

METROPOLIA AMMATTIKORKEAKOULU
LIIKETALouden KOULUTUSOHJELMA

SUOMEN MAATALOUSPOLITIIKAN KESKEISIMMÄT MUUTOKSET EUROOPAN
UNIONIIN LIITTYMISEN JÄLKEEN

Marzanna Lehto
Kansainvälisen liiketoiminnan
suuntautumisvaihtoehto
Opinnäytetyö
Joulukuu 2009

METROPOLIA AMMATTIKORKEAKOULU

Koulutusohjelma:	Liiketalous
Suuntautumisvaihtoehto:	Kansainvälinen liiketoiminta
Opinnäytetyön nimi:	Maatalouspolitiikan keskeisimmät muutokset Suomessa Euroopan unioniin liittymisen jälkeen
Tekijä:	Marzanna Lehto
Vuosi:	2009
Sivumäärä:	47 + 1

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena oli tunnistaa maatalouspolitiikan ja maatalouden toimintaympäristön keskeisimmät muutokset Suomessa Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Tutkimuksen kohteena olivat maatalouspolitiikan muutokset 1990-luvulla. Tarkoituksena oli verrata maatalouspolitiikan ja maatalouden rakennepolitiikan vaikutuksia ja muutoksia ennen ja jälkeen liittymisen, koska monet asiat muuttuivat jäsenyyden myötä ja Suomen piti sopeutua muutoksiin nopealla aikataululla.

Tutkimuksessa on käyty läpi muutoksia koko prosessin ajalta. Työstä käy ilmi, mistä Suomen maatalouspolitiikka koostui ennen jäsenyyttä ja millaisia valmisteluja hallituksen ja maa- ja metsätalousministeriön piti jäsenyyttä varten tehdä. Tutkimus selvittää millainen on Euroopan unionin maatalouspolitiikka ja mitä eroja ja yhtäläisyyksiä siinä on Suomen vastaavaan. Lisäksi tutkimuksesta selviää mitä lakeja, normeja ja käytäntöjä piti Suomessa muuttaa sekä mitä vaikutuksia näillä muutoksilla oli maatalouteen.

Tutkimus on tehty kvalitatiivisena, mutta se sisältää myös jonkin verran kvantitatiivista tietoa. Aineistona on käytetty aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, joka on suurilta osin Suomen valtion alaisten toimielimien, esimerkiksi Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen, julkaisemia tutkimuksia.

Tutkimustuloksista selviää, että Suomen EU-jäsenyydellä on ollut huomattava vaikutus maatalous- ja rakennepolitiikkaan. Jäsenyyden yhteydessä monia systeemejä piti muuttaa uusien lakien ja säädösten mukaisiksi. Suurimmat muutokset tapahtuivat tuki- ja alueellisessa rakennepolitiikassa. Muutoksiin sopeutumiseen EU:n komissio myönsi Suomelle viiden vuoden siirtymäajan, jolloin tukien määrä oli korkeampi.

Muutokset olivat Suomelle vaativia. Maatalouden tuottajahinta putosi puoleen heti liittymispäivänä, eikä sitä ollut enää turvattu hintapolitiikan avulla. Uusi tukipolitiikka ei kompensoinut täysin hintojen laskua viljelijöille. Lisäksi Suomen markkinat avautuivat samalla ulkomaiselle kilpailulle. Tutkimuksesta käy ilmi, että maatalojen lukumäärä oli laskusuhtainen jo ennen jäsenyyttä, mutta muutama vuosi liittymisen jälkeen määrä oli jo melkein puolittunut siitä, mitä se oli 1990-luvun alussa. Yleinen EU:n mukainen trendi oli tilakoon kasvattaminen. Tutkimus osoitti myös sen, että liittymisen myötä kasvanut epävarmuus maataloudessa vaikutti investointien määrään ja rahoitukseen. Muutoksista, pienuudesta ja huonoista luonnonolosuhteista huolimatta Suomi onnistui säilyttämään kilpailukykyensä maatalousmarkkinoilla.

Avainsanat: EU, Suomi, maatalous, maatalouspolitiikka, maataloustuet, sopeutuminen

METROPOLIA

Metropolia University of Applied Sciences

Degree Programme: Economic and Business Administration

Major: International Business

Title: The most essential changes in agricultural politics in Finland after joining the European Union

Author: Marzanna Lehto

Year: 2009 Pages: 49 + 1

Abstract:

The purpose of this study was to identify the most essential changes in agricultural politics and its operational environment in Finland after joining the European Union in 1995. Many things changed when Finland had to adapt to EU's principles and aims. The biggest need to do changes arose in agriculture. The aim of the study was to compare what were the effects of agricultural politics before and after the entry.

The research was done on mostly qualitative basis, but there is also a small amount of quantitative data included. The qualitative research was done on literature related to the topic. In most cases it was published by organs of the Finnish state.

The membership of the European Union had a big influence on the Finnish agriculture and its politics. Many systems had to be changed and adapted to new laws and legislations. The most essential changes took place in the structure of the farming subsidy as well as in the structural and regional policies. For the time of adaption Finland got a five-year period of transition.

It turned out in the study that the insecurity within farmers was huge after joining the EU, because the producer price was cut in half during one night to match the European prices and the number of farms was strongly decreasing, because only big farm survive in EU's inner markets. The Finnish closed markets were opened for everybody and the price politics that guaranteed an income was taken away. The effects of this were decline in investments and total change in operational environment, many left agriculture for gaining a living from another sector.

Key words: EU, Finland, agriculture, agricultural politics, farming subsidy, adaptation

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tausta	1
1.2	Tutkimuksen ongelma, tavoitteet ja tarkoitus	5
1.3	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	5
1.4	Tutkimuksen rakenne	6
1.5	Aiemmat tutkimukset	7
2	SUOMI ENNEN EUROOPAN UNIONIIN LIITTYMISTÄ	8
2.1	Maatalouspolitiikka	8
2.1.1	Suomen maatalouden tukijärjestelmä ennen Euroopan unioniin liittymistä	8
2.1.2	Sopeutumisarviot	9
2.2	Maatalouspoliittiset järjestelmät ennen jäsenyyttä	11
2.2.1	Tavoitteet	11
2.2.2	Keinot	12
2.2.3	Alueellisten erojen huomioon ottaminen	14
2.2.4	Vaikutukset	15
3	JÄSENYYSNEUVOTTELUT SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN VÄLILLÄ	17
4	SUOMI EUROOPAN UNIONIIN LIITTYMISEN JÄLKEEN	20
4.1	Euroopan unionin maatalouspolitiikka	20
4.2	Suomen ja EU:n maatalouspolitiikan vertailu	21
4.3	Tukijärjestelmä Euroopan unionin jäsenenä	22
4.3.1	CAP-reformituki	23
4.3.2	LFA-tuki	23
4.3.3	Ympäristötuki	24
4.3.4	Kansallinen tuki	25
4.3.5	Vuoden 2003 EU:n uusi tilatukijärjestelmä	27
4.4	Suomen maatalouden sopeutuminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan	27
4.5	Suomen maatilojen sopeutuminen EU-jäsenyyteen	29
4.5.1	Makrotason sopeutuminen	29
4.5.2	Yritystason sopeutuminen	30
4.6	Suomen maatalouden ja -alueiden asema EU:n jäsenenä	30
4.7	Suomen ja EU:n markkinoiden integroituminen	31
5	RAKENNEMUUTOS	33
5.1	Maatalouden uusi säätelyjärjestelmä	36
5.2	Alue ja -rakennepolitiikka	36

5.3	EU-jäsenyyden vaikutukset maatalouden rakenteeseen	40
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	43
	LÄHTEET	48
	LIITTEET	
	Liite 1 Tukialueet	

1 JOHDANTO

1.1 Tausta

Kansanäänestyksessä lokakuun 16. päivä vuonna 1994 hyväksyttiin Suomen liittyminen Euroopan unionin jäsenmaaksi. Hallituksen päätöksellä Suomi tuli jäseneksi 1. tammikuuta 1995. Sopimus tuli vaikuttamaan paljon Suomen maatalouteen. Kansallisen maatalouspolitiikan tilalle tuli Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka ja päätäntävalta maatalouden yleislinjoista siirtyivät EU:lle. Toki Suomi sai vaikuttaa maatalouspolitiikan laati- miseen, mutta pienen maan mahdollisuudet ovat olleet vähäiset. (Kettunen & Niemi 1994, 9.) Pienuudesta kertoo se, että esimerkiksi Suomen maatilojen lukumäärä oli liityttäessä noin 2,5 prosenttia silloisten EU-maiden tilaluvusta ja peltoala kaksi prosenttia koko pelto- alasta (Puurunen 1998, 9).

Liittyminen Euroopan unioniin ja siihen valmistautuminen kävivät Suomelta hyvin nope- asti. Ensimmäiset arviot jäsenyyden vaikutuksista julkaistiin vuonna 1991. Aikaa aivan perinpohjaisiin tutkimuksiin ei ollut. Elinkeino sai sopeutumiseen aikaa viiden vuoden siirtymän verran. Ratkaistavina olleiden ongelmien määrä sekä Euroopan unionin politi- kan luonne ja varainkäyttö nostivat maatalousasiat keskeiseen asemaan sekä neuvotteluissa että kotimaisessa keskustelussa. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 1.)

Kettusen ja Niemen (1994, 9-10) mukaan Suomen maataloudella oli ennen liittymistä suuria vaikeuksia integroitua EU:hun. Tuottajahinnat olivat tuolloin huomattavasti korkeammat kuin EU:ssa, eikä integraatiohinta tuonut kovin suuria kustannussäästöjä. Viljelijöiden tulojen tiedettiin alenevan huomattavasti ilman ylimääräisiä tukitoimia. Merkittävimmäksi ongelmaksi Kettunen & Niemi mainitsivat alueelliset tuloerot. Suomi oli alueellisen tukijärjestelmän avulla tasoittanut tuloeroja maan eri osien kesken. Näin kattavaa järjestelmää ei ollut EU:ssa. Onneksi tilalle tuli liittymisen jälkeen myös kansallinen tukijärjestelmä.

Siirtyminen EU:ssa noudatettavaan maatalous- ja maaseutupolitiikkaan merkitsi myös sitä, että Suomessa ollut maataloustulolaki, sokerilaki, öljykasvilaki ja tärkkelyslaki ja niiden edellyttämät valtion tukijärjestelmät korvattiin EU:n yhteisillä tuotekohtaisilla markkina- järjestelyillä. (Latukka & Pyykkönen & Ryhänen & Sipiläinen & Ylätalo 1994, 8.)

Suomen maatalous ja sen hallinnot olivat varautuneita muutoksille, joita EU:n hallinnolliset järjestelmät toivat mukanaan, kuten esimerkiksi maaseutuelinkeinolain korvaamisen maatalouden takuu- ja ohjausrahaan liittyvällä lainsäädännöllä. Suomen lainsäädäntöä muutettiin vuoden 1994 alussa niin, että siirtyminen yhteisen maatalouspolitiikan käyttöön olisi mahdollisimman helppoa. Keskeisimpänä neuvottelutavoitteena oli riittävän korkea tukitason saavuttaminen, johon sitten saatiin kattava järjestelmä. (Kettunen & Niemi 1994,10.)

Viljelijät suhtautuivat hyvin varauksellisesti Suomen liittymiseen Euroopan unioniin. Suurin osa heistä oli sitä vastaan. Syynä vastahakoisuuteen oli ilman muuta pelko tulojen ja tuottajahintojen romahtamisesta. Lisäksi Suomen epäedulliset luonnonolot sekä sato-tason taso, joka on vain puolet Keski-Euroopan maihin verrattuna, tuottivat epävarmuutta. Maatalouden rakenne oli vielä kehittymätön vastaamaan kovenevaan kilpailuun. Tuottajahinnat olivat EU:ssa 40–50 prosenttia alemmat kuin Suomessa, mutta tuotantopanosten hinnoissa ei ollut eroa lannoitteita ja rehuja lukuun ottamatta. (Kettunen & Niemi 1994, 10.)

EU-jäsenyyden kauppapoliittiset muutokset olivat merkittäviä maataloustuotteiden tuontisuojan perusteita ajatellen. Tuontisuojan avulla Suomessa kuten EU-maissa oli voitu pitää maailmanmarkkinahintoja korkeampia tuottajahintoja. Erilaisista tuotantolosuhteista johtuen EU:n tuontisuojan tarve oli kuitenkin huomattavasti vähäisempi kuin Suomen. EU-jäsenyys muutti melkoisesti Suomessa määrällisiin rajoituksiin perustunutta maatalouden tuotantosuoja, kun taas EU:n järjestelmä perustui ensisijaisesti muuttuvien tuotantomaksujen käyttöön. (Latukka ym. 1994, 5.)

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa merkitsi muutoksia aiemmin ulkomaiselta kilpailulta suljetulla sektorilla eli tuotteet saivat liikkua vapaasti maasta toiseen (Kettunen & Niemi, 1994. 9.). Maatalouden tuottajahinnat putosivat vuosien 1994 ja 1995 vaihteessa yhdessä yössä puoleen ja entinen tukijärjestelmä korvautui vielä monimutkaisemmalla tukijärjestelmällä, joka oli tarkoitettu viljelijöiden tulotason ja maatalouden rakenteen kehittämiseen (Myhrman & Heikkilä 1996, 5).

Maataloustuotteiden ulkomaankaupan vapautuminen ja avautuminen Euroopan unionin sisämarkkinoilla aiheutti merkittäviä sopeutumispaineita siihen saakka suojatuissa oloissa

toimineelle Suomen maatalousalalle. Tuontirajoitusten poistaminen mahdollisti eurooppalaisten kilpailijoiden vapaan pääsyn Suomen markkinoille, jotka olivat lähes täysin suljetut ulkomaalaiselta tuonnilta. (Myhrman & Heikkilä 1996, 9.)

Uusia tuotteita tuli kilpailemaan Suomen pienille markkinoille ja suomalaiset tuottajat pelkäsivät markkinoiden supistuvan radikaalisti. Toisaalta suomalaisille avautuivat koko Euroopan unionin elintarvikemarkkinat. Elintarviketeollisuus sai ennen jäsenyyttä alkutuotejärjestelmän ansiosta raaka-aineensa suunnilleen EU-hintaisina. Suljetulla sektorilla toimiminen ei pakottanut sitä uudistumaan kansainvälisen kehityksen mukaisesti. (Myhrman & Heikkilä 1996, 9.)

Elintarviketalouden osalta jäsenyyden tuoma muutospaine kohdistui nimenomaan maatalouteen. Euroopan integraatio ja yhteismarkkinoiden synty muuttivat suomalaisten maataloustuotteiden hinnat EU-hintojen mukaisiksi. Se merkitsi huomattavaa pudotusta vallitsevasta suomalaisesta tuottajahintatasosta. Kilpailu kiristyi, mikä johti huomattaviin rakenteellisiin muutoksiin koko sektorilla. Syrjäinen sijainti antoi kylläkin Suomelle ja suomalaisille maataloustuotteille pienen luonnollisen rajasuojan, sillä kuljetuskustannukset nostivat tuontituotteiden hintaa. (Myhrman & Heikkilä 1996, 9.)

EU:n yleisessä maatalouspolitiikassa keskeisille maataloustuotteille asetettiin tavoitehinnat ja niiden markkinointi on taattu tietyin varauksin. Tavoitehintojen toteutumiseen pyritään tuontimaksujen ja vientituen avulla, kun viedään EU:n ulkopuolelle. (Myhrman & Heikkilä 1996, 9.)

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (Common Agricultural Policy, CAP) neljän vuosikymmen takaiset perustavoitteet ja niiden saavuttamiseksi valitut keinot ohjaavat unionin maataloustuotannon kehitystä. CAP:n tavoitteet ovat maatalouden tuottavuuden lisääminen, viljelijöiden tulotason turvaaminen lisäämällä erityisesti maataloudessa työskentelevien henkilökohtaisia tuloja, markkinoiden tasapainottaminen, kohtuullisten hintojen takaaminen sekä elintarvikkeiden saatavuuden turvaaminen. (Kola & Marttila & Niemi 1991, I.)

Vuonna 1991 keskeiset keinot CAP:n tavoitteiden saavuttamiseksi olivat kotimainen tuottajahintatuki, rajasuoja ensisijaisesti muuttuvien tuontimaksujen avulla ja vientituki.

Tuottajien tulotason turvaamiseksi yhteisön hintatasoa säädeltiin hallinnollisella hintajärjestelmällä. Rajasuojalla keskeisten maataloustuotteiden hintataso pidetään maailmanmarkkinahintoja korkeammalla tasolla. Hintatasoeron vuoksi viennissä oli käytettävä vientitukea. (Kola & Marttila & Niemi 1991, I.)

Ennen Euroopan unioniin liittymistä maatalouden tukijärjestelmä Suomessa muodostui monesta eri osasta. Ne perustuivat osaltaan tuotettuun määrään tai tuotannontekijäyksiköihin. Euroopan unioni ei jaa tukia tuotannon perusteella vaan tukialueittain hehtaari- tai eläinlukuperusteisesti.

Ennen liittymistä keskeisiä kysymyksiä olivat mihin suuntaan ja millä keinoilla halutaan suomalaista maataloutta Euroopan ja koko maailman maatalouden rinnalla kehittää. Mietittiin mahdollisuutta kilpailukykyiseen tehotuotantoon tai vaihtoehtoisesti laajajärjestykselliseen luonnonmukaiseen tuotantoon, mutta vielä vuonna 1991 ei osattu sanoa, mihin on resursseja ja aikaa. Valinnassa piti ottaa huomioon Euroopan unionin mahdolliset uudet reformit ja seuraavat laajentumiset sekä niiden vaikutus.

Ennen liittymistä mietittiin myös mitä tapahtuu, kun yhteismarkkinajärjestelmän ajatuk-
sena on jäsenmaiden erikoistumien hyödykkeisiin, joiden tuottamisessa niillä on suhteellinen etu. Silloin järjestelmä periaatteessa uhkaa unionin alueellista tasapainoa, koska maataloudessa suhteellisen edun periaate näkyy tuotannon keskittymisenä 80 prosenttisesti niille 20 prosentille unionin tiloista jotka sijaitsevat edullisimmilla viljelyalueilla ja Suomi ei kuulu niihin, koska Suomen maatalouden rakenne, kustannustaso ja ilmasto-olot eivät mahdollista suhteellista etua. (Vironen 1995, 5.)

