MTT RAPORTTI 130

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous

Jyrki Niemi, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässi ja Heini Toikkanen

MTT

MTT RAPORTTI 130

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous

Jyrki Niemi, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässi ja Heini Toikkanen

ISBN 978-952-487-511-0 (painettu julkaisu)
ISBN 978-952-487-512-7 (verkkojulkaisu)
ISSN 1798-6419
URN: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-512-7
www-osoite: http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti130.pdf
Copyright: MTT
Kirjoittajat: Jyrki Niemi, Petri Liesivaara, Heikki Lehtonen, Ellen Huan-Niemi, Lauri Kettunen, Pellervo Kässi ja Heini Toikkanen
Julkaisija ja kustantaja: MTT, 31600 Jokioinen
Julkaisuvuosi: 2014
Kannen kuva: Csaba Jansik
Painopaikka: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014–2020 ja Suomen maatalous

Niemi, Jyrki, Liesivaara, Petri, Lehtonen, Heikki, Huan-Niemi, Ellen, Kettunen, Lauri, Kässi, Pellervo ja Toikkanen, Heini
MTT, Taloustutkimus, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, etunimi.sukunimi@mtt.fi

Tiivistelmä

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta, sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2020 saakka päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2013. Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti saivat viimein sovitettua yhteen kantansa kaksi vuotta kestäneiden ja loppua kohti yhä intensiivisemmiksi käyneiden neuvottelujen jälkeen. Syntynyt sopimus luo perustan vuonna 2015 alkavalle EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle. Se merkitsee tukien jakamista aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken sekä tiukempien ympäristönormien asettamista tukien ehdoksi eli niin sanottua viherryttämistä. Suomen maatalouden kannalta uudistuksen keskeisiä asioita olivat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso, tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuus, epäsuotuisten alueiden määrittely ja maataloustukien viherryttämisen ehdot.

Maatalouden EU-tukien kokonaistasossa ei ole tulevalla kehyskaudella 2014–2020 tapahtumassa Suomen osalta merkittäviä muutoksia nykykauteen verrattuna. Eurooppa-neuvoston helmikuussa 2013 tekemä rahoituskehysratkaisu merkitsee, että maatalouden EU-tuen kokonaismäärä laskee Suomessa vuoden 2011 hinnoin laskettuna hieman yli 3 % ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna. Koska tuotantoon sidottujen tukien tasossa, epäsuotuisten alueiden määrittelyssä sekä viherryttämisessä otettiin huomioon Suomen pohjoiset olosuhteet, uudistuksesta ei seuraa erityisen dramaattisia muutoksia Suomen maatalousmarkkinoille ja -tuotannolle. MTT:n tekemät vaikutusanalyysit osoittavat maataloustuotteiden tuotannon pysyvän Suomessa keskimäärin nykyisellä tasolla vuoteen 2020, mikäli maataloustuotteiden hintakehitys vastaa vähintään tuotantopanosten hintakehitystä ja maatalouden kansallinen tukijärjestelmä säilyy ennallaan.

Tukien keskeinen rooli maatalouden tuotantovolyymien ylläpitäjänä säilyy tulevinakin vuosina. Tukien reaalinen arvo kuitenkin vähenee, joten tulotason säilyttämiseksi aiempaa suurempi osa maatalouden liikevaihdosta on saatava tuotteista markkinoilta. Markkinat ohjaavat siten enenevässä määrin sitä, mitä maatalouden tuotannolle, tuloille ja kannattavuudelle tapahtuu. Maataloustuotemarkkinoilla puolestaan eletään nykyisin nopeiden muutosten aikaa. Suuret hintavaihtelut ovat tulleet osaksi markkinoiden jokapäiväistä toimintaa. Tämän myötä maatalousyritysten markkinariskit ovat kasvaneet sekä tuotteiden myynneissä että tuotantopanosten hankinnoissa. Markkina- ja hintariskien kasvaessa niiden hallintaan on panostettava maataloudessa nykyistä selvästi enemmän. Uudistus antaakin jäsenvaltioille oikeuden kehittää vakuutusjärjestelmiä ja tulojen vakautusvälineitä EU:n osarahoituksella. Uudistukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan tuottajien kaupallista edunvalvontaa, jotta tuottajien neuvotteluvoima voisi kasvaa suhteessa ketjun loppupään toimijoihin.

