

Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän raportti

Helsinki 2007

Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän raportti

Helsinki 2007

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 9.11.2006 Suomen liittymissopimuksen artiklan 141 mukaista tukea valmistelevan työryhmän.

Työryhmän tehtävänä oli tehdä valmistelevaa työtä artiklan 141 perusteella tehtävää tukiesitystä varten. Valmistelevaan työhön kuului mm. taustatietojen keruu ja analysointi sekä vaihtoehtoisten tukiohjelmien luonnostelu ja arviointi.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30.3.2007 mennessä

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja	valtiosihteeri Pekka Pesonen, maa- ja metsätalousministeriö
Jäsenet	apulaisosastopäällikkö Heimo Hanhilahti, maa- ja metsätalousministeriö erityisasiantuntija Ahti Hirvonen, maa- ja metsätalousministeriö 2. puheenjohtaja Juha Marttila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK 3. puheenjohtaja Jarmo Mäntyharju, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK Ordförande Holger Falck, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
Sihteerit	ylitarkastaja Esa Hiiwa, maa- ja metsätalousministeriö johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK

Työryhmän työhön osallistui myös valtiosihteeri Jouni Lind. Työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita: toimitusjohtaja Kalevi Hemilä, ETERA; kansanedustaja Jari Koskinen, eduskunta; kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö; ylijohdaja Ilkka Ruska, maa- ja metsätalousministeriö; budjettineuvos Kati Suihkonen, valtiovarainministeriö; johtaja Kyösti Pietola, MTT Taloustutkimus; tutkimusjohtaja Perttu Pyykkönen, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos. Työryhmä kuuli erikseen myös puutarhajärjestöjä.

Työryhmä järjesti 4.12.2006 Brysselissä seminaarin, johon osallistui työryhmän jäsenten lisäksi edustajia Euroopan yhteisöjen komissiosta, Suomen EU-edustustosta sekä MTK:n Brysselin toimistosta.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa kunnioittaen maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 29. päivänä maaliskuuta 2007



Pekka Pesonen



Heimo Hanhilahti




Ahti Hirvonen



Juha Marttila



Jarmo Mäntymäki



Holger Falck



Esa Hiiva



Seppo Aaltonen

TIIVISTELMÄ

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 9.11.2006 Suomen liittymissopimuksen artiklan 141 mukaista tukea valmistelevalle työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli tehdä valmistelevaa työtä EU:n komissiolle tehtävää tukiesitystä varten.

Työryhmä kävi työssään läpi yksityiskohtaisesti edellisten, liittymissopimuksen 141-artiklan perusteella tehtyjen tukipäätösten sisällöt ja perustelut, Suomessa toteutetut tukijärjestelmät sekä sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muutokset edellisen 141-tukipäätöksen jälkeen. Työryhmä perehtyi MTT Taloustutkimuksen EU:n komissiolle laatimaan, vuosia 2004-2007 koskevaan tukiohjelman arviointiin. Työryhmä käsitteli myös viime vuosina laadittuja kansallista maatalouspolitiikkaa koskevia selvityksiä.

Vuoden 2007 neuvottelukierrokselle työryhmä laati linjaukset tarkastellen yleisiä lähtökohtia (tukiohjelman kattavuus, tuoteryhmittely, tukien oikeusperusta, tukiohjelman kesto), EU:n yhteisen maatalouspolitiikan huomioon ottamista (mm. tukien tuotannosta irrottaminen, tukien tilakoon mukainen porrastaminen) sekä investointitukia osana tukijärjestelmää.

Työryhmän mielestä Etelä-Suomen kansallisen tuen keskeiset tavoitteet ovat ennallaan. Yhteinen maatalouspolitiikka ei työryhmän mielestä uudistetussakaan muodossaan ota riittävästi huomioon Etelä-Suomen maatalouden erityispiirteitä ja tämän vuoksi Etelä-Suomessa tarvitaan yhteistä maatalouspolitiikkaa täydentävää kansallista tukea.

Työryhmä korostaa pitkäaikaisen, tuotanto-olosuhteemme huomioon ottavan kansallisen tukijärjestelmän tarvetta. Tuen on oltava kestoltaan pitkäaikainen sekä tukitasot ja tuen muodot sellaiset, että ne turvaavat Etelä-Suomen maataloustuotannon jatkuvuuden. Suomen pohjoisista olosuhteista ja maatalouden erityispiirteistä johtuen kansallisten tukien tulee ensisijaisesti säilyä tuotantosidonnaisina

Aikaisempia tukikausia pidempi tukiohjelma toisi työryhmän mielestä vakautta yrittäjien päätöksentekoon ja mahdollistaisi mautilojen nykyistä pitkäjänteisemmän kehittämisen sekä tasapainoisemman rakennekehityksen. Työryhmä pitää perusteltuna sitä, että 141-tukiohjelma ulottuisi yli seuraavan maaseutuasetuksen ohjelmakauden vaihteen.

Työryhmä ehdottaa, että tulevan tukiohjelman valmistelu perustuisi neljä päätuoteryhmään (märehtijät, yksimahaiset, puutarhatalous sekä eräät viljelykasvit).

Työryhmä esittää seuraavalle 141-kaudelle aloitus- ja investointitukijärjestelmää, jossa tuen enimmäistasot olisivat EU:n valtiontuen suuntaviivojen mukaisia.

Työryhmä arvioi, että tukien ja tuotannon irrottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset ovat erilaisia eri tuotantosuunnissa. Tukien tuotannosta irrottamisella voidaan joissain tapauksissa tasapainottaa viljelijöiden tulokehitystä, mutta samalla kotimaisen maataloustuotannon määrä voi alentua merkittävästikin. Lisäksi tukien irrottaminen tuotannosta voi johtaa tuotannon keskittymiseen parhaille alueille ja suurimpiin tilakokoluokkiin.

Työryhmä ehdottaa, että yrityskoon mukaisen porrastuksen tarve kansallisessa tuessa arvioidaan tuotantosuuntaakohtaisesti. Tukia mahdollisesti porrastettaessa on huomioitava, että kannustimet tuotannon kehittämiseen ja yksikkökoon kasvuun säilyvät.

Virallisesta EU:n komissiolle toimitettavasta tukiesityksestä neuvotellaan valtion ja tuottajajärjestöjen välisissä neuvotteluissa kevään 2007 aikana.

SAMMANFATTNING

Den 9 november 2006 tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp för att förbereda stöd enligt artikel 141 i Finlands anslutningsfördrag. Arbetsgruppens uppgift var att utföra förberedande arbete kring förslaget som läggs fram för EU-kommissionen.

Arbetsgruppen arbetade igenom innehållet och grunderna i detalj i de stödbeslut som har fattats utgående från artikel 141 i anslutningsfördraget, de stödsystem som har tillämpats i Finland samt förändringarna i den interna och externa omvärlden efter det föregående 141-stödbeslutet. Arbetsgruppen tog grundligt del av bedömningen av stödprogrammet 2004–2007 som MTT Ekonomisk forskning har utarbetat för EU-kommissionen. Arbetsgruppen behandlade även utredningarna om den nationella jordbrukspolitiken som har utarbetats under de senaste åren.

Arbetsgruppen drog upp riktlinjerna för förhandlingsomgången år 2007 och behandlade de allmänna utgångspunkterna (stödprogrammets omfattning, produktgruppering, den rättsliga grunden för stöden, stödprogrammets varaktighet) med beaktande av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (bl.a. frikoppling av stöden från produktionen, stödets gradering enligt storleken på gårdsbruksenheten) samt investeringsstöd som en del av stödprogrammet.

Enligt arbetsgruppen är de centrala målen för det nationella stödet till Södra Finland desamma som tidigare. Arbetsgruppen anser att inte ens den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken beaktar tillräckligt särdragen i Södra Finlands jordbruk. Därför behövs det ett nationellt stöd som kompletterar den gemensamma jordbrukspolitiken.

Arbetsgruppen poängterar behovet av ett långvarigt nationellt stödsystem som tar våra produktionsförhållanden i beaktande. Stödsystemet ska löpa över flera år och stödnivåerna och stödformerna ska vara sådana att de tryggar kontinuiteten i jordbruksproduktionen i Södra Finland. På grund av Finlands nordliga förhållanden och särdragen i jordbruket ska de nationella stöden i första hand också i framtiden vara kopplade till produktionen.

Enligt arbetsgruppens åsikt skulle ett längre stödprogram stabilisera företagarnas beslutsprocess, göra en långsiktigare utveckling av gårdsbruksenheterna möjlig och ge en mera balanserad strukturutveckling. Arbetsgruppen finner det motiverat att stödprogrammet 141 löper över skiftet av den följande landsbygdsförordningens programperiod.

Arbetsgruppen föreslår att arbetet med att förbereda det kommande stödprogrammet fokuseras på fyra huvudproduktgrupper (idisslare, enmagade, trädgårdsskötsel samt vissa odlingsväxter).

För den följande 141-perioden föreslår arbetsgruppen ett inlednings- och investeringsstödsystem där stödets högsta nivå ligger i linje med EU:s riktlinjer för statligt stöd.

Enligt arbetsgruppens uppskattning är möjligheterna för och effekterna av att frikoppla stöden från produktionen olika inom olika produktionsinriktningar. En frikoppling kan i vissa fall ge jordbrukarna en mer balanserad inkomstutveckling, men samtidigt kan även den nationella jordbruksproduktionen minska betydligt. Ytterligare kan en frikoppling leda till att produktionen koncentreras till de bästa områdena och de största gårdsbruksenheterna.

Arbetsgruppen föreslår att behovet av graderingen enligt företagsstorlek inom systemet med nationella stöd bedöms enligt produktionsinriktningen. Vid en eventuell gradering ska man ta i beaktande att uppmuntran till produktionsutveckling och större enhetsstorlekar hålls kvar.

Staten och producentorganisationerna kommer under våren 2007 att förhandla om det officiella stödförslaget som levereras till EU-kommissionen.

1. TAUSTAA	7
2. LIITTYMISSOPIMUKSEN 141-ARTIKLAN PERUSTEELLA KÄYDYISSÄ NEUVOTTELUISSA SOVITUT TUKIKOKONAISUUDET	9
2.1 Vuoden 1996 neuvottelukierros	10
2.2 Vuoden 1999 neuvottelukierros	10
2.3 Vuoden 2003 neuvottelukierros	11
3. MAATALOUDEN TUKIJÄRJESTELMÄ SUOMESSA	15
3.1 EU:n suorien tukien järjestelmä	15
3.2 Luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki	16
3.3. Kansalliset tuet	17
3.4 Rakennetuet (investointi- ja aloitustuet)	22
4. TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS VUODEN 2003 TUKIRATKAISUN JÄLKEEN	24
4.1 Sisäisen toimintaympäristön muutos	24
4.1.1 Maatalouden tuote- ja tuotantopanosmarkkinoiden muutos	24
4.1.2 Elintarvikejalostuksen ja viljelijöiden taloudellinen yhteistyö	28
4.1.3 Maatalouden velkaantuminen	29
4.2 Ulkoisen toimintaympäristön muutos	30
4.2.1 EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset	30
4.2.2 EU:n valtiontukipolitiikan muutokset	31
4.2.3 EU:n laajentumisen politiikka- ja rahoitusvaikutukset	33
4.2.4 WTO:n maatalousneuvottelut	35
4.2.5 Kansainvälisen ja eurooppalaisen kilpailun kiristyminen	36
5. VUOSIA 2004–2007 KOSKEVAN TUKIOHJELMAN ARVIOINTIA	37
6. KANSALLISEN MAATALOUSPOLITIIKAN TAVOITTEET	42
7. TYÖRYHMÄN LINJAUKSET VUODEN 2007 NEUVOTTELUKIERROKSELLE ..	45
7.1 Yleiset lähtökohdat	45
7.1.1 Tukiohjelman kattavuus	45
7.1.2 Tuoteryhmittely	45
7.1.3 Tukien oikeusperusta	52
7.1.4 Tukiohjelman kesto	54
7.2 Yhteisen maatalouspolitiikan muutosten huomioon ottaminen	55
7.2.1 Yleistä	55
7.2.2 Tukien tuotannosta irrottaminen	55
7.2.3 Tukien tilakoon mukainen porrastaminen	59
7.3 Investointituet	62
8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	64

1. TAUSTAA

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 muutti maatalouden taloudellista toimintaympäristöä monin tavoin. Maataloustuotteiden tuettomat tuottajahinnat alenivat heti jäsenyyden alussa keskimäärin 38 %. Jäsenyyden myötä myös eräiden tuotantopanosten hinnat alenivat. Kansallisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmät korvautuivat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (Common Agricultural Policy - CAP) mukaisilla tuki- ja markkinajärjestelmillä. Liittymisneuvotteluissa tehtyjen arvioiden perusteella kävi selväksi se, että suomalaisen maatalouden toimintaedellytyksiä ei voida turvata vain yhteisen maatalouspolitiikan keinoin. Tämän vuoksi Suomen liittymissopimuksessa on sovittu maataloutta koskevista erityisjärjestelyistä, joiden tavoitteena on turvata maatalouden jatkuminen koko maassa.

Varautuminen maatalouden vakaviin vaikeuksiin oli poliittisesti ratkaiseva tekijä Suomen liittymisehdossa. Poliittisissa neuvotteluissa saavutetun näkemyksen (CONF-SF 26/94 Rev) mukaan koko Suomi on oikeutettu yhteiseen maatalouspolitiikkaan yhdentymisen helpottamiseksi saamaan pohjoista, kansallista ja/tai yhteisön tukea. Tämän sopimuksen nojalla liittymissopimuksessa on vakavien vaikeuksien tukea koskeva 141-artikla ja pohjoista tukea koskeva 142-artikla. Lisäksi siirtymäkaudella 1995–1999 maksettiin liittymissopimuksen 138-140 artiklojen perustella asteittain alenevaa siirtymäkauden tukea.

Vakavien vaikeuksien varalta liittymissopimuksen liitetty 141-artikla kuuluu seuraavasti:

“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 [Norjalle ja] Suomelle luvan myöntää tuottajille kansallisia tukia, joiden tarkoituksena on helpottaa näiden täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan.”

Liittymissopimuksen 141-artikla syntyi jäsenyysneuvotteluiden loppuvaiheessa, kun kävi selväksi se, että pitkäaikaista pohjoisen tuen järjestelmää ei voida soveltaa koko maassa. Ilman 141-artiklaa Etelä-Suomen maatalouden kansallinen tukijärjestely olisi jäänyt pelkästään siirtymäkauden tukien varaan.

141-artiklan mukaisen tuen tavoitteena on turvata maatalouden toimintaedellytykset Suomessa Euroopan unioniin liittymisen jälkeen sekä mahdollistaa maatalouden integroituminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Nämä tavoitteet ovat myös yhteisön perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisia. Lisäksi esimerkiksi Agenda 2000-uudistuksen yhteydessä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteeksi useaan otteeseen asetettiin se, että maataloustuotantoa on voitava harjoittaa koko unionin alueella mukaan lukien alueet, joilla on erityisongelmia (mm. Luxemburgin Eurooppa-neuvoston loppulauselma SN 400/1/97 Rev. 1).

Maatalouspolitiikka kuuluu Euroopan yhteisöjen komission toimivaltaan, eikä yksittäisellä jäsenmaalla voi olla yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista poikkeavia tukijärjestelmiä. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan peruserä on se, että asetettuihin tavoitteisiin pyritään ensisijaisesti yhteisöpolitiikan keinoin. Tämän jälkeen mahdollisesti jääviä ongelmia voidaan hoitaa komission hyväksymin kansallisin erityisjärjestelyin. Yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotoja ovat EU:n suorat tuet, maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus.

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka on viime vuosina uudistunut perusteellisesti. Vuoden 2003 uudistuksessa maatalouden markkinasuuntautuneisuutta lisättiin muuttamalla EU:n tuotantosidonnaiset eläin- ja kasvikohtaiset tuet pääosin tuotannosta irrotetuiksi tuiksi, jotka maksetaan tilatukijärjestelmän välityksellä tukioikeuksien perusteella. Tukien saamiseksi asetettiin maan kasvukunnon ylläpitämiseen, ympäristönhoitoon, ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen sekä elintarviketurvallisuuteen liittyviä ns. täydentäviä ehtoja. Suomen olosuhteissa

suorien tukien muutokset ovat eräiltä osin ongelmallisia, mikä voi heikentää suomalaisen maatalouden kykyä integroitua yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

EU:n suorien tukien ohella myös maaseudun kehittämisselitystä on uudistettu mm. vahvistamalla kehittämisselityksen strategista suunnittelua ja sillä, että koko kehittämisselitystä kootaan ohjelmakaudella 2007-2013 yhteen kansalliseen ohjelma-asiakirjaan.

Suomen ja komission välillä on ollut koko EU-jäsenyyden ajan erilainen näkemys 141-artiklan tulkinnasta. Komission näkemyksenä on ollut se, että 141-artikla on luonteeltaan siirtymäkauden artikla, jolloin tuen tulee olla asteittain alenevaa ja jossain vaiheessa päättyvää. Komissio näkee Etelä-Suomen maatalouden ongelmat suurelta osin tilarakenteesta johtuvina, mistä johtuen ensisijaisena keinona ovat rakenteellisen tehottomuuden poistamiseen tähtäävät toimenpiteet. Komission mielestä luonnonhaitan korvaamiseen tulee käyttää ensisijaisesti luonnonhaitta-korvausta. Komission näkemyksen mukaan tulotuen maksaminen on ollut perusteltua väliaikaisena rakennekehitystä tukevana toimenpiteenä.

Suomen lähtökohtana on ollut se, että 141-artiklan sanamuoto ei rajoita sen ajallista soveltamista. Kansallista tukea tulisi voida maksaa, jos liittymisestä aiheutuvia vakavia vaikeuksia esiintyy tai tuen loppuminen uhkasi johtaa vakaviin vaikeuksiin. Artikla ei rajoita sen alueellista soveltamista. Käytännössä 141-artiklan soveltamisalue on kuitenkin rajautunut koskemaan tukialueita A ja B. Artiklan sanamuoto ei aseta rajoituksia sen nojalla myönnettävän tuen muodolle. Lisäksi Suomi on katsonut, että artiklan sanamuoto ei edellytä tuen alenevuutta.

2. LIITTYMISSOPIMUKSEN 141 -ARTIKLAN PERUSTEELLA KÄYDYISSÄ NEUVOTTELUISSA SOVITUT TUKIKOKONAISUUDET

Suomi on neuvotellut vuosina 1996, 1999 ja 2003 komission kanssa 141-artiklan perusteella Etelä-Suomen kansallisten tukien järjestelmästä (taulukko 1). Vuonna 2007 käytävä neuvottelukierros on siten järjestyksessä neljäs. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti aikaisempien neuvottelukierrosten perusteella syntyneitä tukiratkaisuja sekä komission päätöksistä ilmeneviä tulkintoja ja perusteluja tuen myöntämiselle.

Taulukko 1. Yhteenvedo 141 -artiklan perusteella vuosina 1996, 1999 ja 2003 käydyissä neuvotteluissa sovitusta tukikokonaisuuksista.

		Tukiratkaisun keskeinen sisältö				
		Komission päätökset	Tulotuet ¹⁾	Kasvinviljelyn kansallinen tuki	Rakennetuet	Muut rakennetoimenpiteet
Neuvottelukierros	1996	97/449/EY 97/428/EY	Siirtymäkauden tuen korotus 1997–1999 <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 138-artikla	Kasvinviljelyn kansallinen tuki (toistaiseksi) <u>Oikeusperusta:</u> Neuvoston asetus 2078/92 art. 10 ja perustamissopimuksen 92-artikla	Investointituet Enintään 50 %:n tuki sika- ja siipikarjasektoreille, muille enintään 75 %:n tuki vuosina 1997–2001 <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla * * * Nuorten viljelijöiden korotettu aloitustuki (toistaiseksi) <u>Oikeusperusta:</u> perustamissopimuksen 92-artikla	Tuki tuotantosunnan vaihtamiseksi vuosina 1997–2001 <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla * * * toistaiseksi: • maataloustuotannon monipuolistamistuki • maataloustuotannon lopettamistuki • tuki laatu järjestelmien kehittämiseksi <u>Oikeusperusta:</u> perustamissopimuksen 92-artikla
	1999	2000/167/EY muut. 2000/364/EY	Tulotuet: tuotekohtaiset, asteittain alenevat yksikkötuet 2000–2003 <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla	Kasvinviljelyn kansallinen tuki (toistaiseksi) <u>Oikeusperusta:</u> komission päätös 97/428/EY ja valtiontuen suuntaviivat	Enintään 50 %:n investointituki sika- ja siipikarjasektoreille, muille enintään 75 %:n tuki vuosina 2002–2003 <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla	Tuki laatu järjestelmien kehittämiseksi (toistaiseksi) <u>Oikeusperusta:</u> perustamissopimuksen 92-artikla
	2003	K(2004)475 muut. K(2004)4524 K(2005)4411 ja K(2006)5831	Tulotuet: vuosina 2004–2007 pohjoisen tuen kaltaiset tuote- tai tuoteryhmäkohtaiset, asteittain alenevat määräraharajoitteet. Yksikkötuen maksimi (=vuonna 2003 maksettu tukitaso) on kiinteä koko kauden. <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla	Ympäristötuen kansallinen lisäosa 2004–2007 <u>Oikeusperusta:</u> Neuvoston asetus 1257/1999 ja valtiontuen suuntaviivat	• enintään 50 %:n (60 %) investointituki sika- ja siipikarja-sektoreille, muille enintään 65 %:n (70 %) tuki vuosina 2004–2007 • tekninen tuki • nuorten viljelijöiden aloitustuki <u>Oikeusperusta:</u> liittymissopimuksen 141-artikla	

¹⁾ Kotieläintuotanto, kasvihuonetuotanto ja puutarhatuotteiden varastointi

2.1 Vuoden 1996 neuvottelukierros

Vuonna 1996 käytyjen neuvotteluiden tuloksena komissio antoi päätökset 97/449/EY ja 97/428/EY. On huomattava, että vuoden 1996 neuvottelukierroksella 141-artiklan perusteella hyväksyttiin vain investointituet ja tuki tuotantosuunnan vaihtamiseksi. Nämä tukimuodot hyväksyttiin kaudeksi 1997-2001, mitä voidaan pitää osoituksena siitä, että 141-artiklan soveltaminen ei ole sidottu Suomelle myönnettyyn siirtymäkauteen. Vuosina 1997-1999 tulotuet maksettiin siirtymäkauden tuen korotuksena liittymissopimuksen 138-artiklan perusteella. Kasvinviljelyn tukijärjestely toteutettiin kasvinviljelyn kansallisena tukena (ympäristötuen kansallisena lisäosana), jota maksettiin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/92 artiklan 10 ja perustamissopimuksen 92-artiklan perusteella. Lisäksi tukipakettiin kuului eräitä muita rakennetta kehittäviä tai tilojen tulopohjaa laajentavia rakennetoimenpiteitä. Nämä komissio hyväksyi toistaiseksi voimassa oleviksi.

Komission päätöksen 97/449/EY perusteluissa siirtymäkauden tuen alkuperäistä pienempää alenemaa perusteltiin sillä, että tukitason aleneman pienentäminen antaa viljelijöille tilaisuuden toteuttaa rakenteellisia toimenpiteitä, jotka helpottavat tukien täydellistä loppumista siirtymäkauden päättyessä.

Komission päätöksen 97/428/EY perusteluissa todetaan, että ilmastollisista olosuhteista sekä maatalojen pienestä koosta ja kiinteiden kustannusten korkeasta tasosta johtuen maataloustuotannon kannattavuus Etelä-Suomessa oli hyvin heikko. Tässä tilanteessa tuen aleneminen vähentäisi viljelijöiden tuloja huomattavasti ja vaarantaisi maataloustuotannon jatkumisen. Sen vuoksi olisi rakenteen parantamiseksi myönnettävä tukia siten, että ne auttavat ylläpitämään ja parantamaan olemassa olevia tuotantotapoja.

Komission päätöksen 97/428/EY 3 artiklassa todetaan, että komissio tarkastelee ennen 31 päivää joulukuuta 1999 Suomen sille ennen 1 päivää heinäkuuta 1999 toimittamien tietojen perusteella 1 artiklassa määriteltyjen toimenpiteiden tuloksia ja päättää 141-artiklan mukaisesti niiden voimassaolon mahdollisesta jatkamisesta. Jatkoa koskeva tarkastelu oli kirjattu siis koskevaksi vain investointitukia ja tukea tuotantosuunnan vaihdon yhteydessä. Tulotukea koskeva komission päätös 97/449/EY ei sisällä kirjausta jatkotarkastelusta.

2.2 Vuoden 1999 neuvottelukierros

Suomelle myönnetyn viiden vuoden siirtymäkauden päättymisen myötä myös mahdollisuus maksaa tulotukia siirtymäkauden tukena päättyi vuoden 1999 lopussa. Tämän vuoksi tulotuille tuli löytää uusi oikeusperusta. Vuodesta 2000 lähtien Etelä-Suomen tulotukien oikeusperustana on ollut liittymissopimuksen 141-artikla. Tämä vahvistaa sen näkemyksen, että 141-artiklan perusteella maksettavan tuen muotoa ei ole rajoitettu.

Tulotukijärjestelmä pyrittiin suunnittelemaan siten, että tukimuodot vastaisivat pohjoisessa tuessa käytössä olevia tukimuotoja. Komission vaatimuksesta yksikkötukien alenema jatkui myös kaudella 2000–2003.

Kasvinviljelyn kansallista tukea jatkettiin samoin kuin vuoden 1996 ratkaisun yhteydessä sovitusta rakennetoimenpiteistä investointitukea sekä tukea laatu- ja ympäristötoimenpiteiden kehittämiseksi.

Komission perustelut maatalouden heikosta kannattavuudesta ja siihen johtaneista syistä olivat samat kuin vuoden 1996 ratkaisun yhteydessä. Vaikka joitakin parannuksia oli komission arvion mukaan tapahtunut, oli tarpeen jatkaa rakenteellista sopeutumista. Perusteluissaan komissio totesi, että 141-artiklan mukaisilla tuilla pitäisi pyrkiä muutettavissa olevan rakenteellisen tehottomuuden hoitamiseen, jotta tuottajien täysimääräistä yhdyntymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan voitiin helpottaa. Lisäksi komissio totesi, että kokemuksen perusteella

väliaikainen ja aleneva suora tulotuki voitiin nähdä rakennepolitiikan hyödyllisenä lisänä edellyttäen, että tällaisen tuen tarkoituksena oli pääasiassa täydentää rakenteellista sopeutumista, että tuki ei haitannut tarpeellisten rakennemuutosten tekemistä ja se oli ajallisesti rajattu.

Komission päätökseen 2000/167/EY ei sisältynyt mainintaa tuen jatkotarkastelusta. Kyseisen päätöksen 4 artiklassa todettiin, että Suomen oli toimitettava viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2003 yksityiskohtainen kertomus päätöksellä 97/428/EY ja päätöksellä 2000/167/EY hyväksytyjen toimenpiteiden soveltamisesta ja näiden toimenpiteiden vaikutuksista Suomen maatalouden yhdentymiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

2.3 Vuoden 2003 neuvottelukierros

Vuoden 2003 neuvotteluiden tuloksena komissio antoi komission päätökset K(2004)475, jota on myöhemmin muutettu komission päätöksillä K(2004)4524, K(2005)4411 ja K(2006)5831. Ratkaisu sisältää kolme pääosaa: kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle sekä puutarhatuotteiden varastoinnille maksettavat tulotuet, kasvintuotannolle maksettava ympäristötuen kansallinen lisäosa sekä rakennetuet, joihin sisältyy korotetut investointituet 141-tulotukea saaville tuotannonaloille, nuorten viljelijöiden aloitustuki sekä tekninen tuki. Neuvotteluissa sovittiin lisäksi, että Suomessa otetaan käyttöön luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa vuodesta 2005 lähtien. Neuvottelutulosta tarkastellaan lähemmin luvuissa 3.3 ja 3.4.

Antamassaan päätöksessä K(2004)475 komissio on kirjannut aikaisempia päätöksiä yksityiskohtaisemmin ne perustelut, joille tuki perustuu komission näkökulmasta (numerot viittaavat päätöksen perustelukohtiin).

(35) Komissio huomautti päätöksessään 2000/167/EY, että ilmasto-oloista sekä maatilojen pienestä koosta ja kiinteiden kustannusten korkeasta tasosta johtuen maataloustuotannon kannattavuus Etelä-Suomessa on hyvin alhainen.

(36) Vaikka komission katsoo, että ilmasto-olot eivät itsessään oikeuta 141-artiklan hyödyntämiseen, vaikuttaa kuitenkin siltä, että Suomen korkeat tuottajahinnat kompensoivat heikkoa kannattavuutta ennen EU:hun liittymistä.

(37) Liittymisen yhteydessä tuottajahinnat mukautettiin vastaamaan yhteisön tason hintoja, minkä johdosta maanviljelijäperheen tulot vähenivät merkittävästi, sillä tuotantokustannukset eivät laskeneet samassa suhteessa kuin hinnat.

(39) Vaikka Suomen maatalouden yhdentymisessä yhteiseen maatalouspolitiikkaan on kertomuksen mukaan saavutettu edistystä, näyttäisi siltä, että yhdentymisprosessi on kesken ja rakenneongelmia esiintyy edelleen, vaikka sekä yhteisön että kansallisia toimenpiteitä on hyödynnetty täysimääräisesti.

