

# Luonnon- mukaisen tuotannon tukeminen

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO



**Luonnon-  
mukaisen  
tuotannon  
tukeminen**



ISSN 1238-0296

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 292/54/03  
29.12.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40033) luonnonmukaisen tuotannon tukemista koskevan tarkastuksen.

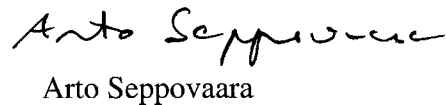
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos

  
Jarmo Soukainen

Tarkastuspäällikkö

  
Arto Seppovaara

---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	9
1. JOHDANTO.....	11
2. TARKASTUSASETELMA .....	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus .....	13
2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja rajaus .....	17
2.3 Tarkastuksen aineisto ja menetelmät .....	19
3. TARKASTUSHAVAINNOT .....	21
3.1 Luonnonmukaiselle tuotannolle asetetut tavoitteet .....	21
3.1.1 Pinta-alatavoite.....	21
3.1.2 Kuluttajien kysynnän tyydyttäminen .....	26
3.1.3 Ympäristön tilan parantuminen.....	32
3.2 Luonnonmukaisen tuotannon tuki .....	35
3.2.1 Tuen määräytymisperusteet, ehdot ja volyyymi .....	35
3.2.2 Tuen merkitys tavoitteiden saavuttamisessa.....	40
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	43
LÄHTEET.....	47
LIITE	

## LUONNONMUKAISEN TUOTANNON TUKEMINEN

Luonnonmukainen tuotanto eroaa tavanomaisesta maataloustuotannosta siinä, ettei tuotannossa käytetä väkilannoitteita eikä synteettisiä kasvinsuojeluaineita. Sadot ovat tämän vuoksi pienempiä kuin tavanomaisessa tuotannossa. Tästä johtuvia tulonmenetyksiä kompensoidaan maksamalla viljelijöille luonnonmukaisen tuotannon tukea, joka kuuluu maatalouden ympäristötuen erityistukiin. Vuonna 2002 luonnonmukaisen tuotannon tukea maksettiin lähes 17 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää valtion tuen toimivuutta luonnonmukaisessa tuotannossa. Tarkastuksessa kysyttiin, onko luonnonmukaisen tuotannon tavoitteita pystytty edistämään keskeisen keinon eli rahallisen tuen avulla. Tarkastus perustui haastatteluihin ja kirjalliseen aineistoon. Tarkastuksessa tehtiin myös kysely luonnonmukaista tuotantoa harjoittaville viljelijöille ja kyselyä täydennettiin puhelinhaastatteluin.

Tarkastuksessa tuli esiin, että luonnonmukaiseen tuotantoon on liitetty kolmenlaisia tavoitteita: luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan lisääminen, kuluttajien kysynnän tyydyttäminen sekä ympäristön tilan parantuminen. Asiakirjoista ilmenevä tavoitteenasettelu ei kuitenkaan ollut yksiselitteinen. Myöskään maa- ja metsätalousministeriöstä ei tarkastuksen kuluessa saatu täyttä selvyyttä tavoitteisiin tai niiden keskinäiseen painotukseen. Ministeriön olisikin tarpeen selkeyttää tukemisen tavoitteita ja niiden keskinäistä tärkeysjärjestystä.

Tavoiteasetteluun liittyi myös muita ongelmia. Pinta-alatavoitetta ei ollut perusteltu sillä, mitä hyötyä tavoitteen saavuttamisesta olisi. Pinta-alan kasvua ei sinällään voi pitää itseisarvona. Tavoitteen mukaan luonnonmukaisesti viljellyn peltoalan tulisi vuonna 2006 olla vähintään 10 prosenttia ja vuonna 2010 vähintään 15 prosenttia kokonaisviljelyalasta. Peltoalan kasvu on kuitenkin viime vuosina hi-

dastunut niin, ettei tavoitteita tulla saavuttamaan. Vuonna 2003 tuo prosenttiluku oli 7,2.

Kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskevan tavoitteen ongelmana on, että kysynnän taso riippuu aina hinnoista eikä tätä yhteyttä ollut riittävän selkeästi tarkasteltu tavoitteenasettelussa. Tavoitetta olisi lisäksi ollut tarpeen perustella joko toimivien tuotantorakenteiden luomisella uudehkon tuotantotavan alkuvaiheissa tai tuomalla esiin syitä, miksi kulutusta on syytä erityistukea pysyvämminkin.

Luonnonmukaisten tuotteiden saatavuus edellyttää koko tuotantoketjun toimivuutta. Nyt luonnonmukaisesti tuottavat maatilat ovat kärsineet menekkivaikeuksista ja osa viljelijöistä harkitsee tuotantotavasta luopumista. Vaikka luonnonmukaisessa tuotannossa on 7,2 prosenttia kokonaispeltoalasta, on luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden osuus vain noin prosentti elintarvikkeiden kokonaismarkkinoista. Alhaisemman satotasonkin huomioon ottaen voidaan todeta, että luonnonmukaisen tuotannon tuki on palvellut kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskevaa tavoitetta tehottomasti.

Tähän on osaltaan vaikuttanut luomuisuuden katoaminen eli se, että tuotanto menettää luonnonmukaisen statuksensa jossakin tuotantoketjun osassa eikä enää täytä luonnonmukaiselle tuotannolle asetettuja vaatimuksia. Tarkastuksen mukaan vain alle neljäsosalla tiloista ei tapahdu luomuisuuden katoamista lainkaan. Luonnonmukaisessa tuotannossa olevien kotieläinten vähäisyys aiheuttaa menekkivaikeuksien ohella merkittävästi luomuisuuden katoamista. Luonnonmukaisesti tuotetut rehut joudutaan enimmäkseen syöttämään tavanomaisessa tuotannossa oleville eläimille.

Tarkastuksen perusteella ympäristötavoitteen toteutumiseen on vaikea ottaa kantaa. Alan tutkimuksissa ei ole saatu yksiselitteisiä tuloksia luonnonmukaisen tuotantotavan ympäristöhyödyistä. Suurimmat ympäristöhyödyt saavutettaisiin tutkimuksen mukaan kotieläin- ja kasvintuotannon yhteistyöllä. Tukijärjestelmä ei kuitenkaan ole edistänyt tällaista toimintaa, koska eläintuotanto on toistaiseksi ollut tuen ulkopuolella.

## STÖDET TILL EKOLOGISK PRODUKTION

Ekologisk produktion skiljer sig från sedvanlig lantbruksproduktion i det, att i produktionen inte används konstgödsel eller syntetiska växtskyddsmedel. Skördarna är av den anledningen mindre än vid sedvanlig produktion. Det påföljande inkomstbortfallet kompenseras genom att till odlarna betalas stöd till ekologisk produktion, som hör till lantbrukets specialstöd inom miljöstödet. År 2002 betalades nära 17 miljoner euro som stöd till ekologisk produktion.

Syftet med revisionen var att klargöra hur det statliga stödet fungerar i den ekologiska produktionen. Vid revisionen ställdes frågan huruvida målsättningarna för den ekologiska produktionen har kunnat främjas med det centrala verktyget dvs. det finansiella stödet. Revisionen baserade sig på intervjuer och skriftligt material. Vid revisionen gjordes också en enkät bland odlare som idkar ekologisk produktion och enkäten kompletterades med telefonintervjuer.

Vid revisionen framgick att tre slags målsättningar är knutna till den ekologiska produktionen: en större ekologiskt odlad åkerareal, tillgodoseende av konsumenternas efterfrågan samt ett bättre tillstånd för miljön. Den måluppställning som framgår av dokumenten var emellertid inte entydig. Inte heller av jord- och skogsbruksministeriet erhöles under revisionens gång fullständig klarhet i målsättningarna eller deras inbördes avvägning. Ministeriet borde därför klargöra stödets målsättningar och deras inbördes viktighetsordning.

Också andra problem var förknippade med måluppställandet. Arealmålsättningen hade inte motiverats med vilken nytta med att uppnå målet skulle vara. Att utöka arealen kan inte ses som ett egenvärde i sig. Enligt målsättningen borde den ekologiskt odlade åkerarealen år 2006 utgöra minst 10 procent och år 2010 minst 15 procent av den totala odlingsarealen. Ökningen av åkerarealen har emellertid



under senare år avtagit så, att målsättningarna inte kommer att uppnås. År 2003 var procenttalet 7,2.

Problemet med målsättningen att tillgodose konsumenternas efterfrågan är att efterfrågans nivå alltid beror på priserna, och detta samband hade inte granskats tillräckligt klart vid måluppställandet. Dessutom borde målsättningen ha motiverats antingen med skapande av fungerande produktionsstrukturer i initialskedet för ett nytt slags produktion, eller genom att ange orsaker till varför det är skäl att ge också ett mera permanent specialstöd till konsumtionen.

Tillgång på ekologiska produkter förutsätter att hela produktionskedjan fungerar. I detta nu har de gårdar som idkar ekologisk produktion drabbats av avsättningssvårigheter och en del av odlarna överväger att överge detta produktionssätt. Även om ekologisk produktion idkas på 7,2 procent av den totala åkerarealen är andelen för ekologiskt producerade livsmedel endast ca en procent av den totala marknaden för livsmedel. Även om den lägre skördenivån beaktas kan det konstateras, att stödet till ekologisk produktion har varit ineffektivt då det gällt att tillgodose konsumenternas efterfrågan.

Till detta har för sin del bidragit att den ekologiska egenskapen försvunnit, dvs. att produktionen förlorar sin status som ekologisk i något skede av produktionskedjan och inte längre uppfyller de krav som ställs på en ekologisk produktion. Enligt revisionen är det endast på en fjärdedel av gårdarna som ekologiska egenskaper inte alls går förlorade. Det ringa antalet husdjur inom ekologisk produktion leder förutom till avsättningssvårigheter också till betydande förluster av ekologiska egenskaper. Det ekologiskt producerade fodret måste för det mesta ges åt djur som föds upp inom sedvanlig produktion.

På basis av revisionen är det svårt att ta ställning till hur den miljömässiga målsättningen har förverkligats. Forskningen på området har inte gett entydiga resultat beträffande miljönyttan av ett ekologiskt produktionssätt. Den största miljönyttan skulle enligt forskningen uppnås med ett samarbete mellan husdjurs- och växtproduktion. Stödsystemet har emellertid inte främjat en sådan verksamhet, emedan djurproduktionen hittills inte har omfattats av stödet.

---

# 1. JOHDANTO

---

Luonnonmukainen maataloustuotanto on alan kansainvälisen kattojärjestön International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) mukaan "omavaraista ja tasapainoista maataloutta, joka perustuu mahdollisimman pitkälle paikallisiin luonnonvaroihin ja jossa viljelytoimet sopeutetaan vallitseviin luonnonoloihin". Luonnonmukainen tuotanto eroaa tavanomaisesta maataloustuotannosta siten, ettei siinä käytetä väkilannoitteita eikä synteettisiä kasvinsuojeluaineita. Luonnonmukaisessa tuotannossa maan viljavuutta pidetään yllä monivuotisen viljelykierron ja viherlannoituskasvien avulla ja rikkakasveja, tauteja sekä tuholaisia torjutaan mekaanisin menetelmin. Luonnonmukaisessa tuotannossa satomäärät jäävät tavanomaisesta tuotantoa alhaisemmalle tasolle. Alhaisista sadoista koituvia tulonmenetyksiä kompensoidaan osaltaan maksamalla viljelijöille erityistä luonnonmukaisen tuotannon tukea.

Luonnonmukaista tuotantoa on tuettu Suomessa valtion varoista vuodesta 1990 lähtien. Vuosina 1990 – 1994 oli käytössä kansallinen sopimusjärjestelmä. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin (EU) vuoden 1995 alussa on luonnonmukaisen tuotannon tukeminen kuulunut osana maatalouden ympäristötuen erityistukiin.

Luonnonmukaisen tuotannon tukemisen aloittaminen kytkeytyi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa maataloustuotannon tasapainottamiseen. Tavanomaista tuotantoa alhaisempien satotasojensa vuoksi luonnonmukainen tuotanto oli yksi keino vähentää ylituotantoa ja tästä syystä sen haluttiin yleistyvän. Lisäksi luonnonmukaisen tuotannon laajenemisella haluttiin vastata kuluttajien kysyntään ja korvata luonnonmukaisten tuotteiden tuontia. Euroopan unionin jäsenyyden myötä luonnonmukaisen tuotannon tavoitteeksi on noussut kuluttajien kysynnän tyydyttämisen oheen ympäristötavoitteet. Vuonna 2002 luonnonmukaisen tuotannon tukea maksettiin lähes 17 miljoonaa euroa, mikä oli runsas viisi prosenttia koko maatalouden ympäristötuen tukisummasta.

Tämän tarkastuksen tavoitteena on selvittää valtion tukinstrumentin toimivuutta luonnonmukaisessa tuotannossa. Valtionta-

louden tarkastusvirastossa on tehty aiemmin tarkastus ympäristötuen perustuesta<sup>1</sup>, mutta ympäristötuen erityistukia ei ole tarkastettu. Kolmestatoista ympäristötuen erityistukimuodosta luonnonmukaisen tuotannon tuki on taloudellisesti merkittävin.

Valtiontilintarkastajat ovat tarkastaneet luonnonmukaista tuotantoa vuonna 1999<sup>2</sup>. Tarkastuksessa todettiin luonnonmukaisen tuotannon kehittämisen olevan tärkeää ja vielä erityisen tärkeinä kohtina nostettiin erikseen esiin valvonta, markkinoinnin edistäminen sekä luonnonmukaisen tuotannon tutkimus.

---

<sup>1</sup> *Maatalouden ympäristötuen hallinto ja valvonta, Tarkastuskertomus 4/99*

<sup>2</sup> *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1999, s. 165 - 169*

---

## 2.

# TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Luonnonmukaista tuotantoa koskevan lainsäädännön perustan muodostaa Neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa. Tämä vuonna 1991 säädetty Neuvoston asetus koski alun perin vain luonnonmukaista kasvintuotantoa. Sittemmin asetusta on muutettu useita kertoja merkittävimmän muutoksen tapahtuessa vuonna 1999, jolloin asetus ulotettiin kattamaan myös luonnonmukaisen eläintuotannon<sup>3</sup>. Asetuksella pyritään takaamaan tasapuoliset kilpailun edellytykset luonnonmukaisten tuotteiden tuottajille, varmistamaan luonnonmukaisten tuotteiden vapaa liikkuvuus yhteisön alueella sekä varmistamaan kuluttajien luottamus luonnonmukaisiin tuotteisiin.