Maatalouden rakennekehityksen nopeuteen EU:n maatalouspolitiikan muutoksilla arvioidaan olevan hyvin vähän vaikutusta. Rakennekehityksen odotetaan jatkuvan tulevina vuosina nopeana yksikkökokojen edelleen kasvaessa ja tilalukumäärän pienentyessä. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin kolmen prosentin vauhtia ja kotieläintaloudessa tätäkin nopeammin, lähes seitsemän prosentin vuosivauhtia. Kotieläintilojen määrän ennustetaankin laskevan vuoteen 2020 mennessä alle 10 000 tilaan, kun vuonna 2005 kotieläintiloja oli vielä yli 33 000. Tuotannon kilpailukyvyn kehittäminen ja tulotason ylläpitäminen edellyttävät nykyisen kaltaista, rivakkaa rakennekehitystä ja yksikkökoon kasvua.

Avainsanat:
EU, yhteinen maatalouspolitiikka, Suomi, maatalous

EU's Common Agricultural Policy during 2014–2020 and Finnish agriculture

Niemi, Jyrki, Liesivaara, Petri, Lehtonen, Heikki, Huan-Niemi, Ellen, Kettunen, Lauri, Kässi, Pellervo and Toikkanen, Heini
MTT Economic Research, Latokartanonkaari 9, FI-00790 Helsinki, firstname.lastname@mtt.fi

Abstract

A political agreement on the direction and contents of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) that will affect the operating conditions of Finnish agriculture and food industry in the coming years was reached on June 26, 2013. The European Commission, the EU Council of Ministers and the European Parliament could finally harmonize their views after two years of negotiations, getting more and more intensive towards the end. The agreement reached will provide a basis for the EU's Common Agricultural Policy to be adopted in 2015. It means more equal distribution of support between various Member States and setting stricter environmental requirements as condition for provision of support, in other words 'greening' practices. From the perspective of Finnish agriculture, the key aspects of the CAP reform included the overall level of EU-financed support, the possibility to pay production-based support, the definition of less-favoured areas, and the greening requirements for agricultural support.

No major changes in the overall level of EU support for Finnish agriculture are to be expected during the framework period 2014–2020 as compared to the present period. The financial framework agreed by the EU Council of Ministers in February 2013 means that, at the price level of 2011, the total amount of EU support for agriculture will fall in Finland by slightly over 3% as compared to programming period 2007–2013. Since Finland's northern circumstances were taken into account in the level of production-based support, the definition of less-favoured areas and the greening practices, the reform will not cause any dramatic changes in the Finnish agricultural market or production. The impact analyses conducted by MTT Agrifood Research Finland show that the production of agricultural products will, on the average, remain at the current level until 2020, if the price development of agricultural products corresponds with at least the price development of production inputs, and if the national support system for agriculture remains unchanged.

The key role of subsidies in the maintenance of production volumes in the Finnish agricultural sector will remain unchanged in the coming years. However, the real value of subsidies will fall, which means that, in order to maintain the same income level, a larger share of the agricultural revenue must come from products sold in the market. In other words, the markets will increasingly control what will happen to the production, income and profitability in the agricultural sector. The agricultural product market, on the other hand, is undergoing a period of rapid changes. Major price fluctuations have become a part of the everyday functioning of the markets. Consequently, the market risks of agricultural enterprises have grown both in sale of products and acquisition of production inputs. As the market and price risks increase, additional investments must be made in managing them in the agri-food sector. Therefore the reform gives the Member States the right to develop insurance systems and instruments for income stability with EU co-funding. The reform also includes measures aimed at improving the supervision of the commercial interests of producers, so that the negotiation power of producers could increase in proportion to the actors at the other end of the production chain.