(40) Huolimatta vuoden 2000 jälkeen erityisesti maitotalous- ja naudanliha-aloilla saavutetusta edistyksestä näyttäisi siltä, että reaalin kannattavuus ja maanviljelijäperheen tulot ovat olleet kauden 1992-1994 tasoa alempana kaikilla 141-artiklan mukaista tukea saavilla aloilla sianliha-alaa lukuun ottamatta.

(41) Komission Etelä-Suomen maatilojen tulotilanteesta laatima analyysi osoittaa, että niillä eläintuotantosektoreilla, joilta asianmukaisia tietoja on saatavissa, vähintään puolet maanviljelijäperheen tuloista muodostuu kansallisista tuista.

(42) Vaikka kansallisen tuen osuus maanviljelijäperheen tuloista on vähentynyt vuodesta 2000 alkaen, Suomen viranomaisten toimittamista tiedoista ja komission analyyseistä käy ilmi, että tukitason äkillinen aleneminen liittymisasiakirjan 141-artiklan mukaisten tukien voimassaolon

päätyessä johtaisi vakaviin ongelmiin, koska sen seurauksena viljelijöiden tulot alenisivat merkittävästi. Tämä taas kääntäisi myönteisen rakennekehityksen suunnan ja uhkaisi maataloustuotannon jatkuvuutta osissa Etelä-Suomea.

(44) Komissio esitti päätöksissä 97/428/EY ja 2000/167/EY näkemyksen, jonka mukaan liittymisasiakirjan 141-artiklan mukaisilla tuilla pitäisi pyrkiä poistamaan muutettavissa oleva rakenteellinen tehottomuus, jotta tuottajien täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan voidaan helpottaa.

(46) Kokemuksen perusteella väliaikainen ja aleneva suora tulotuki voidaan nähdä rakennepolitiikan hyödyllisenä lisänä edellyttäen, että tällaisen tuen tarkoituksena on pääasiassa täydentää rakenteellista sopeutumista, että tuki ei haittaa tarpeellisten rakennemuutosten tekemistä ja että se on rajoitettu kestäväksi vain tarvittavan ajan.

(47) Suorien tulotukien asteittainen alentaminen edistää Suomen maatalouden yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja on osoitus siitä, että liittymisasiakirjan 141-artiklaan perustuva tuki on siirtymätoimenpide.

(53) Suomen on toimitettava ennen 30 päivää kesäkuuta 2006 yksityiskohtainen kertomus kaikista asianomaisista toimenpiteistä ja aloista, mukaan lukien arvio siitä, millaisia tuloksia näillä toimenpiteillä on saatu vakavien vaikeuksien ratkaisemiseksi ja Suomen viljelijöiden täysimääräiseksi yhdentymiseksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan

(54) Jos Suomi esittää tämän lisäksi pyynnön 141-artiklan mukaisen tuen jatkamisesta vuoden 2007 jälkeen, komissio arvioi tällaisen pyynnön 141-artiklan kannalta ja päättää vuoden 2007 jälkeen sovellettavista tukitasoista ja menettelyistä mainitun kertomuksen ja muiden soveltuviin tietojen perusteella ottaen huomioon yhteisön politiikan ja vuoden 2006 jälkeen voimassa oleviin uusien maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanossa saavutetun kehityksen.

Yhteenveto komission näkemyksistä ja perusteluista

Seuraavassa on tarkasteltu yhteenvetona eräitä 141-artiklan tulkintaan liittyviä näkökohtia suhteessa komission päätöksessä K(2004) 475 esitettyihin perusteluihin:

Jos liittymisestä aiheutuu...

141-artiklan sanamuoto lähtee siitä, että vakavien vaikeuksien tulee johtua Suomen liittymisestä EU:n jäseneksi. Komission tulkinnan mukaan epäedulliset luonnonolosuhteet eivät ole sinällään liittymisestä johtuvia tekijöitä. Sen sijaan luonnonolosuhteet huomioineen kansallisen tuki- ja hintajärjestelmän päättyminen ja sen korvautuminen yhteisen maatalouspolitiikan mukaisilla tuki- ja markkinajärjestelmillä, voisi olla artiklan käyttöä perusteleva tekijä (perustelukohdat 36 ja 37).

...vakavia vaikeuksia...

Komission näkemyksen mukaan vakavien vaikeuksien olemassa olo tai niiden uhka oikeuttavat kansallisen tuen maksamiseen 141-artiklan perusteella. Komissio on päätöksessään K(2004) 475 (perustelukohdat 40-42) arvioinut vakavien vaikeuksien sisältöä seuraavasti:

- sianliha-alaa lukuun ottamatta reaalin kannattavuus ja maaviljelijäperheiden tulot ovat olleet vuoden 2000 jälkeen kauden 1992-1994 tasoa alemmalla tasolla (*tulotaso/kannattavuus*)
- vähintään puolet maanviljelijäperheen tuloista muodostuu kansallisista tuista (*kansallisten tukien osuus*)
- äkillinen muutos tuissa johtaisi tulojen merkittävästi alenemaan ja vakaviin ongelmiin (*kansallisten tukien muutosten vaikutukset*)
- tällä olisi epäsuotuisa vaikutus maatalouden rakennekehitykseen ja se uhkasi maataloustuotannon jatkuvuutta osissa Etelä-Suomea (*vaikutus rakennekehitykseen*).

... 138, 139, 140 ja 142 artiklan määräyksiä on sovellettu täysimittaisesti ja yhteisössä voimassa oleviin sääntöihin perustuvia muita toimenpiteitä...

141 -artiklan sanamuoto lähtee yhteisöpolitiikan keinojen ja muiden kansallisten toimenpiteiden ensisijaisuudesta. Vasta, kun kaikki muut keinot on täysimääräisesti hyödynnetty, komissio voi antaa luvan tuen maksamiselle. Komissio toteaa yhteisön ja kansallisia toimenpiteitä hyödynnetyn täysimääräisesti (perustelukohda 39).

Liittymissopimuksen 138-140 -artiklojen tukien soveltaminen päättyi siirtymäkauden päätyttyä vuoden 1999 lopussa. Pohjoista tukea maksetaan artiklan 142 perusteella, eikä sitä voida maksaa tukialueilla A ja B.

Yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodoista keskeisimmät ovat EU:n suorat tuet (tilatuki), luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki.

... komissio voi antaa Suomelle luvan myöntää tuottajille kansallisia tukia...

141-artiklan mukaan komissio voi antaa luvan kansallisten tukien maksamiselle. Artiklan muotoilu poikkeaa pohjoista tukea koskevasta 142-artiklasta, jossa sanotaan, että komissio antaa luvan myöntää pitkäaikaisia kansallisia tukia. 141-artiklan sanamuoto voidaan siten tulkita niin, että komissiolla on harkinta- ja päätösvalta antaa lupa tuen maksamiselle. Ennen luvan myöntämistä komissio joutuu arvioimaan 141-artiklan edellytysten täyttymistä Suomen viranomaisten toimittamien tietojen ja omien analyysiensä perusteella.

...tarkoituksena on helpottaa näiden täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Tukien tavoitteena on maataloustuottajien täysimääräinen yhdentymisen yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Komission arvion mukaan edellisen tukikauden toimenpiteillä on saavutettu edistystä. Yhdentymisprosessi on vielä kesken ja rakenneongelmia esiintyy edelleen. Ongelmat johtuvat komission mukaan rakenteellisesta tehottomuudesta (perustelukohdat 39 ja 44). Komission näkemyksen mukaan tulotuet ovat väliaikainen ja asteittain aleneva elementti, jolla mahdollistetaan rakennekehityksen toteutuminen. Tulotukien alenevuus edistää maatalouden yhdentymiskehitystä.

Komission päätöksen K(2004)475 perustelukohtiin 53 ja 54 on kirjattu ohjelmakauden 2004-2007 tukiohjelman arvioinnista sekä eräitä periaatteita vuoden 2007 jälkeistä aikaa koskevan tukiohjelman tarkastelusta. Suomen viranomaiset toimittivat kesäkuun 2006 lopulla MTT Taloustutkimuksen laatiman arviointiraportin (Komission päätöksen K(2004)475 mukaisten toimenpiteiden soveltaminen ja vaikutukset Suomessa) sekä yksityiskohtaisen kertomuksen tukiohjelman teknisestä soveltamisesta.

Perustelukohdan 54 mukaan komission tulee arvioida Suomen esittämä pyyntö tuen jatkamisesta 141-artiklan perusteella vuoden 2007 jälkeen sekä tehdä päätös sovellettavista tukitasoista ja menettelyistä. Arvioinnin tulee perustua Suomen toimittamaan arvioinnin tuloksiin, muihin soveltuviin tietoihin sekä arvioihin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ja uuden ohjelmakauden maaseudun kehittämistoimenpiteiden vaikutuksista. Arviointi liittyy toisaalta yhteisen maatalouspolitiikan välineiden täysimääräisen hyödyntämisen varmistamiseen sekä toisaalta tehtävään arvioon siitä, ovatko yhteisen maatalouspolitiikan muutokset edesauttaneet Suomen maatalouden integroitumista yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

3. MAATALOUDEN TUKIJÄRJESTELMÄ SUOMESSA

Maataloutta harjoitetaan Suomessa varsin erilaisissa olosuhteissa kuin monissa muissa EU-maissa. Pohjoisen sijainnin, tärkeimpiä kilpailijamaita pienemmän tilakoon ja muiden suomalaisen maatalouden erityispiirteiden vuoksi maataloustuotteiden tuotantokustannukset muodostuvat meillä korkeiksi. Markkinoilta saatavat maataloustuotteiden myyntitulot kattavat vain osan tuotantokustannuksista.

EU:n maatalouspolitiikan keskeisenä lähtökohtana on varmistaa kohtuuhintaisten elintarvikkeiden saatavuus kuluttajille. Tämä on toteutettu hallinnollisten hintojen, tukijärjestelmien ja maataloustuotteiden interventiojärjestelmän avulla. Hallinnollisin päätöksiin viljelijöiden tuotteistaan saama markkinahinta pidetään eräissä tapauksissa alemmalla tasolla kuin se muutoin olisi. Hintataso on yhteismarkkinoilla lähtökohtaisesti sama eri osissa EU:ta. Hintojen laskusta aiheutuneita tulonmenetyksiä korvataan erityyppisten tukien avulla.

EU:ssa maatalouspolitiikka kuuluu Euroopan yhteisöjen neuvoston ja komission toimivaltaan, eikä yksittäisellä jäsenmaalla voi olla yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista poikkeavia tukijärjestelmiä. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan peruseriaate on se, että asetettuihin tavoitteisiin pyritään ensisijaisesti yhteisöpolitiikan keinoin. Tämän jälkeen mahdollisesti jääviä ongelmia voidaan hoitaa komission hyväksymin kansallisin erityisjärjestelyin. Yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotoja ovat EU:n suorat tuet, maaseudun kehittämistukiin kuuluvat maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus. Näillä tukijärjestelmillä ei ole kuitenkaan riittävästi pystytty huomioimaan Suomen maatalouden erityisolosuhteita

Keskeisten maataloustuotteiden tuotanto ilman yhteiskunnan tukea ei olisi nykyisessä laajuudessa mahdollista Suomessa. Tuotannon kannattavuuden turvaamiseksi maataloutta tuetaan budjettivaroin. Tuet voivat olla EU:n kokonaan rahoittamia, EU:n ja jäsenmaan yhteisesti rahoittamia tai kokonaan kansallisista varoista rahoitettuja. Seuraavassa tarkastellaan maatalouden keskeisempiä tukijärjestelmiä Suomessa, erityisesti Etelä-Suomen näkökulmasta.

Suomen liittymisneuvotteluiden yhteydessä sovittiin kansallisen tukijärjestelmän perusrakenteesta, jota on täydennetty myöhemmin käytyjen neuvotteluiden perusteella. Kansallisen tukijärjestelmän osat ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki, pohjoinen tuki sekä luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötuen kansalliset lisäosat. Lisäksi maksetaan eräitä muita kansallisia tukia, kuten perunantuotannon kansallista tukea. Tukien alueelliseksi porrastamiseksi Suomi on jaettu seitsemään päätukialueeseen, jotka ovat etelästä pohjoiseen A, B, C1, C2, C2p, C3 ja C4. Liittymissopimuksen 141-artiklan perusteella käytävät neuvottelut ovat koskeneet tukialueiden A ja B tukijärjestelmiä.

B-tukialueeseen kuuluu Ahvenanmaan maakunta, jolla on itsehallintolain tulkinnan perusteella toimivalta muun muassa maatalouden investointituissa sekä luonnonhaittakorvauksessa ja maatalouden ympäristötuessa sekä niiden kansallisten lisäosien hallinnoinnissa. Tulotuet kuuluvat Manner-Suomen toimivaltaan.

3.1 EU:n suorien tukien järjestelmä

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka on viime vuosina uudistunut perusteellisesti. EU:n suorien tukien tavoitteena alun perin on ollut korvata hallinnollisten hintojen laskusta viljelijöille aiheutuneita tulonmenetyksiä. Viimeisimmän, vuoden 2003 uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli edelleen lisätä maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Uudistuksessa pääosa EU:n eläin- ja kasvikohtaisista tuista muutettiin tuotannosta irrotetuiksi tukioikeuksiksi. Tukien

saamiseksi asetettiin maan kasvukunnan ylläpitämiseen, ympäristönhoitoon, ihmisten, eläinten ja kasvien terveyteen sekä elintarviketurvallisuuteen liittyviä ehtoja (ns. täydentävät ehdot).

Uudistuksen seurauksena vuonna 2005 tuli voimaan Euroopan unionin suorien tukien järjestelmä, jonka keskeisin osa on tilatukijärjestelmä. Suomessa tilatukijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2006. Suomen alueellisessa yhdistelmämallissa tukioikeuden arvo määräytyy alueellisesti porrastetun tasatukiosan ja mahdollisen tilakohtaisen lisäosan yhteismääränä.

Tasatuen suuruus on yksittäisellä tukialueella samansuuruinen. Tukialueina ovat peltokasvien tuen viitesatoalueet A, B-C1 ja C2-C4. Tasatuen määrä vuosina 2006-2010 on A-alueella 246,60 euroa, B-C1-alueella 195,84 euroa ja C2-C4-alueella 152,67 euroa tukioikeutta (hehtaaria) kohti. Vuodesta 2011 lähtien tasatukea korotetaan alueittain lisäosien alenemaa vastaavasti

Tilakohtainen lisäosa määräytyi viitekauden 2000-2002 sonni- ja härkäpalkkioiden sekä tärkkelysperunan EU-tuen, tilan 31.3.2006 maitokiintiön ja markkinointivuoden 2005/2006 sokerin perustoimitusoikeuden perusteella. Lisäosia tai niiden korotuksia voidaan tietyn edellytyksin myöntää myös kansallisesta varannosta.

Uudistuksessa jäsenmaille annettiin mahdollisuus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 määrittelemissä rajoissa säilyttää tiettyjä tukia edelleen tuotantosidonnaisena. Suomessa päätettiin tuotantosidonnaisena säilyttää osa sonni-, härkä- ja uuhipalkkioista, timotein siementuotannon tuki ja näiden lisäksi päätettiin ottaa käyttöön eräiden peltokasvien ja nautojen tuotantopalkkio. Kaikissa maissa tuotantosidonnaisena maksetaan valkuaiskasvipalkkiota, energiakasvitukea ja non-food -palkkiota.

Suomessa maksettiin EU:n suoria tukia tukivuodelta 2006 yhteensä noin 550 miljoonaa euroa. Tuen kokonaismäärästä tasatukena maksetaan noin 78 %, lisäosina 14 % ja tuotantosidonnaisena tukena 8 %.

3.2 Luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki

Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus ovat osa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa vuosiksi 2007-2013. Ohjelmakautta 2007-2013 koskevat tukijärjestelmäesitykset ovat parhaillaan komission käsittelyssä. Komission päätöstä odotetaan kevään 2007 aikana. Ahvenanmaan maakunta laatii maakuntaa koskevan oman maaseudun kehittämisohjelmansa ja vastaa siinä olevien tukijärjestelmien hallinnoinnista.

Vuonna 2005 pääosa viljelijöistä antoi viisivuotisen luonnonhaittakorvaussitoumuksen. Pienellä osalla viljelijöillä on vuonna 2007 voimassa oleva ohjelmakauden 2000-2006 mukainen maatalouden ympäristötuen viisivuotinen sitoumus. Voimassa olevat sitoumukset jatkuvat sitoumuskauden loppuun ohjelmakauden vaihteesta huolimatta. Halutessaan viljelijät voivat tosin antaa uuden ohjelmakauden mukaiset viisivuotiset sitoumukset.

Ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus ovat EU:n ja Suomen yhteisesti rahoittamia ohjelmaperusteisia tukia, joiden saaminen edellyttää viljelijän antamaa viisivuotista sitoumusta tuen ehtojen noudattamisesta.

Ympäristötuki

Ympäristötuen keskeisinä tavoitteina ovat maatalouden aiheuttaman vesistökuormituksen vähentäminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että mahdollisimman moni viljelijä sitoutuisi ympäristötukijärjestelmään vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella. Ympäristötukijärjestelmään sitoutui ohjelmakaudella 2000-2006 noin 93 % viljelijöistä.

Manner-Suomen ympäristötukijärjestelmä muodostuu ympäristötuen perustoimenpiteistä ja tilakohtaisesti valittavista lisätoimenpiteistä sekä erityistuesta. Tuen saaminen edellyttää muun muassa täydentävien ehtojen sekä lannoitukseen ja kasvinsuojeluun liittyvien vähimmäisvaatimusten noudattamista ilman, että siitä maksettaisiin ympäristötukea.

Ohjelmakaudelle 2007-2013 perustoimenpiteiden tukitaso on ehdotettu eriytettäväksi tilan tuotantosuunnan ja kasviryhmien perusteella. Peltokasvien perustoimenpiteiden tuki ehdotetaan maksettavaksi kotieläintiloilla 14 euroa hehtaarilta kasvinviljelytiloja korkeampana. Valittavissa olevien lisätoimenpiteiden määrä vaihtelee alueiden (tukialueet AB ja C) välillä. Osa lisätoimenpiteistä on valittavissa vain tukialueilla A ja B.

Tukialueiden A ja B omilla lisätoimenpiteillä ja mahdollisuudella valita useampi lisätoimenpide kuin C-tukialueella on pyritty ottamaan huomioon se, että ympäristötuen kansallista lisäosaa voidaan maksaa vuonna 2007 vain tiloille, joilla on voimassa oleva ohjelmakauden 2000-2006 mukainen maatalouden ympäristötukisitoumus. Vuoden 2007 talousarvion yhteydessä siirrettiin maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen momentilta (30.20.40) 40 milj. euron määräraha momentille 30.20.43 (maatalouden ympäristötuki) käytettäväksi poistuvaa ympäristötuen kansallista lisäosaa korvaaviin lisätoimenpiteisiin tukialueilla A ja B. Samalla tuen luonne muuttuu. Tulotuista poiketen ympäristötuki on korvausta ympäristötuen saannin ehtona olevien toimenpiteiden käyttöönotosta ja toteuttamisesta aiheutuvista lisäkustannuksista ja tulonmenetyksistä.

Lisäksi maa- ja puutarhatalouden kansallisen tuen neuvottelijat ehdottivat, että vuoden 2007 kansallisen tuen jakohdotuksessa varattaisiin 13 milj. euron määräraha käytettäväksi myöhemmin päätettävällä tavalla tukialueiden A ja B kasvinviljelyn tukeen. Valtioneuvosto päätti Etelä-Suomen kasvintuotannon tuesta maaliskuussa 2007.

Vuonna 2006 ympäristötukea maksettiin yhteensä noin 290 milj. euroa, mistä erityistukien osuus on runsaat 41 milj. euroa. EU:n rahoitusosuus ympäristötuesta oli keskimäärin 36 %. Ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n rahoitusosuus on 28 %.

Luonnonhaittakorvaus

Luonnonhaittakorvauksella korvataan tuotanto-olosuhteiden eroja eri alueiden välillä. Vuodesta 2000 lähtien koko Suomi on ollut oikeutettu luonnonhaittakorvukseen. Luonnonhaittakorvausta maksetaan alueellisesti porrastettuna siten, että tuki on A-alueella 150 €/ha, B-C1-alueella 200 €/ha ja C2-C4-alueella 210 €/ha. Keskimääräinen korvaus Manner-Suomessa on hieman alle 195 €/ha. Ahvenanmaan maakunnassa tukitaso on 200 €/ha. Vuonna 2006 luonnonhaittakorvausta maksettiin noin 420 miljoonaa euroa. Tästä EU:n rahoitus osuus oli keskimäärin 32 %. Ohjelmakaudella 2007-2013 EU:n rahoitusosuus on 28 %. Osarahoitteen luonnonhaittakorvauksen lisäksi maksetaan kansallisena tukena luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa.

3.3 Kansalliset tuet

Kansalliset tuet täydentävät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmiä. Vuonna 2007 kansallisen tukijärjestelmän keskeiset osat ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki, pohjoinen tuki ja luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa. Lisäksi maksetaan eräitä muita kansallisia tukia, kuten perunantuotannon kansallista tukea.

Tuotantosuunnittain ja alueittain tarkasteltuna vuonna 2007 kansallisia tukia maksetaan seuraavasti:

	Tukialueet A ja B	C-tukialueet
Kotieläintuotanto	• Etelä-Suomen kansallinen tuki	• pohjoinen tuki
Kasvinviljely	• ympäristötuen kansallinen lisäosa ¹⁾ • Etelä-Suomen kasvintuotannon tuki ²⁾ • LFA:n kansallinen lisäosa • perunantuotannon kansallinen tuki • sokerijuurikkaan kansallinen tuki ³⁾ • siementuotannon kansallinen tuki ⁴⁾	• pohjoinen tuki • LFA:n kansallinen lisäosa • perunantuotannon kansallinen tuki • sokerijuurikkaan kansallinen tuki ³⁾ • siementuotannon kansallinen tuki ⁴⁾
puutarhatuotteiden varastointi	• Etelä-Suomen kansallinen tuki	• pohjoinen tuki
Kasvihuonetuotanto	• Etelä-Suomen kansallinen tuki	• pohjoinen tuki

¹⁾ Maksetaan vuonna 2007 tiloille, joilla on 31.5.2008 saakka voimassa oleva ohjelmakauden 2000-2006 ympäristötukisitoumus.

²⁾ Erikoiskasveille kohdentuva tuki, joka maksetaan ns. vähämerkityksisenä tukena.

³⁾ Maksetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 318/2006 art. 36 perusteella.

⁴⁾ Maksetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1947/2005 art. 8 perusteella. Siementuen maksaminen vuoden 2007 tuotannolle edellyttää vielä komission hyväksyntää.

Vuoden 2007 tuotannolle kansallista tukea arvioidaan maksettavan yhteensä 573,3 miljoonaa euroa, joka jakautuu eri tukimuotojen kesken seuraavasti:

	milj. €	%
Etelä-Suomen kansallinen tuki	94,0	16,4
Pohjoinen tuki	328,1	57,2
Ympäristötuen kansallinen lisäosa	2,0	0,3
Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa	119,3	20,8
Muut kansalliset tuet	29,9	5,2
Kansalliset tuet yhteensä	573,3	100

Etelä-Suomen kansallinen tuki

Etelä-Suomen kansallista tukea maksetaan liittymissopimuksen artiklan 141 perusteella tukialueiden A ja B kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle ja puutarhatuotteiden varastoinnille. Eräät kotieläintalouden tuet maksetaan Ahvenanmaan maakunnassa ja alueiden A ja B saaristoalueilla korotettuina.

Tulotukien myöntämisen ehdoksi on asetettu komission päätöksen K(2004)475 3 artiklan 2 kohdassa se, että investointitukea myönnetään kyseisen päätöksen 1 artiklassa ja liitteessä I täsmennetyt enimmäismäärät.

Vuoden 2007 tuotannolle tukea voidaan maksaa enintään 94,0 milj. euroa. Tuen enimmäismäärä on ollut koko kauden 2004–2007 asteittain aleneva. Vuoden 2004 tuotannolle Etelä-Suomen kansallista tukea voitiin maksaa 129 milj. euroa. Tuen määrä on alentunut vuosittain 3-4 milj. euroa. Lisäksi vuonna 2005 tuen enimmäismäärää alennettiin 25 milj. eurolla luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan käyttöönoton vuoksi. Tuoteryhmittäin tarkasteltuna alennus kohdentui seuraavasti:

1. Maito	12,6 milj. euroa
2. Nautaeläimet	4,0 milj. euroa
3. Uuhet ja kutut	0,9 milj. euroa
4. Siat ja siipikarja	7,5 milj. euroa
Yhteensä	25,0 milj. euroa

Komission päätöksessä K(2004) 475, jota on muutettu tulotukien osalta päätöksellä K(2005) 4411, kotieläintuotteet on ryhmitelty pohjoisen tuen tavoin tuote- ja tuoteryhmäkohtaisesti. Kullekin ryhmälle on asetettu asteittain aleneva tuen enimmäismäärää (milj. €) koskeva rajoite seuraavasti:

Tuote/tuoteryhmä	Tuen maksuperuste	Tuki 2007 enintään	Osuus (2007)
1. Maito	snt / kg	17,00 milj. €	18,1 %
2. Nautaeläimet	€ / NY, € / teurastettu eläin	7,89 milj. €	8,4 %
3. Uuhet ja kutut	€ / NY	0,97 milj. €	0,9 %
4. Siat ja siipikarja	€ / NY	47,69 milj. €	50,7 %
5. Hevoset	€ / NY	1,27 milj. €	1,4 %
6. Kasvihuoneet	€ / m ²	18,17 milj. €	19,3 %
7. Puutarhatuotteiden varastot	€ / m ³	1,11 milj. €	1,2 %
		94,00 milj. €	100 %

Yksikkötuen enimmäismäärälle on asetettu kiinteä enimmäismäärä, joka perustui vuonna 2003 maksettuun tukitasoon. Vuosien 1996 ja 1999 neuvottelukierroksilla komissio piti lähtökohtana edellisen ohjelmakauden viimeisen vuoden maksuvaltuuksia.

Taulukko 2. Vuonna 2007e maksettavat yksikkötuen tasot suhteessa komission päätöksen K(2004)475 yksikkötuen enimmäismääriin.

	Tuen enimmäismäärä		Maksettava tukitaso vuonna 2007e	Maksettava tukitaso maksimista (%)
MAITO				
ulkosaaristo ja Ahvenanmaan pääsaari	6,8	snt/kg	4,5	66 %
muu A- ja B-alue	5,6	snt/kg	3,3	59 %
NAUTAEELÄIMET				
emolehmät ja emolehmähiehot	269	€/NY	79	29 %
sonnit (väh. 6 kk)	336	€/NY	205	61 %
teurashiehot	210	€/eläin	120	57 %
<i>Nautaeläimet</i>				
lisämaksu saaristossa	391	€/NY	50–391	13–100 %
UUHET JA KUTUT				
A- ja B-alue	333	€/NY	188	56 %
lisämaksu saaristossa	391	€/NY	52–391	13–100 %
SIAT JA SIIPIKARJA				
Siat			(lihasiat)	
ulkosaaristo ja Ahvenanmaan pääsaari	310	€/NY	208–223	67–72 %
muu A- ja B-alue	285	€/NY	198	69 %
Munivat kanat				
ulkosaaristo ja Ahvenanmaan pääsaari	314	€/NY	240	76 %
muu A- ja B-alue	275	€/NY	201	73 %
Muu siipikarja				
A- ja B-alue	252	€/NY	183	73 %
HEVOSET	250	€/NY	204	82 %
KASVIHUONEET	11,4	€/ m ²	11,3 4,3	99 % 38 %
PUUTARHATUOTTEIDEN VARASTOT				
lämpösäätelyjärjestelmällä varustetut	14,5	€/ m ³	12,3 / 14,2	85–98 %
ilman lämpösäätelyjärjestelmää	10,1	€/ m ³	7,2 / 8,8	72–87 %

Määräraharajoitteen alenemisesta johtuen, erityisesti tuotteissa, joihin LFA:n lisäosan johdosta tehty vähennys kohdentui, vuonna 2007 toteutuneet tukitasot ovat jääneet selvästi yksikkötuen enimmäismääriä alemmalle tasolle. Taulukossa 2 tarkastellaan maksettavia yksikkötuen tasoja suhteessa yksikkötuen enimmäismääriin. Kokonaismäärältään Etelä-Suomen kansallinen tuki on maksettu komission päätöksen rajoitteet huomioon ottaen täysimääräisesti.

Komission Etelä-Suomen kansallista tukea koskevan päätöksen maksuvaltuus on pyritty vuosittain käyttämään mahdollisimman täysimääräisesti. Komission päätöksen sallima tuen enimmäismäärä on jaettu arvioidulla tukiyksikköjen määrällä. Yksikkötuen tasot on pyritty määrittämään siten, että ne johtavat tukialueiden ja tuotantosuuntien kannalta tasapainoiseen ratkaisuun kunkin alueen tuotannon erityispiirteet ja tukijärjestelmäkokonaisuus huomioon ottaen.