Luonnonmukaista tuotantoa sääntelevä Neuvoston asetus koskee jalostamattomia kasvinviljelytuotteita, tuotantoeläimiä, jalostamattomia eläintuotteita; ihmisravinnoksi tarkoitettuja jalostettuja kasvinviljelytuotteita ja eläintuotteita, jotka on valmistettu pääosin yhdestä tai useammasta kasviperäisestä ja/tai eläinperäisestä ainesosasta; sekä rehuja, rehuseoksia ja rehuaineita, joissa on tai on tarkoitus olla luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä.

Luonnonmukainen tuotantotapa edellyttää tiettyjen tuotantomenetelmien noudattamista kasvinviljelyssä ja eläintuotannossa. Lainsäädännössä asetetaan erityisiä vaatimuksia nimenomaan tuotannolle, ei esimerkiksi syntyvän lopputuotteen laadulle. Luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden laadun tulee täyttää ainoastaan samat vaatimukset kuin vastaavien tavanomaisesti tuotettujen tuotteiden. Itse asiassa Neuvoston asetuksen säännöksissä kielletään esittämästä luonnonmukaisten tuotteiden etiketöinnissä tai mainonnassa väitteitä,

---

<sup>3</sup> *Neuvoston asetus (EY) N:o 1804/1999 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa annetun asetuksen (ETY) N:o 2092/91 täydentämisestä siten, että asetus käsittää myös eläintuotannon*

joissa annetaan ymmärtää luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden olevan aistinvaraisesti tai ravitsemuksellisesti laadukkaampia tai terveellisempiä kuin tavanomaisesti tuotetut tuotteet.

Luonnonmukaista tuotantoa aloitettaessa noudatetaan siirtymävaihetta, jonka pituus on määritelty Neuvoston asetuksessa erikseen kasvintuotannolle ja erilajisten eläinten tuotannolle. Siirtymävaiheen aikana on noudatettava luonnonmukaisen tuotannon tuotantomääräyksiä, mutta vasta siirtymävaiheen jälkeistä tuotantoa voidaan markkinoida luonnonmukaisesti tuotettuna. Luonnonmukaisessa tuotannossa ei saa käyttää geneettisesti muunnettuja organismeja tai tällaisista organismeista johdettuja tuotteita.

Luonnonmukaisessa kasvintuotannossa ei käytetä väkilannoitteita eikä kemiallisia torjunta-aineita. Maan viljavuutta ja elävyyttä ylläpidetään ja tarvittaessa lisätään viljelemällä palkokasveja, viherlannoituskasveja tai syväjuurisia kasveja sopivassa monivuotisessa viljelykierron sekä sekoittamalla maahan luonnonmukaisesta karjantuotannosta saatua karjanlantaa ja muita kompostoituja tai kompostoitamattomia eloperäisiä aineksia luonnonmukaisen tuotannon sääntöjen mukaan viljeleviltä tiloilta. Tuholaisia, tauteja ja rikkakasveja torjutaan luonnonmukaisessa tuotannossa sopivan lajin ja lajikkeen valinnalla, sopivan viljelykierron käytöllä, mekaanisilla torjuntamenetelmillä, tuholaisten luontaisten vihollisten suojelulla sekä rikkakasvien liekityksellä.

Luonnonmukaisen eläintuotannon kohdalla yleisenä periaatteena on eläintuotannon liittyminen läheisesti maaperään. Tämän periaatteen mukaisesti eläinten lukumäärää pinta-alayksikköä kohden rajoitetaan sen varmistamiseksi, että eläintuotanto ja kasvinviljely muodostavat tuotantoyksikössä kokonaisuuden, jolla vältetään kaikin tavoin saastumista. Erityisesti tulee välttää maaperän sekä pinta- ja pohjavesien saastumista. Eläinten lukumäärä suhteutetaan tarkasti käytettävissä olevaan pinta-alaan, jotta toisaalta vältetään liiallisen laiduntamisen ja eroosion tuomat ongelmat ja jotta toisaalta karjannan levitys voi tapahtua ilman haitallisia ympäristövaikutuksia. Luonnonmukaisen eläintuotannon osalta Neuvoston asetus liitteineen sisältää tarkat määräykset muun muassa eläinten ruokinnasta, terveydenhoidosta, ulkoilutuksesta sekä karjasuojista.

Neuvoston asetuksen 2092/91 lisäksi luonnonmukaista tuotantoa sääntelee joukko täydentäviä kansallisia säädöksiä: valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta (644/2000), maa- ja metsätalousministeriön asetus ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteistä (646/2000), maa- ja metsätalousministeriön

asetus maatalouden ympäristötuen erityistuista (647/2000), maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesta eläintuotannosta (74/2000) sekä maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholi-juomien valvonnan järjestämisestä (346/2000).

Kuten muissakin Euroopan unionin jäsenmaissa myös Suomessa maksetaan erityistä luonnonmukaisen tuotannon tukea Neuvoston asetuksen 2092/91 tuotantosäännösten mukaan viljeleville maatalousyrittäjille. Luonnonmukaisen tuotannon tuki kuuluu yhtenä osana maatalouden ympäristötukijärjestelmään. Maatalouden ympäristötuen tavoitteena on ympäristöön ja erityisesti pinta- ja pohjavesiin sekä ilmaan kohdistuvan kuormituksen vähentäminen kasviravinteiden hyväksikäyttöä lisäämällä, torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien vähentäminen, maatalousalueiden luonnon monimuotoisuudesta sekä eläin- ja kasvilajeista huolehtiminen ja maatalousmaisan hoito.

Maatalouden ympäristötuki koostuu perus- ja lisätoimenpiteiden muodostamasta kokonaisuudesta sekä erityistuista, joista voidaan tehdä viljelijän kanssa erillisiä sopimuksia. Erityistuen saaminen edellyttää aina sitoutumista myös ympäristötuen perus- ja lisätoimenpiteisiin, mikä tarkoittaa sitä, että viljelijän on noudatettava solmimaansa erityistukisopimukseen liittyvien ehtojen lisäksi säädöksissä määriteltyjä ympäristötuen perustoimenpiteitä ja valitsemaansa yhtä lisätoimenpidettä.

Luonnonmukaisen tuotannon tuki on yksi maatalouden ympäristötuen erityistuista. Maatalousyrittäjä voi tehdä sopimuksen luonnonmukaisesta tuotannosta, jos sopimuksen kohteena oleva peltopinta-ala on vähintään kolmen hehtaarin suuruinen (puutarhatiloilla vähintään 0,5 ha puutarhakasvien tuotannossa). Sopimus tehdään kerrallaan aina viiden vuoden ajaksi. Luonnonmukaista tuotantoa koskevan sopimuksen perusteella maksettava erityistuki, luonnonmukaisen tuotannon tuki, on siirtymävaiheessa 147,16 euroa peltohehtaarilta vuodessa ja jo pitempään luonnonmukaisessa tuotannossa ollutta peltohehtaaria kohti 102,59 euroa vuodessa. Kukin peltolohko saa samaa tukea koko viisivuotisen sopimuskauden ajan. Tuki on samansuuruinen kaikille luonnonmukaisille kasvinviljelytiloille koko maassa, sitä ei ole porrastettu tuotantosuunnittain tai alueittain. Luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle ei sen sijaan makseta erillistä tukea, vaan sen perustana on jalostajien maksama lisähinta luonnonmukaisesti tuotetusta lihasta, maidosta ja kananmunista. Luonnonmukaisen

tuotannon tuki on EU-osarahoitteinen tuki ja se maksetaan talousarvion momentilta 30.12.45 "Maatalouden ympäristötuki".

Ylintä toimeenpanovaltaa luonnonmukaista tuotantoa koskevissa kysymyksissä käyttää maa- ja metsätalousministeriö. Ministeriössä luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvät tehtävät on organisoitu maatalousosaston politiikka- ja toimeenpanolinjoille sekä eläinlääkintä- ja elintarvikeosastolle. Maatalousosasto vastaa muun muassa luonnonmukaisen tuotannon tuen hallinnoinnista ja tukipolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä sekä menekinedistämisestä ja tutkimusrahoituksesta. Eläinlääkintä- ja elintarvikeosasto hoitaa puolestaan kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön sekä muuhun kuin tukivalvontaan liittyvät valvontatehtävät.

Luonnonmukaiseen tuotantoon liittyy tukijärjestelmään kuuluman valvontajärjestelmä, joka on hajautettu useamman viranomaistahon vastuulle. Ensinnäkin luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuotannon valvontaa suunnittelee, ohjaa ja valvoo Kasvintuotannon tarkastuskeskus. Toiseksi, luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valmistuksen ja markkinoinnin valvontaa suunnittelee ja ohjaa Elintarvikevirasto, jonka tehtäviin kuuluu myös Euroopan unionin ulkopuolisista valtioista tuotujen luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maahantuonnin valvonnan suunnittelu ja ohjaus. Kolmanneksi, luonnonmukaisesti tuotettujen alkoholijuomien valmistusta, markkinointia ja maahantuontia unionin ulkopuolisista valtioista harjoittavia toimijoita valvoo Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus ja Elintarvikevirasto pitävät yllä luonnonmukaisen tuotannon rekisteriä valvontajärjestelmään kuuluvista toimijoista. Vain valvontajärjestelmään kuuluvilla toimijoilla on oikeus käyttää tuotteissaan viittausta luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

Sekä luonnonmukaisen tuotannon tukeen että valvontaan liittyviä käytännön tehtäviä hoitavat työvoima- ja elinkeinokeskukset. Ne vastaanottavat viljelijöiden hakemukset luonnonmukaista tuotantoa koskevista erityistukisopimuksista ja luonnonmukaisen tuotannon valvontaan liittymisestä sekä tekevät päätökset hakemusten hyväksymisestä. Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot myös valvovat valtuuttamiensa tarkastajien avulla luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden tuottajia ja tuotantoa. Valvonta toteutetaan vuosittain tuotantotarkastuksin jokaisella valvontajärjestelmään kuuluvalla luonnonmukaista tuotantoa harjoittavalla tilalla. Työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastojen valtuuttamat tarkastajat

voivat myös auttaa Elintarvikevirastoa sen suorittaessa luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden valmistustoiminnan ja maahan tuonnin tarkastuksia.

## 2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja rajaus

Kun luonnonmukaista tuotantoa ryhdyttiin Suomessa tukemaan valtion varoista vuonna 1990, oli tukemisen syynä ensisijaisesti maataloustuotannon tasapainottamisen edistäminen: ylituotantoa pyrittiin hillitsemään maksamalla valtion varoista palkkioita maataloustuotannon vähentämisestä, lopettamisesta ja kohdentamisesta. Hallituksen esityksen (HE 147/1989 vp.) mukaan luonnonmukaisen tuotannon tukemisella tavoiteltiin tuotannon tasapainottamisen lisäksi kuluttajien kysynnän tyydyttämistä ja tuonnin korvaamista kotimaisella tuotannolla.

Myös maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet mainitsivat tätä tarkastusta koskeneessa ensimmäisessä haastattelussa kuluttajien kysyntään vastaamisen olleen tärkeä syy sille, että valtio on ylipäänsä lähtenyt mukaan luonnonmukaisen tuotannon tukemiseen. Itse asiassa muita syitä valtion mukaan lähdölle ei edes tuotu esiin tuolloin. Tämän tavoitteen varaan rakennettiin myös suoritettavan tarkastuksen toteutus. Ministeriössä myöhemmässä vaiheessa käydyssä keskustelussa ryhdyttiin korostamaan luonnonmukaiseen tuotantoon liittyvien positiivisten ympäristövaikutusten merkitystä luonnonmukaisen tuotannon tavoitteena. Tämä esiin tuotu tavoite perustuu siihen, että luonnonmukaisen tuotannon tuki on nyttemmin liitetty osaksi maatalouden ympäristötukea, jolla tavoitellaan tiettyjä ympäristön kannalta myönteisiä vaikutuksia. Luonnonmukaisesti viljellyn peltoalan määrälle on myös asetettu tavoitteita.

Maatalouden ympäristötuki kuuluu ohjelmakaudella 2000 – 2006 horisontaaliseen maaseudun kehittämisohjelmaan, jossa tuodaan esiin luonnonmukaisen tuotannon tukemisen tavoitteena luonnonmukaisen tuotannon määrän lisääntyminen kysyntää vastaavasti ja todetaan myös luonnonmukaisen tuotannon harjoittamisesta aiheutuvan ympäristö- ja vesistökuormituksen olevan lähtökohtaisesti vähäisempää kuin tavanomaisessa maataloustuotannossa. Luonnonmukaisen tuotannon ympäristötavoitetta ei siis ilmaista kehittämisohjelmassa



erityisen selkeästi tavoitteeksi, mutta tästä huolimatta se on kuitenkin otettu tässä tarkastuksessa tarkastelun piiriin.<sup>4</sup>

Tämän tarkastuksen pääkysymys on, ovatko valtion luonnonmukaiselle tuotannolle asettamat tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamiseksi valittu keino kohdanneet toisensa eli onko edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista pystytty edistämään tuen avulla. Kuten edellä on tuotu esiin, luonnonmukaiselle tuotannolle asetetut tavoitteet koskevat lähinnä luonnonmukaisen tuotannon laajuuden kasvattamista kuluttajien kysynnän edellyttämälle tasolle sekä positiivisten ympäristövaikutusten edistämistä. Ensisijaisena keinona tavoitteiden saavuttamisessa on luonnonmukaiselle tuotannolle kohdistettu taloudellinen tuki.

Suoran tuen lisäksi muita käytössä olevia keinoja luonnonmukaisen tuotannon edistämiseksi ovat tutkimus, koulutus, neuvonta ja menekinedistäminen. Nämä keinot jäävät tarkastuksessa kuitenkin vähemmälle huomiolle pääpainon ollessa taloudellisesti merkittävimmällä keinolla eli luonnonmukaisen tuotannon tuella.

Luonnonmukaisen tuotannon tuki on tällä hetkellä rajattu kosemaan vain luonnonmukaista kasvintuotantoa. Lisäksi tuki kohdistuu koko tuotantoketjua ajatellen ketjun alkupäähän, alkutuotantoon. Tuotantoketjun muissa osissa, jalostuksessa, jakelussa tai markkinoinnissa, voi olla ratkaisemattomia ongelmia, jotka heijastavat vaikutuksensa koko ketjuun niin, että tuki-instrumentista huolimatta asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

Tarkastuksen valtionaloudellinen intressi liittyy tavoitteiden saavuttamiseksi valitun keinon eli luonnonmukaisen tuotannon tuen vaikuttavuuteen. Vaikuttavuus toteutuu ympäristötavoitteen osalta tuotantoketjun alkupäässä, mutta kuluttajataavoitteen osalta vasta ketjun loppupäässä, joten se on riippuvaista myös vaiheista, joihin tuki-instrumentti ei suoraan kohdistu. Tarkastuksessa pyritään tästä syystä selvittämään myös tuotantoketjun eri vaiheissa mahdollisesti esiintyviä ongelmakohtia, jotka voivat aiheuttaa riskin asetettujen tavoitteiden toteutumiselle.