Tiedossa oli se, että integraation aiheuttamat taloudelliset muutokset maaseutualueisiin tulivat Suomessa olemaan poikkeuksellisen suuret siksi, että maatalouden osuus maaseudun työllisyydestä ja tulonmuodostuksesta oli Suomessa selvästi korkeampi kuin liittymisen aikaan jäsenmaina olevissa maissa. Tämän vuoksi muutos maatalouden olosuhteissa vaikutti sekä välittömästi että välillisesti hyvin voimakkaasti maaseutuun kokonaisuutena, mutta erityisesti niin sanottuun syvään maaseutuun, jossa ei ollut maataloustuotantoa korvaavia toimeentulolähteitä. (Latukka ym. 1994, 8-9.)

1.2 Tutkimuksen ongelma, tavoitteet ja tarkoitus

Tutkimusongelmaksi valitsin sen, miten Suomen liittyminen EU:iin on vaikuttanut suomalaiseen maatalouspolitiikkaan ja suomalaisiin maatalousyrityksiin. Tutkimuksessani olen ottanut huomioon keskeisimmät muutokset ja keskittynyt niihin. Aiheen rajaaminen ei ole ollut helppoa, koska moni asia muuttui astuttaessa mukaan Euroopan unioniin. Liittymistä suunniteltiin kauan ja yritettiin ottaa huomioon kaikki mahdolliset pikkuseikatkin mitkä tulevat muuttumaan ja vaikuttamaan ihmisiin. Tietenkin on vaikea ennakoida mitä tapahtuu, mutta muiden, jo liittyneiden maiden muutoksia silmälläpitäen, pystyi yrittämään varautua ja ennakoida tulevaa.

Maatalouspolitiikka on kiinnostava aihe, koska siinä lakeja ja säädöksiä pyritään muuttamaan vallitsevan tilanteen mukaan. Yleensä osataan aavistaa oikein ja muutoksista on hyötyä maatalousyrittäjille, mutta kaikki ei aina mene parempaan suuntaan. Siksi yritän viitekehyksessäni tarkastella sitä, mitä tavoitteita ja päämääriä Suomen maatalouspolitiikalla oli ennen Euroopan unioniin liittymistä ja miten niissä onnistuttiin.

Yksi suurimmista integraation myötä tulleista muutoksista oli tukipolitiikan muutos. Siihen, sekä tukien toteutumiseen ja vaikutuksiin, olen keskittynyt hieman tarkemmin. Tarkoitukseni on selventää erot tukijärjestelmässä Euroopan unioniin liittymistä ennen ja liittymisen jälkeen. Olen tutkinut myös sitä, miten Suomi on sopeutunut EU-jäsenyyden tuomiin muutoksiin eri tasoilla. Tutkimuksestani käy ilmi myös maatalouden alue- ja rakennemuutos.

Tutkimus tuottaa tietoa ajalta 1990 – 1999, eli alkaen muutama vuosi ennen liittymistä, jolloin Euroopan unionin jäsenyyttä haettiin ja sopeutumismalleja alettiin tehdä ja loppuen suurin piirtein viisi vuotta jäsenyyden alkamisesta eli käsittäen käytännössä maatalouspolitiikan siirtymäajan. Tutkimuksestani ei käy ilmi Suomen kannalta uusimpia muutoksia ja vaikutuksia, koska halusin keskittyä vain niihin muutoksiin, jotka tapahtuivat liittymisen yhteydessä tai heti sen jälkeen.

1.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tutkimusmenetelmäni on kvalitatiivinen tapaustutkimus, koska kaikki data on jo olemassa.

Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 151-156) mukaan laadullista tutkimusta tehdessä tutkija yrittää ymmärtää tutkimuskohdetta erinäisten tietolähteiden ja tutkimusaineiston kautta. Tutkimukseni on laadullinen, koska keräämäni tieto on ei-numeerista ja vapaamuotoista. Vaikka melkein koko datani on subjektiivista, on mukana olemaan verran myös määrällistä dataa, esimerkiksi kun kuvaan joitain taloudellisia tai rakennekoon muutoksia, jotka ovat numeerisessa muodossa. Koska laadullisessa tutkimuksessa tulokset voivat Koskenojan (2008) mukaan olla moniselitteisiä, pyrin keskittymään keskeisimpiin tuloksiin, argumentteihin ja ratkaisuihin.

Lähdekirjallisuutta, joka liittyy tutkimusongelmaani, löytyi paljon esimerkiksi Viikin tiedekirjastosta. Kirjallisuus on pitkälti maataloustutkijoiden, -instituuttien, kuten Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tai Suomen Aluetutkimus FAR:in, toimeksiannon kautta tai Helsingin Yliopiston Taloustieteen laitoksen professorien kirjoittamaa.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Johdannossa pyrin antamaan taustaa integraatiolle ja kertoa mitä jäsenmaaksi tulemiseen liittyy. Mainitsen myös integraation ongelmista Suomen kannalta. Ensimmäisessä luvussa käy ilmi maanviljelijöiden epävarmuus liittymistä kohtaan ja mitä tapahtui maatalouden tuottajainnoille liittymisen yhteydessä. Kerron mitä tapahtui Suomessa, kun ulkomaankauppa vapautettiin niin ikään liittyessä Euroopan unioniin. Johdannon lopussa käy ilmi neljän vuosikymmenen takaiset Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi valitut keinot. Tarkastelen myös sitä, mitä mietittiin esimerkiksi tapahtuvan Suomen markkinajärjestelmälle ennen liittymistä.

Toisessa luvussa pyrin jäsentämään Suomen maatalouspolitiikkaa ja millaista se oli ennen EU:iin liittymistä. Erittelen millaisia tukia Suomella oli ennen jäsenyyttä. Tarkastelen myös millaisia sopeutumisarvioita tutkijat julkaisivat ennen liittymistä. Lisäksi käsittelen maatalouspoliittisia järjestelmiä ennen jäsenyyttä, millaiset sen tavoitteet ja keinot olivat sekä miten alueelliset erot ja vaikutukset otettiin huomioon.

Kolmas luku koskee prosessin seuraavaa vaihetta eli jäsenyysneuvotteluja Suomen ja Euroopan unionin välillä. Tutkimuksesta käy ilmi mitä liittymäsopimukseen kuuluu ja mitä tavoitteita oli. Siitä käy ilmi mitä CAP-reformin mukaisia tukia ja kiintiötä Suomi

jäsenyyden lisäksi sai.

Seuraavassa luvussa käsittelen millainen maatalouspolitiikka oli Suomen tullessa jäseneksi. Kerron Euroopan unionin maatalouspolitiikasta ja vertailen sitä Suomen vastaavaan. Suomen tukijärjestelmä muuttui täysin liityttäessä. Tutkimuksesta selviää mitkä uudet tuet tulivat koskemaan Suomea sekä kuka ne maksaa ja saa. Lisäksi tutkimuksesta selviää Suomen maatalouden sopeutuminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan sekä Suomen maatalojen sopeutuminen EU-jäsenyyteen makro- sekä yritystasolla. Luvun lopussa käy ilmi miten millainen on Suomen maatalouden ja -alueiden asema EU:n jäsenenä sekä miten molempien markkinat ovat integroituneet keskenään.

Viides luku, Rakennemuutokset, on myös yksi keskeisistä asioista, joka muuttui jäsenyyden myötä. Alue- ja rakennepolitiikka muuttui hyvin paljon samoin kuin koko maatalorakenne pientilavaltaisesta kohti suurempia tiloja. Tutkimus käsittelee myös mitä vaikutuksia EU:lla oli maatalouden rakenteeseen.

Yhteenveto ja johtopäätökset -luvussa pyrin tiivistämään millaisiin johtopäätöksiin olen tullut siitä, mitä kaikkia muutoksia jäsenyyden mukana tuli. Lisäksi arvioin työn tulosta ja mainitsen mahdollisia aiheita lisää kuvaavia tutkimusaiheita.

1.5 Aiemmat tutkimukset

Maatalouspolitiikasta on tehty paljon tutkimuksia ja pro gradu -tutkielmia. Metropolian kirjastossa oli ainakin yksi maatalouteen liittyvä opinnäytetyö, jossa Maarit Mattila tutki Maitotilojen kannattavuutta vuosina 1990 – 2004. Maatalouspoliittiset päätökset vaikuttavat paljon tilojen kannattavuuteen.

Täysin samanlaisia tutkimuksia aiheesta ei suoraan ollut. Moni tutkija, esimerkiksi Tuomas Kuhmonen Fin-Auguurilta sekä useita Helsingin Yliopiston Taloustieteen laitokselta, on perehtynyt muutoksiin muiden tutkimusten lomassa. Useat niistä ovat olleet Suomen valtion teettämiä.

2 SUOMI ENNEN EUROOPAN UNIONIIN LIITTYMISTÄ

2.1 Maatalouspolitiikka

2.1.1 Suomen maatalouden tukijärjestelmä ennen Euroopan unioniin liittymistä

Ennen jäsenyyttä käytössä olleessa tukijärjestelmässä maatalouteen ohjautui tukea verojärjestelmän kautta, valtion budjetista sekä tuontisuojan että maatalouden hintajärjestelmän kautta. Budjetin kautta maksettava tuki jakautui käyttötarkoituksen mukaan luokiteltuna maataloustuotannon tukeen, markkinointitukeen ja elintarvikkeiden tukeen. Maataloustuotannon tukea maksettiin ns. hintapoliittisena tukena, joka oli ylivoimaisesti suurin tukierä, rakennetukena ja muuna tukena. Markkinointitukea valtio maksoi raaka-aineiden ja jalosteiden vientipalkkioina ja hinnanalennuskorvauksina sekä vientituotteiden liikevaihtoveron palautuksena. Maatalousneuvotteluissa sovittujen hintaratkaisujen korotustarve toteutettiin joko nostamalla tavoitehintoja tai hintapoliittista tukea tai muuttamalla molempia. (Myhrman & Heikkilä 1996, 11.)

Maataloustulolain tarkoittamaa hintapoliittista tukea maksettiin tuotantomäärien mukaan hintatukena sekä hehtaarien ja eläinmäärien mukaan suorana tukena, mutta ennen Euroopan unioniin liittymistä huomattavasti enemmän suorana tukena kuin 1980-luvulla. Hintatuen ja suoran tuen suhteelliset osuudet ja tuen määrä vaihtelivat alueittain. Myös tuen kokonaismäärä nousi pohjoista kohti siirryttäessä. Tämän avulla tasattiin maatalouden alueittaisia tuloeroja. (Myhrman & Heikkilä 1996, 11.) ,

Osa tuista maksettiin siis suorana tukena. Sen tukimuotoja olivat pinta-alalisä, hehtaarituki ja kotieläinten lukumäärän mukainen tuki. Pinta-alalisää eli viljelmäköön mukaista tukea maksettiin hehtaarien ja eläinmäärän mukaan laskettujen jakoyksiköiden perusteella. Tuki oli porrastettu viljelijän ja hänen puolisonsa tulojen mukaan. Yli 90 000 markan tulojen kanssa ei enää saanut tukea. Nuorille viljelijöille, alle 39-vuotiaille, maksettiin tukea 40 prosentin korotuksella. Tukea ei maksettu kaikille yli 65-vuotiaille viljelijöille, tuen saanti riippui peltokoosta.

Toinen vaihtoehto suoralle tuelle oli tuki eläinyksiköiden mukaan. Lypsylehmien kohdalla

tuki oli muita korkeampi, ja tukea sai 25 eläinyksikköön saakka, porrastettuna alueen mukaan pois lukien Suomen eteläosa, jossa tukea ei maksettu ollenkaan.

Hintatukena maksettiin muun muassa maidon- ja lihan tuotantotukea sekä kananmunien lisähintaa. Lihan tuotantotukea maksetaan naudan-, lampaan- ja sianlihalle. Tuki oli porrastettu alueen ja eläimen painon mukaan. Tukea maksettiin naudan- ja lampaanlihan osalta koko maahan. Maidon tuotantotuki oli porrastettu alueen ja maitomäärän mukaan. Tuen määrä nousi pohjoista kohti siirryttäessä ja aleni maitomäärän kasvaessa. Kanamunien lisähintaa maksettiin kaikille kananmunantuottajille 10 000 kiloon asti. (Myhrman & Heikkilä 1996, 12.)

2.1.2 Sopeutumisarviot

Esimerkiksi Latukan & Pyykkösen & Ryhäsen & Sipiläisen & Ylätalon (1994, 11–14) tutkimusten perusteella voidaan havaita, että ennen liittymistä Euroopan unioniin oli Suomen maatalouden rakenne epäedullinen ja omai luonnonolosuhteista johtuen alhaisen satotason verrattuna muihin silloisiin EU-maihin. Näistä syistä myös tuoteyksikköä kohti lasketut muuttuvat ja kiinteät kustannukset olivat korkeat.

Pelättiin, että liittymisen jälkeen tuotteiden ja tuotantopanosten hintojen aleneminen heikentäisi tuotannon kannattavuutta ja tulotason säilyttäminen edellyttäisi tuotannon laajentamista. Koon kasvattaminen kokoetujen saavuttamiseksi ja yksikkökustannusten alentamiseksi oli Suomessa kuitenkin niissä olosuhteissa vaikeaa. (Latukka ym. 1994, 12.)

Tutkimuksissa myös todettiin maataloustuotannon vähenevän merkittävästi ja että tuotannon menetys korvattaisiin elintarvikkeiden tuonnilla. BKT:n kasvun odotettiin kiihtyvän, kun tuotantopanokset sijoitettaisiin tuottavimpiin kohteisiin. EU:iin liittymisen seurauksena odotettiin nettohyvinvoinnin lisäystä, vaikka kuluttajahinnat laskisivatkin vain vähän ja tuottajien tulot alenisivat. (Latukka ym. 1994, 12.)

Useissa tutkimuksissa oli todettu ennen liittymistä, että suomalaisen maataloustuotannon laajuus on riippuvainen paitsi maatalouteen kohdistuvista jäsenyyden ehdoista, myös maataloustuotteita jalostavan teollisuuden kilpailukyvästä. (Kola ym. 1992a; Niemi & Marttila 1992, ref. Latukka ym. 1994, 13.)

Ennen liittymistä pyrittiin selvittämään millaisia muutoksia maataloilla tulisi tehdä kannattavaan tuotantoon pyrittäessä ja millä edellytyksillä se yleensä ottaen olisi mahdollista. Latukka & Pyykkönen & Ryhänen & Sipiläinen & Ylätaalo (1994, 11-14.) totesivat tutkimuksessaan, että useat EU:iin liittyneet maat olivat saaneet siirtymäkauden maataloustuotannon sopeuttamiseksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan. He korostivat, että myös Suomen kannalta ja maatalouden osalta siirtymäkausi oli välttämätön. Tutkimusten mukaan pitkä siirtymäkausi helpottaa sopeutumista, muttei kuitenkaan ratkaise sopeutusongelmaa, sillä muun muassa vaikeissa luonnonolosuhteista aiheutuvat haitat säilyvät. (Latukka ym. 1994, 11-14.)

Jos siirtymäkausi on lyhyt, säilyttävien tukien merkitys korostuu, koska tällöin kustannus- ja tulo-ongelman ratkaiseminen rakennekehityksen avulla ei ole mahdollista. Jos taas siirtymäkausi on pitkä, kehittävät tuet ovat säilyttäviä merkittävämpiä, koska niiden avulla voidaan osittain helpottaa myös maatalouden muutoksista aiheutuvia aluetaloudellisia ongelmia (Kuhmonen 1993, ref. Latukka ym. 1994, 13.)

Tilatason sopeutumisessa keskeinen strateginen valinta koski sitä, pyrittiinkö jatkuvaan tuottavuuden kasvuvaatimukseen vastaamalla tilakokoa kasvattamalla vai toimintoja monipuolistamalla. Lisäksi voitiin valita tuotannon intensiteetin muutoksen suuntaa: voimaperäiseen vai laajaperäiseen suuntaan (miten tuotetaan). Piti myös päättää markkinoinnista. (Kuhmonen 1994, 31.)

Tutkimuksen johtopäätöksenä todettiin, että kaikissa tuotantosuunnissa EU-hintatasolla toimiminen edellyttäisi yksikkökustannusten pienentämiseksi huomattavasti suurempia tiloja. Latukan & Pyykkösen & Ryhäsen & Sipiläisen & Ylätaalon (1994, 13.) mukaan maatalojen velkaantuneisuuden ja pääoman niukkuuden ja heikon kannattavuuden vuoksi tilarakenteen muuttuminen on hankalaa. Kuhmonen painottaa sitä, että ... Suomen maatalouden suunnitellussa tukiratkaisussa pyrittiin eri tuotantosuuntien tasapuoliseen kohteluun. Tulonmenetyks hehtaaria kohti laskettuna oli keskikokoisilla tiloilla karkeasti samansuuruinen tuotantosuunnasta riippumatta. (Latukka ym. 1994, 13; Kuhmonen 1994, 31.)

Tutkimuksen ja muutaman jäsenvuoden jälkeen voi todeta, että maatalojen rakenne on

muuttunut suuresti. Maatilojen määrä on puolittunut 1990-luvun alusta ja koko kasvanut huomattavasti, vaikkakin se on vaatinut raskaita investointeja ja luonut epävarmuutta tuotantoon.

2.2 Maatalouspoliittiset järjestelmät ennen jäsenyyttä

2.2.1 Tavoitteet

Suomen maatalouspolitiikan keskeisimmät tavoitteet, joita on hahmoteltu 1950-luvulta, ovat ”...tärkeimpien maataloustuotteiden omavaraisuuden turvaaminen sekä kotimaisen tuotannon ja kulutuksen tasapainottaminen, viljaväestön tulotason ja tulokehityksen turvaaminen, hyvälaatuisten ja kohtuuhintaisten elintarvikkeiden saannin turvaaminen sekä maaseudun työllisyyden ja perusasutuksen säilyttäminen”. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 4.)

Euroopan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, jotka ovat samansuuntaiset Suomen kanssa, ovat mainittu johdannossa. Niiden lisäksi Rooman sopimuksen mukaan tulee ottaa huomioon ”maatalouselinkeinin erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueisen välisistä rakenteellisista ja luonnonolosuhteiden välisistä eroavuuksista, tarve toteuttaa asteittain tarkoituksenmukaisia sopeuttamistoimenpiteitä sekä se tosiasia, että jäsenvaltioissa maatalous muodostaa tuotannonalan, joka liittyy läheisesti koko talouselämään”. (Joutsamo 1990, ref. Kuhmonen & Aalto 1997, 7.)