Tukijärjestelmien erilaisuudesta huolimatta siipikarjatalouden, kasvihuonetuotannon sekä puutarhatuotteiden varastoinnin tuet on pyritty maksamaan samansuuruisina päätuotantoalueilla (tukialueet A, B ja C1). Sen sijaan maidon, nautojen, uuhien ja kuttujen, sikojen sekä hevosten tuessa on porras Etelä-Suomen kansallisen tuen ja pohjoisen tuen alueen välillä.

Pohjoinen tuki

Pitkäaikaista pohjoista tukea maksetaan Keski- ja Pohjois-Suomessa (C-tukialueet) liittymissopimuksen artiklan 142 perusteella. Pohjoista tukea voidaan maksaa kotieläintaloudelle, peltoviljelylle, kasvihuonetuotannolle sekä puutarhatuotteiden ja metsämarjojen ja -sienten varastoinnille. Kotieläintalouden tukea maksetaan maidon tuotantomäärän, emolehmien, sonnien, uuhien, kuttujen, sikojen, kanojen, lihasiipikarjan ja hevosten eläinyksikkömäärän sekä teurashiehojen ja C3- ja C4-alueen teurassonnien lukumäärän perusteella. Poroista maksetaan eläinkohtaista tukea. Peltoviljelylle maksetaan kasvikohtaista pohjoista hehtaaritukea alueilla C1-C2p, yleistä hehtaaritukea alueilla C2-C4 sekä nuorten viljelijöiden hehtaaritukea koko pohjoisen tuen alueella. Pohjoisimmassa Suomessa voidaan maksaa myös maidon ja lihan kuljetusavustusta.

Ympäristötuen kansallinen lisäosa

Vuonna 2003 käytyjen Etelä-Suomen kansallista tukea koskeneiden neuvottelujen yhteydessä sovittiin siitä, että Etelä-Suomen tukialueiden A ja B kasvintuotantoa ja ympäristötuen tavoitteiden saavuttamista tuetaan ympäristötuen kansallisella lisäosalla. Lisäosan tavoitteena on edistää ympäristötuen tavoitteiden saavuttamista ja sitä voidaan maksaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 mukaisille sitoumuksille. Tuen enimmäismäärä vuonna 2004 oli 60 milj. euroa ja vuodesta 2005 lähtien 55 milj. euroa. Vuonna 2007 ympäristötuen kansallista lisäosaa voidaan maksaa vain tiloille, joilla on voimassa oleva ohjelmakauden 2000-2006 maatalouden ympäristötukisitoumus.

Lisäosa maksetaan kasvikohtaisesti eriytettynä ja se on määritelty prosentiosuutena kunkin kasvin ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteiden tuen yhteismäärästä. Tuen määrä vaihtelee tilan tuotantosuunnan ja valittujen lisätoimenpiteiden mukaan. Maksettavan yksikkötuen tasoa rajoittaa se, että osarahoitteen ympäristötuen ja kansallisen lisäosan kokonaiskannusteprosentti voi olla yksittäisellä kasvilla enintään 130 %. Keskimäärin se voi olla enintään 100 %. Yksikkötuen enimmäismäärä voi olla enintään vuonna 2003 maksetun kasvinviljelyn kansallisen tuen tasoinen.

Vuodesta 2005 lähtien Manner-Suomessa lisäosaa on voitu maksaa enintään seuraavasti:

	€/ha
Vehnä	105
Mallasohra	84
Ruis, öljy-, valkuais- ja kuitukasvit, sokerijuurikas, tärkkelysperuna ja nurmet	129
Rehuvilja	6
Avomaanvihannekset, tilli ja persilja	392
Omenat	155
Marjat	50

Kasveittain tarkasteltuna vuoden 2006 ympäristötuen lisäosa jakautui seuraavasti:

	Osuus hehtaareista	Osuus euroista
Vehnä, ruis ja mallasohra	31,7 %	41,1 %
Nurmi	19,1 %	31,8 %
Öljykasvit	9,4 %	14,7 %
Sokerijuurikas	2,6 %	4,2 %
Avomaanvihannekset	0,7 %	3,7 %
Tärkkelysperuna	0,4 %	0,6 %
Muut	36,0 %	3,8 %
Yhteensä	100,0 %	100,0 %

Tuotantosuunnittain tarkasteltuna pääosa ympäristötuen lisäosasta kohdentui viljatiloilta (60 %) ja maitotiloille (lähes 20 %). Muiden yksittäisten tuotantosuuntien osuus oli alle 10 %. Lisäosaa saavia hehtaareita kohti laskettu keskimääräinen lisäosa oli korkein (keskimäärin 199 €/ha) avomaanpuutarhatuotannossa. Sekamuotoista kotieläintuotantoa harjoittavilla tiloilla se oli keskimäärin 92 €/ha, maito- ja nautakarjatiloilta 75 €/ha ja viljatiloilta 56 €/ha. Rehuviljavaltaisesta peltoviljelystä johtuen sika- ja siipikarjatilojen keskimääräinen lisäosa oli tuotantosuunnista alhaisin (44 €/ha).

Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa

Vuonna 2003 käytyjen Etelä-Suomen kansallista tukea koskeneiden neuvottelujen yhteydessä sovittiin myös siitä, että Suomi käyttää täysimääräisesti hyödyksi mahdollisuuden maksaa luonnonhaittakorvausta koko maan maksimikeskiarvoon 250 €/ha saakka. Lisäosa otettiin käyttöön koko maassa vuonna 2005. Lisäosa on porrastettu tilan tuotantosuunnan mukaan siten, että kotieläintiloilla tuki on enintään 80 €/ha kasvinviljelytiloja korkeampi (taulukko 3). Pohjaosa on alueesta riippuen enintään 20 €/ha tai 25 €/ha. Osarahoitettu luonnonhaittakorvaus huomioon ottaen lisäosaa voidaan maksaa keskimäärin hieman yli 55 €/ha.

Taulukko 3. LFA:n kansallisen lisäosan enimmäismäärät ja vuonna 2006 maksetut tukitasot.

	Tukialue A, B ja C1		Tukialue C2-C4	
	Tuen enimmäismäärä (€/ha)	Vuonna 2006 maksetaan (€/ha)	Tuen enimmäismäärä (€/ha)	Vuonna 2006 maksetaan (€/ha)
Pohjaosa	20	18,94	25	23,68
Kotieläinerotus	80	75,76	80	75,76
Yhteensä	100	94,70	105	99,44

Osarahoitetun luonnonhaittakorvauksen ja kansallisen lisäosan yhteismäärä voi olla koko maassa keskimäärin enintään 250 €/ha. Rajoitteista johtuen vuonna 2006 LFA-lisäosa maksettiin 94,7 %:lle lisäosan yksikkötukien enimmäismäärästä. Vuonna 2006 lisäosaa maksettiin yhteensä 119,9 milj. euroa, mistä AB -alueen osuus oli 44,6 milj. euroa ja pohjoisen tuen alueen 75,3 milj. euroa.

Muut kansalliset tuet

Liittymissopimukseen perustuvien tukien ja luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötuen lisäosien lisäksi maataloudelle maksetaan eräitä muita kansallisia tukia, kuten perunantuotannon ja sokerijuurikkaan kansalliset tuet, nurmi- ja viljakasvien siementuotannon kansallinen tuki ja maatalousyrittäjien opintoraha.

3.4 Rakennetuet (investointi- ja aloitustuet)

Komission mukaan Etelä-Suomen maatalouden heikon kannattavuuden taustalla ovat ilmasto-olot, maatilojen pieni koko ja kiinteiden kustannusten korkea taso (komission päätöksen K(2004) 475 perustelukohda 35). Komissio katsoo, että 141 artiklan mukaisilla tuilla pitäisi pyrkiä poistamaan muutettavissa oleva rakenteellinen tehottomuus, jotta tuottajien täysimääräistä yhdentymistä voitaisiin helpottaa. Komissio näkee suoran tulotuen rakennepolitiikan hyödyllisenä lisänä, jos tuen tarkoituksena on pääasiassa täydentää rakenteellista sopeutumista (komission päätöksen K(2004)475 perustelukohdat 44 ja 46).

Vuoden 2003 neuvottelukierroksella komissio katsoi, että Suomi ei ollut täysimääräisesti toimeenpannut komission päätöksissä 2000/167/EY ja 97/428/EY sovittuja investointitukia. Varmistaakseen investointitukien enimmäistukitasojen noudattamisen komissio asetti investointitukien täysimääräisen käytön tulotukien maksamisen edellytykseksi.

Yhtenäisen investointitukipolitiikan aikaansaamiseksi Suomi haki komissiolta luvan soveltaa pohjoisen tuen alueella (C-tukialueet) samaa EY-säädösten enimmäistukitasojen ylittävää tukea lypsy- ja nautakarjataloudelle sekä lammas- ja vuohitaloudelle kuin Etelä-Suomessa.

Investointituet

Komission päätöksen K(2004) 475 perusteella Suomen tuli ottaa käyttöön sika- ja siipikarjatalouden sekä puutarhatalouden (kasvihuonetuotanto ja puutarhatuotteiden varastointi) tuotantorakennusinvestoinneissa yhteisöläinsäännön mukaiset enimmäistukitasot 50 % (60 % nuorille viljelijöille). Lypsy- ja nautakarjatalouden sekä lammas- ja vuohitalouden tuotantorakennusinvestointien tuki-intensiteetti tuli olla 65 % (70 %). Muissa päätöksessä luetelluissa investointikohteissa tuki-intensiteetin tuli olla 50 % (60 %).

Investointitukia myönnettäessä Suomen viranomaisten tulee ottaa huomioon markkinajärjestelyissä asetetut rajoitteet. Ilmoitettuaan asiasta ennakolta komissiolle ja saatuaan komission hyväksynnän Suomi voi keskeyttää investointitukihakemusten hyväksynnän aloilla, joilla esiintyy tai uhkaa esiintyä markkinahäiriöitä. Markkinahäiriöiden uhkan vuoksi sikatalouden tuotantokapasiteettia kasvattavat investoinnit ovat olleet hakukiellossa¹ koko kauden 2004-2007 (komission päätökset K(2004)4520, K(2005)4411 ja K(2006)5831).

¹ Sikatalouden laajennusinvestointien hakukielto alkoi vuoden 2002 joulukuussa. Tällä hetkellä voimassa olevan komission päätöksen mukaan sikatalouden laajennusinvestointien tuet ovat hakukiellossa vuoden 2007 loppuun asti.

Lisäksi Suomen on myönnettävä tukea maatilainvestointeja koskevien hankkeiden yhteydessä tarjottaviin neuvontapalveluihin sekä mautilojen kehittämissuunnitelmien ja kannattavuuslaskelmien laatimiseen. Tuki-intensiteetin tuli olla 90 % tukikelpoisista kustannuksista.

Suomen tuli jatkaa ennen vuotta 2004 käytössä ollutta 840 000 euron hankekohtaista tuettavien kustannusten enimmäismäärää koskevaa rajoitetta. Rajoite on ollut mahdollista kaksinkertaistaa vähintään kolmen yrittäjän yhteishankkeissa.

Komission vaatimien tuki-intensiteettien saavuttaminen edellytti sitä, että aikaisempaa enemmän tuesta myönnettiin avustuksena. Tämä yhdessä koko maassa käyttöönotettujen korkeiden tukitasojen ja hankkeiden koon kasvun kanssa on vaikuttanut Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) rahoitustilannetta heikentävästi.

Maaliskuussa 2007 TE -keskuksissa oli vireillä 8 400 rakennetukihakemusta, joiden perusteella myönnettäväksi tulevien avustusten määrän arvioidaan olevan noin 190 miljoonaa euroa ja korkotukilainojen määrän noin 290 miljoonaa euroa. Vuosien 2005-2006 keskimääräisiin vuosittaisiin myöntöihin verrattuna hakemusten avustusmäärän arvioidaan olevan 1,3 -kertainen. Vastaavasti korkotukilainojen määrän arvioidaan olevan 80-90 % vastaavalla ajanjaksolla myönnettyjen korkotukilainojen määrästä.

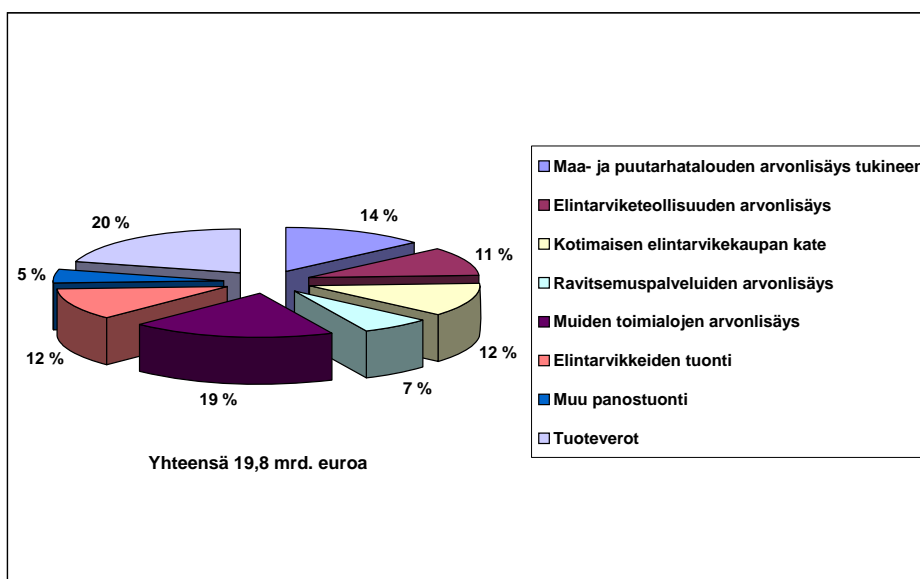
Nuoren viljelijän aloitustuen korotus

Komission päätökseen sisältyi myös nuoren viljelijän aloitustuen korotus niissä tuotantosuunnissa, jotka saavat 141 artiklan perusteella maksettavia tulotukia. Näillä aloilla aloitustuki nostettiin 85 000 euroon, jossa 25 000 euron lisäavustus perustuu hyvin korkeisiin aloittamisen kustannuksiin.

4. TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS VUODEN 2003 TUKIRATKAISUN JÄLKEEN

Viljelijöiden tulonmuodostuksessa keskeisessä asemassa ovat tuotantomäärät, tuotantopanosten käyttömäärät, tuottajahinnat, tuotantopanosten hinnat ja viljelijätuet. Viljelijä voi vaikuttaa omassa tuotantotoiminnassaan pääasiassa tuotantomääriin ja tuotantopanosten käyttömääriin. Sen sijaan tuotteiden myyntihinnat ja tuotantopanosten ostohinnat määräytyvät markkinoilla. Yksittäinen viljelijä ei voi vaikuttaa näiden hintojen tasoon eikä niiden kehitykseen. Maatalouteen kohdentuvat tuet muodostuvat poliittisina päätöksinä kansallisella ja erityisesti EU:n tasolla.

Maatalousraaka-aineen tuottajina viljelijät ovat kiinteä osa noin 20 mrd. euron elintarvikeketjun kokonaisuutta. Viljelijän osuus (arvonlisäys tukineen) ketjun kokonaisarvosta on kuitenkin vain noin 14 % (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Elintarviketalouden kokonaisrahavirrat (Lähde: MTT Taloustutkimus)

Maatalouspolitiikan vaihtoehtoja selvittellyt työryhmä esitti toimenpide-ehdotuksissaan muun muassa sitä, että tarpeen vaatiessa neuvotteluvoimaltaan markkinoiden heikoimman osapuolen, maatalouden, on voitava tehdä osto- ja myyntiyhteistyötä sekä yhteistyötä hinnan asetannassa. Näkemys perustuu siihen, että yksittäisillä viljelijöillä ei ole juurikaan mahdollisuuksia siirtää kustannusten nousua eteenpäin ketjussa muiden elintarvikeketjussa toimivien tapaan.

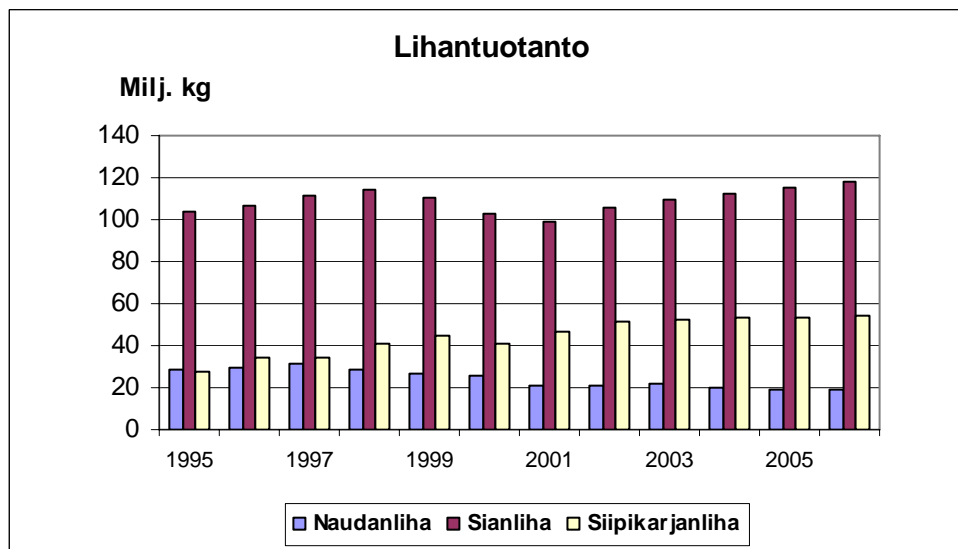
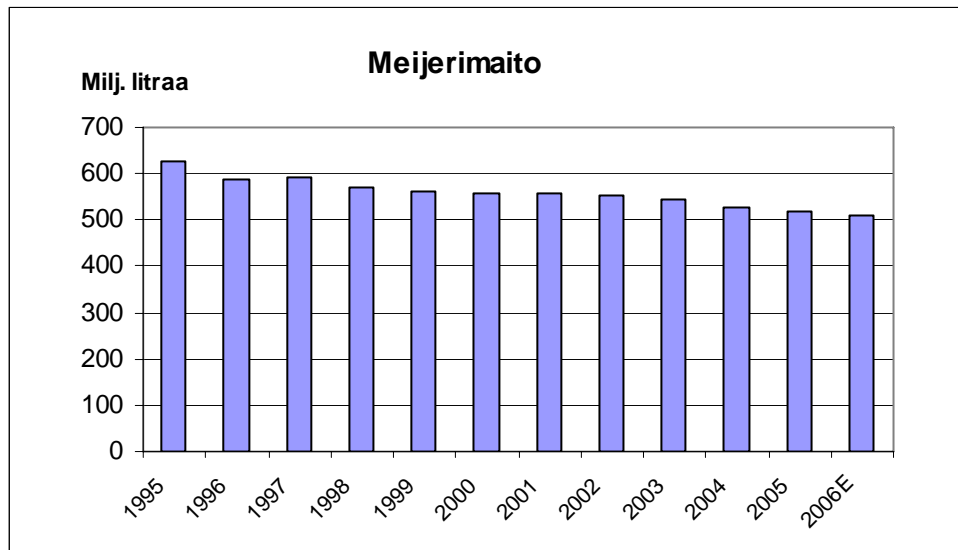
4.1 Sisäisen toimintaympäristön muutos

4.1.1 Maatalouden tuote- ja tuotantopanوسmarkkinoiden muutos

Maataloustuotteiden tuotantomäärät ja rakennekehitys

Vuoden 2003 jälkeen maatalouden tuote- ja tuotantopanوسmarkkinoilla tapahtuneet muutokset ovat olleet verraten vähäiset, mutta muutamia selviä kehityssuuntia on kuitenkin havaittavissa.

AB-alueen maidon- ja naudanlihantuotanto on kokonaisuutena alentunut selvästi, sen sijaan sianlihan-, siipikarjanlihan- ja kananmunantuotanto on kasvanut muutamia vuosia lukuun ottamatta. Tukialueilla A ja B on löydettävissä myös alueita, joissa kehitys poikkeaa yleisestä kehityssuunnasta.



Kuvio 2. Maidon- ja lihan tuotannon kehitys AB-tukialueella vuosina 1995-2006e (Lähde: Tike)

Nykyisen 141-kauden aikana maatalojen rakennekehitys on jatkunut nopeana. Vuosina 1995-2005 AB-alueen kotieläintilojen määrä väheni 55 % ja C-alueen tilojen määrä vastaavasti 48 %. Samanaikaisesti AB-alueen osuus kotieläintilojen lukumäärästä putosi 31 prosentista 28 prosenttiin. AB-alueen osuus lihasikarjatilojen määrässä kasvoi, sen sijaan alueen osuus maito- ja nautakarjatilojen aleni selvästi.

Samanaikaisesti ajanjakson aikana viljatilojen määrä aleni AB-alueella 12 %, mutta C-alueella niiden määrä kasvoi viidenneksellä. Osa AB-alueen lopettaneista kotieläintiloista on jatkanut viljatiloina kuten C-alueellakin.

AB-alueella vilja- ja erikoiskasvitilojen osuus tiloista on muuta maata suurempi. Vuonna 2005 alueen peltoviljelyn alasta oli viljoilla 62 %, nurmilla 14 %, muilla kasveilla 12 % ja kesannolla 12 %. Kehityssuuntana on ollut lähinnä nurmialojen alentuminen ja muiden kasvien ja kesantoalojen kasvu. Vuodesta riippuen 85-95 % vehnästä ja rukiista sekä 65-75 % öljykasveista tuotetaan AB-alueella.

Puutarhatuotannon ala AB-alueella oli vuonna 56 % koko maan puutarha-alasta. Vastaavasti avomaanvihannes- ja juuresalasta AB-alueella on 75 %, marja- ja hedelmäalasta 35 % (hedelmäala lähes kokonaan). Kasvihuonealaa AB-alueella on noin 48 % koko maan alasta.

Viime vuosina AB-alueen osuus on hieman lisääntynyt kasvihuonetuotannossa, mutta alentunut avomaantuotannossa.

Maatalouden rakennekehityksen nopeus vaihtelee eri osissa maata. Tämä merkitsee sitä, että eri tuotannonalat sijoittuvat eri tavoin eri osiin maata ajan kuluessa. Syitä erilaiseen tuotannon kehitykseen on monia eikä niitä ole tässä yhteydessä mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida. Esimerkiksi edellytykset maatalouden ulkopuolisten tulojen hankkimiselle ovat alueittain hyvin erilaiset. Tämä selittää osaltaan päätoimisten kotieläintilojen ja osa-aikaisten tilojen (kasvinviljelytilat) alueellista keskittymistä. Viljelystä luopuminen antaa toisaalta hyvät edellytykset jatkavien tilojen laajentamiselle ja erikoistumiselle.

Maataloustuotannon alueellista siirtymää ja keskittymistä pidetään usein maatalouden tukipolitiikan seurauksena. Tukipolitiikan vaikutusta on kuitenkin vaikea arvioida, sillä esimerkiksi AB-alueen sisällä on havaittavissa selviä tuotannon siirtymisiä yhtäläisistä tukitasoista huolimatta. EU:n komission päätökset ovat eriyttäneet osittain AB- ja C-alueen tukipolitiikan välineitä toisistaan. Erityisesti päätöksiin sisältyneet tiukat tulotukirajoitteet ovat vaikeuttaneet kannattavan tuotannon edellytysten säilyttämistä AB-alueella.

Maatalouden tukipolitiikassa tapahtunut muutos merkitsee myös sitä, että eri tuoteryhmiä koskeva tukipolitiikka voi vaikuttaa alueellisesti eri painolla.

Maatalouden tuottaja- ja tuotantopanosten hinnat

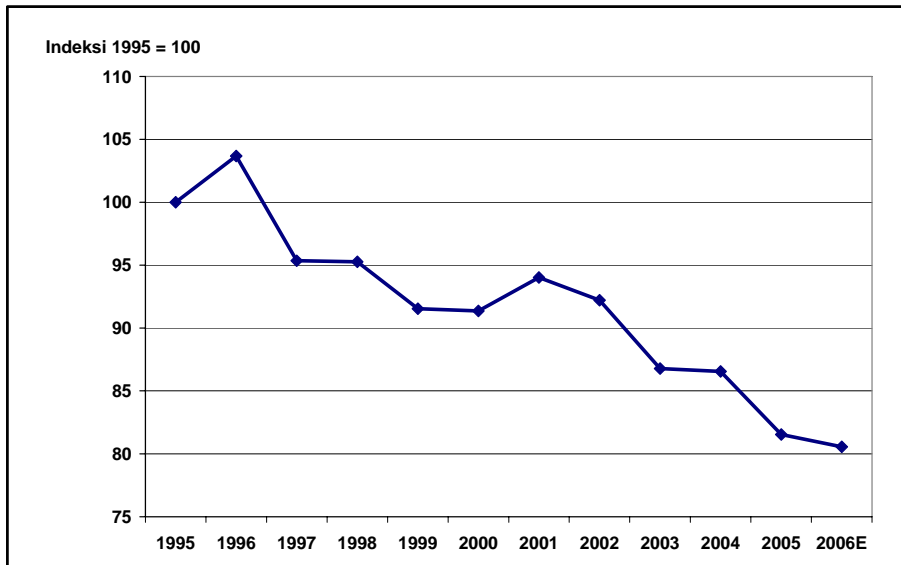
Maatalouden tuottajahinnat pysyivät viime vuoden alkupuoliskolle saakka nimellisesti keskimäärin lähes vuoden 2003 tasolla. Vuoden 2006 kolmannella neljänneksellä hinnoissa tapahtui selvää parantumista. Tämä aiheutui ensisijassa koko Eurooppaa kohdanneen kuivuuden aiheuttamasta normaalia heikommasta sadosta ja tämän myötä heikentyneestä kasvi- ja kotieläintuotteiden tarjonnasta.

Eri maataloustuotteiden hintakehitys on ollut ennen viime vuoden loppupuoliskoa kuitenkin varsin vaihtelevaa. Viljojen hinnat laskivat selvästi vuodesta 2004 vuoteen 2005. Suomen viljanhinnat olivat tuolloin selvästi muiden EU-maiden vastaavia alhaisemmat.

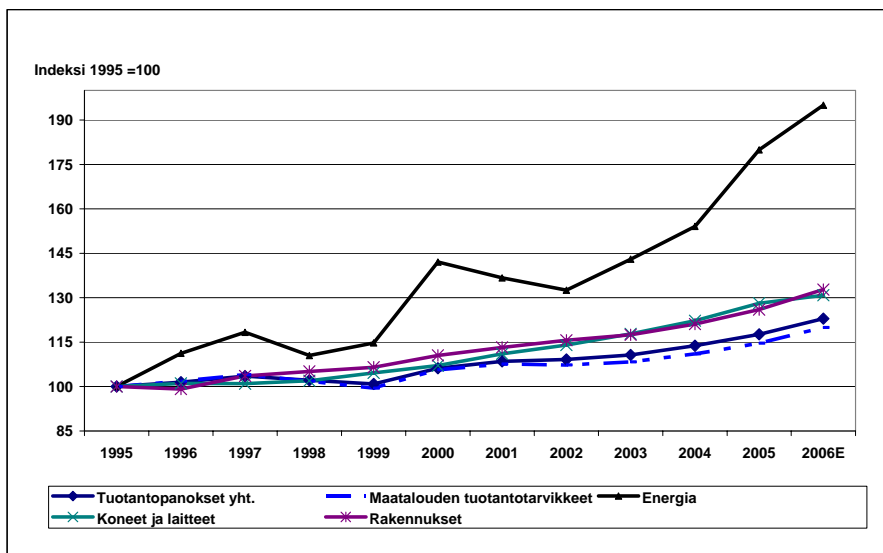
Pidemmällä aikavälillä kotieläintuotteiden hintakehitys on ollut vakainta maidossa. MTT Taloustutkimuksen mukaan vuosina 2000-2005 maidon hinta aleni kuitenkin reaalisesti 6 %, naudan tuottajahinnat 3 %, sianlihan 6 %, kananmunien peräti 36 % ja siipikarjanlihan 1 %.

Vuonna 2006 Suomessa maksetut sianlihan tuottajahinnat olivat keskimäärin noin 8 % EU:n keskimääräisiä hintoja alhaisemmat. Suurimmillaan ero oli lähes viidenneksen. Vuoden 2007 puolella Suomen hinnat ovat nousseet.

Maatalouden tulonmuodostuksessa markkinoilta saatu tuotto oli 52 % vuonna 2005. Tämän vuoksi tuottajahintojen tasolla ja kehityksellä on edelleen suuri merkitys. Kuviossa 3 esitetyn mukaisesti maatalouden tuottajahintojen ostovoima on heikentynyt voimakkaasti EU-jäsenyyden aikana ostopanosten hintojen nopean nousun vuoksi. Vuodesta 1995 lähtien ostovoima on alentunut viidenneksellä. Tuottajahintojen ja ostopanosten hintojen eri suuntaan kehittyminen alentaa samalla voimakkaasti viljelijöiden tuloja. Jatkuessaan nykyisenlainen ostopanosten hintojen nousu ja tuottajahintojen lasku vähentää viljelijöiden motivaatiota jatkaa ja kehittää tuotantoaan. Tämän estämiseksi viljelijöiden olisi jatkuvasti pystyttävä lisäämään tuottavuutta esimerkiksi tuotantoa tehostamalla.