Kuten edellä selvitettiin, luonnonmukaisen tuotannon tukea maksetaan vain luonnonmukaiselle kasvintuotannolle. Tästä syystä tar-

---

<sup>4</sup> *Koko ympäristötukea koskien on siitä annetussa asetuksessa esitetty tuen ympäristölliset tavoitteet, mutta nimenomaisesti luonnonmukaista tuotantoa koskien on esitetty vain tämä kehittämissohjelmassa oleva väljä luonnehdinta luonnonmukaisen tuotannon ympäristöllisestä merkityksestä.*

kastus kohdistuu etupäässä juuri kasvintuotantoon, vaikka myös luonnonmukaista kotieläintuotantoa käsitellään siltä osin kuin sillä on liittymäkohtia kasvintuotantoon. Luonnonmukainen kasvintuotanto jaetaan neljään tuotantosuuntaan, jotka ovat peltoviljely, kasvi-huonetuotanto, sientenviljely ja keräilytuotanto. Tarkastusta on rajattu siten, että kasvihuonetuotantoa, sientenviljelystä ja keräilytuotantoa ei käsitellä, vaan rajaudutaan peltoviljelyn tuotantosuuntaan, joka on tuotantosuunnista suurin.

Tarkastus kohdistuu siis luonnonmukaisen tuotannon tukeen ja tuelle asetettuihin tavoitteisiin liittyviin kysymyksiin. Luonnonmukaisen tuotannon valvonta on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, koska siinä ei havaittu tarkastusta edeltäneessä esiselvityksessä erityistä riskiä. Organisatorisesti tarkastus rajautuu koskemaan maa- ja metsätalousministeriötä.

Tarkastuksen tuloksia tarkasteltaessa on muistettava, että tarkastus on kohdistettu ensisijaisesti vain luonnonmukaiseen kasvintuotantoon ja siinä edelleen peltoviljelyn tuotantosuuntaan. Muilla tuotantosuunnilla voi esiintyä niiden erityisluonteesta johtuvia erityisongelmia, jotka eivät tarkastuksessa nouse esiin ja joita koskemaan tarkastustuloksia ei voida varauksetta yleistää.

## 2.3 Tarkastuksen aineisto ja menetelmät

Luonnonmukaisen tuotannon tukemista koskevan tarkastuksen aineiston perustan muodostavat luonnonmukaista tuotantoa sääntelevä Neuvoston asetus sekä kansalliset, maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston asetukset. Keskeistä aineistoa tarkastuksessa ovat myös haastattelut ja luonnonmukaisen maataloustuotannon harjoittajille tehdyllä kirjallisella kyselyllä saadut tiedot. Lisäksi tarkastuksen aineistona on käytetty maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja, haastatelluilta saatua kirjallista materiaalia, tilastoaineistoa sekä luonnonmukaista tuotantoa käsitteleviä tutkimusjulkaisuja.

Haastatteluja tehtiin maa- ja metsätalousministeriön virkamiehille kahdesti, minkä lisäksi tarkastusta varten haastateltiin myös Finfood Luomun, Luomuliitto ry:n ja Pohjolan Luomu Finland Oy:n edustajat. Yhteensä näitä haastatteluja tehtiin 5 kappaletta ja niihin osallistui 13 henkilöä.

Tarkastukseen sisältynyt luonnonmukaisen maataloustuotannon harjoittajille tehty kirjallinen kysely toteutettiin siten, että maa- ja metsätalousministeriön ylläpitämästä luonnonmukaisen tuotannon

harjoittajien rekisteristä poimittiin satunnaisotannalla 120 tuottajaa. Kyselylomakkeen palautti 91 tuottajaa, tosin kaksi kyselylomakkeen palauttanutta oli jo lopettanut luonnonmukaisen tuotannon, joten heidän vastauksensa jätettiin huomioimatta. Kyselyn vastausprosentiksi muodostui 75,8. Kyselylomake on tarkastuskertomuksen liitteenä.

Kyselyyn vastanneiden luonnonmukaista tuotantoa harjoittavien maatalousyrittäjien joukosta valittiin satunnaisotannalla edelleen kymmenen tuottajaa haastateltaviksi. Haastattelut tehtiin puhelimitse. Niiden avulla pyrittiin saamaan vielä tarkempi kuva luonnonmukaisesta tuotannosta nimenomaan tuottajien näkökulmasta katsottuna.

Tarkastuksen aineistoa on analysoitu vertaamalla luonnonmukaiselle tuotannolle asetettuja tavoitteita tiedossa oleviin saavutettuihin tuloksiin sekä selvittämällä syitä vallitsevaan tilanteeseen.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Anne Kalliomäki. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

---

## 3.

# TARKASTUSHAVAINNOT

---

### 3.1 Luonnonmukaiselle tuotannolle asetetut tavoitteet

#### 3.1.1 PINTA-ALATAVOITE

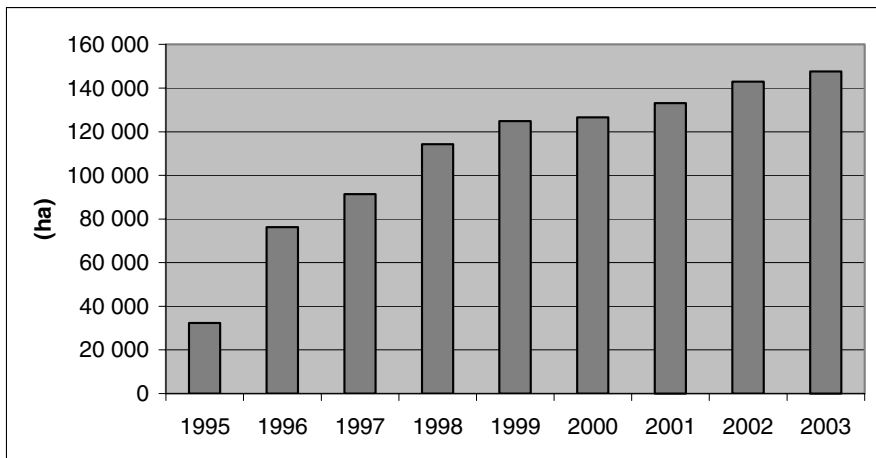
Maa- ja metsätalousministeriössä on vuonna 2001 eri yhteyksissä asetettu luonnonmukaiselle tuotannolle kaksi toisistaan poikkeavaa peltopinta-alaa koskevaa tavoitetta. Luonnonmukaisen elintarviketuotannon kehittämistä koskeneessa työryhmämuistiossa 2001:10 esiteltiin tavoiteltavana kehityksenä luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan kasvattaminen siten, että se olisi vähintään 10 prosenttia kokonaisviljelyalasta vuonna 2006. Työryhmämuistion mukaan tavoitteen toteutuminen edellyttäisi vuoteen 2007 asti maatalouden ympäristötukijärjestelmältä noin 26 miljoonaa markkaa vuosittain käytettäväksi uusiin luonnonmukaisen tuotannon sopimuksiin. Edellisestä tavoitteesta poiketen maatalouden strategiaprojektin johtoryhmän loppuraportissa 2001:16 asetettiin tavoitteeksi, että vuonna 2010 peltoalasta olisi 15 prosenttia luonnonmukaisessa tuotannossa.

Maa- ja metsätalousministeriössä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, ettei kumpaakaan asetetuista tavoitteista ole erityisesti vahvistettu missään, tosin jälkimmäinen 15 prosentin peltopinta-alatavoite on käsitelty ministeriön johtoryhmässä. Mitään virallista statusta tavoitteilla ei ministeriön virkamiesten mukaan kuitenkaan ole. Molemmat tavoitteet ovat rinnakkaisina käytössä, tosin esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2004 – 2007 on mainittu ainoastaan maatalouden strategiaprojektin asettama 15 prosentin tavoite luonnonmukaiselle tuotannolle.

Työryhmässä on tehty arvioita, mikä olisi tukeen tarvittava lisärahoituksen tarve, jotta saavutettaisiin tietty peltopinta-alatavoite. Sitä ei kuitenkaan ole käsitelty, miksi luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan kasvattaminen on tärkeää. Pinta-alan lisäämistavoite sinänsä ei ole kovin mielekäs ilman perustelua, mitä luonnonmukaisen viljelyalan kasvattamisella halutaan saada aikaan. Esimerkiksi työ-

ryhmämuistiossa 2001:10 todetaan pidettävän tavoiteltavana kehitystä, jossa luonnonmukaisen viljelyn peltotala olisi vähintään 10 prosenttia kokonaisviljelyalasta vuonna 2006 mutta sitä ei perustella, miksi tällainen kehitys olisi tavoiteltavaa.

Luonnonmukaiselle tuotannolle asetetut pinta-alatavoitteet ovat puhtaasti kansallisia. Niissä ei ole taustalla Euroopan unionin vaikutusta. Ministeriön virkamiesten mukaan 10 prosentin peltopinta-alatavoite johdettiin siitä, mikä oli tavoitetta laadittaessa ollut vuotuinen viljelijöiden kiinnostus luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymistä kohtaan. Tavoitetta asetettaessa kiinnostuksen uskottiin jatkuvan tulevaisuudessa samansuuruisena. Tavoite olikin siis eräänlainen ennuste. Sen sijaan 15 prosentin peltopinta-alatavoitteeseen oli sisällytetty arvioidun realistisen kehityksen lisäksi vielä vähän toiveita luonnonmukaisen tuotannon kasvun nopeutumisesta.



**Kuvio 1. Luonnonmukaisen tuotannon tukea saanut peltopinta-ala vuosina 1995 - 2003<sup>5</sup>**

<sup>5</sup> Lähde: maa- ja metsätalousministeriö

**Taulukko 1. Luonnonmukaisen tuotannon tukea saaneen peltopinta-alan määrä ja vuotuinen kasvu vuosina 1995 - 2003<sup>6</sup>**

Vuosi	Luonnonmukaisesti viljelty peltopinta-ala (ha)	Kasvu edelliseen vuoteen verrattuna (ha)
1995	32 277	
1996	76 370	44 093
1997	91 440	15 070
1998	114 258	22 818
1999	124 881	10 623
2000	126 532	1 651
2001	133 106	6 574
2002	142 977	9 871
2003	147 562	4 585

Kuviosta 1 ja taulukosta 1 selviää luonnonmukaisen tuotannon tukea vuosina 1995 – 2003 saaneiden peltohehtaarien määrä. Kuten kuvios- ta ja taulukosta käy ilmi, luonnonmukaisen tuotannon tukea saavan peltopinta-alan vuotuinen kasvu on hidastunut huomattavasti siitä, mitä se oli heti Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Kuvion ja tau- lukon tiedot ovat peräisin maa- ja metsätalousministeriöstä, jossa pi- detään yllä rekisteriä niistä luonnonmukaisesti viljelevistä tiloista, jotka saavat luonnonmukaisen tuotannon tukea. Kaikki luonnonmu- kaisesti viljelevät ja valvontajärjestelmään kuuluvat tilat eivät ole mukana näissä tiedoissa, sillä kaikki tilat eivät halua vastaanottaa luonnonmukaisen tuotannon tukea tai eivät täytä tukiehtoja. Maa- ja metsätalousministeriön virkamiehiltä saadun tiedon mukaan tällaisia luonnonmukaisesti viljeleviä ja valvontajärjestelmään kuuluvia tuen ulkopuolella olevia viljelijöitä on noin 300 – 400 kappaletta.

Kasvintuotannon tarkastuskeskus pitää yllä laajempaa luonnon- mukaisen tuotannon rekisteriä, jossa ovat mukana kaikki luonnon- mukaisen tuotannon valvontajärjestelmään kuuluvat tilat riippumatta siitä, saavatko ne luonnonmukaisen tuotannon tukea vai eivät. Kas- vintuotannon tarkastuskeskuksen tilastojen mukaan vuoden 2003 lo- pussa luonnonmukaisesti viljeltyä peltoa oli 159 987 hehtaaria, mikä oli 7,2 prosenttia kaikesta peltoalasta. Eroa ministeriön tilastotiedon

<sup>6</sup> Lähde: maa- ja metsätalousministeriö

kanssa oli siis 12 425 hehtaaria. Vuonna 2002 luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan osuus koko peltoalasta oli Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tietojen mukaan 7,1 prosenttia eli tämäkin tilasto osoittaa peltopinta-alan kasvun olevan tällä hetkellä hidasta. Samanaikaisesti vuonna 2002 luonnonmukaisesti viljeltyjen tilojen osuus kaikista tiloista oli 6,8 prosenttia. Maa- ja metsätalousministeriössä arveltiin syynä hidastuvaan kehitykseen voivan olla se, että luonnonmukaisesta tuotannosta eniten kiinnostuneet viljelijät ovat jo liittyneet järjestelmään ja jäljellä olevien vähemmän kiinnostuneiden viljelijöiden innostaminen mukaan on vaikeampaa.

Näyttääkin siltä, ettei nykykehityksen vallitessa tulla saavuttamaan asetetussa ajassa kumpaakaan luonnonmukaisen tuotannon pinta-alatavoitteista. Tämän totesivat myös haastatteluissa maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet. Heidän mukaansa luonnonmukaisesti viljeltyä peltopinta-alaa ei enää saada juurikaan kasvatettua tilojen lukumäärän kasvun kautta, vaan peltopinta-ala kasvaa lähinnä liitettäessä lisämaita jo luonnonmukaisessa tuotannossa oleviin tiloihin. Tämä kertoisi ministeriön mukaan siitä, että luonnonmukaisessa tuotannossa mukana olevat viljelijät haluavat kehittää tilojaan ja tuotantoaan, mutta samanaikaisesti uusia viljelijöitä on vaikea saada mukaan enempää kuin vanhoja viljelijöitä jättäytyy pois tuotannosta.

Maatalouden ympäristötuen seurantaryhmän väliraportissakin 2003:7 todetaan, että nykyisellä kehitysvauhdilla luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan osuus on vuonna 2010 tavoitteeksi asetetun 15 prosentin sijasta 12 prosenttia kokonaispeltoalasta.<sup>7</sup> Väliraportissa arvioidaan tavoitetta hitaamman kehityksen johtuvan muun muassa tuen alhaisuudesta, tuotteiden matalasta hintatasosta, eräiden tuoteryhmien menekkiongelmista, kehittymättömistä markkinoista, tuotannollisista ongelmista, vaikeuksista liittää lisäpeltoja luonnonmukaisen tuotannon sopimukseen sekä tuottajista, jotka ovat luopuneet luonnonmukaisesta tuotannosta yhden viisivuotisen sopimuskauden jälkeen.

