

PTT raportteja
PTT reports
PTT rapporter

3 | 6

Päivi Kujala, Sari Forsman-Hugg ja Pekka Kinnunen

Tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmatusen soveltuvuus ja kehittämismahdollisuudet Suomessa



Helsinki 2026

PTT raportteja 316

PTT reports 316

Tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmatusen soveltuvuus ja kehittämismahdollisuudet Suomessa

Kujala Päivi, Forsman-Hugg Sari ja Kinnunen Pekka

Helsinki 2026

Pellervon taloustutkimus PTT

Eerikinkatu 28 A

00180 Helsinki

Sähköposti ptt@ptt.fi

ISBN 978-952-224-284-6 (pdf)

ISSN 2489-9615 (pdf)

Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmatusen soveltuvuutta ja kehittämismahdollisuuksia Suomessa sekä tuen tarkoituksenmukaista kohdentamista eri maataloustuotealoille. Tarkastelu perustuu EU:n voimassa olevaan markkinajärjestelyasetukseen ja sen muutosehdotukseen, tutkimuskirjallisuuteen, tilastoaineistoihin sekä asiantuntija- ja toimijahaastatteluihin. Eri tuotealojen soveltuvuutta arvioidaan markkinarakenteellisen tarpeen, tuottajaorganisaatiostatuksen tarjoaman lisäarvon sekä toimintaohjelma taloudellisten, hallinnollisten ja toiminnallisten toteuttamisedellytysten perusteella. Tulosten mukaan nykyisen hedelmä- ja vihannesalan lisäksi toimintaohjelmatusen laajentamiselle on parhaat edellytykset peruna-, vilja- ja naudanliha-aloilla. Toimintaohjelmatusen toteuttaminen edellyttää hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, riittävää omaraahoituskykyä sekä hallinnollisia resursseja. Selvityksessä suositellaan toimintaohjelmatusen entistä vahvempaa suuntaamista kaupalliseen toimintaan, markkinoille pääsyyn ja tuottajien markkina-aseman vahvistamiseen. Kansallisessa toimeenpanossa tulee painottaa selkeitä ja ennakoitavia menettelyjä sekä hallinnollisen taakan vähentämistä.

Asiasanat: tuottajaorganisaatio, toimintaohjelmatuki, maatalous, tuotealat

Sammanfattning

I utredningen bedöms hur väl stödet till producentorganisationernas operativa program lämpar sig för Finland, vilka utvecklingsmöjligheter det finns, samt hur stödet på ett ändamålsenligt sätt kan riktas till olika jordbrukssektorer. Granskningen bygger på EU:s gällande marknadsordningsförfordning och dess ändringsförslag, på forskningslitteratur, statistikmaterial samt på intervjuer med experter och aktörer. De olika produktsektorernas lämplighet för stödet bedöms utifrån det behov som följer av marknadsstrukturen, det mervärde som statusen som producentorganisation ger samt de ekonomiska, administrativa och praktiska förutsättningarna för att genomföra operativa program. Enligt resultaten har potatis-, spannmåls- och nötköttssektorerna, utöver den nuvarande frukt- och grönsakssektorn, de bästa förutsättningarna för att utvidga programstödet. Genomförandet av stödet till operativa program förutsätter en godkänd producentorganisation, tillräcklig egen finansieringsförmåga och administrativa resurser. I utredningen rekommenderas att stödet i ännu högre grad riktas mot kommersiell verksamhet, marknadstillträde och att stärka producenternas marknadsposition. Vid det nationella genomförandet bör tonvikten läggas på tydliga och förutsägbara förfaranden samt på att minska den administrativa bördan.

Nyckelord: producentorganisation, stöd till operativa program, jordbruk, produktsektorer

Abstract

The report evaluates the suitability and development opportunities of support for producer organisations' operational programmes in Finland, as well as the appropriate targeting of this support to different agricultural product sectors. The review is based on the EU's current Common Market Organisation (CMO) Regulation and its proposed amendments, research literature, statistical data, and interviews with experts and stakeholders. The suitability of different product sectors is assessed based on market structure needs, the added value provided by producer organization status, and the economic, administrative, and operational feasibility of implementing operational programmes. The findings indicate, in addition to the current fruit and vegetable sector, the most favourable conditions for extending support for operational programmes exist in the potato, cereal, and beef sectors. Access to this support requires an approved producer organisation, sufficient self-financing capacity, and administrative resources. The study recommends that support for operational programmes be increasingly focused on commercial activities, market access, and strengthening producers' market position. National implementation should emphasise clear and predictable procedures and a reduced administrative burden.

Keywords: producer organisation, support for operational programmes, agricultural product sectors

Sisältö

1	Johdanto	6
1.1	Selvityksen tavoitteet	8
1.2	Aineistot ja menetelmät	8
1.3	Raportin rakenne	9
2	Arviointikehikko ja tarkastelun lähtökohdat	10
2.1	Toimintaohjelmien tarkasteluperiaatteet	10
3	Tuotealakohtainen tarkastelu ja vertailu	12
3.1	Tuotealan oikeudellinen soveltuvuus ja kansallinen merkitys	12
3.2	Tuottajaorganisaatiomallin ja toimintaohjelmien tarve ja soveltuvuus tuotealoittain	14
4	Toimintaohjelmien taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset valituilta aloilta	37
4.1	Komission pakollisiksi ehdottomat alat	38
4.2	Mahdolliset muut tuettavat alat	40
4.3	Hankintalain vaikutukset toimintaohjelman toteuttamiseen	43
5	Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskenta ja investointitoimenpiteet	45
5.1	Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskentaperiaatteet ja alakohtaiset mallit	45
5.2	Investointien tukeminen osana toimintaohjelmia	47
6	Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset	52
6.1	Mitkä alat hyötyisivät toimintaohjelmasta eniten ja miksi	52
6.2	Suosituksien toimintaohjelmien sisällöistä ja tukitasoista	56
6.3	Keskeiset reunaehdot kansalliselle toteutukselle	58
6.4	Johtopäätökset ja jatkotarkastelun tarpeet	59
6.5	Selvityksen keskeiset kehittämissuhteet	61
7	Lähteet	64

1 Johdanto

Tämä raportti kokoaa tulokset selvityksestä, jossa tarkasteltiin, mitkä maataloustuotealat voisivat hyötyä tuottajaorganisaatioiden kautta EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan (CAP) kuuluvasta toimintaohjelmasta tulevaisuudessa ja millaisiin toimiin toimintaohjelmissa kannattaisi keskittyä. Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta tehty selvitys on osa valmistautumista vuoden 2027 jälkeen alkavaan EU:n monivuotiseen rahoituskauteen ja sitä koskevan kumppanuussuunnitelman valmisteluun. Selvitys rahoitettiin Maatalouden kehittämisrahasto Makerasta, ja sen toteutti Pellervon taloustutkimus PTT.

Euroopan komissio julkisti heinäkuussa 2025 ehdotuksensa EU:n monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosille 2028–2034. Komissio on ehdottanut rahoituskehiksen ja sen rakenteen merkittävää uudistamista. Samalla julkistettiin myös sektorikohtaiset asetusehdotukset, joista yhtenä on EU:n markkinajärjestelyasetusehdotus (Euroopan komissio 2025)¹. Tämä asetusehdotus pitää sisällään sektorikohtaiset toimintaohjelmien säännökset. Asetusehdotuksen hyväksymisaikatauluun vaikuttaa koko EU:n tulevaa rahoituskehystä vuosille 2028–2034 koskevan paketin käsittely keskeisine lainsäädäntöehdotuksineen.

Nykyisellä vuosia 2023–2027 koskevalla rahoituskaudella tuottajaorganisaatiot ovat keskeinen väline vastata EU:n yhteisen maatalouspolitiikan erityistavoitteeseen 3: viljelijöiden aseman parantaminen arvoketjussa. Vaikuttavuustavoitteena on, että viljelijöiden tuotteistaan saama lisäarvo kasvaa yhteistyön lisääntymisen kautta. Erityistavoitteen lähtökohtana on Suomen CAP-suunnitelman mukaan, että yhteistyöllä viljelijät voivat tehostaa tuotantoaan ja saada markkinoilta lisäarvoa. Tämä tavoite nojaa myös EU:n yhteiseen markkinajärjestelyasetukseen ((EU) No 1308/2013) (jäljempänä markkinajärjestelyasetus), jossa tuottajaorganisaatioiden ja muun tuottajayhteistyön edistämisen tavoitteena on vahvistaa tuottajien asemaa arvoketjussa, parantaa tarjonnan organisoitua ja lisätä tuottajien mahdollisuuksia osallistua arvomuodostukseen. Markkinajärjestelyasetus antaa tuottajaorganisaatioille ja niiden yhteenliittymille poikkeuksia EU:n kilpailusäännöistä, jotta ne voivat keskittää tarjontaa, suunnitella tuotantoa, tehostaa markkinoille saattamista ja tietyin edellytyksin neuvotella jäsentensä puolesta.

Tuottajaorganisaatio on tietyn maataloustuotteen tuottajien omasta aloitteestaan perustama yhteenliittymä, joka toteuttaa jäsentensä maataloustuotteiden tuotantoon liittyviä tavoitteita. Tuottajaorganisaatiohyväksynnän voi Suomessa

¹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1308/2013 muuttamisesta. COM(2025) 553 final, 16.7.2025

saada hakemuksesta maataloustuotannon alalla toimiva yhteenliittymä, joka on rekisteröity yhteisö. Tuottajaorganisaation jäsenten tuottamia hyväksyttäviä tuotteita voivat olla lähes kaikki maatalouden tuotteet. Hyväksymistä haetaan Ruokavirastolta. Suomessa on tällä hetkellä 15 (tilanne syyskuussa 2026) hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, joista kuusi on hyväksytty kuluvalle EU:n rahoituskaudella².

EU:n rahoitustuki tuottajaorganisaatioille kanavoidaan toimintaohjelman kautta, jossa hakijana toimiva tuottajaorganisaatio esittää omat tavoitteet, toimenpiteet ja toimet, jotka organisaatio haluaa toteuttaa EU:n tasolla määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä toimia toteuttavat sekä tuottajaorganisaatio että tuottajaorganisaation jäsentuottajat. Toimintaohjelman, jonka kesto on 3–7 vuotta, tavoitteena on parantaa kilpailukykyä muun muassa tuotannon suunnittelun, tarjonnan keskittämisen, tuottajahintojen parantamisen ja vakauttamisen, jäsenten tuotannon markkinoinnin, tuotantokustannusten alentamisen ja tuotteiden laadun parantamisen keinoin. Toimintaohjelma itsessään ei oikeuta tukeen, vaan tukea haetaan toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteksi. Suunnitellut, ohjelmiin kirjatut toimet rahoitetaan EU:n ja tuottajien yhteisrahoituksella.

Nykyisellä ohjelmakaudella toimintaohjelmatusen käyttöönotto on Suomessa mahdollista vain hedelmä- ja vihannesalalla. Suomessa on hyväksytty ja käynnistynyt kolme hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation toimintaohjelmaa kuluvalle rahoituskauden aikana (Tuloksellisuuskertomus 2025). Tällä hetkellä hedelmä- ja vihannesalan hyväksyttyjä tuottajaorganisaatioita on viisi, joista viimeisin on hyväksytty vuonna 2025. Vertailun vuoksi Euroopan komission tietojen mukaan EU:ssa oli vuonna 2024 hedelmä- ja vihannesalalla 1 488 hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, joissa oli yhteensä 187 372 jäsentä (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2026).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (2026) mukaan tuottajaorganisaatiotoiminnan houkuttelevuus hedelmä- ja vihannesalalla on heikentynyt sen 30 vuoden aikana, jolloin tuottajaorganisaatiotoiminta on ollut valittavissa EU:n toimenpiteenä, ja toimintaohjelmien toteutus on monimutkaistunut. Tilintarkastustuomioistuin peräänkuuluttaa komissiolta toimia toimintaohjelmatusen täytännönpanon yksinkertaistamiseksi, jotta tuki olisi houkutteleva ja täyttäisi sille asetettuja tavoitteita.

² Ruokavirasto ylläpitää ajantasaista tietoa hyväksytyistä tuottajaorganisaatioista: <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/elintarvikkeet/tuottaja--ja-toimialaorganisaatiot/>

1.1 Selvityksen tavoitteet

Selvityksen tavoitteena oli arvioida, mitkä maataloustuotealat hyötyisivät tulevaisuudessa eniten EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan (CAP) kuuluvasta tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmasta ja millaisiin toimenpiteisiin toimintaohjelmissa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä.

Selvityksessä tarkasteltiin, mille tuotealoille tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmataukea olisi Suomessa tarkoituksenmukaista kohdentaa tulevilla rahoituskaudella sekä millaiset taloudelliset, hallinnolliset ja toiminnalliset edellytykset tuen hyödyntämiselle eri aloilla on.

Lisäksi tavoitteena oli arvioida, millaisiin toimenpiteisiin toimintaohjelmataukea tulisi komission pakollisiksi ehdottomilla ja mahdollisesti mukaan otettavilla muilla aloilla kohdentaa, millaisia tukitasoja olisi tarkoituksenmukaista soveltaa sekä miten alakohtainen kaupan pidetyn tuotannon arvo tulisi määrittää.

Selvityksessä tarkasteltiin myös investointituen tarvetta, soveltuvuutta ja mahdollista kohdentamista eri aloilla sekä tuotettiin suuntaa antavaa tietoa investointien kustannustasoista. Samalla arvioitiin toimintaohjelmien käytännön toteutukseen vaikuttavia rahoituksellisia ja hallinnollisia kysymyksiä mukaan lukien hankintalain kytkenät.

1.2 Aineistot ja menetelmät

Selvitys toteutettiin asiantuntijatyönä hyödyntäen toisiaan täydentäviä aineistoja ja menetelmiä. Selvityksessä tarkasteltiin EU:n voimassa olevaa lainsäädäntöä, tulevaa rahoituskautta koskevia asetusehdotuksia ja niiden valmisteluaineistoa sekä kansalliseen CAP-valmisteluun liittyvää aineistoa. Lisäksi hyödynnettiin olemassa olevaa tutkimus-, selvitys- ja arviointitietoa sekä toteutettiin kohdennettuja asiantuntija- ja toimijahaastatteluita.

EU-tason sääntelyaineistona hyödynnettiin EUR-Lex-palvelussa julkaistuja kumppanuusrahastoa, yhteistä maatalouspolitiikkaa ja yhteistä markkinajärjestelyä koskevia asetusehdotuksia sekä voimassa olevaa yhteistä markkinajärjestelyasetusta liitteineen. Sääntelyaineistoa tarkasteltiin selvityksen toimeksiannon kannalta keskeisten toimintaohjelmatauen lähtökohtien ja kansallisen toimenpanon reunaehtojen tunnistamiseksi.

Selvityksessä hyödynnettiin lisäksi osin samaa tematiikkaa käsittelevää käynnissä olevaa ARVO-arviointia CAP:n vaikuttavuudesta tuottajien aseman parantamiseksi arvoketjussa³ sekä soveltuvien osin viimeaikaisia tutkimuksia ja selvityksiä.

Selvitystä varten tehtiin yhteensä 19 haastattelua tuottajaorganisaatioiden, neuvontaorganisaatioiden ja tuottajien etujärjestöjen edustajille (ks. liite 1). Haastatteluilla kerättiin tietoa erityisesti tuotealojen ja tuottajaorganisaatioiden valmiuksista ja kiinnostuksesta toimintaohjelmien toteuttamiseen, käytännön toteutuksen edellytyksiä ja pullonkauloja, eri tuotealoille soveltuvia toimenpiteitä sekä kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittämiseen vaikuttavia tekijöitä. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, ja ne toteutettiin pääosin Teams-yhteydellä.

Eri aineistolähteitä hyödynnettiin rinnakkain tuotealakohtaisten arvioiden ja suositusten muodostamisessa. Arvioinnissa käytetty tarkastelukehikko ja arviointiperiaatteet kuvataan seuraavassa luvussa.

1.3 Raportin rakenne

Raportti rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 kuvataan selvityksen arviointikehikko ja toimintaohjelmien tarkasteluperiaatteet. Luvussa 3 tarkastellaan tuotealoja ja vertaillaan niiden soveltuvuutta tuottajaorganisaatiotoimintaan ja toimintaohjelmien piiriin. Luvussa 4 arvioidaan tarkempaan tarkasteluun valittujen tuotealojen taloudellisia ja hallinnollisia edellytyksiä toimintaohjelmien toteuttamiseen sekä hankintalainsäädännön vaikutuksia. Luvussa 5 tarkastellaan kaupan pidetyn tuotannon arvon laskentaperiaatteita ja alakohtaisia malleja sekä investointien tukemista osana toimintaohjelmia. Luvussa 6 kootaan selvityksen keskeiset tulokset ja esitetään johtopäätökset ja suositukset tuotealojen priorisoinnista, toimintaohjelmien sisällöistä ja tukitasoista sekä kansallisen toteutuksen reunaehdoista ja jatkotarkastelun tarpeista.

³ Arviointi CAP:n vaikuttavuudesta tuottajien aseman parantamiseksi arvoketjussa (ARVO), <https://maaseutu.fi/eun-yhteinen-maatalouspolitiikka/tavoitteet/arviointi/>

2 Arviointikehikko ja tarkastelun lähtökohdat

2.1 Toimintaohjelmatusen tarkasteluperiaatteet

Selvityksen tavoitteena oli tunnistaa ne markkinajärjestelyasetuksen soveltamisalaan kuuluvat tuotealat, joilla olisi parhaat edellytykset hyötyä tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmatusesta. Koska tukea voivat hakea ainoastaan hyväksytyt tuottajaorganisaatiot, arvioitiin ensin tuottajaorganisaatiomallin soveltuvuutta ja lisäarvoa tuotealoittain. Tämän jälkeen tarkasteltiin, olisiko toimintaohjelmatusesta odotettavissa sellaista hyötyä, joka tukisi toimialan kilpailukykyä, markkinoiden toimivuutta ja tuottajien asemaa.

Tuotealojen soveltuvuutta toimintaohjelmatusen piiriin arvioitiin kolmivaiheisesti. Tarkastelussa edettiin säädösperusteisesta ja kansallisesta rajauksesta tuen tarpeen arviointiin ja edelleen tuen käytännön toteuttamisedellytyksiin.

Ensimmäisessä vaiheessa määritettiin tarkasteluun sisällytettävät tuotealat. Lähtökohtana olivat markkinajärjestelyasetuksen (EU) N:o 1308/2013 1 artiklan 2 kohdassa määritelty sekä tulevan rahoituskauden asetusehdotuksen mukaiset tuotealat sekä se, mille aloille toimintaohjelmat ovat sääntelyn perusteella pakollisia tai mahdollisesti tuettavia aloja. Jatkotarkastelusta rajattiin tässä vaiheessa pois sellaiset tuotealat, joilla ei ole Suomessa tuotannon vähäisyyden tai puuttumisen vuoksi käytännön merkitystä toimintaohjelmatusen kannalta. Näin tarkempi arviointi kohdistettiin niihin tuotealoihin, joilla toimintaohjelman käyttöönotolla voisi olla kansallista relevanssia.

Toisessa vaiheessa arvioitiin tuottajaorganisaatiotoiminnan ja toimintaohjelman tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta markkinoiden toiminnan näkökulmasta. Arvioinnissa tarkasteltiin tuotealojen markkinarakennetta, tuottajien neuvotteluasemaa ja markkinavoimaa, tarjonnan hajanaisuutta ja tuotannon koordinoinnin tarvetta sekä hintavaihteluita ja muita markkinahäiriöitä. Lisäksi tarkasteltiin alalla jo käytössä olevia sopimus- ja yhteistyömalleja sekä sitä, missä määrin nämä jo tukevat tuotannon koordinointia, tarjonnan keskittämistä ja tuottajien markkina-asemaa.

Vaikka tarkastelun pääpaino oli toimintaohjelmatusen soveltuvuuden arvioinnissa, samalla arvioitiin tuottajaorganisaatiomallin soveltuvuutta kullekin tuotealalle. Toimintaohjelmaa voivat toteuttaa vain hyväksytyt tuottajaorganisaatiot, joten tuen tarkoituksenmukaisuutta ei voida arvioida irrallaan tuottajaorganisaatiotoiminnan edellytyksistä. Tarkastelussa arvioitiin siten, onko alalla tarvetta ja edellytyksiä tuottajien nykyistä vahvemmalle kaupalliselle yhteistyölle ja voisiko tuottajaorganisaatiomalli tuoda lisäarvoa suhteessa olemassa

oleviin yhteistyö- ja sopimusmalleihin. Tämän jälkeen arvioitiin, toisiko toimintaohjelmatuki lisäkannustimen tai -välineen tuottajaorganisaation toiminnan kehittämiseen ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Kolmannessa vaiheessa arvioitiin toimintaohjelman käytännön toteuttamis-edellytyksiä ja mahdollista mittakaavaa. Tarkastelussa huomioitiin kaupan pidetyn tuotannon arvo ja sen perusteella muodostuva mahdollisen toimintaohjelman ja tuen suuruus, toimintaohjelmien hallinnoinnin edellytykset sekä toimijoiden henkilöstö- ja osaamisresurssit. Lisäksi arvioitiin alalla jo toimivia tuottajaorganisaatioita ja muita yhteistyörakenteita sekä sitä, onko alalla riittävän vahvoja ja sitoutuneita toimijoita toimintaohjelmien käytännön toteuttamiseen. Näin arvioinnissa erotettiin toisistaan toimintaohjelmatuon tarve ja sen tosiasialliset hyödyntämisedellytykset.

3 Tuotealakohtainen tarkastelu ja vertailu

3.1 Tuotealan oikeudellinen soveltuvuus ja kansallinen merkitys

Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa määritettiin ne tuotealat, joiden osalta tuottajaorganisaatiotoiminnan ja toimintaohjelmatusen soveltuvuutta oli perusteltua tarkastella Suomessa yksityiskohtaisemmin (taulukko 1). Tarkastelun lähtökohtana olivat markkinajärjestelyasetuksen (EU) N:o 1308/2013 1. artiklan kohdassa 2 määritellyt sekä tulevan rahoituskauden asetusehdotuksen tuotealat.

Oikeudellisen soveltuvuuden lisäksi arvioitiin tuotealojen kansallista merkitystä ja käytännön relevanssia Suomessa. Jatkotarkastelusta rajattiin pois sellaiset asetuksen ja asetusehdotuksen kattamat tuotealat, joilla tuotanto Suomessa puuttuu tai on niin vähäistä, ettei tuottajaorganisaatiotoiminnan tai toimintaohjelmatusen tarkemmalle arvioinnille katsottu olevan käytännön perusteita. Rajauksessa otettiin huomioon tuotannon laajuuden lisäksi soveltuvien osien alan tuotanto- ja markkinarakente.

Komission ehdotuksessa valkuaiskasviala muodostettaisiin markkinajärjestelyasetuksessa omaksi erilliseksi alakseen nykyisen kuivarehualan tilalle. Tavoitteena on vahvistaa alan arvoketjua ja tuotannon toimintaedellytyksiä sekä vähentää EU:n riippuvuutta korkealaatuisten proteiinien tuonnista. Samalla valkuaiskasviala tulisi niiden alojen joukkoon, joilla jäsenvaltioiden on pyynnöstä hyväksyttävä tuottajaorganisaatioita ja toimialakohtaisia organisaatioita. Tarkastelussa huomioitiin tämä muutos ottamalla valkuaiskasviala kuivarehualan tilalle.

Seuraavaan vaiheeseen valittiin siten ne tuotealat (taulukko 1), joilla on Suomessa kansallista merkitystä ja joilla tuottajaorganisaatioiden toiminta sekä toimintaohjelmatusen soveltaminen olisivat oikeudellisesti mahdollisia. Varsinainen arvio toimintaohjelmatusen tarpeesta ja potentiaalista tehtiin seuraavien vaiheiden perusteella.