Kuvio 3. Maatalouden tuottajahintojen ostovoimakehitys (maatalouden tuottajahintaindeksin ja ostopanosten hintaindeksin suhde) vuosina 1995-2006E. (Lähde: Tilastokeskus)



Kuvio 4. Maatalouden ostopanosten hintaindeksin nimellinen kehitys vuosina 1995-2006E. (Lähde: Tilastokeskus)

Maatalouden tuotantopanosten hinnat nousivat vuodesta 2003 vuoden 2006 loppuun mennessä noin 11 % (kuvio 4). Eri tuotantopanoksista erityisen nopeasti ovat nousseet rakentamisen (+ 14 %) ja energian (+ 36 %) hinnat. Maatalouden tuotantopanosten hinnat ovat nousseetkin selvästi yleistä hintakehitystä nopeammin ja erityisesti maatalouden tuottajahintojen kehitystä nopeammin.

MTT Taloustutkimuksen mukaan maatalouden kannattavuuskirjanpidon maitotiloilla AB-tukialueella vain alle viidellä prosentilla tiloista tuotantokustannus oli alle maidon tuottajahinnan ja tuotantotuen yhteismäärän. Alle markkinahinnan tuotantokustannukset eivät olleet yhdelläkään maitotilalla.

Vastaavasti viljatilalla viljan markkinahinta AB-alueella ei kattanut viljan tuotantokustannuksia, mutta noin 5 prosentilla markkinahinta kattoi muuttuvat kustannukset. Kun markkinahintaan lisätään tuki, tämä yhteismäärä kattoi tuotantokustannuksen noin 20 prosentilla tiloista.

Nämä esimerkit osoittavat maito- ja viljatilojen tuotantokustannusten suhteen markkinoilta saataviin hintoihin ja saatuun tukeen. Kokonaisuutena tilanne on vuoden 2004 jälkeen entisestään heikentynyt tuottajahintojen alentumisen ja tuotantopanosten hintojen nousun vuoksi.

Peltoenergiatuotannon markkinavaikutukset

Tällä hetkellä on meneillään murrosvaihe pellonkäytön osalta. On kuitenkin vielä epävarmaa, missä laajuudessa ja millä aikavälillä esimerkiksi Suomessa toteutuu pellon käytön merkittävä muutos bioenergian tuotantoon. Sama epävarmuus leimaa tulevaa kehitystä niin Euroopassa kuin myös maailmanlaajuisesti.

Mikäli maatalousmaan käyttömuodot muuttuvat eri maissa tehtyjen, energiantuotantoon liittyvien tavoitteiden mukaisesti edes osittain, perinteisten elintarviketeollisuuden raaka-ainekasvien ja rehukasvien tarjonnassa tapahtuu muutoksia. On odotettavissa, että pitkällä aikavälillä näiden kasvien tarjonta alenee ja tämä voi nostaa kasvinviljelytuotteiden hintoja maailmanlaajuisesti. Hinnannousun määrää ja ajankohtaa ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida. Toisaalta on otettava huomioon, että viljan hinnan nousu aiheuttaisi kustannuspaineita kotieläintilojen rehukustannuksiin. Tässä vaiheessa myös nämä vaikutukset ovat vaikeasti arvioitavissa.

Tällä hetkellä on olemassa päätös yhden etanolitehtaan rakentamisesta. Lisäksi suunnittelutyötä on tehty eräiden muiden hankkeiden käynnistämiseksi. Useat työryhmät ovat käsitelleet laajasti aihetta ja esittäneet konkreettisia toimenpiteitä tuleville vuosille (mm. Peltobiomassa, liikenteen biopolttoaineet ja biokaasu: MMM:n työryhmä 2003-2006; Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia -kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi 2006: Hallitus ja Eduskunta; Arvio biomassan pitkän aikavälin hyödyntämismahdollisuuksista Suomessa : Asiantuntijatyöryhmän raportti KTM:lle).

4.1.2 Elintarvikejalostuksen ja viljelijöiden taloudellinen yhteistyö

Maatalouden raaka-aineita jalostavassa teollisuudessa tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimukset on otettu huomioon keskittämällä jalostusta entistä suurempiin yksiköihin. Käytännössä tämä on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että kuljetusmatkat tilalta teurastamoihin ovat pidentyneet. Toisaalta on otettava huomioon, että sama ilmiö on tapahtunut myös muissa EU-maissa

Suomessa lihanhankinta on voimakkaasti keskittynyt kahteen lihayritykseen. Lihanhankinnassa on kilpailua, mutta se ei ole näkynyt tuottajahinnan nousuna. Lihayritykset ovat turvanneet lihanhankintaansa kahdella eri menettelytavalla, sopimustuotannolla broilerin- ja kalkkunatuotannossa ja tukemalla taloudellisesti mautilojen investointeja erityisesti sianlihantuotannossa.

Näissä molemmissa toimintatavoissa on nähtävissä sekä hyviä että huonoja puolia viljelijän näkökulmasta. Kiinteällä lihatalojen ja mautilojen välisellä yhteistyöllä lihaketjun toimintavarmuus paranee ja viljelijän taloudellinen riski todennäköisesti alenee. Toisaalta toimintamalli ei ulotu tasapuolisesti kaikille alueille eikä kaikenkokoisille mautiloille. Lihayritykset pyrkivät toiminnallaan saamaan raaka-aineen mahdollisimman edullisesti, joten yhteistoimintamautilojen on oltava valmiita suuriin investointeihin ja oltava sopivalla etäisyydellä tuotantolaitoksesta kuljetuskustannusten alentamiseksi.

Yhteistoimintamuotojen muuttuminen jalostuslaitosten ja mautilojen välillä on tuonut mukanaan myös ongelmia. Ns. perheviljelmäkokoiset yksiköt pitävät tuotannon laajentamista vaikeana, kun jalostajien kiinnostus kohdistuu vain suuriin yksiköihin. Toisaalta suurten yksiköiden koosta aiheutuvat tuotehintaa- ja ostopanosedut pienimpiin yksiköihin verrattuna eivät ainakaan

toistaiseksi ole vähentäneet tuote- tai eläinyksikköä kohden maksettavaa tukea. Sikatalouden rahoitustukien hakukiellon takia merkittävät tuotannon laajentamisinvestoinnit ovat olleet mahdollisia lähinnä vain suurissa yksiköissä.

EU-jäsenyyden aikana suomalaiset elintarvikeyritykset ovat nopeasti kansainvälistyneet. Esimerkiksi suurimmat lihayritykset ovat laajentuneet Ruotsiin, Baltian maihin, Puolaan ja myös Venäjälle. Viimeisessä maitoalan yrityskaupassa tuotannonalan toimintaympäristö muuttui, kun suomalaisen yrityksen omistajaksi tuli ruotsalais-tanskalainen yhtiö. Sokerialalla ulkomaista omistusta ja samalla määräysvaltaa on ollut muutamia vuosia. Yhtiöt ovat saaneet ulkomaista omistusta ja ulkomaista johtoa hallintoelimiin.

Myös tuotantopanosten valmistuksessa ja maataloustavarakaupassa on viime vuosina ja aivan viime aikoina tapahtunut oleellisia muutoksia. Tehokkuuden paraneminen tuotantopanosteollisuudessa ja -kaupassa luo samalla myös mahdollisuuksia tuottaa edullisempia tuotantovälineitä maataloudelle. Toisaalta kilpailun mahdollinen väheneminen alalla voi vaikuttaa toiseen suuntaan. Tämän vuoksi on välttämätöntä löytää uusia toimintamalleja, joilla turvataan se, että elintarvikeketjun kaikki osapuolet hyötyvät tehokkuuden lisäyksestä tasapuolisesti.

4.1.3 Maatalouden velkaantuminen

Maatalouden luottokanta on vuoden 2003 jälkeen kasvanut 4,1 mrd. eurosta vuoden 2006 lopun noin 4,9 mrd. euroon eli noin viidenneksellä. Erityisen nopeasti luottokanta nousi vuosina 2003 ja 2004. Vaikka maatalouden investoinnit eivät kokonaisuutena ole kasvaneet, investointitukien turvin tehdyt investoinnit ovat entistä suurempia. Maatalouden luottokannan kasvu selittyy paljolti sillä, että muun muassa koneinvestointeja ei juuri tueta, mutta ne ovat välttämättömiä maatilojen laajentumisen yhteydessä.

Maatalouden luottokannan kasvua lisäävät myös laajentuvien tilojen maanostot, joita tuetaan alhaisella 5 prosentin tuella. Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintarekisterin mukaan lisäpellon keskihinta on noussut, joskin kauppojen määrä on vähentynyt.

Lisäpellon hintojen nousua on yleensä selitetty sillä, että maatalouden tuet pääomittuvat pellon osto- ja vuokrahintoihin. Myös muut tekijät nostavat kuitenkin lisäpellon hintaa. Maatilojen on tuottajahintojen laskiessa ja tuotantopanosten hintojen noustessa pyrittävä kohottamaan tuottavuutta ja tehokkuutta laajentamalla yritystä. Tiukentuvat ympäristösäädökset ovat pakottaneet tilat lisäpellon hankintaan lisääntyvän lannanlevitysalan tarpeen vuoksi. Esimerkiksi näistä syistä johtuen rajatuilla maantieteellisillä alueilla syntyy voimakasta pellon kysyntää, mikä voi nostaa hintoja.

Maitotilojen laajennuksissa oleellinen kustannus muodostuu myös maitokiintiöiden hankinnasta.

Sikatalouden investointituet ovat olleet hakukiellossa vuoden 2002 lopulta. Vuoden 2004 toukokuusta lähtien investointitukea on voitu hakea kuitenkin sikaloiden peruskorjauksiin ja nuorten viljelijöiden sikalainvestointeihin vähintään 20 kokoyksikön koon saavuttamiseksi. Keväästä 2006 lähtien nämä investointikohteet asetettiin hakukielloon peruskorjausinvestointeja lukuun ottamatta.

Vastaavasti siipikarjataloudessa tuotantokapasiteettia lisääviin investointeihin on saanut tukea vain, jos ne ovat kohdistuneet lattia- tai kerrosritiläkanaan. Myös tavanomaisten häkkien korvaamista virikehäkeillä on tuettu.

Edellä todetun mukaisesti maatilat ovat velkaantuneet korkeista investointituista huolimatta. Merkittävä muutos on havaittavissa investointikohteiden suuruudessa. Yksittäiset investoinnit ovat aiempaa suurempia ja tämä on keskittänyt velkoja samoille tiloille.

4.2 Ulkoisen toimintaympäristön muutos

4.2.1 EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa oli uudistettu vuonna 1992 muutama vuosi ennen Suomen Euroopan unioniin liittymistä. Viljan hallinnollisia hintoja alennettiin ja viljelijöille aiheutuvat tulomenetykset korvattiin osittain yhteisön varoin maksettavilla suorilla CAP-tuilla. Tämä uudistus on muodostunut pysyväksi järjestelmäksi, jossa CAP-tuki hehtaaria kohti on korkein korkeiden keskisatojen maissa ja Suomen kaltaisissa matalan satotason maissa vastaavasti alhainen. Käytännössä alhainen CAP-tuki lisäsi Suomen maatalouden kansallisen tuen tarvetta merkittävästi.

Vuoden 2000 alusta voimaan tulleen Agenda 2000-uudistuksen yhteydessä Euroopan unionissa maataloustuotteiden hallinnollisia hintoja alennettiin edelleen ja tätä kompensoitiin osittain CAP-tukia korottamalla. Tässä yhteydessä Suomi pyrki korjaamaan alhaisesta CAP-tuesta aiheutuvaa viljelijöiden tulo-ongelmaa. Osittain siinä onnistuttiin, sillä Suomi sai korotuksen CAP-tukeen ns. kuivauskorvauksena. Lisäksi Suomi sai oikeuden maksaa peltokasvien tukea nurmisäilörehulle.

Seuraava suuri EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutos liittyi Agenda 2000 -kauden välitarkistukseen vuonna 2003. Tämä johti kuitenkin tähän asti suurimpaan uudistukseen, jossa merkittävä osa CAP-tuesta irrotettiin tuotannosta. Lisäksi vuosina 2005-2007 otettiin käyttöön asteittain ns. täydentävät ehdot tukien maksamisen edellytyksenä. Suomessa uudistuksen mukainen tilatukijärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2006 alussa.

Tilatukijärjestelmään siirtyminen merkitsi muutoksia eri alueille ja eri tuotantosuuntiin kohdentuvaan tukeen. Suuret muutokset pyrittiin ehkäisemään tarkastelemalla kaikkien maatilojen tukiin kohdistuvia muutoksia eri vaihtoehtoissa. Tämä valmistelutyö tehtiin maa- ja metsätalousministeriön laskelmien pohjalta ja päätökset yhteistyössä valtion ja tuottajajärjestöjen kanssa.

Vuoden 2003 uudistuksen uudet välineet

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset ovat tuoneet mukaan useita uusia politiikkavälineitä ja menettelytapoja. Uusia välineitä ja menettelyjä ovat *tuen irrottaminen tuotannosta (dekoplaus)*, *modulaatio* ja *täydentävät ehdot*.

Tuen irrottaminen tuotannosta vaikuttaa oleellisesti siihen, millainen kannustin tuottajalle jää jatkaa ja kehittää tuotantoaan, kun sama tuki jatkuu tuotannosta riippumatta. Uudessa tilanteessa viljelijä tekee päätöksen tuotannon jatkamisesta, sen laajentamisesta tai lopettamisesta sen mukaan, mikä nettotulos tai kannattavuus eri vaihtoehtoissa muodostuu.

Modulaatio eli EU:n suorien tukien asteittainen alentaminen on tekijä, jonka vaikutukset olisi pystyttävä ottamaan huomioon myös seuraavassa art. 141-ratkaisussa. Leikkausmallin ja leikkauksen suuruuden ohella olennaista on myös, millä tavalla modulaatiovaroja palautetaan jäsenmaalle käytettäväksi maaseudun kehittämiseen. Tämä olisi välttämätöntä siksi, että modulaation suuruus ei ole tiedossa tulevina vuosina. On kuitenkin mahdollista, että tulevissa yhteisen maatalouspolitiikan muutoksissa (”terveystarkastus”, budjetin välitarkistus) nousee esille pakollisen modulaation määrän suurentaminen, jos budjettisyistä ilmenee tarvetta siirtää rahoitusta suorista tuista maaseututukiin.

Valmistelussa olevat uudistukset

EU:n vuonna 2008 toteutettavaksi suunniteltu maatalouspolitiikan terveystarkastuksen sisältö ei ole vielä täsmentynyt. Komissio antanee tiedonannon tulevan terveystarkastuksen sisällöstä kesällä 2007. Maatalouskomissaari Fischer Boel on kuitenkin puheissaan ja kannanotoissaan tuonut esille, että tällöin on otettava käsittelyyn mm. tukien irrottaminen tuotannosta, maitokiintiöt, mahdollinen pakollisen modulaation kasvattaminen ja tilakohtaiset tukikatot. Terveystarkastukseen liittyen komissiolta valmistuu raportti täydentävistä ehdoista maaliskuussa 2007 sekä vuoden 2007 lopulla tai vuoden 2008 alussa raportit osittaisesta tukien irrottamisesta tuotannosta, eri jäsenmaiden toteuttamien tilatukimallien vaikutuksista sekä markkinoista, erityisesti maitomarkkinoista.

Merkittäväntä komission tukien irrottamiseen liittyvässä raportissa lienee se, että maatalouskomissaarin mukaan siinä kiinnitetään erityistä huomiota vuoden 2003 uudistukseen sisältyneihin lukuisiin kansallisiin sovelluksiin. Komission alkuperäinen esitys pyrki varsin yhtenäiseen jäsenmaissa toteutettavaan järjestelmään ilman kansallisia poikkeuksia.

Maatalouskomissaari on julkisuudessa todennut, että seuraavaan vuonna 2014 alkavaan unionin budjettikauteen valmistauduttaessa kaikki maatalouspolitiikan välineet on otettava tarkasteluun mukaan. Tämä voi merkitä mm. velvoitekesannoinnin ja interventioiden poistamista, eri tuotekiintiöiden poistamista, tuen irrottamista kokonaan tuotannosta ja mahdollisesti siirtymistä jäsenmaan sisällä saamaan tukeen hehtaaria kohti.

Suomen maatalouden haasteena on ollut sopeutua EU:n jäsenyyden mukanaan tuomiin suuriin muutoksiin. Suomi ei kuitenkaan liittynyt staattiseen, paikallaan pysyvään unioniin, vaan nopeasti muuttuvaan ja laajenevaan unioniin. Suomen maataloudella on siten ollut kaksinkertainen sopeutuminen, ensin jäsenyyden aiheuttama, sitten EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokseen sopeutuminen.

4.2.2 EU:n valtiontukipolitiikan muutokset

EU:ssa maatalouden valtiontukipolitiikka kuuluu komission toimivaltaan, eikä yksittäisellä jäsenmaalla voi olla yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista poikkeavia kansallisia tukijärjestelmiä. Kansallisten tukijärjestelmien tulee siten olla komission hyväksymiä. Komission suhtautuminen yhteisen maatalouspolitiikan kansallisiin poikkeusjärjestelyihin on muuttunut aikaisempaa kriittisemmäksi muun muassa unionin laajentumisen ja WTO -syiden vuoksi.

Perustamissopimuksen artiklan 88 kohdan 1 mukaan komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Se tekee jäsenvaltiolle ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisista toimenpiteistä. Perustamissopimuksen artiklan 88 kohdan 3 mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa.

Suomessa kansallisten tukien (valtiontukien) maksamisen oikeusperustana voivat olla:

- Suomen liittymissopimuksen artiklat
- Muu yhteisöainsäädäntö (esim. neuvoston asetukset suoraan tai välillisesti)
- Komission valtiontukea koskevat säädökset
 - maatalous- ja kalastusalan vähämerkityksellistä tukea (ns. de minimis -tuki) koskeva komission asetukset (1860/2004)
 - komission maatalousalan ryhmäpoikkeusasetus (1857/2006)
 - maa- ja metsätalouden valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013 (2006/C 319/01)

Suomen liittymissopimuksen artikkelit

Suomen liittymissopimuksen artikkelit 138-144 sisältävät kansallisia tukia koskevia määräyksiä. Artiklat 138–140 koskivat siirtymäkaudella vuosina 1995-1999 maksettuja tukia, artikla 141 ns. vakavien vaikeuksien tukea ja artikla 142 pohjoista tukea. Artiklat 143 ja 144 koskevat tukien ilmoittamista ja raportointia komissiolle. Käytännössä edelleen voimassa olevia artikloja ovat siis artikkelit 141 ja 142 sekä soveltuvin osin myös artikkelit 143 ja 144. Tämä näkyy myös ehdotuksessa uudeksi perustuslailliseksi sopimukseksi, jonka liitteeseen on sisällytetty nämä artikkelit (2 JAKSO 47–50 artikkelit).

Muu yhteisölainsäädäntö

Kansallisten tukien maksaminen voi perustua myös yhteisölainsäädäntöön. Tyypillisimmin kansallisista tuista säädetään neuvoston asetuksella, jolla voidaan:

- a) antaa mahdollisuus kansallisen tuen maksamiseen jäsenvaltion erillisen, komission hyväksymän ilmoituksen pohjalta (esim. ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen kansalliset lisäosat),
- b) antaa komissiolle valtuus tietyin edellytyksin tehdä päätös kansallisesta tuesta. Tällainen kansallinen tuki on esimerkiksi siementuotannon kansallinen tuki, josta on säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1947/2005 artiklassa 8.
- c) suoraan säätelee kansallisen tuen määrästä ja tukiperusteista. Esimerkkinä tällaisesta tuesta voidaan mainita sokerijuurikkaan kansallinen tuki, josta on säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 318/2006 artiklassa 36.

Komission valtiontukea koskevat säädökset

Maatalousalan valtiontukisääntöjä ollaan uudistamassa vuonna 2007 alkaneelle ohjelmakaudelle. Komissio hyväksyi 6.12.2006 uudet maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013 (2006/C 319/01) ja asiaa koskevan ns. ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus EY:n perustamissopimuksen artiklojen 87 ja 88 soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävään valtiontukeen ja asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta). Suuntaviivat ja asetus tulivat voimaan 1. tammikuuta 2007. Tämän lisäksi komissio valmistelee myös vähämerkityksistä (ns. de minimis) tukea koskevan asetuksen tarkistamista.

Maatalousalan valtiontukia koskevissa säännöissä on otettu huomioon kolme eri näkökulmaa. Ensiksikin maatalouden valtiontukisääntöjen on noudatettava kilpailupolitiikan peruseriaatteita. Toiseksi sääntöjen on oltava yhteisön soveltaman yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisselityksen mukaiset. Kolmanneksi valtiontukisääntöjen on oltava yhteensopivat yhteisön kansainvälisten velvoitteiden, etenkin Maailman kauppajärjestön (WTO) maataloussopimusten kanssa. Yhteisten markkinajärjestelyjen mekanismeihin vaikuttavat tuet kielletään, koska hyväksyessään markkinajärjestelyjen säännöt jäsenvaltiot ovat sulkenet pois mahdollisuuden yksipuolisiin tukitoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat yhteisön hintatukeen.

Näistä lähtökohdista on laadittu tiettyjä oikeudellisia säännöksiä, jotka ovat voimassa vain maatalousalalla. Maatalousalalla tarkoitetaan perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen tuotteiden tuotantoa ja kauppaa. Toisaalta jotkin yhteisön kilpailupolitiikkaa sääntelevät yleiset säännökset eivät koske maatalousalan valtiontukia. Näihin kuuluu esimerkiksi ns. sääntö vähämerkityksisestä tuesta, josta on annettu oma maataloutta koskeva tiukempi asetus.

Suuntaviivoissa asetetaan selvät rajat erityyppisille sallituille valtiontuille. Huomiota on kiinnitetty erityisesti maatalouspolitiikan viimeaikaisiin muutoksiin ja etenkin tarpeeseen parantaa maataloustuotteiden laatua sekä säilyttää luontoa ja maaseudun kulttuuriperintöä.

Kansallisten tukien hyväksymismenettely ja -kriteerit vaihtelevat säädöspohjasta riippuen. Vähämerkityksisen tuen hyväksymismenettely on hallinnollisesti kevein, mutta tuen enimmäismäärälle (3 000 euroa kolmen vuoden aikana ja kansallinen 11 928 000 euron tukikatto) on asetettu varsin tiukkoja rajoituksia. Ryhmäpoikkeusasetuksen perustella kansallinen tuki on hyväksyttävää, jos tuki täyttää kaikki asetuksessa mainitut edellytykset. Tuesta tulee lähettää tiedot komissiolle ennen sen käyttöönottoa. Komissio julkaisee ilmoitukset internetissä. Komission varsinaista hyväksyntää ja joskus komission kollegion suullista päätösmenettelyä edellyttävät valtiontuet, joita aiotaan myöntää valtiontuen suuntaviivojen perusteella. Valtiontuen suuntaviivoja ei sovelleta liittymissopimuksen artiklojen 141 ja 142 mukaiseen tukeen.

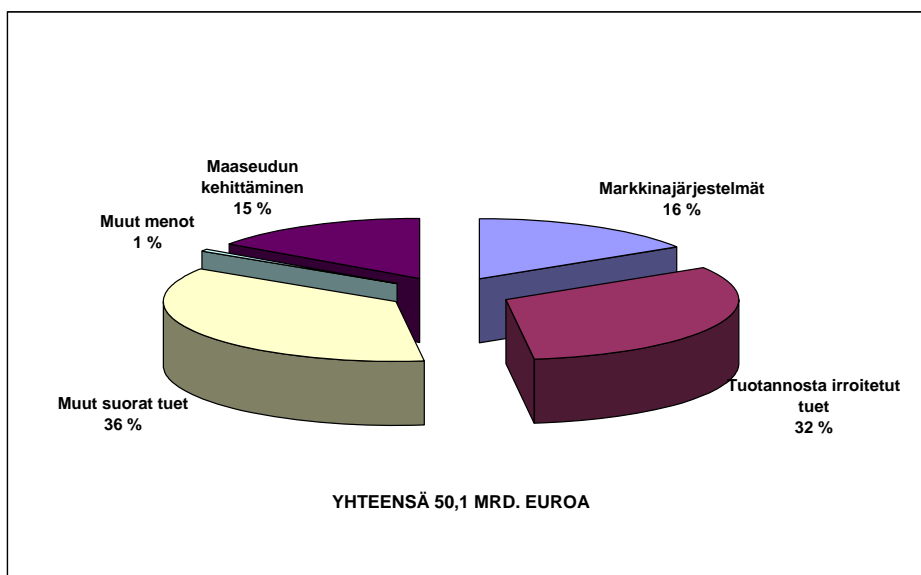
4.2.3 EU:n laajentumisen politiikka- ja rahoitusvaikutukset

EU:n laajentuminen ja budjettirahoitus

Euroopan unionin maatalousmenot olivat vuonna 2006 noin 50 mrd. euroa (kuvio 5). Tuotekohtaisiin maatalouden markkinajärjestelmiin menoista kohdentuu noin 16 %, (suurimmat sokerilla, viinillä, hedelmillä ja vihanneksilla sekä maidolla). Suoriin, tuotannosta irrotettuihin tukiin kohdentuu noin 32 % ja muihin suoriin tukiin 36 %. Maaseudun kehittämisestä (mm. luonnonhaitta- ja ympäristöhoitokorvaukset) aiheutuvat menot ovat noin 15 % yhteisen maatalouspolitiikan kokonaismenoista.

EU:n budjetin maatalousmenot muodostavat noin 46 prosentin osuuden EU-25-maiden kokonaisbudjetista (noin 108 mrd. euroa vuonna 2006).

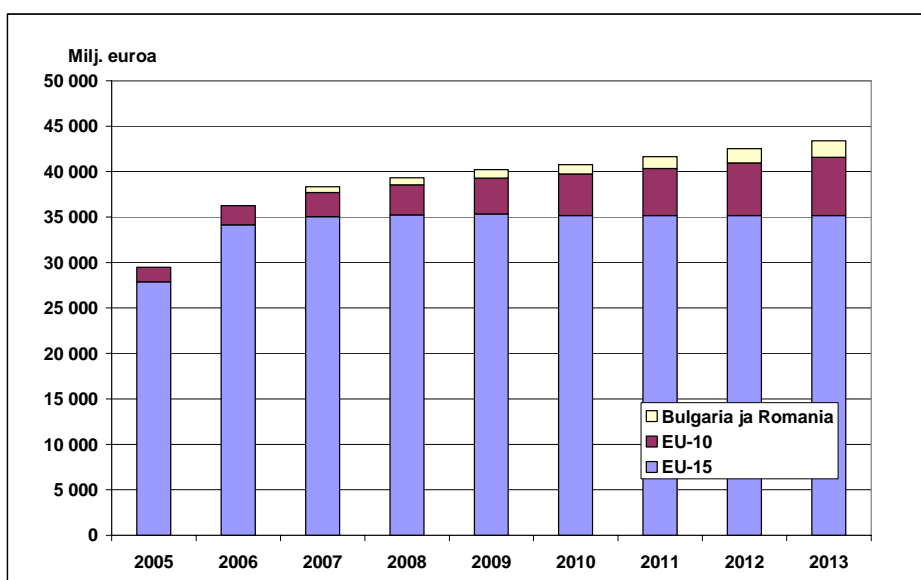
Euroopan unionin laajentuminen ensin 25 maan yhteisöksi 1.5.2004 ja tämän vuoden alussa 27 jäsenmaata käsittäväksi unioniksi vaikuttaa myös unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. EU:n budjettirahoituksessa ei ole riittävällä tavalla pystytty ottamaan huomioon unionin nopean laajentumisen tarvitsemää kasvavaa rahoitustarvetta. Seurauksena on ollut, että vanhojen jäsenmaiden (EU-15) osuus maatalouspolitiikan rahoituksesta vähenee uudella rahoituskaudella 2007-2013. Samanaikaisesti unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on lisätä maaseudun kehittämisen rahoitusta. Tämä toteutetaan ns. modulaation avulla, jossa suoria tulotukia alennetaan (ns. pilari 1) ja säästyvät varat siirretään maaseudun kehittämiseen (ns. pilari 2).



Kuvio 5. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan menot vuonna 2006.
(Lähde: AgraFocus no 132/2007)

EU:n laajentuminen on merkittävä taustatekijä tulevissa yhteisen maatalouspolitiikan muutoksissa. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusrajoitteet ovat tulleet entistä selkeämmin vastaan. Useat EU:n budjetin nettomaksajamaat (mm. Iso-Britannia, Ruotsi ja Hollanti) eivät ole enää valmiita maksamaan laajentuvan unionin maatalouspolitiikan kustannuksia samassa määrin kuin ennen. Koska EU:n uudet jäsenmaat ovat EU-15:een verrattuna huomattavasti köyhempiä maita, vaihtoehtona on vain maatalouspolitiikan kustannusten alentaminen.

EU:n nykyinen budjettikausi on voimassa vuoteen 2013 saakka. Sen jälkeen alkavan rahoituskauden maatalouspolitiikasta käydään keskustelua vuoden 2009 EU:n budjettitarkastelun yhteydessä. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus kokonaisuutena, rahoituksen kohdentaminen suoriin tukiin ja maaseudun kehittämistoimenpiteisiin sekä eri jäsenmaiden (uudet ja vanhat jäsenmaat) maksuasemat vaikeuttanevat budjettikauden valmistelua.