Tarkastuksen aikana tehdyssä luonnonmukaisen maataloustuotannon harjoittajille suunnatussa kirjallisessa kyselyssä vain hieman yli puolet vastaajista arveli tilansa olevan vielä viiden vuoden kuluttuaikin todennäköisesti luonnonmukaisessa tuotannossa. Suurin osa näis-

---

<sup>7</sup> *On syytä huomata, että tämän 12 %:n osuuden toteutuminen vaatisi 67 %:n kasvua luonnonmukaisesti viljellyn peltoalan määrään (olettaen ettei kokonaispeltoala muutu).*

tä todennäköisesti jatkavista tuottajista (47 prosenttia vastaajista) ilmoitti jatkavansa luonnonmukaista tuotantoa sen nykyisessä laajuudessa. Vain noin 8 prosenttia vastaajista suunnittelei laajentavansa tuotantaan ja vastaavasti noin 4 prosenttia vastaajista arveli jatkavansa nykyistä suppeammassa laajuudessa.

Luonnonmukaisen tuotannon lopettamisesta oli varmuus 28:lla prosentilla kyselyyn vastanneista. Heistä 5 perusteli lopettamisaikeitaan ikääntymisellä ja eläkkeelle jäämisellä. Muut perustelivat luonnonmukaisesta tuotannosta luopumista tuotannon huonolla kannattavuudella, markkinointiongelmilla sekä luonnonmukaisen tuotannon tuen riittämättömyydellä. Loput, lopettamisestaan tai jatkamisestaan vielä epävarmat vastaajat ilmoittivat puolestaan ratkaisunsa riippuvan muun muassa maataloustukilinjauksista, tukien suuruudesta sekä luonnonmukaisen tuotannon kehityksestä.

Tehdyn kyselyn tuloksia varovaisestikin yleistämällä voidaan todeta, että asetetun pinta-alatavoitteen saavuttaminen tulee olemaan vaikeaa, jos tuottajat todella toimivat kyselyssä ilmoittamansa mukaisesti. Suurimmassa osassa tapauksista luonnonmukaisen tuotannon lopettaminen merkitsee tuotannon jatkumista tavanomaisen tuotantotavan muodossa, mikä siten tullee pienentämään luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan suhteellista osuutta kokonaispeltoalasta.

Myös Finfood Luomu on selvittänyt luonnonmukaista tuotantoa harjoittavien tuottajien tulevaisuudensuunnitelmia teettämällä Suomen Gallup Elintarviketiedolla helmi – maaliskuussa 2004 aihetta koskevan selvityksen. Tulokseksi saatiin tarkastuksessa tehdyn kyselyn tuloksista poiketen, että jopa 85 prosenttia luonnonmukaisen tuotannon harjoittajista aikoo jatkaa luonnonmukaista tuotantoa myös seuraavat viisi vuotta. Kyselyssä oli mukana 207 luonnonmukaisessa tuotannossa tai siirtymävaiheessa olevaa tilaa. Kyselyssä kuitenkin selvisi, että luonnonmukaisen tuotannon jatkaminen on epävarmempaa kuin aikaisemmin.<sup>8</sup>

Tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn vastanneista, lopettamista suunnittelevista luonnonmukaisen tuotantotavan harjoittajista suurin osa oli toista sopimuskautta mukana luonnonmukaisessa tuotannossa. Kaksi täyttä sopimuskautta luonnonmukaisen tuotannon harjoittamista merkitsee kymmenen vuoden kokemuksen ja ammattitaidon kart-

---

<sup>8</sup> <http://www.finfood.fi/finfood/luomu.nsf>. 27.7.2004



tumista alalta. Hankittujen tietojen ja taitojen poistuma tuottajan lopettaessa luonnonmukaisen tuotannon on menetys koko alalle.

Haastatteluissa luonnonmukaisen tuotannon harjoittajat luonnehtivat harjoittamansa tuotantotavan tämänhetkistä tilaa suvantovaiheeksi ja pysähtyneeksi tilaksi. Tulevaisuuden suhteen yhdelläkään heistä ei ollut kovin positiivisia odotuksia. Lisää haasteita odotettiin koituvan alalle Euroopan unionin laajentumisesta, sillä uusissa jäsenmaissa ounasteltiin olevan potentiaalia lähteä mukaan luonnonmukaiseen tuotantoon.

Jos valinta luonnonmukaisen ja tavanomaisen tuotantotavan välillä pitäisi tehdä tänä päivänä, haastatelluista kymmenestä tuottajasta kolme valitsisi ilmoituksensa mukaan edelleen varmuudella luonnonmukaisen tuotannon ja vastaavasti kaksi pysyisi varmuudella tavanomaisessa tuotannossa. Loput viisi harkitsisivat luonnonmukaiseen tuotantoon lähtemistä hyvin tarkasti muun muassa nykyisen markkinatilanteen ja tavanomaiseen tuotantotapaan kehitettyjen vaihtoehtojen kuten suorakylvön vuoksi.

### 3.1.2 KULUTTAJIEN KYSYNNÄN TYYDYTTÄMINEN

Ryhdyttäessä tukemaan luonnonmukaista tuotantoa valtion varoista keskeisenä tukiperusteena mainittiin kuluttajien kysyntään vastaaminen sekä siihen liittyen luonnonmukaisten tuotteiden lisääntyvän tuonnin korvaaminen kotimaisella tuotannolla. Kuluttajien kysynnän tyydyttäminen on säilynyt luonnonmukaiselle tuotannolle asetettujen tavoitteiden joukossa myös luonnonmukaisen tuotannon tuen muuttua EU-osarahoitteiseksi. Tällä hetkellä voimassa olevassa horisontaalisessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa tuodaan esiin toisena luonnonmukaisen tuotannon tavoitteena tuotannon määrän lisääntyminen kysyntää vastaavaksi ja myös perustellaan luonnonmukaisen tuotannon tukemista juuri tällä seikalla.

Kuluttajien kysyntään vastaamisen ollessa toiminnan tavoitteena on huomioitava se seikka, ettei ole olemassa mitään absoluuttista kysyntää eri tuotteille, vaan hinta vaikuttaa kysynnän määrään. Kullakin hinnalla on oma kysyntätasonsa. Finfood Luomusta saadun tiedon mukaan tuoretta tutkimustietoa hintajoustosta eli siitä, paljonko kysyntä muuttuu, kun hinta muuttuu x prosenttia, ei ole luonnonmukaisten tuotteiden osalta olemassa. Finfood Luomun teettämissä asennebarometreissä kysytään vain sen tyyppisiä kysymyksiä kuin onko vastaaja käyttänyt luonnonmukaisia tuotteita ja mihin suuntaan

hän arvelee luonnonmukaisten tuotteiden käytön kehittyvän omassa taloudessaan. Tällaisilla selvityksillä ei kuitenkaan saada kovin luotettavaa tietoa kuluttajien käyttäytymisestä, sillä vastauksistaan huolimatta he voivat jättää luonnonmukaiset tuotteet ostamatta, jos kokevat niiden hinnan liian korkeaksi.

Finfood Luomun teettämän tuoreimman asennebarometrin<sup>9</sup> mukaan luonnonmukaisia tuotteita käytti vuonna 2003 jatkuvasti 19 prosenttia kuluttajista. Vastaavasti luonnonmukaisia tuotteita ei ollut kokeillut lainkaan 37 prosenttia kuluttajista. Jatkuvastikin luonnonmukaisia tuotteita käyttävistä kuluttajista 60 prosentilla luonnonmukaisten tuotteiden osuus päivittäisessä ostoskorissa jäi alle viidesosaan. Tyypillinen luonnonmukaisesti tuotettuja tuotteita ostava kuluttaja on kaupungissa asuva 35 - 50 -vuotias koulutettu ja hyvätuloinen perheellinen nainen. Keskeisiä syitä luonnonmukaisten tuotteiden ostamiselle ovat Finfood Luomun mukaan tuotteiden maku, käsitykset terveellisyydestä, eettisyys ja ympäristö.

Luonnonmukaisilla tuotteilla on Finfood Luomun mukaan edelleen kysyntää. Viimeisten parin vuoden aikana tuotekehitys ei vain ole erityisen hyvin edistynyt: markkinoille ei ole tullut kovin paljon uusia luonnonmukaisia tuotteita eikä myöskään kaupoissa ole satsattu luonnonmukaisiin tuotteisiin. Jatkuvasti luonnonmukaisia tuotteita käyttävät kuluttajat ovat kuitenkin esittäneet kritiikkiä juuri tuotevalikoiman riittävyttä kohtaan.

Tarkkaa tietoa luonnonmukaisten tuotteiden osuudesta kokonaismarkkinoista ei ole saatavilla, sillä luonnonmukaisesti tuotettuja tuotteita ei erotella tilastoinnissa muilla tavoin tuotetuista tuotteista. Luonnonmukaisen tuotannon toimintaympäristön kuvaus -väliraportissa vuodelta 2000 on esitetty arvio, että luonnonmukaisten tuotteiden osuus olisi noin yksi prosentti elintarvikkeiden kokonaismarkkinoista, mikä on hyvin pieni osuus huomioiden jo pelkästään luonnonmukaisessa viljelyssä olevan peltopinta-alan osuus kokonaispeltoalasta. Sekä Finfood Luomusta että maa- ja metsätalousministeriöstä kerrottiin, ettei tarkempaa tietoa asiasta ole toistaiseksi saatavilla.

Finfood Luomusta saatujen tilastotietojen mukaan luonnonmukaisten tuotteiden myynnin kehitys on ollut viimeaikoina laskusuuntaista jogurttien ja viljatuotteiden eli hiutaleiden, jauhojen, tuoreiden leipien sekä makaronien ja pastojen tuoteryhmissä. Sen sijaan luon-

---

<sup>9</sup> *Finfood Luomu, Asennebarometri 09/2003*

nonmukaisen maidon ja kananmunien osalta kehitys on ollut nousujohteista. Huomion arvoista on, että koko tuoteryhmän myynnin kehitys on kuitenkin samanaikaisesti ollut positiivista jauhoja lukuun ottamatta kaikissa muissa laskusuuntaisissa luonnonmukaisten tuotteiden tuoteryhmissä. Ongelmakohtina Finfood Luomussa nähtiin erityisesti luonnonmukaisten tuotteiden hinta-laatu -suhde sekä markkinoiden kehittymättömyys. Oheisessa taulukossa 2 on vielä tarkempi esitys eräiden luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden myynnin kehityksestä.

**Taulukko 2. Luonnonmukaisten tuotteiden myynnin kehitys<sup>10</sup>**

	Luomun markkinaosuus tuoteryhmän myynnin arvosta (%)	Luomumyynnin kehitys viimeisten 12 kuukauden aikana (%)	Tuoteryhmän myynnin kehitys viimeisten 12 kuukauden aikana (%)
Hiutaleet	6,2	- 6,1	+ 0,5
Jauhot	4,3	- 5,5	- 3,8
Tuoreet leivät	1,4	- 12,4	+ 3,9
Makaronit ja pastat	2,5	- 31,0	+ 0,3
Maidot	2,6	+ 1,2	+ 1,5
Jogurtit	0,9	- 6,0	+ 6,2
Kananmunat	4,8	+ 22,3	+ 7,8
Ruokaöljyt	5,9	+ 8,0	+ 5,5

Finfood Luomun näkemyksistä poiketen tarkastuksessa haastatellut tuottajat kokivat ongelmaksi luonnonmukaisten tuotteiden vähäisen kysynnän. Vähäisestä kysynnästä on seurauksena luonnonmukaisten tuotteiden tavallista hitaampi kierto elintarvikeliikkeissä, mikä vaikuttaa epäedullisesti tuotteiden jo muutoinkin hieman tavanomaista tuotantoa heikompileatuiseen ulkonäköön ja vähentää siten menekkiä entisestään. Haastateltujen mukaan luonnonmukainen tuotanto ei näyttäisi enää olevan muodissa, kuluttajat eivät näyttäisi vaativan tuotteilta luonnonmukaisuutta samalla tavoin kuin aiemmin. Tuottei-

<sup>10</sup> <http://www.finfood.fi/finfood/luomu.nsf>. 7.6.2004

den luonnonmukaista statusta ei enää juuri kysellä, vaan paikallisuus ja hyvä laatu ovat muodostuneet kuluttajille elintarvikkeiden tärkeimmiksi ominaisuuksiksi.

Kuluttajavirasto ja lääninhallitukset ovat tehneet yhteistyössä jo usean vuoden ajan luonnonmukaisesti ja tavanomaisesti tuotettujen elintarvikkeiden hintavertailuja. Vertailujen mukaan erot elintarvikkeiden hinnoissa vaihtelevat paljon tuotteesta ja myymälästä riippuen: esimerkiksi luonnonmukaisesti ja tavanomaisesti tuotetut lastenruoat olivat vuoden 2003 hintavertailussa samaa hintatasoa, kun taas luonnonmukaisesti tuotettu kahvi osoittautui lähes kolme kertaa tavanomaisesti tuotettua kalliimmaksi. Yleisesti ottaen luonnonmukaiset tuotteet ovat Kuluttajaviraston selvitysten mukaan hinnoiltaan noin puolitoista- tai kaksinkertaisia tavanomaisesti tuotettuihin elintarvikkeisiin verrattuna.

Tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn osallistuneet luonnonmukaisen tuotannon harjoittajat kritisoivat kaupan keskusliikkeitä ja tukkuostajia siitä, että ne tarjoavat luonnonmukaisesti tuotetusta sadosta liian vähäistä keskihintaa. Hintaero tavanomaiseen tuotantoon verrattuna on pieni, minkä vastaajat ennakoivat vähentävän luonnonmukaista tuotantoa harjoittavien tilojen määrää tulevaisuudessa. Hintatason mataluuden arveltiin johtuvan ainakin osittain ylitarjonnasta kysyntään nähden. Sen sijaan vähittäiskaupoissa vastaajat soisivat luonnonmukaisten tuotteiden hintojen lähestyvän tavanomaisten tuotteiden hintoja. Vastaajien mukaan kauppa harjoittaa luonnonmukaisten tuotteiden ylihinnoittelua, joka ehkäisee kysynnän lisääntymistä. Ongelmina pidettiin myös korkeita katteita lopputuotteiden hinnoissa sekä erilaisia välikäsiä tuotantoketjussa. Vastaajat arvelivat, ettei kaupalla ja teollisuudella ole aitoa halua tarjota kuluttajille luonnonmukaisia tuotteita kilpailukykyiseen hintaan.