The impacts of the EU agricultural policy reform on the speed of structural development in Finnish agriculture are estimated to be quite minor. The rate of structural development is expected to remain rapid in the coming years as the unit sizes keep on increasing and the number of farms decreasing. Since 1995, the number of farms has been falling at an average annual rate of three per cent, and in the livestock sector even higher rate of almost seven per cent a year. The number of livestock farms is therefore expected to fall below 10,000 farms by 2020, when still in 2005 the number of livestock farms was more than 33,000. To boost competitiveness and enhance productivity, the kind of quite rapid structural development that is currently taking place, and increase in farm sizes are necessary.

Keywords:
EU, Common Agricultural Policy, Finland, agriculture

Alkusanat

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP), sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2020 saakka päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2013. Käsillä olevassa julkaisussa tehdään selkoa tehdyn politiikkauudistuspäätöksen taustoista ja käydystä keskustelusta sekä kuvataan EU:n alkavalla ohjelmakaudella 2014–2020 harjoitettavan maatalouspolitiikan sisältöä. Lisäksi tarkastellaan minkälaisia muutoksia, haasteita ja mahdollisuuksia yhteisen maatalouspolitiikan uudistus aiheuttaa Suomen maa- ja elintarviketaloudelle.

Tutkimus on rahoitettu Maa- ja metsätalousministeriön maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) tutkimusvaroista. MTT kiittää rahoittajaa sekä tutkimusta edistäneitä tahoja.

Helsingissä joulukuussa 2013.

Tekijät

Sisällysluettelo

1 Johdanto ... 7
2 EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys ... 8
2.1 Edelliset reformit ... 8
2.2 Keskustelu uudistuksesta ... 9
2.3 Euroopan unionin maatalouspolitiikka vuosina 2015–2020 ... 10
2.4 Euroopan unionin budjetti ohjelmakaudelle 2014–2020 ... 11
3 Maatalouspolitiikka Suomessa vuosina 2014–2020 ... 14
3.1 Maatalouden rahoitus Suomessa 2014–2020 ... 15
3.2 Maatalouden suorat tuet ... 16
3.3 Maaseudun kehittämistuet ... 16
3.3.1 Luonnonhaittakorvaus (LFA) ... 17
3.3.2 Ympäristötuki ... 17
3.4 Kansallinen tuki ... 18
3.4.1 Pohjoinen tuki ... 18
3.4.2 Etelä-Suomen kansallinen tuki ... 19
3.4.3 Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa ... 19
4 Uudistuksen erityiskysymykset Suomelle ... 20
4.1 Viherryttäminen ... 20
4.1.1 Viherryttämisen toimenpiteet ... 20
4.2 Viherryttämistoimenpiteiden vaikutukset Suomessa ... 21
4.3 Tuotantoon sidotut tuet ... 24
4.3.1 Tuotantopalkkioiden taloudellinen merkitys nautakarjatiloilla ... 24
4.3.2 Karitsan laatupalkkion vaikutus lampoloiden talouteen ... 26
4.3.3 Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden taloudellinen merkitys ... 27
4.4 Sokerikiintiöt ... 28
5 Maataloustuotannon kehitysnäkymät Suomessa ... 29
5.1 Tutkimusmenetelmät ja oletukset ... 29
5.2 Tuotantoennusteet ... 33
5.2.1 Peltokasvituotanto ... 33
5.2.2 Maidontuotanto ... 35
5.2.3 Naudanlihantuotanto ... 37
5.2.4 Sianlihantuotanto ... 38
5.2.5 Siipikarjatalous ... 39
5.2.6 Maatalouden rakennemuutos ja yrittäjätulo ... 42
6 Johtopäätökset ... 44
Lähteet ... 46
Liitteet ... 49

1 Johdanto

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP), sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2020 saakka päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen 26. kesäkuuta 2013. Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti saivat viimein sovitettua yhteen kantansa kaksi vuotta kestäneiden ja loppua kohti yhä intensiivisemmiksi käyneiden neuvottelujen jälkeen. Euroopan parlamentti hyväksyi sopimuksen muodollisesti 24. syyskuuta 2013.