Kuvio 6. EU:n suorien tukien määrät jäsenmaaryhmittäin vuosina 2005-2013.
(Lähde: AgraFood Europe 01/2007)

Kuviossa 6 esitetty suorien tukien kehitys jäsenmaaryhmittäin osoittaa, että EU-15:ssa suorien tukien rahoitus ei kasva kaudella 2007-2013. Vuosina 2004-2013 uusien EU-10 maiden ja vuosina 2007-2016 Bulgarian ja Romanian suorat tuet kasvavat asteittain 25 prosentista 100 prosenttiin. Markkinajärjestelmiin (interventiot ja vientituet) ja suoriin tukiin on vuonna 2013 käytettävissä 46,8 mrd. euroa 5 prosentin pakollisen modulaation jälkeen. Mikäli suorat tuet maksetaan täysimääräisenä, jäisi markkinajärjestelmätukiin oleellisesti nykyistä vähemmän varoja. Mikäli asetettu budjettikatto uhkaa ylittyä, suoria tukia leikataan suhteellisesti saman verran kaikissa jäsenmaissa.

4.2.4 WTO:n maatalousneuvottelut

WTO:n maatalousneuvotteluissa ei ole päästy ratkaisuun vuosia kestäneistä neuvotteluista huolimatta. Vuoden 2006 kesällä Dohan kierroksen neuvottelut jouduttiin keskeyttämään lukkiutuneen neuvottelutilanteen vuoksi useaksi kuukaudeksi. Neuvottelut on kuitenkin käynnistetty uudelleen ja tavoitteena on päästä sopimukseen mahdollisimman nopealla aikataululla.

Tuleva maataloussopimus rajoittaa kaikkien WTO:n jäsenmaiden mahdollisuuksia maksaa maatalouden vientitukia ja sisäisiä tukia. Jäsenmailta edellytetään myös maataloustuotteiden markkinoillepääsyn parantamista.

Neuvottelut perustuvat ajatukselle, että mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu. Eräistä uuden maataloussopimuksen elementeistä on kuitenkin neuvottelijoiden kesken sovittu alustavasti. Tällainen elementti on kaikkien viennin tukemisen muotojen lopettaminen. Vientituen poistamisen edellytyksenä on, että kaikkia viennin tukemisen muotojen kohdallaan tasapuolisesti ja maataloussopimus syntyy. Jos sopimus syntyy, merkittävä osa vientituesta on poistettava sovittavan toimeenpanokauden puoliväliin mennessä.

Vuonna 2003 toteutetut yhteisen maatalouspolitiikan reformit ovat mahdollistaneet sen, että EU voi sitoutua kauppaa vääristävän tuen rajoitusten varsin merkittävään kiristämiseen ilman, että tästä aiheutuu tarvetta pidemmälle meneviin muutoksiin yhteisessä politiikassa. Toisaalta sitoumusten kiristäminen ei mahdollistaisi paluuta aikaisempaan järjestelmään. Tuotekohtaiset ylärajat ja yleistä tukitasoa koskevat rajoitukset kaventaisivat tuen käyttömahdollisuuksia.

Jos sopimus syntyy, odotettavissa on, että tullitason lasku lisää maataloustuotteiden tuontia ja aiheuttaa paineita yhteisön hintatason alentamiseen erityisesti niillä sektoreilla, joilla sisämarkkinahinta on selvästi maailmanmarkkinahintaa korkeampi. Vientituesta luopuminen vahvistaisi hintojen laskupaineita sellaisten tuotteiden kohdalla, joilla tuettu vienti on ollut merkittävää. Tuotteiden nimeäminen herkiksi tuotteiksi mahdollistaisi pienemmän tullin alennuksen, mutta näissäkin tapauksissa alemmalla tullilla avattavat tariffikiintiöt lisääisivät tuontia ja kilpailua.

Hintojen laskupaineita syntyy todennäköisesti lähes kaikkien päämaataloustuotteidemme kohdalla. Vientituen poistaminen toisi paineita laskea hintoja maitosektorilla, sillä tuen myöntämisen lakkaaminen todennäköisesti lopettaisi voim viennin EU:sta lähes kokonaan. Vientituen poistuminen tuo laskupaineita myös viljan hintaan. Naudan ja siipikarjanlihan hintoihin vaikuttaisi lisääntyvä tuonti.

WTO ratkaisun vaikutukset riippuvat oleellisesti lopullisen sopimuksen muodosta ja maailmanmarkkinahintojen kehityksestä.

4.2.5 Kansainvälisen ja eurooppalaisen kilpailun kiristymisen

EU:n jäsenyys on tuonut Suomen maatalous- ja elintarvikemarkkinoille merkittävästi lisää eurooppalaista kilpailua. Kansainvälinen kauppaneuvottelukierros voi lisätä entisestään kansainvälistä kilpailua. Maataloustuotteiden vientituen alentaminen tai poistaminen merkitsisi varsinkin Suomen maitomarkkinoilla suuria muutoksia, sillä vienti EU:n ulkopuolisiin maihin ilman vientitukia vaikeutuu. Tämä puolestaan voi heikentää meijereiden tilityskykyä tuottajille ja tätä kautta aiheuttaa merkittäviäkin tulomenetyksiä maidontuottajille.

Toinen esille noussut maitomarkkinoiden muutos, maitokiintiöiden poistaminen mahdollisesti vuonna 2015, kiristää edelleen eurooppalaista kilpailua. Kiintiöiden poistaminen antaisi mahdollisuudet todella suurten yksiköiden perustamiseen ja toimimiseen kilpailukykyisesti edullisimmilla tuotantoalueilla. Myös Baltian maiden kilpailukyky on suuresta yksikkökoosta johtuen Suomea merkittävästi parempi. Lisäksi näissä maissa on melko pienet maakiintiöt ja nopea tuotannon kasvu.

EU:n laajentuminen yhdessä unionin kauppapoliittisten linjausten kanssa voi merkitä pitkällä aikavälillä yhteisen maatalouspolitiikan muuttamista siten, että maatalouden suorat tuet asteittain irrotetaan kokonaan tuotannosta. Tällöin maatalouspolitiikan rahoitusta vähennettäisiin asteittain ja rahoituksen painopiste siirrettäisiin maaseututoimenpiteisiin. Tämä merkitsisi samalla sitä, että ne jäsenmaat, joissa maataloustuotannon kilpailukyky on paras, saisivat kilpailuetua muihin jäsenmaihiin verrattuna. EU:n maatalouspolitiikassa radikaalitkaan muutokset eivät ole poissuljettuja. Tästä esimerkkinä voidaan mainita EU:n sokeriuudistus, jossa tuotantoa keskitettiin unionin kilpailukykyisimmille alueille.

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida EU:n maatalouspolitiikan muutosten astetta ja täsmällistä aikataulua, ei myöskään sitä, miten odotettavissa olevat muutokset olisi voitava ottaa huomioon seuraavaa artiklan 141 ratkaisua suunniteltaessa.

5. VUOSIA 2004-2007 KOSKEVAN TUKIOHJELMAN ARVIOINTIA

Komission 141-tukea koskevan päätöksen mukaisesti Suomi toimitti ennen 30.6.2006 yksityiskohtaisen kertomuksen kaikista asianomaisista toimenpiteistä ja aloista, mukaan luettuna arvio siitä, millaisia tuloksia näillä toimenpiteillä on saatu vakavien vaikeuksien ratkaisemiseksi ja Suomen viljelijöiden täysimääräiseksi yhdentymiseksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Arvioinnin laati MTT Taloustutkimus. Arviointiraportin lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toimitti samalla komissiolle kertomuksen tukiohjelman toimeenpanosta vuosina 2004-2006. Seuraavassa tehdään yhteenveto näistä arviointiraporteista.

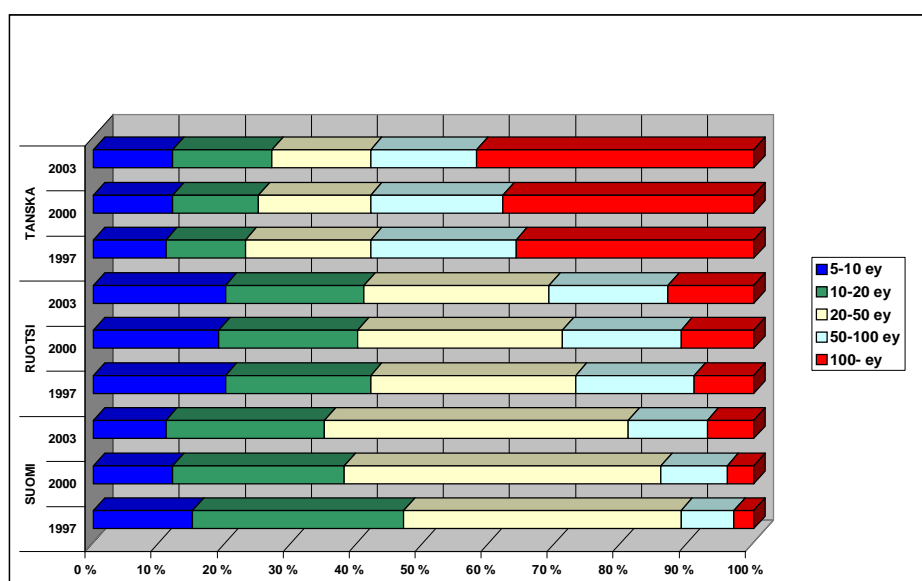
MTT Taloustutkimuksen arviointiraportti

MTT Taloustutkimuksen arvioinnissa käsiteltiin AB-tukialueen maataloustuotannon ja tilarakenteen kehitystä, ympäristövaikutuksia sekä maatalouden hinta-, tulo- ja kannattavuuskehitystä. Lisäksi raportissa arvioitiin Etelä-Suomen maatalouden sosioekonomisia ja aluetaloudellisia vaikutuksia.

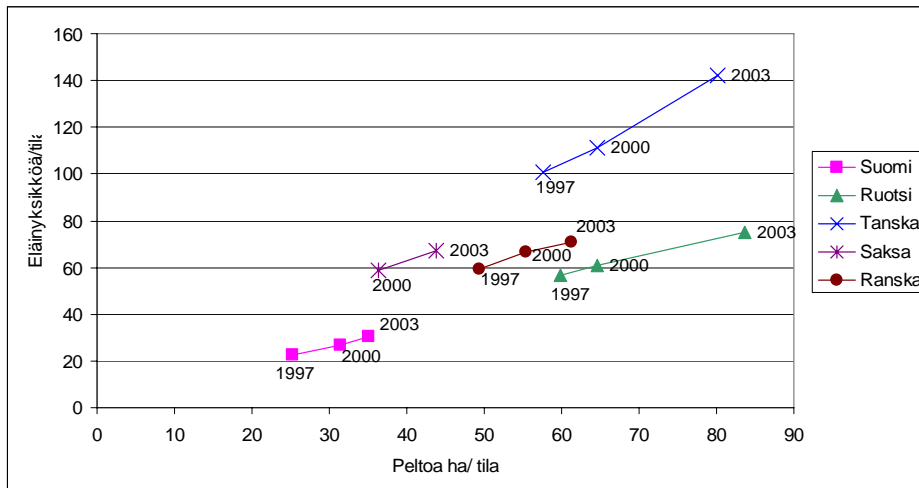
Arvioinnin lähtökohtana tutkimuslaitos on määritellyt sen, mitä tarkoitetaan Etelä-Suomen viljelijöiden täysimääräisellä yhdentymisellä yhteiseen maatalouspolitiikkaan: sillä tarkoitetaan sitä, että ”*maataloudessa on saavutettu vastaavat taloudelliset toimintaedellytykset kuin muissa EU:n jäsenmaissa*”. Tämän arvioimiseksi tutkimuslaitos on vertaamalla AB-alueen maatalouden rakennetta muihin EU-maihin, arvioinut tukien merkitystä maatalouden taloudellisen tuloksen muodostumisessa sekä tarkastellut lisäksi maatalouden tuottavuuden kehitystä ja tuotannon tehostumista.

Rakennekehitys

Maatalouden rakennekehityksen osalta tutkimuslaitos tuo esille tilakoon suurentamisen rajalliset mahdollisuudet. Suomen ja pohjoisten EU-maiden vertailussa käy selvästi ilmi Etelä-Suomen rakenteen jälkeenyjääneisyys lähtökohtatilanteessa. Vaikka Suomen maatalouden rakenne on nopeasti parantunut ja suurien yksiköiden osuus kasvanut, niin vertailumaissa on ollut vähintään yhtä nopea tai jopa nopeampi kehitys. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että nopeasta rakennekehityksestä huolimatta AB-alueen tilakoko on jäänyt lisääntyvässä määrin vertailumaiden vastaavasta. Investoineiden tilojen suhteellinen asema on luonnollisesti parantunut niihin tiloihin verrattuna, joilla tuotannon laajuus on pysynyt ennallaan.



Kuvio 7. Kotieläintilojen jakautuminen eri kokoluokkiin Tanskassa, Ruotsissa ja AB-tukialueella Suomessa (Lähde: MTT Taloustutkimus)



Kuvio 8. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen rakennekehitys (peltohehtaaria/tila ja eläinyksikköä/tila) Suomessa ja vertailumaisissa vuosina 1997, 2000 ja 2003. (Eurostat, maatalouden rakennetilastot).

MTT Taloustutkimuksen arviointiraportin mukaan kotieläintilojen eläinyksikkömäärä on kasvanut Suomessa vuosina 1997-2000 keskimäärin 15,4 % ja vuosina 2000-2003 keskimäärin 16,7 %. Tämä kehitys on ollut Tanskan jälkeen nopeinta. Maitotiloilla eläinmäärien kehitys on tarkastelujakson loppuvuosina ollut Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa Suomea nopeampaa. Vastaavasti sika- ja siipikarjatililla eläinmäärät ovat Suomessa kasvaneet suhteellisesti nopeimmin. Vaikka tutkimuslaitos toteaa, että näillä tuotannonaloilla erot eläinten määrässä tilaa kohti on kaventumassa vertailumaihin verrattuna, arviointi päättyy siihen, että Suomen kotieläintilat ovat keskimäärin eläinmäärältään ja peltoalaltaan huomattavasti vertailumaita pienempiä

Tutkimuslaitoksen arvion mukaan voidaan todeta, että rakennekehitys on sinänsä välttämätön, mutta ei riittävä edellytys taloudellisesti kannattavan tuotannon jatkumiselle. Eri vertailutapojen mukaan AB-tukialue ei pysty kilpailemaan maatalouden rakenteessa keskeisten EU-maiden kanssa ja saavuttamaan vastaavia tuotannon mittakaavaetuja kuin paremmissa luonnonolosuhteissa toimivat jäsenmaat.

Maatalouden tuottavuuden kehitys

Tuottavuudella tarkoitetaan tuotosten ja niiden tuottamiseen käytettävien panosten määrien välistä suhdetta. Maatalouden tuottavuuden kehitys on avainasemassa kun verrataan taloudellisten edellytysten muutosta esimerkiksi muihin EU-maihin.

Tuottavuuden parantaminen liittyy läheisesti rakennekehitykseen, sillä tuotantoa laajennettaessa voidaan saada aikaan työtä säästäviä ratkaisuja ja samalla panosten käytöllä saadaan entistä enemmän tuotosta.

Maatalouden kokonaistuottavuus on tutkimuslaitoksen mukaan noussut keskimäärin 0,95 % vuosina 1992-2004. Nousu on odotettua pienempi, sillä vaikka työn käyttö on teknisen kehityksen myötä selvästi vähentynyt, sen korvaamiseen on jouduttu käyttämään paljon pääomaa.

MTT Taloustutkimuksen arviointiraportissa on myös verrattu tuottavuuden kehitystä AB-alueen kannattavuuskirjanpito-tiloilla eri tuotantosuosissa (maito-, sika- ja viljatilat) vuosina 1995-2004. Selvityksen mukaan AB-tukialueen maito- ja sikatiloilla tuottavuus kasvoi samaan tahtiin 1990-luvulla, mutta 2000-luvun alkuvuosina maitotilojen tuottavuus on kasvanut sikatiloja

nopeammin. Maitotiloilla tuottavuus on kasvanut tänä ajanjaksona 1,4-1,5 % vuodessa, sikatiloilla noin 1,3 %. Viljatilojen tuottavuus kasvu on jäänyt noin prosenttiin vuodessa.

Maatalouden tuottavuuden muutoksen vertailu eri EU-maiden kesken osoittautui vaikeaksi käytettävissä olevien tutkimusten niukkuuden vuoksi. Aiemmat aiheetta käsitelleet tutkimukset osoittivat Suomen maatalouden tuottavuuskehityksen olevan useita Euroopan maita hitaampaa. Sipiläisen tutkimuksen mukaan (2006) Etelä-Suomen maitotilat ovat jääneet tuottavuuden kasvussa jälkeen tanskalaisiin ja eteläruotsalaisiin maitotiloihin verrattuna vuosina 1997-2003.

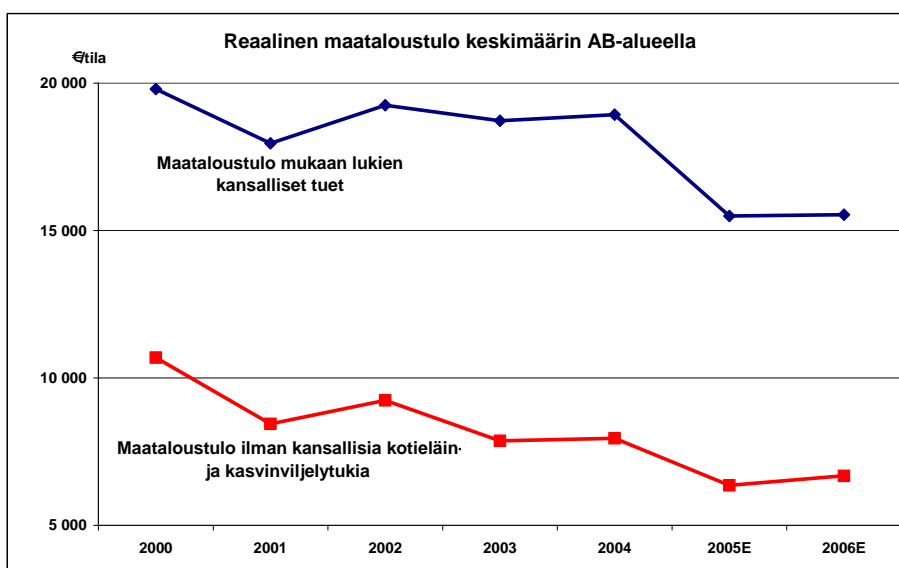
Arviointiraportissa todetaan, että nopeallakaan rakennekehityksellä ei ole pystytty saavuttamaan pohjoisten EU-maiden tuottavuuskehitystä. Yhtenä syynä heikkoon tuottavuuskehitykseen arvioijat pitivät sitä, että tilakoon kasvu Suomessa tapahtuu yleensä siten, että pienten tilojen tilusrakenteeltaan epäedulliset peltolohkot liitetään suurempaan tilaan. Tällöin tuottavuuden ja tehokkuuden lisäystä ei välttämättä saavuteta, vaan kokonaistuottavuus voi jopa alentua samaan aikaan tarvittavan pääomalisäyksen vuoksi.

Maatalouden tulo- ja kannattavuuskehitys

MTT Taloustutkimuksen arvioinnissa on käytetty useita FADN-järjestelmän mukaisia tulokäsitteitä kuten nettoarvonlisäys ja maataloustulo ilmaistuna maatilaa tai vuosityöpanosta kohti. Lisäksi tarkastelussa on käytetty perinteistä kannattavuustunnuslukua (kannattavuuskerroin).

Tulosten mukaan nettoarvonlisäys (korvaus yrittäjäperheen työlle ja vieraalle työlle ja omalle ja vieraalle pääomalle) on pysynyt tilaa kohti lähes ennallaan alentuen kuitenkin tarkastelujakson viimeisinä vuosina. Maataloustulon (korvaus viljelijäperheen työlle ja omalle pääomalle) kehitys on tätä heikompaa. Sen reaalin alentuminen on ollut vuosina 2000-2006e keskimäärin 4,1 % vuodessa.

AB-alueen maatilojen tulonmuodostus on arvioitsijan mukaan täysin riippuvainen maatalouden tukijärjestelmästä, sillä tuet ovat suuremmat kuin nettoarvonlisäys. Etelä-Suomen kansallisen tuen osuus nettoarvonlisäyksestä oli 25-27 % vuosina 2000-2004. Ennustejaksolla 2005-2006 vastaava osuus alenee 23 prosenttiin mm. tuen alenemisesta johtuen.



Kuvio 9. Reaalinen maataloustulo (vuoden 2004 tasossa) keskimäärin AB-alueella (Lähde: MTT Taloustutkimus 2006, FADN-tilat).

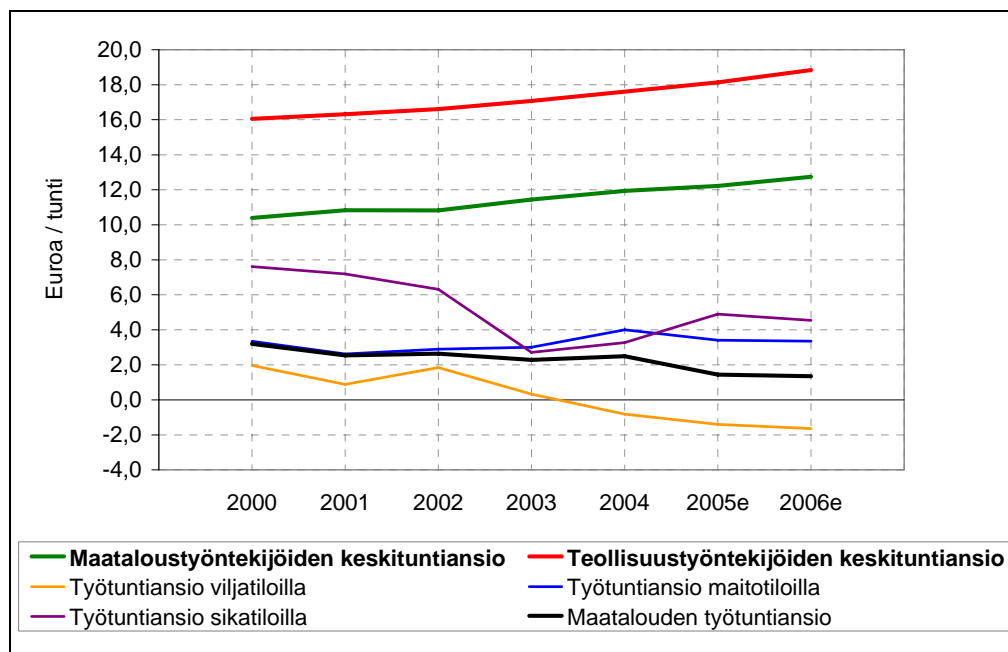
Maataloustulosta Etelä-Suomen kansallinen tuki muodosti 2000-luvun alkuvuosina 36-40 %, ennustejaksoneksi 38 %.

MTT Taloustutkimuksen arvioinnissa tarkasteltiin tulotasoa ja –kehitystä myös viljelijäperheen työpanosta kohti. Keskimääräinen reaalin maataloustulo yrittäjäperheen työtuntia kohti oli seitsemän vuoden ajalta keskimäärin vajaa 5,90 euroa tukineen, ilman kansallisia kotieläin- ja kasvinviljelytukea vain vajaa 2,70 euroa. Lisäksi maataloustulo vaihtelee vuosittain melko paljon.

Arviointiraportissa on selvitetty laajasti maatalouden tulojen ja kannattavuuden kehitystä eri tuotantosuosuissa AB-alueella. Maitotilojen tulot ovat olleet jonkin verran alueen keskimääräistä tulotasoa korkeammat ja vuosittainen vaihtelu esimerkiksi sikatalouden tulovaihteluja pienempää. Sikatilojen tulot tilaa kohti ovat eri tuotannonaloista korkeimmat, mikä johtuu sikatilojen muita tuotantosuosuista suuremmasta yksikkökoosta. Viljatilojen tulot tilaa kohti ovat puolestaan alhaisimmat tilojen ollessa usein osa-aikaisia. Erikoiskasvutiloilla tulot ovat olleet viljatiloja korkeammat johtuen myös keskimääräistä suuremmasta tilakoosta.

Tutkimuslaitoksen arviointiraportissa on myös tarkasteltu maatalouden kannattavuusindikaattorin (kannattavuuskerroin) kehitystä. Tämä tarkastelu on vahvistanut edellä esitettyjen tulokäsitteiden osoittamaa suuntaa. AB-alueella kannattavuuskerroin on alentunut 0,55:stä 0,45:een vuosina 2000-2004 ja edelleen ennustejaksoneksi 2005-2006 0,36:een. Tämä kerroin osoittaa, että maataloustulo on kattanut viljelijäperheen palkkavaatimuksesta (11,70 €/h v. 2004) ja korkovaatimuksesta (5 %) vain 36 %.

Arvioinnissa on käsitelty myös taloudellisten indikaattoreiden tilajakaumia päätoimisten tilojen sopeutumismuutoksen selvittämiseksi. Työpanokseen suhteutettujen nettoarvonlisäysjakaumien perusteella arvioinnissa todetaan, että edistymisen sijasta AB-alueen maatalouden yhdyntymiskehitys on ollut vuodesta 2000 taantuvaa.



Kuvio 10. Päätoimisten maatiloiden reaalin työtuntiansion kehitys AB-tukialueella verrattuna maataloustyöntekijän ja teollisuustyöntekijän keskituntiansioihin vuosina 2000–2006e. (MTT Taloustutkimus, FADN, kannattavuuskirjanpito).

MTT Taloustutkimuksen arvioinnissa AB-alueen viljelijöiden tulotaso ja -kehitystä verrataan myös muun väestön tuloihin. Tulosten mukaan viljelijän työansio vuonna 2000 oli 31 % ja vuonna 2004 vain 21 % päätoimisten teollisuustyöntekijöiden tuntipalkasta. Vuotta 2006 koskevan ennusteen mukaan vastaava osuus painuisi 11 prosenttiin maataloustulon alenemisen ja toisaalta palkansaajien ansioiden nousun takia.

MTT Taloustutkimuksen tekemän arvioinnin loppupäätelmänä on, että Etelä-Suomen kansallisen tuen poisjääminen aiheuttaisi AB-alueen maataloilla vakavan uhan taloudellisten toimintaedellytysten jatkumiselle. Kyseiset tuet ovat siten välttämättömiä alueen maatalouden kannattavuuden turvaamiseksi. Nykyisen tukijärjestelmän riittämättömyyttä osoittaa puolestaan se, että arviointitulosten mukaan EU-sopeutumista koskevasta tavoitteesta on etäännytty vuosien 2000-2006 aikana.

MTT Taloustutkimuksen arviointiraportin valmistumisen jälkeen tutkimuslaitos on seurannut todellista tulokehitystä vuosina 2005 ja 2006. Kannattavuuskirjanpitoaineiston mukaan maataloustulon aleneminen on ollut näinä vuosina arviointiraportissa esitettyäkin voimakkaampaa. Ensisijaisena syynä tulojen voimakkaaseen laskuun oli maatalouden tuotantokustannusten nopea, 3,5 prosentin nousu. Vuonna 2006 kirjanpitotilojen maataloustulo vaihteli A-alueen 10 100 eurosta B-alueen 11 500 euroon tilaa kohti. Tutkimuslaitos on määritellyt palkansaajien tuntiansioille vertailukelpoisen käsitteen, työtuntiansion, mikä olisi vuotta 2006 koskevan arvion mukaan maataloudessa vain noin 2 euron tunnilta. Maataloustulon voimakas alentuminen merkitsee samalla sitä, että ilman kansallisia kotieläin- ja kasvinviljelytukia maataloille ei jäisi juuri lainkaan tuloa.

6. KANSALLISEN MAATALOUSPOLITIIKAN TAVOITTEET

Maatalouspolitiikan tavoitteita on perinteisesti tarkasteltu maatalouden tuotanto-, tulo- ja rakennepolitiikan näkökulmasta. Kullekin politiikkalohkolle voidaan asettaa omat tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi. Tarkasteltaessa maatalouspolitiikkaa kokonaisuutena yksittäisten politiikkalohkojen tavoitteet ja keinot voivat olla keskenään osittain ristiriitaisia, mikä heikentää mahdollisuuksia löytää keinoja, jotka tukisivat samanaikaisesti kaikkien politiikkalohkojen tavoitteita. Suomen EU-jäsenyyden aikana erityisesti tuotantopoliittisten tavoitteiden merkitys ja keinot ohjata tuotantoa ovat vähentyneet. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka määrittää aiempaa enemmän kansallisen päätöksenteon mahdollisuudet ja rajoitteet.