Koska kuluttajien kysyntään vastaaminen toteutuu vasta tuotantoketjun lopussa ja koska sen toteutuminen on riippuvaista ketjussa matkan varrella tapahtuvista seikoista, pyrittiin kyselyssä kartoittamaan luonnonmukaista tuotantoa harjoittavien näkemyksiä mahdollisista muistakin ongelmista tuotantoketjun eri vaiheissa. Taulukkoon 3 on kerätty vastaajien kokemat ongelmat luonnonmukaisen tuotannon eri osa-alueilla. Numerot taulukossa tarkoittavat kunkin vastausvaihtoehdon valinneiden vastaajien lukumäärää.

**Taulukko 3. Tuottajien kokemat ongelmat luonnonmukaisen tuotannon eri osa-alueilla**

	Paljon ongelmia	Jonkin verran ongelmia	Ei lainkaan ongelmia
Viljelytekniikka	5	48	25
Jakelu	12	30	27
Tuotannon markkinointi	33	34	11
Kannattavuus	29	41	8
Luomuisuuden katoaminen	14	20	33
Muu ongelma	13	5	-

Kuten taulukosta 3 käy ilmi, eniten kyselyyn vastanneet luonnonmukaisen tuotannon harjoittajat olivat kokeneet ongelmia tuotannon markkinoinnissa ja kannattavuudessa. Muissa annetuissa osa-alueissa eli viljelytekniikassa, jakelussa ja luomuisuuden katoamisessa oli koettu selvästi vähemmän suuria ongelmia. Vastausvaihtoehtojen joukkoon jätettyyn avoimeen kohtaan "muu ongelma" annettiin jonkin verran vastauksia, joissa useimmiten ongelmaksi nimettiin rikkakasvien torjunta. Osa vastaajista oli sisällyttänyt rikkakasviongelmansa viljelytekniisten ongelmien luokkaan.

Vastaajille varattiin myös mahdollisuus selvittää tarkemmin heidän kokemiaan ongelmia luonnonmukaisen tuotannon eri osa-alueilla. Tuotannon markkinoinnin kohdalla ongelmaksi nähtiin se, etteivät luonnonmukaisten tuotteiden markkinat vedä: vastaajien mukaan luonnonmukaisesti tuotettua viljaa ei kukaan halua ostaa ja tuotanto uhkaa jäädä viljelijöiden käsiin. Vastaajat olivat koettaneet ratkaista tilanteen joko pyrkimällä viemään viljaa ulkomaille tai muiden vaihtoehtojen puuttuessa myymällä tuotannon tavanomaisena satona. Myös pienten erien markkinointi on ongelma: tilaa kohti pitäisi voida tarjota myyntiin nykyistä suurempia viljaeria. Pienistä eristä aiheutuvat lisäksi suuret kuljetuskustannukset, mikä tuotiin esiin jakeluun liittyvänä ongelmana.

Kannattavuuden osalta useat vastaajat mainitsivat ongelmaksi luonnonmukaisten tuotteiden hintojen laskun samanaikaisesti, kun tuotantokustannukset pyrkivät nousemaan. Kritiikkiä sai myös luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle markkinoilla maksettava niin sanottu luomulisä, jonka ei katsottu olevan tarpeeksi suuri kattamaan aiheutuvia lisäkuluja. Viljelytekniikan osa-alueella ongelmia tuotti

erityisesti peltojen rikkaruohottuminen: ohdake ja etenkin juolavehnä vaivaavat luonnonmukaisesti viljeltäviä peltoja.

Kuluttajien kysyntään vastaaminen voi epäonnistua myös siitä syystä, että luonnonmukaisesti tuotettu sato menettää luonnonmukaisen statuksensa. Luomuisuuden katoamisessa on kysymys siitä, että jossakin tuotantoketjun vaiheessa tuotanto muuttuu statukseltaan tavanomaiseksi eli se ei enää täytä luonnonmukaisen tuotannon kriteerejä. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun tavanomaisessa tuotannossa olevia eläimiä ruokitaan luonnonmukaisesti tuotetuilla rehuilla tai kun luonnonmukaisesti tuotettu viljaerä yhdistetään tavanomaisesti tuotetun erän kanssa.

Kyselyyn vastanneista tuottajista 15 prosenttia ilmoitti myyvänsä kaiken tilaltaan ulos myytävän luonnonmukaisesti tuotetun tuotannon tavanomaisena. Vastaavasti vain 23 prosenttia vastaajista ilmoitti myyvänsä kaiken luonnonmukaisesti tuottamansa myös luonnonmukaisena eteenpäin. Lopuilla vastaajilla osa tuotannosta myydään statukseltaan luonnonmukaisena ja osa tavanomaisena. Maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet eivät pitäneet luomuisuuden katoamista erityisen suurena ongelmana. Tätä he perustelivat sillä, ettei luonnonmukaisen tuotannon tehtävänä ole ainoastaan tuottaa markkinoille tuotteita, vaan että myös ympäristönäkökohta on tässä yhteydessä merkittävä. Ministeriön mukaan on toistaiseksi yhden kerran kerätty valvontojen yhteydessä tietoja luomuisuuden katoamisesta.

Luomuisuuden katoamisen lisäksi suomalaisilta markkinoilta katoaa luonnonmukaista tuotantoa ulkomaille viennin seurauksena. Erityisesti Suomesta viedään luonnonmukaisesti tuotettua viljaa Keski-Euroopan ja Pohjois-Amerikan markkinoille ostajien ollessa myllyjä, viljaliikkeitä ja välittäjiä. Pohjolan Luomu on erityisesti tähän toimintaan erikoistunut yritys, jolla on käytössään asiamiehet ja kattava hankintaverkosto. Pohjolan Luomusta esitetyn arvion mukaan tämän satokauden vienti on kaikkiaan noin 8 000 - 10 000 tonnia luonnonmukaisesti tuotettua viljaa, mistä Pohjolan Luomun osuus on noin 6 500 tonnia. Suomessa tuotetaan noin 100 000 tonnia luonnonmukaista viljaa vuodessa, joten vientiin siitä menee noin kymmenesosa. Tarkat tilastot luonnonmukaisten tuotteiden viennistä kuitenkin puuttuvat, koska mikään tahon ei ylläpidä kyseistä tilastoa.

Kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskevan tavoitteen osalta luonnonmukaisella tuotannolla näyttäisi olevan vielä paljon tehtävää. Ketjun eri päät eivät kohtaa ja tarpeet jäävät tyydyttämättä: samanaikaisesti kun tuottaja kamppailee tuotantonsa menekkivaikeuksien kanssa, kuluttaja kaipaa lisää ja laajempaa valikoimaa luonnonmu-

kaisia tuotteita myyntiin. Ainakin osittain ketjun eri päiden kohtamattomuus johtuu kuitenkin myös luonnonmukaisten tuotteiden hinnoittamisesta. Luonnonmukaisen tuotannon ketjun ongelmista ja niiden syistä on olemassa tutkimustietoa, mutta tilanne näyttää pysyvän ennallaan.

Tarkastuksen aikana luonnonmukaisen tuotannon edunvalvontaja menekinedistämisjärjestöissä tehdyissä haastatteluissa esiintyi kritiikkiä maa- ja metsätalousministeriön passiivisuutta kohtaan: esitettyjen näkemysten mukaan pelkkä tavoitteiden asettaminen ja asioiden jättäminen etenemään omalla painollaan ei riitä, vaan kehittyvällä alalla tarvittaisiin ministeriön taholta myös aktiivista panostusta, jotta asetetut tavoitteet saavutettaisiin. On huomattava, ettei pelkkä tuotannon lisääminen tuottajille kohdistuvan tuen avulla auta, kun jo nyt iso osa luonnonmukaisesti tuotetusta sadosta ei pysy kuluttajille asti luonnonmukaisena. Käytettyjen keinojen monipuolistamisen tarve on aiemmin ministeriössäkin tuotu esiin. Esimerkiksi maatalouden strategiaprojektin johtoryhmän loppuraportissa 2001:16 on todettu, että "luonnonmukaista tuotantoa edistetään kehittämällä aktiivisesti markkinointi-, jalostus- ja jakelujärjestelmiä". Ministeriö on toisaalta tarkastushavaintoon liittyen todennut ongelmaksi sen, että tällaiset edistämistoimet kuuluvat muille ministeriöille.

### 3.1.3 YMPÄRISTÖN TILAN PARANTUMINEN

Suomen liittyttyä Euroopan unioniin luonnonmukaisen tuotannon tuki liitettiin osaksi ympäristötukijärjestelmää ja tuen tavoitteet saivat myös ympäristöllistä painotusta. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistiossa 2001:10 todetaan maatalouden olevan edelleen suurin yksittäinen vesistöjen kuormittaja ympäristötukijärjestelmän käytöstä huolimatta. Maatalouden ympäristötuen avulla on kyllä saatu muutettua viljelykäytäntöjä ympäristön kannalta parempaan suuntaan, mutta ravinnehuuhtoumat ovat laskeneet odotettua vähemmän. Lähtökohtaisesti luonnonmukaiseen tuotantoon liittyy useita ominaispiirteitä, jotka vaikuttavat myönteisesti ympäristön tilaan. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa luonnonmukaisessa tuotannossa voimassa olevat kemiallisten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttöä koskevat kiellot.

Horisontaalisessa maaseudun kehittämissuunnitelmassa luonnonmukaisen tuotannon tavoitteiksi on kirjattu edellä käsitelty kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskeva tavoite sekä ympäristövaikutuksia

koskeva tavoite. Tosin jälkimmäinen ilmaistaan tavoitteeksi hieman epäsuoralla tavalla toteamalla, että "...luonnonmukaisen tuotannon harjoittamisesta aiheutuva ympäristö- ja vesistökuormitus on lähtökohtaisesti tavanomaiseen maataloustuotantoon verrattuna vähäisempää".

Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnissa tavoite on kirjattu suoremmin: "vähentää tuotannon ympäristö- ja vesistökuormitusta". Huomiolle pantavaa on, että väliarvioinnissa ei tässä yhteydessä mainita enää kuluttajien kysyntään liittyvää tavoitetta lainkaan. Luonnonmukainen tuotanto ei ole ainoa erityistukimuoto, jonka tavoitteisto on väliarvioinnissa esitetty suppeampana kuin alkuperäisessä ohjelma-asiakirjassa: myös esimerkiksi perinnetuotantojen hoito ja luonnon monimuotoisuuden edistäminen ovat toimenpiteitä, joiden tavoitteisto on yllättäen väliarviointiasiakirjassa supistunut. Kuitenkin toimenpiteiden tavoitteista kertovan taulukon yhteydessä viitataan lähteenomaisesti horisontaaliseen maaseudun kehittämisohjelmaan. Tavoitteen selkeyttäminen voi siten olla hallinnon ulkopuolisten väliarvioinnin suorittajien omaa tulkintaa. Joka tapauksessa väliarvioinnilla ei ole tavoitteen asettamisasiakirjan eli horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman statusta.

Tarkastuksessa haastatellut tuottajat mainitsivat kokeminaan luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymisen myönteisinä ympäristövaikutuksina ensinnäkin viljelymaan rakenteen ja kunnan parantamisen. Maa voi heidän mukaansa paremmin kuin aiemmin tavanomaisessa tuotannossa ja pieneliöstön määrä on lisääntynyt. Tämän lisäksi vesistöjen läheisyydessä viljelevät haastatellut olivat tyytyväisiä siitä, että vesistöjen kuormitusta oli saatu vähennettyä tuotantotapaa muuttamalla. Myönteisenä koettiin myös ympäristöön levitettävien myrkyllisten kemikaalien väheneminen sekä väkilannoitteiden ja kasvin-suojeluaineiden käsittelyn loppuminen. Toisaalta luonnonmukaiseen tuotantoon siirtyminen oli tuonut mukanaan myös aiempaa alhaisemmat satotasot.

Maatalouden aiheuttamat keskeisimmät ympäristövaikutukset koskevat uusiutumattomien resurssien kuluttamista tai ympäristön ravinnekuormitusta, joka aiheutuu ravinteiden kiertokulun puutteesta. Viimeaikaisissa tutkimuksissa on käsitelty luonnonmukaisen tuotannon osalta muun muassa sen ympäristövaikutuksia verrattuna tavanomaiseen tuotantotapaan. "Laajamittaisen luomutuotannon teknologia" -tutkimuksessa saatiin selville erilaisia tuotantomalleja tarkastelemalla, että luonnonmukaisen tuotannon ympäristöhyödyt toteutuvat parhaiten eri tuotantosuuntien integraatiossa. Tutkijoiden esittämän



arvion mukaan kasvintuotannon ja kotieläintuotannon yhteistyön avulla olisi mahdollista vähentää 25 prosenttia typpikuormituksesta erikoistuneeseen luonnonmukaiseen tuotantoon verrattuna. Tutkimuksessa kritisoiitiin kuitenkin sitä, että tämänhetkiset ympäristötuet eivät kannusta viljelijöitä saavuttamaan ympäristöhyötyjä luonnonmukaisessa tuotannossa.

"Maatalouden tuotantotavat ja ympäristö" -tutkimuksessa selvitetiin puolestaan tavanomaisesti ja luonnonmukaisesti tuotettujen maidon ja ruisleivän ympäristövaikutuksia tuotteiden koko elinkaari huomioon ottaen. Tutkimuksen tulokseksi saatiin maidontuotannon osalta, että luonnonmukainen maidontuotanto on kokonaisu ympäristövaikutuksiltaan merkittävästi tavanomaista maidontuotantoa parempaa. Sen sijaan ruisleivän tuotannon osalta lopputulos on moniselitteisempi ja riippuu siitä, tarkastellaanko vaikutuksia tuoteyksikkökohtaisesti vai hehtaarinäkökulmasta. Tuoteyksikkökohtaisesti tarkasteltaessa luonnonmukaisesti tuotettu ruisleipä on kokonaisu ympäristövaikutuksiltaan haitallisempi kuin tavanomainen ruisleipä. Sen sijaan hehtaarinäkökulmasta tarkasteltuna tulee esiin se, että luonnonmukaisessa tuotannossa typpihuuhtoumat ovat yleensä pienempiä ja lopputulos siten ympäristöystävällisempi kuin tavanomaisessa tuotannossa.