EU:n maatalouspolitiikassa alueelliset tavoitteet eivät ole olleet yhtä keskeisiä eikä tuotantopoliittisia tavoitteita ole asetettu yhtä tarkasti kuin Suomessa. Maaseutu- ja ympäristöpoliittiset huolet ovat saaneet saman painoarvon molemmissa, joten se ei muuttunut Suomessa jäsenyyden myötä. Suomessa maatalouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen välillä on vallinnut paljon selvempi yhteys kuin EU:ssa, jossa niiden välillä vaikuttavat maatalouspolitiikan toteuttamisperiaatteet ja institutionaaliset järjestelyt. Keskeisimmät periaatteet ovat yhteiset markkinat, yhteisön omien tuotteiden suosiminen eli yhteisöpreferenssi sekä politiikan yhteinen rahoitus EU:n budjetin kautta. (Anon 1985a, 2; Anon 1987c, 60–62, ref. Kuhmonen & Aaltonen 1997, 7.)

Yhteiset markkinat tarkoittavat sitä, että maataloustuotteet ovat periaatteessa vapaan sisämarkkinakaupan ja yhteisen tuontisuojan piirissä. Yhteisöpreferenssi sen sijaan tarkoittaa sitä, että tuontituotteet asetetaan tuontisuojan keinoin epäedullisempaan asemaan kuin sisämarkkinoilla tapahtuva tuotanto. Yhteisen maatalouspolitiikan piiriin kuuluvien toimenpiteiden rahoitus kerätään osittain jäsenvaltioilta, joten yhteisellä maatalousjärjestelmällä on myös merkittäviä alueellisia tulonjakovaikutuksia. (Kuhmonen & Aalto, 1997, 7.) Suomen mahdollisuudet saada esimerkiksi laajempaa rahoitusta ovat kasvaneet Euroopan unioniin liittymisen jälkeen.

2.2.2 Keinot

Suomen maatalouspolitiikan keinoihin lukeutuvat maatalouden tulo- ja markkinapolitiikka. Vuonna 1954 säädettyjä maataloustulolakeja pidettiin jäsenyyden alkamiseen saakka keskeisimpinä maatalouspolitiikan välineinä Suomessa. Euroopan unionissa ja Suomesakin liittymisen jälkeen tärkeimmät maatalouspolitiikan keinot jaetaan markkina-, rakenne- ja kilpailupolitiikkaan, joka tarkoittaa samaa kuin valtiontukipolitiikka. Edellä mainittujen yhteyteen liittyvät myös niiden rahoitus ja päätöksentekomenettely. Unionilla on keinojen käytöstä yksiselitteinen päätösvalta, koska ne rahoitetaan yleensä kokonaan unionin yhteisestä budjetista. (Kuhmonen 1997, 8-9.)

Markkinapolitiikkaa, johon lukeutuivat Suomessa ennen esimerkiksi perustamislupajärjestelmä, viljelijöiltä kerätyt markkinoimismaksut sekä maidon kiintiöjärjestelmä, hoidettiin käytännössä tuonnin, viennin, varastoinnin ja tuotannonohjaustoimenpiteiden avulla. EU:n markkinapolitiikan keinot ovat melkein samat kuin Suomessa, tuontisuoja, vientituki ja varastointi, mutta merkittävimmät erot koskevat keinojen käyttötapoja, koska EU:ssa on alhaisempi tuontisuoja ja vientituen taso. Lisäksi eroavaisuuksia on jossain määrin keinovalikoimassa, koska esimerkiksi määrälliset tuontirajoitukset eli lisenssit olivat Suomessa yleisempiä kuin EU:ssa. (Kuhmonen, 1997, 8-10).

Vuoden 1992 Euroopan unionin maatalousuudistus muutti markkinapolitiikkaa olennaisesti (Anon 1993e, ref. Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 10). Maatalouden hintoja alennettiin erityisesti viljantuotannossa sekä lihantuotannossa. Viljelijöille tulonmenetykset korvattiin ottamalla käyttöön tai muuttamalla alueen satotasoon perustuvia hinnanalennuskorvauksia

(...) tai korottamalla kotieläintukia (...). Vaikka tuet ovat tulonmenetykskorvauksia ja tuotantoa ylläpitäviä tukia, niiden rahoittaminen EU:n varoista tekee niistä muodollisesti ja hallinnollisesti maatalouden markkinapolitiikan välineitä. Maatalouden markkinapolitiikan menot rahoitetaan budjetin maatalouden takuurahastosta. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 10.)

Tulopolitiikan tärkeimpinä välineinä olivat hintapäätökset eli tavoitehintojen asettaminen. Toisin kuin EU:ssa, Suomessa maatalouden tavoitehinnat toimivat normeina eli niiden saavuttamisesta huolehdittiin tuontisuojan, vientituen ja varastoinnin avulla. Korkean tuontisuojan takia ei Suomeen tuotu paljoa tuotteita. Tulopolitiikan alaiseen maataloustulojärjestelmään kytkeytyvä tuki jakautui viljelmäkoon mukaiseen hintapoliittiseen tukeen, alueittaiseen hintapoliittiseen tukeen ja muuhun hintapoliittiseen tukeen. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 8.)

Ennen Euroopan unioniin liittymistä Suomen rakennepolitiikka on ollut lähinnä asutus-toimintaa, maatalojen sisäistä rationalisointia ja tilakoon suurentamista. Keinoina siihen olivat pitkään valtion varoista myönnettyt halpakorkoiset lainat, korkotukilainat ja avustukset. Maaseutuelinkeinolain myötä varoja suunnattiin enemmän maatalojen sivu- ja liitännäiselinkeinojen kehittämiseen eli maaseutupoliittisiin toimenpiteisiin. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 8.)

Euroopan unionin rakennepolitiikan keinoja ovat maatalouden kilpailukyvyn parantaminen rakennetta kehittämällä, tuotannon ja tuotantotavan muutosten tukeminen, ympäristön suojeleminen, alueellisten erojen tasoittaminen sekä tukeminen esimerkiksi tulotuella. Kilpailukykyä pyritään parantamaan muun muassa maatalouden investointituilla, nuorten viljelijöiden aloittamistuilla, viljelijöiden yhteistoiminnan tuilla sekä varhaiseläketuilla. Tuotantoa ja tuotantotapaa tuetaan maatalouden ympäristötuilla, osittain investointituilla, pellonmetsitystuilla sekä aluekehitysohjelmien maatiloja koskevilla toimenpiteillä (tavoitteilla 1, 5b ja 6) (tavoitteet eritelty luvussa Alue- ja rakennepolitiikka). (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 10.)

EU:n maatalouspolitiikan keinoihin lukeutuu vielä kilpailupolitiikka, jonka tavoitteena on kilpailun vääristämisen estäminen jos tämä uhkaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jäsenvaltioilla on ilmoitusvelvollisuus esimerkiksi uusista tukijärjestelmistä,

jotka täytyy hyväksyttää Euroopan komissiolla. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 11.)

Maatalouspolitiikan keinovalikoima on EU:ssa painottunut huomattavasti Suomea enemmän markkinapolitiikan toteuttamiseen. Erilaisten rakenne-, alue- ja tulotukien osuus on ollut EU:ssa vähäinen. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 11) Suomen maatalouspolitiikan keinovalikoima ja käytötapa muuttuivat jokseenkin paljon tämän takia liittymisen yhteydessä.

2.2.3 Alueellisten erojen huomioon ottaminen

Suomessa maatalouspolitiikan alueellisia tavoitteita on toteutettu hintapoliittisen ja rakennepoliittisen tuen keinoin. Hintapoliittisia tukia jaettiin alueittain ja tilakoon mukaan. Hintapoliittisen tuen keskeisiä keinoja olivat pääasiassa kotieläintuotteille maksetut tuotantoavustukset ja pinta-alalisä. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 12.)

Alueellisia erityispiirteitä oli myös rakennepoliittisessa tuessa, joka koostui valtion varoista myönnetyistä halpakorkoisista lainoista, korkotukilainoista ja avustuksista. Lainojen takaisinmaksu oli porrastettu alueittain ja pohjoissuomalaisen tilan oli helpompi saada avustusta kuin Etelä-Suomessa sijaitsevan. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 13.)

Euroopan unionissa on varsinaisesti yksi maatalouden aluetuki, vuoristoisten ja epäedullisten alueiden tuki eli luonnonhaittatuki LFA. Se on ollut käytössä vuodesta 1975 ja 85 prosenttia Suomen maatalouspinta-alasta hyväksyttiin tuen piiriin. Tuki on jäsenmaille vapaaehtoinen ja EU rahoittaa siitä kolmasosan. ”Suomeen verrattuna EU:n yhteinen, varsinainen maatalouden alueellisesti erilaistetun tulotuen keinovalikoima on hyvin suppea ja tukimäärä pieni.” (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 14.)

Monien jäsenvaltioiden itse osittain rahoittamien tukien soveltamisessa on olemassa kansallista liikkumavaraa, jota voidaan käyttää myös alueellisten tavoitteiden toteuttamiseen (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 14). Yleensä tätä on vältetty kansallisen tuen kohdalla tuottajien tasavertaisen kohtelun vuoksi. Yleiset alue- ja rakennetuet, jotka eivät koske maataloutta, ovat luonnonhaittakorvauksen tavoin aluetukea (tavoitteiden 1,2,5b ja 6 mukaiset tuet) ja kaikilla alueilla sovellettavaksi tarkoitettuja niin sanottuja horisontaalisia tukia (tavoitteiden 3 ja 4 mukaiset tuet) (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 14).

2.2.4 Vaikutukset

Harjoitetun maatalouspolitiikan vaikutuksia voidaan periaatteessa arvioida positivistisesta näkökulmasta, joka pohjautuu tietyn konkreettisen vaikutuksen vertailuun, tai normatiivisesta näkökulmasta, jolloin arvioinnin kohteena ovat harjoitetun politiikan hyvyys ja arvot. Virallisen maatalouspolitiikan tavoitteiden on katsottu edustavan demokraattisesti punnittua arvojen painotusta, jonka pohjalta yhteiskunnallisesti (...) toivotut tavoitetilat tai kehityssuunnat maataloudessa on määritelty (vaikutusanalyysistä ja esim. monitavoitteellisuusongelmasta kts. Aaltonen 1982, ref. Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 15).

Maatalouspolitiikan vaikutuksia Suomessa ovat muun muassa omavaraisuuden saavuttaminen keskeisissä tuotteissa sekä kotimaisen tuotannon ja kulutuksen tasapainon tärkeimmissä maataloustuotteissa. Epätasapainon vallitessa syntyy kustannuksia, joten siitä pyrittiin pois. Vaikutuksiin lukeutuu myös viljaväestön tulotason ja tulokehityksen turvaaminen. Elinkeinojen sisäisten tuloerojen kohtuullisuutta on pidetty Suomessa myös tärkeänä. Eriyisesti alueellisia ja tilakoosta johtuvia tuloeroja on pyritty tasoittamaan. Maataloudessa alueellisia tuloeroja aiheuttavat tilakoko, joka on etelässä suurempi, satotaso, joka on myös etelässä korkeampi, sekä kustannukset, jotka ovat pohjoisessa korkeammat. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 16.)

Lisäksi on pyritty Suomessa turvaamaan hyvänlaatuisten ja kohtuuhintaisten elintarvikkeiden saanti. Hintapoliittisen tuen yhtenä tavoitteena oli kuluttajahintojen nousun hillitseminen. Yleisesti elintarvikkeiden laatua on pidetty Suomessa kansainvälisesti vertailtaessa hyvänä. Harjoitetun maatalous- ja kauppapolitiikan merkittävimmät haitat lienevätkin liittyneet vahvaan tuotantosuojaan sekä sen valinnanvapautta ja tarjolla olevaa tuotevalikoimaa rajoittavaan vaikutukseen. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 18.)

Myös koko EU:n tasolla tarkasteltuna voidaan elintarvikehuoltoa pitää turvattuna keskeisten elintarvikkeiden osalta sekä kohtuullisia kuluttajahintoja taattuna. Euroopan unionin sisäisen eli jäsenvaltioiden maatalous- ja elintarvikekaupan voimakas kasvu on lisännyt kuluttajien valintamahdollisuuksia, mutta toisaalta yhteinen tuontisuoja suhteessa kolmansiin maihin on niitä rajoittanut. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 22.)

Euroopan unionin maatalouspolitiikan vaikutuksen alaisia ovat myös maatalouden tuottavuuden lisääminen ja maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen. Maa-

talouden tuottavuuden lisäämisellä on EU:ssa pyritty maatalouden kansainvälisen kilpailu-kyvyn parantamiseen ja tukitarpeen pitämiseen kohtuullisena. Niin EU-maissa kuin Suomessakin on tutkimusten mukaan maatalouden tuotantopanosten käytön rakenne on muuttunut huomattavasti: työpanos on vähentynyt, mutta samalla muilta toimialoilta ostettujen tuotanto- ja pääomapanosten määrä on kasvanut. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 20.) Näin on vakautettu EU:n sisämarkkinoita.

Kuten Suomessakin, maatalousväestön tulotason kehityksessä maatalouden tukijärjestelmillä ja maatalouden ulkopuolisilla tuloilla on ollut EU-maissa suuri merkitys, joka on taannut maatalousväestölle kohtuullisen elintason (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 21).

Maaseudun työllisyyden ja perusasutuksen säilyttäminen on myös yksi maatalouspolitiikan tavoite ja vaikutus. Tavoitteeseen ei ihan päästy, kun Suomessa ei kyetty säilyttämään maaseudun asutusta kaikilla alueilla. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 21.)

Näiden lisäksi Suomella on ympäristötavoitteita. Suomen maataloudessa viljelymenetelmät ovat samankaltaisia kuin muuallakin kehittyneissä teollisuusmaissa. Kasvinsuojeluaineita sekä väkilannoitteita käytettiin Suomessa ennen liittymistä selvästi vähemmän kuin esimerkiksi ennen Suomea EU:iin liittyneissä jäsenmaissa. Maatalouden hajakuormitus on kuitenkin moniin muihin maihin verrattuna ongelmallisempaa vesistöjen suuren määrän vuoksi. Kriittisesti arvioituna maatalouden ympäristötavoitteet tulivat kuitenkin varsin myöhään maatalouden tuotantoteknologian kehitykseen nähden. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 20.)

Unionitasolla on paljon yhteisestä budjetista käytetty markkinoiden vakauttamiseen eli varastoinnin ja ylituotannon aiheuttamiin menoihin. Markkinamuutosten aiheuttamat hintavaihtelut maataloudessa yhdessä sääolojen, kansantalouden muiden vaihteluiden yms. kanssa johtaneet siihen, että maataloustulot ovat vaihdelleet vuosittain enemmän kuin muut tulot. (Kuhmonen & Aaltonen, 1997, 22.) Esimerkiksi Suomessa vuosina 1995 – 2007 maataloustulo on ollut 16 076e – 28 155e/vuosi. Vastaavat luvut EU:lle ovat 10 934e – 21 796 e/vuosi. (MTT Taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitolukokset)

Maatalouselinkeinon erityisluonteen huomioon ottaminen on tullut sitä tärkeämmäksi mitä enemmän maita unionissa on jäsenenä. Yhteiskunnallinen rakenne sekä alueelliset rakenne-

ja luonnonolosuhde-erot ovat otettu huomioon esimerkiksi vuoristoisten ja epäedullisten alueiden tukijärjestelmän kautta. Maatalouselinkeinon erityisluonteesta ja alueellisista olosuhteista aiheutuvat maatalouspolitiikan keinojen käyttötarpeet ovat jätetty pääasiassa jäsenvaltioiden toteutus- ja rahoitusvastuulle, kuten Suomikin maksaa kaksi kolmasosaa Suomessa jaettavasta luonnonhaittatuesta. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 23.)

EU:n suurimmat sopeuttamistoimenpiteet ovat olleet uusien jäsenvaltioiden maatalouden sopeuttaminen yhteiseen järjestelmään siirtymäkausilla. Samalla tavalla kuin Suomen piti sopeuttaa kaikki toimet jäseneksi liityttyessä vain viiden vuoden siirtymäkaudella, verrattuna esimerkiksi Espanjan ja Portugalin 10 vuoden siirtymäkauteen. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 23.)

Maatalouden ja muun kansantalouden keskinäisen riippuvuuden huomioon ottaminen on ollut myös yksi maatalouspolitiikan vaikutuksista Euroopan unionissa. On pyritty siihen, että muutosten aiheuttamat tulonmenetykset olisi kohtuullisessa määrin aina korvattu tuottajille. Välillä maataloutta on jouduttu sopeuttamaan kansantalouden hyötynäkökulmasta niin EU:ssa kuin Suomessakin. Kansainväliset kauppasopimukset GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ja WTO (World Trade Organization), ympäristöongelmat ja ilmanmuutosten uhka ovat toisaalta pitäneet maatalouspolitiikan merkittävänä osana yhteiskuntapolitiikkaa. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 24)

3 JÄSENYYSNEUVOTTELUT SUOMEN JA EUROOPAN UNIONIN VÄLILLÄ

Integraationeuvottelut lähtivät käyntiin helmikuussa 1992 Suomen hakemuksella päästä EU:n jäseneksi. Euroopan unionin komission mukaan liittyminen olisi suuri haaste Suomen maataloudelle, koska se tuli johtamaan alempiin hintoihin ja matalampaan tukitasoon sekä lisääntyvään kilpailuun. Seuraavana vuonna lainsäädännöistä neuvoteltiin ja niitä yhtenäistettiin.

Suomi laati hakiessaan jäsenyyttä positiopaperin EU:lle, jossa määriteltiin Suomen vaatimukset muun muassa maatalouden osalta. Paperissa vaadittiin, että epäedullisten luonnonolojen aiheuttama haitta tuli ottaa huomioon ja maksaa sen tähden ns. pohjoista

tukea sekä pelto-pinta-alan että kotieläinten määrän mukaan. Tukea tavoiteltiin maksettavaksi viidellä tukialueella pinta-alalisän aluejakoa noudattaen. Lisäksi haluttiin myös saada lupa maksaa kansallista hintapoliittista tukea maidolle ja naudanjä ja lampaanlihalle kahdella pohjoisimmalla tukialueella. Tukilaskelmat tehtiin siten, että ne säilyttivät tulo-tason ennallaan. Myös tavoiteltiin tarpeeksi isoa maito- sekä kotieläinkiintiötä, CAP-reformin mukaista viljan hinnanalennuskorvaukseen oikeuttavaa viljan perusalaa (hehtaareissa) ja kiintiötä sokerijuurikkaalle. (Kettunen & Niemi 1994, 15.)