EU-jäsenyyden aikana maataloudelle asetetut tuotantopoliittiset tavoitteet ovat painottuneet aikaisempaa enemmän kuluttajanäkökulman huomioon ottamiseen, elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen sekä eläinten hyvinvointiin ja ympäristönhoitoon. EU:n sisämarkkinoiden toiminta-ajatukseen ei sisälly aikaisemman kansallisen maatalouspolitiikan mukaista huoltovarmuuskäsitettä. Maatalouden tehtävä nähdään paljon laajempana kuin vain ruoan tuottamisena. Kuten Maatalouspoliittisessa selonteossa on esitetty, tuotantopoliittisten tavoitteiden ohella maatalouspolitiikalla on luotava edellytyksiä kuluttajien odotuksia vastaavalle tehokkaalle ja luontoa kunnioittavalle elintarviketuotannolle sekä toisaalta edistettävä alan monivaikutteisuutta ja parannettava maaseudun elinvoimaa.

Kansallisen maatalouspolitiikan tavoitteista on viime aikoina keskusteltu runsaasti. Keskeisenä syynä tähän ovat olleet useat merkittävät EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset, jotka ovat edellyttäneet kansallisten tavoitteiden linjauksia. Varsin laajassa käsittelyssä maatalouspolitiikan välineet ja tulevaisuuden tavoitteet olivat valtioneuvoston maatalouspoliittisen selonteon valmistelussa. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta laati selonteon pohjalta mietinnön, jonka valmistelun yhteydessä käytiin laaja asiantuntijoiden kuulemiskierros ja keskustelu selonteon aihepiiriin kuuluvista asioista. Eduskunta hyväksyi mietinnön yksimielisesti.

Maatalouden tulevaisuutta ja maatalouspolitiikan vaihtoehtoja on myös käsitelty tammikuussa 2007 julkistetussa työryhmäraportissa (Maatalouspolitiikan vaihtoehdot -työryhmä, loppuraportti 2007:1).

Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko

Selonteossa hallitus korosti seuraavia maatalouspolitiikan 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.

Valtioneuvoston selonteossa asetettiin maatalouspolitiikan tavoitteita myös kansainvälisellä ja EU:n tasolla. Jotta maatalouspolitiikan kansalliset tavoitteet voisivat toteutua, selonteon mukaan tämä edellyttää 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, vakaa ja ennustettavan toimintaympäristön
- jäsenmaita ja eri intressitahoja kohdellaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti
- pohjoiset luonnonolosuhte-erot otetaan asianmukaisesti huomioon maatalouspoliittisissa toimenpiteissä ja tukijärjestelmien kehittämisessä
- tukijärjestelmiä yksinkertaistetaan.

Kansallisen tason tavoitteet selonteossa esitettiin varsin yksityiskohtaisesti:

- 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.

Maatalouspoliittisessa selonteossa todetaan hallituksen korostavan, että jatkossa on pyrittävä lisäämään maatalouden markkinoilta saamia tuloja ja vähentämään maatalouden kustannuksia. Erityistä huomiota selonteon mukaan on kiinnitettävä kustannuksia alentavien ja tuotannon tehokkuutta parantavien toimintatapojen kehittämiseen varsinkin maatalouden investointien yhteydessä.

Maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä

Maatalouspolitiikan vaihtoehdot -työryhmän toimenpiteet eivät liittyneet konkreettisesti maatalouden tukijärjestelmiin eivätkä siten myöskään Etelä-Suomen kansalliseen tukeen. Työryhmä keskittyi erityisesti maatalouden kilpailukykyyn parantamiseen liittyviin toimenpiteisiin ja ehdotuksiin kasvavien tilojen näkökulmasta.

Työryhmän mielestä Suomen on tehtävä pitkän aikavälin linjaus EU:n maatalouspolitiikan kehittämiseksi. Osana tähän linjaukseen liittyi tavoite tasatuesta kaikille peltohehtaareille koko EU:n alueella.

Työryhmä edistäisi laajentavien tilojen kasvua käytössä olevien investointien tukemisen lisäksi parantamalla pellonkäytön tehokkuutta mm. vuokraussäännöstöä kehittämällä sekä tilusjärjestelyillä. Myös kilpailupolitiikan tulkintaa on täsmennettävä siten, että kilpailullisuutta vahvistetaan elintarvikeketjun joka kohdassa. Työryhmä totesi, että tarpeen vaatiessa neuvotteluvoimaltaan markkinoiden heikoimman osapuolen on voitava tehdä osto- ja myyntiyhteistyötä sekä yhteistyötä hinnan asettamisessa. Työryhmä esitti lisäksi perintöveron poistamista sukupolvenvaihdoksissa ja eri yritysmuotojen vero- ja tukikohtelun yhtäläistämistä.

Oman kokonaisuutensa työryhmän ehdotuksissa muodostivat energiaomavaraisuuden lisääminen maataloilla sekä biotekniikan hyödyntäminen elintarviketuotannossa ja maatalouden jatkojalostuksessa. Työryhmä kiinnitti myös huomiota tutkimuksen, tuotekehityksen, neuvonnan ja opetuksen yhteistyön parantamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön tulevaisuuskaatsaus

Maa- ja metsätalousministeriön tulevaisuuskaatsauksessa vuoteen 2015 (MMM 20.12.2006) todetaan, että maatalouden tulokehityksen kannalta keskeiset raamit on sovittu EU:n maatalouspolitiikan uudistusta koskevan ratkaisun yhteydessä vuoteen 2013 asti. Kuten edellä on jo käsitelty, ennen tämän kauden loppua EU:n maatalouspolitiikassa toteutetaan useita

perusteellisia uudistuksia nykyisiin tukijärjestelmiin. Samoin mahdollisten WTO -neuvotteluratkaisujen mukanaan tuomat muutokset välittyvät Suomeen EU-maatalouspolitiikan kautta.

Ministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan myös, että mahdollisuudet kansallisten tukien käyttöön tuotanto- ja tukipolitiikan välineenä näyttävät olevan jatkossa nykyistä rajoitetummat. Etelä-Suomessa maatalouden tulo- ja kannattavuuskehitykseen ei voida vaikuttaa tukia nostamalla, koska komission päätösten mukaiset maksuvaltuudet ovat kokonaisuudessaan käytössä.

Maatalouden rakenteen parantaminen nähdään selonteossa ja maatalouspolitiikan vaihtoehtoja kartoittaneessa työryhmässä keskeisenä keinona maatalouden tulojen ja kannattavuuden kehittämisessä. Maa- ja metsätalousministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan kuitenkin, että Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) varat eivät riitä vuodesta 2007 lähtien avustusten maksamiseen nykyisiin avustuskohteisiin varsinkaan siinä tapauksessa, jos komissio edellyttää korkeiden investointiavustusten käyttöä myös jatkossa. Näihin tukitasoihin ei ole mahdollista päästä korkotukilainojen avulla, vaan suuri osa tuesta on myönnettävä avustuksina.

Nykyisellä 141-kaudella sikatalouden investointihankkeita on tuettu varsin rajoitetusti komission luvalla. Perusteena ovat olleet mahdolliset markkinahäiriöt. Kuten ministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan, seuraavan hallituksen on tehtävä päätös siitä, avataanko sikatalouden ja myös kanatalouden laajennusinvestointien hakukielto. Mikäli hakukieltoa ei avata, seurauksena arvioidaan olevan erityisesti keskikokoisten sika- ja kanatilojen syrjäytyminen rakennekehityksestä.

7. TYÖRYHMÄN LINJAUKSET VUODEN 2007 NEUVOTTELUKIERROKSELLE

7.1 Yleiset lähtökohdat

7.1.1 Tukiohjelman kattavuus

Vuoden 2003 neuvottelukierroksella sovittiin tulotuista kotieläintaloudelle, kasvihuonetuotannolle ja puutarhatuotteiden varastoinnille. Kasvintuotannon tuet sovittiin maksettavaksi ympäristötuen kansallisena lisäosana niille tiloille, joilla on voimassa oleva osarahoitetun ympäristötuen viisivuotinen sitoumus. Samassa yhteydessä sovittiin myös luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta, jota voidaan maksaa nykymuotoisena uudistetun luonnonhaittakorvausjärjestelmän voimaantuloon saakka.

Sovittuun tukikokonaisuuteen kuuluivat myös investointituet, nuoren viljelijän aloitustuen korotus sekä neuvontapalveluiden tuki. Yhteisölainsäädännön enimmäistukia korkeammat investointituet ovat olleet käytössä lypsy- ja nautakarjatalouden sekä lammis- ja vuohitalouden tuotannollisissa investoinneissa.

Tulevaa tukiohjelmää valmisteltaessa lähtökohtana on vuonna 2003 sovittu tukikokonaisuus (tulo- ja investointituet) ottaen kuitenkin huomioon tukikokonaisuudessa tapahtuneet muutokset. Ympäristötuen kansallisen lisäosan päättymisen vuoksi pääosa (40 milj. euroa) lisäosan määrärahasta on siirretty maatalouden osarahoitettuun ympäristötukeen käytettäväksi poistuvaa lisäosaa korvaaviin lisätoimenpiteisiin tukialueilla A ja B. Yksinomaan olemassa olevilla tukimuodoilla ja nykyisillä myyntituotteiden ja tuotantopanosten hintasuhteilla ei pystytä turvaamaan vaativimpien viljelykasvien tuotantoedellytysten säilymistä, vaan erillistä kasvikohtaista kansallista tukea tarvitaan.

Työryhmä katsoo, että tulevaan tukiohjelmaan tulisi kuulua sekä tuotannon kannattavuusedellytyksiin vaikuttavia tulotukityyppisiä tukimuotoja että maatalouden tuotantorakenteen kehittämiseen tähtäviä rakennetukia.

7.1.2 Tuoteryhmittely

Etelä-Suomen kansallisessa tuessa, kuten pohjoisessa tuessakin, kotieläin- ja puutarhatuotantoa tarkastellaan nykyisin seuraavissa seitsemässä päätuoteryhmässä:

1. Maito
2. Naudat (sonnit, emolehmät, teurashiehot)
3. Uuhet ja kutut
4. Siat ja siipikarja (siat, kanat ja lihasiipikarja)
5. Hevoset
6. Kasvihuoneet
7. Puutarhatuotteiden varastot

Ryhmien muodostamisen taustalla on ollut tarve koota yhteen tukipolitiikan ja tuotantoon liittyvien erityispiirteiden kannalta samankaltaisia tuotantosuuntia. Suurempien ryhmien muodostaminen on lisännyt jossain määrin myös kansallisen päätöksenteon joustavuutta.

Tämä ryhmittely sisältää hyvin erisuuruisia tuotteita ja tuoteryhmiä. Maidon tukea maksetaan vuonna 2007 noin 500 milj. litralle, nautojen tukea noin 42 000 eläinyksikölle, uuhien ja kuttujen tukea 4 000 eläinyksikölle ja hevosten tukea 6 000 eläinyksikölle. Siat ja siipikarja -ryhmän eläinyksikkömäärä on yhteensä lähes 243 000 eläinyksikköä, mistä sikojen osuus on

70 %, kanojen 14 % ja lihasiipikarjan 16 %. Kasvihuonetukea maksetaan noin 1,9 milj. neliömetrille ja puutarhatuotteiden varastointitukea lähes 98 000 kuutiometrille.

Pääosalla tiloista ympäristötuen kansallinen lisäosa korvautuu vuonna 2007 uuden ympäristötukiohjelman mukaisilla toimenpiteillä ja vähämerkityksisenä (de minimis) tukena maksettavalla Etelä-Suomen kasvintuotannon tuella. Ympäristötuen kansallista lisäosaa maksettiin 13 eri kasville tai kasviryhmälle (vehnä, mallasohra, ruis, rehuvilja, sokerijuurikas, tärkkelysperuna, öljykasvit, kuitukasvit, valkuaiskasvit, nurmi, avomaanvihannekset, omenat, marjat). Etelä-Suomen kasvintuotannon tuessa on kolme kasviryhmää:

Ryhmä 1	Öljy-, valkuais- ja kuitukasvit sekä vehnä ja mallasohra
Ryhmä 2	Tärkkelysperuna ja ruis
Ryhmä 3	Avomaanvihannekset, tilli ja persilja

Lisäksi vuoden 2007 tukiratkaisuun liittyen on sovittu, että ympäristötuen toteumaa suhteessa kansallisesta tuesta tehtyyn 40 miljoonan euron siirtoon tarkastellaan erikseen syksyllä 2007. Tavoitteena on siirron täysimääräinen käyttö tukialueilla A ja B. Tehdyn tarkastelun pohjalta tehdään tarvittavat toimenpide-ehdotukset ottaen huomioon ympäristötuen kansallisen lisäosan aiempi kohdentuminen tuotteittain.

Tuoteryhmittelyä voidaan edelleen kehittää ottaen huomioon eri tuotantosuuntien ominaispiirteet, kuluneella tukikaudella tapahtunut kehitys sekä tukipolitiikan erilaiset muutospaineet ja -tarpeet.

Näistä lähtökohdista ja jäljempänä esitettävien tarkemmin perustein työryhmä ehdottaa, että tulevan tukijärjestelmän valmistelu perustuisi seuraaviin neljään päätuoteryhmään:

1. Märehtijät
2. Yksimahaiset
3. Puutarhatalous
4. Eräät viljelykasvit

1. Märehtijät (maidontuotanto, naudanlihan tuotanto, uuhi- ja vuohitalous sekä hevostalous)

Märehtijät-ryhmään kuuluvat maidontuotanto, naudanlihan tuotanto, uuhi- ja vuohitalous. Tässä yhteydessä ryhmään sisällytetään myös hevostalous.

Märehtijöiden ruokinta perustuu nurmirehujen tehokkaalle käytölle

Märehtijät-ryhmään kuuluvia tuotantosuuntia yhdistävänä keskeisenä piirteenä on eläinten ruokinnan perustuminen suurelta osin nurmirehujen käytölle. Nurmirehut tuotetaan lähes kokonaisuudessaan omalla tilalla, sillä nurmirehuilla ei ole vakiintuneita markkinoita. Eläimiä voidaan useissa tapauksissa myös laiduntaa. Monissa osissa Eurooppaa yleinen, pysyviin laitumiin perustuva laajaperäinen laiduntaminen on Suomessa harvoin mahdollista epäedullisesta tilusrakenteesta ja ilmastosta johtuen.

Nurmirehuntuotannon vaatimasta pinta-alasta johtuen märehtijät-ryhmän tilojen eläintiheys on keskimääräistä alhaisempi eli niillä on keskimääräistä enemmän peltoa suhteessa eläinmäärään. Valitusta tuotantostrategiasta riippuen eläintiheys ja pellonkäytön rakenne voivat kuitenkin vaihdella suuresti myös tuotantosuunnan sisällä yksittäisten tilojen välillä.

Tukialueella A ja B ympäristötuen kansallisen lisäosan kautta maksetulla nurmen tuella on ollut suuri taloudellinen merkitys, erityisesti nautakarjataloudessa. Osana märehitijöiden tukiratkaisua voi tulevan tukiohjelman laadinnan yhteydessä olla tarpeen tarkastella myös nurmen tukikohtelua. Nurmen viljelyn säilyminen on tärkeää myös ympäristön kannalta

EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa tuotekohtaisia tukijärjestelmiä

Märehitijät -ryhmän tuotteilla on tai on ollut hevosia lukuun ottamatta tuotekohtainen yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmä. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä pääosa näistä tukijärjestelmistä päättyi, mutta jäsenmaille jäi mahdollisuus jatkaa eräiden tuotantosidonnaisten tukien maksamista. Suomessa kotieläintalouden tuista tuotantosidonnaisiksi jäi osa sonnipalkkioista, puolet uuhipalkkiosta sekä nautojen tuotantopalkkion kautta emolehmille sekä teurassonneille ja -hiehoille maksettavat tuet.

Märehitijät -ryhmän tuotteille on myös tyypillistä se, että niillä on tai on ollut EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukainen tuotanto- tai tukikiintiö. EU:n maatalouspolitiikan uudistuksen myötä Suomessa sovellettavassa tilatukimallissa kiintiöistä jäivät voimaan tila- ja maakohtaiset maitokiintiöt, maakohtainen sonnipalkkiokiintiö ja tilakohtainen uuhipalkkiokiintiö. Sen sijaan emolehmäkiintiöt ovat kansallisessa varannossa.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutokset asettavat nautakarjatalouden suurien haasteiden eteen lähivuosina. Erityisesti maitokiintiöiden mahdollinen poistaminen vuonna 2015 merkitsee sitä, että myös Suomen maitotalouden kilpailukykyä on parannettava edelleen. Myös WTO-neuvottelujen myötä mahdollisesti poistuvat vientituet saattavat heikentää meijeriyriyten tilityskykyä, jolloin maidon tuottajahintojen alentuminen heikentäisi tuotannon kannattavuutta.

Nautakarjataloudessa tuotantomäärät laskussa

Maidontuotannon kehitys määrää pitkälti myös naudanlihantuotannon kehityksen huolimatta siitä, että itseuudistuva naudanlihantuotanto on viime vuosina lisääntynyt selvästi. Kokonaisuutena sekä maidon että naudanlihan tuotantomäärät ovat olleet laskevia. Naudanlihantuotanto ei kata kotimaista kulutusta. Tuotannon kannattavuusedellytysten ylläpitämiseksi kansallinen tuki on ehdoton edellytys.

Maidon ja naudanlihantuotannon heikko kannattavuus ja tulotason alhaisuus on keskeinen tuotannon jatkamisaikamuksia heikentävä tekijä. MTT Taloustutkimuksen arvioinnin mukaan tuotannosta saatavat tulot ja samalla kannattavuus ovat viime vuosina heikentyneet. Maidontuotantotiloilla Etelä-Suomen kansallisen tuen (sis. ympäristötuen kansallisen lisäosan) osuus maataloustulosta on noin kolmannes.

Märehitijät-ryhmä yhdistäisi pienet lammas-, vuohi- ja hevossektorit suurempaan nautakarjasektoriin. Näiden pienten tuotantoalojen tuotantomäärät voivat eri syistä johtuen muuttua merkittävästikin, minkä vuoksi tiukat tuotekohtaiset rajoitteet eivät käytännössä toimi hyvin. Nautakarjataloudesta poiketen lammastaloudessa (uuhet ja kutut) ja hevostaloudessa eläinmäärät ovat Etelä-Suomessa ja koko maassa olleet viime vuosina olleet kasvavia. Nämä tuotannonalat ovat tuoneet viljelijöille ja muille maaseudun yrittäjille vaihtoehtoja ja samalla monipuolistaneet maatalouden ja maaseudun yritystoimintaa. Hevostaloutta harjoittavat viljelijöiden ohella myös muut maaseudun yrittäjät. Lampaanlihan voimistunut kotimainen kysyntä edellyttäisi lihantuotannon tehostamista edistäviä toimenpiteitä. Tämä on otettava huomioon myös uutta Etelä-Suomen tukijärjestelmää koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa.

AB-alueen osuus koko maan maidontuotannosta oli 23 % vuonna 2006. Kuten jo kohdassa 4.1.1 esitettiin (kuviot 2), maidontuotanto on vähentynyt keskimäärin noin kahdella prosentilla vuodessa. Maidon määrä on siten alentunut noin viidenneksellä vuosina 1995-2005. Suomen

Gallup Elintarviketieto Oy arvioi (elokuu 2006) maidontuotannon alenevan edelleen AB-alueella.

Naudanlihantuotannosta AB-alueen osuus on vajaa 20 % ja Elintarviketieto Oy:n mukaan tuotannon aleneminen jatkuu edelleen.

AB-alueen osuus koko maan lampaista ja hevosista on merkittävä. Nautayksikköinä laskien AB-alueen osuus on lampaiden lukumäärästä noin 40 % ja hevosten määrästä noin 43 %.

Vuonna 2007 märehitijät -ryhmän tuotteille voidaan maksaa Etelä-Suomen kansallista tukea enintään 26,7 milj. euroa, mikä on 28 % sallitusta 94 miljoonan euron enimmäistuesta. Maidon osuus märehitijät-ryhmän tuesta on noin kaksi kolmannesta ja nautaeläinten 30 %.

Rakennekehitys nopeutumassa

Märehitijät -ryhmässä on havaittavissa useita yhdenmukaisia kehityssuuntia. Suomen Gallup Elintarviketieto Oy:n mukaan (elokuu 2006) sekä maidon- että naudanlihantuotanto ovat myös jatkossa alenemassa. Ennusteen mukaan maitotilojen määrä on noin 9 700 vuonna 2012 koko maassa. AB-alueella maidontuottajien jatkamishalukkuuden mukaan arvioituna maitotiloja olisi enää noin 2 000 vuonna 2012 eli runsas kolmannes nykyistä vähemmän.

Nautakarjataloutta on harjoitettu varsin kattavasti koko AB-tukialueella. Viime aikoina on kuitenkin havaittavissa, että maidontuotanto, erityisesti Kaakkois-Suomessa, on vähentymässä muuta AB-aluetta nopeammin. Tällä alueella maitokiintiöiden tarjonta on kysyntää suurempaa.

Naudanlihaa tuottavien tilojen määrä oli noin 19 000 koko maassa vuonna 2006. Määrän arvioidaan olevan 30 % alhaisempi vuonna 2012 eli noin 13 000 tilaa. Erikoistuneita nautatiloja näistä olisi tuolloin noin 3 100 tilaa. AB-alueen emolehmätiloista olisi vuonna 2012 jäljellä noin 86 % (450 tilaa) ja muista nautatiloista 70 % (560 tilaa). Alueen naudanlihan tuotantopotentiaali alenisi noin kymmenesosalla. Elintarviketieto Oy:n viljelijähaastattelun perusteella nautakarjatilojen tuotannosta luopumisen ensisijaisia syitä ovat heikko kannattavuus, eläkkeelle siirtyminen, jatkajan puute ja suuri investointitarve.

2. Yksimahaiset (sikatalous, kananmunantuotanto ja siipikarjanlihantuotanto)

Nykyisessä Etelä-Suomen kansallista tukea koskevassa komission päätöksessä, kuten pohjoisessa tuessakin, siat ja siipikarja käsitellään yhtenä ryhmänä, eikä tätä käytäntöä ole syytä muuttaa. Ryhmän tuotantosuunnat ovat kooltaan varsin erisuuruisia. Sikojen osuus eläinyksiköistä on runsaat kaksi kolmannesta.

Yhteisessä maatalouspolitiikassa sika- ja siipikarjataloutta pidetään viljan jatkojalosteena

EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa ei ole erillisiä tuotekohtaisia tukijärjestelmiä sika- ja siipikarjataloudelle lukuun ottamatta sianlihan yksityisen varastoinnin tukea ja vientitukia. Sika- ja siipikarjatalouden kehitykseen ja suhteelliseen asemaan vaikutetaan ensisijaisesti viljan hallinnollisten hintojen kautta. Tukijärjestelmien puuttumisesta johtuen sika- ja siipikarjataloudessa ei ole tuotantomääriä rajoittavia kiintiöjärjestelmiä.

Sika- ja siipikarjatalouden markkinalähtöisestä lähestymistavasta johtuen tulevaa tukijärjestelmää suunniteltaessa on varauduttava siihen, että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja periaatteet vaikuttavat aiempaa enemmän kansallisiin tukiratkaisuihin.

Viljan ja viljapohjaisten rehujen hinta on keskeinen sika- ja siipikarjatalouden kustannustekijä. Suomen erityispiirteenä on muita maita suurempi riippuvaisuus tuontivalvauksesta. Pohjoisesta

lyhyestä kasvukaudesta ja pitkästä päivästä kasvukauden aikana johtuen Suomessa ei pystytä tuottamaan maissin tai soijan kaltaisia valkuaiskasveja. Tarvittava rehujen valkuaisäydennys joudutaan tuomaan, mikä lisää suomalaisen sika- ja siipikarjatalouden kustannuksia Keski-Euroopan maihin nähden.

Tuotantomäärät kasvussa

Sika- ja siipikarjatalous on luonteeltaan melko nopeakiertoista tuotantoa, jossa tuotantomäärien suuretkin muutokset lyhyellä aikavälillä ovat mahdollisia. Teurastamoiden ja kananmunanpakkaamojen tuotannon ketjuohjaus on näille sektoreille tyypillinen piirre. Pisimmälle ketjuohjaus on viety siipikarjanlihantuotannossa, mutta se on yleistymässä myös esimerkiksi sianlihantuotannossa.

Siat ja siipikarja -ryhmään kuuluville tuotantosuunnille on ollut kananmunantuotantoa lukuun ottamatta tyypillistä tuotantomäärien selvä kasvu viime vuosina. Sianlihantuotanto on kasvanut koko maassa 193 milj. kilosta vuonna 2003 noin 208 milj. kiloon vuonna 2006. Kasvu on painottunut pohjoisen tuen alueelle. Koko maan siipikarjanlihantuotanto kasvoi 83,7 milj. kilosta (vuonna 2003) noin 88 milj. kiloon vuonna 2006. Tuotannon muutosvauhti on ollut AB-alueella ja C-alueella lähes yhtäläinen. Pääosa tuotannosta (86 %) on broilerinlihaa ja 14 % kalkkunanlihaa. Kalkkunanlihan tuotantomäärä ja suhteellinen osuus ovat olleet viime vuosina laskevia. Kananmunien tuotantomäärät ovat vaihdelleet vuosittain, mutta yleisenä suuntana EU-aikana on ollut tuotannon väheneminen aina vuoteen 2002 saakka, jonka jälkeen tuotanto on kääntynyt nousuun.

AB-alueen osuus koko maan sianlihantuotannosta on noin 57 %, siipikarjanlihantuotannosta noin 60 % ja kananmunan-tuotannosta on noin 80 %. Alueen sisällä erityisesti kananmunantuotanto ja broilerituotanto ovat keskittyneet voimakkaasti. Viimeaikainen kehitys on johtanut siihen, että myös sianlihantuotanto on alueellisesti keskittymässä.

Rakennekehityksen myötä suurtuotannon etuja ja tuotannon keskittymistä suuriin yksiköihin

Sika- ja siipikarjatalouden rakenne on viime vuosina muuttunut siten, että selvästi aiempaa suurempi osuus tuotannosta tulee selvästi keskikokoa suuremmista yksiköistä. Esimerkiksi vuonna 2005 kymmenesosa suurimmista lihasikoja kasvattavista tiloista (319 tilaa) tuotti 47 % koko maan sianlihantuotannosta. Vastaavasti kymmenesosa suurimmista maitotiloista (1 612 tilaa) tuotti 17 % koko maan maidontuotannosta. Sika- ja siipikarjataloudessa on mahdollisuus muita tuotantosuuntia helpommin saavuttaa suurtuotannon etuja, jotka näkyvät alhaisempina yksikkökustannuksina ja mahdollisesti keskimääräistä korkeampina tuottajahintoina. Jos lannanlevitykseen liittyvät järjestelyt voidaan hoitaa asianmukaisesti lähialueen tilojen kanssa, itse tuotanto ei edellytä rehujen tuotantoon käytettävää peltoa. Rehustus voi tarvittaessa perustua kokonaisuudessaan ostorehujen käytölle.

Tuotantoyksiköiden koon kasvun ja alueellisen keskittymisen myötä myös ympäristönäkökohtien merkitys on korostunut. Sika- ja siipikarjatalouden rakennekehitystä vaikeuttavat tulevaisuudessa entistä enemmän suurten yksiköiden ympäristövaikutukset. Näille yksiköille voi olla vaikeaa löytää lähialueilta riittävästi sopivaa lannanlevitysalaa, minkä vuoksi lannan kuljetusmatkat muodostuvat varsin pitkiksi.

Tuotannon keskittymisestä huolimatta tuotantopanosten ja tuotteiden pitkät kuljetusmatkat sekä eräiden tuotantopanosten (esim. täydennysvalkuainen) tuontitarve ovat jatkossakin yksi Suomen maatalouden kustannuksia lisäävä tekijä Keski-Eurooppaan nähden.

Rakennekehitys jatkuu nopeana

Suomen Gallup Elintarviketieto Oy:n tekemän ennusteen mukaan sikatalouden tuotannon kasvu jatkuu, mutta sen voimakkuus riippuu oleellisesti mm. investointitukipolitiikan ehdoista. Sikatilojen määrä alentuu ennusteen mukaan nykyisestä 3 100 tilasta noin 2 400 tilaan vuonna 2012. AB-alueella sikatiloja olisi tuolloin noin 1 200 eli lähes 30 % nykyistä vähemmän. Tilojen lukumäärän alentuminen AB-alueella olisi jonkin verran muuta maata nopeampaa.

Elintarviketieto Oy:n mukaan nykyisistä kananmunantuotantoa harjoittavista noin 750 kanatilasta 42 % aikoo lopettaa tuotannon ennen vuotta 2012, jolloin kanatiloja olisi noin 430. Muita tuotannonaloja selkeämpänä syynä tuotannon lopettamiseen on heikko kannattavuus. Osa luopumisesta aiheutuu myös siitä, että tuotanto nykyisin laajalti (83 % kanoista) käytössä olevissa perinteisissä häkeissä on mahdollista enää vuoteen 2012 saakka. Tuotannon jatkaminen tämän jälkeen edellyttäisi tiloilta investointeja uusiin tuotantomenetelmiin. Mikäli kananmunantuottajien investointisuunnitelmat toteutuisivat, tuotanto kasvaisi Elintarviketieto Oy:n mukaan selvästi vuoteen 2012 mennessä. Sen jälkeen tuotanto kuitenkin lähtisi laskuun, kun nykyisten häkkien käyttö päättyisi. Kanalakoon kasvu on arvion mukaan AB-alueella muuta maata nopeampaa, joten tuotannon keskittyminen jatkuu. Vuonna 2012 alueella arvioidaan olevan noin 320 kanatila.