Tarkastuksen kuluessa käydyissä keskusteluissa tuli esiin hyvin erilaisia painotuksia luonnonmukaisen tuotannon ympäristöllisestä merkityksestä. Alkuvaiheessa ministeriön virkamiehet totesivat luonnonmukaisen tuotannon olevan vain yksi tuotantomuoto muiden joukossa eikä sen ympäristöystävällisyyteen otettu kantaa. Tosin todettiin, että yleensä kuitenkin aina tuotannon laajaperäisyys on muita vaihtoehtoja ympäristöystävällisempää. Ministeriön virkamiehet totesivat, etteivät tutkimukset ole yksiselitteisesti osoittaneet luonnonmukaisen tuotannon olevan Suomessa muuta tuotantoa ympäristöystävällisempää. Tarkastuksen myöhemmässä vaiheessa kuitenkin korostettiin luonnonmukaisen tuotannon nimenomaan edistävän biodiversiteettiä ja vähentävän vesistöjen kuormitusta. Lisäksi luonnonmukaisen tuotannon tuen osalta korostettiin tuelle asetetuista tavoitteista erityisesti ympäristötavoitetta, kun alussa oli tuotu esiin lähinnä vain kuluttajien kysynnän tyydyttämiseen liittyvä tavoite. Ympäristönäkökulmaa pidettiin niin tärkeänä, että esimerkiksi luonnonmukaisen tuotteiden päätymistä markkinoille tavanomaisina ei pidetty suurena ongelmana, koska kuitenkin tuotantotoimenpiteiden aikana oli noudatettu ympäristöystävällisempiä luonnonmukaisen tuotannon menetelmiä.

Edellä kerrotun perusteella näyttää siltä, että tavoitteet ja niiden keskinäinen painotus eivät ole riittävän selkeitä. Jos ympäristön tilan parantamista koskeva tavoite todella asetetaan merkittävään asemaan, tulee luonnonmukaisen tuotannon ympäristövaikutuksia myös selvittää perusteellisesti ja muuttaa tuen painotusta siten, että se on ympäristötavoitteen kannalta kannustava. Tällä hetkellä tuki on painotettu niin, että se ei huomioi luonnonmukaista kotieläintaloutta. Edellä selostettujen tutkimusten perusteella tämä painotus on ympäristötavoitteen näkökulmasta perusteeton. Saadun tiedon mukaan ministeriö onkin jättänyt komissiolle 19.10.2004 horisontaalisen maa-seudun kehittämisohjelman muutosehdotuksen, jossa tukea ehdotetaan luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle.

## 3.2 Luonnonmukaisen tuotannon tuki

### 3.2.1 TUEN MÄÄRÄYTYMISPERUSTEET, EHDOT JA VOLYYMI

Siirryttäessä tavanomaisesta tuotannosta luonnonmukaiseen tuotantoon seurauksena on yleensä aiempaa alhaisemmat satotasot. Luonnonmukaisessa tuotannossa sadot ovat karkeasti ottaen 30 prosenttia pienempiä kuin tavanomaisessa tuotannossa. Tavanomaisen tuotannon kanssa samansuuruisen sadon tuottamiseen tarvitaan siten luonnonmukaisessa tuotannossa suurempi peltoala. Luonnonmukaisesta tuotannosta aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten kompensoimiseksi maksetaan pinta-alaperusteista luonnonmukaisen tuotannon tukea.

Kun luonnonmukaista tuotantoa ryhdyttiin tukemaan 1990-luvun taitteessa, kaavailtiin tukea tuolloin määräaikaiseksi. Hallituksen esityksen (HE 147/1989 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa suunniteltiin luonnonmukaisen tuotannon tukijärjestelmä sellaiseksi, että tukea maksettiin luonnonmukaisesti viljellyltä alalta kolmen vuoden ajan, minkä lisäksi viljelijän tuli jatkaa luonnonmukaista viljelyä vielä kolme vuotta tuen maksamisen päätyttyä. Tällainen järjestelmä viittaa siihen, että ajatuksena oli alun perin auttaa tuen avulla vain väkiinnuttamaan tilanne luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymisen jälkeen, tuki toimi siis eräänlaisena alkuavustuksena. Tästä on kuitenkin siirrytty pysyvän tuen järjestelmään EU-jäsenyyden myötä. Edelleen ajankohtainen on kysymys, joka nostettiin esiin ministeriön työryhmässä vuonna 2001 (työryhmämuistio MMM 2001:10). Siinä to-

dettiin "Ratkaistava on myös kysymys ... riittääkö siirtymävaiheen tuki, jonka jälkeen markkinoilta saatava hinta kattaa luonnonmukaisen tuotantotavan aiheuttamat lisätuotantokustannukset."

Tuen maksaminen perustuu nykyisin Neuvoston asetukseen 1257/1999<sup>11</sup>, jossa vahvistetaan puitteet kestäväan maaseudun kehittämiseen myönnettävälle yhteisön tuelle. Maatalouden ympäristöohjelmalle maksettava yhteisön varoista tuleva tuki rahoitetaan Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosastosta. Kansallisesti luonnonmukaisen tuotannon tuesta säädetään valtioneuvoston asetuksella luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta (644/2000).

Luonnonmukaisen tuotannon tuen määrään vaikuttaa pellon viljelyvaihe. Jos pellot ovat olleet luonnonmukaisen tuotannon tuotantosopimusta edeltävänä vuonna tavanomaisessa viljelyssä, kesantona tai korkeintaan edeltävän vuoden ajan luonnonmukaisin menetelmin viljeltyinä, pelloille maksetaan siirtymävaiheen tukea, joka on vuosittain 147,16 euroa hehtaarilta. Jos taas peltoja on jo viljelty luonnonmukaisesti vähintään kaksi sopimuskauden alkamista edeltävää kasvukautta, tukea maksetaan 102,59 euroa hehtaarilta. Tuki maksetaan samansuuruisena koko viisivuotisen sopimuskauden ajan, se ei siis muutu siirtymävaiheen päättyessä. Siirtymävaiheessa tuki on korkeampi, koska silloin viljelijä joutuu jo noudattamaan luonnonmukaisen tuotannon tuotantoehtoja, mutta tuotteita ei saa vielä markkinoida luonnonmukaisina, vaan ne on myytävä tavanomaisina ja siten alhaisemmalla hinnalla. Luonnonmukaisen tuotannon tuki maksetaan kaikille tuotantosuunnille samansuuruisena, vaikka tuotantokustannukset voivat todellisuudessa vaihdella tuotantosuunnittain.

Samanaikaisesti viljelijä voi saada sopimuksen alaiselle peltoalalleen luonnonmukaisen tuotannon tukea ja muuta ympäristötukea yhteensä enintään 900 euroa hehtaarilta, kun kysymyksessä ovat erikoistuneet monivuotiset viljelmät; 600 euroa hehtaarilta, kun viljellään yksivuotisia kasveja ja 450 euroa hehtaarilta, kun kyseisellä peltoalalla kasvaa jokin muu kuin edellä mainittu kasvi.

Luonnonmukaisen tuotannon tuen suuruutta määritettäessä perustana on Neuvoston asetuksen 1257/1999 24 artikla, jossa luetellaan

---

<sup>11</sup> *Neuvoston asetus (EY) 1257/1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta*

tuen laskennassa käytettävät perusteet eli tulonmenetykset, sitoumuksista aiheutuvat lisäkustannukset sekä tarve kannustimen tarjoamiseen. Lisäksi asetuksen liitteessä on vahvistettu edellä mainitut, yhteisön tuen vuotuiset enimmäismäärät, jotka maksetaan puoliksi yhteisön ja kansallisista varoista.

Luonnonmukaisen tuotannon tuen suuruus hehtaaria kohden perustuu laskelmiin, joissa on käytetty apuna kolmea erilaista viljelykiertomallia. Malleissa on arvioitu katetuottolaskelmien avulla tuotoissa ja kustannuksissa syntyviä eroja luonnonmukaiseen tuotantoon siirtyvän tilan ja jo vakiintuneesti luonnonmukaisessa tuotannossa olevan tilan osalta. Kolmen mallilaskelman pohjalta on edelleen laskettu keskimääräiset kustannukset/tulonmenetykset ja tältä pohjalta on määritelty nykyinen luonnonmukaisen tuotannon tuen tukitason taulukon 4 osoittamalla tavalla.

**Taulukko 4. Luonnonmukaisen tuotannon tukitason muodostuminen<sup>12</sup>**

	€/ha	Kannustinprosentti (%)	Kannustin €/ha	Tukitason €/ha
Siirtymävaiheen kustannus-/tulonmenetykset koko 5 vuoden kaudella	122,95	19,6	24,22	147,16
Vakiintuneen luomutuotannon kustannus-/tuloero tavanomaiseen	85,94	19,4	16,65	102,59

Mitoituslaskelmien näennäinen tarkkuus johtuu ministeriöstä saadun selvityksen mukaan siitä, että laskelmissa käytettyjä markkalukuja euroiksi muunnettuna ei pyöristyksiä sallittu. Mallilaskelmat ovat tosiasiaa olleet karkeampia ja perustuneet erinäisiin lähtökohtaoletuksiin. Tällaisia ovat muun muassa laskelmissa käytetyt oletukset

<sup>12</sup> Lähde: maa- ja metsätalousministeriö

siitä, että luonnonmukaisessa viljelyssä tuotantotaso on 30 prosenttia tavanomaista alempi, luonnonmukaisten tuotteiden hintalisä on 25 prosenttia ja vakiintuneessa luonnonmukaisessa tuotannossa satotasot hieman nousevat siirtymävaiheen tilanteeseen verrattuna sekä lisäksi oletetaan, että tila saa 66 prosentissa tapauksista myytyä viherlannoituskasvustonsa, mikä on tuottoihin merkittävästi vaikuttava seikka.

Maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten mukaan tuen mitoituksessa on Suomessa lähdetty liikkeelle Neuvoston asetuksen lähtökohdasta eli kustannusten ja tulonmenetysten korvaamisesta. Tukitasot on määritelty uudelleen aina, kun ympäristötukea on uudistettu. Tätä varten tutkijat ovat tehneet laskelmia siitä, miten luonnonmukainen tuotanto eroaa tavanomaisesta tuotannosta. Eroa suhteessa tavanomaiseen tuotantoon on selvitetty molempiin suuntiin, sillä kustannusten lisäksi on huomioitu myös hyödyt kuten se, että luonnonmukaisessa tuotannossa lannoite- ja torjunta-ainekustannukset jäävät pois.

Horisontaalisessa maaseudun kehittämissohjelma-asiakirjassa selvitetään tukilaskelmien perusteita vielä lisää siltä osin, että laskelmien pohjana on käytetty vuonna 1998 ympäristötuen perustukeen sitoutuneiden tilojen pellonkäyttötietoja. Hehtaariohtainen korvaus kustannuksista ja tulonmenetyksistä on laskettu keskimääräisen 26,7 hehtaarin tilakoon perusteella. Luonnonmukaisen tuotannon tuen kohdalla on kustannuslaskelmissa huomioitu myös koulutuksesta ja valvonnan tarkkailujärjestelmästä aiheutuvat kustannukset.

Maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet mainitsivat puutteeksi tuen osalta indeksitarkistusmahdollisuuden puuttumisen. Maa- ja metsätalousministeriöstä kerrottiin tähän liittyen esimerkkinä luomusiemenvaatimuksen käyttöönotto vuoden 2000 tuki uudistuksen jälkeen: vaatimus edellyttää käytettävän luonnonmukaisessa tuotannossa vain alkuperältään luonnonmukaisia siemeniä. Vaatimuksesta aiheutuvat siemenkustannukset ovat korkeita, mutta niitä ei siis ole voitu huomioida tukitasoa määritettäessä.

Luonnonmukaisen tuotannon tuki maksetaan talousarvion momentilta 30.12.45, joka sisältää kaikki maatalouden ympäristötuen määrärahat. Momentin selvitysosassa ei ole tehty erittelyjä, joista kävisi selville yksittäisen tukimuodon, kuten esimerkiksi luonnonmukaisen tuotannon tuen määrä. Näin eduskunnalle ei välity valtion talousarvion kautta tietoa siitä, miten paljon luonnonmukaista tuotantoa itse asiassa tuetaan.

Oheisesta taulukosta 5 käy selville vuosittain luonnonmukaisen tuotannon tukemiseen käytettyjen varojen määrä sekä luonnonmukaisen tuotannon sopimuksen tehneiden viljelijöiden määrä.

**Taulukko 5. Luonnonmukaisen tuotannon tuet 1995 - 2003<sup>13</sup>**

Vuosi	Maksettu tuki (€) <sup>14</sup>	Luonnonmukaisen tuotannon sopimuksia (kpl)
1995	6 223 794	2 130
1996	16 703 584	4 051
1997	20 719 407	4 188
1998	22 625 313	5 353
1999	18 950 070	6 308
2000	16 416 807	4 543
2001	15 724 327	4 417
2002	16 797 450	4 761
2003	17 221 710	4 596

Jotta viljelijä voi saada luonnonmukaisen tuotannon tukea, hänellä on oltava riittävä luonnonmukaisen tuotannon ammattitaito. Ammattitaitovaatimuksen täyttämiseksi viljelijän on suoritettava vähintään viiden päivän laajuinen luonnonmukaisen viljelyn peruskurssi tai hänellä on muuten oltava vastaavat tiedot luonnonmukaisen maataloustuotannon harjoittamisesta. Maa- ja metsätalousministeriöstä saadun tiedon mukaan käytännössä lähes kaikki luonnonmukaiseen tuotantoon ryhtyneet viljelijät ovat käyneet viiden päivän pituisen koulutuksen. Koulutus on viljelijälle maksullista, mutta ministeriön virkamiesten mukaan kurssin maksullisuus on huomioitu jo luonnonmukaisen tuotannon tuen tasoa määriteltäessä.

Ammattitaitovaatimuksen täyttämisen lisäksi viljelijän edellytetään kuuluvan luonnonmukaisen tuotannon valvontajärjestelmään sekä laativan koko sopimuskauden käsittävän viljelykiertosuunnitelman, jossa on määritelty kullakin peltolohkolla vuosittain viljeltävät kasvilajit tai kasvilajiryhmät. Vain nämä vaatimukset täyttämällä viljelijä voi saada luonnonmukaisen tuotannon tukea.

<sup>13</sup> Lähde: maa- ja metsätalousministeriö

<sup>14</sup> Vuosina 1995 – 2001 maksetut tuet on muunnettu markoista euroiksi.