Taulukko 1. Nykyisessä markkinajärjestelyasetuksessa mainittujen tuotealojen kansallinen relevanssi. Taulukossa esitetty tuoteala, kansallinen relevanssi Suomessa, perustelu, hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden (TO) lukumäärä sekä tuotealan siirtyminen jatkoarviointiin. Alat ovat taulukossa siinä järjestyksessä, jossa ne on luokiteltu markkinajärjestelyasetukseen. (Lähde: markkinajärjestelyasetus (EU) N:o 1308/2013)

Tuoteala	Relevanssi	Perustelu	TO, lukumäärä	Jatkoarviointiin
Viljat	kyllä	Merkittävä kasvintuotannon ala	2	✓
Riisi	ei	Ei ilmastollisia edellytyksiä tuotannolle	0	✗
Sokeri	kyllä	Sokerijuurikkaan viljely ja sokerintuotanto (rajallinen mutta olemassa).	0	✓
Kuivarehu/Valkuaiskasvit ⁴	kyllä	Kuivatut palkokasvit	0	✓
Siemenet	kyllä	Vilja- ja nurmisiementuotanto.	0	✓
Humala	rajallinen	Pieni mutta kasvava tuotanto pienpanimoiden kysynnän vuoksi.	0	✓
Oliiviöljy ja pöytäoliivit	ei	Ei ilmastollisia edellytyksiä tuotannolle	0	✗
Pellava ja hamppu	rajallinen	Pientä kuitu- ja öljyhampputuotantoa. Hampun viljelyä rajoittaa huumausainelainsäädäntö.	0	✗
Hedelmät ja vihannekset	kyllä	Merkittävä kasvintuotannon ala.	5	✓
Jalostetut hedelmä- ja vihannestuotteet	kyllä	Merkittävä elintarviketeollisuus (marjat, vihannesjalosteet).	0	✓
Banaanit	ei	Ei ilmastollisia edellytyksiä tuotannolle	0	✗
Viini	ei	Suomi ei kuulu EU:n viininviljelyvyöhykkeisiin, eikä kotimainen marja- ja hedelmäviini kuulu markkinajärjestelyasetuksen viinisektoriin.	0	✗
Elävät kasvit ja koristekasvit	kyllä	Taimitarhat ja kasvihuonetuotanto.	0	✓
Tupakka	ei	Tupakanviljelyä ei käytännössä ole	0	✗
Naudanliha	kyllä	Merkittävä kotieläintuotannon ala	1	✓
Maito ja maitotuotteet	kyllä	Merkittävä kotieläintuotannon ala	1	✓
Sianliha	kyllä	Merkittävä kotieläintuotannon ala.	0	✓
Lampaan- ja vuohenliha	kyllä	Pienehkö kotieläintuotannon ala	2	✓

⁴ Valkuaiskasveja on tarkasteltu komission asetusehdotuksen mukaisesti omana tuotealanaan. Ehdotuksessa valkuaiskasviala korvaisi nykyisen kuivarehualan ja muut kuivarehut siirrettäisiin liitteen I XXIV osaan "Muut tuotteet".

Munat	kyllä	Merkittävä kotieläintuotannon ala	1	✓
Siipikarjanliha	kyllä	Merkittävä kotieläintuotannon ala	0	✓
Etyylialkoholi maatalousperäinen	ei	Jalostava teollisuus; ei itsenäistä alkutuotannon alaa	0	✗
Mehiläistuotteet	kyllä	Pieni maataloustuoteala Suomessa	0	✓
Silkkiäistoukat	ei	Ei tuotantoa Suomessa.	0	✗
Muut tuotteet	kyllä	Sisältää erilaisia marginaalisia tuotteita, mutta Suomen kannalta peruna merkittävä ala	3	✓

Jatkoarvioinnin ulkopuolelle rajattiin ne markkinajärjestelyasetuksen tuotealat, joilla ei ole Suomessa merkityksellistä alkutuotantoa tai joiden osalta tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien tarkempi arviointi ei ole selvityksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista. Riisiä, banaania sekä oliiviöljyn ja pöytäoliivien raaka-aineita ei tuoteta Suomella kaupallisesti merkittävässä määrin Suomen ilmasto-olosuhteiden takia. Tupakkatuotantoa ja silkkiäistoukkien kasvatusta ei käytännössä harjoiteta Suomessa. Viiniala rajattiin pois, koska Suomi ei kuulu EU:n viininviljelyvyöhykkeisiin eivätkä Suomessa valmistettavat marja- ja hedelmäviinit kuulu markkinajärjestelyasetuksen viinisektorin soveltamisalaan. Myös maatalousperäinen etyylialkoholi rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, koska sen tuotanto perustuu Suomessa pääasiassa jalostavaan teollisuuteen eikä muodosta selvityksen näkökulmasta itsenäistä alkutuotannon alaa.

Lisäksi hedelmä- ja vihannesjalosteala (markkinajärjestelyasetuksen liitteen I osa X), tupakka-ala (XIV osa) ja maatalousperäisen etyylialkoholin (XXI osa) ala rajattiin toimintaohjelmien jatkoarvioinnin ulkopuolelle myös oikeudellisen soveltamisalan perusteella. Komission nykyisen asetusehdotuksen mukaan nämä alat eivät kuulu ehdotetun toimintaohjelmien piiriin.

Peruna-alan tuottajaorganisaatio voidaan tunnustaa markkinajärjestelyasetuksen mukaisesti, koska se on mainittu asetuksen 1308/2013 liitteen 1 osassa XXIV muut tuotteet. Tässä selvityksessä perunaa tarkastellaan erillisenä tuotealana sen taloudellisen merkityksen vuoksi, ja koska alalla on jo kolme hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota.

3.2 Tuottajaorganisaatiomallin ja toimintaohjelmien tarve ja soveltuvuus tuotealoittain

Selvityksen toisessa vaiheessa arvioitiin tuottajaorganisaatiomallin ja toimintaohjelmien tarvetta ja soveltuvuutta tuotealoittain. Arviointi tehtiin erityisesti

tuotealan markkinarakenteen sekä olemassa olevien sopimus- ja yhteistyömallien näkökulmasta. Tavoitteena oli arvioida, onko alalla sellaisia markkinoiden toimintaan tai tuottajien yhteistyöhön liittyviä haasteita, joihin tuottajaorganisaatiomalli voisi tuoda lisäarvoa, ja missä määrin nykyiset sopimus- ja yhteistyömallit jo vastaavat näihin tarpeisiin.

Toimintaohjelmatusen soveltuvuutta tarkasteltiin osana tätä kokonaisuutta. Koska toimintaohjelmatusen ensisijaisia tuensajia ovat tuottajaorganisaatiot ja niiden yhteenliittymät, arvioitiin ensin tuottajaorganisaatiomallin mahdollista lisäarvoa kyseisellä tuotealalla ja tämän jälkeen sitä, voisiko toimintaohjelmatuski tukea ja vahvistaa tuottajaorganisaation markkinalähtöistä toimintaa.

Tuottajaorganisaatiomallin ja toimintaohjelmatusen tarvetta ja soveltuvuutta arvioitiin kolmen arviointikriteerin avulla (taulukko 2). Arviointi oli pääosin laadullista ja perustui eri tietolähteistä muodostettuun kokonaiskuvaan tuotealojen markkinarakenteesta sekä sopimus- ja yhteistyömalleista. Arviointia täydennettiin saatavilla olevalla määrällisellä tiedolla esimerkiksi tuotanto- ja tilarakenteesta, markkinoiden keskittymisestä ja hintakehityksestä. Käytettävissä olevan määrällisen tiedon sisältö ja kattavuus vaihtelivat tuotealoittain. Arvioinnissa hyödynnettiin myös haastattelujen avulla kerättyä tietoa.

Taulukko 2. Tuottajaorganisaatiomallin ja toimintaohjelmatusen tarpeen ja soveltuvuuden arviointikriteerit.

Arviointikriteeri	Arvioinnissa tarkasteltavat tekijät
Tarve vahvistaa tuottajien markkina-asemaa	Tuottajien neuvotteluasema suhteessa ostajiin, ostajapuolen keskittyminen, tuottaja- ja kuluttajahintojen kehitys, hintasiirtymät arvoketjussa sekä markkinavoiman jakautuminen.
Tarve lisätä tuottajien välistä yhteistyötä	Tuottajapuolen ja tarjonnan hajanaisuus, tilarakenne, tuotannon koordinoiminen, tuotteiden markkinaominaisuudet, yhteismarkkinoinnin ja tarjonnan keskittämisen mahdollisuudet.
Olemassa olevien sopimus- ja yhteistyörakenteiden kyky vastata tarpeisiin	Osuuskunnat, sopimustuotanto, vertikaalinen integraatio sekä muut yhteistyö- ja organisointimallit ja niiden kyky vastata toimialan markkina- ja rakennehaasteisiin.

Tarkastelussa hyödynnettiin muun muassa RUOKAKETJU⁵-hankkeessa tuotettuja toimialakatsauksia (esim. Arovuori 2025, Jansik 2025, Jansik ym. 2025, Yli-Liipola ym. 2025), joiden pohjalta analysoitiin tuottajien neuvotteluasemaa, markkinavoimaa sekä tarjonnan hajanaisuutta, tuotannon koordinoimista sekä toimialojen sopimus- ja yhteistyörakenteita keskeisissä elintarvikesektorin tarjontaketjuissa. Näitä täydensivät muut ajantasaiset selvitykset ja tilastotiedot. Lisäksi tarkastelussa hyödynnettiin soveltuvien osien samanaikaisesti käynnissä olevan ARVO-arvioinnin (Arvio CAP:n vaikuttavuudesta tuottajien aseman parantamiseksi arvoketjussa) aineistoa ja alustavia havaintoja⁶.

Seuraavassa käydään läpi tuotealat siinä järjestyksessä kuin ne on listattu nykyisen markkinajärjestelyasetuksen liitteessä.

Viljat

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Vilja-alalla tuottajien kaupallisen yhteistyön vahvistamiselle on selkeä tarve, ja toimintaohjelmatusella arvioidaan olevan potentiaalia tukea tuottajaorganisaatioiden kaupallisen toiminnan ja markkina-aseman kehittämistä.

⁵ Ruokaketjun toimivuus ja arvonmuodostus -tutkimushanke (2023–2026), toteuttajina Pellervon taloustutkimus, Luonnonvarakeskus ja Reinu econ.

⁶ ARVO-arviointi on tämän selvityksen valmistumishetkellä käynnissä, ja sen loppuraportti julkaistaan myöhemmin EU:n yhteinen maatalouspolitiikka Suomessa – Arvioinnit ja selvityksiä – sarjassa valtioneuvoston julkaisuarkisto Valtossa

Perustelut: Vilja-alalla on merkittävä rooli Suomessa kasvintuotannossa. Koko viljan arvoketju on altis maailmanmarkkinoiden ja kuluttajien käyttäytymisen muutoksille. Viljamarkkinat Suomessa ja EU:ssa ovat hyvin integroituneet (Karikallio ym. 2025). Ruokasektorilla globaalit hintashokit välittyvät yleensä ensin viljamarkkinoille, joista ne välittyvät muille toimialoille muun muassa rehuviljojen tuottajahintojen kautta (Yli-Liipola 2025).

Viljaketjussa toimijat eivät ole järjestäytyneet samalla tavoin kuin osuustoimintaan vahvasti perustuvilla maito- ja lihasektoreilla. Tuottajapuolen hajanaisuus ja viljan moninaiset käyttömuodot haastavat koko ketjua. Raaka-ainevirran hallintaa ja sopeuttamista markkinatilanteisiin on hajautetumpaa, sillä viljateollisuus ei ole ottanut samankaltaista vastuuta raaka-ainevirran ohjauksesta kuin kotieläinsektorilla. Tämän vuoksi markkinasignaalit välittyvät suoraviivaisemmin tuottajille, mutta maatalouspolitiikka vaimentaa signaalien vaikutusta. Ketjun ohjauksen puute aiheuttaa viljaraaka-aineen epätasaisen virtaamisen markkinoille, mikä ei luo kannustimia ketjun tavoitteelliselle ja määrätietoiselle kehittämiselle. Tuottajapuolen hajanaisuus ja vähäinen tarjonnan koordinointi vaikuttavat myös tuottajien neuvotteluasemaan negatiivisesti (Yli-Liipola ym. 2025).

Tuottajaorganisaatioiden perustaminen ja niiden potentiaalin täysimääräisempi hyödyntäminen on vilja-alalla yksi keino neuvotteluaseman vahvistamiseksi. Tuottajaorganisaatioita vilja-alalla on selvityksen tekohetkellä kaksi: ViljaTavastia osuuskunta ja Suomen Vilja-Aitta Oy. Molemmat ovat saaneet tuottajaorganisaatiostatuksen vuonna 2023. Toistaiseksi vain osa tuottajaorganisaatioiden jäsenten viljasta välittyy markkinoille tuottajaorganisaatioiden kautta.

Vilja-alalla on potentiaalia kaupallisessa yhteistyössä suurempien myyntierien kokoamisessa, yhteismyynnissä ja -markkinoinnissa, viennissä ja tuotannon ohjaamisessa ostajien laatuvaatimusten mukaan. Toisaalta kaupallista yhteistyötä voivat rajoittaa rahoituksen puute, jäsenten heikko sitoutuminen, logistiikka ja markkinoiden globaali luonne. Vienti puolestaan vaatii suuria viljamääriä, pääomaa, logistiikkaosaamista ja riskinkantokykyä. Viljaketjusta puuttuvat pitkälti rakenteet, jotka kokoaisivat tuotantoa ja koordinoisivat tuottajien kaupallista toimintaa.

Tuottajaorganisaatiot voivat vahvistaa tuottajien neuvotteluasemaa sekä edistää suurempien myyntierien kokoamista, yhteismyyntiä, vientiä ja tuotannon suunnittelua markkinoiden tarpeisiin. Nykyiset tuottajaorganisaatiot ovat kuitenkin vielä uusia, ja niiden kautta markkinoitavan tuotannon osuus on rajallinen. Yhteistyön laajentaminen edellyttää riittävää tuotantopohjaa, tuottajien sitoutumista sekä kaupallista, logistista ja riskienhallinnan osaamista. Jatkotarkastelussa arvioidaan erityisesti toimintaohjelmien tarkoituksenmukaista kohdentamista, riittävää tukipohjaa sekä tuen lisäarvoa suhteessa muihin tukimuotoihin.

Sokeri

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Sokerialalla ei tunnistettu tässä vaiheessa sellaisia toimintaohjelmatusen tarpeita tai hyödyntämisedellytyksiä, joiden perusteella alan sisällyttäminen tuen tarkempaan tarkasteluun olisi perusteltua.

Perustelut: Sokerijuurikkaan viljely Suomessa perustuu lähes kokonaan sopimustuotantoon, jossa viljelijät tekevät tuotantosopimuksen ainoan kotimaisen jalostajan, Sucroksen, kanssa⁷. Sopimus määrittää tuotantomäärät, hinnan ja laatuvaatimukset, ja sitä täydentää toimialasopimus, jonka neuvottelevat viljelijöitä edustavat MTK ja SLC yhdessä teollisuuden kanssa. Tuottajia on suhteellisen pieni joukko, reilu 700 tilaa, ja viljely on keskittynyt Lounais-Suomeen. Vaikka varsinaista tuottajaorganisaatiota ei sokerialalla ole, ovat viljelijät käytännössä vahvasti järjestäytyneitä edunvalvonnan ja yhteisten pelisääntöjen kautta.

Koko arvoketju on Suomessa poikkeuksellisen integroitunut; viljelijät, neuvonta, logistiikka ja jalostus muodostavat tiiviin kokonaisuuden, jossa toiminta on pitkälti koordinoitua. Markkinassa on käytännössä yksi ostaja, joka ohjaa tuotantoa ja sopimusrakenteita. Tämä vähentää markkinaepävarmuutta viljelijöille, mutta samalla rajoittaa kilpailua ja vaihtoehtoisia myyntikanavia. Toimialasopimus ja yhteiset käytännöt toimivat monin tavoin samoin kuin tuottajaorganisaatio, erityisesti hintaneuvottelun ja tuotannon koordinoinnin osalta.

Nykyisten sopimus- ja yhteistyörakenteiden vuoksi erillisen tuottajaorganisaation lisähyöty sokerialalla jäisi todennäköisesti rajalliseksi. Vaikka ostajapuolen vahva keskittyminen itsessään heikentää viljelijöiden vaihtoehtoisia myyntikanavia, nykyinen toimialasopimus ja yhteinen neuvottelurakenne hoitavat jo osan tuottajaorganisaatiolle tyypillisistä tehtävistä. Nykyinen integroitunut ketju tarjoaa vakautta ja ennakoitavuutta, vaikka se samalla sitoo viljelijät tiukasti yhteen jalostajaan ja tekee alasta riippuvaisen politiikasta ja sopimusjärjestelmän toimivuudesta.

Valkuaiskasvit

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Koska valkuaiskasvit kuuluvat komission asetusehdotuksessa pakollisiksi ehdotettuihin aloihin, jolla toimintaohjelmatusen sovellettaisiin tulevalle rahoituskaudella, selvityksessä tarkastellaan lähemmin toimintaohjelman toteuttamisedellytyksiä. Valkuaiskasvien osalta komission ehdotus pitää sisällään kuivana korjattavat palkokasvit.

⁷ ks. <https://www.sucros.fi/irj/go/to/fi/juurikkaanviljely/sopimusviljely?>

Perustelut: Valkuaiskasviala poikkeaa rakenteeltaan monista muista aloista siinä, että kyse on volyymiltaan pienestä, mutta kasvavasta tuotantosuunnasta. Valkuaiskasvien viljelyala on lisääntynyt viime vuosina sekä kasvinviljelyn monipuolistamistavoitteiden että kasvavan kysynnän myötä, kun kasviproteiinin käyttö niin rehu- kuin elintarviketeollisuudessa on noussut esiin osana huoltovarmuus- ja ilmastotavoitteita.

Kuivana korjattavien palkokasvien tuotanto Suomessa keskittyy herneen ja härkäpavun viljelyyn (Latvala & Niemi 2025, Luke 2026). Vähäisiä määriä viljelyksessä on myös linssiä, kikhernettä ja makeaa lupiinia. Herneen tuotanto on kasvanut vuodesta 2015, ja tuotanto vuonna 2025 oli noin 91 miljoonaa kiloa. Härkäpavun tuotanto on sen sijaan vastaavana aikana pienentynyt, ja tuotanto vuonna 2025 oli runsas 11 miljoonaa kiloa. Vuoden 2026 satoennusteen mukaan sekä kuivana korjattavan herneen että härkäpavun tuotanto kasvoi merkittävästi (Luke 2026).

Valkuaiskasvien markkina on Suomessa vielä monilta osin kehittymässä, sillä laatuvaatimukset, hinnoitteluperusteet ja kysynnän ennakoitavuus eivät ole yhtä vakiintuneita kuin esimerkiksi vilja-alalla. Tämä lisää viljelijöiden markkinariskiä ja voi osaltaan hidastaa viljelyalan kasvua, vaikka kysyntäpotentiaali tunnistetaan laajasti sekä kansallisesti että EU:ssa osana proteiiniomavaraisuuden vahvistamista. Herneen ja härkäpavun tuotanto on Suomessa hajautunut suurelle joukolle maatiloja, kun taas kaupallinen kysyntä keskittyy verrattain rajalliseen määrään vilja- ja rehukaupan sekä elintarviketeollisuuden toimijoita. Rehukäytössä keskeisiä ostajia ovat muun muassa A-Rehu, Hankkija ja Raisio. Rehuteollisuuden kysyntä on keskeinen palkokasvien markkinoita ja hinnanmuodostusta ohjaava tekijä. Kuivahernesadosta alle 20 prosenttia käytetään elintarvikkeeksi, kun härkäpavulla elintarvikekäytön osuus on vain muutamia prosentteja (Luke 2025).

Tuottajien kaupallinen järjestäytyminen valkuaiskasvialalla on toistaiseksi hyvin vähäistä. Alalla ei ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota eikä vakiintuneita osuuskunta- tai sopimuspohjaisia rakenteita. Tuottajaorganisaatiolla voisi olla alan nykyisessä kehitysvaiheessa merkittävää lisäarvoa erityisesti hajanaisen tarjonnan kokoamisessa, laadunhallinnan ja -luokittelun kehittämisessä sekä yhteisten myyntikanavien rakentamisessa rehu- ja elintarvikekäyttöön. Mahdollisen toimintaohjelmien voisi kohdistaa muun muassa tuotekehitykseen ja brändin rakentamiseen, mikä lisäisi tuotannon arvonmuodostusta verrattuna pelkkään raaka-ainemyyntiin.

Tuottajaorganisaatiorakenne valkuaiskasvialalla kytkeytyy myös vilja-alan olemassa oleviin tuottajaorganisaatioihin. Suomen Vilja-Aitta Oy on hyväksytty paitsi vilja-alan myös herneen, rapsin- ja rypsinsementtien tuottajaorganisaatioksi, kun taas ViljaTavastian hyväksyntä koskee nykyisin pääasiassa viljaa eikä kata valkuaiskasveja. Tilanne ei siten ole yhtenäinen kaikkien vilja-alan

tuottajaorganisaatioiden välillä. Tällä on merkitystä myös siksi, että EU:n markkinajärjestelyasetuksen⁸ mukaan tuottaja voi lähtökohtaisesti olla vain yhden tuottajaorganisaation jäsen saman tuotteen osalta. Siten tuottajaorganisaatioiden hyväksymisalat voivat vaikuttaa siihen, mihin tuottajaorganisaatioon tuottaja voi kyseisen tuotteen osalta liittyä.

Valkuaiskasvialalla tuottajaorganisaatiomalli voisi markkinan kehitysvaiheen vuoksi tukea sekä markkinarakenteen kehittymistä että alan kasvua, vaikka alan taloudelliset edellytykset toimintaohjelmien toteuttamiseen ovat vielä rajalliset. Mahdollinen alan toimintaohjelman toimenpidevalikoima ja tukitaso tulisi suunnitella alan kehitysvaihe ja erityispiirteet huomioon ottaen sen sijaan, että alalle sovellettaisiin suoraan esimerkiksi hedelmä- ja vihannesalan vakiintuneempaa toimintamallia.

Siemenet

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Toimintaohjelman tuottama lisäarvo suhteessa siemenalan nykyisiin toimintamalleihin vaikuttaa toistaiseksi rajalliselta, joten siemenalaa ei oteta selvityksessä mukaan tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Tuottajien kaupallinen järjestäytyminen siementuotannossa on toistaiseksi vähäistä, eikä alalla ole tuottajaorganisaatiota. Sertifioitu siementuotanto muodostaa rakenteellisesti oman markkinansa, joka eroaa tavanomaisesta viljan- tai nurmentuotannosta. Tuotanto on vahvasti sopimuspohjaista ja arvoketjun koordinaatio tiivistä. Siemenyritys ja jalostaja vaikuttavat keskeisesti tuotantoon, lajikevalintoihin ja laatuvaatimuksiin. Hinnoittelu perustuu tyypillisesti markkinahintaan ja sen päälle maksettavaan siemenlisään, jolla korvataan tuotannon lisätyötä ja -kustannuksia. Hinnoittelulta on siten ostajapuolella. Nurmisiementuotanto on viljakasvien siementuotannosta erillinen tuotantosuunta.