3. Puutarhatalous (kasvihuonetuotanto ja puutarhatuotteiden varastointi)

Komission päätöksen K(2004)475 perusteella kasvihuonetuotannolle ja puutarhatuotteiden varastoinnille voidaan maksaa tulotukea. Puutarhatuotteiden varastointituki voidaan katsoa osaksi avomaan puutarhatuotannon tukijärjestelmää. Kasvihuonetuotannon tukea ja puutarhatuotteiden varastointitukea on perusteltua tarkastella yhtenä ryhmänä, koska tuen kohteena on puutarhatuotanto.

Tuotantorakenne on parantunut merkittävästi EU-aikana

Kasvihuonetuotanto ja avomaan puutarhaviljely ovat käyneet läpi voimakkaan rakennemuutoksen EU-jäsenyyden aikana. Vuodesta 1995 vuoteen 2005 avomaan puutarhatuotantoa harjoittavista yritysten määrä on laskenut 40 % ja kasvihuoneyritysten määrä 28 %. Vastaavasti keskipinta-alat ovat nousseet avomaantuotannossa yli kaksinkertaisiksi. Keskimääräisissä kasvihuonetuotantoaloissa nousua on ollut kolmannes. Keskipinta-alan kasvusta huolimatta viljelyalat ovat alentuneet avomaan tuotannossa 9 % ja kasvihuone- tuotannossa 4 % AB-alueen puutarha-ala on vajaa 60 % koko maan vastaavasta alasta.

Rakennekehityksen arvioidaan jatkuvan ja jopa kiihtyvän suurten ikäluokkien yrittäjien tullessa eläkeikään. Rakennekehitykseen liittynyt viljelytekniikan kehittyminen on parantanut sekä avomaan- että kasvihuonetuotannon kilpailukykyä. Kasvihuonetuotannossa ehkä merkittävin muutos on tuotannon kehittyminen ympärivuotiseksi. Alan kehittymistä on tukenut suomalaisten kuluttajien halu ostaa suomalaisia tuotteita, kuten oheisista eräiden puutarhatuotteiden kulutuksen vuoden 2005 kotimaisuusasteista käy ilmi:

Kasvihuonetuotanto		Avomaantuotanto	
tomaatti	67 %	porkkana	93 %
kurkku	75 %	kukkakaali	62 %
keräsalaatit	31 %	sipuli	80 %
ruukkuvihannekset	lähes 100 %	omena	8 %

Varastointi tarpeen pohjoisten ilmasto-olosuhteiden ja tarjonnan tasaamisen vuoksi

Monissa muissa maissa varastointia käytetään vain tarjonnan tasaamiseen, mutta Suomessa tuotteet on varastoitava myös ilmaston takia. Sadonkorjuukausi on Suomessa kohtalaisen lyhyt, koska sato on ehdittävä korjata ennen maan jäätymistä ja lumen tuloa. Monien tuotteiden varastokausi on pitkä ja varastojen teknisen tason on oltava korkea, mikä nostaa rakentamiskustannuksia. Pitkän varastointikauden aiheuttamat hävikit pienentävät markkinakelpoisen sadon määrää.

Puutarha-alalla merkittävä työllistävä vaikutus

Puutarhatuotannon osuus koko maataloussektorin työpaikoista ja myyntitulosta on Euroopan unionin jäsenyysaikana selvästi kasvanut. Kotimainen puutarhatuotanto on tärkeä joidenkin alueiden elinvoimaisuuden kannalta. Puutarhatuotanto sopii usein alueille, joilla laajamittainen maataloustuotanto ei peltolohkojen tai maatilakoon pienuuden vuoksi ole mahdollista. Kasvihuone- ja taimistoyrityksissä on suhteessa enemmän vakituisia työntekijöitä kuin muilla puutarhasektoreilla. Kausityövoiman käyttö on keskittynyt erityisesti marja- ja avomaavihannesviljelmille.

4. Eräät viljelykasvit

Yleisillä tukijärjestelmillä turvataan tuotannon peruskannattavuus

Tukialueilla A ja B on vuonna 2007 käytössä sekä hehtaariperusteisia yleisiä kasvintuotannon tukia että kasvikohtaisia tukia. Viljelykasvista riippumattomia tukia ovat EU:n tilatukijärjestelmän kautta tukioikeuksien perusteella maksettavat tilatuet, maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus ja sen kansallinen lisäosa. Kasvikohtaisia tukia ovat EU:n tuotantosidonnaiset tuet tärkkelysperunalle, valkuaiskasveille, energiakasveille, timoteille, eräille peltokasveille, ympäristötuen kansallinen lisäosa (pienelle osalle tiloista) sekä sokerijuurikkaan, ruoka- ja ruokateollisuusperunantuotannon ja siementuotannon kansalliset tuet (edellyttää vielä komission hyväksynnän).

Yleisillä kasvintuotannon tuilla pyritään turvaamaan kasvintuotannon peruskannattavuuden säilyminen. Suomen olosuhteissa eräiden kasvien viljelykustannukset ja -riskit muodostuvat keskimääräistä suuremmiksi. Suomen olosuhteissa tällaisia kasveja ovat sokerijuurikas, tärkkelysperuna ja avomaan vihannekset sekä öljy-, valkuais- ja kuitukasvit. Viljoista tähän ryhmään on usein rinnastettu leipävehnä, ruis ja mallasohra.

Kasvikohtaisilla tuilla haetaan viljelykannusteita

Viljelijöiden viljelyhalukkuutta ylläpitävien kannusteiden ja eri kasvien suhteellisen kannattavuuden tulee olla sellainen, että se mahdollistaa näiden vaatelioiden kasvien viljelyn. Viljelykannusteiden luomisessa kilpailukykyisillä markkinahinnoilla on keskeinen merkitys, joka jatkossa edelleen korostuu, kun tuotekohtaisen tukipolitiikan mahdollisuuksien arvioidaan lähivuosina kaventuvan merkittävästi yhteisen maatalouspolitiikan muospaineiden seurauksena.

Tuotanto on keskittynyt tukialueille A ja B

Näiden kasvien viljely on keskittynyt tukialueille A ja B, missä luonnonolosuhteet ovat vaatelioiden kasvien viljelylle suhteellisesti otollisimmat. Viljelyn alueellisesta keskittyneisyydestä johtuen Etelä-Suomen kasvintuotannon laajuudella ja tuotantorakenteella on keskeinen merkitys koko maan elintarviketuotannolle.

Taulukko 4. Eräiden kasvien viljelyalat tukialueilla A ja B vuonna 2006 sekä osuus koko maan viljelyalasta.

	AB-alueen viljelyala (ha) 2006	Osuus koko maan viljelyalasta (%)
Sokerijuurikas	22 319	94 %
Tärkkelysperuna	3 591	43 %
Avomaanvihannekset	6 460	78 %
Öljykasvit*	80 105	73 %
Valkuaiskasvit	5 486	84 %
Kuitukasvit	50	28 %
Vehnä	163 223	85 %
Ruis	14 638	67 %
Mallasohra**	89 998	94 %

* Ei sisällä kitupellavaa eikä öljyhampua

** Perustuu ympäristötuen kansallisessa lisäosassa ja pohjoisessa tuessa hyväksytyyn alaan.

Avomaavihannesten viljelyalasta noin 28 % on teollisuuden sopimusviljelyä. Teollisuuden sopimustuotannon viljelyala on selvästi pienentynyt EU-jäsenyyden aikana. Tämä johtuu pääosin kasvivalikoiman supistumisesta, sillä tiettyjen erikoisvihannesten sopimustuotanto Suomessa on loppunut ja jalostettava raaka-aine tuodaan ulkomailta. Tuoretuotannossa viljelyalaltaan suurimmat vihannekset ovat porkkana ja ruokasipuli.

7.1.3 Tukien oikeusperusta

Oikeusperustan mukaan tarkasteltuna vuosien 2004–2007 tukikokonaisuus jakautuu seuraavasti:

Liittymissopimuksen artikla 141

- tulotuet: kotieläintalous, kasvihuonetuotanto ja puutarhatuotteiden varastointi
- investointituet ja nuoren viljelijän aloitustuen korotus

Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999² (vuoden 1999 maaseutuasetus) ja valtiontuen suuntaviivat

- ympäristötuen kansallinen lisäosa

Liittymissopimuksen artikla 141

Liittymissopimuksen artikla 141 on edelleen käyttökelpoinen oikeusperusta Etelä-Suomen kansallisille tuille. Artiklan 141 käyttöön liittyy kuitenkin edellisillä neuvottelukierroksilla esiin tulleet ongelmat johtuen siitä, miten komissio tulkitsee artiklaa. Komission tulkinnat ovat lähteneet siitä, että artiklan 141 tukien tulisi olla määräaikaista, asteittain alenevia ja jossain vaiheessa poistuvia. Lisäksi Suomen on osoitettava, että liittymisestä aiheutuvia vakavia vaikeuksia on yhä olemassa. Käytännössä tämä on ollut aikaisemmillä neuvottelukierroksilla ongelmallista.

² Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999

Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa

Vuoden 1999 maaseutuasetuksen muutos mahdollisti perustelluissa tapauksissa luonnonhaittakorvauksen (LFA) maksimikeskiarvon noston 200 eurosta 250 euroon hehtaarilta. Vuoden 2003 neuvottelukierroksella komissio edellytti Suomen sitoutuvan ottamaan tämän mahdollisuuden käyttöön edellytyksenä artiklan 141 mukaisten tukien maksamiselle. LFA:n kansallisen lisäosan käyttöönoton vuoksi Etelä-Suomen kansallisen tuen kotieläintuotannon maksuvaltuutta alennettiin yhteensä 25 milj. eurolla. Tukialueille A ja B LFA:n lisäosaa maksettiin vuoden 2006 tuotannolle yhteensä 44,6 milj. euroa. Luonnonhaittakorvausta ja sen lisäosaa maksetaan koko maassa siten, että keskimääräinen tukitaso on 249,9 €/ha. Maksuvaltuus on siten täysimääräisesti käytössä.

Vuoden 2007 neuvottelukierroksella ei ole mahdollisuutta vuoden 2003 neuvottelukierroksen tavoin siirtää osaa Etelä-Suomen kansallisesta tuesta luonnonhaittakorvauksen lisäosaksi. Siirto edellyttäisi neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005³, jäljempänä *vuoden 2005 maaseutuasetuksessa*, määritellyn luonnonhaittakorvauksen enimmäismäärän korottamista. Vuoden 2005 maaseutuasetusta muutetaan aikaisintaan vuonna 2010, mahdollisesti vasta 2014 alkavalle ohjelmakaudelle.

Osarahoitteista luonnonhaittakorvausta maksetaan vuonna 2007 alkavalla ohjelmakaudella koko maassa. Luonnonhaittakorvauksen maksimikeskiarvo on 250 euroa hehtaarilta koko luonnonhaittakorvausalueella. Luonnonhaittakorvauksen aluejakouudistuksessa on tärkeää se, että koko maa säilyy jatkossakin luonnonhaittakorvauksen piirissä ja tuen enimmäiskeskisarvo on Suomen olosuhteissa riittävä. Luonnonhaittakorvauksen luonteeseen kuuluu se, että korvaus on suhteessa luonnonhaitan vakavuuteen eli tukitasot nousevat etelästä pohjoiseen.

Jos nykyisiä kotieläinmääriin perustuvia tukia muutettaisiin edelleen hehtaariperusteiseksi tueksi, olisi otettava huomioon se, että

- eläinmäärän ja peltoalan suhteen tilakohtaisesta vaihtelusta johtuen lisäosa kohdentuu eri tavoin kuin eläinperusteinen tuki
- LFA:n lisäosan kotieläintilakorotus tuo jossain määrin kotieläintiloille etua peltomarkkinoilla kasvinviljelytiloihin nähden
- peltoalaperusteisen tuen kokonaismäärä muodostuu suhteellisen suureksi, mikä voi näkyä tuen osittaisena pääomittumisena pellon hintaan
- kotieläinrotuksen saaminen voi hidastaa pienten tilojen halua luopua kotieläintaloudesta

Muut mahdolliset oikeusperustat

Kansallisen tuen mahdollisia oikeusperustoja tarkasteltiin muistion kohdassa 4.2.2. Komission valtiontukea koskevat suuntaviivat lähtevät siitä, että yksinomaan tuottajien taloudellisen aseman parantamiseen tarkoitettujen yksipuolisten valtiontuet, jotka eivät millään tavoin edistä alan kehitystä katsotaan toimintatuiksi. Tällaisia tukia ovat erityisesti pelkästään hinnan, määrän, tuotantoyksikön tai tuotantovälineyksikön perusteella myönnettävät tuet. Toimintatukia ei pidetä yhteismarkkinoille soveltuvina, jollei yhteisön lainsäädännössä tai valtiontuen suuntaviivoissa ole vahvistettu erityistä poikkeusta. Jotta tukitoimenpidettä voitaisiin pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, siihen on aina sisällytettävä jokin kannustava piirre tai tuensaajalta on edellytettävä jonkinlaista vastasuoritusta. Näin ollen pelkästään valtiontuen suuntaviivojen perusteella on vaikea toteuttaa nykyisen 141-tuen kaltaista tukijärjestelmää.

³ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005

Kansallisia tukia voidaan maksaa myös neuvoston asetusten perusteella. Tämä edellyttää kuitenkin komission tekemää lainsäädäntöehdotusta sekä muiden jäsenmaiden myötävaikutusta. Neuvoston asetuksesta päätettäisiin määräenemmistöpäätöksellä ja päätökseen liittyisi myös Euroopan Parlamentin lausunto. Suomen erityisolosuhteet huomioivia poikkeuksia on ollut mahdollista saada neuvoston asetuksiin silloin, kun ne ovat olleet osa suurempaa maatalouspolitiikan uudistusta. Näitä poikkeuksia ovat olleet mm. peltokasvien tuen lisämäärä (ns. kuivauskorvaus), peltokasvien tuki säilörehulle sekä viimeisimpänä sokerijuurikkaan kansallinen tuki. Tällä oikeusperustalla tehdyt päätökset ovat olleet yksittäisiä, tuotekohtaisia tukia eivätkä niinkään laajoja esimerkiksi koko kotieläintaloutta koskevia tukiohjelmia.

Työryhmä katsoo, että maatalouden taloudelliset toimintaedellytykset tulisi ensisijaisesti turvata yhteisen maatalous- ja maaseutupolitiikan keinoin. Suomen on jatkossakin aktiivisesti haettava yhteisessä maatalouspolitiikassa ratkaisuja, joissa huomioitaisiin epäsuotuisten alueiden olosuhteet.

Työryhmä arvioi, että yhteinen maatalouspolitiikka ei uudistetussakaan muodossaan ota riittävästi huomioon Etelä-Suomen maatalouden erityispiirteitä, eikä se näin ollen yksin riitä turvaamaan tuotannon kannattavuutta ja jatkuvuutta. Tämän vuoksi Etelä-Suomessa tarvitaan yhteistä maatalouspolitiikkaa täydentävää kansallista tukea.

Työryhmä katsoo, että artikla 141 on edelleen käyttökelpoinen oikeusperusta Etelä-Suomessa maksettavalle kansalliselle tuelle.

7.1.4 Tukiohjelman kesto

Suomi on aiemmin neuvotellut kolmesti komission kanssa Etelä-Suomen kansallisista tuista. Näissä neuvotteluissa sovitut tukiohjelmat ovat olleet kestoaltaan 3-4 vuotta (1997–1999, 2000–2003 ja 2004–2007). Neuvotteluissa Suomi on tavoitellut pitkäaikaista ratkaisua. Komission tulkinnot ovat lähteneet siitä, että artiklan 141 tukien tulee olla määräaikaaisia, asteittain alenevia ja jossain vaiheessa poistuvia.

Artiklan 141 sanamuoto lähtee siitä, että tuen tavoitteena on helpottaa Suomen maatalouden yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan ottaen huomioon muut käytettävissä olevat tukitoimenpiteet. Tämän vuoksi tukiohjelma olisi luontevaa ajoittaa päättyväksi siten, että se ulottuisi yli yhteisen maatalouspolitiikan muutosten taitekohtien, jolloin voidaan arvioida käytettävissä olevan yhteisen maatalouspolitiikan keinovalikoiman muutoksen vaikutusta Etelä-Suomen maatalouden toimintaedellytyksiin.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka uudistuu monin tavoin lähivuosina. Yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen yhteydessä tehtäneiden joitakin EU:n suorien tukien järjestelmän toimintakykyä parantavia muutoksia jo vuosina 2008/2009. Suuremmat maatalouspolitiikan linjamuutokset ajoittunevat kuitenkin budjettitarkastelun yhteyteen, jolloin ne tulisivat voimaan 2014 alkavalla rahoituskaudella. Komission tarkoituksena on, että päätökset uudistuksista tehdään hyvissä ajoin ennen uutta rahastokautta. Suomelle tärkeästä maitokiintiöjärjestelmästä on sovittu vuoteen 2015 saakka.

Komissiolla oli aikomus uudistaa luonnonhaittakorvausjärjestelmän määrittelyperusteet jo vuoden 2003 uudistuksen yhteydessä. Komissio luopui kuitenkin hankkeesta jäsenmaiden

vastustuksesta johtuen. Komission tavoitteena on, että uudistettu LFA olisi käytössä vuodesta 2010 lähtien. On mahdollista, että tämäkin uudistus siirtyy uuden rahasto- ja ohjelmakauden alkuun vuoteen 2014.

Työryhmä katsoo, että aikaisempia tukikausia pidempi tukiohjelma toisi osaltaan vakautta yrittäjien päätöksentekoon ja mahdollistaisi maatalojen pitkäjänteisen kehittämisen sekä tasapainoisen rakennekehityksen.

Työryhmä on tarkastellut yhteisen maatalouspolitiikan uudistusaikatauluja ja pitää perusteltuna sitä, että 141-tukiohjelma ulottuisi yli seuraavan maaseutuasetuksen ohjelmakauden vaihteen. Työryhmä korostaa kuitenkin sitä, että sovittava tukiratkaisu on kokonaisuus, jonka osatekijöinä ovat tukijärjestelmän muoto, tukitasot sekä tukikauden pituus.

7.2 Yhteisen maatalouspolitiikan muutosten huomioon ottaminen

7.2.1 Yleistä

Yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden ensisijaisuus on yksi EU:n maatalouspolitiikan keskeisistä periaatteista. Kansallisten poikkeusten yhteiseen maatalouspolitiikkaan (valtiontuet) tulee olla komission hyväksymiä ja niiden tavoitteiden tulee olla yhteneviä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa. Näin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteissa ja keinoissa tapahtuvat muutokset heijastuvat myös kansallisiin tukijärjestelmiin.

Yhteisen maatalouspolitiikan vuoden 2003 uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön tukien tuotannosta irrottaminen. Tukien irrottamisella tuotannosta tarkoitetaan tukien maksamista historiallisen viitekauden tuotannon tai tuotantovälineyksiköiden (peltoala, eläimet) määrän perusteella ilman yhteyttä tämänhetkiseen tuotantoon tai sen laajuuteen. Lisäksi otettiin pakollisena käyttöön modulaatio (tukien asteittainen alentaminen) sekä asetettiin EU:n suorien tukien saannin ehdoksi ns. täydentävien ehtojen noudattaminen. Komission alkuperäisessä uudistusehdotuksessa oli mukana myös tilakohtaisen tukikatonsäätöasettaminen.

EU:n maatalouspolitiikan yleisenä kehityssuuntana on ollut eläinkohtaisista tuista luopuminen ja niiden korvaaminen yleisillä tuotannosta irrotetuilla hehtaari-tuilla. Tämä merkitsee hehtaarikohtaisen tukien tason nousemista korkeaksi suhteessa pellon tuottoarvoon. Ongelma korostuu erityisesti pohjoisimman Suomen kotieläinvaltaisilla alueilla, missä pellon tuottoarvo on luonnonolosuhteista johtuen alhainen.

Seuraavassa on tarkasteltu eräitä tukien tuotannosta irrottamiseen, tukien yritysköön mukaiseen porrastamiseen ja tukikattoon liittyviä näkökohtia.

7.2.2 Tukien tuotannosta irrottaminen

EU uudisti yhteistä maatalouspolitiikkaa siten, että pääosa EU:n suorista tuista (CAP-tuet) irrotettiin tuotannosta ja tuista muodostettiin vaihdantakelpoisia tukioikeuksia. Tuki maksetaan tukioikeuksien haltijalle, jolla on hallinnassaan tukikelpoista peltoa vähintään 10 kuukauden hallinta-ajan ja joka noudattaa ns. täydentäviä ehtoja. Näillä muutoksilla pyritään lisäämään markkinoiden ohjausvaikutusta tuotantopäätöksiin sekä ennakoimaan ja vastaamaan WTO -neuvotteluissa esille nousevaan paineeseen alentaa sisäistä tukea.

Tuotantomäärien perusteella maksettavien tuotantotukien katsotaan vaikuttavan eniten markkinoihin. Myös tuotantoyksikkömääriin perustavilla tukimuodoilla arvioidaan olevan markkinavaikutuksia. Sen sijaan tuotannosta irrotetun tuen ei katsota aiheuttavan häiriöitä maataloustuotteiden tuotannolle ja kaupalle.

Tukien irrottamisella tuotannosta on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia maatalouspolitiikan keskeisille politiikkalohkoille eli tulo-, rakenne- ja tuotantopolitiikkaan. Arviot vaikutusten kehityssuunnista vaihtelevat. Lisäksi vaikutukset ovat, ainakin osittain, ristiriitaisia suhteessa eri politiikkalohkojen omiin tavoitteisiin.

Suomen olosuhteissa tukien irrottaminen tuotannosta on eräiltä osin ongelmallista, mikä voi heikentää maatalouden kykyä integroitua yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Matalan satotason ja korkeiden tuotantokustannusten vuoksi tuotantoon kytkettyjen tukien merkitys erityisesti vaativampien erikoiskasvien viljelyedellytysten turvaamisessa on keskeinen. Lisäksi painopisteen siirtyminen eläinpalkkioista yleisiin hehtaaritukiin merkitsee erityishaastetta kotieläintuotantoon voimakkaasti panostaneille kotieläintiloille, erityisesti nautakarjataloudessa.

Lehtosen (2004)⁴ mukaan CAP-tukien tuotannosta irrottaminen vaikuttaa maataloussektorin taloudelliseen tehokkuuteen, rakennekehitykseen ja maataloustuotteiden tarjontaan. Toisin kuin yksittäisten kasvien viljelyaloihin ja kotieläinmääriin kytketty tuki, tuotannosta irrotettu tuki ei vaikuta eri tuotantovaihtoehtojen keskinäiseen kilpailukykyyn. Jos tuottajahinnat säilyvät ennallaan, tukien tuotannosta irrottaminen alentaa viljelijöiden kannusteita jatkaa tuotantoa ja investoida. Toisaalta tukien irrottaminen tuotannosta heikentää maataloustuotteiden tarjontaa, jolloin maataloustuotteiden hinnat voivat nousta.

Tulopolitiikan näkökulmasta tuotannosta riippumaton suora tulotuki on yleisesti nähty mahdollisuutena turvata maatalousväestön kohtuullinen tulotaso silloin, kun markkinoilta saatavat maataloustuotteiden myyntitulot eivät sitä tee. Tämä näkökulma korostuu erityisesti Suomen kaltaisella korkeiden tuotantokustannusten alueella, missä markkinoilta saatavat myyntitulot kattavat vain osan tuotantokustannuksista. MTT Taloustutkimuksen laskelmien mukaan vuonna 2004 markkinatuotto ei kattanut viljan tuotantokustannusta missään tilaryhmässä. Markkinahinta kattoi vain viidellä prosentilla tiloista muuttuvat kustannukset. Tuottajahinta ja suora tuki kattoi koko tuotantokustannuksen noin 20 prosentilla viljatiloihin. Toisaalta noin 10 prosentilla korkeimpien tuotantokustannusten tiloista tuottajahinta ja tuet eivät kattaneet edes muuttuvia kustannuksia. Vastaavasti maitotiloilla ainoastaan viidellä prosentilla maitotiloista maidon tuotantokustannus oli markkinahinnan ja tulotukien yhteismäärää pienempi. Maidon tuotantokustannuksen jakaumakäyrä on melko loiva, jolloin suhteellisen pienillä hinnoilla tukimuutoksilla on merkittävä vaikutus tuotannon kannattavuuteen.

Rakennepoliittisten tavoitteiden näkökulmasta tuen irrottaminen tuotannosta alentaa eläinpaikan tuottoa ja viljelijän kannustinta investoida uuteen tuotantokapasiteettiin. Suomen kaltaisessa korkeiden tuotantokustannusten maassa tämä voi johtaa uudisinvestointien hiipumisen, tuotannosta luopumiseen ja tuotannon vähenemiseen (NIEMI, J. 2006)⁵. Tuen irrottaminen tuotannosta voi myös kiihdyttää rakennekehitystä, mikäli kannustimet investointeihin säilyvät isoissa tilakokoluokissa. Tuen tuotannosta irrottamisen vaikutuksia voitaisiin kompensoida tehokkaasti esimerkiksi investointiavustuksella tai korkotuella, joka laskee pääoman tuottovaatimusta.

Peltoviljelyssä tilanne on jossain määrin erilainen. Tuotannosta irrotetun tuen voidaan arvioida lisäävän maanomistajien halua säilyttää pellon hallinta silloin, jos tukien saaminen ei edellytä varsinaisia viljelytoimia. Tämän seurauksena tilarakenteen kehittyminen voi hidastua. Tilatuen

⁴ Lehtonen, H. 2004. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistus Suomen maataloudessa.

Teoksessa Lehtonen, H. (toim.) CAP -uudistus Suomen maataloudessa. MTT:n selvityksiä 62. s. 25-42

⁵ Niemi, J. 2006 Tuen tuotannosta irrottamisen vaikutukset eläinpaikan enimmäishintaan.

ohella on merkitystä sillä, mitä aktiiviviljelyyn liittyviä ehtoja muissa tukijärjestelmissä (ympäristötuki, luonnonhaittakorvaus ja kansalliset tuet) voidaan säilyttää.

Tuotantopolitiikan kannalta tukien irrottamisella tuotannosta on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia. Määräsidonnaisuuden poistamisen oletetaan vähentävän merkittävästi tuotannosta irrotetun tuen vaikutusta maataloustuottajan tuotantopäätökseen ja näin ollen vähentävän maataloustuotannon määrää. OECD:n⁶ mukaan tuen tuotantovaikutukset ovat erilaiset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Poliitiikan aiheuttamat muutokset näkyvät sekä viljelijöiden tuotantopäätöksissä että markkinoille tulo- ja poistumispäätöksissä. Koska tuotannosta irrotettu tuki edellyttää maan säilyttämistä viljelykuntoisena, tuen maksaminen estää maatalousmaan siirtymistä maatalouden ulkopuoliseen käyttöön. Mikäli tuotannosta irrotettua tukea maksetaan vain tietyille maatalouden tuotannonhaaroille, tuotantovaikutukset tuenmaksun ulkopuolelle jäävissä tuotteissa voivat olla merkittävät.

Koska tuen tuotannosta irrottaminen lisää maatalouden markkinaohjautuvuutta, tuotannosta irrotetun tuen vaikutukset EU:n maataloustuotteiden markkinahintoihin riippuvat EU:n tuontisuojaan ja maailmanmarkkinahintojen kehityksestä. Jos tuottajahinnat säilyvät ennallaan, tukien tuotannosta irrottaminen alentaa viljelijöiden kannusteita jatkaa tuotantoa ja investoia. Toisaalta tukien irrottaminen tuotannosta heikentää maataloustuotteiden tarjontaa, jolloin maataloustuotteiden hinnat voivat nousta.

Tuen irrottaminen tuotannosta nostaa esille kysymyksen myös tuen yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä eli kuinka pitkään tukea voidaan maksaa sen jälkeen, kun tuotanto on päättynyt? Tuotannosta irrotettu tuki ei voine olla pitkäaikainen järjestelmä, vaan se on nähtävä ennen kaikkea siirtymävaiheen ratkaisuksi, jolla nopeutetaan rakennekehitystä ja vakautetaan tulotaso. Jos tukea irrotetaan tuotannosta, tulisi samalla pystyä arvioimaan myös tilanne, johon pyritään siirtymävaiheen jälkeen.

Tukien tuotannosta irrottamisen yhteydessä huomioitavia näkökohtia

Tukien tuotannosta irrottaminen voidaan toteuttaa eri tavoin. Seuraavassa on tarkasteltu niitä tekijöitä, jotka joudutaan ottamaan huomioon, jos kansallisia tukia irrotetaan tuotannosta joko kokonaan tai osittain. Irrotettaessa tuki osittain osa tuesta maksettaisiin edelleen tuotantositonnaisena.

Tukien irrottaminen voidaan toteuttaa ns. historiallisen mallin pohjalta, jolloin tuki perustuisi tilan aikaisemmin saamaan tuen määrään tai tuotantoyksiköiden määrään. Toisena vaihtoehtona on kansallisen tuen tukioikeuksien, jäljempänä *tukioikeuksien*, muodostaminen.