### 3.2.2 TUEN MERKITYS TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESSA

Tarkastusta varten haastatelluista viljelijöistä useimmat mainitsivat tuen olemassaolon vaikuttaneen heidän päätökseensä ryhtyä viljelemään luonnonmukaisesti. Muutamilla haastatelluista tuki oli ollut jopa ratkaiseva tekijä päätöstä tehtäessä. Haastateltavien käsityksen mukaan tuki on kuitenkin laskenut siitä tasosta, mitä se oli haastateltavien aloittaessa luonnonmukaisen tuotannon. Suurin osa haastatelluista pitikin luonnonmukaisen tuotannon tämän hetkistä tukea pieninä. Tukea kritisoitiin siitä, ettei se riitä motivoimaan ja kannustamaan luonnonmukaiseen tuotantoon ryhtymistä. Nykyisen tukitason vallitessa luonnonmukainen tuotanto ei ole haastateltujen näkemyksen mukaan kovinkaan houkutteleva vaihtoehto. Toisaalta haastatellut näkivät tuen pienuudessa myönteisenkin piirteen: kun luonnonmukaisen tuotannon tuki ei itsessään riitä kannustamaan luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymistä, eivät myöskään pelkästään tukien perässä liikkuvat tule ryhtyneiksi luonnonmukaisen tuotannon harjoittajiksi. Haastatelluille riittäisi nykyisen tasoinenkin tuki, jos luonnonmukaisista tuotteista vain maksettaisiin markkinoilla enemmän. Haastatellut ottaisivat mieluummin vastaan markkinoilta lisähintaa luonnonmukaisista tuotteista kuin nykyistä korkeampaa tukea.

Kuten tuottajien haastatteluista kävi ilmi, on luonnonmukaisen tuotannon tuen tasolla merkitystä viljelijän harkitessa luonnonmukaiseen tuotantoon siirtymistä. Tällä hetkellä tukitaso ei ole viljelijöistä houkutteleva, mikä osaltaan näkyy luonnonmukaisesta tuotannosta tehtävien sopimusten määrän tasaantumisena. Luonnonmukaisien tuotteiden markkinoissa olevat ongelmat ja nykyinen luonnonmukaisen tuotannon tuen taso eivät voi olla vaikuttamatta viljelijöiden halukkuuteen siirtyä luonnonmukaiseen tuotantoon ja jo luonnonmukaisessa tuotannossa olevien viljelijöiden halukkuuteen jatkaa edelleen samassa tuotantomuodossa.

Luonnonmukaisen tuotannon tukitaso on EU-aikana muuttunut huomattavasti aiemmasta, sillä vuosina 1990 - 1991 tukea maksettiin koko maassa 2 800 markkaa (470,93 euroa) sopimuksenaista peltohehtaaria kohti. Vuosina 1992 - 1994 tuki oli porrastettu siten, että maaseutuelinkeinopiiristä riippuen se oli 2 200 markkaa (370,01 euroa), 2 000 markkaa (336,38 euroa) ja 1 800 markkaa (302,74 euroa) hehtaarilta. Tuolloin tuki poikkesi kuitenkin nykyisestä luonnonmukaisen tuotannon tuesta siinä, että sitä maksettiin vain kolmen vuoden siirtymävaihetukena.

Luonnonmukaisen tuotannon tuen tämänhetkisen tason lisäksi tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa nousi esiin luonnonmukaisen kotieläintuotannon tukemisen puute ja siitä aiheutuvat ongelmat. Luonnonmukainen kotieläintuotanto on toistaiseksi jätetty suoran tukemisen ulkopuolelle markkinoilta saatavan lisähinnan varaan.

Luonnonmukaista kotieläintuotantoa harjoittavia tiloja oli vuoden 2003 lopussa Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tilaston mukaan yhteensä 413 kappaletta. Tilanne ei juuri muuttunut edellisestä vuodesta, jolloin 411 tilalla oli kotieläimiä luonnonmukaisessa tuotannossa. Näiden tilojen lisäksi yli tuhannella muullakin luonnonmukaisesti viljelevällä tilalla on kotieläimiä, mutta niitä ei ole siirretty luonnonmukaiseen tuotantoon. Syynä luonnonmukaisen kotieläintuotannon vähäisyyteen on maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten mukaan ensinnäkin se, että vaatimus koko tilan tuotannon luonnonmukaisuudesta koskee vain kasvintuotantoa. Säädöksissä ei ole vaatimusta siitä, että luonnonmukaisesti viljelevän tilan eläintenkin pitäisi olla luonnonmukaisessa tuotannossa. Muita syitä ovat logistiikkaongelmat sekä Neuvoston asetuksen luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle asettamat vaatimukset, joista osa voi olla vaikeasti täytettävissä. Näiden ministeriön esiin tuomien syiden lisäksi luonnonmukaisen kotieläintuotannon vähäisyyteen vaikuttaa varmasti myös luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle suunnatun tuen puute sekä markkinahintojen alhaisuus.

Maa- ja metsätalousministeriöstä kerrottiin tarkoituksena olevan, että luonnonmukaisen kotieläintuotannon tuki voitaisiin ottaa käyttöön seuraavalla ohjelmakaudella, vuodesta 2007 alkaen. Luonnonmukaisen kotieläintuotannon mahdollista tukijärjestelmää on jo hahmoteltu horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman muutostarpeita koskevassa maa- ja metsätalousministeriön muistiossa. Sen mukaan suunnitelmassa on ottaa käyttöön kaksi vaihtoehtoista luonnonmukaisen tuotannon tukea, joissa tukea maksettaisiin viljelijän valinnan mukaan joko pelkästään luonnonmukaisesta viljelystä tai luonnonmukaisesta viljelystä ja kotieläintuotannosta. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan komissiolle on 19.10.2004 jätetty horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman muutosehdotus, jossa ehdotetaan tukea luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle. Kotieläintuotannon tähänastinen jättäminen luonnonmukaisen tuotannon tuen ulkopuolelle on tuottanut selvästi ongelmia koko luonnonmukaiselle tuotannolle. Ilman erityistukea luonnonmukaiseen kotieläintuotantoon ovat ryhtyneet vain harvat luonnonmukaisesti viljelevät, kotieläimiä kasvattavat tuottajat. Suurin osa luonnonmukaisesti viljelevien tilojen



eläimistä on edelleen tavanomaisessa tuotannossa, minkä seurauksena myös luonnonmukaisesti tuotettu rehu päätyy pääasiassa tavanomaisessa tuotannossa olevien kotieläinten ravinnoksi kadottaen näin luomustatuksensa. Kun luonnonmukaisen rehun tuotantoon käytetty peltopinta-ala saa luonnonmukaisen tuotannon tukea, merkittävä osa tuesta ei näin ollen nykytilanteessa edesauta kuluttajien kysyntään vastaamista koskevan tavoitteen toteutumista.

Luonnonmukaisen kotieläintuotannon sisällyttäminen luonnonmukaisen tuotannon tuen piiriin mitä todennäköisimmin vähentäisi luomuisuuden katoamisen ongelmaa ja siten edesauttaisi kuluttajien kysyntään vastaamista. Se olisi myönteistä myös ympäristön tilan parantamiseen tähtäävän tavoitteen kannalta edellä selvitettyjen tutkimusten tulosten perusteella.

Tarkastuksessa esiin nousseiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että luonnonmukaisen tuotannon tuen tehokkuus ohjauksena on ollut rajallinen. Näin on siitä huolimatta, että luonnonmukaisesti viljellyn pellon ala on suurempi kuin esim. 10 vuotta sitten. Tuella ei ole pystytty houkuttelemaan viljelijöitä luonnonmukaisen tuotannon piiriin siinä määrin kuin asetetut peltopinta-alaa koskevat tavoitteet edellyttäisivät. Tuki on tällä hetkellä kohdistettu vain luonnonmukaiseen kasvinviljelyyn, kotieläintuotantoon sitä ei ainakaan toistaiseksi myönnetä. Monella luonnonmukaisesti viljelevällä tilalla eläimet hoidetaankin tämän vuoksi edelleen tavanomaisen maataloustuotannon mukaisesti. Kotieläinten vähäisyys luonnonmukaisessa tuotannossa vaikeuttaa kuluttajien kysynnän tyydyttämistä ja ympäristön tilan parantamista koskevien tavoitteiden toteuttamista edellä selvitetyllä tavalla.

---

4.

## TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Luonnonmukaisen tuotannon tukemiselle on eri yhteyksissä esitetty kolme keskeistä tavoitetta: luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan lisääminen, kuluttajien kysynnän tyydyttäminen sekä ympäristön tilan parantuminen. Taloudellisesti merkittävin käytössä oleva keino luonnonmukaisen tuotannon edistämiseksi ja edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi on luonnonmukaiselle kasvintuotannolle maksettava pinta-alaperusteinen luonnonmukaisen tuotannon tuki. Tässä tarkastuksessa on pyritty selvittämään kysymystä, ovatko valtion luonnonmukaiselle tuotannolle asettamat tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamiseksi valittu, taloudellisesti merkittävin keino kohdanneet toisensa eli onko edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista pystytty edistämään tuen avulla.

Tarkastuksessa havaittiin, että luonnonmukaisen tuotannon tukemisen tavoiteasettelussa on epäselkeyttä. Asiakirjoista ei yksiselitteisesti käy ilmi, mitkä ovat tukemisen tavoitteet. Lisäksi tarkastuksen kuluessa esitettiin eri aikaan erilaisia käsityksiä tavoitteista ja niiden keskinäisestä painotuksesta. Kun tavoitteisiin lisäksi liittyi muitakin jäljempänä mainittuja ongelmia, on tarkastuksen perusteella ollut vaikea antaa tyhjentävää vastausta tarkastuskysymykseen.

Luonnonmukaisessa tuotannossa oli vuoden 2003 lopussa 7,2 prosenttia peltoalasta. Luonnonmukaiseen tuotantoon vuosittain siirtyvän peltoalan kasvu on hidastunut viime vuosina eikä nykytahdilla tulla saavuttamaan ministeriön työryhmien asettamia 10:n ja 15:n prosentin pinta-alatavoitteita toivotussa ajassa. Vuotuinen peltopinta-alan kasvu tapahtuu lisäksi enimmäkseen siten, että jo luonnonmukaisessa tuotannossa olevan tilan alueisiin liitetään lisäalueita, kasvua ei synny niinkään uusien tilojen mukaantulon myötä. Peltopinta-alatavoitteita asettaessaan ministeriö ei ole esittänyt perusteluita, mitä luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan kasvattamisella juuri 10 tai 15 prosenttiin kokonaispeltoalasta on tarkoitus saada aikaan. Luonnonmukaisesti viljellyn peltopinta-alan kasvattamista ei voida pitää itseisarvona sinänsä. Tarkastuksessa tulikin esiin, että pinta-alatavoitteessa on ollut kyse pikemmin ennusteesta kuin varsinaisesta tahtotilan ilmauksesta. Edelleen ministeriössä tuotiin tarkastuksen

loppuvaiheessa esiin, että luonnonmukaisesti viljelyn pinta-alan lisääminen on keino edistää ympäristön tilaa eli tätäkin kautta tavoitteen itsenäinen luonne kyseenalaistui.

Sopimus luonnonmukaisesta tuotannosta tehdään viideksi vuodeksi kerrallaan, mikä merkitsee sitä, että viljelijällä on viiden vuoden välein mahdollisuus harkita uudelleen mukanaoloaan luonnonmukaisessa tuotannossa. Tarkastuksen aikana luonnonmukaisesti viljeleville maanviljelijöille tehdyssä kirjallisessa kyselyssä vain hieman yli puolet vastaajista arvioi vielä viiden vuoden kuluttuakin olevansa todennäköisesti mukana luonnonmukaisessa tuotannossa. Syyt luonnonmukaisen tuotannon lopettamisaikeille ovat moninaisia, mutta tarkastuksen perusteella voi päätellä, että nykyisellään luonnonmukaisen tuotannon tuki ei välttämättä riitä houkuttelemaan uusia tuottajia mukaan samassa määrin kuin jo mukana olevia tuottajia mahdollisesti luopuu tuotannosta.

Kyselyyn vastanneista, lopettamista suunnittelevista tuottajista suurin osa oli toista sopimuskautta mukana luonnonmukaisessa tuotannossa. Tällaisen tuottajan lopettaessa siirtyy alalta pois kymmenen vuoden aikana hankittu kokemus ja ammattitaito luonnonmukaisesta viljelystä. Kehittyvällä ja vasta hiljattain laajemmalle levinneellä alalla ei voida pitää hyvänä kehityskulkuna sitä, että kokeneimmat toimijat siirtyvät pois alalta. Valtion tukipanostus luonnonmukaiseen tuotantoon valuu siten osin hukkaan. Luopumisriskillä on merkitystä sekä pinta-alatavoitteen että kysynnän tyydyttämistä koskevan tavoitteen toteutumisen kannalta.

Myös tavoite kuluttajien kysynnän tyydyttämisestä on ongelmallinen. Ensinnäkään ei ole olemassa absoluuttista kysyntää, joka voitaisiin tietyin toimenpitein täyttää, vaan kysyntä on riippuvaista muun muassa hintatasosta, johon taas vaikuttaa mm. tuen määrä. Hintojen vaikutusta kysyntään ei ole selvitetty luonnonmukaisten tuotteiden osalta. Aihepiiriä on kyllä muutoin tutkittu, mutta siitä huolimatta ongelmat jatkuvat edelleen: osa tuottajista ei saa myytyä luonnonmukaista tuotantoaan markkinoille luonnonmukaisena ja kuluttajat eivät taas välttämättä löydä haluamaansa tuotetta markkinoilla olevista luonnonmukaisten tuotteiden valikoimista tai päätyvät ostamaan tavanomaisesti tuotettuja tuotteita luonnonmukaisten tuotteiden korkeamman hintatason vuoksi. Toiseksi, kysynnän tyydyttämistä koskevan tavoitteen kohdalla ei ole esitetty selvästi, onko tarkoituksena saada tilapäisen tuen avulla aikaan toimivat markkinarakenteet ja luopua sen jälkeen erityistuesta. Tarkastusvirasto katsoo, että kysynnän tyydyttämistä koskevan tavoitteen osalta tukemista olisi tar-

peen perustella joko alkuvaiheen toimintarakenteiden luomisella tai tuomalla esiin syytä, joiden perusteella kulutusta on syytä erityistukea pysyvästi.

Huolimatta siitä, että luonnonmukaisessa tuotannossa on 7,2 prosenttia kokonaispeltoalasta, on luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden osuus vain noin prosentti elintarvikkeiden kokonaismarkkinoista. Alhaisemman satotasonkin huomioon ottaen voidaan todeta, että luonnonmukaisen tuotannon tuki on palvellut kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskevaa tavoitetta tehottomasti.

Merkittävänä syynä tähän on ollut luomuisuuden katoaminen. Tällä tarkoitetaan luonnonmukaisesti tuotetun sadon luonnonmukaisen statuksen menettämistä jossakin tuotantoketjun vaiheessa. Suurimmalla osalla kyselyyn vastanneista tuottajista osa tai jopa kaikki luonnonmukaisesti tuotetusta sadosta päätyy markkinoille tavanomaisena tuotantona, osin välituotekäytön kautta, osin suoraan. Vain alle neljäsosalla kyselyyn osallistuneista tiloista ei tapahdu lainkaan luomuisuuden katoamista.