Poliittisen tason päätöksentekoprosessi oli tällä kertaa erityisen kiinnostava, sillä sopimus valmisteltiin täysin uudessa toimielinrakenteessa. Kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun Euroopan parlamentti otettiin mukaan päätöksentekoon ja se pääsi päättämään lopputuloksesta lähtökohdiltaan tasavertaisesta asemasta. Aikaisemmin EU:n neuvosto unionin varsinaisena päättävänä elimenä on tehnyt päätökset komission esitysten pohjalta. Parlamentin uudet valtuudet vaativatkin komissiota ja neuvostoa ottamaan huomioon sen, että myös parlamentin on hyväksyttävä päätökset. Tämän uuden yhteispäätösmenettelyn ja vuosien 2010–2011 pitkän sidosryhmien kuulemisprosessin vuoksi sopimuksen aikaansaaminen viivästyi alun perin suunnitellusta, eikä uutta YMP:tä saada käyttöön vielä 1. tammikuuta 2014. Vuonna 2014 jatketaankin pääosin nykyisten maatalouspolitiikan toimenpiteiden soveltamista.

Neuvottelujen tuloksena syntynyt sopimus luo perustan vuonna 2015 alkavalle uudelle EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle, joka merkitsee suorien tukien ”viherryttämistä” sekä tukien jakamista aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken. Perustavanlaatuista uudistusta odottaneista tahoista saavutettu sopimus tuntuu varmasti sangen maltilliselta, koska se säilyttää kaikki nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan keskeiset elementit ja jopa vahvistaa niitä. Se ei ainoastaan pysäytä 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä voimistunutta liberalisaatiokehitystä, vaan joissain suhteissa suorastaan kääntää ”kelloa taaksepäin”. Uudistus nimittäin mahdollistaa jopa jonkinasteisen YMP-tukien uudelleenkytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen.

Voidaan sanoa, että kaikki YMP:n tärkeimmät ominaisuudet säilyvät. Leipävehnän, voin ja rasvattoman maitojauheen interventiojärjestelmä säilytetään enimmäisostomäärineen, mikä toimii siten edelleen yksinkertaisena markkinoiden turvaverkkona. Uudistus antaa jäsenvaltioille lisäksi oikeuden kehittää vakuutusjärjestelmän ja tulojen vakautusvälineen EU:n osarahoituksella, johon kuitenkin liittyy useita enimmäismäärärajoituksia. Uudistukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan tuottajien kaupallista edunvalvontaa ja joilla tuottajaorganisaatioiden asemaa vahvistetaan siten, että tuottajien neuvotteluvoima voisi kasvaa suhteessa ketjun loppupään toimijoihin.

Käsillä olevassa tutkimusraportissa tarkastellaan minkälaisia muutoksia, haasteita ja mahdollisuuksia yhteisen maatalouspolitiikan uudistus aiheuttaa Suomen maa- ja elintarviketaloudelle. Tutkimuksessa tehdään ensinnäkin selkoa tehdyn politiikkauudistuspäätöksen taustoista ja käydystä keskustelusta sekä kuvataan uudella rahoituskaudella 2014–2020 harjoitettavan maatalouspolitiikan sisältöä. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös EU:n maatalouspolitiikan odotettavissa olevaa rahoituskehystä ja Suomen maatalouden rahoitusasemaa. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan miten uudistuksen mukanaan tuomat keskeisimmät muutokset vaikuttavat suomalaiseen maataloustuotantoon. Keskeistä tutkimuksellisesti on arvioida maataloustuotannon ja -tulojen ja tilamäärän kehitysnäkymiä Suomessa vuoteen 2020 saakka.

Tutkimuksessa hyödynnetään analyysimenetelminä taloudellisia malleja kuten dynaamista, rekursiivista ekonometrista mallia AG-MEMOD:ia ja Suomen maataloutta kuvaavaa alueellista sektorimallia DREMFIA:a. Mallit tarjoavat mahdollisuuden maatalousmarkkinoiden, maatalouspolitiikan ja rakennekehityksen välisen vuorovaikutuksen analyyttiselle tarkastelulle.