Liittymissopimuksissa yleistä on myös pykälä siirtymäkauden tuista, joita voidaan maksaa viiden vuoden ajan. Tuen on oltava alueittaista ja alenevaa. EU:n normaalit tuet on otettava huomioon kansallisen tuen tasoa määriteltäessä. Komission on hyväksyttävä tuen antaminen, lähtötaso ja alenemisaikataulu ennen kuin sitä saa alkaa maksaa. (Kettunen & Niemi 1994, 17.)

Siirtymäkauden koskevien järjestelyjen osalta perusteltuina käytettiin koko elintarvikeketjua kohtaavien muutosten suuruutta. Neuvottelutavoitteet voi jakaa esimerkiksi 1) maatalouselinkeinon jatkuvuuden turvaaviin tavoitteisiin, 2) tuotanto-oikeuksia koskeviin tavoitteisiin, 3) yhteisen maatalousjärjestelmän soveltamistapaa koskeviin tavoitteisiin ja 4) muihin tavoitteisiin kuten eläin- ja kasvitautikysymykset, tai kansainväliset sopimukset. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 26.)

Neuvotteluissa sovittiin CAP-reformin mukaiseen hehtaaritukeen oikeutettavaksi viljalaksi 1,6 miljoonaa hehtaaria, joka oli isompi kuin vilja-ala ennen liittymistä. Lisäksi päätettiin siitä, että kauran vientiin voitiin käyttää vientitukea, mikä ei aikaisemmin ollut mahdollista. Ohratärkkelyksen tuotantoon saatiin käyttää tukea 50 000 tonniin saakka. Sokerikiintiö oli neuvottelujen jälkeen suurin piirtein sama kuin ennen liittymistä. Sokeria sai tuoda 40 000 tonnia, koska Suomen tuotanto vastasi vain 60 – 70 prosenttia kulutuksesta. Maitokiintiön, joka alun perin laitettiin vuonna 1986 rajoittamaan ylituotantoa, suuruudeksi sovittiin 2342 miljoonaa kiloa. (Kettunen & Niemi 1994, 18-19.)

Sonnipalkkiokiintiöksi sovittiin 250 000 eläintä eli määrä pysyi samana kuin ennen liittymistä EU:iin. Palkkio maksetaan kaksi kertaa eläimen elinaikana, 10 ja 22 kuukauden ikäisenä, mutta Suomessa kasvattamiskannattavuuden takia yleensä vain kerran. Tuen saa, jos on alle kaksi eläinyksikköä eläimiä viljeltyä rehuhehtaaria kohti. (Kettunen & Niemi

1994, 19.)

Emolehmäpalkkiokiintiö pysyi 55 000 eläimessä ja uuhipalkkiokiintiö lampaiden vähäisyyden takia 80 000. Suomi sai luvan tuottaa hieman yli oman tarpeensa sianlihaa ja kananmunia, koska niiden tuotantoa ei säädellä EU:ssa. Ulkomaiselta kilpailulta suojautettiin kuitenkin tuontimaksujärjestelmän avulla ja investointitukea ei annettu tuotannon laajentamiseksi. (Kettunen & Niemi 1994, 19.)

Neuvotteluiden tuloksena 85 prosenttia viljelyalasta, eli noin 1,9 miljoonaa hehtaaria, tuli kuulumaan LFA:n vuoristotuen piiriin. 62. leveyspiirin yläpuolella oleville tiloille sai maksaa pitkäaikaista niin sanottua pohjoista kansallista tukea. Tuki oli sidottava pinta-alaan tai kotieläinmääriin sekä kiinteisiin tuotantokattoihin ja se ei saanut kasvattaa tuotantoa tai sen intensiteettiä. (Kettunen & Niemi 1994, 20.)

Liittymissopimuksessa määriteltiin myös ympäristötuki, jota Euroopan unioni maksoi ensimmäisin vuosina vajaa 161 miljoonaa euroa vuodessa, nyt vuonna 2009 summa on 85 miljoonaa euroa. Suomen osuus tuen maksajana on kasvanut, kun EU:n osuus on vähentynyt noin 50 prosentista 28 prosenttiin. (Kettunen & Niemi 1994, 20.)

Suomi sai sopimuksen mukaan käyttää kansallista tukea 62. leveyspiirin pohjoispuolella ja ainakin siirtymävaiheen aikana koko maassa. Liittymissopimuksessa ei suoranaisesti määritetä tuen suuruutta, mutta sen ylärajana oli aikaisemmin maksettu tuki. Tukea ei saanut liittää tulevaan tuotantoon eikä tuki saanut lisätä tuotantoa tai tukimäärää (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 34). Suomessa oli käytössä hyvin yksityiskohtainen aluetuki, jota maksettiin lisähintana tuoteyksikköä kohti ja se kasvoi pohjoiseen mentäessä. (Kettunen & Niemi 1994, 21.)

Tuki voitiin erilaistaa alueittain ja sen tuli erityisesti säilyttää perinteitä, alueen ilmasto-olosuhteisiin soveltuvaa alkutuotantoa ja jalostustoimintaa, parantaa rakennetta, edistää kyseessä olevien tuotteiden käyttöä ja varmistaa ympäristönsuojelu- ja maaseudun säilyttämisenäkökohtien toteutuminen (art. 142.3, ref. Kuhmonen & Aaltonen 1997, 34–35.) Kaikki edellä mainitut EU:n rahoittamat tuet ovat niin sanottuja suorita tukia eli ne eivät ole tuotantoon tai kotieläinmäärään sidottuja.

Toki jäljelle jäi myös muutama ongelmakohta. Komissio ei heti hyväksynyt vakavien vaikeuksien tukea (artikla 141) vaan se pantiin täytäntöön vasta vuonna 1997. Suomi aavisti tämän ja muutti muita tukia, niin että vastaava määrä saatiin muiden tukien kautta maksettua viljelijöille ennen hyväksyttävää päätöstä. Samoin viivästyivät muiden yksittäisten tukien päätökset, muun muassa rakenne- ja investointituista. Esimerkiksi investointitukia ei säädösten hyväksymisviiveen takia myönnetty vuonna 1995 lainkaan ja sen takia ”menetettiin” rakennetukien osalta yksi vuosi (Kuhmonen 1998, 22).

4 SUOMI EUROOPAN UNIONIIN LIITTYMISEN JÄLKEEN

4.1 Euroopan unionin maatalouspolitiikka

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka CAP (common agricultural policy) on Euroopan unionin maataloustukijärjestelmä. Sitä alettiin luoda 1950-luvulla, mutta käytännössä se alkoi toimia 1960-luvulla. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena oli turvata viljelijöille kohtuullinen elintaso, tarjota kuluttajille kohtuuhintaisia, korkealaatuisia elintarvikkeita ja säilyttää EU:n maaseutuperintö. Maatalouspolitiikka on EU:n politiikoista kaikkein kattavin. CAP:n vuosittainen budjetti on noin 50 miljardia euroa, mikä on noin 40–50 prosenttia koko Euroopan unionin budjetista. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan CAP:n periaatteet ja tavoitteet määriteltiin vuonna 1957 Rooman sopimuksen 39. artiklassa. Vuonna 1993 alettiin soveltaa yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta. Tavoitteena oli ylituotannon ja sen myötä EU:n tukimenojen vähentäminen pitkällä aikajänteellä. (Latukka ym. 1994, 7.)

Vuonna 1999 sovittu Agenda-reformi ei lähtenyt näitä tavoitteita muuttamaan. Vuonna 1957 Stresan konferenssissa Italiassa sovittiin yhteisten hinta- ja markkinajärjestelmien periaatteista. CAP:n tavoitteet ja peruseriaatteet ovat tuottavuuden parantaminen ja sen kautta maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen, elintarvikemarkkinoiden vakauttaminen, elintarvikehuollon turvaaminen sekä kohtuullisten elintarvikehintojen varmistaminen kuluttajille. Yhteiset periaatteet ovat yhteiset sisämarkkinat, yhteisöpreferenssi ja yhteisrahoitus EU:n budjetin kautta. (Lehto & Lehto, 2007.) Yhteiseen

maatalouspolitiikkaan sisältyy myös periaate yhteisöpreferenssistä eli EU:n omien tuotteiden asettamisesta etusijalle maataloustuotekaupassa ja yhteinen rahoitusvastuu maatalouspolitiikan kustannuksista (VTT, julkaisu 5 1992, 25.)

4.2 Suomen ja EU:n maatalouspolitiikan vertailu

Suomen ja EU:n maatalouspolitiikat olivat peruseriaatteiltaan suhteellisen samanlaiset. Ulkomainen kilpailu on ollut estetty tehokkaan tuontisuojan avulla ja maataloustuotannon ylijäämien vientiä on tuettu subventioiden avulla. Maatalous on ollut voimakkaasti suojattu talouden sektori. (Kettunen & Niemi 1994, 13.)

Suomen maatalouspolitiikan päätavoitteet ennen liittymistä olivat omavaraisuus elintarvikkeiden suhteen, maanviljelijöiden tulotason turvaaminen ja kehittäminen pitäen samalla elintarvikkeiden hinnat kohtuullisella tasolla, maatalouden rakenteen kehittäminen sekä maaseudun asutuksen säilyttäminen. Ne olivat lähes samat mitä EU:ssa, vain painotukset olivat erilaiset. (Kettunen & Niemi 1994, 13.)

Suomessa tuottajahinnoista oli määrätty maataloustulolaisissa, koska hintapolitiikka oli iso osa maatalouspolitiikkaa. Tärkeimmille tuotteille oli asetettu tavoitehinnat ja markkinoimismaksuilla, tulleilla ja vientisubventioiden avulla säädeltiin vientiä ja tuontia. Kansainvälisesti verrattuna Suomen tuottajahinnat olivat ennen liittymistä hyvin korkeat, koska viljelijöille korvattiin täydellisesti tuotantopanosten hintojen noususta johtuneet kustannusten nousut. (Kettunen & Niemi 1994, 13-14.)

Päätuotteiden tuotanto ylitti ennen liittymistä kotimaisen kulutuksen. Ylituotantoa rajoitettiin jo ennen liittymistä. Maidontuotantoa rajoitettiin maitokiintiöillä kuten EU:ssakin ja viljanviljelyä kesannoinnilla samoin kuin EU:ssa. Ylituotannon viemiseksi kerättiin viljelijöiltä markkinoimismaksuja sekä lannoite- ja rehuveroja, jotka poistuivat integraation myötä. Euroopan unionissa maataloustuotanto on vahvasti säänneltyä. (Kettunen & Niemi 1994, 14.)

4.3 Tukijärjestelmä Euroopan unionin jäsenenä

Suomen maatalouden EU:n jäsenyyden saama tuki muodostuu kahdesta pääosasta: yhteisen maatalouspolitiikan säännösten perusteella maksettavasta tuesta sekä Suomen omista varoista maksettavasta kansallisesta tuesta (Mäkitie 1996, 52).

Kuhmonen & Aaltonen (1997, 62) toteavat, että Suomen maatalouden tukijärjestelmä oli todennäköisesti EU-jäsenyyden alettua maailman monimutkaisin. Vuonna 1995 maataloustulosta oli yli 100 prosenttia budjettitukea. Tukiriippuvuus johtui siitä, että uudet markkinahinnat kattoivat vain osan Suomen maatalouden tuotantokustannuksista. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 62.)

Tukijärjestelmä perustui tilatason tukitarpeeseen arvioitujen myyntitulo-, kustannus- ja tukimuutosten jälkeen (Kuhmonen 1998, 20). Euroopan unionissa ei ole hyväksyttävää maksaa hintatukea, koska tukea ei saa sitoa tuotantomääriin niin kuin Suomessa ennen liittymistä tehtiin. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaan tukea saa suoraan tulotukena, jolloin se perustuu peltoalaan ja kotieläinten lukumääriin.

Euroopan unionin alueella noudatetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa CAP. Myös Suomi alkoi noudattaa sitä jäsenyytensä myötä, jonka seurauksena maatalouden tuotantotuet, joista mainitsin edellisessä kappaleessa, poistuvat pohjoista tukea lukuun ottamatta vuoteen 2000 mennessä (Mäkitie 1996, 52). Kaikille jäsenmaille yhteisen maataloustuen CAP lisäksi Suomessa on käytössä investointeja helpottava investointituki, vuoristoisten alueiden LFA-tuki eli epäedullisten alueiden tuki sekä ympäristötuki. Lisäksi Suomessa on käytössä kansallinen tukipaketti, joka täyttää sitä eroa, mikä syntyy EU-tuen ja ennen EU:ta saadun tuen välille. (Myhrman & Heikkilä 1996, 15.) EU maksaa CAP-tuen kokonaisuudessaan, ympäristötuesta se maksaa noin puolet ja luonnonhaittatuesta noin kolmanneksen. EU-tuet maksetaan kaikissa jäsenmaissa samojen perussääntöjen mukaisesti. (MMM, Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus, 2009.)

Tämän lisäksi maksettiin kansalliseen tukipakettiin kuuluvaa siirtymäkauden tukea viiden ensimmäisen jäsenyydivuoden ajan. Se maksettiin pääosin kansallisista varoista ja rahoitettiin osin Euroopan unionin kassasta jäsenmaksun palautuksina. Sen tarkoituksena oli pehmentää maatilojen sopeutumista EU-hintatasoon ja korvata osittain viiveellä

alentuneita kustannuksia. (Myhrman & Heikkilä 1996,15) Suomessa kansallisilla toimilla on muita EU-maita suurempi merkitys, koska tuotantokustannukset ovat korkeammat ja edellytykset alkutuotannolle huonommat, kuin muissa EU-maissa. (Laurila 2004, 367, ref. Mattila 2008, 3.)

Jäsenyyssratkaisu lisäsi uusien toimeentulolähteiden tarvetta myös Suomessa. Maaseudun elinkeinorakennetta voidaan kehittää osittain EU:n maaseutualueiden (5b) sekä harvaan asuttujen alueiden (6) tuilla sekä työllistämiseen tähtäävillä kehittämistavoitteiden 3 ja 4 mukaisilla tuilla. (Mäkitie 1996, 52.)

4.3.1 CAP-reformituki

CAP-reformin eli EU:n maatalouspolitiikan uudistuksen mukaista tukea maksettiin pelto-
viljelylle ja kotieläintuotannolle. Peltoviljelyn tukena maksettiin viljan hinnanalennus- ja kesantokorvausta sekä öljykasvien ja valkuaiskasvien hehtaaritukea. Viljan hinnanalennukseen liittyi kiinteästi kesantovelvoite, eli peltoa ei saanut viljellä tietyssä vuonna. Viljelijän tuli kesannoida 15 prosenttia vilja-alastaan, mikäli laskennallinen viljasato ylittää 92 tonnia. Kesantoala, jolle kesantopalkkiota maksetaan, on korkeintaan 33 prosenttia perus-
alasta. Viljasato lasketaan alueellisen keskisadon mukaan vilja-, öljykasvi- ja hernealan perusteella. (Myhrman & Heikkilä 1996, 15.)

Reformin mukaista kotieläintuotannon tukea maksetaan sonneille, emolehmille ja uuhille kansallisen kiintiön mukaiselle määrälle ja sitä maksetaan enintään kahdelle nautayksikölle (ny) nurmirehuhuhtaaria kohti. Lisätukea sai, jos oli alhainen suhde nautayksikön ja nurmirehuhuhtaarien välillä ja emolehmille maksettiin kansallista lisää, joka oli EU:n osarahoittama. (Myhrman & Heikkilä 1996, 15.)

4.3.2 LFA-tuki

Euroopan unioni hyväksyi neuvotteluissaan 85 prosenttia peltoalastamme Euroopan unionin epäedullisten alueiden piiriin, joka tarkoittaa sitä, että siitä saa erikseen tukea, koska alueella voi olla vaikeampaa viljellä. Samaan kuuluvat vuoristoiset alueet Euroopassa. Se 15 prosenttia Suomen peltoalasta, joka jää tuen ulkopuolella, muodostaa tuki-
alueen A. EU maksaa tuesta kolmasosan ja Suomi komission luvalla loput.

LFA- tukea, eli Less Favoured Areas-tukea, maksetaan hehtaarien tai kotieläinyksiköiden mukaan. Tuki on porrastettu niin, että 60 yksikköön asti sitä maksetaan täysimääräisenä ja sen ylittävältä osalta 120 yksikköön asti 50 prosentilla alennettuna. Tukeen oikeutettavien yksiköiden yläraja määräytyi kaudella 1995–1999 tilan peltoalan perusteella. Jos nautayksiköiden määrä oli peltoalaa pienempi, viljelijä sai tukea myös peltoalalta, jota ei käytetty nautakarjan rehujen tuotantoon. (Myhrman & Heikkilä 1996,16) Vuosina 2000–2006 tuki maksettiin ainoastaan viljelijän hallinnassa olevan peltoalan perusteella (Laurila 2009, 369, ref. Mattila 2008, 4).

Luonnonhaittakorvauksella edistetään LFA-alueiden maatalouden harjoittamista. Epäsuotuisten alueiden maatalouden tukijärjestelmän tavoitteena on turvata maatalouselinkeinon jatkuvuus ja siten säilyttää maaseutu asuttuna sekä maaseudun kulttuurimaisema hoidettuna maatalouden harjoittamisen kannalta epäsuotuisilla alueilla. (Mäkitie 1996, 54.)

4.3.3 Ympäristötuki

Ympäristötuen keskeisinä tavoitteina ovat maatalouden aiheuttaman vesistökuormituksen vähentäminen ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että mahdollisimman moni viljelijä sitoutuisi ympäristötukijärjestelmään. Ympäristötukijärjestelmään on kaudella 2007–2013 sitoutunut 90 % viljelijöistä ja 95 % peltoalasta. Ympäristötukijärjestelmä muodostuu ympäristötuen perustoimenpiteistä ja tilakohtaisesti valittavista lisätoimenpiteistä sekä erityistuesta. Ympäristötuki on korvausta ympäristötuen saannin ehtona olevien toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvista lisäkustannuksista ja tulonmenetyksistä. (MMM, Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus, 2009.)

Ympäristöongelmien riskin aiheuttavat kasvinsuojeluaineet ja raskas koneistus tiivistää maata alentaen sen tuotantokykyä. Sen takia otettiin käyttöön ympäristöohjelma vuonna 1992. EU-jäsenyyden alusta maatalouden ympäristönohjaus tehostui Suomessa, vaikka sitä oli harjoitettu jo ennen unioniin liittymistä. Ensimmäinen ohjelma suunniteltiin kaudeksi 1995 – 1999, toinen 2000 – 2006 ja kolmas kuten jo edellisessä kappaleessa mainitsin,

2007- 2013. Ohjelmien sisällöt ovat olleet suhteellisen samanlaisia. Ympäristötoimenpiteiden päätarkoituksena on ollut maatalouden fosfori- ja typpihuuhtoutumien minimoiminen. (Laurila 2004, 370., ref. Mattila 2008, 4.)

Ympäristötukea maksetaan peltoalan perusteella koko maahan. Puolet summasta tulee kansallisesta budjetista ja puolet EU:n maatalouden ohjaus- ja takuurahasto EAGGF:n (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) takuosastosta. Se on korkein porrastusten takia Etelä-Suomessa, joka on LFA-tuen ulkopuolella. Tukea ei makseta yli 65-vuotiaille viljelijöille. Viljelykasvit määrittelevät tuen määrän. Kasveille, jotka saavat jo peltoviljelytukea, on ympäristötuen määrä pienempi. (Myhran & Heikkilä 1996, 16.)

Viljelijät tekevät valtion kanssa yleensä viiden vuoden sopimuksen, jossa sovitaan tilalla tehtävät ympäristötoimenpiteet. Viljelijän tulee laatia ympäristöohjelma ja perustaa monivuotisen kasvillisuuden peittämät suojakaistat lohkoille, jotka rajoittuvat vesistöihin. Osan pelloista tulee olla kasvillisuuden peittämiä myös kasvukauden ulkopuolella, jolloin ravinnehuuhtoumia saadaan vähennetyksi. (Laurila 2004, 371., ref. Mattila 2008, 5.)

Perustuen saamisen edellytyksiä ovat maatalon ympäristöohjelma käyttö, lannoittaminen, pientareiden ja suojakaistojen pitäminen ja hoito, peltojen talviaikeisen kasvipeitteen täytöntönpano eli vähintään 30 prosenttia pelloista ei ole käytössä vaan kasvijätteiden peittämää, kasviensuojelu sekä maisemanhoito ja luonnon monimuotoisuuden ylläpito. (MMM, Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus, 2009.)

Erityistukimuotoja ovat luonnonmukainen tuotanto ja siihen siirtyminen, vesistöjen ja pohjavesialueiden suojavyöhykkeiden perustaminen, peltoalueilta tulevien valumavesien käsittely, lannan käytön tehostaminen, maisemanhoito ja luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, maataloustuotannon laajaperäistäminen sekä alkuperäisrotujen kasvattaminen. Nämä tukimuodot edellyttävät usein viljelijältä enemmän toimenpiteitä kuin perustuki. Ne ovat myös yleensä yhteishankkeita, koska niistä aiheutuu suurempia kustannuksia. (MMM, Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus, 2009.)

4.3.4 Kansallinen tuki

Kansallisilla tuilla tarkoitetaan kansallisista varoista maksettavia tukia, joiden tarkoitus on

täydentää EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaista järjestelmää. (Maatalouden viljelijätuet, ref. Mattila 2008, 5-6.) Tukia varten Suomi on jaettu Eteläiseen (A-tukialueeseen)-, Väli (B-tukialueeseen)- ja Pohjois-Suomeen (C-tukialueeseen). B-alue on jaettu kolmeen osa-alueeseen saaristo mukaan lukien ja C-alue viiteen. (Myhrman & Heikkilä 1996, 16.)

Suomen liityttyä Euroopan unioniin neuvoteltiin siitä onko Suomella oikeus maksaa kansallista pohjoista tukea. Päätös antoi luvan maksaa sitä 62. leveyspiirin pohjoispuolelle (C-tukialueille) ja osin myös sen eteläpuolelle (A- ja B-tukialueille) mikäli alue täytti komission kanssa sovitut ehdot tai jos alueelle vallitsi vakavia vaikeuksia. Sen perusteena oli maatalouden toimintakyvyn turvaaminen alueilla C1-C4 (kts. Liite 1). (Myhrman & Heikkilä 1996, 16.)

Pohjoisten alueiden tuki sisältyy jäsenyys sopimuksen artiklaan 142 ja muodostuu pohjoisesta kotieläin- ja hehtaarituesta, erikoiskasvituesta, korotetusta nuorten viljelijöiden tuesta, tuotantotuesta, kasvuhuonetuotannon tuesta, puutarha- ja vihannestuotannon tuesta sekä poro-, vuohi-, ja mehiläistalouden tuesta. Etelä- ja Väli-Suomen alueille mainittuja tukia maksetaan tuotantotukena ja pohjoista hehtaaritukea lukuun ottamatta. Tuet maksetaan eläinyksiköiden, hehtaarien tai tuotettujen määrien perusteella. (Myhrman & Heikkilä 1996, 16.)

Kansalliseen tukeen kuuluu myös vakavien vaikeuksien tuki (artikla 141), eli Etelä-Suomen tuki, jota pitää hakea komissiolta noin joka kolmas vuosi, ensimmäisen kerran sitä jaettiin vuonna 1997. Sitä sai käyttää, mikäli jäsenyyden myötä ilmeni vaikeuksia, joita kansallisilla tai EU-tuilla ei kyetä korjaamaan. Tuesta tuki kuitenkin pysyvä ja sitä jaetaan A- ja B-tukialueilla.

EU-jäsenyyden viitenä ensimmäisenä vuotena Suomi sai EU:n komission mukaan asteittain alenevaa siirtymäkauden tukea (artiklat 138–140). Siihen kuului tuotantotuki, hehtaarituki, kotieläinyksikkötuki, tilakoon mukaan maksettava tuki sekä muut tuet. ”Vuonna 1995 sitä maksettiin niin sanotun lisähintamallin mukaisesti lähes kaikille maataloustuotteille. Vuosina 1996–1999 tuki maksettiin lisähintoina maidolle, tärkkelysperunalle, leipävehnälle, rukiille ja mallasohralle. Muille maataloustuotteille sitä maksettiin vuoden 1995 jälkeen eläinyksikkö- tai hehtaarikohtaisena.” (Mäkitie 1996, 56.)

Kansalliseen tukipakettiin sisältyy myös varastojen arvonalennuskorvaus, joka kasvinviljelytuotteilla karkearehuvarastoja lukuun ottamatta suoritettiin kertakorvauksena todellisen arvonalennuksen perusteella (Mäkitie 1996, 57). Varastokorvauksia maksettiin maataloille kertakorvauksena noin 2,2 miljardia markkaa (eli noin 370 miljoonaa euroa) (Kuhmonen 1998, 22).

4.3.5 Vuoden 2003 EU:n uusi tilatukijärjestelmä

Vuonna 2006 otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2003 sovittu EU:n uusi tilatukijärjestelmä. Suomi sai yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukea vuonna 2007 yhteensä 1306 miljoonaa euroa. Tuki koostui peltokasvien ja kotieläinten ns. CAP- tuesta, epäsuotuisten maatalousalueiden luonnonhaittakorvauksesta (LFA- tuki) ja ympäristötuesta, joista kahdesta jälkimmäisestä EU maksaa reilu 30 prosenttia. CAP- tuet ovat osa yhteisen maatalouspolitiikan markkinajärjestelmän toimintaa ja ne maksetaan kokonaisuudessa EU:n budjetista. Näiden tukien lisäksi maatilat saivat kansallista tukea. Se pitää sisällään pohjoisen tuen, Etelä-Suomen kansallisen tuen, luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan sekä muita kansallisia tukia. (Lehto & Lehto 2007, 6.)

Suomessa otettiin käyttöön vuonna 2006 EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä sovittu tilatukijärjestelmä. Sen kautta maksettiin CAP- tuki, joka jaettiin tuotannosta irrotettuun tilatukeen ja tuotantosidonnaiseen osaan. EU maksaa erityistuet, mutta Suomi maksaa itse noin 60 prosenttia maataloutensa kokonaistuesta eli noin 1,9 miljardia euroa. Se eroaa suuresti muista EU maista. EU:ssa tukivinouma on suuri, 20 prosenttia tiloista saa 80 prosenttia tuista. (Lehto & Lehto 2007, 6.)

4.4 Suomen maatalouden sopeutuminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan

Keskeisimmät muutokset Suomen maataloudessa, joiden erityisesti piti sopeutua toimintaympäristön muutokseen olivat maatalousyrittäjän markkina-aseman muutos ja siihen liittyvä hintaepävarmuuden kasvu, maatalouden markkinahintojen ja eräiden tuotantopanosten hintojen alentuminen, maatalouden tukijärjestelmän muutos,

maataloustulon pienentyminen entisellään jatkavilla tiloilla, sekä maatalouden ohjausjärjestelmän tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus. (Kuhmonen & Aaltonen 1997,60.)

Maatalousyrittäjien markkina-asema elintarvikeketjun osana on muuttunut perusteellisesti EU-jäsenyyden myötä. Ennen jäsenyyttä kuluttajahinta muodostui sovitusta maatalouden tavoitehinnoista lähtien hinnanmääräytymisketjun viimeisenä eränä. Jäsenyyden alettua lähtökohtana on puolestaan tuontakilpailun kautta määräytyvä markkinahinta ja tuottajahinnasta on tullut vaikutusketjun viimeiseksi määräytyvä osa. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 60.)

Maatalousyrittäjän kannalta keskeisin sopeutumispäätös koskee tuotannon jatkamista. Yleinen trendi on tilakoon kasvattaminen ja pienimpien tilojen päättäminen lopettaa. Maatalouden investoijat aloittivat sopeutumisen EU-jäsenyyteen jo 1990-luvun alussa. Tuottajahintojen alenemistietojen heikentämät tulo-odotukset alensivat osaltaan investointeja jo heti vuonna 1991, jonka jälkeen aleneminen jatkui muutaman vuoden. Vasta vuonna 1994 investoinnit kääntyivät nousuun, mutta EU-jäsenyyden aiheuttaman muutoksen suuruus, tulojen alentaminen ja epävarmuus tulevasta tulovirrasta on siten alentanut maatalouden investoinnit alle puoleen vuosikymmenen alun määrästä. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 64–65.)

Epävarmuus heijastui EU-jäsenyyden alettua myös investointien rahoituksessa. Maatalouden investoinneista aiempaa pienempi osa aiottiin rahoittaa uusilla lainoilla sekä tulevilla maataloustuloilla ja entistä suurempi osa säästöillä ja metsätuloilla (Kuhmonen 1995b, 1996b, ref. Kuhmonen & Aaltonen 1997, 66.) Myös maatalouden velat keskittyivät niille tiloille, jotka aikoivat jatkaa maataloustuotannon harjoittamista. Vuoden 1995 lopun maatalouden veloista näiden tilojen osuus oli 93 prosenttia eli suurempi kuin niiden osuus tiloista, joka oli 80 prosenttia. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 66–67.)

Kuhmosen (1998, 59) mukaan, tarkastellessa vain suomalaisia perusmaataloustuotteita, oli EU-jäsenyyden alussa erityisesti viljojen tuotanto kasvanut kesantovelvoitteen pienentyttyä. Myös siipikarjanlihan ja sianlihan tuotanto oli kasvanut voimakkaasti. Sen sijaan kasveista öljykasvien viljely oli vähentynyt ensimmäisen kahden jäsenyysvuoden aikana

verrattuna vuoteen 1990 samoin kuin naudanlihan, lampaanlihan ja hevosenlihan tuotanto. Myös kananmunien tuotanto kääntyi laskuun Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. (Kuhmonen 1998, 59.)

4.5 Suomen maatilojen sopeutuminen EU-jäsenyyteen

Kuhmosen (1998, 46) tutkimuksessa käy ilmi, että ennen EU-jäsenyyttä vuosina 1990–1994 erityisesti metsätalous-, lypsykarjatalous- ja porsastilojen määrä vähentyi keskimääräistä nopeammin. Aikavälillä 1994–1996 keskimääräistä nopeammin vähenivät metsätalous-, kasvihuone-, kananmuna-, lihasika- ja lihanautatilat. Vuosina 1990–1994 yleistyneitä päätuotantosuuntia olivat luonnonmukaiset tilat ja hevos- sekä vuohitilat. Vuosina 1994–1996 samat päätuotantosuunnat jatkuvat, mutta samalla kotieläintilat vähenivät kasvinviljelytiloja nopeammin. Lasku alkoi jo ennen liittymistä valmistelu- vuosien aikana, mutta liittyminen ei vaikuttanut muutoksen suuntaan. (Kuhmonen 1998, 46.)

4.5.1 Makrotason sopeutuminen

Euroopan unionin jäsenyys merkitsi sekä hintojen että tukijärjestelmän muutosta. Suomen maatalouden tuki muodostui EU:n sekä kansallisista tuista. Kansallista tukipakettia suunniteltaessa lähdettiin siitä, että tiloille jäi tietty omakohtainen sopeutumistarve (Niemi ym. 1995, 127, ref. Sipiläinen & Ryhänen & Ylätaalo & Haggrén & Seppälä 1998, 23). Siirtymäkauden aikana tuet alenivat 5,15 miljardia markkaa (noin 975 miljoonaa euroa). Tämä jäi katettavaksi kustannusten alenemisella ja rakennekehityksen tuomilla kustannussäästöillä. EU-jäsenyyden alussa hallitus leikkasi budjettisäästöjen yhteydessä maatalouden kansallista tukea 750 miljoonalla markalla (noin 142 miljoonalla eurolla) periaatepäätöksen mukaisesta tasosta (MMM 1996, 121, ref. Sipiläinen ym. 1998, 23). EU:n itälaajentuminen ja WTO-neuvottelut vaikuttivat yhteiseen maatalouspolitiikkaan. (Sipiläinen ym. 1998, 23.)

Suomalaisessa maataloudessa muutos- ja sopeutumispaineet olivat suuret. Ne jatkuivat liittymisen jälkeen edelleen alenevien tukien ja CAP:n uudistusten myötä. Sopeutumisen ja maataloustuotannon jatkuvuuden kannalta oli oleellista, miten voimakkaan paineen alle joutuneet yksittäiset maatalousyrittäjät kykenivät säilyttämään tuotannon kannattavuuden

muutosprosessin aikana, sekä sopeutumaan hintamuutoksiin ja hallintokoneiston luomaan toimintaympäristöön ja sen muutoksiin. Maatalouden rakennekehityksen edistäminen nähtiin keskeiseksi keinoksi parantaa suomalaisten maatalojen kannattavuutta ja sopeutusta EU-jäsenyyteen. (Sipiläinen ym. 1998, 23–24.)

EU-sopeutumisen epäedulliset vaikutukset ohjautuivat alueille, joiden talouden kehitys oli jo entuudestaan keskimääräistä heikompi. Alueellisessa sopeutumisessa keskeisessä asemassa oli maatalouden ulkopuolisten töiden saatavuus. Maaseutualueiden korkea työttömyys hidasti sopeutumista. Siksi on tärkeää, että maatalous säilyy näillä alueilla. (Sipiläinen ym. 1998, 156–157.)

4.5.2 Yritystason sopeutuminen

Maatalousyrittäjän keskeisin pitkän aikavälin tavoite on tuotannon kannattavuuden säilyttäminen. Markkinat ja hallinnon tekemät päätökset asettavat raamit maatalousyrittäjän toiminnalle. Hintataso määräytyy panos- ja tuotemarkkinoilla tai hallinnollisten interventiohintojen kautta. Maatalousyrittäjä vaikuttaa päätöksillään tavoitteidensa toteutumiseen. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan soveltaminen Suomen tuotanto-oloissa on vaikeuttanut suomalaisten maatalousyrittäjien päätöksentekoa. Virheellisen tiedon varassa tehty päätös voi aiheuttaa suuria taloudellisia menetyksiä. Epätäydellinen tai puuttuva informaatio voi viivästyttää tai lykätä investointipäätöksiä (Harsh ym. 1981, ref. Sipiläinen 1998, 28). Esimerkkinä tästä voi mainita investointien romahtamisen Suomessa EU-neuvottelujen aikana ja kahtena ensimmäisenä EU-jäsenyysvuonna, koska investointituki-päätöstä ei tehty. (Sipiläinen 1998, 26–28.)

4.6 Suomen maatalouden ja -alueiden asema EU:n jäsenenä

Suomen maatalous ja maaseutu poikkesivat liittymisen aikaan silloisista vanhoista EU:n jäsenmaista merkittävästi useiden tekijöiden suhteen. Näihin erityispiirteisiin perustuivat myös ne erityisratkaisut, joita liittymisneuvotteluissa haettiin ja saatiin, muun muassa ilmasto, asutusrakenne sekä tilarakenne. Luonnollisesti tilanne vaihtelee alueittain sekä Suomen sisällä että muissa EU-maissa. Kuhmonen (1998, 81) tiivistää Suomen erityis-

piirteistä johtuvan maatalouselinkeinon erityisongelman seuraavasti: Suomen maatalouden tulisi 1) likimain Välimeren maiden tilarakenteella ja 2) Alppiseutujen ilmasto-olosuhteissa toimien 3) kilpailla vapailla sisämarkkinoilla EU:n kilpailukykyisimpien jäsenvaltioiden tuotantorakenteella 4) ilman laajojen kotimarkkinoiden tuomia tuotantokustannuksia. (Kuhmonen 1998, 81.)

Kuhmonen (1998, 81) selvitti tutkimuksessaan, että Suomen osuus Euroopan unionin pinta-alasta ja metsäalasta on merkittävästi väestöosuutta suurempi. Lisäksi Suomi on EU:n mittakaavassa varsin merkittävä kauran tuottaja. Liittymisen jälkeen Suomessa oli erittäin paljon 20–30 hehtaarin tiloja, mutta nyt yleinen tilakoko on kasvanut siitä huomattavasti. (Kuhmonen 1998, 81.)

Suomen alueet olivat Euroopan unioniin liittymisen jälkeenkin varsin maatalousvaltaisia. Valtaosa pohjoisesta tukialueesta kuului ennen jäsenmaaksi liittymistä alueeseen, missä alkutuotannon osuus työllisistä oli EU:n korkein. Yhtä korkea työllisyys oli myös alueilla Irlannissa, Espanjassa, Etelä-Italiassa ja Kreikassa. Työllisyysprosentti alkutuotannossa aleni mitä etelämpään Suomessa meni. Alkutuotannon työllisten määrä väheni kuitenkin Suomen alueilla liittymisen aikaan ja sen jälkeen. Kuhmonen (1998, 86) tutkimuksesta käy ilmi, että itäinen Suomi kuului nopeimmin alenemisen neljännekseen EU:n alueista (kun mukana oli 465 aluetta). Pohjanmaalla ja Pohjois-Suomessa tahti oli hieman hitaampi ja etelässä hitain. Olennaista oli että alueiden elinvoimaisuuden kannalta, että vähentyneitä alkutuotannon työpaikkoja onnistuttu korvaamaan muiden toimialojen lisääntyneillä työpaikoilla. (Kuhmonen 1998, 86.)

4.7 Suomen ja EU:n markkinoiden integroituminen

Maatalouden tuontisuoja mahdollisti ennen EU-jäsenyyttä niin sanotun korkeahintalinjan harjoittamisen maataloustuotteissa. Maataloustuotteiden kotimainen tuottajahintataso reagoi vain vähän kansainvälisiin hintoihin ja se ylitti huomattavasti EU-maiden hintatason. OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) tutkimuksen mukaan maitotuotteiden, viljan ja lihan tuottajahinnat olivat EU:ssa keskimäärin noin 35 prosenttia alemmat kuin vastaavien tuotteiden tuottajahinnat Suomessa ennen liittymistä

(Myhrman ja Heikkilä 1996). Suomessa maataloustuottaja tiesi, mikä hinta tuotteesta saadaan riippumatta sen kysynnästä markkinoilla, sillä rajasuoja takasi elintarviketeollisuuden pitäytymisen kotoperäisen maatalousraaka-aineen käytössä maataloustulolaisissa sovituilla hinnoilla. (Puurunen 1998, 122.)

Euroopan unionissa maataloustuotteiden hintamekanismi perustui Suomen liittyessä jäseneksi ministerineuvoston asettamiin hallinnollisiin hintoihin: tavoitehintaan, interventiohintaan sekä kynnyshintaan. GATT-sopimus vaati tosin EU:ia luopumaan kynnys- ja sulkuhintojen perusteella määräytyvistä muuttuvien tuontimaksujen käytöstä. Rajasuojiksi saivat jäädä vain tullit, joiden oli myös määrä alentua vuoteen 2000 mennessä. (Puurunen 1998, 122.)

Maataloustuotteiden ja tuotannossa tarvittavien tuotantopanosten vertailu unionin jäsenmaiden välillä muuttuu valuuttakurssien muutosten mukana. Yhteismarkkinoista riippumatta hinnat vaihtelivat paljon eri maissa ennen kuin osa jäsenmaista astui Euroopan unionin yhteiseen talous- ja rahaliittoon, EMU:un. Tuottajahintojen vaihtelua aiheuttivat valuuttakurssimuutosten lisäksi muun muassa kansalliset määräykset sekä tuotannon rajoitustoimet (Kola ym. 1991). Eniten vaihtelua syntyi maidon ja kananmunan hinnoissa.

Kola (1993, ref. Puurunen 1998, 123.) toteaa Suomessa ennen EU-jäsenyyttä harjoitetun maatalouspolitiikan ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan CAP:n yleisperiaatteiltaan varsin yhteneväisiksi. Molemmilla oli samoja keskeisiä tavoitteita. CAP:n keskeinen tavoite maatalouden tuottavuuden parantaminen puuttui Suomessa aina vuoteen 1994 asti, jolloin se otettiin mukaan, jotta tavoitteet olisivat yhtenäisemmät. Tosin Suomelle keskeistä kansallista omavaraisuustavoitetta ei Euroopan unionissa tunnustettu, vaan EU:n pyrkimys turvata elintarvikkeiden saanti on koko yhteisön laajuinen tavoite. (Puurunen 1998, 123.)

Monista yhteneväisistä päämääristä ja Suomen lainsäädännön jäsenyyttä edeltäneestä uudistamisesta huolimatta Suomen ja EU:n maatalousmarkkinoiden välillä oli liittymishetkellä huomattavia eroja muun muassa hinta- ja tukitasoissa, tuotannon tukijärjestelyissä sekä rajasuojan toteuttamisessa. Suomessa harjoitettu maatalouspolitiikka on ollut varsin tuottajakeskeistä. Markkinoiden ollessa suljetut ulkomaiselta kilpailulta ja kaupankäyn-

niltä, maataloustuotteiden jalostusketjujen päämääräksi muodostui tuotettujen raaka-aineiden hyödyntäminen eikä niinkään kannattavuus ja kilpailu kuten muualla. (Puurunen 1998, 123.)

Euroopan unioniin liittymisen tuomat muutokset pystyi huomaamaan teollisuuden ja kaupan mahdollisuuksissa hankkia raaka-aineita ja lopputuotteita, koska ne olivat olennaisesti runsaammat kuin ennen. Raaka-aineiden tuottajat kohtasivat sisämarkkinoilta tulevan kilpailun ilman suojaa. Jalostusteollisuus ja -kauppa joutuivat alkamaan ottamaan huomioon asiakkaiden ja erityisesti kuluttajien vaatimukset ja preferenssit. Näin ollen koko jalostuksen toimintaympäristö muuttui alkutuotelähtöisestä asiakaslähtöisemmäksi. Tuottajien toimintaympäristö muuttui tulonmuodostuksen osalta, kun siirryttiin hintatuista suoriin tukiin. (Puurunen 1998, 123.) Hintamääräytymiseen liittyvän muutoksen hallitseminen sanottiin hintasopeutumisen ohella olevan Suomen maataloustuotannon EU-sopeutumisen suurimpia haasteita (Männistö, Kola ja Hakkala 1997, ref. Puurunen 1998, 123.).

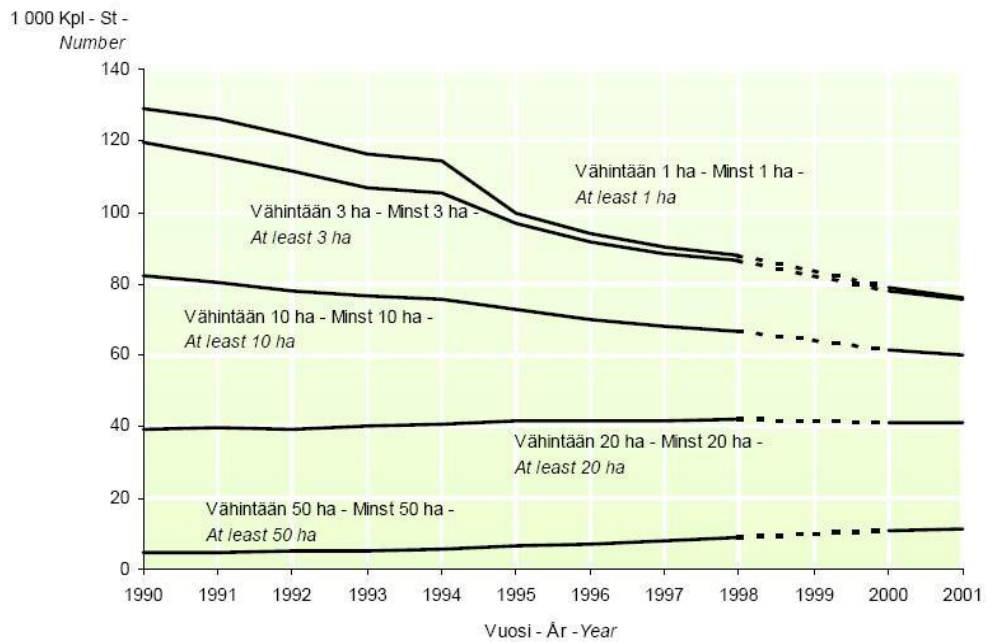
5 RAKENNEMUUTOS

Suomen tilarakenne oli Euroopan unioniin liityttäessä pientilavaltainen, joka vaikeutti Suomen maatalouden sopeutumista siihen. Kolme neljänestä aktiivituloista vuonna 1996 oli alle 30 hehtaarin kokoisia. Pienten tilojen ongelmana olivat tuotettua yksikköä kohti korkeat pääomakustannukset ja menekki. Viime vuosikymmenen aikana tapahtunut rakennemuutos on pääosin johtanut pienten tilojen tuotannosta luopumiseen ja suurimpien tilojen lukumäärän kasvuun. (Puurunen 1998, 9-10.)

Puurusen (1998, 10) selvitysten mukaan tuli tilaluku laskemaan ja että tilakokoaan kasvattavat tilat ovat kooltaan muita selvästi suurempia, kuten edellisessä kappaleessa mainitsin. Erinäisten tutkimusten mukaan arvioitiin tilojen vähenevän ainakin 40 prosentilla vuodesta 1994 vuoteen 2005 mennessä, eli noin 100 000 tilasta noin reilu 60 000 tilaan. (Puurunen 1998, 10.)

Maatilojen lukumäärä peltosuuruusluokittain vuosina 1990 - 2001

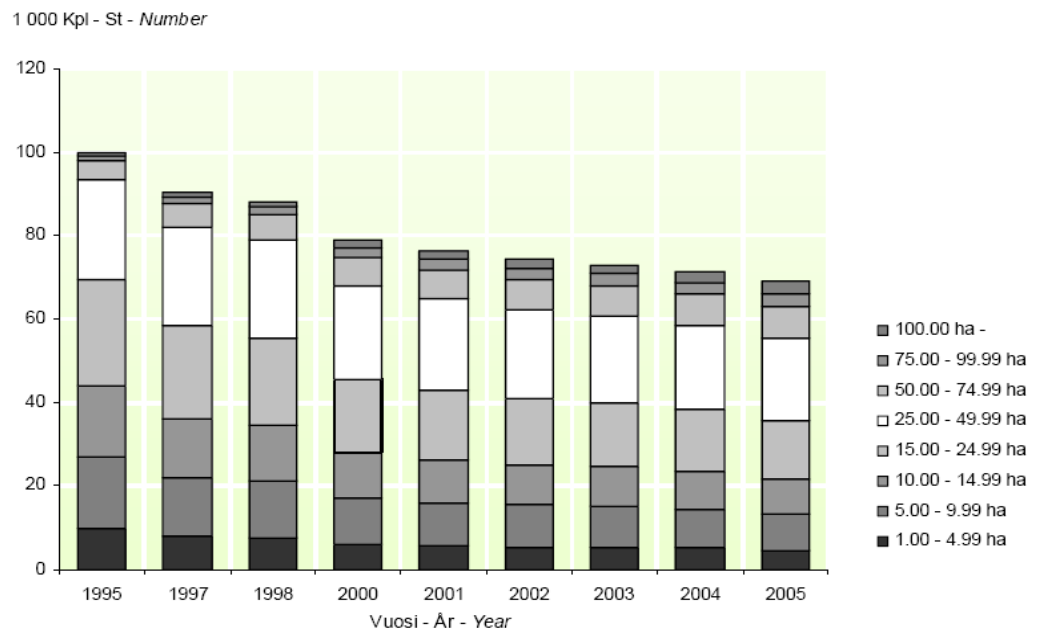
Antal lantbrukslägenheter enligt åkerstorleksgrupper 1990 - 2001
Number of farms by field area group, 1990 - 2001



KUVIO 1 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus

Maatilojen lukumäärä peltosuuruusluokittain vuosina 1995 - 2005

Antal gårdar enligt åkerstorleksgrupper 1995 - 2005
Number of farms by field area group, 1995 - 2005



KUVIO 2 Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus

Kuhmosen (Kuhmonen 1996, ref. Puurunen 1998, 10) tutkimus antaa arvon siitä, että

vuosi liittymisen jälkeen esimerkiksi yli viiden hehtaarin aktiiviviljelijöistä noin 17 prosenttia aikoivat lopettaa tilallaan kaupallisen maataloustuotannon lähimmän viiden vuoden aikana. Lopettamisaikomukset olivat yleisimpiä 55–64-vuotiaiden keskuudessa, joista noin 40 prosenttia aikoi lopettaa tuotannon lähivuosien aikana. (Puurunen 1998, 10.)

Tuotantosuunnittain tarkasteltuna yleisimmin siirtymäkauden aikana lopettamista suunniteltiin naudanlihatiloilla, 30 prosentilla tiloista. Maidontuotannontiloista aikoi 27 prosenttia lopettaa. Myös 22 prosenttia erikoiskasvituotannon tiloista ja 20 prosenttia viljatilastoista oli lopettamassa tuotantonsa. Harvinaisimpia lopettamisaikomukset olivat sikatiloilla, vain 17 prosentilla oli sitä mieltä. Varminta tuotannon jatkuminen oli yhdistelmäsiikaloilla. (Puurunen 1998, 10–11.)

Vaikka niin moni tila oli lopettamassa, jäivät tuotannon muutokset siirtymäkauden alussa melko pieniksi. Maidontuotanto pysyi kiintiön rajoissa eikä pellon kokonaisalan lisäystä tapahtunut. Naudanlihan tuotanto alentui vähemmän kuin oletettiin samoin kuin kananmunan tuotanto. Sianlihan tuotannon kasvu oli selvästi pienempää kuin haluttiin, mihin muun muassa investointitukien viiveet ilmeisesti vaikuttivat. (Puurunen 1998, 12.)

EU-jäsenyyden myötä hinta- ja kustannuspaineet ja tätä kautta maatalouden kannattavuuden heikkeneminen muoivasivat maatalouden rakennekehitystä. Maatalouden rakenteen kehitysvaihtoehtoja ovat Kuhmosen (1991) ja Niemen & Linjakummun & Lankosken (1995), ref. Puurunen (1998, 12) neljä eri sopeutumisinjaa: 1) toiminnan jatkaminen, 2) tilakoon kasvattaminen, 3) yritysrakenteen monipuolistaminen sekä 4) erikostuminen. (Puurunen 1998, 12) Seuraavassa luvussa alue- ja rakennepolitiikan yhteydessä on eritelty mitkä alueet ovat valinneet minkäkin kehitysvaihtoehdon toiminnan jatkamiselle.

Rakennemuutokseen lukeutuvat myös investointien määrä ja kohteet sekä sukupolvenvaihdokset. Suuret investoinnit ajoittuvat usein sukupolvenvaihdostilanteisiin. EU-jäsenyyden alkuvuosina sukupolvenvaihdosten määrä laski, ja on laskusuuntainen vielä tänäkin päivänä. Esimerkiksi vuonna 1996 tehtiin noin 1000 sukupolvenvaihdosta, joka oli vain puolet siitä määrästä, mitkä vaadittiin siihen, että tarvittava määrä tiloja säilyi tuotannossa. (Pyykkönen 1998, ref. Puurunen 1998, 22.)

Viljelijöiden luopumispäätökset vaikuttavat ratkaisevasti maatalouden rakennekehitykseen. Sukupolvenvaihdoksia ja toisaalta vapautuvien resurssien siirtymistä jatkaville viljelijöille onkin pyritty edistämään mm. viljelijöiden luopumistuen avulla. Suomessa on ollut vuodesta 1974 lähtien käytössä erilaisia viljelijöiden luopumistukijärjestelmiä, joita viimeisen kymmenen vuoden aikana on toteuttanut vastaava EU-järjestelmä. (Nordman 2007.)

5.1 Maatalouden uusi säätelyjärjestelmä

Kuhmonen (1994) on tutkinut EU-jäsenyyden myötä tulleita maatalouden säätelyjärjestelmän aiheuttamia muutoksia maatalouden toimintaympäristössä ja pohtinut muutosten vaikutuksia ja sopeutumismahdollisuuksia eri näkökulmista. Kuhmosen mielestä merkittävin sopeutuminen tuli tapahtumaan tilatasolla ja tilatason ratkaisujen summana muodostuivat alueelliset ja koko elinkeinoa koskevat muutokset. (Kuhmonen 1994, 2.)

Suomessa maksettiin ennen liittymistä EU:sta poiketen varsinkin kotieläintuotteissa niin sanottuja tuotantotukia, jotka maksettiin tuotantomäärän perusteella ”lisähintoina” (maito, liha, kananmunat). Näistä jouduttiin luopumaan jäseneksi tultaessa. EU:ssa tuottajahinta muodostuu yksinomaan markkinahinnasta, jonka tuotteen ostaja viljelijälle maksaa. Keskeisimmät muutokset Suomessa tähän liittyen tulivat olemaan alempi tuottajahintataso sekä tuottajahintojen vaihtelu. Jäsenmaiden välillä on toki hintaeroja, yleisimmin johtuen markkinatilanteiden muutoksista. Viljan hintavaihtelua lisää EU:n pidättyväinen hintapolitiikka. (Kuhmonen 1994, 3-9.)

5.2 Alue ja -rakennepolitiikka

Maataloudella on keskeinen merkitys aluepolitiikassa ja maaseudun elinvoiman ylläpitäjänä. Rakenne- ja aluepolitiikan käsite ja sisältö muuttuivat Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Maatalouden aluetuki on nyt osa yleistä aluepolitiikkaa. Aluepolitiikan

päätavoite on EU:n sisäisten kehityserojen tasaaminen erilaisten aluepoliittisten tukien avulla (Latukka yms.1994). Maatalouden merkitystä sosiaalipoliittisena ja maaseutupoliittisena tekijänä korostetaan myös EU:ssa. Vaikka yhteisten markkinoiden tarkoituksena on, että tuotanto keskittyisi niille alueille, joissa tuotantokustannukset ovat alhaisimmat, niin monille heikoimmille maatalousalueille maksetaan erityistä alue- ja/tai rakennetukea perusasutuksen säilyttämiseksi. (Kettunen & Niemi 1994, 22–23.) Tuen suuruutta lisäsivät alhainen bruttokansantuote asukasta kohden ja korkea työttömyys. (Latukka yms.1994, 6.)

Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi unionin alue- ja rakennepoliittikka korvasivat silloisen alue- ja rakennepoliittisen lainsäädännön. EU:n alue- ja rakennerahastotukea kohdennettiin viiteen erityiskohteeseen: köyhimmille alueille (tavoite 1), taantuville teollisuusalueille (2), työttömyyden ehkäisyyn (3 ja 4), maatalouden rakenneongelmien korjaamiseen (5a) ja maaseutualueiden kehittämiseen (5b). Lisäksi jäsenyysneuvotteluissa sovittiin uudesta pohjoisten harvaanasuttujen alueiden erityistavoitteista (6), periaatteessa sama kuin ensimmäisessä kohdassa, mutta määrittelyn perustan erona oli harva asutus kun ensimmäisessä kohdassa se oli bruttokansantuote. (Kettunen & Niemi 1994, 23.)

Varsinainen rakennepoliittikka kuuluu edellisessä kappaleessa mainitun unionin rakennerahastojen tavoitteen 5a piiriin, joka sisältää maatalouden rakenneongelmien lisäksi maatalouden rakenteellisen sopeutumisen nopeuttamisen yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyen. Maatalouden rakenteeseen liittyviä toimenpiteitä toteutetaan käytännössä myös tavoitteen 5b puitteissa. (Kuhmonen 1996, 81.)

Euroopan unionissa on erilaisia rakennerahastoja, jollaisia Suomessa ei ollut ennen liittymistä. Rakennerahastoihin kuuluvat aluerahasto ERDF (European Regional Development Fund), sosiaalirahasto ESF (European Social Fund), maatalouden ohjausrahasto EAGGF-Guidance sekä kalatalouden ohjausrahasto FIFG (Financial Instrument for Fisheries Guidance). ”Käytännössä rakennepoliittikan sisällön määrittävät eri rakennerahastojen varojen käyttökohteet eli se, millaisiin toimenpiteisiin eri yllä mainitut rakennerahastot voivat myöntää unionin rahoitusta, jonka lisäksi yleensä vaaditaan kansallista rahoitusosuutta.” (Kuhmonen 1996, 81.)

Maatalouden ohjausrahaston yleisperiaatteet tärkeimmistä tukikohteista tarkoittavat esimerkiksi ”maatalouden rakennepolitiikan (5a) osalta maatalojen investointien tukemista, nuorten viljelijöiden käynnistystukea, luonnonhaittakorvauksia vuoristolaisille ja epäedullisille alueille, viljelijöiden yhteenliittymien tukemista sekä erilaisia markkinointiin ja jalostukseen liittyviä rakenteellisia tukia.” (Kuhmonen 1996, 81–82.)

Maaseutualueiden kehittämisen (5b) osalta toimenpiteitä on enemmän erilaisia. Mahdollisia tuen kohteita ovat alueellisten maataloustuotteiden kehittäminen, maatalojen toimintojen monipuolistaminen, kylien ja maaseudun perinnön säilyttäminen, matkailu sekä luonnonhoidon korjaaminen. Rakennepolitiikkaa toteutetaan maaseutualueiden osalta myös rakennerahastojen kautta. (Kuhmonen 1996, 82.)

Toimenpiteiden yhteensovittaminen ja koordinointi on uusi piirre rakennepolitiikassa. ”Osa maatalouden rakenteen kehittämisestä jää jäsenmaiden hoidettavaksi. Unioni ei osallistu esimerkiksi lisäpellon hankinnan tukemiseen... Myös eläkejärjestelyt jäävät jäsenmaiden hoidettavaksi.” (Kuhmonen 1996, 82.)

”Suomessa maatalouden rakennetuen alueellinen erilaistaminen on supistunut aiemmasta vyöhykejärjestelmästä pääsääntöisesti kahteen alueeseen: vuoristoisten ja epäedullisten alueiden tukijärjestelmään kuuluviin alueisiin.” (Kuhmonen 1996, 82), joissa saa korkeampaa tukea sekä järjestelmään kuulumattomaan alueeseen, eli tukialueeseen A, jossa tuen määrä on alhaisempi. Alueiden välillä on porrastus, joka on aiempaan rakennetukijärjestelmään verrattuna selvästi pienempi.

Silti alueellinen porrastus oli voimakasta. Kuhmonen (1998, 35) on tutkimuksissaan selvittänyt, että esimerkiksi navetan rakentamiseen on eteläisellä tukialueella voinut saada avustusta ja lainaa yhteensä jopa 65 – 70 prosentin avustusta vastaavan määrän, kun pohjoisella tukialueella enimmäistuki on vastannut 30 prosentin avustusta. Sikaloissa ero ei ollut ihan niin suuri, vastaavat prosentit olivat 48 ja 24. (Kuhmonen 1998, 35.)

Jäsenyyden alkuvaiheessa, noin neljän ensimmäisen vuoden aikana noin 29 prosenttia aktiivituloista oli saanut avustusta ja noin 19 prosenttia tuettua lainaa. Suhteellisesti

laajimpaan tilajoukkoon ovat kohdistuneet avustukset ympäristönsuojeluun, pienyritystukiin sekä nuorille viljelijöille. Mutta myöskään investointitukia ei jaettu tasaisesti koko maahan. Esimerkiksi ympäristönsuojeluun avustusta sai lähes 13 prosenttia pohjoisen tukialueen aktiivituloista, mutta vain kolme prosenttia eteläpuolella olevista. Vastaavasti tuotantorakennuksia rakensi eteläisellä alueella 5,7 prosenttia tiloista ja pohjoisella 0,4 prosenttia aktiivituloista. (Kuhmonen 1998, 38.)

”Maa- ja metsätalousministeriön maatilatalouden rahoitustyöryhmän mukaan Suomen maatalouden rakennepoliittinen tavoite EU:iin liittymisen jälkeen on yksikkökoon suurentaminen.” (Kuhmonen 1996, 83) Tilakoon kasvu, johon siis pyritään, on ollut nopeinta ydinmaaseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Euroopan unionin rakennepoliittikan ja Suomen aluekehitysohjelmien keskeisenä tavoitteena on muita heikompien alueiden kehityksen tukeminen ja alueellisten erojen pienentäminen. Eniten tällaisia ongelmia on syrjäisellä maaseudulla. Siellä sekä maatilojen että maatalouden työllisten määrän aleneminen on ollut nopeaa eikä sitä ole pystytty korvaamaan muiden toimialojen uusilla työpaikoilla. ”Maatalouden rakennetuen ja muun rakennepoliittikan yhteensovittaminen on vaikeaa.” (Kuhmonen 1996, 83.)

Monella maatilalla tuli liityttäessä EU:iin vastaan kysymys, että mitkä ovat toiminnassa pysymisen vaihtoehdot. Kuhmosen (1996, 84) tutkimuksesta käy ilmi, että jatkamissuunnitelmat olivat varsin erilaisia erityyppisillä maaseutualueilla. Tilanpidon jatkamisen epävarmuus oli vuonna 1995 korkein ydinmaaseudulla. Vaihtoehtoina siellä olivat sukupolvenvaihdos, maatilayrityksen laajentaminen tai koko tilan tai osan siitä myynti tai vuokraus. (Kuhmonen 1996 84.)

Kaupunkien läheisellä maaseudulla oli kaupallisen maataloustuotannon lopettajia Kuhmosen tulosten mukaan suhteellisesti eniten. Heistä suurin osa aikoi siirtyä uuteen ammattiin maatalouden ulkopuolelle. Vaihtoehtoisesti viljelijät aikoivat kehittää tilaansa sivu- ja liitännäiselinkeinojen avulla. Innostus tilakoon kasvattamiseen oli vähäinen, mieluummin jäätiin esimerkiksi eläkkeelle. Tuloksista kävi ilmi, että juuri kaupunkien läheisellä maaseudulla ja kaupunkikunnissa, joissa maatila voi toimia edelleen asuinpaikkana näytettiin turvautuvan eniten toimintojen monipuolistamiseen. (Kuhmonen 1996, 85.)

Kuhmonen (1996, 85) selvitti, että ”syrjäisellä maaseudulla suunniteltiin kaupallisen tuotannon jatkamista muita alueita yleisimmin. Tämä heijastanee vaihtoehtojen määrän vähäisyyttä kyseessä olevilla alueilla”. Myös epävarmuus jatkamistavasta oli siellä korkein. Yleisimmin päädyttiin jatkamaan samaa tuotantoa käyttämällä useita keinoja yhtä aikaa ilman sivu- ja liitännäiskeinoja. Paikallisten ansiomahdollisuuksien ja tuotantovaihtoehtojen puute voi muuttaa toiminnan ongelmalliseksi, koska viljelijät ovat yleisimmin pakotettuja jatkamaan vaihtoehtojen vähäisyyden takia. (Kuhmonen 1996, 85.)

Rakennepolitiikan kannalta olisi tärkeää turvata maaseudun elinvoimaisuus syrjäisellä maaseudulla ja vahvistaa turvaamistoimenpiteitä. Olennaista on myös kehittää sivu- ja liitännäiselinkeinojen kehittämistoimenpiteitä kaupunkien läheisellä maaseudulla sekä pitää huoli siitä, että maatalousvaltaisella ydinmaaseudulla syntyedellytykset kansainväliseen kilpailukykyiseen maatalouteen säilyvät. (Kuhmonen 1996, 85.)

Rakennetuen oletettiin tutkimuksen mukaan johtavan ”ydinmaaseudulla maatalouden rakenteen nopeaan kehitykseen ja maatalouden suhteellisen kilpailukykyyn paranemiseen muihin alueisiin nähden. Sen myös oletettiin edesauttavan kaupunkien läheisen maaseudun maatalouden monipuolistuimista ja sitä, että maatilat tulevat toimimaan entistä yleisimmin asuintoimintalähtävillä alueilla työssä käyville. Syrjäisen maaseudun kohdalla tutkimustulokset viittasivat siihen, että siellä turvaudutaan nykyisen tuotannon tarjoamiin aleneviin tuloihin ja alue menettää suhteellista kilpailukykyä tulevaisuudessa sekä maataloudessa että muissa maaseutuelinkeinoissa.” (Kuhmonen 1996, 86.)

Kuhmonen painottaa tutkimuksensa lopuksi, että ”rakennepolitiikan päätavoitteena tulisi olla pyrkimys kohti mahdollisuuksien politiikkaa, jos yrittäjä voisi henkilökohtaisista, paikallisista ja alueellisista tekijöistä riippuen valita kehittämistoimenpiteidensä tueksi sopivan keinon joko varsinaisen maatalouden tai muun maaseudulla tapahtuvan toiminnan osalta”. (Kuhmonen 1996, 97.)

5.3 EU-jäsenyyden vaikutukset maatalouden rakenteeseen

Vironen (1995, 40.) selvitti tutkimuksessaan kuinka EU-jäsenyys vaikutti maatalouden tuottoihin ja kustannuksiin ja sitä kautta maatalouden tuloksiin. Tutkimustuloksista selvisi, että maatalouden myyntitulot supistuivat noin puoleen vuonna 1995 vuodesta 1993. Aleneminen oli voimakkainta kasvintuotantovaltaisilla alueilla, sillä koko maan tasolla kotieläintuotteiden hinnat (maito, nautakarja, siat, siipikarja ja muut eläimet) alenivat keskimäärin 53 prosenttiin ja kasvinviljelytuotteiden hinnat (vilja, peruna, sokerijuurikas, puutarhatuotteet ja muut kasvit) keskimäärin 45 prosenttiin vuoden 1993 tasosta. Maatalouden kustannukset supistuivat keskimäärin 15 prosenttia vuoden 1993 tasosta ja kotieläintuotantovaltaisilla alueilla kustannukset supistuivat rehukustannusten voimakkaan alenemisen vuoksi muita alueita enemmän. (Vironen 1995, 40.)

Myös tukien osuus muuttui Suomen liittyttyä Euroopan unioniin. Vuonna 1993 tuet muodostivat noin 25 prosenttia maatalouden tuotoista. Vuonna 1995 puolet tuotoista tuli tuista, mutta vuonna 2000 tukien osuus oli laskenut 36 prosenttiin. Pohjoisen tuen alueilla tukien osuus laski hitaammin kuin muilla alueilla. Vuonna 1995 tukiin sisältyi eräitä tasapainottamistukia, jotka poistuivat kokonaan vuoteen 1999 mennessä. (Vironen 1995, 40–41.)

Verrattaessa tuloja ja kustannuksia vuosien 1993 ja 2000 välillä, voidaan huomata, että tulot ovat olleet kustannuksia korkeammat kaikilla tukialueilla molempina tutkimusvuosina, paitsi vuonna 2000 A-tukialueella, jolloin kustannukset olivat hieman tuloja korkeammat. Tulos myös heikkenee kaikilla Oulu-Joensuu- linja eteläpuolisilla alueilla vuoteen 1993 verrattuna. Voimakkainta supistuminen on A- ja B-alueilla. Vironen tutkimuksen mukaan lähinnä C4-alueella tulos näytti muodostuvan 1993 tulosta paremmaksi siirtymäkauden jälkeen. Tulokseen vaikutti erinäiset tilatason tekijät kuten se, että vielä vuonna 1995 yli 65-vuotiaat saivat puolitettyä siirtymäkauden tukea, mutta vuodesta 1996 he jäivät kansallisten tukien ulkopuolelle. (Vironen 1995, 45.)

Vuonna 1993 lähes 80 prosenttia maatalouden tuloksesta syntyi alueilla B, C1 ja C2. Oulu-Joensuu – linjan pohjoispuolisten alueiden osuus oli vain kahdeksan prosenttia. Tuloksesta muodostui 43 prosenttia A- ja B-alueilla ja 57 prosenttia C-alueilla. Tutkimusta tehdessä vuonna 1995 ennustettiin, että vuonna 2000 maatalouden tuloksesta yli 90 prosenttia syntyy pohjoisen tuen C-alueilla. Vaikeimmaksi tilanne tuli muodostumaan A-alueella,

jossa oli negatiivisen tuloksen mahdollisuus. Tulojen kompensatiotarve oli siis suurempi alueilla A ja B kuin C-alueilla. Siirtymäkauden jälkeen kuitenkin myös alueiden C1, C2 ja C2P tulos oli vuoden 1993 tasoa heikompi. (Vironen 1995, 45–46.)

Siirtymäkauden aikana tuen volyyymi oli suurin alueilla, joissa myös aktiivitulojen määrä oli suurin johtuen tuotannon tekijäsidonnaisuudesta. Siirtymäkauden loputtua, eli vuoden 2000 jälkeen, tuen volyyymi keskittyi enemmän C-alueille. Siirtymäkaudella keskimääräinen tuen taso tilaa kohden oli korkein Etelä- ja Pohjois-Suomessa, mutta sen loputtua tuen määrä kasvoi pohjoiseen päin mentäessä. (Vironen 1995, 47–48.)

Vironen tutkimuksen mukaan EU-jäsenyys heikentää erityisesti Etelä-Suomen maatalouden mahdollisuuksia (ellei vakavien vaikeuksien tukea saada käyttöön), kun taas pohjoisten alueiden edellytykset tulevat turvatuksi suhteellisen hyvin kansallisen tukipaketin ansiosta. Etelä-Suomen sopeutumista vaikeuttivat erityisesti tukiperusteet ja erikoistuminen kasvi-tuotantoon. Vuodesta 1997 lähtien Etelä-Suomen maatalouden, eli A-alueen, sopeutumista voitiin helpottaa vakavien vaikeuksien tuella, toiselta nimeltään tuki, joka perustuu 141. artiklaan. Pohjois-Suomessa maksetaan tukea perustuen artiklaan 142. (Vironen 1995, 51.)

Rakennekehitys ja tehokas kustannussopeutuminen olivat tapoja, joilla olisi ollut mahdollista edistää sopeutumista EU-jäsenyyteen. Suorien tukien lisäksi kannattavuuden heikentyminen ja tuotannonrajoitustoimet estivät kuitenkin rakennekehitystä. Tuotannonrajoitustoimet koskivat kaikkea muuta tuotantoa paitsi sika- ja siipikarjataloutta. Uusia toimeentulolähteitä tarvittiin erityisesti Etelä-Suomessa, vaikka siellä maatilojen rakenne ja tuotanto-olosuhteet ovat muuta Suomea paremmat. (Vironen 1995, 52.)

Useimmat maaseutualueet pääsivät osallisiksi EU:n aluetuista, joilla pyrittiin kehittämään vaihtoehtoisia toimeentulolähteitä maaseutualueilla. Lisäksi melkein kaikki alueet saivat tukea, jolla kehitettiin maatalouden rakennetta, muun muassa yritystoimintaa ja osaamista metsätalouden, matkailun, pk-yritysten ja palvelujen kehittämisen kautta. Niillä alueilla, joille ei myönnetty EU:n rakennetukea, oli asukastiheys muita alueita korkeampi. Rakennetukien avulla tuotannon painopistettä pyrittiin ohjata pois perinteisestä maataloudesta, mutta myös haluttiin edistää maatalouden sopeutumista EU:n yhteiseen maatalous-

politiikkaan. Tällöin osaamista ja yhteistyötä lisäämällä pyrittiin kehittämään maatalouden rakennetta ja tuotantotapoja sekä parantamaan tuotteiden laatua ja nostamaan jalostusastetta. (Vironen 1995, 53)

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää mitkä olivat Suomen maatalouspolitiikan keskeisimmät muutokset Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Tavoitteena oli vertailla millainen oli maatalouspolitiikka ja maatalouden toimintaympäristö Suomessa ennen EU-jäsenyyttä ja mitä kaikkia muutoksia jäsenyys toi mukanaan.

Tutkimuksessa on tutkittu vain maataloutta eikä siinä ole otettu huomioon elintarviketaloutta eikä maatalouden verotusta. Samoin tutkimuksessa on keskitytty usein yleisiin tuloksiin, vain jossain kohti on eritelty erikseen tuloksia eri tuotannonaloilta, esimerkiksi maito-, sika- ja viljatuotannosta.

Suomessa oli maatalouspolitiikan yhtenä päämääränä ennen EU-jäsenyyttä alueellisten tuloerojen tasoittaminen. Siihen pyritään nyt liittymisen jälkeen maksamalla eri tukia eri puolille Suomea, ottaen huomioon alueelliset seikat ja tuotannon tason. Yleensä tuen kokonaismäärä nousee pohjoista kohti.

Yksi keskeisimmistä muutoksista oli sopeutuminen Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaiseen tukijärjestelmään, joka poikkesi aika tavalla suomalaisesta järjestelmästä. Sen takia riittävän tukitason saaminen oli Suomen yksi keskeisimpiä neuvottelutavoitteita ennen liittymistä, jotta maanviljelijöiden tulotaso ei jäsenyyden myötä tippuisi.

Onneksi Suomelle myönnettiin kattava EU- ja kansallinen tukipaketti, koska tuottajahinnat romahtivat ensimmäisenä jäsenyytyksen vuosien 1994 ja 1995 vaihteessa puoleen. EU:n kokonaan tai osittain maksamia tukia olivat CAP-reformituki, LFA-luonnonhaittatuki sekä ympäristötuki. Kansallinen tukijärjestelmä koostui pohjoisen alueen tuesta (artikla 142), joka oli ainoa tuki, jonka Suomi sai säilyttää ennallaan, vakavien vaikeuksia tuki (artikla 141) sekä varastojen arvonalennustuki. Lisäksi Suomi EU:n komission päätöksellä viiden vuoden siirtymäajan, jolloin maksettiin portaittain alenevaa tukea (artiklat 138–140), joka sisälsi tuotantotuen, hehtaarituen, kotieläinyksikkötuen, tilakoon mukaan maksettavan tuen sekä muita tukia.

Suuri muutos oli myös se, kun Suomen markkinat aukesivat kaikille. Suomessa oli totuttu olemaan suljettuina ulkomaiselta kilpailulta, jolloin suomalaisilla tuotteilla oli aina kysyntää ja tuotto oli taattu. Sopeutumispaineet tähän muutokseen olivat kovat. Asiaa vähän helpotti se, että tuonti jäi odotettua pienemmäksi Suomen pohjoisen sijainnin ja pitkän kuljetusmatkan takia ja samalla aukesivat ulkomaiset markkinat suomalaisille tuotteille.

Euroopan integraatio ja yhteismarkkinoiden synty muuttivat suomalaisten maataloustuotteiden hinnat EU-hintojen mukaisiksi. Se merkitsi huomattavaa pudotusta vallitsevasta suomalaisesta tuottajahintatasosta. Kilpailu kiristyi, mikä johti huomattaviin rakenteellisiin muutoksiin koko sektorilla. (Myhrman & Heikkilä 1996, 9.)

Liittyminen vaikutti olennaisesti myös maaseutualueisiin. Jäsenyyden myötä muutos siinä oli todella suuri siksi, että maatalouden osuus maaseudun työllisyydestä ja tulonmuodotuksesta oli Suomessa selvästi korkeampi kuin liittymisen aikaan jäsenmaina olevissa maissa.

Tutkimuksesta ilmenee se, että pitkä siirtymäkausi helpottaa sopeutumista, muttei kuitenkaan ratkaise sopeutumisoongelmaa, sillä muun muassa vaikeissa luonnonolosuhteista aiheutuvat haitat säilyvät. Onneksi Suomi sai viiden vuoden siirtymäajan, joka helpotti so-

peutumista jonkin verran. Tärkeää oli se, että paineen alle joutuneet maatalousyrittäjät, kykenivät säilyttämään kannattavuuden muutosprosessin aikana.

Myös markkina-aseman muutos oli tutkimuksen mukaan yksi keskeisimmistä muutoksista. Erityisesti siihen liittyvä hintaepävarmuuden kasvu, maatalouden markkinahintojen ja eräiden tuotantopanosten hintojen alentuminen, maatalouden tukijärjestelmän muutos, maataloustulon pienentyminen entisellään jatkavilla tiloilla, sekä maatalouden ohjausjärjestelmän tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus vaativat maatalousyrittäjiä pyrkimään sopeutumaan muutokseen. Ennen jäsenyyttä kuluttajahinta muodostui sovitusta maatalouden tavoitehinnoista lähtien hinnanmääräytymisketjun viimeisenä eränä. Jäsenyyden alettua lähtökohtana on puolestaan tuontakilpailun kautta määräytyvä markkinahinta ja tuottajahinnasta on tullut vaikutusketjun viimeiseksi määräytyvä osa. (Kuhmonen & Aaltonen 1997,60.)

Maatilojen rakenne alkoi muuttua Suomessa 1990-luvun alusta, jonka jälkeen tilojen määrä on puolittunut ja nyt varsinkin EU-jäsenmaana suunta on kohti suurempia tiloja. Yhä useampi pieni tila lopettaa kustannusten nousun ja huonon kannattavuuden takia. Epävarmuus heijastui myös investointeihin, joita tehtiin liittymisen jälkeen huomattavasti vähemmän kuin ennen jäsenyyttä. Myös rahoitusta investointeihin oli vaikeampi saada, kun tilan tulevaisuus ei ollut varmasti tiedossa. Lisäksi sukupolvenvaihdoksia tehtiin liittymisen jälkeen noin puolet vähemmän vuodessa kuin aikaisemmin. Ennen jäsenyyttä pohjoisella tukialueella tehtiin sukupolvenvaihdoksia yleisemmin kuin eteläisellä, mutta jäsenyyden alettua tilanne muuttui päinvastaiseksi (Kuhmonen 1998, 108–109).

Maatalouspolitiikan rakenteen muutos oli yksi keskeisimmistä asioista, joka muuttui jäsenyyden myötä. Erona Suomen ja EU:n välillä esimerkiksi aluepolitiikassa oli se, että EU:lla on vain yksi alueita koskeva tuki, LFA-luonnonhaittatuki, kun taas Suomella oli vastaavasta hinta- ja rakennepolitiikka. Tutkimuksessa käy ilmi se, että jäsenmailla on kansallista liikkumavaraa tuen suhteen, joten sitä voi käyttää omien tavoitteiden toteuttamiseen.

Suomen kansallinen alue- ja rakennepoliittikka korvautuivat uudella järjestelmällä ja lainsäädännöllä EU-jäsenyyden myötä. Vaikka tarkoituksena on EU:ssa tuottaa siellä missä se on kannattavinta, saavat tämän ulkopuolelle jäävät heikot alueet tukea perusasutuksen säilyttämiseksi. Lisäksi erityiskohteet, joilla pyritään parantamaan aluerakennetta saavat rahastotukea. Muutoksena entiseen on se, että Suomi pääsee osalliseksi EU:n erilaisten rakennerahastojen antamiin tukiin. Myös alueellinen tuki on porrastettu EU:ssa, pohjoisia alueita tuetaan enemmän kuin eteläisiä.

Tavoitehintojen asettaminen eli hintapäätökset olivat tärkeintä tulopoliitikassa. Suomessa maatalouden tavoitehinnat olivat normeja eli niiden saavuttamisesta huolehdittiin vientituen, varastoinnin ja tuontisuojan avulla. Se oli helppoa, koska Suomeen ei korkean tuontisuojan takia tuotu paljoa tuotteita. Tämä muuttui liityttäessä, koska näin ei tehty EU:ssa.

Kuhmosen & Aaltosen (1997, 69) mukaan tuotannon määrän ja tuen osittainen eriyttäminen, maaseutupoliittisten toimenpiteiden vahvistaminen ja ympäristönäkökulman korostaminen tulevat mahdollisesti olemaan Euroopan unionin maatalouden ja maaseutupoliittikan painopisteitä tulevaisuudessa. (Kuhmonen & Aaltonen 1997, 69.)

Jäsenyyden myötä Suomi suostui Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jolloin koko päätäntävalta myös Suomen asioista on EU:n komissiolla. Toki Suomi saa neuvotella ja vaikuttaa omiin asioihinsa, mikä on tärkeää, koska EU:ssa saatetaan painottaa jotain päätöstä, joka on Suomen kannalta esimerkiksi hyvin epäedullinen. Suomen pitää vain pitää kiinni omista tavoitteistaan ja argumentoida hyvin niiden puolesta.

Tutkimukseni perusteella voin todeta, että Suomi valmistautui hyvin perusteellisesti annetun lyhyen aikaraamin sisällä ja otti huomioon todella monia seikkoja, joihin liittyminen Euroopan unioniin tuli vaikuttamaan. Tulevaisuutta oli vaikea ennustaa ja laskelmat harvoin pitivät täysin paikkaansa. Myös uusien muutoksien voimassaolon kestoa on vaikea

arvioida. Monet jäsenyyden myötä tulleet päätökset ovat nyt täysin erilaisia uusien reformien myötä ja ne elävät muutoksen mukana koko ajan.

Tutkimukseni aineisto on luotettavaa, koska suurin osa on valtion alaisten toimielimien, kuten Maa- ja metsätalousministeriön, Helsingin Yliopiston, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus tai Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, julkaisemia tai heidän kanssaan yhteistyötä tekeviä, kuten Suomen Aluetutkimuskeskus FAR tai Fin-Auguuri.

Tutkimusmenetelmäni, eli laadullisen datan tutkiminen, sujui hyvin. Vaikka tietoa oli todella paljon, pystyin mielestäni poimimaan sieltä aiheeni pääkohdat. Löytämäni tiedon laajuudella oli ollut mahdollista myös tehdä tutkimusta jostain spesifimmästä aiheesta ja kohdistaa kaikki resurssit siihen. Silloin tutkimus ei antaisi vain yleiskuvaa aiheesta. Se olisi ollut mahdollinen vaihtoehto, jos olisi ollut enemmän aikaa.

Näkisin tarpeelliseksi tutkia jatkossa esimerkiksi samaa aihetta, mutta keskittyen johonkin tiettyyn muutokseen, mistä edellisessä kappaleessa jo mainitsin, jolloin tulokset olisivat kattavampia ja yleiskuva selkeämpi. Esimerkiksi arvioida Suomen maatalouden tulevaisuutta EU:n muutosten suhteen ottaen huomioon Suomen liittymissopimus ja siirtymäkauden kehitys.

Toinen kiinnostava aihe olisi selvittää, että mitkä ovat Suomen menestystekijät uudessa EU:n mukana tuomassa toimintaympäristössä. Samoin kuin mielenkiintoista olisi tutkia miten seuraavat Euroopan unionin laajentumiset ovat vaikuttaneet esimerkiksi Suomen maatalouteen ja -politiikkaan ja miten siihen on sopeuduttu.

LÄHTEET

- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki.
- Jäsenvaltioiden yhteinen maatalouspolitiikka 2009. Maa- ja metsätalousministeriö. <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/maatalouspolitiikka.html> Luettu 12.10.2009.
- Kettunen, Lauri & Niemi, Jyrki 1994. Suomen EU-maatalousratkaisu ja kansalliset tuet. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja no 75. Helsinki.
- Kola, Jukka & Marttila, Juha & Niemi, Jyrki 1991. EY:n ja Suomen maatalouden ja maatalouspolitiikan vertailu. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Tiedonantoja no. 174. Helsinki.
- Koskenoja, Pia 2008. Tutkimus- ja kehitystyö -kurssi. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Vantaa.
- Kuhmonen, Tuomas 1998. AGENDA 2007 – Suomen maatalouden EU-historia ja -tulevaisuus. Fin-Auguuri Oy. Maaseudun tulevaisuus selvityksiä. Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas 1998. Suomen maatalouden sopeutuminen EU-jäsenyyteen. Selvityksiä no. 16. Suomen aluetutkimus FAR. Sonkajärvi ja Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas 1996. Maatalouden alueellinen rakennekehitys ja rakennepolitiikka. Selvityksiä no. 9. Suomen aluetutkimus FAR. Sonkajärvi ja Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas 1994. Näkökulmia Suomen maatalouden ja maaseudun tulevaisuuteen EU:n jäsenenä. Tutkimusraportteja 1:94. Suomen aluetutkimus FAR. Sonkajärvi ja Vesanto.
- Kuhmonen, Tuomas & Aaltonen, Seppo 1997. Suomen maatalouden toimintaympäristön muutos ja EU-jäsenyys. Tutkimusraportteja 2:97. Suomen aluetutkimus FAR. Sonkajärvi ja Vesanto.
- Latukka, Arto & Pyykkönen, Perttu & Ryhänen, Matti & Sipiläinen, Timo & Ylätalo, Matti 1994. Maatalousyritysten taloudellinen sopeutuminen Euroopan liiton jäsenyyteen. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos. Julkaisuja no. 4, Maatalousekonomia. Helsinki.
- Lehto, Marzanna & Lehto, Danuta 2007. MPOL1-harjoitustyö. EU:n maatalous- ja maaseutupolitiikka. Helsingin Yliopisto.
- Linden, Mika & Aakkula, Jyrki & Voutilainen, Olli & Kuhmonen, Tuomas & Ponnikas, Jouni & Kytölä, Liisa & Juntunen, Teemu & Keränen, Reijo Keränen & Tiainen, Timo. 2008. Poliitiikan muutoksen vaikutukset alueisiin ja maaseutuväestöön (Vaihe II). Selvityksiä no 35. Aluekehityssäätiö. Suomen aluetutkimus FAR. Sonkajärvi.
- Maatalouden ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus 2009. Maa- ja metsätalousministeriö. http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/tuet/merkitys/ymparistotuki_luonnonhaitta_korvaus.html Luettu 12.10.2009.

Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Matilda. Maatilarekisteri 2001.
http://www.matilda.fi/servlet/page_pageid=504,193&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&796_MATILDA_JULKAISUT_4484043.docid=904&796_MATILDA_JULKAISUT_4484043.versio=1150363776 Luettu 17.10.2009.

Mattila, Maarit 2008. Maitotilan kannattavuus 1990 – 2004. EVTEK – Ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.

MTK. Maatalous. Maanviljelijät. 141-artikla koskee vakavien vaikeuksien tukea. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto.
http://www.mtk.fi/maatalous/maanviljelijat/etela_suomen_141_tuki/141/fi_FI/etela_suomen-141-tuki/ Luettu 13.10.2009.

MTT Taloustutkimuksen kannattavuuskirjanpitotulokset. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
<https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/kannattavuuskirjanpito>. Luettu 16.10.2009.

Myhrman, Rolf & Heikkilä, Tuomo 1996. Maatalouden sopeutumistarve EU-jäsenyyteen. VATT-tutkimuksia no. 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mäkitie, Juha 1996. EU-integraatioon sopeutuminen tyypillisillä maatalousvaltaisilla alueilla. Pyhäjärvi-instituutin julkaisuja no. 17. Eura.

Nordman, Anna 2007. Tukijärjestelmät helpottavat maatilojen sukupolvenvaihdosta. Helsingin yliopisto. Lehdistötiedote.
<http://savotta.helsinki.fi/halvi/tiedotus/lehti.nsf/e1e392ad852e72f5c225680000404fa8/6ddf5f3872314671c22572790048dedf?OpenDocument> Luettu 17.10.2009

Puurunen, Maija 1998. Suomen maa- ja puutarhatalouden sopeutuminen EU-jäsenyyden alkuvuosina. MATEUS-tutkimusohjelman yhteenvetoraportti. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja no. 89. Vammala.

Sipiläinen, Timo & Ryhänen, Matti & Ylätaalo, Matti & Haggren, Erik & Seppälä, Elina 1998. Maatalousyritysten talous vuosina 1993–2002 – EU-jäsenyyden vaikutus tuloihin ja kannattavuuteen. Summary: The economics Outcome of Finnish Farms- The Effects of the EU-membership on Farm Income Profitability. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos. Julkaisuja no. 18, Maatalouden liiketaloustiede. Helsinki.

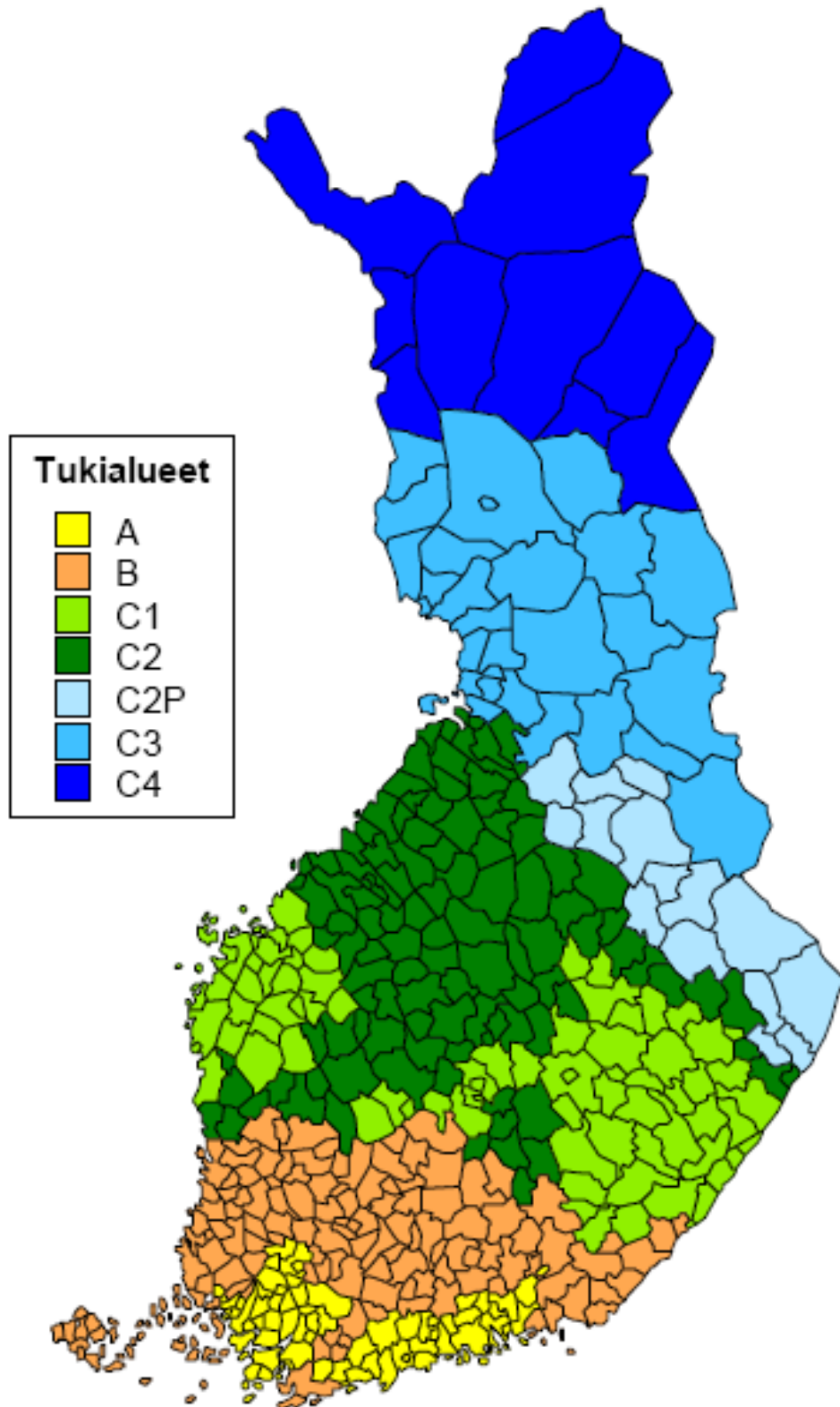
Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Julkaisuja no. 5. Helsinki.

Vihtonen, Tiina 2007. Suomalaisten maatalousyritysten strategiset valinnat ja taloudellinen menestyminen. Maatalouden taloudellinen tutkimuskeskus. Maa- ja elintarviketalous no 101. Tampere.

Vironen, Tuula 1995. EU-jäsenyyden vaikutukset maataloudessa tukialueittain. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos. Julkaisuja no. 8, Maatalouspolitiikka. Helsinki.

Ylätaalo, Matti 1996. Maatalousyritysten sopeutuminen EU:ssa vallitseviin hintasuhteisiin.

Tuotanto- ja kustannusteoreettinen tarkastelu kasvinviljelyyn ja kotieläintuotantoon sovellettuna. Summary: The EU and Economic Adjustment of Finnish Agriculture – A Production and Cost – Theoretical Approach to Plant and Animal Production. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos. Julkaisuja no. 12, Maatalousekonomia. Helsinki.



Linden ym. 2008