Maa- ja metsätalousministeriössä ei pidetty luomuisuuden katoamista suurena ongelmana, koska noudattaessaan luonnonmukaisen tuotannon tuotantoehtoja viljelijä edistää luonnonmukaiselle tuotannolle asetettua ympäristötavoitetta. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että jos kuluttajien kysyntään liittyvällä tavoitteella on todella niinkin keskeinen asema kuin mitä asiakirjoista on ilmennyt, tuetulla luonnonmukaisella tuotannolla tulisi saada suurempi osuus tuotannosta luonnonmukaisena kuluttajille asti. Muutoin tuen vaikuttavuus kysyntätavoitteen suhteen jää huonoksi. Luomuisuuden katoamisen yleisyyttä tulisi selvittää säännöllisin seurannoin. Myös olisi tarpeen selvittää, olisiko ministeriön mahdollista monipuolistaa kysyntätavoitteen toteutumista tukevaa keinovalikoimaa nykyisestä.

Luomuisuuden katoaminen on johtunut markkinointiongelmien lisäksi luonnonmukaisen kotieläintuotannon vähäisyydestä, minkä vuoksi luonnonmukaisesti tuotetut rehut syötetään suureksi osaksi tavanomaisessa tuotannossa oleville kotieläimille. Luonnonmukaisesti viljelevistä tiloista noin puolella on kotieläimiä, mutta vain pienellä osalla tiloista eläimet on siirretty luonnonmukaiseen tuotantoon. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että luonnonmukaiselle kotieläintuotannolle ei makseta erityistukea samaan tapaan kuin kasvinviljelylle.

Tuoreessa tutkimuksessa on selvitetty, että ympäristönsuojelun kannalta luonnonmukaisessa tuotannossa saavutettaisiin suurimmat hyödyt luonnonmukaisen kotieläin- ja kasvintuotannon yhteistyöllä.

Nykyinen luonnonmukaisen tuotannon tukijärjestelmä ei kuitenkaan edistä tällaista toimintaa. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että luonnonmukaisen kotieläintuotannon asemaa suhteessa luonnonmukaisen tuotannon tukeen on ministeriössä ryhdytty arvioimaan uudelleen.

Muilta osin luonnonmukaiselle tuotannolle asetetun ympäristötavoitteen toteutumiseen on vaikea ottaa kantaa, sillä tutkimusten perusteella luonnonmukaisen tuotannon ympäristöystävällisyys tavanomaiseen tuotantoon verrattuna riippuu kulloinkin tarkasteltavana olevasta tuotantosuunnasta ja tarkastelutavasta. Tarkastusvirasto katsoo, että ympäristövaikutuksia koskevaa tutkimustietoa tarvitaan lisää erityisesti, jos luonnonmukaiselle tuotannolle asetettua ympäristötavoitetta painotetaan ja arvostetaan kuluttajien kysynnän tyydyttämistä koskevaa tavoitetta enemmän. Lisäksi sen tulisi näkyä nykyistä paremmin tavoiteasettelussa. Nyt ympäristötavoitetta ei ole muotoiltu selkeänä seurattavana tavoitteena, vaan enemmänkin viittauksena luonnonmukaisen tuotannon lähtökohtaiseen ympäristöystävällisyyteen. Varsinkin jos ympäristötavoite nostetaan tärkeimmäksi tavoitteeksi, olisi ministeriön tarpeen tarkastella eri ympäristökeinojen suhteellista kustannustehokkuutta eli saadaanko luonnonmukaisen tuotannon tukemisella aikaan parempi ympäristövaikutus kuin maatalouteen suuntautuvalla jollakin muulla ympäristötuelle.

Ministeriön olisi myös tarpeen tarkastella ympäristötavoitteen ja kysyntätavoitteen keskinäistä suhdetta ja niiden välistä painoarvoa: korvaako mahdollinen ympäristötavoitteessa onnistuminen kysyntätavoitteen saavuttamisessa, erityisesti luomuisuuden katoamisessa, ilmenneitä ongelmia. Nyt tarkastuksessa tuotiin esiin käsityksiä, että esimerkiksi luomuisuuden katoaminen ei olisi valtion myöntämän tuen kannalta erityinen ongelma, koska tuotantotapa joka tapauksessa edistää ympäristötavoitteen toteutumista eikä valtion tuki siinä mielessä mene hukkaan.

Luonnonmukaista tuotantoa koskevien tilastotietojen puutteeseen tulisi myös kiinnittää huomiota. Tietoa puuttuu esimerkiksi luonnonmukaisten tuotteiden markkinaosuuksista ja viennistä ulkomaille. Täsmällisten tietojen puuttuessa on vaikea punnita ja valita erilaisia toimintavaihtoehtoja. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, ettei eduskunnalle välity valtion talousarvion kautta tietoa siitä, miten paljon luonnonmukaista tuotantoa tuetaan, koska ympäristötukimomentin selvitysosassa ei ole eritelty ympäristötuen eri tukimuotojen määriä tai osuuksia.

---

# LÄHTEET

---

## 1. Lait, asetukset ja muut normit

HE 147/1989. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maataloustuotannon tasapainottamisesta sekä laiksi kotieläintuotannon ohjaamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus maatalouden ympäristötuen erityistuista (647/2000).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus luonnonmukaisesti tuotettujen maataloustuotteiden, elintarvikkeiden ja alkoholijuomien valvonnan järjestämisestä (346/2000).

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

Neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa.

Valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta (644/2000).

## 2. Muut kirjalliset lähteet

Grönroos, Juha – Seppälä, Jyri (toim.) (2000): Maatalouden tuotantotavat ja ympäristö. Suomen ympäristökeskus. Suomen ympäristö 431. Tarkastuksessa käytetty tiivistelmää osoitteesta: <http://www.vyh.fi/palvelut/julkaisu/abstr/sy431.htm>, 1.12.2003

Kasvintuotannon tarkastuskeskus (2003): Luonnonmukainen maatalous 2002 – Tilastoja. KTTK:n julkaisuja. B2 Luomutuotanto. 2/2003.

Kuluttajavirasto (2002): Luomuelintarvikkeet. Kuluttajaviraston hintavertailuja 2002. 5/2002, lokakuu 2002.

Kuluttajavirasto (2003): Luomutuotteet. Kuluttajaviraston hintavertailuja. 4/2003, marraskuu 2003.

Lötjönen, Timo – Muuttomaa, Elina – Koikkalainen, Kauko – Seuri, Pentti – Klemola, Esa (2004): Laajamittaisen luomutuotannon teknologia – taloudellinen toteutettavuus ja ekologinen kestävyys. Maa- ja elintarviketalous 44.

Maa- ja metsätalousministeriö (2000): Horisontaalinen maaseudun kehittämisohjelma. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan liitännäistoi-  
menpiteet. Manner-Suomi.

Maa- ja metsätalousministeriö (2004): Horisontaalisen maaseudun kehittämisohjelman väliarviointi. Manner-Suomi. MMM:n julkaisuja 1/2004.

Maa- ja metsätalousministeriö (2001): Ehdotus luonnonmukaisen elintarviketuotannon kehittämisestä. Työryhmämuistio MMM 2001:10.

Maa- ja metsätalousministeriö (1996): Luonnonmukaisen tuotannon kehittäminen. Työryhmämuistio MMM 1996:4.

Maa- ja metsätalousministeriö (2000): Luonnonmukaisen tuotannon toimintaympäristön kuvaus. Väliraportti.

Maa- ja metsätalousministeriö (2001): Maatalouden strategiprojekti. Johtoryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2001:16.

Maa- ja metsätalousministeriö (2003): Maatalouden ympäristötuen seurantatyöryhmän väliraportti. Työryhmämuistio 2003:7.

Maa- ja metsätalousministeriö (2004): Muutostarpeita horisontaaliseen maaseudun kehittämisohjelmaan. 29.4.2004.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1999. K 13/2000 vp.

### 3. Tilastot

Asennebarometri 09/2003. Finfood Luomu.

Luonnonmukaisen tuotannon tuet 1995 – 2003. Maa- ja metsätalousministeriö.

Luonnonmukaisen tuotannon tukea saanut peltopinta-ala vuosina 1995 – 2003. Maa- ja metsätalousministeriö.

Luonnonmukaisten tuotteiden myynnin kehitys.  
<http://www.finfood.fi/finfood/luomu.nsf>. 7.6.2004.

### 4. Haastattelut

Maa- ja metsätalousministeriö (5 haastateltavaa)	26.8.2003
Finfood Luomu (1 haastateltava)	14.11.2003
Luomuliitto ry (1 haastateltava)	19.11.2003
Maa- ja metsätalousministeriö (5 haastateltavaa)	2.4.2004
Pohjolan Luomu Finland Oy (1 haastateltava)	7.4.2004
Kirjalliseen kyselyyn vastanneista luonnonmukaisen tuotannon harjoittajista satunnaisotannalla poimitut kymmenen haastateltavaa	29.1. - 18.2.2004

### 5. Kysely

Kirjallinen kysely maa- ja metsätalousministeriön rekisteristä satunnaisotannalla poimituille 120:lle luonnonmukaista tuotantoa harjoittavalle maanviljelijälle. Kysely toteutettiin viikoilla 49/2003 – 1/2004 ja uusintakysely vastaamatta jättäneille viikoilla 3 – 4/2004. Kyselyyn saatiin 91 vastausta.



## Liite

### Liite 1: Kysely luomutuottajille

Ympyröikää sopivin vaihtoehto tai kirjoittakaa vastaus sille varattuun tilaan. Voitte tarvittaessa jatkaa myös paperin kääntöpuolelle.

#### Taustatiedot

Vastaajan nimi \_\_\_\_\_

Puhelinnumero \_\_\_\_\_

#### Tilaa koskevat tiedot

1. Kuinka suuri on maatilanne peltopinta-ala (omat + vuokrapellot yhteensä)? \_\_\_\_\_ ha

2. Kuinka monta vuotta (siirtymäkauden vuodet mukaan luettuna) olette viljellyt tilaanne luomunetelmin? \_\_\_\_\_ vuotta

3. Onko tilallanne kotieläimiä?

1) Kyllä, mitä? \_\_\_\_\_

2) Ei

4. Jos tilallanne on kotieläimiä, onko eläimet siirretty luonnonmukaiseen tuotantoon?

1) Kyllä

2) Ei, miksi? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### Tuotantoa koskevat tiedot

5. Mitä maatilallanne tuotetaan? Mainitkaa tärkeysjärjestyksessä kolme merkittävintä tuotetta. (Ohje: Tässä tuotteella tarkoitetaan perustuotantoa, ei jatkojalosteita. Jos Teillä on sekä luomu- että tavanomaista tuotantoa, merkitkää sulkuihin kullekin riville, kummasta tuotantotavasta on kyse.)

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

6. Mitä kanavia käytätte kysymyksessä 5 ilmoittamanne tärkeimmän luomutuotteen eteenpäin jake-  
lussa? Arvioikaa myös karkeasti kunkin käyttämänne jakelukanavan prosentiosuus tuotannon mää-  
rystä.

- 1) Suoramyynti \_\_\_\_\_ %  
 2) Sopimustuotanto \_\_\_\_\_ %  
 3) Tukku/kaupan keskusliike \_\_\_\_\_ %  
 4) Jatkojalostus omalla tilalla \_\_\_\_\_ %  
 5) Käyttö oman karjan rehuksi \_\_\_\_\_ %  
 6) Muu \_\_\_\_\_ %, mikä? \_\_\_\_\_  
 7) Tilaltani ei tule mitään myyntiin

7. Onko luomutuotannossa tilallanne esiintynyt ongelmia seuraavien tekijöiden suhteen?

	Paljon	Jonkin verran	Ei lainkaan
Viljelytekniikka	3	2	1
Jakelu <sup>1</sup>	3	2	1
Tuotannon markkinointi <sup>2</sup>	3	2	1
Kannattavuus	3	2	1
Luomuisuuden katoaminen <sup>3</sup>	3	2	1
(ei täytä enää luomukriteerejä)			
Muu ongelma, mikä? _____	3	2	1

8. Jos rengastitte yhdessä tai useammassa kohdassa vaihtoehdon numero 3, voisitteko kertoa tar-  
kemmin ongelmista? \_\_\_\_\_

9. Kuinka paljon tilaltanne ulos myytävästä luomutuotannosta myydään tavanomaisena, ei-  
luomuna? \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Tässä jakelulla tarkoitetaan tuotannon keräilyä ja kuljetusta tiloilta.

<sup>2</sup> Tuotannon markkinoinnilla tarkoitetaan tässä sitä, miten helppoa on saada tilan tuotteita jalostukseen tai myyntiin.

<sup>3</sup> Luomuisuuden katoamisella tarkoitetaan tässä sitä, kun luomuna tuotettua satoa myydään tavanomaisena tai tavan-  
omaisesti tuotetun kanssa sekaisin taikka kun luomurehu syötetään tavanomaisessa tuotannossa oleville eläimille.

**10.** Onko maatilanne vielä viiden vuoden kuluttua todennäköisesti luonnonmukaisessa tuotannossa?

- 1) Kyllä, nykyisessä laajuudessaan
- 2) Kyllä, ja aion laajentaa luomutuotantoani
- 3) Kyllä, mutta nykyistä suppeampana
- 4) Ei, miksi? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

**11.** Jos aiotte luopua luomutuotannosta, aiotteko

- 1) Lopettaa tuotannon kokonaan
- 2) Siirtyä tavanomaiseen tuotantotapaan
- 3) Jokin muu vaihtoehto, mikä? \_\_\_\_\_

**12.** Onko mielestänne luonnonmukaisessa tuotannossa tällä hetkellä ongelmia? Tähän voitte kirjoittaa kommentteja tai lisätietoja luonnonmukaisesta tuotannosta yleisemminkin.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

KIITOS AVUSTANNE!

## Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosoajauksessa  
*toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosoajaukseen liittyvien toimintojen arviointia*
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus  
*tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset*
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta  
*vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus*
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö  
*Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen*
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet  
*5b-ohjelman työllisyysvaikutukset*
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Sotavarustehankinnat*
- 14/2000 Huumetorjunta  
*hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna*
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen  
*maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua*
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi  
*Päivittäistavarahankinnat*
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi  
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-  
tehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio  
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa  
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjau-  
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen  
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset  
*Ohjauksen ja johtamisjärjestelmien toimivuus*
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava  
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen  
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen  
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-  
toimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden  
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma  
*ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtaajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-  
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-  
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila  
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja  
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-  
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön  
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen  
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-  
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion  
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen



Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Annankatu 44, PL 1119  
00101 HELSINKI  
Puhelin (09) 4321  
Telekopio (09) 432 5280  
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy