkinoilla on tilaa kotimaiselle naudanlihalle.

Sianlihantuotannon tilarakenne on muuttunut viime vuosina voimakkaasti. Pienten lopettaneiden sikatilojen tuotanto on korvautunut alalle jääneiden laajennusinvestoinneilla. Kilpailijamaihin verrattuna keskimääräinen tilakoko on Suomessa vielä pieni. Vuonna 2003 keskimääräinen sikamäärä tilaa kohti oli Suomessa 373, kun Saksassa se oli 254,7 ja Ruotsissa 518,7 sekä Tanskassa 1165,5. Sikatalous on Suomessa välttynyt vakavilta eläintaudeilta. Tuotannon syklisyys on ajoittain aiheuttanut vakavia kannattavuusongelmia. Suomalainen sika-aines on kansainvälisessä vertailussa huippuluokkaa, mutta porsastuotanto emakkoa ja vuotta kohti on pienempi kuin tehokkaimmissa kilpailijamaissa.

Siipikarjatilojen suurin haaste on halpa tuontiliha. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen ruokaketjussa on puristanut kotimaisten toimijoiden marginaalit pienemmiksi ja pakottanut tehostamaan toimintaa ja etsimään säästöjä ketjun kaikissa osissa. Siipikarjanlihaa tuotetaan maailmanmarkkinoille tehokkaasti ja kilpailukykyisesti. Erityisesti Latinalainen Amerikka, Yhdysvallat ja Kaukoit ovat vallanneet asemia perinteisiltä tuottajilta. Tuonti Eurooppaan on kasvanut ja kilpailu EU:n vientimarkkinoilla on kiristynyt. Nämä muutokset ovat alentaneet hintoja EU:n sisämarkkinoilla. Suomen siipikarjanlihantuotanto on lähes yksinomaan sopimustuotantoa, jolloin jalostavan teollisuuden vaikutus rakenteeseen on suuri. Kestävään tuotantotapaan on tulevaisuudessa kiinnitettävä erityistä huomiota. Eläinten hyvän terveydentilanteen säilyttäminen sekä eläinten hyvinvoinnin ja ympäristökysymysten hallinta alan toimijoiden yhteistyönä ovat tärkeitä alan tulevaisuudelle.

Kananmunantuotannossa suomalaisten kanojen terveys- ja hyvinvointiasiat ovat hyvin hoitettuja. Salmonellavapaus on suomalaisen kananmunantuotannon erityinen vahvuus. Myös maantieteellisen edun hyödyntäminen on mahdollisuus lähialuemarkkinoilla. Laatu järjestelmien käyttöön ottaminen on meneillään. Kilpailijamaita korkeammat tuotantokustannukset ja tukiriippuvuus ovat tuotannon pahimmat heikkoudet. Hintakilpailukyky on heikko, vaikka laatukilpailukyky on hyvä. Kananmunasektorilla tuotteiden kannattava erilaistaminen on osoittautunut vaikeaksi. Maailmankaupan vapautuminen on uhka myös kananmunasektorille. Pelkona on kasvava kananmunavalmisteiden tuonti. Viennin heikko kannattavuus on alentanut tuottajain taa.

Kasvinviljely:

Kuluttajien myönteinen suhtautuminen kotimaisiin viljatuotteisiin on kotimaisen viljantuotannon vahvuus. Suomessa on hyvät lähtökohdat terveysvaikutteisten ja muiden erikoist tuotteiden tuottamiseen. Esimerkiksi kauran ja rukiin terveydelle edulliset ominaisuudet ovat vahvuuksia viljelyn tulevaisuutta ajatellen. Myös luomutuotteiden tuottamiseen on Suomessa hyvät lähtökohdat. Luomutuotteista on kuitenkin ollut vaikeaa saada riittävää hintalisää korkeampien tuotantokustannusten katteeksi. Luonnonmukaisen kasvintuotannon laajeneminen edellyttää jatkossakin erityistä tukijärjestelmää, joka kattaa osan tuotannon lisäkustannuksista tavanomaiseen tuotantoon verrattuna.

Kasvintuotannossa luonnonolosuhteemme aiheuttavat merkittävän kustannushaitan. Lyhyt kasvukausi ja alhainen tehoisa lämpötilasumma sekä niistä aiheutuvat alhaiset hehtaarisadot ja suuret tuotantovaihtelut laaturiskeineen ovat kasvintuotantomme heikkouksia. Tuotannon määrään ja laatuun sitomattomien tukien suuri osuus ja alhainen markkinatuotto eivät kannusta viljelijöitä laadun tuottamiseen. Tällöin on myös vaara, että myös viljelysmaan kasvukunto heikkenee mm. alhaisen kalkituksen ja muiden perusparannusten laiminlyönnin vuoksi. Ongelma koskee erityisesti vuo krapeltoja, joita on jo kolmasosa kaikista pelloista. Pieni yksikkökoko sekä peltolohkojen pieni koko ja hajanainen sijainti heikentävät kasvinviljelytilojen hintakilpailukykyä ja ovat johtaneet tuotannon heikkoon kannattavuuteen osassa maata.

Pellon korkea hinta ja vuokrauksen tapojen kehittymättömyys ovat hidastaneet viljatilojen tuottavuuskehitystä. Lisämaata hankitaan tavallisimmin vuokraamalla. Vuokrasopimukset ovat kuitenkin lyhyitä, keskimäärin vain noin 5-6 vuoden mittaisia, vaikka maanvuokralaki nykyisellään sallii 10 vuoden sopimukset.

Monet kasvinviljelytilat ovat osa-aikaisten viljelijöiden hoitamia eikä heillä ole välttämättä intressiä kasvattaa yrityskokoa, koska työlle on tuottoisampaa vaihtoehtoja käyttöä. Myös markkinoiden pienuudesta johtuen jalostavan teollisuuden rakenne ei ole riittävän kilpailukykyinen. Erityisesti rehuviljan hinta on alentunut ylitarjonnan seurauksena. Energian hi-

nan nousun myötä peltojen siirtyminen energian tuotantoon tasapainottaa markkinatilannetta ja aiheuttanee nousupainetta hintoihin.

Sokerijuurikasta viljellään Suomessa luonnonolosuhteiltaan maamme parhaimmilla alueilla. Siitä huolimatta luonnonolosuhteet heikentävät suomalaisen sokerijuurikkaan kilpailukykyä. Suomen sokerijuurikkaan hehtaarisadot ovat EU-15:n alhaisimmat. Euroopan unionin soke-riuidistus on vaarassa lopettaa sokerijuurikkaan viljelyn Suomesta kokonaan siirtäen sokeri-juurikkaan tuotantoa unionin äärialueilta EU:n parhaille tuotantoalueille. Tämä tarkoittaisi työpaikkojen vähenemistä niin alkutuotannosta kuin sokeria jalostavasta teollisuudesta. Viljelyn loppuminen joistakin jäsenmaista olisi ennakkotapaus koko EU:n maatalouspolitiikalle. Suomen hallitus on asettanut tavoitteeksi sellaisen ratkaisun aikaansaamisen, joka mahdollistaa sokerijuurikkaan viljelyn jatkumisen maassamme.

Suomen puutarhatuotannon vahvuuksia ovat tuotannon hyvä laatu, viljelytekninen osaaminen sekä kasvien korkeat C-vitamiini-, sokeri- ja aromiainepitoisuudet. Kuluttajat arvostavat tuotannon ja tuotteiden laatua ja turvallisuutta. Lisäksi ruuan terveellisyyden arvostus on edelleen nousussa. Suuri energiariippuvuus on haitta suomalaiselle kasvihuonetuotannolle. Ostoenergian hinnannousu heikentäisi tilojen toimintaedellytyksiä. Tuotannon mahdollisuuksina voisivat olla kotoisen energian hyödyntäminen ja tuotannon parempi energiatalous. Viljelijäyhteistyön lisääminen voisi parantaa viljelijöiden neuvotteluasemaa kaupan kanssa. Puutarhatuotannon pahimpana uhkana on tuonnin kasvu, erityisesti lähialueilta.

Oma tärkeä rooli suomalaisessa kasvinviljelyssä on myös öljykasveilla ja perunalla. Öljykasvien käyttömahdollisuudet ovat laajat, joten niiden viljely monipuolistaa maataloutta. Ongelmana on lähinnä alhainen satotaso ja viljelyn heikko kannattavuus. Perunaa tuotetaan Suomessa sekä ravinnoksi että teollisuuskäyttöön. Perunanviljelyn yhtenä vahvuutena on siemenperunan korkea laatu.

5.2.2. Maatalous julkishyödykkeiden tuottajana

Maatalous elintarvikkeiden tuottajana toteuttaa jo monia julkishyödyketuotantoon liittyviä tehtäviä. Ravinnontuottajan rooliin kytkeytyvät elintarviketurva, elintarviketurvallisuus, eläinten hyvinvointi ja maatalouden ympäristövaikutukset ovat luettavissa osittain julkisiksi hyödykkeiksi. Maatalouden monivaikutteisuuden liittyä keskeisesti mm. se, että tarkastelijan painotuksista riippuen edellä luetellut asiat voidaan katsoa kytkeytyvän joko tiukasti ravinnontuotantoon tai siitä erillisiksi tehtäviksi.

Esimerkiksi elintarviketurva eli elintarvikehuollon kriisinkestävyys kytkeytyy kiinteästi elintarvikkeiden saatavuuteen ja laatuun. Normaalioloissa elintarviketurvaa pidetään itsensänselvyytenä. Elintarviketurvan oikea luonne, merkitys ja arvo ymmärretään usein vasta kriisin toteutuessa. Viime vuosina maatalouden kriisiherkkyyden merkityksestä on saatu useita muistutuksia mm. luonnontuhojen, kansainvälisen terrorismin ja eläintautien yhteydessä. Turvallisuuspoliittisten riskien muuttuminen globalisaation myötä korostaa osaltaan elintarviketurvan ja elintarviketurvallisuuden tärkeyttä lyhyellä ja pitkällä aikajänteellä.

Maatalouden luonne julkishyödykkeiden tuottajana tulee voimakkaasti esiin erityisesti maatalousmaisemassa. Maatalousmaisema on monelle suomalaiselle päivittäinen asuinympäristö. Varsin usealle se on harvemmin kohdattava virkistys- ja muistojen lähde. Maatalous- ja maaseutumaiseman moninainen merkitys aukenee paremmin muistettaessa se, että maisemaa voidaan tarkastella myös kasvien ja eläinten ekologisena elinympäristönä eikä vain välineellisesti ihmisen tuottamien maisemaelementtien kautta. Maatalousmaisema sinällään yhdistää ihmisen käden jälkeä ja luontoa sen moninaisuudessaan. On syytä myös huomata, että maiseman eri elementtien merkitys on eri katsojille erilainen.

Maatalouspolitiikka on ihmisen käden jälkeä. Siinä mielessä ihmisen rooli ja ihmisen antama merkitys maisemalle on ensisijaista, vaikka tässä yhteydessä on syytä muistaa yhteiskunnan kehityksen tuomat muutokset. Luonnon taloudellisten arvojen rinnalle on tullut uusia odoituksia ja hyvinvoinnin lähteitä, joissa puhtaan luonnon merkitys on noussut entistä tärkeämmäksi.

Politiikan sisällössä ihmisen rooli on keskeinen. Maatalousmaiseman ja maatalouden muovaamien luontotyyppien taloudellinen käyttöarvo kytkeytyy osittain luonnon olemassaoloarvoon. Eräretkeilijöiden ja luontomatkailijoiden kautta maaseutumaisema on yksi mahdollinen tulojen tuoja aluetaloudelle. Tässä mielessä maatalousmaisema ja maatalouden muovaamat luontoalueet sekä niiden kunnosta huolehtiminen eri käyttäjäryhmiä ajatellen tuovat monia uusia mahdollisuuksia julkishyödyketarjontaan.

Maataloudella on yhteys myös vesistöjen julkishyödykekäyttöön. Maatalouden hajakuormituksen vähentäminen parantaa vesistöjen tilaa ja lisää niiden käyttöarvoa veden laadun parantuessa ja kalakantojen vahvistuessa. Tämä voi paikallisesti lisätä alueen kiinnostavuutta ja esimerkiksi matkailijoiden määrää.

5.2.3. Maatalouden uudet mahdollisuudet

Maatalous on elinkeinona mukana uusimmassa teknologisessa kehityksessä. Maataloustuotannossa ja -koneissa sovelletaan uusinta informaatio- ja säätötekniikkaa tuottajan, kuluttajan ja ympäristön parhaaksi. Osaan alan uuden teknologian hyödyntämisestä liittyy vielä ratkaisemattomia kysymyksiä. Julkisessa keskustelussa on ollut mm. geneettinen muuntelu (GM), johon on liitetty sen käyttöön liittyviä eettisiä näkökohtia. Näyttää ilmeiseltä, että GM-tuotteiden määrä kasvaa markkinoilla. Tästä seuraa, että geneettisen muuntelun täydellinen välttäminen elintarviketuotannossa tulee jatkossa entistä vaikeammaksi ja kalliimmaksi.

Uudet innovaatiot:

Uuden tekniikan soveltaminen, uusien tuoteinnovaatioiden kehittäminen ja entistä parempien toimintatapojen luominen on yksi keskeinen osa-alue, jolla suomalaisen maatalouden kilpailukykyä voidaan parantaa. Suomi on korkean teknologian maa, jossa panostus tutkimus- ja kehittämistoimintaan on Euroopan kärkeä. Kiristyvässä kansainvälisessä kilpailussa suomalaisen maatalous- ja elintarviketuotannon on hyödynnettävä nopeasti, ennakkoluulottomasti ja tehokkaasti tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuloksia. Ankarien tuotantolosuhteiden vuoksi suomalaisen maatalouden on vaikea menestyä hintakilpailussa maataloustuotteiden massatuotannossa. Tästä syystä meidän on panostettava maatalous- ja elintarviketuotannossa entistä enemmän laatuun ja uusiin tuoteinnovaatioihin sekä tuotekehityksen tulosten nopeaan hyödyntämiseen markkinoilla.

Maataloudelle uusia mahdollisuuksia voi tarjoutua esimerkiksi terveysvaikutteisten elintarvikkeiden myötä. Suomalainen ruis ja kaura ovat esimerkkejä raaka-aineista, joiden terveysvaikutuksista saadaan jatkuvasti uutta tietoa. Uusi tutkimustieto voi avata maatalouden perustuotannolle houkuttelevia markkinoita. Myös erilaiset non food -käyttömahdollisuudet, kuten esimerkiksi bioenergian, lääkkeiden tuotannon tai erilaisten biomateriaalien mahdollisuudet, saattavat tuoda uusia käyttötapoja maatalouden raaka-aineille. Geenitekniikan kehitys voi myös tarjota uusia mahdollisuuksia. Tämän alan uusia menetelmiä on kuitenkin käytettävä hallitusti ennakkohyväksymismenettelyyn tukeutuen.

Bioenergia:

Suomessa maataloustuotantoa on viime vuosina ohjattu entistä enemmän kestäväen kehityksen periaatteilla. Merkittäviä kestäväen kehitystä uhkaavia globaaleja huolia ovat maailman energiavarojen riittävyys sekä ilmaston muutos. Bioenergian tuotanto voi olla tulevaisuudessa merkittävä maatalouden tuotantosuunta. Vaikka elintarviketuotanto on jatkossakin maatalouden tärkein käyttötarkoitus, niin uusiutuvan energian tuotanto voi olla esimerkiksi elintarvike- tai energia-alan markkinatilanteen tai tilan omien tavoitteiden näkökulmasta kannattava vaihtoehto. Energiakasveilla voidaan lisäksi turvata pellon viljelykelpoisuus sen mahdollisesti jäädessä tilapäisesti pois elintarviketuotannosta. Bioenergian käyttö vähentää fossiilisten polttoaineiden käytön aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä ja siten hillitsee ilmastonmuutosta.

Uusiutuvan energian tuotanto on tärkeää myös tulevien ilmastopoliittisten sitoumusten täyttämiseksi. Erityistä huomiota on alalla haluttu kiinnittää uuden teknologian kehittämiseen, varsinkin bioetanolin ja biodieselin tuotannossa ja pienimuotoisen uusiutuvan energian tuotanto- ja käyttötavoissa. Lähivuosien EU-politiikka voi vaikuttaa merkittävästi alan kehitykseen. Komissio valmistelee biopolttoaineita koskevia EU-aloitteita, jonka painopiste on alustavien tietojen mukaan tieliikenteen polttonesteissä.

Hallitus valmistelee syksyllä 2005 kansallisen energia- ja ilmastostrategian, joka annetaan selontekona eduskunnalle. Strategian keskeisinä kulmakivinä on, että Suomi täyttää Kioton pöytäkirjan kasvihuonekaasujen päästövelvoitteen ja toimeenpanee EY:n päästökauppadiirektiivin mukaisen päästöoikeuksien jakosuunnitelman vuodelle 2008 - 2012.

Bioenergian kansallisista päälinjauksista päätetään hallituksen energia- ja ilmastostrategiatyön osana. Maatalouspolitiikalla voidaan tukea bioenergiaan liittyvien tavoitteiden toteutumista. Maatalous tuottaa uusiutuvassa energian tuotannossa tarvittavaa biomassaa usein normaalin tuotantoprosessin sivutuotteena. Bioenergian tuotannon kestävä kehittäminen edellyttää pitkäjänteisiä maatalouspolitiikan ratkaisuja, joilla tuetaan alan tutkimusta ja mahdollisia investointeja. Kasvinjalostuksen tavoitteena on ollut tähän saakka jalostaa ihmisravinnoksi tai rehuksi sopivia lajikkeita. Jatkossa on syytä suunnata tutkimusta ja jalostusta myös energian tuotannon lähtökohdista.

EU:n päästökauppajärjestelmän käyttöönotto vuonna 2005 on muuttanut uusiutuvien energialähteiden edistämisen tilannetta. Uusiutuvalla bioenergialla (metsäenergia, peltoenergia, biokaasu ja kierrätyspolttoaine) voidaan tuottaa Suomessa merkittävä osa energiasta. Energia- ja ilmastostrategian valmistelun yhteydessä on arvioitu, että näiden energialähteiden käyttöä voidaan lisätä huomattavasti, noin 65 prosenttia vuodesta 2003 vuoteen 2015 ja noin 80 prosenttia vuoteen 2025 mennessä. Näillä tavoitteilla varmistetaan se, että Suomi pysyy tulevaisuudessaakin bioenergian käytössä johtavien teollisuusmaiden joukossa.

Maaseudun ja alueellisen kehityksen turvaamisessa bioenergian tuotannolla on Suomessa huomattava merkitys. Peltobioenergian tuotannon edistämiseksi keskeinen rooli on maatalouspoliittisilla tukitoimilla, jotka ovat ratkaisevasti parantaneet peltoenergian käytön ja tuotannon kannattavuutta. Peltobioenergian käytön edistämiseksi pyritään ratkaisuihin, joissa minimoidaan raaka-aineen erillistä kuljetusta.

Bioenergiakasvien tuotanto lisää kasvintuotannon vaihtoehtoja. Bioenergiakasveista ruokohelven tukitason nousu rehuviljan tasolle nostanee kiinnostusta sen viljelyyn. Vuonna 2004 ruokohelpeä viljeltiin vajaan 4 000 peltohehtaarin alalla ja vuonna 2005 viljelyala on noussut noin 9000 hehtaariin. Potentiaaliseksi ruokohelven viljelyalaksi on Suomessa arvioitu 170 000–220 000 hehtaaria. Vaihtoehtoisilla käyttömuodoilla voidaan helpottaa varsinkin

rehuviljan ylitarjontaa. Peltoenergiakasvien viljely pitää peltomaiseman avoimena ja pellot viljelykunnossa, jolloin ne on tarvittaessa mahdollista ottaa takaisin ruoantuotantoon. Tavoitteeksi tulee asettaa koko peltoalan hyödyntäminen joko ravinnon tai energian tuotannossa.

Lannan energiakäytön mahdollisuuksia lisäävät eläintuotantoyksiköiden kasvu ja keskittyminen tietyille alueille, jolloin suuren kokoluokan laitoksissa sähkön ja lämmön yhteistuotanto ja myynti tarjoavat myös kaupallisia mahdollisuuksia. Lanta hyödynnetään energialähteenä mädättämällä sitä hapettomissa olosuhteissa biokaasuksi. Mädätetyssä jätteessä ravinteet ovat tallella kasveille käyttökelpoisessa muodossa. Mädätysjätteessä on hyvin vähän patogeenejä, joten tauti- ja ravinnehuuhtoumien riski pienenee. Biokaasun tuotannossa lannasta haihtuva metaani otetaan talteen ja poltetaan hiilidioksidiksi ja vedeksi, jolloin karjatalous ilmastonmuutokseen vaikuttavien päästöjen määrä pienenee merkittävästi. Kotieläintuotannon yhteydessä syntyvän metaanin hyödyntäminen biokaasuna voi tuottaa lähivuosikymmenien aikana huomattavia hyötyjä sekä ilmastopolitiikan kannalta että bioenergian lisäämisen, hajuhaittojen vähenemisen ja ravinteiden pellolle palauttamisen kautta. Kokemuksia biokaasulaitoksista Suomen oloissa on kuitenkin vielä niukasti. Tuotannon kannattavuuden arviointi on vielä vaikeaa.

5.3. Maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet

Suomessa maatalouspolitiikan kansallisia tavoitteita on asetettu eri aikoina tilanteen edellyttämällä tavalla. Tuoreimmat kansalliset maatalouspolitiikan tavoitteet on asetettu maaja metsätalousministeriössä laaditussa maatalouden tulevaisuusstrategiassa syksyllä 2001. Tuolloin tavoitteeksi asetettiin:

- * kuluttajalähtöisen toiminnan vahvistaminen koko elintarvikeketjussa,
- * maatalouden kannattavuuden ja toimintaedellytysten turvaaminen,
- * yhteisen maatalouspolitiikan kehittäminen tasapuolisemmaksi sekä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävämmäksi,
- * maatalous- ja maaseutupolitiikan vuorovaikutuksen tehostaminen,
- * maatalouden rakenteen parantaminen ja
- * markkinoiden toimivuuden parantaminen.

Maatalouden viimeaikaista kehitystä on analysoitu tarkemmin edellisessä luvussa. Parhaiten vuoden 2001 strategian tavoitteista on toteutunut markkinoiden kehittymiseen ja kuluttajan aseman vahvistumiseen liittyvät tekijät. Suomalainen elintarvikeketju toimii hyvin niin ruoan laadun, turvallisuuden kuin hintatasonkin osalta. Maamme elintarvikemarkkinat ovat avautuneet viime vuosina. Kaupan kasvu on parantanut kuluttajan valintamahdollisuuksia kotimaisten jalostettujen elintarvikkeiden valikoiman laajentuessa ja kansainvälisen kaupan kasvaessa. Samalla vähittäis- ja tukkukaupan asema on vahvistunut suhteessa kotimaiseen teollisuuteen ja alkutuotantoon.

Suurimmat kehittämistarpeet liittyvät maatalouden kannattavuuden parantamiseen. Useiden maataloustuotteiden tuottajahinnat ovat alentuneet tai niitä on alennettu markkinajärjestelmien uudistamisen yhteydessä. Samaan aikaan tuotannon kustannukset ovat nousseet. Tilojen keskikoko on kasvanut karkeasti ottaen muun EU:n tahdissa. Ilman toteutettuja investointeja ja sen seurauksena tapahtunutta rakennekehitystä suomalaisen maatalouden ja elintarvikesektorin tilanne olisi jäänyt selvästi nykyistä heikommaksi. Viime vuosina erityisesti nuorten viljelijöiden käynnistysavustukset ovat olleet hyvällä tasolla.

Viime vuosien muutokset maatalouspolitiikan toimintaympäristössä edellyttävät vuonna 2001 asetettujen tavoitteiden tarkistamista. Maatalouspolitiikan kansainvälisyys on lisääntynyt; globalisaatio on tuonut uusia ulottuvuuksia maatalouspoliittiseen keskusteluun ja eri intressiryhmien odotusten yhteensovittaminen vaatii yhteisten tavoitteiden tarkempaa määrittelyä maatalouspolitiikan eri toimintatasoille. Alan kehitys EU:ssa ja kotimaassa edellyttävät osaltaan maatalouspolitiikan tavoitteiden terävöittämistä.

Maatalouspolitiikan toimintaympäristöstä voidaan erottaa useita eri tarkastelutasoja. Kansainvälisellä tasolla ratkaistaan globaaleja haasteita ja tehtävillä ratkaisuilla on usein vaikutusta maatalouteen ja maataloustuotteiden kauppaan. Euroopan unionissa päätetään yhteisen maatalouspolitiikan sisällöstä sekä sen rahoituksesta ja toimeenpanosta. Nämä päätökset vaikuttavat suoranaisesti maa- ja elintarviketalouteen sekä maaseudun kehitykseen. Kansallisesti päätetään mm. yhteisen maatalouspolitiikan soveltamisesta ja tehdään monia muita ratkaisuja, jotka vaikuttavat maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin.

Hallitus korostaa seuraavia maatalouspolitiikan kansallisia tavoitteita:

- **Maatalouspolitiikalla luodaan edellytykset kuluttajien odotuksia vastaavalle tehokkaalle ja luontoa kunnioittavalle elintarviketuotannolle.**
- **Maatalouspolitiikalla edistetään alan monivaikutteisuutta ja parannetaan maaseudun elinvoimaa.**
- **Maatalouspolitiikalla luodaan kannustava, vakaa ja ennustettava toimintaympäristö maatalousväestölle ja koko elintarvikeketjulle.**

Näiden tavoitteiden merkitystä ja sisältöä maatalouspolitiikan eri toimintatasoilla tarkastellaan yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa.

6. Maatalouspolitiikan tavoitteet käytännössä

Asetetut maatalouspolitiikan tavoitteet linjaavat Suomen toimintaa eri tahoilla. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin asetettujen tavoitteiden merkitystä eri toimintatavoilla. Näiden tasojen erillinen tarkastelu on mielekästä siksi, että toimivaltainen päättäjät jokaisella tasolla vaihtelee. Lisäksi päätösten valmistelun ja toimeenpanon vaatima yhteistyö on eri tasoilla erilaista.

6.1. Suomen tavoitteet ja kansainvälinen taso

Globalisaation seurauksena perinteinen kansainvälinen työnjako muovautuu uudelleenlaiseksi. Globalisaatio johtaa myös siihen, että maailma saa aikaisempaa enemmän kokonaisvaltaisen järjestelmän ominaisuuksia. Riippuvuudet järjestelmän toimijoiden ja toimintalojien välillä tiivistyvät ja maantieteellisen etäisyyden merkitys vähentyy. Globalisaatio on lisännyt kansainvälistä kilpailua, mutta monilla eri säännöillä ja instituutioilla pyritään myös hillitsemään kilpailun vääristymiä ja mahdollisia haittavaikutuksia.

Globalisaation hallinnassa valtioihin ja kansainväliseen järjestelmään kohdistuu monia odotuksia. Globalisaation toivotaan yleisesti lisäävän hyvinvointia ja jakavan sen aikaisempaa tasaisemmin. Tässä suhteessa esimerkiksi kaupan vapauttaminen yleensä ja erityisesti maataloustuotteiden osalta on usein ongelmallista. Vapaamman kaupan tuomat muutokset ja mahdollinen hyvinvointivoitto eivät välttämättä jakaannu tasaisesti. Suurimmat hyötyjät ovat useimmiten tehokkaat tuottajamaat ja monikansalliset yritykset. Häviäjiin kuuluvat usein luonnonhaitoista kärsivät alueet, pientuottajat ja tuontiruuuan varassa olevat kansakunnat sekä köyhimmät kehitysmaat.

Suomessa valtioneuvosto linjasi eduskunnalle antamassaan globalisaatioselvityksessä muutosten hallintaa seuraavilla tavoilla:

- * vahvistamalla monenvälisiä instituutioita ja niiden yhteistoimintaa,
- * edistämällä keskeisillä politiikkaloikoilla yhteisten sääntöjen luomista,
- * varmistamalla johdonmukainen toiminta eri politiikkaloikoilla sekä
- * edistämällä uusien ratkaisujen ja toimintatapojen löytämistä.

Globalisaatioselvityksessä todetaan, että maatalouskaupan sääntely on keskeinen kysymys kansainvälisen kauppajärjestelmän toimivuudessa. WTO:n Dohan kierroksella pyritään eroon erilaisista kauppaa vääristävistä tuista ja helpottamaan kaikkien köyhimpien maiden pääsyä teollistuneiden maiden markkinoille. Samalla kun maataloustuotteiden kauppaa maltillisesti avataan, tiedostetaan laajasti, että puhtaasti vapaiden markkinoiden ehdoilla toimiva maataloustuotanto ei ole toimiva ratkaisu. Täysin vapaa maataloustuotteiden kauppa hyödyttäisi lähinnä muutaman suuren viejamaan teollisuunteisia tuottajia ja jalkoihin jäisivät perheviljelmät niin etelästä kuin pohjoisestakin.

Valtioneuvoston globalisaatioselvityksessä todetaan lisäksi, että kansainvälisissä maatalousneuvotteluissa on välttämätöntä löytää historiallinen kompromissi, joka toisaalta vähitellen lopettaa maatalousvientä vääristäviä tukijärjestelmiä ja toisaalta mahdollistaa perheviljelyyn perustuvan maataloustuotannon niin kehitysmaissa kuin kehittyneissäkin maissa, ottaen erityisesti huomioon köyhimpien maiden tarpeet ylläpitää maaseutuväestön kannalta keskeistä elintarviketuotantoa kaupan vapauttamisen oloissa. EU:n maatalouspolitiikkaa on kehitettävä WTO-yhteensopivaksi tavalla, joka yhdistää niin kuluttajan kuin tuottajan edut niin kehitysmaissa kuin kehittyneissäkin maissa.

Nämä globalisaatiota käsittelevät linjaukset ovat maatalouspolitiikan näkökulmasta perusteltuja. Maailmankaupan vapauttamisen yhteydessä on kuitenkin tunnustettava elintarvikkeiden erityisasema kansainvälisessä kaupassa. Kaikilla valtioilla on oltava oikeus tuottaa riittävä määrä elintarvikkeita oman väestönsä tarpeisiin. Suomen tulee toimia osana kansainvälistä yhteisöä niin, ettemme omaa elintarvikehuoltoa turvatessamme vaaranna muiden maiden mahdollisuuksia huolehtia omasta elintarvikehuollostaan. Globalisoituneessa maailmassa ja osana EU:n yhteismarkkinoita maa- ja elintarviketalouden menestyminen on aikaisempaa enemmän kiinni onnistuneesta yhteistyöstä eri osapuolten välillä. Yhteistyötä on haettava niin politiikan teossa kuin markkinoiden hallinnassa.

Maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet merkitsevät kansainvälisellä toimintatasolla seuraavia painotuksia:

- * **maataloustuotantoa ohjataan kestävän kehityksen periaatteella**
- * **kaupan vapauttamisen ohella edistetään mahdollisuuksia tasapuoliseen kaupankäyntiin**
- * **maailmankaupan pelisäännöissä otetaan huomioon maatalouden monivaikutteinen luonne**
- * **valtioilla on oikeus ja velvollisuus huolehtia kansalaistensa elintarvikkeiden saatavuudesta ja niiden turvallisuudesta.**

6.2. Suomen tavoitteet EU-tasolla

Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa on toteutettu hiljattain merkittäviä uudistuksia ja uudistukset jatkuvat. Tällä hetkellä on epävarmaa, mihin tuen irrottaminen tuotannosta loppujen lopuksi johtaa, mutta tapahtuvia muutoksia seurataan jatkuvasti. Edessä ovat myös tärkeät rahoituskehyskeskustelut ja siihen liittyvät politiikkareformit. WTO-neuvotteluissa eurooppalaisen maatalousmallin puolustaminen on ensiarvoisen tärkeää. Mahdollisille kaupan pelisääntöjen muutoksille on saatava riittävät siirtymäajat. Se helpottaa sopeutumista muutoksiin ja edistää muutosten toteutumista.

Suomen maatalous toimii muuhun Eurooppaan verrattuna poikkeuksellisissa olosuhteissa. Maamme pohjoisesta sijainnista ja luonnonoloista aiheutuu pysyviä haittoja maataloustuotannolle. Lyhyen kesän johdosta kasvukausi Suomessa on vain puolet siitä, mitä se on Euroopan parhailla tuotantoalueilla. Pitkä ja kylmä talvi johtavat väistämättä korkeampiin energia-, rakennus- ja ruokintakustannuksiin erityisesti kotieläintuotannossa. Ankaria olosuhteita voidaan kuitenkin myös hyödyntää esimerkiksi elintarviketuotannon puhtauden tai ympäristöön luontaisesti hyvin sopivien tuotantomuotojen avulla. Kylmä talvi voi hidastaa viljelykasvien tuholaisien leviämistä. Samoin esimerkiksi turkistuotanto menestyy meillä jopa lämpimiä alueita paremmin.

Suomi on maailman pohjoisin maatalousmaa ja Euroopan unionin maaseutumaisin maa. Meillä sovelletaan myös varsin monimutkaista maatalouspoliittista järjestelmää, jolla pyritään turvaamaan maatalouden säilyminen koko maassa. Samalla edistetään maaseudun elinvoimaa, huolehditaan maaseutumaisen hoidosta sekä vaalitaan maaseutuluonnon monimuotoisuutta ja parannetaan ympäristön tilaa. Kokonaisuudessaan Suomea voidaan pitää monivaikutteisen maatalouden mallimaana. Pohjoiset olosuhteet tuovat oman lisänsä maatalouden monivaikutteisuuteen niin maatalouden ravinnontuottajarooliin kuin maatalouden muiden yhteiskunnallisten tehtävien osalta. Suomi on korkeussuhteiltaan varsin tasainen maa, mutta maataloustuotannon kannalta maamme rinnastuu kasvukauden pituuden suhteen

vuoristomaaksi. Suomi on myös korkean teknologian ja hyvän infrastruktuurin maa. Siitä huolimatta monet alueet kärsivät pitkistä etäisyyksistä ja vaikeasta saavutettavuudesta.

Suomen kannalta EU:n maatalouspolitiikan merkittävin ongelma koko jäsenyytemme ajan on ollut se, että yhteinen maatalouspolitiikka ei ota riittävästi huomioon pohjoisten olosuhteiden tuomia erityistarpeita.

Maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet merkitsevät EU-tasolla seuraavia painotuksia:

- * **maataloustuotannon edellytykset turvataan koko EU:n alueella, mukaan luettuna ne alueet, joilla on erityisiä ongelmia**
- * **yhteinen maatalouspolitiikka luo alalla toimiville kannustavan, vakaan ja ennustettavan toimintaympäristön**
- * **jäsenmaita ja eri intressitahoja kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti**
- * **pohjoiset luonnonolosuhte-erot otetaan asianmukaisesti huomioon maatalouspoliittisissa toimenpiteissä ja tukijärjestelmien kehittämisessä**
- * **tukijärjestelmiä yksinkertaistetaan.**

6.3. Suomen tavoitteet kansallisella tasolla

Suomalaisen elintarviketuotannon vahvuuksia ovat puhdas luonto, tuotantomenetelmien ympäristöystävällisyys, tuotannon eettisyys, korkeatasoinen eläinten kohtelu ja alkutuotannon jäljitettävyyys. Maataloustuotantoa harjoitetaan kaikkialla Suomessa. Maatalous on myös eri puolilla maata erilaista. Tuotannon sijoittuminen määräytyy monen eri tekijän vaikutuksesta, joissa osatekijöinä ovat mm. luonnonolosuhteet ja harjoitettu politiikka sekä tuotantoa jalostavan teollisuuden sijainti.

Korkealaatuiset ja turvalliset tuotteet taataan kuluttajille käyttämällä hyvälaatuisia ja alkupehältään varmistettuja raaka-aineita. Elintarvikeketjussa käytetään vain hyväksyttäviä tuotantomenetelmiä. Korkean laadun periaate ulottuu myös maatalouden tai maaseudun tarjoamiin palveluihin tai lisäarvotekijöihin.

Maataloudella on tärkeä rooli julkishyödykkeiden tuottajana ja niiden laadun määrittäjänä. Hoidettu ja elinvoimainen maaseutumaisema, luonnon kunnioittaminen ja maatalouteen liittyvän luonnon monimuotoisuuden edistäminen ovat yhteiskunnan viljelijälle asettamia toiveita. Maanviljelijälle nämä ovat usein itsestäänselvyksiä, joita edistetään osana tuotantotoimintaa. Kuluttajille voidaan tarjota tietoa maatalouden julkishyödykkeistä esimerkiksi maatilamatkailun tai luontoretkeilypalveluiden yhteydessä.

Maatalouden monivaikutteisuus tarjoaa monia mahdollisuuksia. Alueiden kehittämisessä panostetaan nykyään aikaisempaa enemmän alueiden luontaisiin vahvuuksiin, joiden varaan voidaan myös kehittää uutta, maaseudun elinvoimaisuutta edistävää yritystoimintaa. Maatiloille tämä toiminta tarjoaa uusia ansionlähteitä ja tuotannon monipuolistamisen tapoja.

Maatilat ovat viime vuosina kokeneet monia muutoksia: politiikan toimintaympäristö ja sisältö, tuotteiden markkinahinnat ja tuet ovat muuttuneet. Moni maatalousyrittäjä on myös investoinut, vaihtanut tuotantosuuntaa tai muuttanut tuotantomenetelmiä. Maatalousyrittäjien kannalta vakaa, ennustettava ja tasapuolinen toimintaympäristö on ensiarvoisen tärkeää. Nykyisessä EU-tilanteessa tämän periaatteen toteutuminen on osoittautunut erityiseksi haasteeksi.

EU-jäsenyys sopimus turvasi osittain suomalaisen maataloustuotannon jatkon. Kansallisesti Suomessa pyritään mahdollisimman yhtenäiseen tukipolitiikan rakenteeseen maan eri osissa. Tämän tavoitteen toteutumista on vaikeuttanut maan jakautuminen toistaiseksi sisällöltään erilaisiin tukialueisiin. Vaikka itse tukijärjestelmissä pyritäänkin mahdollisimman yhtenäiseen linjaan, voi tuen taso vaihdella eri tukialueilla esimerkiksi kasvukauden tai muiden tuotanto-olosuhdetekijöiden mukaan.

EU-jäsenyys sopimus sallii tuotannon määrän kasvun. Kokonaistuotannon kasvu on kuitenkin oltava pääsääntöisesti markkinaehtoista, ts. tuen alaisen tuotannon määrää on rajoitettu ennen EU-jäsenyysaikaa vallinneelle tasolle. Suomen maataloustuotannon kokonaismäärä on pysytellyt nykyisellä tasollaan 1990-luvun alkupuolelta saakka.

Maatalouspolitiikan kansallisella tasolla:

- * **turvataan alan kannattavan toiminnan edellytykset**
- * **edistetään maatalouden kykyä huolehtia kestäväällä tavalla ruuan, non-food - tuotteiden ja julkishyödykkeiden tarjonnasta kansainvälisesti kilpailukykyisellä tavalla**
- * **maataloutta kehitetään maan eri osissa tasapuolisesti niin, että se samalla hyödyntää alueiden erityispiirteitä ja vahvistaa alueiden omaleimaisuutta**
- * **tukipolitiikassa pyritään mahdollisimman yhtenäiseen tuen rakenteeseen maan eri osissa**
- * **maatalouspolitiikka tarjoaa käyttökelpoisia ja kannattavia vaihtoehtoja tilojen tuotannon ja toiminnan kehittämiseen**
- * **varmistetaan, että kasvit ja eläimet ovat terveitä ja maataloustuotteet ovat turvallisia**
- * **vahvistetaan maaseudun toimivuutta ja elinvoimaisuutta**
- * **huolehditaan maatalousyrittäjien tulotasosta**
- * **turvataan alan osaamisen kehitys ja työssä jaksaminen**
- * **maatalouspolitiikan sisältöä määritettäessä otetaan huomioon sen vaikutus maaseudun elinvoimaan**

6.4. Maatalouden kehittämisen painopisteet lähivuosina

Maatalouden moninaiset tehtävät ja vaikutukset heijastuvat laajasti koko yhteiskuntaan. Näiden tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttävät kannattavaa ja hyvinvoivaa alkutuotantoa, tehokasta elintarvikeketjua, elinvoimaista maaseutua, sekä maatalouden monivaikutteisen luonteen ymmärtämistä ja hyödyntämistä.

Hallitus korostaa, että kilpailukykyisen ja samalla monivaikutteisen maatalouden edistämiseksi lähivuosien keskeisiä tavoitteita ovat:

- * **maataloustuotannon kannattavuusedellytysten parantaminen alan tuottavuutta parantamalla**
- * **maatalouden tukijärjestelmän kehittäminen toimintaympäristön mukaisesti ja pysyvän luonnon olosuhdehaitan huomioon ottamiseksi**
- * **maatalouden rakenteen kehittäminen perheviljelmien pohjalta ottaen huomioon, että tuotanto voidaan organisoida myös viljelijäperheiden yhteistoimintayrityksinä**
- * **maaseudun elinvoimaisuuden edistäminen ja toimeentulomahdollisuuksien monipuolistaminen**

- * maatalousyrittäjien lomituspalveluiden ja työterveyshuollon kehittäminen viljelijöiden, viljelijäperheiden ja lomittajien jaksamisen edistämiseksi
- * yrittäjyyden ja innovatiivisuuden edistäminen
- * elintarvikemarkkinoiden avautumisen huomioon ottaminen kilpailupolitiikassa
- * uuden teknologian hyödyntäminen turvallisella tavalla
- * maatalouspolitiikan ympäristövaikutusten analysointi ja ympäristön kannalta kestävien viljelytapojen kannustaminen sekä ympäristötuen ehtojen muuttaminen tältä osin
- * bioenergian käytön lisääminen kannustamalla uuden teknologian kehittämistä
- * maataloustutkimuksen ja -neuvonnan jatkuva kehittäminen elinkeinon muutosvalmiuden ja kilpailukykyyn parantamiseksi.

Maatalouden kannattavuus ja viljelijöiden tulot määräytyvät markkinatuottojen, tuotantotukien ja maatalouden kustannusten muodostamasta kokonaisuudesta. *Hallitus korostaa, että jatkossa on pyrittävä lisäämään maatalouden markkinoilta saamia tuloja ja vähentämään maatalouden kustannuksia. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kustannuksia alentavien ja tuotannon tehokkuutta parantavien toimintatapojen kehittämiseen varsinkin maatalouden investointien yhteydessä.* Esimerkkinä kustannuksia alentavasta toimenpiteestä on hallituksen 10.2.2005 tekemä päätös energiaverohuojennuksista.

Konkreettisia mahdollisuuksia markkinatuottojen lisäämiseksi ovat:

- * elintarvikeketjun yhteistyön ja yhtenäisen toiminnan parantaminen
- * lisäarvon tehokas hyödyntäminen alkuperätiedon avulla
- * kilpailupolitiikan kehittäminen tukemaan elintarvikeketjun tehokasta toimintaa.

Konkreettisia mahdollisuuksia maatalouden kustannusrasitteen alentamiseksi ovat:

- * edistetään uusien tuotantomenetelmien tutkimusta ja käyttöönottoa
- * tuotannon suunnitelmallisuuden parantaminen esimerkiksi elintarvikeketjun sisäistä sopimuskäytäntöä kehittämällä
- * tilojen tuotannollisen yhteistyön kehittäminen ja kannustaminen
- * tilojen yhteishankintojen ja kilpailuttamisen kannustaminen
- * tuotannon tuettujen investointien kilpailuttaminen.

Markkinatuottojen lisäys, kustannusten alentaminen ja tukien kohdentaminen ovat kokonaisuus, jossa maa- ja elintarviketalouden eri osapuolilla on kaikilla tärkeä rooli. Julkisen vallan rooli on huolehtia maa- ja elintarviketalouden toiminnan turvaavista reunaehdoista. Maatalousyrittäjille ja alan muille toimijoille jää suuri vastuu tuotannon järjestämisestä kustannustehokkaasti ja yhteiskunnan odotuksia vastaavalla tavalla. Suomalaisen maatalouden tulevaisuus perustuu ennen kaikkea toimintaympäristön tarjoamien toimintamahdollisuuksien entistä parempaan ja tehokkaampaan hyödyntämiseen. Maa- ja elintarviketalouden eri osapuolien joustava yhteistyö, eri mahdollisuuksien innovatiivinen yhdistäminen ja maatalouden kannattavuuden takaavat tuet muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden.

Maatalouden ja maaseudun tutkimus tukee alan menestymistä. Suuret muutokset ja varsinkin teknologian nopea kehittyminen edellyttävät tutkimukselta nopeaa reagointia ja tehokasta ennakkointia. Tutkimus- ja kehitystoimintamme on oltava kansainvälisesti korkeatasoista, hyvin verkottunutta ja sen on vastattava yhteiskunnan alalle asettamiin tarpeisiin. On erityisen tärkeää, että tutkimustoiminta toimii aktiivisesti kansallisen ja kansainvälisen innovaatiojärjestelmän osana.

Maatalouden rakenteen parantaminen tuo lisää tehokkuutta ja parantaa maatalouden kilpailukykyä. Suomen luonnonmaantieteelliset olosuhteet tuovat kuitenkin omat rajoitteensa tilakoon kasvattamiselle. Tilojen investoinneissa on otettava huomioon eläinten hyvinvointi ja vaikutukset ympäristöön. Rakennetuen merkityksen kasvaessa ja maatilojen suurentuessa on erityisesti kotieläintuotannossa varmistettava kilpailun tasapuolisuus. Tuotantotuen taso on tarvittaessa porrastettava tilan saavuttaman tuotantomäärän mukaan. Tuotantotuen porrastamisen tarve on vähäisempi aloilla, joilla tuotanto on kiintiöity.

Maataloustukien huomattava määrä on suomalaisen maatalouden erityispiirre. Korkea kokonaistukitaso on seurausta mm. pohjoisista olosuhteista ja korkeista laatuvaatimuksista. Maataloudelle maksettavat tuet ovat nykyään aikaisempaa enemmän maatalouden monivaikeuteen kytkeytyviä täsmäväliseitä, joilla on tarkasti määritetty tarkoitus ja tavoite.

Hallitus toteaa, että jatkossa maataloustukien muodostamaa kokonaisuutta kehitetään niin, että se entistä paremmin ottaa huomioon eri tuotantosuuntien pitkäaikaisen markkinatilanteen, tuotanto-olosuhteet ja niiden julkishyödykeluonteen. Maatalouden tukipolitiikan on myös kannustettava maataloutta tuottamaan yhteiskunnan odottamia julkishyödykkeitä.

Hallitus toteaa, että luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden tuotantoa edistetään jatkossakin kulutuskysynnän ja markkinoiden kehittymisen mukaan. Toimenpiteinä käytetään tutkimuksen ja neuvonnan tukemista sekä ympäristötukijärjestelmää, jota hyödynnetään sekä luomukasvinviljelyn että luomukotieläintuotannon lisäämisessä. Myös julkinen tuki luomutuotteiden menekinedistämiseen on tarpeen jatkossakin markkinoiden kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi.

Maatiloilla ja maatalousyrittäjillä on viime vuosina ollut edessään useita uusia haasteita, mm. tilakoon kasvu, johtamisvalmiuksien kasvanut tarve ja muuttunut tuotantotekniikka. Muutosten seurauksena viljelijöiden fyysinen ja henkinen hyvinvointi on joutunut kovalle koetukselle. Paineita voidaan lievittää esimerkiksi elintarvikeketjun sisäistä työnjakoa kehittämällä ja ottamalla tukipolitiikassa huomioon tuotannon työvaltaisuus.

Hallitus pitää tärkeänä, että maatalouden verotusta ja sosiaaliturvaa kehitetään tulevaisuuden haasteiden ja muuttuvan toimintaympäristön mukaisesti. Erityisiä kehityskohteita ovat alan jaksamiseen liittyvät lomituspalvelut sekä viljelijöiden ja maatabuslomittajien työurvallisuus ja työterveydenhuolto. Maatalouden neuvonta on pidettävä ajan tasalla korostaen maatalousyrittäjyyttä, johtamista ja liiketoiminnan kehittämistä.

Maatalouden asema elintarvikeketjussa on moniulotteinen. Puhtaasti elintarviketuotannon tavoitteiden rinnalla alkutuotannolta edellytetään monia yhteiskunnan ja ympäristön kannalta tärkeitä pidettyjä tekijöitä. Näitä voivat olla mm. työntekijöiden työskentelyolosuhteisiin tai eläinten hyvinvointiin liittyvät minimivaatimukset. Nämä lisäarvotekijät johtavat usein lopputuotteiden hintakilpailukyvyyn heikkenemiseen. Kuluttajan valintoja on tuettava tarjoamalla elintarvikkeisiin ja niiden tuotanto- ja jalostustapaan liittyvää tietoa. *Hallitus tukee elintarvikealan yhtenäistä toimintaa suomalaisen ruokaketjun vahvuuksien kehittämiseksi ja kuluttajan kannalta korkealaatuisen elintarviketuotannon turvaamiseksi.* Tarvittaessa elintarvikealalle luodaan alan toimijoiden yhteistyöverko sto.

Elintarvikeketjun laatutyö on tuonut viime vuosina hyviä tuloksia. *Hallitus pitää tärkeänä, että tätä työtä jatketaan ja vahvistetaan edelleen. Lisäksi hallitus korostaa tutkimuksen ja*

neuvonnan merkitystä uuden kustannuksia alentavan, työtä helpottavan ja ympäristökuormitusta vähentävän teknologian käytön edistämisessä maataloustuotannossa.

Maataloutta on Suomessa kehitettävä niin, että maatalous olosuhteiden tuomien rajoitteiden puitteissa kykenee huolehtimaan kaikista tehtävistään yhteiskunnassa. *Hallitus korostaa, että monivaikutteisen maatalouden ja sen kehittämiseksi esitettyjen toimenpiteiden turvin*

- * turvataan korkeatasoinen kotimainen elintarvikkeiden tuotanto,*
- * tarjotaan elintarvikeketjun eri osapuolille kannattavan toiminnan edellytykset,*
- * edistetään valtakunnan eri alueiden tasapuolista kehittämistä sekä*
- * turvataan taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä maatalouden toiminta-edellytykset.*