Tilakohtainen tuki / tukioikeudet

Tuotannosta irrottaminen voidaan toteuttaa joko tilakohtaisena tukena tai muodostamalla tukioikeuksia. Tilakohtainen tuki maksettaisiin tilan viitekauden tuotannon perusteella. Tukioikeus-mallissa muodostetaan viitekauden perusteella tukioikeuksia, joiden haltija on oikeutettu tukeen. Tukioikeudet voivat olla vaihdantakelpoisia. Niiden muodostaminen, hallinta ja mahdollisten siirtojen seuraaminen edellyttää tukioikeusrekisterin perustamista.

Viitekausi

Tuotannosta irrotetun tuen luonteeseen kuuluu, että se ei ole yhteydessä tämänhetkiseen tuotantoon. Tuen maksun perusteena oleva tuen tai tukiyksiköiden enimmäismäärä voidaan johtaa jonkun ajanjakson tai ajanjakson tilanteen perusteella. Jotta tuotannosta irrotettu tuki

⁶ OECD 2001. Decoupling: Conceptual Overview. 42 s.

kohdentuiksi alkuvaiheessa niin tilatasolla kuin tuotantosuuntienkin välillä mahdollisimman oikeudenmukaisesti, olisi perusteltua valita viitejaksoksi mahdollisimman tuore, mutta kuitenkin jo toteutunutta tuotantoa koskeva ajanjakso. Tämän ajanjakson tukikelpoinen yksikkömäärä muodostaisi tuotannosta irrotettua tukea saavien yksiköiden (tukioikeuksien) enimmäismäärän. Silloin, kun tuki irrotetaan osittain, ratkaistavaksi jää se, maksetaanko tuotantosidonnaista tukea viitekauden jälkeen syntyneelle tuotannolle.

Viitekauden määrittelyyn liittyy eräitä kysymyksiä, joita on pohdittava viitekaudesta päättämisen yhteydessä. Näitä ovat muun muassa aloitettujen investointien kohtelu.

Vastikkeellisuus

Tuotannosta irrotettuun tukeen liittyy yleensä vastikkeellisuus. EU-politiikassa tuotannosta irrotettujen suorien tukien saannin vähimmäisehdoksi on asetettu tukikelpoisen pellon hallinta ja ns. täydentävien ehtojen noudattaminen. Ehdot liittyvät toisaalta pellon kasvukunnon ylläpitämiseen liittyviin toimiin ja toisaalta lakisääteisten vaatimusten noudattamiseen. Varsinaista tuotantovelvoitetta tuessa ei ole. Perinteisesti kansallisen tuen saamisen edellytyksenä on ollut maataloustuotannon harjoittaminen. Jos kansallista tukea irrotetaan tuotannosta, tuen vastikkeellisuuteen on otettava kantaa.

Kotieläintalouden tukioikeuksien peltoalasisidonnaisuus

EU:n tilatukijärjestelmässä tukioikeudet ovat sidotut tukikelpoisen pellon hallintaan siten, että yhden tukioikeuden tuen saaminen edellyttää yhden tukikelpoisen hehtaarin pinta-alan (pellot ja pysyvät laitumet) hallinnan 10 kuukauden ajan.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja kansallisten tukien kehitys on johtanut siihen, että yhä enemmän tukia maksetaan hehtaariperusteisena. Osa hehtaarituuista on porrastettu tilan tuotantosuunnan mukaan. Tukien kokonaismäärällä ja tuotantosuuntakohtaisilla tuilla on ollut kielteisiä seurannaisvaikutuksia peltomarkkinoilla. Tuet ovat osaltaan vaikuttaneet pellon ostojen ja vuokrahintojen korottavasti. Erityisesti pohjoisimmassa Suomessa tukien määrä pellon tuottoarvoon verrattuna on nousemassa korkeaksi.

Peltoalasisidonnaisuuteen liittyvien ongelmien vuoksi uusien kotieläintukien perusteella muodostettavien tukioikeuksien sitomista pellon hallintaan tulisi pyrkiä välttämään.

Tukioikeuksien vaihdettavuus

EU:n tilatukijärjestelmässä tukioikeuksia voidaan myydä tai vuokrata tietyin edellytyksin. Tukioikeudet voi myydä joko tukikelpoisen pellon kanssa tai ilman sitä. Tukioikeuksia voidaan vuokrata vain, jos samalla vuokrataan vastaava ala tukikelpoista peltoa.

Tukioikeuksien vaihdettavuus kannustaisi pieniä tiloja luopumaan tuotannosta, mikä edistäisi rakennekehitystä. Tukioikeuksien hankinta lisäisi jatkavien tilojen kustannuksia ja siirtäisi pääomia aktiivituotannosta luopuville viljelijöille.

Tukioikeuksien vaihdettavuus johtaisi todennäköisesti siihen, että siirtoihin liittyisi myös verotuksellisia näkökohtia.

Työryhmä katsoo, että Suomen pohjoisista olosuhteista ja maatalouden erityispiirteistä johtuen kansallisten tukien tulee ensisijaisesti säilyä tuotantosidonnaisina.

Työryhmä arvioi, että tukien tuotannosta irrottamisen vaikutukset maatalouspolitiikan pääosa-alueiden (tulo-, rakenne- ja tuotantopolitiikka) tavoitteisiin ovat osittain ristiriitaisia. Tukien ja tuotannon irrottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset ovat erilaisia eri tuotantosuunnissa.

Tukien tuotannosta irrottamisella voidaan tasapainottaa viljelijöiden tulokehitystä, erityisesti silloin, kun tuotanto on heikosti kannattavaa tai tuotantoon liittyy kausiluonteisia markkinariskejä.

Suomalaisen maatalouden korkeista tuotantokustannuksista johtuen tukien irrottaminen tuotannosta voi vähentää kotimaisen maataloustuotannon määrää. Samalla tuotantomääriin liittyy epävarmuus lisääntyy.

Tukien irrottaminen tuotannosta voi johtaa nopeaan tuotannon keskittymiseen parhaille alueille ja suurimpiin tilakokoluokkiin. Kehitys on osittain ristiriidassa maataloudelle asetettujen aluekehitykseen ja ympäristöön liittyvien yleisten tavoitteiden kanssa.

Työryhmän mielestä tukimuotojen tulisi olla yrittäjyyteen ja aktiivituotantoon kannustavia. Tukien irrottaminen tuotannosta on tässä mielessä ongelmallista, koska tukien määrä ei riipu harjoitettavasta tuotannosta tai siinä onnistumisesta.

Työryhmän mielestä kansallisten tukien irrottaminen tuotannosta monimutkaistaisi tukijärjestelmiä niin viljelijöiden kuin hallinnonkin kannalta.

7.2.3 Tukien tilakoon mukainen porrastaminen

Hallituksen maatalouspoliittisessa selonteossa ja eduskunnan vastauksessa siihen todetaan, että tukien merkityksen kasvaessa ja maatalojen 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.

Keskustelua tulotukien yritys-koon mukaisesta porrastamisesta on käyty siinä yhteydessä, kun arvioitiin mahdollisuuksia avata sikatalouden investointitukien haku. Investointitukien haun avaaminen komission edellyttämällä investointitukien tukitasoilla (50 % (60 %)) ja käytössä olleilla eläinyksikkötuen tasoilla arvioitiin johtavan merkittävään markkinahäiriön uhkaan.

Tulotukien porrastaminen on nähty myös keinoksi helpottaa keskikokoisten tilojen toiminta- ja kehittämisedellytyksiä. Nämä tilat ovat kooltaan sellaisia, että ne eivät pysty tuotannon kehittämisen edellyttämiin investointeihin ilman julkista rahoitusta. Tulotukien porrastamisella voidaan osittain ottaa huomioon isojen yritysten tuote- ja panosmarkkinoilla saamat skaalaetuja. Tulotukien porrastamisen avulla voitaisiin lisätä tukien yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ja EU:n valtiontukipolitiikan mukaisuutta.

Tulotukia porrastettaessa on keskeistä määritellä se kokonaisuus (maatila), jota tarkastelu koskee. Maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien lain (1559/2001) 2 a §, sellaisena kuin se on laissa 1446/2006, määrittelee maatilän käsitteen seuraavasti:

Maatilalla tarkoitetaan tässä laissa viljelijän johtamaa yhden tai useamman kiinteistön tai kiinteistön osan tai tuotantorakennuksen ja sen maapohjan muodostamaa, maatalouden harjoittamiseen käytettävää toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäistä tuotantoyksikköä, jota hallitaan yhtenä kokonaisuutena omistuksen tai vuokrauksen perusteella. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäiseksi katsottavan maatilän tunnusmerkeistä.

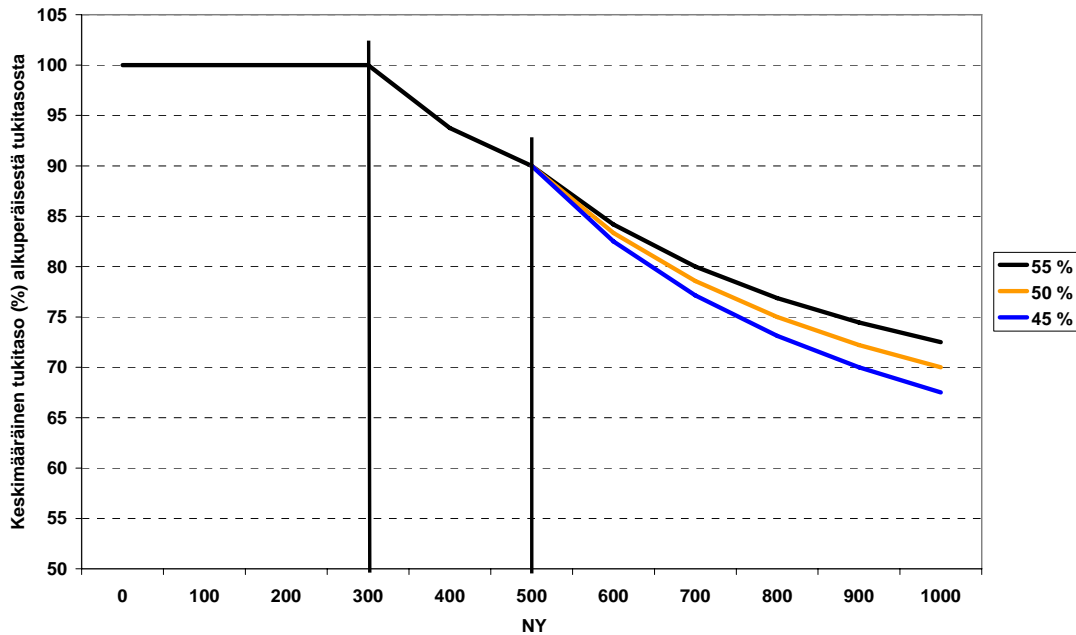
Valtioneuvoston asetus toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisen maatilän tunnusmerkeistä (213/2007) annettiin 1.3.2007. Nämä tunnusmerkit liittyvät yrityksen verotukselliseen asemaan, tuotantotoiminnan järjestämiseen maatilalla sekä tuotantovälineiden ja tuotantorakennusten omistus- ja hallintasuhteisiin.

Vaihtoehtoisia toteuttamismalleja

Tulotukien porrastaminen voidaan toteuttaa erilaisten mallien pohjalta. Tärkeää olisi kuitenkin, että mallissa ei olisi jyrkkiä tukiportaita ja se olisi hallinnollisesti helposti toteutettavissa.

Eräs malli on löydettävissä EU:n suorien tukien modulaation toteuttamistavasta. Siinä EU:n suorien tukien yhteismäärää leikataan kaikilta tiloilta tietyllä prosentilla, joka on 5 % vuonna 2007. Leikatut tuet palautetaan myöhemmin tiloille aina 5 000 euroon saakka. Käytännössä tukien leikkaus koskee siis tiettyä tilakokoluokkaa suurempia tiloja. Tarkastelu voidaan tehdä joko tukimuodoittain tai koskien kaikkia kansallisia tukia.

Toinen mahdollinen toteuttamismalli voisi olla porrastaa tulotuki tilakoon mukaan. Seuraavassa on tarkasteltu esimerkkinä mallia, jossa yksikkötuen taso määräytyy kolmiportaisesti yrityksen koon mukaan siten, että tuki olisi 300 eläinyksikköön saakka 100 %, välillä 300-500 eläinyksikköä 75 % ja yli 500 eläinyksikön osalta 50 %.



Kuvio 11. Esimerkki kotieläintalouden tulotukien porrastamisesta.

Tukiportaiden rajat voidaan määrittää siten, että täyden 100 %:n tuen saa esimerkiksi 75 % tuotannosta. Rajoite olisi tuotantosuuntakohtainen, mutta siihen voitaisiin tarvittaessa liittää kansallisen tuen kokonaismäärää (€/maatila) koskeva rajoite. Esimerkissä esillä olleet 300 ja 500 eläinyksikön rajat merkitsisivät eri tuotantosuunnissa seuraavankokoisia yrityksiä:

		Teurastettua lihasikaa vuodessa	Emakkoa	Kanaa	Broiler- paikkaa
300 NY	vastaa	3 900	429	23 077	56 600
500 NY	vastaa	6 500	714	38 462	94 340

Jos viimeisen tukiportaana (yli 500 eläinyksikköä) tuki olisi 50 % alle 300 eläinyksikön tilojen tuesta, muodostuisi keskimääräinen tuki erikokoisissa yrityksissä seuraavanlaisiksi:

NY -määrä	Tuki keskim.
300	100 %
500	90 %
595	84 %
1 000	70 %

Työryhmä ehdottaa, että yrityskoon mukaisen porrastuksen tarve kansallisessa tuessa arvioidaan tuotantosuuntaakohtaisesti. Toteutuksen tulisi olla sekä viljelijöiden että hallinnon kannalta mahdollisimman yksinkertainen.

Työryhmä pitää tärkeänä tukia mahdollisesti porrastettaessa, että kannustimet tuotannon kehittämiseen ja yksikköön kasvuun säilyvät.

7.3 Investointituet

Maatalouden tuotantorakenteen ja tuottavuuden kehittämistarve on myös lähivuosina ilmeinen. Investointitukien merkitys investointien toteutuksessa on ollut keskeinen. Kaudelle 2004–2007 viljelijät ovat hakeneet investointitukia runsaasti, mikä kauden lopulla on johtanut investointitukihakemusten ruuhkautumiseen ja päätösten viivästymiseen.

Investointituet kuuluvat Ahvenanmaalla maakunnan hallituksen toimivaltaan. Seuraavassa tarkastellaan investointitukia Manner-Suomen näkökulmasta.

Tuki-intensiteetti ja investointitukikohteet

Nykyisen 141-kauden investointitukien tasoja on yleisesti pidetty korkeina. Lähtökohtana tulevalla ohjelmakaudella on se, että Suomella olisi mahdollisuus nykyistä laajemmin tuotantosuuntaakohtaisesti päättää maksettavien investointitukien tasosta ja kohteista.

Investointitukien tulisi olla tasoltaan sellaisia, että ne mahdollistaisivat tuotannon kehittämisen erikokoisilla tiloilla.

Tukimuodot

Rahoitustukien tukimuotoina kaudella 2004–2007 on käytetty avustusta ja korkotukea. Molempien tukimuotojen käyttö on jatkossakin tarpeellista, koska pelkällä korkotuella päästään nykyisellä korkokannalla pitkällä (25 vuoden) laina-ajalla enimmilläänkin vain 25-30 prosentin tuki-intensiteetin tasolle.

Tulevaan 141-kauteen valmistautuminen edellyttää, että rakennetukiin (aloitus- ja investointituet) liittyvät eri vaihtoehdot selvitetään yksityiskohtaisesti. Tällä työryhmällä ei ollut siihen mahdollisuutta. Maa- ja metsätalousministeriö on maaliskuussa 2007 asettanut asiantuntijaryhmän selvittämään erilaisten korkotukimallien käyttömahdollisuuksia. Lisäksi ministeriössä toimiva maatalouden rahoitusryhmä voi selvittää investointitukien myöntämisperusteiden kehittämisvaihtoehtoja, avustusten mahdollista porrastusta investointihankkeen koon mukaan sekä vakuuksiin liittyviä erityiskysymyksiä.

Tulo- ja investointitukien yhteensovittaminen

Tulevaa ohjelmakautta koskevaa 141-tukiohjelmaa laadittaessa on tärkeää yhteensovittaa tulo- ja investointitukia koskevat tukiohjelmaesitykset tuoteryhmittäin siten, että tukijärjestelmäkokonaisuus tukee parhaalla mahdollisella tavalla asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Tulo- ja investointitukien samanaikainen tarkastelu on erityisen tärkeää sikataloudessa, jossa laajennusinvestointien tuet ovat olleet hakukiellossa käytännössä koko kauden 2004–2007. Investointitukien mahdollinen avaaminen tulisi pystyä tekemään kuitenkin siten, että siitä ei aiheutuisi merkittäviä markkinahäiriöitä. Investointitukia myönnettäessä tulisi viljelijöillä olla näkemys tulotukien kehityksestä ja niiden myöntämisen ehdoista aikaisempia 141-tukikausia pidemmälle ajanjaksolle.

Työryhmä ehdottaa seuraavalle 141-kaudelle toteutettavaksi aloitus- ja investointitukijärjestelmää, jonka

- tuen enimmäistasot olisivat EU:n valtiontukien suunta- viivojen mukaisia*
- järjestelmä kattaisi avustukset ja korkotukilainat*
- investointitukia tulisi voida eriyttää eri tuotantosunnissa esimerkiksi markkinatilanteen perusteella*

Työryhmä esittää, että erillisessä valmistelussa nopealla aikataululla selvitetään mm.

- avustusten- ja korkotukilainojen myöntämisperusteiden vaihtoehdot*
- tulo- ja investointitukien yhteensovittamisen ongelmat ja mahdollisuudet*

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Artiklan 141 mukaista tukea valmistelevan työryhmän tehtävänä oli tehdä valmistettavaa työtä artiklan 141 perusteella tehtävää virallista tukiesitystä varten. Valmistelevaan työhön kuului mm. taustatietojen keruu ja analysointi sekä vaihtoehtoisten tukiohjelmien luonnostelu ja arviointi. Työryhmän työ on jatkoa jo pari vuotta jatkuneelle Suomen kansallisen tuen jatkoneuvotteluihin varautumiselle.

Työryhmä nimitettiin 9. marraskuuta 2006 ja sen tuli saada työnsä valmiiksi 30. maaliskuuta 2007 mennessä. Työryhmä kokoontui yhteensä kuusitoista kertaa. Kokousten yhteydessä työryhmä kuuli entisiä maa- ja metsätalousministereitä, alan tutkijoita, asiantuntijoita, sekä komission ja ministeriöiden virkamiehiä. Joulukuussa järjestettiin Brysselissä 141-asioita koskeva asiantuntijaseminaari.

Eteläisen Suomen tukiohjelman 141-tavoitteet

Työryhmä on todennut, että Etelä-Suomen kansalliseen kotieläin- ja kasvihuonetukeen liittyvät keskeiset kansalliset tavoitteet ovat ennallaan. Suomessa on korostettu tarvetta pitkäaikaiseen, olosuhteemme huomioon ottavaan kansallisen tuen järjestelyyn, joka on kestoaltaan pitkäaikainen sekä tuen tason ja tuen muodon osalta hyväksyttävä. Päättävöitteista vallitsee pitkälti kansallinen yksimielisyys.

Työryhmä on samoin pannut merkille, että komission perusnäkemukset ovat myös ennallaan. Komissio on omissa arvioissaan pitänyt Suomen 141-tulotukea määräaikaaisena ja tasoltaan alenevana. Etelä-Suomen kansalliset tulotuet nähdään yhteisen maatalouspolitiikan periaatteille alisteisena järjestelynä, jolla edistetään maatalouden rakennekehitystä. Komission näkemysten mukaan Suomen maatalouden ongelmat ovat luonteeltaan pääosin rakenteellisia.

Neuvotteluosapuolien vakiintuneista näkemyksistä ja erityisesti niiden eroista huolimatta 141-tukea on usein jatkettu. Työryhmä pitää edelleen realistisena pyrkiä liittymissopimuksen artiklan 141 perusteella Suomen kansallisia tavoitteita vastaavaan tuen kokonaisratkaisuun.

Toimintaympäristön muutokset

Suomen maatalouden toimintaympäristö on muuttunut edellisen, vuoden 2003 lokakuun 141-sopimuksen jälkeen. Esimerkiksi markkinoiden ja tuotantokustannusten kehitys on johtanut joihinkin uudelleen arviointeihin mm. tuotantopotentialin tai alan uudistumistarpeiden osalta. Erityistä huomiota on kiinnitetty esimerkiksi rakennetta uudistavan investointituen ja tuotannon kannattavuutta ylläpitävän tuotantotuen yhteisvaikutukseen. Työryhmän näkemys on, että molemmat tuen muodot ovat jatkossakin elintärkeitä maamme maataloustuotannon volyymin ja kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi.

Myös päätöksenteon ulkoiset tekijät ovat muuttuneet. Edellisen sopimuksen teon jälkeen EU on laajentunut kahteen otteeseen yhteensä 12 uudella maatalousvaltaisella jäsenmaalla. Komission toimikausi ja maataloudesta vastaava komissaari ovat vaihtuneet. Yhteisön asemasta ja taloudellisista vastuista käydään jatkuvaa jäsenmaiden ja EU-instituutioiden välistä keskustelua, jonka vaikutukset näkyvät erityisesti seuraavalla, vuonna 2014 alkavalla suunnittelukaudella. Lisäksi EU käy parhaillaan Suomellekin kansallisesti tärkeitä maailmankaupan vapauttamiseen tähtääviä neuvotteluja.

Suomen maatalouden tulevaisuus rakentuu yhteisen maatalouspolitiikan, osarahoitteen maaseutuohjelman ja näitä täydentävän liittymissopimuksessa sovitun kansallisen tuen varaan. Näiden kolmen politiikkatason tavoitteiden on oltava päälinjauksiltaan samansuuntaiset, ts. kansallisella tuella ei voida toimia täysin yhteisen maatalouspolitiikan periaatteiden vastaisesti. Tämä korostaa Suomen ja muidenkin yhteisön reuna-alueiden olosuhteiden huomioon ottamista jo yhteisen politiikan muotoilussa. Valtiovallalla ja alan järjestöillä on erityinen intressi osallistua tulevasta politiikasta käytävään eurooppalaiseen keskusteluun.

Työryhmän vuoden 2007 neuvottelukierrosta koskevia linjauksia

Tukien oikeusperusta

Yhteinen maatalouspolitiikka ei uudistetussakaan muodossaan ota riittävästi huomioon Etelä-Suomen maatalouden erityispiirteitä, eikä se näin ollen yksin riitä turvaamaan tuotannon kannattavuutta ja jatkuvuutta. Tämän vuoksi Etelä-Suomessa tarvitaan yhteistä maatalouspolitiikkaa täydentävää kansallista tukea. Artikla 141 on edelleen käyttökelpoinen oikeusperusta Etelä-Suomessa maksettavalle kansalliselle tuelle.

Tukiohjelman kesto

Aikaisempia tukikausia pidempi tukiohjelma toisi vakautta yrittäjien päätöksentekoon ja mahdollistaisi maatalojen nykyistä pitkäjänteisemmän kehittämisen sekä tasapainoisemman rakennekehityksen.

Työryhmä on tarkastellut yhteisen maatalouspolitiikan uudistusaikatauluja ja pitää perusteltuna sitä, että 141-tukiohjelma ulottuisi yli seuraavan maaseutuasetuksen ohjelmakauden vaihteen. Sovittava tukiratkaisu on kokonaisuus, jonka osatekijöinä ovat tukijärjestelmän muoto, tukitasot sekä tukikauden pituus.

Tuoteryhmittely

Työryhmän mielestä tuoteryhmittelyä voidaan edelleen kehittää ottaen huomioon eri tuotantosuuntien ominaispiirteet, kuluneella tukikaudella tapahtunut kehitys sekä tukipolitiikan erilaiset muospaineet ja -tarpeet. Näistä lähtökohdista tulevan tukijärjestelmän valmistelu perustuisi seuraaviin neljään päätuoteryhmään:

1. Märehtijät
2. Yksimahaiset
3. Puutarhatalous
4. Eräät viljelykasvit

Kansallisen 141-tuen taso

Vuonna 2007 neuvottelukierroksella ei ole käytettävissä artiklan 141 perusteella maksettavaa tulotukea korvaavia yhteisöpolitiikan tukimuotoja. Tämän vuoksi Etelä-Suomen maatalouden toimintaedellytysten turvaamiseksi tukien maksuvaltuuksien tulisi olla riittävällä tasolla sekä kokonaistuen että yksikkötuen valtuuksien osalta. Komissiolle tehtävää esitystä valmistellaan ja siitä neuvotellaan valtion ja maataloustuottajain keskusjärjestöjen välisissä kansallisen tuen neuvotteluissa.

Tukien irrottaminen tuotannosta

Suomen pohjoisista olosuhteista ja maatalouden erityispiirteistä johtuen kansallisten tukien tulee ensisijaisesti säilyä tuotantosidonnaisina.

Tukien tuotannosta irrottamisen vaikutukset maatalouspolitiikan pääosa-alueiden (tulo-, rakenne- ja tuotantopolitiikka) tavoitteisiin ovat osittain ristiriitaisia. Tukien ja tuotannon irrottamisen mahdollisuudet ja vaikutukset ovat erilaisia eri tuotantosuunnissa.

Tukimuotojen tulisi olla yrittäjyyteen ja aktiivituotantoon kannustavia. Tukien irrottaminen tuotannosta on tässä mielessä ongelmallista, koska tukien määrä ei riipu harjoitettavasta tuotannosta tai siinä onnistumisesta.

Tulotukien porrastus

Työryhmä on käsitellyt kansallisten tukien porrastusta osana EU:n yhteisen maatalouspolitiikassa ja maatalouspoliittisen selonteon yhteydessä käytyä keskustelua.

Työryhmä ehdottaa, että yritys-köön mukaisen porrastuksen tarve kansallisessa tuessa arvioidaan tuotantosuunta-kohtaisesti. Tukia mahdollisesti porrastettaessa on huomioitava, että kannustimet tuotannon kehittämiseen ja yksikkököön kasvuun säilyvät.

Investointituet

Työryhmä ehdottaa seuraavalle 141-kaudelle toteutettavaksi aloitus- ja investointituki-järjestelmää, jonka tuen enimmäistasot olisivat EU:n valtiontukien suuntaviivojen mukaisia. Järjestelmän olisi katettava avustukset ja korkotukilainat. Investointitukia tulisi voida eriyttää eri tuotantosuunnissa esimerkiksi markkinatilanteen perusteella.

Erillisessä valmistelussa on nopealla aikataululla selvitettävä muun muassa avustusten- ja korkotukilainojen myöntämisperusteiden vaihtoehdot sekä tulo- ja investointitukien yhteensovittamisen ongelmat ja mahdollisuudet.

Komissiolle tehtävä tukiohjelmaesitys

Artiklan 141 mukaista tukea valmistellut työryhmä on tehnyt pohjatyötä tulevaa Suomen virallista ohjelmaesitystä varten, joka on tarkoitus toimittaa komissiolle alkukesällä 2007. Tavoitteena neuvotteluissa Suomen ja komission välillä on, että sopimus uudesta tukiohjelma-
sta valmistuu mahdollisimman hyvissä ajoin vuonna 2007 ja uusi tukiohjelma voi käynnistyä häiriöttä vuoden 2008 alusta lukien.

MMM:n vuonna 2007 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2007:1 Maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-314-0
- 2007:2 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu -jaosto
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-315-7
- 2007:3 Patoturvallisuustyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-317-1
- 2007:4 Rapport från arbetsgrupp för att utarbeta system för administration av
landskapet Ålands stöd ur EU:s landsbygdsfond (EJFLU) för kommande
programperiod
ISBN 978-952-453-318-8
- 2007:5 Geenivarojen saatavuutta ja hyötyjen jakoa koskevien Bonnin ohjeiden
kansallinen toimeenpano. Taustaselvitys, Helsinki 2006
ISBN 978-952-453-319-5
- 2007:6 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten
laboratoriopalvelujen rationalisointi
ISBN 987-952-453-320-1
- 2007:7 Metsäntutkimuslaitoksen maiden hallinnan siirto
ISBN 978-952-453-321-8
- 2007:8 Luonnonvarojen ja elintarviketalouden talous- ja yhteiskuntatieteellisen
tutkimuksen kehittäminen.
Selvitysmies Ilkka P. Laurilan arviot ja ehdotukset
ISBN 978-952-453-322-5
- 2007:9 Luonnonvara-alan teknologisen tutkimuksen kehittäminen
Selvitysmies Markku Järvenpään arviot ja ehdotukset
ISBN 978-952-453-323-2
- 2007:10 Pohjois-Suomen vanhojen metsien suojelun täydentäminen.
Metsähallituksen ja luontojärjestöjen ns. dialogiratkaisun jatkotoimenpiteet
ISBN 978-952-453-325-6
- 2007:11 Maaseudun mikroyritysten kattavammat palvelut
Maaseudun mikroyritysten yrityspalveluiden seurantaryhmän 2. väliraportti
ISBN 978-952-453-326-3
- 2007:12 Maaseutuelinkeinorekisterilain uudistamistyöryhmä
ISBN 978-952-453-327-0

ISBN 978-952-453-328-7
ISSN 0781-6723