Siementuotantoalan erityispiirre on lajikeoikeuksien ja jalostajan keskeinen asema. Koska jalostaja omistaa lajikeoikeudet, tuottajaorganisaation toimintamahdollisuudet suhteessa jalostajaan ja siemenyritykseen ovat erilaiset kuin esimerkiksi vilja-alalla, jossa raaka-aine on vapaasti vaihdettavissa. Tämä ei sulje pois tuottajaorganisaation lisäarvoa, mutta sen rooli suhteessa jalostajiin ja siemenyrityksiin tulisi määritellä.

Tuottajaorganisaation mahdollinen lisäarvo voisi siemenalalla liittyä hintaneuvotteluihin, laadunhallintaan, sertifioinnin ja viljelytarkastusten koordinointiin, lajikeyhteistyöhön sekä kustannusten jakamiseen. Toisaalta sopimustuotan-

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, 153 artiklan 1 kohdan b alakohta.

toon, lajikeoikeuksiin ja siemenyritysten vahvaan koordinoivaan asemaan perustuva sopimus- ja yhteistyörakenne voi rajata tuottajaorganisaation mahdollista roolia.

Humala

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Koska humala kuuluu komission asetusehdotuksessa pakollisiksi ehdotettuihin aloihin, selvityksessä tarkastellaan lähemmin toimintaohjelman toteuttamisedellytyksiä.

Perustelut: Humala-alaa on valkuaiskasvialan ohella ehdotettu uudella rahoituskaudella pakolliseksi tuotealaksi, jolla toimintaohjelmatuskea sovellettaisiin. Alan hyvin pieni koko Suomessa asettaa kuitenkin rajoitteita toimintaohjelman taloudelliselle toteutettavuudelle. Humala on erikoiskasvi, jonka viljely Suomessa on toistaiseksi hyvin pienialaista. Kiinnostus humalan viljelyyn kasvaa, ja humalaa viljelevien tilojen määrä on kasvussa (Tuohimetsä ym. 2025). Vuonna 2025 Suomessa oli 23 humalan viljelijää, joilla oli yhteensä viljelyksessä noin 5,3 hehtaaria humalaa (Luke 2025). Viljelijät myyvät tuotteensa suoraan pienpanimoille, joille kotimaisen humalan käyttö artesaanioluissa voi olla kilpailuetu.

Humala-alan sopimus- ja yhteistyörakenne on löyhä, ja arvoketju on heikosti integroitunut. Viljelijät vastaavat tyypillisesti itse paitsi tuotannosta myös sadon kuivauksesta, varastoinnista ja markkinoinnista. Ostajapuoli koostuu useista pienistä, usein paikallisista toimijoista. Tämä lisää viljelijöiden yrittäjäriskiä, mutta mahdollistaa myös korkeamman lisäarvon, erityisesti silloin kun humalaa voidaan myydä paikallisena tai erikoislaatuiseina tuotteina suoraan panimoille.

Tässä rakenteessa tuottajaorganisaatiolla voisi olla roolia etenkin alan kasvaessa ja jos kiinnostus kotimaisen humalan käyttöön yhä lisääntyy. Tuottajaorganisaatio voisi koota hajanaista tarjontaa yhteen, parantaa neuvotteluasemaa panimoihin nähden sekä mahdollistaa yhteiset investoinnit esimerkiksi kuivaus- ja jatkojalostuskapasiteettiin. Lisäksi yhteinen organisoituminen voisi tukea laadunhallintaa ja kotimaisen humalan brändäystä. Humala-alalla tuottajaorganisaatio voisi aidosti vahvistaa markkinan toimivuutta ja alan kasvuedellytyksiä. Tuottajaorganisaation mahdollinen lisäarvo ei siis ensisijaisesti liittyisi myyntiin tai markkinointiin, vaan tuotannon kasvun mahdollistamiseen.

Hedelmät ja vihannekset

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Hedelmä- ja vihannesala jatkuu nykyisin tiedoin myös seuraavalla rahoituskaudella markkinajärjestelyasetuksen mukaisesti niin kutsuttuna pakollisena toimialana, joka kuuluu edelleen toimintaohjelmatusen piiriin. Selvityksessä tarkastellaan lähemmin toimintaohjelman toteuttamisedellytyksiä ja alalle soveltuvia toimenpiteitä ja tukitasoa.

Perustelut: Hedelmä- ja vihannesala on merkittävä kasvintuotannon ala Suomessa. Vaikka ala kattaa vain pienen osan viljelyalasta, sen taloudellinen merkitys ja arvomuodostus ovat huomattavan suuret. Tuotanto on keskittynyt erityisesti kasvihuonevihanneksiin sekä avomaan vihanneksiin ja marjoihin. Ala on työvoima-, teknologia- ja pääomavaltainen, ja tuotteiden pilaantuvuus, tuotannon kausiluonteisuus ja tuotteiden lyhyt säilyvyysaika asettavat suuria vaatimuksia tuotannon suunnittelulle, logistiikalle ja markkinoinnille. Markkinat ovat vahvasti riippuvaisia kotimaisesta kysynnästä, mutta samalla ne ovat alttiita tuotantopanosten kustannusvaihteluille.

Puutarhatalous on muita maatalouden tuotantosuuntia markkinaehtoisempi toimiala, jonka tulonmuodostus perustuu suurelta osin markkinoilta saataviin tuloihin. Ala on ollut pitkään rakennemuutoksessa: yritysten määrä on vähentynyt samalla kun tuotanto on keskittynyt entistä suurempiin ja investointi-intensiivisempiin yrityksiin. Erityisesti kasvihuonetuotannon kilpailukyky perustuu teknologiaan, energiatehokkuuteen ja jatkuviin investointeihin. Viime vuosina kasvihuonetuotannon kannattavuus on kohentunut energiakustannusten taasaannuttua, mutta toimintaympäristöön vaikuttavat edelleen energian hinnan vaihtelut, työvoiman saatavuus sekä kansainvälisen kaupan epävarmuudet (Jansik ym. 2025; Latvala & Niemi 2025).

Hedelmä- ja vihannesalalla on jo pitkään tehty tuottajien kaupallista yhteistyötä. Suomessa toimii tällä hetkellä viisi hedelmä- ja vihannesalan hyväksyttyä tuottajaorganisaatioita. EU:n yhteisessä markkinajärjestelyssä hedelmä- ja vihannesala on erityisasemassa, sillä se on ainoa maatalousala, jossa tuottajaorganisaatioilla on laajasti käytössä oma toimintaohjelmiin perustuva tukijärjestelmä. Hyväksytyt tuottajaorganisaatiot voivat laatia monivuotisia toimintaohjelmia, joiden toteuttamisen rahoitukseen EU osallistuu. Suomessa kolme hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiota on hakenut toimintaohjelmätukea (Tuloksellisuuskertomus 2025). Toimintaohjelmätuki on osaltaan vahvistanut tuottajien yhteistyötä ja kilpailukykyä sekä mahdollistanut toiminnan ammattimaistumisen sekä pitkäaikaiset investoinnit ja toiminnan kehittämisen.

Hedelmä- ja vihannesalan kokemukset osoittavat, että tuottajaorganisaatiot voivat vahvistaa tuottajien neuvotteluasemaa, parantaa tuotannon koordinoitua ja mahdollistaa yhteiset investoinnit. Alan toimintamalli tarjoaa siten hyödyllisen vertailukohdan arvioitaessa tuottajaorganisaatioiden ja toimintaohjelmätuen kehittämismahdollisuuksia myös muilla maatalouden toimialoilla.

Elävät kasvit ja koristekasvit

Toimintaohjelmätuen tarve ja soveltuvuus: Toimintaohjelmätuen tuottaman lisäarvon arvioidaan jäävän tässä vaiheessa rajalliseksi elävät kasvit ja koristekasvi -alalla, joten alaa ei ole perusteltua ottaa tässä vaiheessa mukaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Mahdollinen tuottajaorganisaation lisäarvo elävät kasvit ja koristekasvi -alalla voisi liittyä erityisesti yhteiseen markkinointiin, tarjonnan koordinointiin, laadun ja kasvinterveyden hallintaan sekä kotimaisen tuotannon kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Osa näistä tehtävistä toteutuu taimitarha-alalla jo nykyisen yhdistystoiminnan kautta. Lisäksi alan tuottajapuolen hajanaisuus, toimijoiden pieni koko ja rajallinen tuotannon arvo voivat heikentää toimintaohjelman taloudellisia toteuttamisedellytyksiä ja toimijoiden mahdollisuuksia omaraitoitukseen.

Elävien kasvien ja koristekasvien ala kattaa Suomessa kaksi erilaista tuotantosuuntaa: avomaan taimitarhatuotannon, jossa kasvatetaan monivuotisia puuvartisia ja ruohovartisia koriste- ja hyötykasveja, sekä kasvihuonekoristekasvituotannon, jossa tuotetaan pääasiassa yksivuotisia ja ruukkukasveja vähittäiskauppaan ja kuluttajille. Vuonna 2025 Suomessa toimi 52 avomaakoristekasvien taimitarhaa ja 259 kasvihuonekoristekasviyritystä (Luke/Taloustohtori 2026).

Avomaan taimitarhayrityksistä suurin osa on yksityisiä pieniä taimitarhayrityksiä. Alan kotimaiset toimijat kattavat noin 90 prosenttia monivuotisten koriste- ja hyötykasvien kotimaisesta tuotannosta. Taimitarha-ala on siten rakenteeltaan pirstaleinen ja koostuu lukuisista pienistä tai keskisuurista yrityksistä. Asiakkaina ovat kuluttajat, puutarhamyymälät ja -ketjut, rautakaupat sekä ammatilliset viherrakentajat ja kunnat, joten ostajarakenne on hajautuneempi kuin esimerkiksi vahvasti keskittyneissä kotieläintuotannon arvoketjuissa.

Alan keskeinen kilpailuhaaste liittyy erityisesti tuontiin. Kotimaisten taimistojen tuotanto ei ole riittänyt kattamaan nopeasti kasvavaa kysyntää, ja tuontia on paikattu etenkin Keski-Euroopasta. Alankomainen ja saksalainen taimitarhatuotanto pystyy kilpailemaan hinnalla osin suuremman mittakaavan ja suotuisampien ilmasto-olosuhteiden vuoksi. Kotimaisen tuotannon kilpailuetu perustuu erityisesti talvenkestävyyteen ja pohjoisten olosuhteiden soveltuvuuteen.

Kasvihuonekoristekasvituotannossa korostuvat puolestaan lyhyet tuotantosykli, sesonkiluonteisuus ja vähittäiskaupan tarpeet. Tuotannon kausiluonteisuus ja tuotteiden pilaantuvuus tekevät logistiikasta ja myyntiajankohdan koordinoimista keskeisiä kilpailutekijöitä. Tuottajaorganisaatio voisi tällä tuotealalla tukea erityisesti tarjonnan koordinoimista, yhteistä markkinointia ja kotimaisen tuotannon tunnettua.

Kokonaisuutena elävien kasvien ja koristekasvien ala poikkeaa muista tarkastelluista aloista siinä, että markkinahaaste ei liity niinkään ostajapuolen neuvotteluvoimaan vaan tuontipaineeseen sekä tuottajapuolen hajanaisuuteen.

Elävät kasvit ja koristekasvi -alalla tuottajien yhteistyötä edistää Taimistoviljelijät ry, jonka toimintaan kuuluvat muun muassa FinE-tuotemerkin kehittäminen, kasvinterveyden edistäminen ja edunvalvonta, mutta alalla ei ole tuottajaorganisaatiota. Alan kehittämiseksi tuottajaorganisaatiolla olisi aidoin lisäarvo yh-

teishyödyllisissä toimenpiteissä kuten FinE-brändäyksen kehittämisessä, kasvinterveyden yhteisessä hallinnassa, kasvipassivaatimusten koordinoinnissa sekä kotimaisen taimituotannon markkinoinnissa. Taloudellinen kynnys toimintaohjelmalle on kuitenkin toistaiseksi suuri, sillä alan kokonaisvolyymi on rajallinen ja se koostuu monista pienistä toimijoista, joilla omarahoitusosuuden muodostuminen voi olla mahdotonta.

Naudanliha

Toimintaohjelmatuken tarve ja soveltuvuus: Naudanliha-alalla tuottajien kaupallisen yhteistyön vahvistamiselle on tunnistettu selkeä tarve. Alalla toimii yksi hyväksytty tuottajaorganisaatio. Toimintaohjelmatuella arvioidaan olevan potentiaalia tukea naudanliha-alan tuottajaorganisaatioiden kaupallisen toiminnan ja markkina-aseman kehittämistä. Tämän perusteella naudanliha-ala otetaan mukaan toimintaohjelmatuken tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Tuottajaorganisaation mahdollinen lisäarvo naudanliha-alalla riippuu olennaisesti siitä, missä tuotantoketjun vaiheessa toimivat tuottajat organisoituvat. Emolehmätiloilla ja itsenäisillä teurasnautojen loppukasvattajilla tuotanto on hajautunutta, ja yksittäisen tuottajan neuvotteluasema suhteessa keskittyneeseen ostajaportaaseen on lähtökohtaisesti heikko. Tuottajaorganisaatio voisi koota teuraseläinten tarjontaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi, vahvistaa tuottajien neuvotteluasemaa sekä mahdollistaa yhteisiä tuotannon kehittämiseen, markkinointiin ja investointeihin liittyviä toimia.

Naudanliha-ala on keskeinen kotieläintuotannon ala. Se poikkeaa rakenteeltaan muista merkittävistä lihantuotannon sektoreista, sillä tuotantoketju perustuu kahteen erilaiseen eläinvirtaan. Valtaosa teurasnaudoista on lähtöisin lypsykarjatiloilta, joilla lihantuotantoon kasvatettavat vasikat syntyvät maidontuotannon yhteydessä. Toinen eläinvirta perustuu emolehmätuotantoon, jossa liharotuisten vasikoiden tuottaminen naudanlihantuotantoon on toiminnan ensisijainen tavoite. Lypsykarjaperäisten nautojen osuus naudanlihantuotannosta on noin 80 prosenttia. Lisäksi naudanlihaa saadaan tuotannosta poistettavista lypsy- ja emolehmistä.

Suomessa oli vuonna 2025 noin 3560 lypsykarjatilaa ja emolehmätuotantoon erikoistuneita tiloja noin 1280. Lihanautojen kasvatukseen erikoistuneita tiloja oli noin 860. Lisäksi noin 220 tilalla harjoitettiin sekä emolehmä- että lihanautakasvatusta ja 240 tilalla harjoitettiin sekä lypsykarjatuotantoa että lihanautakasvatusta. (Luke/Taloustohtori 2026.) Naudanlihantuotanto on vähentynyt viimeisten vuosien aikana erityisesti lypsylehmien määrän vähentyessä. Suomessa tuotettiin naudanlihaa vuonna 2025 noin 80 miljoonaa kiloa, ja omavaraisuusaste on noin 80 prosenttia (Luke 2026). Tuotantotapojen erilaiset lähtökohdat vaikuttavat tuottajien markkina-asemaan ja organisoitumismahdollisuuksiin.

Lypsykarjarotuinen naudanlihantuotanto on sidoksissa maitosektorin rakenteisiin. Sonniin ja vasikoiden virta kytkeytyy maidontuotannon volyymeihin, ja merkittävä osa teuraaksi kasvatettavista vasikoista siirtyy eläinvälityksen kautta erikoistuneille naudanlihatiloille loppukasvatukseen. Tältä osin tuotanto hyötyy epäsuorasti maitosektorin vahvasta integraatiosta ja osuuskuntarakenteesta, vaikka lihantuotanto itsessään ei ole yhtä tiiviisti koordinoitua kuin maidontuotanto.

Emolehmätuotanto muodostaa tästä erillisen tuotantoketjun. Liharotuiset vasikat syntyvät emolehmätiloilla ja emästä vieroituksen jälkeen vasikat voidaan kasvattaa teuraaksi samalla tilalla tai siirtää loppukasvatukseen erikoistuneille naudanlihatiloille. Toisin kuin lypsykarjaperäisessä tuotannossa, vasikoiden tuottaminen lihantuotantoa varten on emolehmätilan varsinainen tuotantovoite. Tämän vuoksi tuotannon kannattavuus on suuremmin riippuvainen naudanlihan ja välitettävien vasikoiden hinnasta. Pitkä biologinen tuotantocykli rajoittaa lisäksi mahdollisuuksia sopeuttaa tarjontaa nopeasti markkinatilanteen muutoksiin.

Naudanlihaketjulle on siten ominaista tuotannon vaihteellisuus ja eläinten siirtyminen tilojen välillä ennen teurastusta. Ostajapuoli on naudanlihassa keskittynyt muutama suureen teurastamoon, jotka ohjaavat pitkälti hinnoittelua ja laatuvaatimuksia. Naudanlihaketju ei ole koko tuotantocyklin osalta yhtä tiiviisti vertikaalisesti integroitunut kuin esimerkiksi siipikarjantuotanto. Teurastamojen eläinvälitys, tuotantosopimukset ja neuvonta kuitenkin koordinoivat tuotantoketjua ja eläinvirtoja erityisesti vasikoiden välityksessä ja loppukasvatuksessa. Tämä jättää tuottajille silti enemmän markkinariskiä kuin esimerkiksi siipikarjalalla, jossa tuotantopanokset ja myynti on sidottu yhtenäiseen sopimusjärjestelyyn alusta loppuun. Tuottajien kaupallinen järjestäytyminen naudanlihantuotannossa varsinaisiksi tuottajaorganisaatioiksi on ollut vähäistä; kesällä 2026 alalle hyväksyttiin ensimmäinen tuottajaorganisaatio, Finnish Beef Company Oy.

Maito ja maitotuotteet

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Erillisten tuottajaorganisaatioiden lisäarvo olisi todennäköisesti maito- ja maitotuotealalla rajallinen, sillä keskeiset koordinaatio- ja neuvottelumekanismit ovat jo pitkälti olemassa. Tämän vuoksi toimintaohjelmatusen hyödyntämistä maito- ja maitotuotealalla ei katsota tarpeelliseksi tarkastella tarkemmin.

Perustelut: Maito- ja maitotuotealalla tuottajien kaupallinen järjestäytyminen on erittäin vahvaa ja perustuu pitkälti osuuskuntamalliin. Maidon hankinta, tuotannonohjaus, markkinointi ja arvomuodostus ovat jo nykyisessä rakenteessa poikkeuksellisen pitkälle koordinoituja. Toisaalta jalostus- ja hankintarakenteen keskittyneisyys merkitsee myös sitä, että tuottajien aseman vahvistamisen haasteet liittyvät tällä alalla pikemminkin olemassa olevan osuustoiminnallisen

arvoketjun toimivuuteen, markkinasignaalien välittymiseen ja kansainvälisen kilpailukyvyn kuin uuden tuottajaorganisaattiorakenteen muodostamiseen.

Maidontuotanto on Suomessa yksi keskeisimmistä maatalouden tuotantosuunnista sekä taloudellisesti että alueellisesti. Maidontuotanto on keskittynyt aiempaa harvemmille ja suuremmille tiloille; tilojen määrä on vähentynyt pitkään, mutta keskikoko on kasvanut. Vuonna 2026 Suomessa oli 3 500 lypsykarjataloutta päätuotantosuuntanaan harjoittavaa maatilaa.

Suomi on pääosin omavarainen maitotuotteissa, ja viennin osuus sektorilla on erittäin merkittävä. Vienti on koko maidon tarjontaketjun toiminnan kannalta tärkeää, sillä se tuo joustavuutta raaka-aineen hyödyntämiseen ja auttaa sopeutumaan kotimaisen kysynnän rakenteen muutoksiin. Vienti myös kytkee kotimaisen tuottajahinnan kansainvälisten maitomarkkinoiden kehitykseen (Arovuori 2025).

Maitoala edustaa pitkälle integroitunutta ja tuottajavetoista arvoketjua, jossa markkinariskiä hallitaan osuuskuntarakenteen kautta. Maidontuottajat omistavat osuuskuntia, jotka hallitsevat suurinta osaa maidon jalostuksesta ja markkinoinnista. Tämä rakenne mahdollistaa tuottajille vakaammat hinnat, yhteisen päätöksenteon ja investoinnit alan kehitykseen. Hieman alle 80 prosenttia Suomessa tuotetusta maidosta kulkee Valion hankintaketjun kautta, ja arviolta noin 80 prosenttia tuottajista kuuluu valiolaisiin hankintaosuuskuntiin (Arovuori 2025).

Valtaosa maidosta toimitetaan meijereille pitkäaikaisten toimitussuhteiden kautta, ja keskeiset toimijat ohjaavat tuotantoa, jalostusta ja markkinointia. Tuottajat ovat usein osuuskuntien jäseniä, jolloin he ovat samanaikaisesti sekä raaka-aineen toimittajia että teollisuuden omistajia. Tämä rakenne kytkee tuottajat tiiviisti koko arvoketjuun ja mahdollistaa tuotannon, logistiikan ja jalostuksen koordinoinnin. Noin 80 prosenttia kotimaan maidontuotannosta on suoran sopimusohjauksen piirissä. Sopimusohjauksella tuotantomääriä pyritään sopeuttamaan kysyntään, ja samalla se ohjaa investointeja koko hankintaketjun tasolla (Arovuori 2025).

Osuustoiminnallinen rakenne vaikuttaa myös hinnanmuodostukseen. Maidossa tuottajahinta toimii keskeisenä voitonjaon välineenä, ja Suomessa on pyritty suhteellisen tasaiseen tuottajahintakehitykseen. Tämän on vaimentanut kansainvälisten markkinashokkien välittymistä kotimaisiin tuottajahintoihin. Rakenteen etuna on mahdollisuus hankintaketjujen pitkäjänteisempään kehittämiseen. (Arovuori 2025.)

Suomessa toimii yksi, vuonna 2022 hyväksytty maito- ja maitoalan tuottajaorganisaatio Milkenture Oy.

Sianliha

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Sianlihan vahvasti sopimus pohjaisessa ja vertikaalisesti koordinoitussa tarjontaketjussa uuden tuottajaorganisoitumallin lisäarvo ei näyttäydy yhtä selvänä kuin aloilla, joilla tuottajien kaupallinen yhteistyö ja tarjonnan koordinointi ovat hajanaisempia. Sianliha-alaa ei näistä lähtökohdista oteta mukaan toimintaohjelmatusen jatkotarkasteluun.

Perustelut: Sianliha-alalla tuotannon koordinointi, eläinten hankinta ja tuotteiden markkinoille saattaminen ovat jo pitkälle järjestäytyneet olemassa olevien sopimus- ja teurastamorakenteiden kautta. Tuottajaorganisaatio voisi periaatteessa vahvistaa tuottajien kollektiivista neuvotteluasemaa esimerkiksi hinnoista ja toimitusehdoista neuvoteltaessa. Tuottajaorganisaation tulisi tällöin tuottaa selkeää lisäarvoa suhteessa jo olemassa oleviin sopimus- ja osuuskuntarakenteisiin.

Sianlihantuotanto on Suomessa merkittävä osa kotieläintuotannon ala, vaikka tuotantomäärät ja tilojen lukumäärä ovat pitkällä aikavälillä vähentyneet rakennemuutoksen myötä. Tuotanto on keskittynyt aiempaa suuremmille ja erikoistuneemmille tiloille. Sianlihan kotimainen kulutus on vähentynyt, mutta tuotannon omavaraisuusaste on säilynyt yli 100 prosentissa ja viennillä on merkitystä tuotannon ja kotimaisen kysynnän tasapainottamisessa (Jansik ym. 2025).

Sianlihan arvoketju on Suomessa vahvasti integroitunut ja sopimus pohjainen. Suurin osa sikatiloista on sopimustuotannon piirissä, ja teurastus on keskittynyt kolmelle suurelle yritykselle (Jansik ym. 2025). Tuotanto perustuu suurelta osin sopimuksiin tuottajien ja teurastamojen välillä, ja koko tarjontaketju on vahvasti koordinoitu. Teurastamot toimivat keskeisinä ketjun ohjaajina; ne määrittävät pitkälti tuotannon ehtoja, laatuvaatimuksia ja hinnoittelun perusteita. Tämä tukee tuotannon suunnittelua ja voi tasata lyhytaikaisia markkina- ja hintariskejä, mutta samalla keskittää markkinavoimaa jalostavalle teollisuudelle. Tuottajien neuvotteluasemaa rajoittaa osaltaan se, että ostajapuoli on keskittynyt ja tuotanto on vahvasti sidoksissa olemassa oleviin sopimussuhteisiin (Jansik ym. 2025).

Tuottajien kaupallinen järjestäytyminen on sianlihan tarjontaketjussa kytkeytynyt vahvasti olemassa oleviin sopimus- ja osuuskuntarakenteisiin ja siten osaksi teollista rakennetta. Osuuskuntien jäseninä tuottajat ovat samalla sekä raaka-aineen toimittajia että jalostavan teollisuuden välillisiä omistajia. Osuuskuntien rooli on kuitenkin nykyisessä rakenteessa erotettava tuottajien varsinaisesta kaupallisesta yhteistyöstä. Teuraseläinten hankinta on eriytetty omistajaosuuskunnista, eikä osuuskuntien omistusrooli itsessään sisällä mahdollisuutta neuvotella tuottajahinnoista. Tuottajaomistus mahdollistaa tuottajien taloudellisten etujen huomioon ottamisen välillisesti omistuksen kautta, mutta se ei sellaisenaan merkitse tuottajien yhteistä neuvotteluasemaa teuraseläinten

hinnoista ja toimitusehdoista (Jansik ym. 2025). Tuottajien yhteistoiminta toteutuu siten pääosin olemassa olevien teurastamo-, sopimus- ja osuuskuntarakenteiden kautta eikä erillisten tuottajaorganisaatioiden muodossa.

Lampaan- ja vuohenliha

Toimintaohjelmatuksen tarve ja soveltuvuus: Lammasalalla on perusteita tuottajaorganisaatioiden ja tuottajien kaupallisen yhteistyön kehittämiseksi. Alan pieni kokonaisvolyymi ja hajautunut tuottajarakenne rajoittavat kuitenkin mahdollisuuksia laajamittaiseen yhteiseen markkinatoimintaan ja voivat tehdä toimintaohjelman edellyttämästä hallinnosta ja omarahoituksesta suhteellisesti raskaita. Tämän perusteella lampaanliha-alaa ei oteta mukaan toimintaohjelmatuksen tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Lampaanliha-alalla tuottajaorganisaatiot voivat tarjota tuottajille lisäarvoa erityisesti tarjonnan kokoamisen, yhteisen myynnin ja neuvotteluaseman vahvistamisen kautta. Tuottajaorganisaatiolla voi olla potentiaalia yhteisissä hankinnoissa, markkinoinnissa sekä pidemmällä aikavälillä markkinaosaamisen ja uusien markkinakanavien kehittämisessä.

Lampaan- ja vuohenlihan tuotanto on Suomessa pienimuotoista verrattuna muihin kotieläinsektoreihin. Tuotanto perustuu pääosin lampaisiin; vuohenlihan tuotanto on hyvin vähäistä. Tilojen määrä on melko suuri suhteessa tuotantomäärään, mikä kertoo pienestä tilakoosta ja osittain sivuelinkeinoluonteesta. Kotimainen tuotanto kattaa vain osan kulutuksesta, ja markkinaa täydentää tuonti erityisesti sesonkiaikoina.

Lampaanlihan tuottajapuoli ja myyntikanavat ovat hajanaisemmat, ja arvoketju ei ole samalla tavalla integroitunut kuin sianliha- ja siipikarja-aloilla. Tuotanto ei perustu samalla tavalla kattavaan sopimustuotantoon, ja tuottajilla on erilaisia myyntikanavia, kuten pienteurastamot, suoramyyni, tilamyymälät ja lähiruokaketjut. Tuotannon hajanaisuus ja suhteellisen pienet tuotantomäärät voivat heikentää yksittäisten tuottajien neuvotteluasemaa ja vaikeuttaa riittävän suurten ja tasaisten toimituserien kokoamista. Toisaalta erilaiset myyntikanavat tarjoavat mahdollisuuksia tuotteiden erilaistamiseen ja lisäarvon muodostamiseen esimerkiksi suoramyynnin ja paikallisuuden kautta.

Tuottajaorganisaatio voi vahvistaa lammasalan kaupallista yhteistyötä kokoamalla tuotantoa yhteiseen myyntiin sekä kehittämällä tuotannon ja markkinoiden koordinoitua. Yhteistyötä voisi suunnata erityisesti riittävän suurten ja tasalaatuisten myyntierien muodostamiseen, toimitusten suunnitteluun sekä yhteiseen markkinointiin ja myyntiin. Tuottajaorganisaatio voi siten vahvistaa tuottajien neuvotteluasemaa, parantaa tuotteiden markkinoille pääsyä ja tukea lammasalan markkinalähtöistä kehittämistä. Lammasalalla toimii kaksi hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, Lounais-Suomen Lampurit ry ja Suomen Lammassosuuskunta.

Munat

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Kananmuna-alalla pitkään toiminut tuottajaorganisaatio osoittaa, että tuottajaorganisaatiomallilla on käytännön soveltamisedellytyksiä. Nykyinen pakkaamovetoinen sopimusrakenne toteuttaa jo osin samoja kaupallisen yhteistyön ja tuotannon koordinoinnin tehtäviä. Toimintaohjelmatusen mahdollisen lisäarvon ei tämän vuoksi arvioida olevan niin selkeä, että ala olisi perusteltua ottaa mukaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Kananmuna-alalla pakkaamovetoinen rakenne kokoaa tarjontaa ja koordinoi tuotteiden markkinoille saattamista. Tuottajaorganisaatiomalli voi tuoda tähän lisäarvoa yhdistämällä tuottajien omistajuuden, yhteisen kaupallistamisen ja keskitetyn hinnoittelun. Toimintaohjelmatusen voisi myös tukea viennin kasvua markkinaosaamisen ja kansainvälistymisen lisäämisen avulla.

Kananmuna-ala on Suomessa keskittynyt ja teknisesti erikoistunut tuotantosuunta. Tuotanto on viime vuosikymmeninä siirtynyt yhä suuremmille tiloille, ja tilojen lukumäärä on vähentynyt samalla kun keskimääräinen kanamäärä tilaa kohden on kasvanut. Tuotannon rakenteeseen ovat vaikuttaneet myös eläinten hyvinvointiin liittyvät vaatimukset ja niiden myötä tehdyt tuotantojärjestelmien muutokset. Merkittävää on myös viime aikoina voimistunut kananmunien viennin kasvu; viimeisimmän 12 kuukauden aikana kananmunien viennin arvo on kasvanut neljänneksellä⁹.

Kananmuna-alan arvoketju on Suomessa pitkälle sopimus pohjainen ja pakkaamokeskeinen. Tuotanto perustuu pääosin tuottajien ja pakkaamoiden väliin sopimuksiin. Pakkaamot toimivat ketjun keskeisinä solmukohtina vastaanottaen, lajitellen ja pakaten kananmunat sekä vastaten niiden markkinoinnista vähittäiskaupalle ja elintarviketeollisuudelle. Pakkaamot kokoavat siten tuottajien tarjontaa ja hoitavat useita sellaisia markkinoille saattamiseen liittyviä tehtäviä, joita tuottajaorganisaatiot voivat muilla sektoreilla hoitaa.

Pakkaamotoiminta on Suomessa keskittynyt muutamaan suurempaan toimijaan. Keskittynyt ostajarakenne voi rajoittaa yksittäisen tuottajan vaihtoehtoisia markkinointikanavia ja korostaa tuotannon volyymin sekä sopimussuhteiden merkitystä tuottajan neuvotteluasemalle. Toisaalta pakkaamovetoinen rakenne mahdollistaa tuotannon, pakkaamisen ja markkinoille saattamisen koordinoinnin.

Tuottajaorganisaation potentiaalinen lisäarvo kananmuna-alalla riippuu paljolti siitä, missä määrin nykyinen pakkaamovetoinen rakenne jo täyttää tuottajaorganisaation potentiaalista roolia. Suurempien tuottajien osalta neuvotteluasema on jo kohtalainen volyymin kautta, jolloin tuottajaorganisaation lisäarvo

⁹ Heinäkuu 2025-kesäkuu 2026 verrattuna edeltävään vastaavaan jaksoon. Lähde: Tulli.

jäisi todennäköisesti rajalliseksi. Sen sijaan pienempien ja keskisuurten tuottajien kannalta tuottajaorganisaatio voisi tarjota mahdollisuuden tasoittaa neuvotteluasemaeroa suhteessa pakkaamoihin, koota tarjontaa yhtenäisemmäksi sekä mahdollistaa yhteisiä investointeja.

Toisaalta tuotannon keskittyminen ja rakennemuutos kohti harvempia ja suurempia yksiköitä saattaa heikentää tuottajaorganisaation perustamisedellytyksiä pitkällä aikavälillä, sillä suurimmilla toimijoilla on jo riittävä mittakaava neuvotella itsenäisesti, eikä niillä välttämättä ole vahvaa kannustinta liittyä kollektiiviseen rakenteeseen, joka edellyttäisi yhteisen toimintaohjelman rahoittamista omalla osuudella.

Kananmuna-alalla on toiminut jo vuodesta 2019 yksi hyväksytty tuottajaorganisaatio, Kieku Oy. Se toimii kananmunien pakkaajana, jalostajana ja tukkukauppiaina, ja sen omistaa 20 suomalaista tuottajaperhettä.

Siipikarjanliha

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Tuottajaorganisaatiomallin potentiaalinen lisäarvo siipikarjanliha-alalla arvioidaan rajalliseksi, sillä keskeiset tuotannon suunnitteluun, sopimiseen ja markkinoille pääsyyn liittyvät koordinaatiotehtävät toteutuvat jo nykyisen integroituneen tuotantorakenteen kautta. Tämän perusteella siipikarjanliha-alaa ei oteta mukaan toimintaohjelmatusen tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Kokonaisuutena siipikarja-alan arvoketju on Suomessa vahvasti vertikaalisesti koordinoitu. Tuotanto perustuu pitkäaikaisiin tuottajien ja teollisuuden välisiin sopimuksiin, ja teollisuudella on keskeinen rooli tuotannon suunnittelussa ja ohjauksessa. Tuottajaorganisaatio voisi periaatteessa vahvistaa tuottajien kollektiivista neuvotteluasemaa suhteessa teollisuuteen, mutta sen olisi tuotettava selkeää lisäarvoa suhteessa nykyiseen vahvasti sopimus pohjaiseen toimintamalliin.

Siipikarja-ala on Suomessa yksi nopeasti kehittyneistä kotieläintuotannon aloista, ja erityisesti broilerinlihan kulutus on kasvanut pitkällä aikavälillä. Siipikarjan teurastus on keskittynyt kolmelle suurelle yritykselle (Jansik ym. 2025), ja teurastus- ja jalostuskapasiteettia on lisätty viime vuosina vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Tuotanto on keskittynyttä ja erikoistunutta; tilojen määrä on suhteellisen pieni ja tuotantomäärät tilaa kohden ovat kasvaneet. Tuotannon biologinen ja tuotantotekninen intensiivisyys korostaa koko ketjun tiiviin koordinoinnin merkitystä.

Siipikarjanlihan tuotanto perustuu tuottajien ja teollisuuden välisiin tuotantosopimuksiin, ja keskeiset tuotantopanokset, kuten untuvikot, rehu ja usein myös eläinlääkintäpalvelut, tulevat teollisuuden kautta. Teurastamot ja jalostajat ohjaavat tuotantoa tarkasti. Sopimus pohjainen toimintamalli lisää tuotannon ennakoitavuutta ja vähentää tuottajien markkinariskiä, mutta samalla se sitoo

tuottajat vahvasti yksittäisiin teollisiin toimijoihin. Tuottajien kaupallinen toiminta on siten jo nykyisin tiiviisti koordinoitua osana teollisuuden ja tuottajien välistä sopimus pohjaista arvoketjua.

Mehiläistuotteet

Toimintaohjelman tarve ja soveltuvuus: Toimintaohjelmatus hyödyntämiselle mehiläisalalla ei ole lyhyellä aikavälillä käytännön edellytyksiä, sillä alalla ei ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota. Tämän perusteella mehiläisalaa ei oteta mukaan toimintaohjelmatus tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Mehiläisalalla on arvoltaan verrattain pieni tuoteala Suomessa, mikä myös rajoittaisi toimintaohjelmatus tarkoituksenmukaisen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Tuottajaorganisaatiotoiminnan mahdollinen kehittäminen edellyttäisi ensin tuottajien kaupallisen yhteistyön vahvistamista ja sellaisen riittävän suuren tuottajajoukon muodostumista, jolle yhteisestä markkinoinnista, investoinneista tai muista yhteisistä toimenpiteistä syntyisi selkeää taloudellista lisäarvoa.

Hunaja ja mehiläisvaha ovat mehiläistalouden keskeiset markkinoitavat tuotteet, mutta alan taloudellinen merkitys muodostuu myös mehiläisten tuottamasta pölytyspalvelusta¹⁰. Pölytys tukee erityisesti marjojen, hedelmien, öljykasvien ja useiden muiden viljelykasvien sadon muodostumista.

Suomessa tuotetaan hunajaa keskimäärin noin 2,4 miljoonaa kiloa vuodessa. Hyvinä satovuosina tuotanto on ylittänyt kolme miljoonaa kiloa. Suomessa oli noin 2 900 mehiläistarhaajaa vuonna 2024. Valtaosalle tarhaajista mehiläishoito on harrastus tai sivutoiminta toimintaa. Yli 150 mehiläispesää hoitavia tarhaajia oli 45. Vaikka ammattimaisten tarhaajien osuus kaikista tarhaajista on pieni, suurin osa Suomen hunajasadosta tuotetaan ammattimaisten tarhaajien pesissä (Luke 2025.)

Hunajan markkinaketju poikkeaa monista muista maataloustuotteista siinä, että tuottajat voivat toimittaa tuotteensa kuluttajille useita eri kanavia pitkin. Tarhaajat voivat pakata ja myydä itse tuottamansa hunajan suoraan kuluttajille esimerkiksi tilalta, toreilla, tapahtumissa ja verkkokaupassa sekä toimittaa sitä paikallisiin vähittäiskauppoihin. Toinen keskeinen myyntikanava muodostuu hunajapakkaamoista, jotka ostavat hunajaa tarhaajilta, vastaavat sen pakkaamisesta ja markkinoinnista sekä toimittavat tuotteita vähittäiskauppaan ja muille asiakkaille. Esimerkiksi Suomen suurin kotimaisen hunajan pakkaaja Hunajayhtymä hankkii tarvitsemansa hunajan pääosin noin 150 sopimustuottajalta. Sopimustuotannossa pakkaamo toimii hunajan ostajana ja vastaa tuotteen käsittelystä, pakkaamisesta, myynnistä ja markkinoinnista. Hunajan markkinaketju muodostuu siis sekä tuottajien suoramyynnistä että pakkaamoiden ja

¹⁰ Ruokatieto: [Kennosta pöytään - Ruokatieto](#)

vähittäiskaupan kautta tapahtuvasta myynnistä (Suomen Mehiläishoitajain Liitto¹¹; Hunajayhtymä¹²).

Hunaja-alalla ei tällä hetkellä ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, mutta toimintamallia kohtaan ilmenee varovaista kiinnostusta. Tuottajaorganisaatio voisi vahvistaa erityisesti tuottajien kaupallista yhteistyötä, yhteistä markkinointia ja investointeja sekä parantaa niiden kautta alan kannattavuutta. Organisoitumisen potentiaalia lisää tuottajapuolen hajanaisuus; suuri osa tarhaajista on pieniä toimijoita, kun taas kaupallisesti merkittävä tuotanto on keskittynyt verrattain harvoille ammattitarhaajille. Toisaalta tuottajien suoramyynti ja jo olemassa olevat sopimussuhteet pakkaamoihin tarjoavat vaihtoehtoisia tapoja tuotteiden markkinoille saattamiseen. Tuottajaorganisaation tuottama lisäarvo riippuisikin siitä, pystyttäisiinkö yhteistoiminnalla saavuttamaan nykyisiä myyntikanavia täydentäviä taloudellisia hyötyjä esimerkiksi markkinoinnissa, pakkaamisessa, logistiikassa tai yhteisissä investoinneissa. Keskeisiä tuottajaorganisaation perustamisen esteitä voivat olla toimintamallin heikko tunnettuus sekä perustamiseen ja hallinnointiin liittyvä työmäärä.

Peruna (ryhmässä muut tuotteet)

Toimintaohjelmatusen tarve ja soveltuvuus: Peruna-alalla on selkeä tarve vahvistaa tuottajien markkina-asemaa ja kaupallista yhteistyötä. Alalla toimivat hyväksytyt tuottajaorganisaatiot muodostavat organisatorisen perustan toimintaohjelmien toteuttamiselle. Tämän perusteella peruna-ala otetaan mukaan toimintaohjelmatusen tarkempaan jatkotarkasteluun.

Perustelut: Peruna-alalla toimii kolme tuottajaorganisaatiota, mikä osoittaa, että tuottajaorganisaatiomallilla on alalla käytännön soveltamisedellytyksiä. Tuotantosuuntien erilaiset markkinarakenteet merkitsevät silti sitä, että myös tuottajaorganisaatioiden tehtävät ja kehittämistarpeet vaihtelevat. Alalla on tunnistettavissa tarpeita erityisesti tuotekehityksessä, investoinneissa, markkinoinnissa ja myynnin edistämisessä sekä markkina- ja kansainvälistymisosaamisen vahvistamisessa.

Peruna-alalla on Suomessa merkittävä rooli puutarha- ja elintarviketuotannossa, ja peruna on yksi tärkeimmistä kotimaisista ravintokasveista. Vuonna 2025 perunaa tuotettiin 551 miljoonaa kiloa¹³. Perunan viljely on vähentynyt viime vuosina, ja tuotanto on keskittynyt yhä harvemmille, erikoistuneille tiloille. Perunan viljelijöitä oli vuonna 2023 noin 4400 ja heidän viljelyalansa oli noin 17 900 hehtaaria (Latvala & Niemi 2024). Tuotanto jakautuu ruokaperunaan, teollisuusperunaan (esim. tärkkelys ja jalosteet) sekä siemenperunaan. Erityisesti

¹¹ Suomen Mehiläishoitajain Liitto: [Suomen Mehiläishoitajain Liitto – SML](#)

¹² Hunajayhtymä: [Hunaja | Aidon hyvän tekijä | Hunajayhtymä Oy](#)

¹³ <https://www.luke.fi/fi/tilastot/satotilasto/sato-ja-luomusato-2025>

teollisuus- ja siemenperunan tuotanto on pitkälti sopimuspohjaista, kun taas ruokaperunassa sopimustuotannon merkitys on vähäisempi.

Perunan arvoketju on tuotantosuunnasta riippuen eri tavoin organisoitunut. Tärkkelysperunan tuotanto perustuu pitkälti sopimustuotantoon, ja tärkkelysperunalla on käytännössä kaksi merkittävää ostajaa. Keskittynyt ostajarakenne rajoittaa tuottajien vaihtoehtoisia markkinointikanavia ja voi heikentää yksittäisen viljelijän neuvotteluasemaa. Ruokaperunassa kaupan ja pakkaamoiden rooli on keskeinen. Ruokaperunan ostaja- ja myyntikanavarakenne on kuitenkin monipuolisempi; tuottajat myyvät perunaa pakkaamoille, tukuille ja vähittäiskaupalle, ja hinnat reagoivat kysynnän ja tarjonnan vaihteluihin. Tämä tarkoittaa, että markkinasignaalit välittyvät viljelijöille melko suoraan, mutta samalla raaka-ainevirran hallinta on tehottomampaa kuin vahvasti integroiduissa ketjuissa.

Peruna-alalla toimii kolme tuottajaorganisaatiota. Tuottajaorganisaationa vuodesta 2019 toiminut Potwell Oy¹⁴ on Suomen suurin peruna-alan myynti-, hankinta- ja kehitysyritys. Sen omistaa kuusi suomalaista perunapakkaamoa sekä yksi perunajalostamo. Potwell toimii jäsentensä yhteisenä myynti- ja markkinointiorganisaationa ja kokoaa merkittävän osan jäsentensä tuotannosta yhteiseen myyntiin. Suomen tärkkelysperunantuottajat osuuskunta¹⁵ perustettiin vuonna 2024 ja hyväksyttiin tuottajaorganisaatioksi vuonna 2025. Sen tavoitteena on vahvistaa tärkkelysperunantuottajien asemaa markkinoilla muun muassa keskittämällä tarjontaa ja markkinoille saattamista, lisäämällä tuottajien yhteistyötä sekä kehittämällä jäsenille tarjottavia palveluja. Pohjoisen Perunan Viljelijät Oy on aloittanut toimintansa vuonna 2025, ja se on myös hyväksytty tuottajaorganisaatioksi.

Yhteenveto markkinarakenteellisesta tarkastelusta

Markkinarakenteellisen tarkastelun perusteella toimialojen välillä on selviä eroja siinä, kuinka tarkoituksenmukaisena tuottajaorganisaatiomalli ja siihen liittyvä toimintaohjelman toteuttaminen näyttäytyvät toimialan keskeisten markkina-, sopimus- ja yhteistyörakenteiden näkökulmasta (taulukko 3). Arvio perustuu tuotealojen nykyisiin markkinarakenteisiin sekä olemassa oleviin sopimus- ja yhteistyörakenteisiin ja tuottajaorganisaatioiden arvioituun lisäarvoon suhteessa näihin rakenteisiin. Jatkoarvioinnin osalta ”matala” luokitus ei tarkoita, etteikö tuottajien markkina-asemaa sinänsä olisi tarpeen vahvistaa, vaan sitä, että olemassa olevat sopimus- ja yhteistyörakenteet (esim. osuuskunnat,

¹⁴ potwell.fi

¹⁵ tarkkelysperunantuottajat.fi/

sopimustuotanto tai vertikaalinen integraatio) toteuttavat jo pitkälti niitä tehtäviä, joihin tuottajaorganisaatiotoiminnalla ja mahdollisella toimintaohjelman toteuttamisella pyritään.

Taulukko 3. Nykyinen markkina-, sopimus- ja yhteistyörakenne.

Tuoteala	Nykyinen markkinarakenne sekä sopimus- ja yhteistyörakenteet	Jatkoarvioinnin tarve toimintaoh- jelmatuen hyödyn- tämisestä*
Viljat	Tuottajapuoli hajanainen; tuottajien kaupallinen yhteistyö vähäistä; kaksi tuottajaorganisaatiota	Korkea
Sokeri	Sopimustuotanto ja toimialasopimus; ostajapuoli erittäin keskittynyt	Matala
Valkuais- kasvit	Tuottajapuoli hajanainen ja melko keskittynyt ostajapuoli; markkinat kehittymässä; tuottajien vähäinen kaupallinen järjestäytyminen	Ehdotettu pakolliseksi alaksi
Siemenet	Sopimusperustainen ja sertifioitu tuotanto	Matala
Humala	Tuottaja- ja ostajapuoli hajautuneita; sopimus- ja yhteistyörakenteet vähäisiä	Ehdotettu pakolliseksi alaksi
Hedelmät ja vihannekset	Viisi tuottajaorganisaatiota; vakiintunut kaupallinen yhteistoiminta; tuottajaorganisaatioilla keskeinen rooli tarjonnan kokoamisessa ja markkinoille saattamisessa	Ehdotettu säilyvän pakollisena alana
Jalostetut hedelmä- ja vihanneustuotteet	Teollisuusvetoinen sopimusmalli	Matala
Elävät kasvit ja koristekasvit	Tuottajapuoli hajanainen; ostajapuoli hajautuneempi; vakiintunutta toimialayhteistyötä yhdistystoiminnan kautta	Matala
Naudanliha	Lypsykarjarotuinen naudanlihantuotanto sidoksissa maitosektorin rakenteisiin, emolehmätuotannossa tuottajapuoli hajanaisempi ja ostajapuoli keskittynyt; ensimmäinen tuottajaorganisaatio perustettu	Korkea
Maito ja maitotuotteet	Osuuskunnat, merkittävässä määrin sopimusohjaus; jalostus- ja hankintarakenne keskittynyt	Matala
Lampaan- ja vuohenliha	Tuottajapuoli hajanainen ja myyntikanavat moninaiset; kaksi tuottajaorganisaatiota	Kohtalainen
Munat	Ostajapuoli keskittynyt; Pakkaamovetoinen sopimustuotanto	Kohtalainen
Sianliha	Osuuskunnat ja sopimustuotanto	Matala
Siipikarjanliha	Vertikaalinen integraatio ja sopimustuotanto	Matala

Mehiläistuotteet	Tuottajapuoli hajanainen; suoramyyntiä ja sopimustuotantoa pakkaamojen kanssa	Matala
Peruna	Tärkkelys- ja siemenperunassa sopimus pohjainen ja koordinoitu; ruokaperunassa ostaja- ja myyntikanavarakenne monipuolisempi; kolme tuottajaorganisaatiota	Korkea

*Korkea – tuottajapuoli ja tarjonta ovat hajanaisia ja/tai nykyiset sopimus- ja yhteistyörakenteet tarjoavat vain vähän mahdollisuuksia tarjonnan koordinointiin tai kaupalliseen yhteistyöhön, minkä vuoksi tuottajien kollektiivisella toiminnalla arvioidaan olevan huomattavaa lisäarvoa; Kohtalainen – nykyiset rakenteet tarjoavat osittaista koordinaatiota, mutta tuottajien yhteistyölle ja markkina-aseman vahvistamiselle voi olla lisätarvetta; Matala – nykyinen osuuskunta-, sopimus- tai integraatorakenne kattaa suurelta osin mahdollisen tuottajaorganisaation tehtävät.

Toimialoista erityisesti vilja-, valkuaiskasvi-, humala- sekä hedelmä- ja vihan- nesala näyttäytyvät sellaisina, joilla tuottajien neuvotteluaseman vahvistamiseksi, tarjonnan koordinoinnille ja tuottajien väliselle kaupallisen yhteistyölle on selkeä tarve. Näillä aloilla tuotanto on suhteellisen hajautunutta ja/tai tuottajien kaupallista yhteistyöllä ja tarjonnan koordinoitua tukevat rakenteet ovat verrattain vähäisiä. Tämän vuoksi yksittäisten tuottajien mahdollisuudet vaikuttaa kaupankäynnin ehtoihin ja koordinoita tarjontaa voivat jäädä rajallisiksi. Valku- aiskasvialalla korostuu lisäksi markkinoiden varhainen kehitysvaihe, minkä vuoksi tuottajaorganisaatio voisi tukea markkinoiden kehittymistä, laadunhallin- taa ja uusien markkinakanavien rakentumista. Hedelmä- ja vihan- nesala muo- dostaa muista tarkastelluista aloista vertailukohdan, jossa tuottajaorganisaati- oihin perustuva toimintamalli ja toimintaohjelmaksi ovat jo käytössä ja niiden on arvioitu tukevan tuottajien yhteistyötä, kilpailukykyä ja investointeja.

Myös peruna-alalla jatkoarvioinnin tarve näyttäytyy korkeana, mutta lähtökoh- dat poikkeavat edellä mainituista aloista. Peruna-alan markkina- ja sopimusra- kenteet vaihtelevat tuotantosuunnittain: erityisesti tärkkelys- ja siemenperu- nassa tuotanto on pitkälti sopimus pohjaista ja koordinoitua, kun taas ruokape- runassa ostaja- ja myyntikanavarakenne on monipuolisempi ja tarjonnan koor- dinoinnille voi olla suurempi tarve. Alalla toimii jo kolme hyväksyttyä tuottajaor- ganisaatiota, mikä osoittaa tuottajien kaupallisen järjestäytymisen olevan käy- tännössä mahdollista ja vahvistuneen viime vuosina. Jatkoarvioinnissa kes- keistä on siten arvioida, voisiko toimintaohjelmaksi vahvistaa olemassa ole- vien tuottajaorganisaatioiden toimintaa ja tarjonnan koordinoitua sekä tuottaa lisäarvoa suhteessa jo käytössä oleviin sopimus- ja yhteistyörakenteisiin.

Sen sijaan sokeri-, maito-, sianliha- ja siipikarja-aloilla tuotanto perustuu jo ny- kyisin pitkälle kehittyneisiin yhteistyörakenteisiin, kuten osuuskuntiin, sopimus- tuotantoon ja vertikaalisesti integroituneisiin arvoketjuihin. Näillä toimialoilla tuottajien kaupallinen yhteistyö ja tuotannon koordinoitua toteutuvat pääosin muiden rakenteiden kautta, minkä vuoksi uusien tuottajaorganisaatioiden tai niihin perustuvan toimintaohjelmaksi tuoma lisäarvo suhteessa nykyisiin ra- kenteisiin näyttäytyy lähtökohtaisesti vähäisenä.

Naudanliha-ala sijoittuu näiden alojen väliin. Emolehmätuotantoon perustuvassa liharotuisessa naudanlihantuotannossa tuottajaorganisaatio ja mahdollinen toimintaohjelmatus voi vahvistaa tuottajien markkina-asemaa ja tarjonnan koordinoitua, kun taas lypsykarjapohjaisessa naudanlihantuotannossa maidontuotantoon kytkeytyvät rakenteet vähentävät tuottajaorganisaatiotoiminnan arvioitua lisäarvoa. Mahdollisen toimintaohjelmatusen hyödyntämisen edellytyksiä tulisi arvioida erityisesti emolehmätuotantoon perustuvan liharotuisen naudanlihantuotannon näkökulmasta.

Lampaan- ja vuohenliha-alalla tuottajarakenteen hajanaisuus, myyntikanavien moninaisuus sekä vähäinen kaupallinen koordinaatio luovat lähtökohtaisesti tarvetta tuottajien yhteistyön vahvistamiselle. Alalla toimii kaksi hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, mutta kollektiivinen myynti ja tarjonnan koordinoitua ovat edelleen vähäisiä. Toisaalta tuotannon pieni mittakaava ja tuottajapuolen hajautuneisuus voivat rajoittaa organisoitumisen ja toimintaohjelmatusen tehokasta hyödyntämistä. Jatkoarvioinnissa keskeistä onkin tarkastella, onko alalla riittävää tuottajapohjaa, volyymia ja sitoutumista tuen hyödyntämiseen sekä voisiko tuki vahvistaa olemassa olevien tuottajaorganisaatioiden toimintaa.

Tuottajien kaupallisen yhteistyön ja järjestäytymisen tarpeeseen vaikuttaa ennen kaikkea toimialan markkinarakenteen sekä olemassa olevat sopimus- ja yhteistyörakenteet, ei pelkästään tuotannon koko tai taloudellinen merkitys. Toimialoilla, joilla tuottajapuoli ja tarjonta ovat hajanaisia ja tarjonnan koordinoitua tai kaupallista yhteistyötä tukevat rakenteet ovat vähäisiä, toimintaohjelmatus voi tarjota välineen tarjonnan keskittämiseen, tuotannon koordinoitua ja tuottajien neuvotteluaseman vahvistamiseen. Arvio ei kuitenkaan kuvaa yleistä tarvetta vahvistaa tuottajien markkina-asemaa, vaan sitä, missä määrin tuottajaorganisaatiotoiminnalla ja mahdollisella toimintaohjelmatuella arvioidaan voitavan tuottaa lisäarvoa nykyisiin markkina-, sopimus- ja yhteistyörakenteisiin nähden.

Markkinarakenteellinen tarkastelu ei vielä yksin ratkaise toimintaohjelmatusen tarkoituksenmukaisuutta. Tuen mahdollinen lisäarvo riippuu lisäksi siitä, onko toimialalla olemassa tai realistisesti muodostettavissa sellaisia tuottajaorganisaatioita, joilla on edellytykset hyödyntää tukea tehokkaasti. Sen sijaan toimialoilla, joilla tuottajaorganisaatioille tyypilliset tehtävät toteutuvat jo olemassa olevien osuuskunta-, sopimus- tai muiden yhteistyömuotojen kautta, tuottajaorganisaatioiden ja mahdollisen toimintaohjelmatusen lisäarvo jää todennäköisesti vähäisemmäksi.

Seuraavassa tarkasteluvaiheessa arvioidaan niiden toimialojen käytännön edellytyksiä ja mahdollisuuksia hyödyntää toimintaohjelmatuskeinoja, joilla markkinarakenteellisen tarkastelun perusteella tunnistettiin korkea jatkoarvioinnin tarve.

4 Toimintaohjelmien taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset valituilta aloilta

Toimintaohjelmien hyödyntämisen taloudellisia ja hallinnollisia edellytyksiä sekä alan investointiastetta arvioitiin vaiheessa 3 kolmen kriteerin perusteella (ks. taulukko 4). Arviointivaiheeseen otettiin mukaan komission pakollisiksi tuettavaksi kaavailemat hedelmä- ja vihannesala, humala-ala- ja valkuaiskasviala sekä selvityksen vaiheessa 2 jatkotarkasteluun valitut tuotealat, joita Suomen olisi mahdollista esittää myös tuettaviksi aloiksi. Tältä osin tarkasteluun valittiin vilja-, peruna- ja naudanliha-alat.

Taulukko 4. Toimintaohjelmien toteuttamisedellytysten arviointikriteerit.

Arviointikriteeri	Arvioinnissa tarkasteltavat tekijät
Halukkuus ja kyvykyys toimintaohjelman toteuttamiseen	Olemassa olevien tuottajaorganisaatioiden oma kiinnostus toimintaohjelmien hyödyntämiseen.
Taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset toimintaohjelman toteutukselle	Tuottajaorganisaatioiden järjestäytyneisyys, henkilökunnan riittävyys toimintaohjelmien hallinnointiin, oma rahoitusosuus, toimintaohjelmien kannustavuus.
Investointiaste	Investointien tarve ja tukien tehokas kohdentuminen.

Toimintaohjelmien taloudellinen suuruus on enintään 4,1 prosenttia kaupan pidetyn tuotannon arvosta, mikä asettaa käytännön tukikaton yksittäisen tuottajaorganisaation toimintaohjelmalle. Kaupan pidetyn tuotannon arvo lasketaan tuottajaorganisaation tuottajajäsenten tuotannon perusteella, eli jäsenten tuottamien tuotteiden arvonlisäverottoman myyntihinnan perusteella (EU 2017). Arvo voi sisältää vain niiden tuotteiden tuotannon, joiden perusteella tuottajaorganisaatio on hyväksytty. Arvoon luetaan kuuluvaksi ainoastaan tuottajaorganisaation ja/tai sen tuottajajäsenten tuotanto, jonka tuottajaorganisaatio pitää kaupan, tai tuottajaorganisaation jäsentensä puolesta neuvottelemien sopimusten tuotannon arvon. Jos tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvoa ei ole saatavilla edeltäviltä vuosilta, voidaan arvoksi hyväksyä tuottajaorganisaation ilmoittama 12 peräkkäisen kuukauden kaupan pidetyn tuotannon

arvo, jonka osalta tuottajaorganisaatio voi osoittaa sillä olevan todellinen kapasiteetti pitää se kaupan tuottajajäsentensä puolesta.

Taloudellisten ja hallinnollisten edellytysten tarkastelussa on huomioitu muun muassa toimintaohjelman toteuttamiseen liittyvät hallinnolliset vaatimukset ja resurssitarpeet. Hedelmä- ja vihannesalalta saatujen kokemusten perusteella toimintaohjelman toteutus edellyttää käytännössä riittäviä henkilöresursseja ja usein palkattua henkilöstöä. Taloudellista kynnystä lisää myös se, että toimintaohjelman toimenpiteet edellyttävät aina myös tuottajaorganisaation omaa rahoitusosuutta.

Selvityksessä on huomioitu se, että tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvon tulee olla riittävän suuri, jotta sen perusteella määräytyvä toimintaohjelmataluki muodostuu taloudellisesti riittävän kannustavaksi. Lisäksi toimintaohjelman toimenpiteiden rahoittaminen edellyttää tuottajaorganisaation omaa rahoitusosuutta, joka nykyisellä rahoituskaudella on pääsääntöisesti 50 prosenttia. Vuonna 2028 alkavan kauden rahoitusosuuksia ei ole vielä vahvistettu.

4.1 Komission pakollisiksi ehdottomat alat

Hedelmä- ja vihannesala

Edellytykset toimintaohjelmataluen hyödyntämiselle: Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioilla ja potentiaalisilla tuottajaorganisaatioilla on lähtökohtaisesti olemassa sekä taloudelliset että hallinnolliset edellytykset toimintaohjelman toimeenpanoon. Kaupan pidetyn tuotannon arvo muodostuu riittävän suureksi merkityksellisen toimintaohjelman toteutukseen, ja kyky omarahoitusosuuden toteuttamiseen täyttyy.

Perustelut: Hedelmä- ja vihannesalalla toimintaohjelmataluki on vahvistanut tuottajaorganisaation tehokkuutta, kilpailukykyä ja tuotteiden markkina-asemaa. Hyväksytyistä hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioista kolme organisaatiota on kuluvalle kaudella hakenut tukea toimintaohjelman toteuttamiseen.

Toimintaohjelmien keskeinen lisäarvo on syntynyt yhteisistä investoinneista, joita yksittäisten tuottajien olisi vaikea toteuttaa yhtä kustannustehokkaasti. Eri-tyisen vaikuttaviksi ovat osoittautuneet keskitetyn pakkaamotoiminnan kehittäminen, ympäristöinvestoinnit sekä pitkäjänteinen markkinointi ja yhteisen brändin rakentaminen. Ympäristötoimissa tuki on mahdollistanut konkreettisia investointeja esimerkiksi veden kierrätykseen ja kompostointiin.

Taloudelliset edellytykset toimintaohjelmataluen toteuttamiselle ovat hedelmä- ja vihannesalalla lähtökohtaisesti olemassa. Toimintaohjelmataluen hyödyntäminen edellyttää tuottajaorganisaatiolta vahvaa rahoituskykyä ja maksuvalmiutta, sillä investoinnit on rahoitettava ennen tuen maksatusta. Maksatusviiveet sito-

vat pääomaa ja kasvattavat rahoitusriskiä etenkin suurissa investoinneissa. Lisäksi organisaatioiden on varauduttava siihen, ettei kaikkia kustannuksia hyväksytä tukikelpoisiksi. Riittävän taloudellisen kantokyvyn omaavalle organisaatiolle tuki voi mahdollistaa mittavia yhteisiä investointeja ja pitkäjänteistä kehittämistä, jotka vahvistavat toiminnan tehokkuutta ja kilpailukykyä.

Hallinnolliset edellytykset ovat myös hedelmä- ja vihannesalalla lähtökohtaisesti olemassa. Toimintaohjelman toteuttaminen vaatii huomattavia henkilöstöresursseja ja erityisosaamista. Suunnittelu, dokumentointi, raportointi ja seuranta sitovat työpanosta, ja muuttuva sääntely lisää hallinnollista kuormitusta sekä virheriskiä. Tuen tehokas hyödyntäminen edellyttää siksi systemaattista ennakkosuunnittelua, jatkuvaa dokumentointia ja riittävää hallinnollista kapasiteettia. Hallinnollinen raskaus voi nostaa osallistumiskynnystä erityisesti pienissä tuottajaorganisaatioissa.

Humala

Edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle: Humala-alalla ei lyhyellä aikavälillä ole taloudellisia eikä hallinnollisia edellytyksiä toimintaohjelman toteutukseen. Toimintaohjelmatusen hyödyntäminen edellyttäisi ensivaiheessa myös tuottajaorganisaation perustamisen humala-alalle.

Perustelut: Humala-ala on vähäisen tuotannon ala Suomessa, eikä alalla ole toistaiseksi hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota. Alalla ei myöskään tunnisteta akuuttia tarvetta tuottajaorganisaation perustamiselle. Viljelijät ovat hajallaan, ja ammattimaisia viljelijöitä on vain yksittäisiä. Nykyiselle tuotannolle koetaan olevan riittävä kysyntä. Haastattelun perusteella organisoitumisen tarve voi kuitenkin syntyä nimenomaan yhteisten tuotannollisten investointien kautta. Tuottajaorganisaation mahdollinen lisäarvo liittyisi ensisijaisesti tuotannon kasvun mahdollistamiseen, eikä niinkään myyntiin tai markkinointiin.

Humala-alan tuotanto on vielä kaupan pidetyn tuotannon arvolta vähäistä suhteessa toimintaohjelman laskennallisiin perusteisiin, mikä rajoittaisi ainakin lyhyellä aikavälillä toimintaohjelman kokoa ja siten käytettävissä olevaa tuen määrää. Toimintaohjelman laatimiseen, toteuttamiseen, seurantaan ja raportointiin liittyvä hallinnollinen työ muodostuisi tällöin suureksi suhteessa mahdollisen tuen määrään ja toiminnan mittakaavaan nähden.

Toimintaohjelmatusi voisi tulla ajankohtaisemmaksi, mikäli tuotannon määrä ja kaupan pidetyn tuotannon arvo kasvavat ja alalle muodostuu toimiva tuottajaorganisaatio. Nykyisessä kehitysvaiheessa alan tarpeet liittyvät kuitenkin ensisijaisesti tuotannon kasvattamiseen edellytyksiin ja tuottajien yhteistyön kehittämiseen, eivät vielä varsinaisen toimintaohjelman toteuttamiseen.

Valkuaiskasvit

Edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle: Valkuaiskasvialalla ei tällä hetkellä ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, joten toimintaohjelman toteuttamiselle ei ole lyhyellä aikavälillä välittömiä organisatorisia edellytyksiä.

Perustelut: Valkuaiskasvialalla tarkoitetaan komission esityksessä kuivattujen palkokasvien tuotantoa sekä elintarvike- että rehukäyttöön. Kuivattujen palkokasvien tuotanto Suomessa perustuu pääasiallisesti herneen ja härkäpavun tuotantoon. Tuotanto on vielä hajanaista ja kehitysvaiheessa eikä alalla ei ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota.

Toimintaohjelmatusen hyödyntäminen edellyttäisi ensivaiheessa tuottajien järjestäytymistä ja hyväksytyn tuottajaorganisaation muodostamista. Valkuaiskasvialan toimintaohjelman suunnittelussa olennaista on, kanavoidaanko tuki nykyisten vilja-alan tuottajaorganisaatioiden hyväksyntää laajentamalla vai perustetaanko tai tuetaanko erillistä valkuaiskasveille kohdennettua tuottajaorganisaatiota. Jälkimmäinen vaihtoehto voisi olla perusteltu, sillä valkuaiskasvien ostajakenttä, käyttötarkoitukset ja kehitystarpeet poikkeavat riittävästi viljasta. Tämän vuoksi yhteinen toimintaohjelma ei todennäköisesti palvelisi molempia tuoteryhmiä optimaalisesti. Toisaalta hajautuminen useampaan tuottajaorganisaatioon vaikuttaisi olennaisesti kaupan pidetyn tuotannon arvoon. Tämä rajoittaisi ja tekisi toimintaohjelman taloudellisesta kantokyvystä entistä haastavamman. Lisäksi usealla pienellä ja erillisellä tuottajaorganisaatiolla ei ole yhtä paljon potentiaalia tehdä valmiiksi hajanaisesta kasvinviljelymarkkinasta keskitettyä Suomen kokoisessa markkinassa.

Valkuaiskasvialan pieni nykyinen volyymi asettaa toisaalta taloudellisia rajoitteita, sillä esimerkiksi kaupan pidetyn tuotannon arvo on toistaiseksi matala. Tuottajaorganisaatiolla voisi olla luonteva ja kasvua tukeva rooli, mutta taloudellinen kynnys toimintaohjelman käynnistämiseksi ja ylläpitämiseksi voi olla korkea alan nykyiseen kokoon nähden.

4.2 Mahdolliset muut tuettavat alat

Vilja-ala

Edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle: Vilja-alalla on potentiaalisesti olemassa sekä taloudelliset että hallinnolliset edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiseen. Kaupan pidetyn tuotannon arvon määräytyminen riittävän suureksi edellyttää jäsenten sitoutumisen tuottajaorganisaation kautta tapahtuvaan myyntiin. Sitoutumisaste on toistaiseksi ollut matala, joka heikentää sekä taloudellisia että hallinnollisia edellytyksiä toimintaohjelmatusen hyödyntämisessä.

Perustelut: Toimintaohjelmaksi koetaan selvityksen perusteella vilja-alalla lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaiseksi välineeksi tuottajaorganisaatioiden toiminnan kehittämiseen ja viljelijöiden markkina-aseman vahvistamiseen. Tuen mahdollinen lisäarvo liittyy erityisesti tuottajaorganisaatioiden kaupallisten toimintaedellytysten vahvistamiseen.

Vilja-alan tarpeet painottuvat kaupallisen toiminnan, markkinoille pääsyn ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien kehittämiseen. Kiinteään omaisuuteen kohdistuvien investointien lisäarvo vilja-alalla arvioidaan verrattain rajalliseksi, koska alalla koetaan olevan jo kattavasti varastointi-, kuljetus- ja satamainfrastruktuuria. Sen sijaan pääomavaltaisessa viljakaupassa keskeinen haaste on käyttöpääoman tarve. Toiminnan volyymin kasvattaminen ja esimerkiksi vientikaupan kehittäminen sitovat pääomaa, mikä korostaa tuottajaorganisaation rahoituskyvyn merkitystä.

Taloudellisesti toimintaohjelmien hyödyntämistä rajoittavat erityisesti hankkeiden omarahoituksen tarve ja tuen jälkikäteen maksatus kustannusten syntymisen jälkeen. Vaikka julkinen tuki kattaisi merkittävän osan hyväksyttävistä kustannuksista, organisaation on kyettävä rahoittamaan kustannukset ennen tuen maksatusta. Omarahoitusosuutta ei kuitenkaan pidetä ratkaisevana esteenä. Liiketoiminnallisesti perusteltuun ja riittävän vaikuttavaan kehittämistoi-
meen arvioidaan olevan mahdollista osoittaa myös omaa rahoitusta.

Vilja-alalla tuotannon kokonaisarvo mahdollistaisi mittavatkin toimintaohjelmat, mutta yksittäisen tuottajaorganisaation näkökulmasta ratkaisevaa on, kuinka suuri osa jäsenten tuotannosta tosiallisesti markkinoidaan tuottajaorganisaation kautta. Jäsenten myyntisitoumuksen ollessa vähäinen myös toimintaohjelman laskennallinen rahoituspohja voi jäädä pieneksi.

Hallinnollinen kuormitus muodostaa toisen keskeisen kynnyksen tuen hyödyntämiselle. Toimintaohjelman suunnittelu, seuranta, raportointi ja tukiehtojen seuranta edellyttävät jatkuvaa henkilöresurssia. Pienissä ja kasvuvaiheen tuottajaorganisaatioissa henkilöstöresurssit ovat rajalliset, jolloin toimintaohjelman toimeenpanoon liittyvä hallinnollinen työ voi viedä työpanosta varsinaisen liiketoiminnan kehittämisestä.

Hallinnollisten vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa tuen määrään ja toimintaohjelman laajuuteen. Jos hallinnointiin sitoutuu merkittävä organisaation henkilöstöresursseista tai tuen tuottamasta hyödystä, osallistumiskynnys kasvaa. Selkeät tukiehdot, ennakoitavat menettelyt ja mahdollisimman kevyt raportointi parantaisivat erityisesti pienten ja kasvuvaiheessa olevien tuottajaorganisaatioiden mahdollisuuksia hyödyntää toimintaohjelmataukea.

Peruna-ala

Edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle: Peruna-alalla on potentiaalisesti sekä taloudelliset että hallinnolliset edellytykset toimintaohjelman toteuttamiseen.

Perustelut: Peruna-alalla on kiinnostusta toimintaohjelmatusen hyödyntämiseen, ja tuelle tunnistetaan useita mahdollisia käyttökohteita. Näitä ovat erityisesti tuotekehitys, markkinointi, myynnin edistäminen, suomalaisen perunan tunnettuuden ja brändin vahvistaminen ja uuden teknologian käyttöönotto. Tuen hyödyntämisen tarkoituksenmukaisuus riippuu olennaisesti siitä, muodostuvatko ohjelmasta saatavat hyödyt riittävän suuriksi suhteessa sen edellyttämään hallinnolliseen työhön ja kustannuksiin nähden. Peruna-alalla Suomessa toimii kolme hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, joten toimintaohjelmien toteuttamiselle on olemassa organisatorinen perusta.

Taloudelliset edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiseen ovat peruna-alalla lähtökohtaisesti olemassa. Hyväksytyjen tuottajaorganisaatioiden kauden pidetyn tuotannon arvo mahdollistaisi toimintaohjelman toteutuksen, mutta liikevaihdon kasvattaminen parantaisi toimintaedellytyksiä.

Omarahoitusosuutta pidetään alalla perusteltuna, sillä se sitouttaa organisaation kehittämiseen ja ohjaa hankkeita taloudellisesti perusteltuihin toimenpiteisiin. Keskeinen taloudellinen haaste liittyy tuen jälkikäteiseen maksatukseen, mikä tuli esille myös vilja-alalla. Kehittämistyössä kustannukset syntyvät ennen toiminnasta saatavia tuottoja ja toimintaohjelmatusen maksatuksia, joten organisaatiolla on oltava riittävästi omaa pääomaa tai mahdollisuus välirahoitukseen. Tämän vuoksi rahoitusmallin joustavuutta pidetään tärkeänä, samoin kuin toimenpiteiden painotusta tuottajaorganisaatioiden aloitusvaiheen toimenpiteisiin.

Hallinnollisesti toimintaohjelman keskeiseksi pullonkaulaksi nousee ohjelmien raskaus suhteessa organisaatioiden kokoon ja käytettävissä oleviin resursseihin. Ohjelmien suunnittelu, hallinnointi ja raportointi edellyttävät osaaamista ja työpanosta, joiden järjestäminen voi erityisesti pienissä organisaatioissa muodostua tuen hyödyntämisen esteeksi. Taloudelliset resurssit eivät välttämättä riitä henkilöiden palkkaamiseen tuen hallinnointia varten.

Toimintaohjelman tarkoituksenmukainen hyödyntäminen edellyttää siten hallinnollisesti riittävän kevyttä ja ennakoitavaa järjestelmää sekä rahoitusmallia, joka ottaa huomioon pitkäjänteisen kehittämistoiminnan kassavirtavaikutukset. Näillä edellytyksillä tuki voisi vahvistaa peruna-alan uudistumista, teknologista kehitystä ja kilpailukykyä sen sijaan, että hallinnolliset ja rahoitukselliset vaatimukset muodostuisivat tuen käytön kynnykseksi.

Naudanliha (pihvikarja)

Edellytykset toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle: Tuottajaorganisaatio-toiminnan vakiinnuttaminen ja vahvistaminen on naudanliha-alalla vielä käynnissä. Tuottajaorganisaatiotoiminnan vakiintuminen luo pohjaa toimintaohjelmatusen hyödyntämiselle tulevaisuudessa. Toiminnan laajentuessa myös kaupan pidetyn tuotannon arvon voidaan odottaa kasvavan, jolloin toimintaohjelman koon määrittävä 4,1 prosentin osuus mahdollistaisi toimintaohjelman toteuttamisen.

Perustelut: Naudanliha-alalla toimintaohjelmatuski nähdään sinänsä potentiaalisesti merkittävänä välineenä tuottajaorganisaation toiminnan ja koko tuotantoketjun kehittämisessä. Hyväksytyllä tuottajaorganisaatiolla on selkeä kiinnostus tuen hyödyntämiseen, ja toimintaohjelmatuski vahvistaisi alan kehittämistä ja tuottajaorganisaation kasvua. Kaupan pidetyn tuotannon arvo on silti toiseksi vähäinen merkityksellisen toimintaohjelman muodostamiseen.

Tuottajaorganisaatiotoiminnan vahvistaminen, tarjonnan keskittäminen ja myynnin edistäminen luo itsessään jo edellytyksiä alan kehittämiseksi ja tuottajien neuvotteluvoiman vahvistamiselle.

4.3 Hankintalain vaikutukset toimintaohjelman toteuttamiseen

Tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien kansallisessa toteutuksessa on tarpeen arvioida myös hankintalain (1397/2016) mahdolliset vaikutukset tuottajaorganisaatioiden toimintaan.

Ruokaviraston ohjeen¹⁶ mukaan hedelmä- ja vihannesalan nykyisessä toimintaohjelmatusessa toimintaohjelmaan sisältyviin hankintoihin sovelletaan hankintalakia, jos toimintaohjelman toteuttamisen suunniteltu tuen osuus ylittää 50 prosenttia toimintaohjelman kustannuksista. Jos toimintaohjelman rahoituksen suunniteltu julkisen tuen osuus ei ylitä 50 prosenttia, hankintalakia ei sovelleta. Hankintalain 5. pykälän mukaan hankintayksikkönä voidaan pitää myös muuta hankinnan tekijää silloin, kun se on saanut kyseisen hankinnan tekemistä varten julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta. Hankintalakia sovelletaan myös, jos hankinta ylittää kansallisen kynnysarvon.

¹⁶ Ruokavirasto. Tuki hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmille. <https://www.ruokavirasto.fi/yritykset/oppaat/tuki-hedelma--ja-vihannesalan-tuottajaorganisaatioille/tuki-hedelma--ja-vihannesalan-tuottajaorganisaatioille/>

Mikäli komission seuraavan rahoituskauden markkinajärjestelyasetuksessa määritetään toimintaohjelmaturien tukitason enimmäistukitasoksi yli 50 prosenttia, hankintalaki tulee sovellettavaksi jokaisen investointitoimenpiteen toteutuksen yhteydessä, mikäli tukea haetaan yli 50 prosenttia suunnitellulle investoinnille. Hankintalaki tulee siten sovellettavaksi siinäkin tapauksessa, vaikka hankinta ei ylittäisikään kansallista kynnysarvoa.

Hankintalain soveltaminen lisää toimintaohjelmien hallinnollista vaativuutta erityisesti investointeja ja muita suurempia hankintoja toteutettaessa. Hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa tuottajaorganisaation on noudatettava julkisia hankintoja koskevia kilpailuttamis- ja dokumentointimenettelyjä. Tämä voi lisätä tuottajaorganisaatioiden hallinnollista taakkaa ja muodostaa kynnyksen toimintaohjelmaturien hyödyntämiselle.

Toimintaohjelmien hallinnolliseen toteuttamiskelpoisuuteen vaikuttavat hankintalain lisäksi toimintaohjelmaturien kustannusten kohtuullisuuden osoittamista koskevat vaatimukset. Nykyisessä hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmaturissa kustannusten kohtuullisuus on perusteltava myös silloin, kun hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Tämä edellyttää hankinnan arvosta ja luonteesta riippuen tarjouspyyntöjä, hintavertailuja tai muuta selvitystä kustannusten kohtuullisuudesta sekä menettelyn dokumentointia. Hallinnollista taakkaa lisää sekä tuottajaorganisaation että hallinnon kannalta se, että tarjouspyyntö tulee esittää kaikista yli 2500 euron suuruisista hankinnoista vähintään kolmelle palveluntarjoajalle. Hankintamenettely tulee olla toteutettu haettaessa toimintaohjelman tai sen muutosten hyväksyntää. Tarjouspyynnöt ja saadut tarjoukset tulee myös taltioida ja toimittaa Ruokavirastoon toimintaohjelman hyväksymishakemuksen liitemateriaalina.

5 Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskenta ja investointitoimenpiteet

5.1 Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskentaperiaatteet ja alakohtaiset mallit

Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskennan perusteena on tuottajaorganisaation kautta myytyjen tuotteiden arvonlisäveroton myyntihinta, josta vähennetään kuljetuskustannukset sekä ei-jäsenten ja ei-hyväksyttävien tuotteiden myynti (EU 2017). Hedelmä- ja vihannesalan haastatteluissa kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittelyssä nostettiin esiin erityisesti logistiikkakulujen arviointiin liittyvät haasteet. Toimituskulut voivat sisältyä myytävän tuotteen hintaan, jolloin tuotteen arvonmäärittelyyn liittyy epävarmuutta.

Järjestelmän yksinkertaistamiseksi yhtenä vaihtoehtona voisi olla kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittäminen hyväksyttyjen tuotteiden arvonlisäverottoman myyntiarvon perusteella, ilman että myyntihinnasta vähennetään sisäisiä kuljetuskustannuksia tai muita tuotteiden myyntiin saattamiseen liittyviä logistiikkakustannuksia kaupan pidetyn tuotannon arvoa laskettaessa. Tämä voisi yksinkertaistaa arvon määrittämistä ja todentamista sekä kannustaa tuottajaorganisaatioita kehittämään tuotteiden jalostusta ja lisäämään niiden arvonlisää.

Tällä hetkellä tuotealoilla voi olla erilaisia käytäntöjä kuljetus- ja muiden logistiikkakustannusten osalta. Esimerkiksi se, sisältyvätkö kuljetus- ja muut logistiikkakustannukset tuotteen myyntihintaan vai veloitetaanko ne erikseen, voi vaikuttaa kaupan pidetyn tuotannon arvoon ilman vastaavaa eroa itse tuotteen arvossa. Määrittämistapaa valittaessa olisikin arvioitava hallinnollisen yksinkertaisuuden lisäksi sen tasapuolisuus eri tuotealojen ja tuottajaorganisaatioiden välillä.

Selvityksen perusteella arvioidaan, ettei uusilla mahdollisilla tuotealoilla ole selkeitä perusteita poiketa kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittämisestä olennaisesti hedelmä- ja vihannesalan käytännöistä. Määrittämistapaa valittaessa on silti tärkeää huomioida sen hallinnolliset ja kannustinvaikutukset. Haastatteluissa kaupan pidetyn tuotannon arvon todentamista pidettiin työläänä.

Hedelmä- ja vihannesalan lisäksi komission pakolliseksi tuettaviksi ehdottamalla valkuaiskasvi- ja humala-aloilla ei toistaiseksi ole tuottajaorganisaatioita, ja alojen tuotannon arvo on Suomessa suhteellisen pieni. Esimerkiksi humalaalan tuotannon laskennalliseksi arvoksi on arvioitu noin 175 000 euroa, jolloin toimintaohjelmien käynnistämistä ei ole realistista odottaa lähivuosina, mikäli toimintaohjelmien perusteena oleva prosenttimäärä (4,1 %) kaupan pidetyn

tuotannon arvosta säilyy nykyisellään. Toimintaohjelmatusen hyödyntäminen edellyttäisi myös ensivaiheessa tuottajaorganisaation perustamista.

Mahdollisesti muilla tuotettavilla tuotealoilla kaupan pidetyn tuotannon arvo tulisi lähtökohtaisesti perustua samaan malliin kuin pakollisiksi ehdotetuilla aloilla. Mikäli laskentamalli poikkeaa tuotealoittain, kaupan pidetyn tuotannon arvon laskenta luo hallinnollista taakkaa tuottajaorganisaatioille, mutta ennen kaikkea tuen hallinnoijalle.

Vilja-alalla kuitenkin nykyiseen kaupan pidetyn tuotannon arvon laskentamallin soveltamiseen liittyy haasteita. Nykyisten vilja-alan tuottajaorganisaatioiden liikevaihdon¹⁷ perusteella yhden tuottajaorganisaation potentiaalinen kaupan pidetyn tuotannon arvo voi olla riittävän suuri tarkoituksenmukaisen toimintaohjelman toteuttamiselle. Toteutuva kaupan pidetyn tuotannon arvo riippuu kuitenkin siitä, kuinka suuri osa jäsenten myynnistä toteutuu tuottajaorganisaation kautta. Jos jäsenet eivät keskitä merkittävää osaa myynnistään tuottajaorganisaatiolle, toimintaohjelman rahoitus pohjaksi muodostuvat kaupan pidetyn tuotannon arvo voi jäädä potentiaalista arvoa selvästi pienemmäksi. Tämä voi rajoittaa toimintaohjelman mahdollista laajuutta ja käytettävissä olevaa tuen määrää.

Vilja-alan erityispiirteenä on tuotannon arvon huomattava vaihtelu vuosien välillä. Viljojen markkinahinnat ovat viime vuosina vaihdelleet voimakkaasti, ja myös satotasot vaihtelevat sääolosuhteiden seurauksena. Tämän vuoksi tuottajaorganisaation kaupan pidetyn tuotannon arvo voi muuttua merkittävästi vuodesta toiseen. Koska toimintaohjelman rahoitus kytkeytyy kaupan pidetyn tuotannon arvoon, voimakas vuosittainen vaihtelu voi vaikeuttaa monivuotisen toimintaohjelman suunnittelua ja rahoituksen ennakointia. Sääntelyssä on vaurauduttu kaupan pidetyn tuotannon arvon poikkeukselliseen alenemiseen tiettyin edellytyksin, mutta vilja-alan kaltaisella voimakkaasti vaihtelevalla markkinalla on tarpeen arvioida, tarjoavatko nämä joustot riittävän ennakoitavan pohjan monivuotisten toimintaohjelmien toteuttamiselle.

Kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittäminen voi olla ongelma myös uusille tuottajaorganisaatioille. Toimintansa aloittavalla organisaatiolla ei välttämättä ole käytettävissä aiempien vuosien myyntihistoriaa, johon kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittäminen voitaisiin perustaa. Vilja-alalla tämä korostuu, jos tuottajaorganisaation kautta markkinoitavan viljan määrä ja arvo vakiintuvat vasta toiminnan käynnistyessä. Tärkeää on, että sääntely ja kansallinen toi-

¹⁷ Liikevaihto ei vastaa suoraan toimintaohjelmatusen perusteena olevaa kaupan pidetyn tuotannon arvoa. Sitä käytetään tässä saatavilla olevan tiedon perusteella suuntaa antavana arviona tuottajaorganisaation potentiaalisesta kaupan pidetyn tuotannon arvosta.

meenpano mahdollistaa uusille tuottajaorganisaatioille riittävän selkeän ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoisen tavan kaupan pidetyn tuotannon arvon määrittämisessä.

5.2 Investointien tukeminen osana toimintaohjelmia

Osana selvitystä arvioitiin suuntaa antavasti, millaisia yhteisiä investointeja eri tuotealojen toimintaohjelmiin voisi sisältyä ja mikä voisi olla niiden kustannusten suuruusluokka. Investointien arvioidaan muodostavan keskeisen osan toimintaohjelmista myös tulevilla rahoituskaudella. Investointien luonne, mitta-kaava ja tarkoituksenmukaisuus voivat vaihdella huomattavasti tuotealoittain. Tarkasteltavat alat eroavat toisistaan muun muassa tuotantorakenteen, markkinoiden sekä tuottajaorganisaatiotoiminnan kehitysvaiheen suhteen. Tämän vuoksi mahdollisia investointeja ja niiden kustannuksia on arvioitava alakohtaisesti. Taulukossa 5 esitetään alustava suuruusluokka-arvio eri tuotealojen mahdollisten investointien kustannuksista. Arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta, ja niitä tulee pitää ensisijaisesti tukijärjestelmän jatkovalmistelua tukevin suuntaa antavina laskelmina.

Kolmen hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation toimintaohjelmien tukikelpoisiin kustannuksiin on myönnetty julkista tukea noin 12 miljoonaa euroa vuosina 2023–2025. Hedelmä- ja vihannesalan nykyisissä toimintaohjelmissa aineellisten ja aineettomien investointien osuus toimintaohjelmien toteutuneista kustannuksista ja hyväksytyistä kustannuksista on noin 80 prosenttia¹⁸. Hedelmä- ja vihannesalan investoinnit ovat kohdistuneet esimerkiksi kastelulaitteinvestointeihin, tuotannonohjausjärjestelmään, ip-viljelyn kehittämiseen sekä automaatiikkaan ja robotiikkaan tuotteiden pakkaamisessa. Investointien suuri osuus osoittaa, että investoinnit muodostavat merkittävän osan hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmien kokonaiskustannuksista. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (2026) tarkastelu osoittaa investointien keskeisen merkityksen hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmissa. Samalla tarkastuksessa korostuu tuen lisäisyyden merkitys: julkisen tuen vaikuttavuutta ei voida arvioida pelkästään toteutuneiden investointien määrän perusteella, vaan olennaista on, mitä lisäarvoa tuki tuo investointien toteutumiseen ja tuottajien kilpailukykyyn.

Hedelmä- ja vihannesalalla varastointi- ja pakkaustilainvestointien kustannukset voivat vaihdella investoinnin koon, teknisen toteutuksen ja varustelutason mukaa. Investointien kustannusten suuruusluokka riippuu olennaisesti myös

¹⁸ Tieto perustuu myöhemmin julkaistavaan ARVO-arvioinnin loppuraportin luonnokseen.

tuottajaorganisaation toimintamallista ja siitä, missä määrin varastointi- ja käsittelytoimintoja keskitetään organisaatiotasolle.

Vilja-alan investointien kustannustason arvioinnissa voidaan hyödyntää soveltuvin osin olemassa olevia maatalouden investointitukien yksikkökustannuksia esimerkiksi varasto-, sillo- ja kuivuri-investoinneista. Yhteisten investointien merkitys voi vilja-alalla olla rajallisempi kuin aloilla, joilla yhteisen käsittely- ja pakkausinfrastruktuurin tarve on suurempi. Haastattelujen perusteella vilja-alan toimintaohjelmien mahdollinen painopiste olisi pikemminkin yhteisen kaupallisen toiminnan ja myynnin edistämisessä.

Peruna-alalla mahdolliset yhteiset investointitarpeet liittyvät erityisesti varastointiin, lajitteluun, käsittelyyn ja pakkaamiseen. Varastoinnilla on keskeinen merkitys tuotteiden laadun säilyttämisessä ja toimitusten ajoittamisessa, minkä vuoksi investointitarpeet voivat olla merkittäviä. Yhteiset lajittelu- ja pakkausratkaisut voivat puolestaan tukea tuottajaorganisaation kautta tapahtuvaa markkinointia ja tuotteiden markkinoille saattamista. Investointien koko voi vaihdella yksittäisistä laiteinvestoinneista huomattavasti suurempiin varastointi- ja käsittelykokonaisuuksiin. Tarkempi arvio kustannustasosta ja investointien tarpeesta edellyttävät alan toimijoilta saatavaa yksityiskohtaisempaa tietoa.

Naudanliha-alalla tuottajaorganisaatiotoiminta on vasta kehittymässä, eikä alan yhteisistä investointitarpeista ole vielä muodostunut riittävää käsitystä. Mahdolliset investointitarpeet riippuvat olennaisesti tuottajaorganisaatioiden toimintamallista ja siitä, mitä toimintoja organisaatiotasolle keskitetään. Investoinnit voivat liittyä esimerkiksi yhteisen markkinoille saattamisen, välitystoiminnan tai muun kaupallisen infrastruktuurin tai alustan kehittämiseen. Tässä vaiheessa investointien kustannuksista ei voida muodostaa tarkempaa arviota, kun alan ensimmäinen tuottajaorganisaatio on vasta käynnistämässä toimintaansa.

Taulukossa 5 esitetään suuntaa antava arvio toimintaohjelmiin mahdollisesti sisältyvien investointien kustannusten vuotuisesta suuruusluokasta. Arvio perustuu oletukseen toimintaohjelmataukea hyödyntävien tuottajaorganisaatioiden määrästä sekä niiden mahdollisten investointien kustannuksista. Luvut eivät kuvaa ennakoitua toteumaa tai tavoitetasoa, vaan havainnollistavat investointien mahdollista kustannusmittakaavaa. Arvio on esitetty vain niille tuotealoille, joille suuntaa antava kustannusarvio on tässä vaiheessa mahdollista muodostaa. Viljan ja perunan arvioituja investointikustannuksia ei ole tässä laskelmassa suhteutettu tuottajaorganisaatioiden kaupan pidetyn tuotannon arvoon, eikä sen perusteella määräytyvään toimintaohjelmatauen enimmäismäärään. Arviot kuvaavat siten mahdollisten investointien kustannusmittakaavaa, eivät sitä, missä laajuudessa investoinnit olisi mahdollista rahoittaa toimintaohjelmatauelle.

Taulukko 5. Suuntaa antava arvio investointien kustannusten vuotuisesta suuruusluokasta tuotealoilla.

Tuoteala	Oletus toiminta-ohjelmaa toteuttavista tuottajaorganisaatioista	Investointien arvioitu kustannus /tuottajaorganisaatio/vuosi (1000 euroa)	Investointien arvioidut kustannukset yhteensä/vuosi (1000 euroa)
Hedelmä ja vihannes*	4	1500–2500	6000–10000
Viljat**	2–3	250–500	500–1500
Peruna**	1–2	500–1000	500–2000
Naudanliha***	1	n.a.	n.a.
Yhteensä			n. 7000–13500

* Hedelmä- ja vihannesalan arvio perustuu nykyisten toimintaohjelmien kustannustasoon ja oletukseen, että investointien osuus toimintaohjelmien kustannuksista on noin 80 prosenttia.

** Vilja- ja peruna-alalla arviot ovat tunnistettuihin mahdollisiin investointityyppeihin perustuvia suuntaa antavia suuruusluokka-arvioita eivätkä perustu tuottajaorganisaatioiden vahvistettuihin investointisuunnitelmiin.

***Naudanliha-alan investointikustannuksia ei ole arvioitu, sillä tuottajaorganisaatiotoiminta ja yhteisten investointien sisältö ja laajuus ovat vielä muotoutumassa.

Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen soveltuvuus investointeihin

Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja voidaan käyttää vaihtoehtona toteutuneisiin kustannuksiin perustuvalla korvaamisella. Toteutuneisiin kustannuksiin perustuvassa mallissa tuensaajalle aiheutuneet tukikelpoiset kustannukset osoitetaan esimerkiksi laskuilla ja muilla tositteilla, mikä edellyttää kustannusten dokumentointia ja tarkastamista. Yksinkertaistetuissa kustannusvaihtoehtojen tuen perusteena olevat kustannukset määritetään sen sijaan ennalta vahvistetulla laskentatavalla. Niiden tavoitteena on siten vähentää kustannusten todentamiseen liittyvää hallinnollista työtä sekä tuensaajalla että hallinnossa.

Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ovat vakioyksikkökustannukset, kertakorvaukset ja kiinteämääräinen rahoitus (Asetus (EU) 2021/2115, 83 artikla). Menetelmät eroavat toisistaan sen suhteen, mihin tukikelpoisten kustannusten määrä sidotaan ja miten se määritetään. Vakioyksikkökustannuksessa kustannus määritetään ennalta tiettyä yksikköä kohden, kertakorvauksessa ennalta määritellylle toimelle tai kokonaisuudelle vahvistetaan kiinteä euromääräinen

summa ja kiinteämääräisessä rahoituksessa tietty kustannusryhmä määritetään ennalta vahvistettuna prosenttiosuutena toisesta kustannuspohjasta. Menetelmien määrittelyä, laskentaperiaatteita ja käytännön soveltamista käsitellään yksityiskohtaisemmin Euroopan komission yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevassa ohjeessa (Euroopan komissio 2024).

Investointien osalta arvioitiin lisäksi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen mahdollista soveltamista toimintaohjelmatukeen. Tarkastelussa arvioitiin esimerkkien avulla, millaisiin investointeihin vakioyksikkökustannukset, kertakorvaukset tai kiinteämääräinen rahoitus voisivat soveltua sekä millaista kustannusaineistoa ja jatkovalmistelua niiden käyttöönotto edellyttäisi. Tarkastelun tavoitteena ei ollut määrittää varsinaisia yksikkökustannuksia tai kiinteämääräisiä korvauksia, vaan arvioida menetelmien soveltuvuutta ja tuottaa pohjatietoa niiden mahdollista myöhempää valmistelua varten.

Vakioyksikkökustannus voisi soveltua parhaiten esimerkiksi varasto- ja pakkaustilojen kaltaisissa investoinneissa. Jos esimerkiksi hyväksyttävä kustannus olisi ennalta määrätty €/m², tuottajaorganisaatio tietäisi jo suunnitteluvaiheessa, minkä kustannuspohjan perusteella tuki lasketaan. Tämä edellyttäisi, että investoinnit olisivat riittävän vertailukelpoisia, ja lisäksi on huomioitava, että tilan varustelutasossa voi olla suurta vaihtelua. Vakioyksikkökustannuksen soveltaminen keventäisi hallinnollista työtä tuottajaorganisaatioissa ja parantaisi toimeenpanon hallinnollista tehokkuutta. Ennalta määritellyn yksikkökustannuksen tulee kuitenkin vastata riittävän hyvin investointien todellista kustannustasoa.

Kertakorvaus voisi olla kannustava silloin, kun voidaan määritellä selkeä investointikokonaisuus ja sen lopputulos. Esimerkiksi tietyn standardoidun järjestelmän tai investointikokonaisuuden toteuttamisesta voitaisiin määrittää ennalta tietty hyväksyttävä kustannus. Haasteena voi olla kertakorvauksen oikea mitoittaminen esimerkiksi pitkälle räätälöidyssä pakkaus- tai automaationlinjassa.

Kiinteämääräinen rahoitus (flat rate) ei näyttäydy yhtä luontevana varsinaisen fyysisen investoinnin hyväksyttävän kustannuksen laskentamenetelmänä. Tässä laskentatavassa tiettyä kustannusta ei määritetä sen todellisen euro-määräisen määrän perusteella, vaan se lasketaan ennalta sovittuna prosenttiosuutena jostakin toisesta hyväksyttävästä kustannuksesta tai kustannusryhmästä. Kiinteämääräinen rahoitus ei tarkoita samaa kuin investoinnin tukiprosentti.

Haastattelujen perusteella nykyisen toimintaohjelmatuksen hyödyntämiseen liittyy huomattavaa hallinnollista työtä, ja erityisesti hakemiseen, kustannusten todentamiseen, raportointiin ja maksatukseen liittyvät menettelyt koetaan osin raskaiksi. Myös EU:n Tilintarkastustuomioistuin (2026) on havainnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n sääntöjen monimutkaisuus ja hallinnollinen taakka ovat entisestään heikentäneet tuottajaorganisaatioiden houkuttelevuutta. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi toimintaohjelmatuessa olisi tämän

vuoksi perusteltua hyödyntää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja silloin, kun investoinnin luonne mahdollistaa niiden käytön.

Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön liittyy myös rajoitteita. Vakioyksikkökustannukset soveltuvat parhaiten toistuviin ja riittävän yhdenmu-
kaisiin investointeihin, joiden kustannustaso voidaan määrittää luotettavasti. Mitä yksilöllisempi ja teknisesti vaihtelevampi investointi on, sitä vaikeampaa luotettavan, ennalta määritellyn kustannusperusteen muodostaminen on.

Toimintaohjelmatusen kannustavuuden näkökulmasta olennaista on, että valittu kustannusmenetelmä lisää tuen ennakoitavuutta ja vähentää hallinnollista työtä ilman, että tuen perusteena oleva kustannustaso poikkeaa olennaisesti investointien todellisesta kustannustasosta. Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja olisi siten perusteltua käyttää erityisesti investointityypeissä, joissa hallinnollisen yksinkertaistamisen hyödyt ovat suuret ja kustannustaso voidaan määrittää riittävän luotettavasti. Yksilöllisissä ja kustannusrakenteeltaan voimakkaasti vaihtelevissa investoinneissa toteutuneisiin kustannuksiin perustuva korvaaminen voi olla tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto. Näin voidaan samalla vähentää liian matalasta tai korkeasta ennalta määritellystä kustannustasosta aiheutuvaa ali- tai ylikompensaation riskiä.

6 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

6.1 Mitkä alat hyötyisivät toimintaohjelmasta eniten ja miksi

Selvityksen tulosten perusteella tuotealat luokiteltiin kolmeen ryhmään sen mukaan, kuinka suuri tunnistettu tarve alalla on vahvistaa tuottajien kaupallista järjestäytymistä ja millaiset edellytykset alalla olisi hyödyntää EU:n markkina-järjestelyasetuksen mukaista toimintaohjelmataukea. Luokittelu muodostaa perustan tuotealojen priorisoinnille.

Selvityksen perusteella toimintaohjelmatauen potentiaalinen lisäarvo on suurin aloilla, joilla tuottajien neuvotteluasema on heikko, tuottajarakenne ja tarjonta ovat hajautuneita eikä nykyinen kaupallinen yhteistyö riittävästi mahdollista tarjonnan kokoamista ja yhteistä markkinoille saattamista. Tuen hyödyntäminen edellyttää lisäksi, että alalla toimii tai sille on realistisesti muodostettavissa tuottajaorganisaatio, jolla on riittävä toiminnallinen, taloudellinen ja hallinnollinen kapasiteetti toimintaohjelman toteuttamiseen.

Hedelmä- ja vihannesalalla toimintaohjelmatauki on hyvin vakiintunut tukimuoto, ja sitä hyödynnetään säännönmukaisesti kolmessa tuottajaorganisaatiossa. Vakiintunut hallinnollinen osaaminen ja organisaatioiden riittävä kaupan pidetyn tuotannon arvo ovat mahdollistaneet toimintaohjelmien toteuttamisen siinä mittakaavassa, että tuella on voitu rahoittaa merkittäviä kehittämistoimia. Alalla ei ole tunnistettavissa sellaisia taloudellisia tai hallinnollisia esteitä, jotka estäisivät toimintaohjelmatauen hyödyntämisen myös tulevalla rahoituskaudella. Tuen pitkään jatkuneen ja vakiintuneen käytön vuoksi jatkossa on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota myös tuen vaikuttavuuteen ja siihen, missä määrin rahoitettavat toimet tuottavat sellaista lisäarvoa, jota ei syntyisi ilman julkista tukea.

Priorisoitavia vapaaehtoisia tuotealoja ovat selvityksen perusteella vilja, peruna ja naudanliha. Kaikilla kolmella alalla on tunnistettavissa tarve vahvistaa tuottajien kaupallista yhteistyötä ja markkina-asemaa, ja aloilla toimii jo hyväksyttyjä tuottajaorganisaatioita, mikä muodostaa organisatorisen perustan toimintaohjelmalle. Alojen välillä on kuitenkin eroja sekä tuottajaorganisaatiotoiminnan kehitysvaiheessa että taloudellisissa ja hallinnollisissa valmiuksissa, minkä vuoksi myös tuen käyttötarpeet ja toteuttamisedellytykset poikkeavat toisistaan.

Vilja-alalla toimintaohjelmatuella on potentiaalia vahvistaa tuottajaorganisaatioiden kaupallista toimintakykyä ja sitä kautta viljelijöiden markkina-asemaa. Tuen lisäarvo liittyy erityisesti tarjonnan kokoamiseen, uusien markkinakanavien kehittämiseen, markkinoille pääsyn parantamiseen ja vientiedellytysten vahvistamiseen. Kiinteisiin investointeihin kohdistuvan tuen merkitys arvioidaan sen sijaan vähäisemmäksi kuin esimerkiksi hedelmä- ja vihannes- tai peruna-alalla.

Tuen käytännön hyödyntämistä rajoittavat erityisesti pääoman sitoutuminen, jälkikäteiseen maksatukseen liittyvä välirahoituksen tarve sekä organisaatioiden niukat henkilöstö- ja hallinnolliset resurssit. Lisäksi toimintaohjelman riittävä rahoituspohja edellyttää, että riittävä osa jäsenten myynnistä tapahtuu tuottajaorganisaation kautta. Toimintaohjelmatusen tarkoituksenmukaisuutta vahvistaisi sen kohdentaminen erityisesti toimenpiteisiin, jotka parantavat organisaatioiden kaupallista toimintakykyä, markkinaosaamista ja pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Peruna-alalla toimintaohjelmatus voi tarjota peruna-alan tuottajaorganisaatiolle merkittävän välineen toiminnan ammattimaistamiseen ja markkina-aseman kehittämiseen. Tuki voisi edistää erityisesti tuotekehitystä, uuden teknologian käyttöönottoa, ympäristötoimia, markkinointia sekä suomalaisen perunan kilpailukykyä vahvistamista. Alalla toimii kolme hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, mutta niiden koko, toimintamallit ja kehitysvaiheet eroavat toisistaan. Näin ollen myös valmiudet toimintaohjelmatusen hyödyntämiseen vaihtelevat.

Taloudelliset edellytykset tuen hyödyntämiseen ovat lähtökohtaisesti olemassa, eikä omarahoitus näyttäytyä ensisijaisena esteenä. Keskeisemmiksi rajoitteiksi nousevat hallinnolliset ja henkilöstöresurssit sekä jälkikäteiseen maksatukseen liittyvä välirahoituksen tarve. Erityisesti toimintansa alkuvaiheessa olevissa organisaatioissa nämä voivat muodostaa merkittävän osallistumiskynnyksen. Toimintaohjelmatusen potentiaalinen hyöty on peruna-alalla merkittävä, mutta tuen käytettävyyden kannalta olennaista on, että hallinnolliset ja rahoituskelliset vaatimukset ovat oikeassa suhteessa organisaation kokoon ja tuesta saatavaan hyötyyn.

Naudanliha-alalla tuottajaorganisaatiotoiminta on vasta käynnistynyt mutta toimintaohjelmatuella on tunnistettu selkeä tarve alan kehittämisen apuna, ja kiinnostusta sen hyödyntämiseen on erityisesti emolehmätuo-tantoon perustuvan liharotuisen naudanlihan tuotannossa. Toimintaohjelmatus tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia tuottajaorganisaation toiminnan ja tuotan-toketjun kehittämiseen, esimerkiksi yhteisiin investointeihin ja kaupallisen toiminnan vakiinnuttamiseen ja kasvuun.

Merkittävä oman pääoman tarve ja hallinnollinen työ voivat nostaa naudanlihan tuottajien osallistumiskynnystä tuottajaorganisaatiotoimintaan ja sitä kautta toimintaohjelmatusen hyödyntämiseen. Tuen hyödyntäminen edellyttää riittävää

omaa rahoituskykyä sekä toiminnan kasvaessa vahvistuvia henkilöstö- ja hallinnollisia resursseja.

Humalaa ja valkuaiskasveja ei suositella sisällytettäväksi vapaavalintaisesti toimintaohjelmatusen piiriin, mikäli tuleva EU-sääntely ei edellytä toimintaohjelmatusen toteuttamista näillä aloilla. Kummallakaan alalla ei tällä hetkellä ole hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota, joten toimintaohjelmatusen hyödyntäminen edellyttäisi ensin tuottajien kaupallisen järjestäytymisen vahvistumista ja toimivan tuottajaorganisaation muodostumista. Lisäksi alojen tuotannon nykyinen mittakaava huomioon ottaen potentiaalinen kaupan pidetyn tuotannon arvo jäisi verrattain pieneksi, mikä rajoittaisi toimintaohjelman mahdollista rahoitus pohjaa ja voisi tehdä ohjelman hallinnollisista kustannuksista suuria suhteessa saatavaan tukeen. Tässä kehitysvaiheessa ensisijaisempaa on siten vahvistaa tuottajien kaupallisen yhteistyön ja organisoitumisen edellytyksiä. Mikäli tuleva EU-sääntely edellyttää sektoritoimenpiteiden toteuttamista humala- tai valkuaiskasvialoilla, toimintaohjelmatusen toteuttamisedellytykset ja tarkoituksenmukainen sisältö tulee arvioida erikseen.

Taulukko 6. Tuotealojen priorisointi toimintaohjelmatusen mahdollisessa laajentamisessa uusille aloille.

Prioriteetti	Tuoteala	Perustelu
Nykyinen toimintaohjelmatus	Hedelmä- ja vihannes	Toimintaohjelmatus on vakiintunut ja sen hyödyntämiselle on olemassa toiminnalliset, taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset.
Priorisoitava uusi ala	Peruna	Selkeä tarve kaupallisen yhteistyön kehittämiseen, kolme hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja konkreettisia käyttökohteita toimintaohjelmatuella. Taloudelliset ja organisatoriset edellytykset ovat pääosin olemassa.
Priorisoitava uusi ala	Vilja	Suuri tarve tarjonnan kokoamiseen ja kaupallisen toimintakyvyn vahvistamiseen. Hyväksyttyjä tuottajaorganisaatioita on kaksi, mutta tuen hyödyntäminen edellyttää riittävää tuottajaorganisaation kautta tapahtuvaa myyntiä sekä vahvempia taloudellisia ja hallinnollisia resursseja.
Priorisoitava uusi ala	Naudanliha	Selkeä tarve kaupalliseen järjestäytymiseen ja markkina-aseman vahvistamiseen sekä hyväksytty tuottajaorganisaatio. Tuottajaorganisaation toiminta on alkuvaiheessa ja toimintaohjelman taloudelliset ja hallinnolliset edellytykset ovat kehittymässä.
Ei tässä vaiheessa suositella priorisoitavaksi	Humala	Komission alustavasti pakolliseksi ehdottama ala. Alalla ei hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja tuotannon pienestä mittakaavasta johtuen potentiaalinen kaupan pidettävän tuotannon arvo olisi pieni suhteessa toimintaohjelman hallinnointiin.
Ei tässä vaiheessa suositella priorisoitavaksi	Valkuaiskasvit	Komission alustavasti pakolliseksi ehdottama ala. Alalla ei hyväksyttyä tuottajaorganisaatiota ja potentiaalinen kaupan pidettävän tuotannon arvo jäisi nykyisessä tuotantorakenteessa verrattain pieneksi. Ensisijainen tarve liittyy kaupallisen organisoitumisen vahvistamiseen.

6.2 Suositukset toimintaohjelmien sisällöistä ja tukitasoista

Nykyisellä EU:n rahoituskaudella 2023–2027 hedelmä- ja vihannesalantoimintaohjelman keston on täytynyt kestoltaan olla vähintään kolme vuotta ja enintään seitsemän vuotta. Toimintaohjelman on tullut perustua kunkin tuottajaorganisaation itse valitsemiin tavoitteisiin perustuen kuitenkin annettuun tavoitelistaukseen. Jokaisen valitun toimenpiteen avulla on tullut pyrkiä johonkin valittuun tavoitteeseen. Samalla toimintaohjelman toteuttamisessa on ollut pakollisia toimenpiteiden kohdentamisvelvoitteita.

Nykyinen hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmamalli ei välttämättä sellaisenaan sovellu kaikille toimialoille. Toimialojen rakenne, koko, investointitarpeet ja kaupallisen yhteistyön muodot poikkeavat toisistaan, minkä vuoksi myös toimintaohjelmien sisällössä ja tukitasoissa olisi perusteltua mahdollistaa toimialakohtaista joustavuutta. Toimintaohjelmien tulisi kaikilla aloilla kohdistua ensisijaisesti toimenpiteisiin, jotka vahvistavat tuottajaorganisaation yhteistä kaupallista toimintaa, tuottavat lisäarvoa sen jäsenille ja viime kädessä parantavat tuottajan asemaa markkinoilla.

Ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden osuus on kasvanut EU-rahoituskausien myötä toimintaohjelmien sisällön painotuksissa (Tilintarkastustuomioistuimien 2026). Nykyisellä rahoituskaudella ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden osuuden hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelman kokonaismenoista on tullut olla vähintään 15 prosenttia, ja sen on tullut sisältää vähintään kolme erillistä ympäristö- ja ilmastotoimenpidettä. Vähintään 2 prosenttia toimintaohjelman menoista on tullut kohdistaa kestävien tuotantomenetelmien tutkimukseen ja kehittämiseen, mukaan lukien tuhoajankestävyys, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä taloudellista kilpailukykyä sekä markkinoiden kehitystä tukevat innovatiiviset käytännöt ja tuotantotekniikat. Toimintaohjelman yksinkertaistamisen ja houkuttelevuuden lisäämiseksi tällaisesta pakollisuudesta tulisi luopua. Ilmasto- ja ympäristötoimenpiteet sekä kestävien tuotantomenetelmien tutkimuksen ja kehittämisen toimenpiteet voivat pakollisuuden sijaan olla valittavissa vapaasti kunkin tuottajaorganisaation omien tavoitteiden ja tarpeiden mukaisesti.

Toimintaohjelmaan on voinut kuuluvalla rahoituskaudella sisällyttää toimenpidevalikoiman lisäksi hallintokustannusten vakiomääräisen kertakorvauksen hallintokustannuksille, jotka liittyvät toimintarahaston hallinnointiin tai toimintaohjelman laatimiseen, toteuttamiseen ja seurantaan. Tämä kertakorvaus on voinut olla enintään 2 prosenttia hyväksytystä toimintarahastosta ja -ohjelmasta. On hyvä, että toimintaohjelmavalikoimaan sisällytetään edelleen tällainen vuosittainen hallintokustannusten kertakorvaus, mutta kertakorvauksen laskentaperusteen on syytä olla selkeä ja yksiselitteinen.

Toimintaohjelman sisällössä tulisi painottaa erityisesti tuottajaorganisaatioiden tuotteiden kaupallistamista edistäviä toimenpiteitä, markkinoille pääsyn kehittämistä ja neuvotteluvoiman vahvistamista. Toimintaohjelman toimenpidekategoriat tulisi olla samankaltaiset kaikille ohjelman piiriin kuuluville tuotealoille, toimenpiteiden sisältö sen sijaan voisi vaihdella tuotealoittain. Liitteen 2 taulukoon on koottu sekä pakolliseksi ehdotetuilta ja mahdollisesti muilta tuettavilta tuotealoilta toimintaohjelman sisältöä koskevia toimenpiteitä ja niihin sisältyviä esimerkkitoimia.

Hedelmä- ja vihannesalalla sekä komission esityksessä uusiksi pakollisiksi aloiksi kaavailluilla humala- ja valkuaiskasvialoilla toimintaohjelman toimenpiteissä painottuvat tuotannon ja varastoinnin kehittämiseen, laatuun ja tuotekehitykseen, osaamisen vahvistamiseen sekä markkinointiin ja markkinoille pääsyyn liittyvät toimenpiteet. Alakohtaiset painotukset liittyvät erityisesti investointeihin: hedelmä- ja vihannesalalla korostuvat pakkaus-, kylmäketju- ja automaattioratkaisut, humala-alalla korjuu-, kuivaus- ja pelletöintilaitteet sekä valkuaisalalla korjuu-, kuivaus- ja varastointikapasiteetin kehittäminen.

Peruna-alalla korostuvat tuotekehitykseen, käsittelyyn, varastointiin, pakkaamiseen, markkinointiin ja kansainvälistymiseen liittyvät tarpeet, kun taas vilja-alalla keskeisempiä voivat olla yhteisen kaupallisen toiminnan, markkinaosaaamisen ja markkinoille pääsyn kehittäminen. Naudanliha-alalla toimintaohjelman toimenpiteet voivat kohdistua tuotannon tehokkuutta ja ympäristökestävyyttä parantaviin investointeihin, laadunhallintaan ja jäljitettävyyteen sekä markkinoinnin ja markkinoille pääsyn kehittämiseen

Toimenpiteiden tukitasoissa olisi perusteltua mahdollistaa joustavuus yhden kiinteän tukitason sijaan. Esimerkiksi kaksi tukitasoa, 30 ja 50 prosentin tukitasot, mahdollistaisivat tukitason suhteuttamisen toimenpiteen luonteeseen, tavoiteltaviin vaikutuksiin, julkisen tuen arvioituun vaikuttavuuteen sekä tuottajaorganisaation kehitysvaiheeseen. Yhtenä mahdollisena soveltamistapana korkeampaa, 50 prosentin tukitasoa, voitaisiin käyttää toimintaansa käynnistävien tai alkuvaiheessa olevien tuottajaorganisaatioiden ensimmäisen toimintaohjelman toteutusvaiheessa ja matalampaa, 30 prosentin tukitasoa, toiminnaltaan vakiintuneempien organisaatioiden toimintaohjelmien toteutuksessa.

Korkeampi 50 prosentin tukitaso voisi olla perusteltu erityisesti investoinneissa, joiden toteutuminen ilman tukea olisi epätodennäköistä tai jotka toteutuisivat ilman tukea olennaisesti pienempinä tai myöhemmin ja joiden voidaan arvioida tuottavan merkittäviä yhteisiä hyötyjä tuottajaorganisaation jäsenille myös jo vakiintuneessa toimintavaiheessa. Vastaavasti matalampi tukitaso, 30 prosenttia, voisi olla riittävä investoinneissa, joiden liiketaloudelliset kannustimet ovat jo itsessään vahvat ja jotka toteutuisivat todennäköisesti ainakin osittain myös ilman julkista tukea.

Tukitasojen porrastamisella voitaisiin vahvistaa tuen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä vähentää riskiä siitä, että julkista tukea kohdistuu investointeihin, jotka toteutuisivat vastaavassa laajuudessa myös ilman tukea. Tukitason tulisi siten perustua ensisijaisesti toimenpiteen ominaisuuksiin ja arvioituun vaikuttavuuteen eikä suoraan tuotealaan. Samalla tukitason määrittämisessä olisi huomioitava tuottajaorganisaatioiden erilainen investointi- ja omahoituskky, jotta liian matala tukitaso ei muodostuisi erityisesti uusien tai pienempien tuottajaorganisaatioiden investointien esteeksi.

Toimenpiteiden osalta on myös tärkeää säilyttää tuotealakohtainen jousto ja toimien hyväksyttävyyys toimenpiteiden toteutuksessa, jotta mahdollisten uusien teknologioiden tai innovaatioiden käyttöönotto on mahdollista toimintaympäristön muuttuessa ja teknologian kehittyessä.

6.3 Keskeiset reunaehdot kansalliselle toteutukselle

Toimintaohjelmatusen tarkoituksenmukainen hyödyntäminen edellyttää, että EU-säätelyn tarjoama kansallinen liikkumavara hyödynnetään tavalla, joka mahdollistaa tuen sujuvan ja hallinnollisesti kohtuullisen hyödyntämisen. Kansallisessa toimeenpanossa on samalla huomioitava käytettävissä olevat budjettirajoitteet sekä määriteltävä riittävän selkeästi tukikelpoisia toimenpiteitä koskevat kansalliset käytännöt ja tulkinnat siltä osin kuin EU-säätely jättää niille kansallista liikkumavaraa.

Keskeisiä kysymyksiä ovat toimintaohjelmien suunnittelu-, haku-, muutos- ja raportointimenettelyt sekä investointeihin, kilpailutuksiin ja kustannusten kohtuullisuuden osoittamiseen liittyvät vaatimukset. Myös maksatuksen käytännöllillä ja aikatauluilla on merkitystä tuottajaorganisaatioiden näkökulmasta, sillä niiden tulisi mahdollistaa toimintaohjelmien toteuttaminen ilman tarpeettomia rahoituksellisia tai hallinnollisia rasitteita.

Kansallisen toteutuksen keskeisenä lähtökohtana tulisi olla, ettei EU-säätelyn vaatimusten lisäksi synny tarpeetonta kansallista hallinnollista taakkaa tuottajaorganisaatioille eikä hallinnolle. Tämä edellyttää selkeitä ja ennakoitavia menettelyjä, sujuvaa hallintoa ja valvontaa sekä toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia maksatuskäytäntöjä. Hallinnollisten vaatimusten kohtuullisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota pienten ja vasta toimintansa aloittaneiden tuottajaorganisaatioiden kohdalla, joilla toimintaohjelmien hallinnointiin käytettävissä olevat henkilö- ja taloudelliset resurssit ovat usein rajalliset. Kansallisilla ratkaisuilla on siten keskeinen vaikutus siihen, kuinka helposti hyödynnettäväksi ja houkuttelevaksi toimintaohjelmatuski käytännössä muodostuu.

Toimintaohjelmiin kohdistuvat vaatimukset ovat ajan myötä laajentuneet, ja tuen hyödyntäminen edellyttää tuottajaorganisaatioilta mittavaa panostusta suunnitteluun, dokumentointiin ja raportointiin koko ohjelmakauden ajan. Hake-
musasiakirjojen laatiminen, kustannusten kohtuullisuuden osoittaminen, hankintamenettelyjen noudattaminen ja viranomaisasioinnin eri vaiheet sitovat resursseja, jotka voitaisiin muuten suunnata ohjelman varsinaisten tavoitteiden edistämiseen. Kuormaa lisää tuen rakenteellinen jäykkyys. Monivuotinen ja yksityiskohtainen etukäteissuunnittelu sopii huonosti toimintaympäristöön, jossa kysyntä, kustannustaso ja tuotanto-olosuhteet voivat muuttua nopeasti. Suunnitelmien sopeuttaminen edellyttää muutosmenettelyä, joka on kestoltaan ja työmäärältään raskas. Tämä heikentää tuen kykyä vastata ajankohtaisiin tarpeisiin ja voi ohjata tuottajaorganisaatioita varovaisuuteen ohjelmien sisällön suunnittelussa. Hallinnollisen taakan keventäminen edellyttää koko toimeenpanon tarkastelua eikä ole vain tuottajaorganisaatiolle asetettujen vaatimusten kysymys.

6.4 Johtopäätökset ja jatkotarkastelun tarpeet

Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että toimintaohjelmatusen tarkoituksenmukaisuutta ei voida arvioida pelkästään toimialan markkina- tai kilpailutilanteen perusteella. Toimintaohjelmatus voi olla vaikuttava väline vain sellaisilla toimialoilla, joilla on sekä tarve vahvistaa tuottajien yhteistyötä että edellytykset toimivien ja elinkelpoisten tuottajaorganisaatioiden muodostamiseen tai kehittämiseen. Tuen hyödyntämisen kannalta keskeisiä ovat siten sekä markkinarakenteellinen tarve että tuottajaorganisaatioiden organisatoriset, taloudelliset ja hallinnolliset valmiudet. Toimintaohjelmatus ei itsessään synnytä toimivaa tuottajayhteistyötä, vaan sen tehtävänä on ennen kaikkea vahvistaa ja kehittää kaupallista yhteistyötä, jolle on jo olemassa riittävä organisatorinen perusta.

Tuottajaorganisaatiotoiminta ei ole ainoa tapa vahvistaa tuottajien kaupallista yhteistyötä. Yhteistyötä voidaan edistää myös esimerkiksi osuustoiminnan ja muiden yritys- ja sopimusmallien kautta. Suomessa kiinnostus tuottajaorganisaatioiden perustamiseen on kuitenkin viime vuosina selvästi kasvanut. Kuluvalla EU:n rahoituskaudella on hyväksytty kuusi uutta tuottajaorganisaatiota, ja useilla toimialoilla on lisäksi käynnissä hankkeita, jossa selvitetään tai edistetään uusien tuottajaorganisaatioiden perustamisedellytyksiä. Tuottajaorganisaatiokenttä on siten edelleen kehittymässä, minkä vuoksi myös eri tuotealojen valmius hyödyntää toimintaohjelmatuskeu voi muuttua tulevina vuosina. Toimintaohjelmatusen soveltuvuutta ja tuotealojen priorisointia on tämän vuoksi perusteltua arvioida säännöllisesti uudelleen.

Ennen toimintaohjelmataukea koskevan lopullisen sääntelyn ja kansallisen toimenpanon ratkaisuja on lisäksi tarpeen arvioida yhdessä eri tuotealojen toimijoiden kanssa yksityiskohtaisemmin, millaiset tukikelpoiset toimenpiteet vastaavat parhaiten kunkin alan tarpeisiin ja markkinoiden kehitykseen. Tuen vaikuttavuuden kannalta olennaista ei ole ainoastaan se, mille tuotealoille toimintaohjelmatauki ulotetaan, vaan myös se, mihin toimenpiteisiin tukea voidaan käyttää ja kuinka hyvin tukimalli soveltuu erikokoisille ja eri kehitysvaiheissa oleville tuottajaorganisaatioille. Samalla on tärkeää varmistaa, etteivät toimintaohjelmien hallinnolliset vaatimukset, omarahoitus tai välirahoituksen tarve muodostu tuesta saatavaan hyötyyn nähden kohtuuttomiksi.

Investointituen toteutuksessa keskeisiä ovat tuen ennakoitavuus, kustannusten todentamisen hallinnollinen keveys ja korvaustason riittävä vastaavuus todelliseen kustannustasoon. Yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja sovellettaessa tulisi arvioida investointityypeittäin, mikä kustannusten määrittämistapa mahdollistaa sekä hallinnollisesti kevyen että kustannustasoltaan realistisen toteutuksen. Samalla investointituen tukitasoa tulisi tarkastella suhteessa tuen lisäisyyteen; korkeamman tukitason tulisi kohdentua erityisesti investointeihin, joiden toteutumiseen, laajuuteen tai ajoitukseen julkisella tuella voidaan arvioida olevan olennainen vaikutus. Näin voidaan vahvistaa tuen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä vähentää riskiä tuen kohdentumisesta investointeihin, jotka toteutuisivat vastaavalla tavalla myös ilman julkista tukea.

6.5 Selvityksen keskeiset kehittämis ehdotukset

Seuraavassa on koottu selvityksen pohjalta toimintaohjelmiin ja toimintaohjelmatuksiin liittyvät keskeiset kehittämis ehdotukset.

Kaupallisen toiminnan vahvistaminen ja tuottajan markkina-aseman parantamisen vahvempi painotus

Tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien ensisijainen tehtävä tulee edelleen olla tuottajaorganisaation yhteisen kaupallisen toiminnan vahvistaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi tuotteiden kaupallistamista, tarjonnan koostamista, markkinoille pääsyä, markkinaosaamista, markkinointia ja neuvotteluvoiman vahvistamista. Tuettujen toimenpiteiden tulee tuottaa jäsenille yhteistä lisäarvoa ja parantaa tuottajien asemaa markkinoilla.

Suosituksen kohdentuminen: Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto korostavat tätä painotusta tuottajaorganisaatiotoimintaa ja toimintaohjelmatuksia koskevassa viestinnässä.

Ympäristö- ja ilmastotoimenpiteiden sekä kestävien tuotantomenetelmien tutkimuksen ja kehittämisen toimenpiteiden pakollisista vähimmäisosuuksista luopuminen

Nykyisin hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelman menoista vähintään 15 prosenttia on kohdistettava ympäristö- ja ilmastotoimiin, ja ohjelmaan on sisällytettävä vähintään kolme tällaista toimea. Lisäksi vähintään kaksi prosenttia menoista on kohdistettava kestävien tuotantomenetelmien tutkimukseen ja kehittämiseen. Pakollisista vähimmäisosuuksista tulisi luopua. Ympäristö- ja ilmastotoimet sekä kestävien tuotantomenetelmien tutkimuksen ja kehittämisen toimet on hyvä säilyttää tukikelpoisina, mutta tuottajaorganisaatio voisi valita ne omien tavoitteidensa ja tarpeidensa perusteella.

Suosituksen kohdentuminen: Maa- ja metsätalousministeriö edistää muutosta tulevan EU:n markkinajärjestelyasetukseen valmistelussa.

Yhdenmukaiset toimenpidekategoriat ja tuotealakohtainen sisältö

Nykyistä hedelmä- ja vihannesalan toimintaohjelmamallia ei sellaisenaan voi siirtää uusille tuotealoille. Toimintaohjelmien yleiset toimenpidekategoriat voisivat olla yhteisiä, kun taas niiden sisältö määräytyisi alan tarpeiden mukaan. Esimerkiksi peruna-alalla korostuisivat varastointi ja pakkaaminen, vilja-alalla kaupallinen toiminta ja markkinoille pääsy sekä naudanliha-alalla laadunhallinta, jäljitettävyyden ja markkinointi.

Suosituksen kohdentuminen: Maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja elinkeinon yhteistyö toimintaohjelmatusen toimenpiteiden valikoiman suunnittelussa.

Kiinteästä tukiprosentista porrastettuun tukitasoon

Toimintaohjelmatuskeen ehdotetaan 50 prosentin ja 30 prosentin tukitasoja yhden tukitason sijasta. Korkeampaa, 50 prosentin tukitasoa voitaisiin käyttää alkuvaiheen tuottajaorganisaatioissa ensimmäisen toimintaohjelman toteuttamiseen tai investointeihin, joiden toteutuminen riippuu olennaisesti tuesta. Toiminnaltaan vakiintuneissa organisaatioissa tai investoinneissa, jotka todennäköisesti toteutuisivat pienemmän tuella, tukitaso voisi olla 30 prosenttia. Tukitason perusteena olisi ennen kaikkea toimenpiteen vaikuttavuus toimintaohjelman tavoitteiden toteutumiseen sekä tuottajaorganisaation kehitysvaihe, ei tuoteala.

Suosituksen kohdentuminen: Maa- ja metsätalousministeriö ottaa ehdotuksen huomioon kansallisen kumppanuusasetusehdotuksen valmistelussa ja vaikuttaa EU-asetuksen valmisteluun porrastetun tukitason mahdollistamiseksi.

Hallinnon yksinkertaistaminen ja yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön lisääminen

Nykyisen toimintaohjelmatusen hakeminen, kustannusten todentaminen, raportointi ja maksatus koetaan raskaiksi. Selvityksen perusteella suositellaan vakioyksikkökustannusten ja kertakorvausten käyttöä silloin, kun kustannustaso voidaan määrittää luotettavasti. Esimerkiksi varasto- ja pakkaustiloissa voitaisiin käyttää neliömetriin perustuvaa vakioyksikkökustannusta. Hallintokustannusten nykyisen kaltainen vuosittainen kertakorvaus tulisi säilyttää, mutta sen laskentaperusteen tulee olla selkeä.

Suosituksen kohdentaminen: maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto valmistelevat sujuvan toimeenpanoprosessin tuen hakemisesta raportointiin, valvontaan ja maksatukseen. Yksinkertaistettujen kustannusmallien valmistelu tulee käynnistää riittävän ajoissa.

Kaupan pidetyn tuotannon arvon laskennan yksinkertaistaminen

Nykyisessä hedelmä ja vihannesalan toimintamallissa kaupan pidetyn tuotannon arvon laskenta ja erityisesti logistiikkakulujen käsittely koetaan työläiksi. Selvityksen perusteella esitetään harkittavaksi mallia, jossa kaupan pidetyn tuotannon arvo määritettäisiin hyväksytyjen tuotteiden arvonlisäverottoman myyntiarvon perusteella ilman sisäisten kuljetus- ja muiden markkinoille saattamiseen liittyvien logistiikkakustannusten vähentämistä. Tavoitteena olisi yksinkertaisempi ja jatkossa eri tuotealoja tasapuolisemmin kohteleva laskenta.

Suosituksen kohdentaminen: Maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto selvittävät ehdotetun laskentamallin toteuttamisedellytykset ja kansallisen liikumavaran.

7 Lähteet

Arovuori, K. 2025. Tuottajat omistavat maitoketjun – maitosektori Suomessa. PTT raportteja 302. Pellervon taloustutkimus PTT. <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/2025/06/PTTTrap302.pdf>

Euroopan unioni. 2017. Komission delegoitu asetus (EU) 2017/891. Euroopan unionin virallinen lehti. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0891>

Euroopan komissio. 2024. Commission Notice – Guidelines on the use of simplified cost options within the funds covered by Regulation (EU) 2021/1060 (Common Provisions Regulation). C/2024/7467, Official Journal of the European Union, 20.12.2024.

Euroopan komissio. 2025. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1308/2013 muuttamisesta kouluhedelmä-, kouluvihannes- ja koulumaitojärjestelmän, sektorikohtaisten interventtioiden, valkuaiskasvialan perustamisen sekä eräiden muiden markkinajärjestelyä koskevien säännösten osalta. COM(2025) 553 final, 2025/0237(COD), 16.7.2025.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2115. Yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmia koskeva asetus. EUVL L 435, 6.12.2021

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1308/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 922/72, (ETY) N:o 234/79, (EY) N:o 1037/2001 ja (EY) N:o 1234/2007 kumoamisesta. EUVL L 347, 20.12.2013.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2026. Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiot – Hyvin hoidettuna maaperä on otollista kilpailukyvyille. Erityiskertomus 22/2026. Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-22/SR-2026-22_FI.pdf

Jansik, C., Jaakkonen, A-K, Suojala-Ahlfors, T., Mattila, T. & Niemi, J. 2025, Puutarhatilojen tuottavuus on korkea – puutarhasektorin toimialakuvaus. Luonnonvarakeskus. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025060662179>

Jansik, C., Aalto-Setälä, J., Forsman-Hugg, S., Heimonen, R., Markkanen, J. & Niemi, J. 2022. Tuottajaorganisaatioista neuvotteluvoimaa maatalousyrittäjille. Policy Brief 4/2022. Luonnonvarakeskus.

Karikallio, H., Valtiala, J. & Niemi, J. 2025. Elintarvikkeiden hintasiirtymät ja hintajoustot. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 81/2025: 63 s. Luonnonvarakeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-419-121-0>

Latvala, T. & Niemi, J. 2024 (toim.) 2024. Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2024. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2024. Luonnonvarakeskus. Saatavilla: <https://jukuri.luke.fi/items/4577900c-105a-4fc7-8ad8-a2acf4caabff>

Latvala, T. & Niemi, J. 2025 (toim.) 2025. Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2025. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 43/2025. Luonnonvarakeskus. Saatavilla: <https://jukuri.luke.fi/items/e9998633-4826-4fb1-b82f-e4e81a5d4de6>

Luonnonvarakeskus. 2026. Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2026. Lihamarkkinat 2026. Luonnonvaratieto. <https://www.luke.fi/fi/luonnonvaratieto/tiedetta-ja-tietoa/maa-ja-elintarviketalouden-suhdannekatsaus/lihamarkkinat-2026>

Luonnonvarakeskus/Tilastotietokanta. 2026. Taimitarha- ja leikkokukkaviljely avomaalla. Tilastotietokanta. https://statdb.luke.fi/PxWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE__maa__puutar/0900_puutar.px/table/tableViewLayout2/

Luonnonvarakeskus/Tilastot. 2026 Satoarvio, tilanne 21.9.2026. <https://www.luke.fi/fi/tilastot/satotilasto/satoarvio-2026-tilanne-219>

Luonnonvarakeskus/Taloustohtori. 2026. Tuotantohaarat. <https://taloustohtori.luke.fi/maatalouden-rakennekehitys/aikasarja/tuotantohaarat>

Tuloksellisuuskertomus 2025. Annual Performance Report - CAP-plan 2023-2027 for Finland. Vuosittainen tuloksellisuuskertomus - Suomen CAP-suunnitelma 2023–2027. Saatavilla: https://maaseutu.fi/wp-content/uploads/2026/09/Tuloksellisuuskertomus-2025_hyvaksyty-15062026.pdf

Tuohimetsä, S., Hartikainen, M., Laamanen, J., Nukari, A., Laine, A., Huusela, E., Rastas, M., Tenhola-Roininen, T. & Pihlava J.-M. 2025. Viljellään suomalaista humalaa: Kasvinsuojelua, sadon laatuarviointia ja uusia lajikkeita. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 59/2025. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 112 s.

Yli-Liipola, M. 2025. Elintarvikeketjun vertikaaliset hintasiirtymät. PTT raportteja 306. Pellervon taloustutkimus PTT. Saatavilla <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/2025/11/PTTTrap306.pdf>

Yli-Liipola, M., Kinnunen, P., Forsman-Hugg, S. & Kujala, P. 2025. Viljaketjun hajanaisuus vaikeuttaa lisäarvon kasvattamista – viljasektori Suomessa. PTT raportteja 301. <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/2025/06/PTTTrap301.pdf>

Liite 1. Selvitystä varten haastatellut asiantuntijatahot ja tuotealojen edustajat.

Asiantuntijat

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK

MTK-Pohjois-Savo

ProAgria Etelä-Pohjanmaa

ProAgria Länsi-Suomi

Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC

Suomen Mehiläishoitajien Liitto

Tuottajaorganisaatiot/Tuotealat

Andelslaget Närpes Grönsaker

Arctic Hopyard

Finnish Beef Company Oy

Kieku Oy

Närpes Grönsaker

Osuuskunta Lännen Vihannes

Pohjoisen Perunan Viljelijät Oy

Potwell Oy

Suomen Vilja-Aitta Oy

Suomen Lammasosuuskunta

Suomen tärkkelysperunantuottajat osuuskunta

Vihannes-Laitila Oy

ViljaTavastia Osuuskunta

Liite 2. Toimintaohjelman sisältö ja esimerkkejä toimenpiteistä.

Toimenpide- kategoriat	Hedelmä- ja vihanne	Humala	Valkuaiskasvi, kuivatut palkokasvit	Vilja	Peruna	Naudanliha
Investoinnit aineelliseen/aineettomaan omaisuuteen	Pakkauskoneet, robotiikka, automatisointi, pesulinjakapasiteetti, ERP, kylmiöt, kuorimot	Korjuu- ja kuivauslaitteiden hankinta, varastointi, pelletöintilaitteet	Korjuu- ja kuivauslaitteiden hankinta, varastointi	Yhteiskoneostot	Pakkauskoneet, robotiikka, automatisointi	Investoinnit tuotannon tehostamiseksi, kustannusten alentamiseksi ja tuotavuuden parantamiseksi
Tuotteiden yhteinen varastointi	Varastointitilat ja niiden automatiikka	Varastointitilat ja niiden automatiikka	Varastointitilat ja niiden automatiikka	Varastointitilat ja niiden automatiikka	Varastointitilat ja niiden automatiikka	Varastointitilat ja niiden automatiikka
Tutkimus, innovointi ja kokeelliset tuotantomenetelmät	Ekologiset pakkaukset, höyrykuorinnan testaus, makututkimukset, kasvukunto, lajikekehitys	Lajikekehitys, tuotekehitys, tutkimus- ja koetuantanto	Lajikekehitys, tuotekehitys, tutkimus- ja koetuantanto	Lajikekehitys, tuotekehitys, tutkimus- ja koetuantanto	Ekologiset pakkaukset, tuotekehitys, lajikekehitys, tutkimus- ja koetuantanto	Tuotekehitys, tutkimus- ja koetuantanto
Neuvontapalvelut	Viljelykonsultit, tekninen apu, IPM-neuvonta, työturvallisuus	Viljelyneuvonta, tuotekehitys, kansainvälistyminen	Viljelyneuvonta, tuotekehitys, kansainvälistyminen	Viljelyneuvonta, tuotekehitys, kansainvälistyminen	Viljelyneuvonta, tuotekehitys, kansainvälistyminen, työturvallisuus	Tuotantoneuvonta, markkinointi- ja myynti, tuotekehitys
Koulutus ja tiedotus	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen	Opintokäynnit, viljelijätaapaamiset, parhaat käytännöt, kansainvälistyminen, liiketoimintaosaaminen
Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen	Luonnonmukainen tai integroitu tuotanto ja niiden kehittäminen
Myynninedistäminen ja markkinointi	PR, markkinointi, pakkauksen kehittäminen, markkinatrendien seuranta	PR, markkinointi, myynninedistäminen, viennin edistäminen, markkinatrendien seuranta	PR, markkinointi, pakkauksen kehittäminen, markkinatrendien seuranta	PR, Markkinointi, vienninedistäminen, markkinatrendien seuranta	PR, Markkinointi, myynninedistäminen, tuotetestaukset, markkinatrendien seuranta	PR, markkinointi, vienninedistäminen, markkinatrendien seuranta

EU:n ja kansalliset laatujärjestelmät	Laatujärjestelmien toimenpano	Laatujärjestelmien toimenpano	Laatujärjestelmien toimenpano	Laatujärjestelmien toimenpano	Laatujärjestelmien toimenpano	Laatujärjestelmien toimenpano
Jäljitettävyyss- ja sertifiointijärjestelmät	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut	Järjestelmien alkuinvestoinnit, vuosimaksut ja auditoinnit, digitaaliset jäljitettävyyssratkaisut
Ilmastotoimet - yhteiset - tilakohtaiset	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus, jäähdytyspuhaltimien ohjaus ja muut TO:n hallinnoimat yhteiset toimet	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus	Energiansäästö ja uusiutuva energia, esim. aurinkopaneelit ja energiatehokkuus; sääsuojaukset, LED-valaistus
Ympäristötoimet - yhteiset - tilakohtaiset	Kastelulaiteinvestoinnit, biologinen kasvinsuojelu, IPM, vesivarat, tuholaisten hallinta, bioturvallisuus, maaperän suojeleminen, kierrätys ja jätehuollon yhteinen koordinaatio	Kastelulaiteinvestoinnit, biologinen kasvinsuojelu, IPM, vesivarat, tuholaisten hallinta, bioturvallisuus, maaperän suojeleminen, kierrätys ja jätehuollon yhteinen koordinaatio	Kastelulaiteinvestoinnit, biologinen kasvinsuojelu, IPM, vesivarat, tuholaisten hallinta, bioturvallisuus, maaperän suojeleminen, kierrätys ja jätehuollon yhteinen koordinaatio	Kastelulaiteinvestoinnit, biologinen kasvinsuojelu, IPM, vesivarat, tuholaisten hallinta, bioturvallisuus, maaperän suojeleminen, kierrätys ja jätehuollon yhteinen koordinaatio	Kastelulaiteinvestoinnit, biologinen kasvinsuojelu, IPM, vesivarat, tuholaisten hallinta, bioturvallisuus, maaperän suojeleminen, kierrätys ja jätehuollon yhteinen koordinaatio	Tarkoituksenmukaiset päästövähennystoimet
Laboratoriolaiteinvestoinnit ja -testit sekä analyysipalvelut	Analyttiset laitteet ja laboratorioinfrastruktuuri, tuote- ja tuotantotilojen näytteet, jäämäanalyysit	Analyttiset laitteet ja laboratorioinfrastruktuuri, tuotennäytteet	Analyttiset laitteet ja laboratorioinfrastruktuuri, tuote- ja tuotantotilojen näytteet, jäämäanalyysit	Analyttiset laitteet ja laboratorioinfrastruktuuri, tuotennäytteet	Analyttiset laitteet ja laboratorioinfrastruktuuri, tuote- ja tuotantotilojen näytteet, jäämäanalyysit	Tuote- ja tuotantotilojen näytteet, jäämäanalyysit