2 EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys

2.1 Edelliset reformit

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on jo yli 50 vuotta vanha. Sen alkuperäisiä tavoitteita olivat maatalouden tuottavuuden parantaminen, maatalousyrittäjien kohtuullisen elintason varmistaminen, elintarvikemarkkinoiden tasapainottaminen, ruoan saatavuuden turvaaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen varmistaminen. Nämä tavoitteet ovat käytännössä täydentyneet uusilla tavoitteilla, jotka liittyvät erityisesti ympäristöasioihin ja jotka heijastelevat viime vuosikymmenten aikana esiin nousseita yhteiskunnallisia vaatimuksia.

Historiallisesti YMP perustui pitkälti markkinoiden hallintaan. Useimmilla maatalouden sektoreilla oli 1960-luvun alusta 1990-luvulle asti käytössä hallinnollisesti määritellyt hinnat, ja EU:n viranomaiset joutuivat ostamaan ylijäämätuotannon. Hallinnollisten hintojen nostot ja nopean teknisen kehityksen myötä tapahtunut tuotantokustannusten lasku johtivat siihen, että ylituotannon hallinnasta tuli keskeinen ongelma 1980-luvulla. EU tuki liikatuotannon vientiä ulkomaille, mistä puolestaan muodostui merkittävä kustannus talousarvioon. Lisäksi tästä aiheutui maailmanmarkkinoiden vääristymiä, mikä synnytti kansainvälisiä kiistoja. EU-viennin kanssa kilpailevat maat syyttivät unionia markkinoiden valtaamisesta vientituen avulla.

Harjoitetun interventiojärjestelmän ongelmat tulivat räikeällä tavalla esille, kun sika- ja siipikarjasektori syötti eläimiä ulkomailta tuoduilla halvoilla viljankorvikkeilla samaan aikaan, kun EU:n veronmaksajat joutuivat ostamaan kotimaista vehnää ja ohraa sekä tukemaan niiden vientiä, kun niitä ei enää kulutettu omassa maassa (Bureau 2012). Lopulta budjettiongelmat kasvoivat niin kriittisiin mittoihin, että Euroopan komissio sai neuvoston hyväksymään radikaalin uudistuksen vuonna 1992.

Interventiohintojen laskeminen vuonna 1993 oli ensimmäinen askel pitkässä uudistussarjassa, joka johti interventiojärjestelmän asteittaiseen purkuun ja vientitukien poistamiseen. Vuoden 1999 reformissa jatkettiin maataloustuotteiden interventiohintojen alentamista kohti maailmanmarkkinahintoja. Maatalousyrittäjille hinnanalennukset kompensoitiin suorilla tuilla, minkä seurauksena eläin- ja pintaalaperusteisten tukien asema muodostui maatalouspolitiikassa erittäin keskeiseksi.

Vuonna 2003 sovitussa politiikkauudistuksessa pääosa EU:n peltokasvi- ja kotieläintuista päätettiin puolestaan siirtää tuotannosta irrotettuun tilatukijärjestelmään. Vuoden 2008 maatalouspolitiikkauudistus, jota myös terveystarkastukseksi kutsutaan, oli jatkoa edellisille uudistuksille ja linjaukselle lisätä EU:n maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Se laajensi tuotannosta irrotettujen tukien määrää ja purki entisestään tuotantorajoitteita. Nämä 2000-luvun alussa tehdyt uudistukset poistivatkin jokseenkin kaikki sidokset maatalousyrittäjille maksettujen suorien könttäsummatukien ja tuotannon väliltä.

Interventiojärjestelmä on nykyisin olemassa ainoastaan leipävehnälle ja meijerituotteille. Hyväksyttävät määrät ovat tiukasti rajoitettuja ja hinnat niin matalia, että järjestelmää ei ole leipävehnän osalta edes käytetty lähes kymmeneen vuoteen. Lukuun ottamatta tullitariffeja (jotka ovat edelleen korkeita naudanlihan, maitotuotteiden ja sokerin osalta) koko EU:n maatilojen tukipolitiikka perustuu suoriin tukiin, jotka on irrotettu tuotannosta ja joihin liittyy täydentäviä ehtoja, ts. ympäristövaatimusten kunnioittaminen, eläinten hyvinvointi ja työturvallisuus.

1990-luvulla komissio alkoi ajaa myös ”maaseudun kehittämispolitiikkaa”. Sitä kutsutaan usein YMP:n toiseksi pilariksi, ja se perustuu ajatukselle, että maatalous tuottaa palveluita, yleishyödyllisiä asioita ja ulkoisvaikutuksia, joita on aihetta tukea. Niihin osoitettu talousarvio kattaa monenlaisia toimenpiteitä. Länsi-Euroopassa kyseessä ovat enimmäkseen maatalouden ympäristötoimenpiteet sekä laajamittaisen maatalouden tukeminen luonnostaan hankalilla alueilla (esim. vuoristoiset ja pohjoiset alueet). Uusissa jäsenvaltioissa vastaavasta talousarviosta rahoitetaan myös maatalouden ”nykyaikaistamista” (Bureau 2012).

Yleisesti ottaen ympäristöasioista on nykyisin tullut aiempaa keskeisempi YMP:n painopistealue, vaikka eri maiden välillä onkin suuria eroja. YMP:n kakkospilarin kehittämispolitiikalle on luonteenomaista se,

että jäsenvaltiot ovat toimenpiteiden osarahoittajia ja haluavat tarjota kannustimen paikallisesti hoidettuun valvontaan ja tarkkailuun. Tuotantoa ja tuloja tukevan ykköspilarin toimenpiteet EU sen sijaan rahoittaa kokonaan. Kakkospilarin toimenpiteiden hallinto on myös monimutkaisempaa ensimmäiseen pilariin verrattuna ja vaati usean vuoden aikajänteisiä hankkeita, tarkastuksia ja valvontaa, mistä aiheutuu suuria hallinnollisia kuluja. Tämä on ongelma erityisesti niille jäsenvaltioille, joissa on edelleen paljon erittäin pieniä tiloja (Bureau 2012).

Kahden viime vuosikymmenen aikana tehtyjen YMP-uudistusten tuloksena maatalousyrittäjille maksettavat suorat tuet muodostavat nykyisin leijonanosan EU:n maatalous- ja maaseudun kehittämispolitiikan menoista. EU:n vuoden 2013 talousarviossa suorien tukien osuus on 40,9 miljardia euroa, mikä on lähes 70 prosenttia kaikista YMP:n kuluista. YMP:n suorat tuet ovat itse asiassa suurin yksittäinen kuluerä koko Euroopan unionin talousarviossa, ja vievät yli neljäsosan (tarkalleen 27,8 %) koko unionin vuoden 2013 talousarviosta.

Suorat tuet ovat toisin sanoen muodostuneet YMP:n keskeiseksi elementiksi. Niiden keskeinen asema – ei ainoastaan taloudellisessa, vaan myös poliittisessa mielessä – on ilmeinen, kun seurasi suorien tukien tulevaisuudesta käydyn keskustelun kiihkeyttä uudistusprosessin aikana. Euroopan unionin yleisestä vuosien 2014–2020 talousarviosta käytävää kiistelyä värittivät vahvasti ja monin tavoin näkemykset siitä, millaisia vaikutuksia tulevilla maatalousyrittäjien suoriin tukiin osoitetuilla rahoilla olisi tai tulisi olla.

2.2 Keskustelu uudistuksesta

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan viimeisimmälle uudistukselle alkusysäyksen antoi Euroopan komission tiedonanto vuoden 2010 syksyllä (EC 2010). Tiedonanto listasi yhteisen maatalouspolitiikan tämän hetken ja tulevat tavoitteet, tulevaisuuden haasteet sekä uuden maatalouspolitiikan instrumentit. Lisäksi tiedonanto sisälsi kolme vaihtoehtoista politiikkaskenaariota. Tiedonanto loi pohjan alustavalle keskustelulle yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta.

Euroopan komission tiedonannon jälkeen EU:n toimielimien, valtioiden, EU:n kansalaisten ja erilaisten etujärjestöjen välinen keskustelu maatalouspolitiikan tulevaisuudesta alkoi. Eri toimijoiden näkemykset EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta erosivat Suomessa toisistaan huomattavasti. Maataloustukien tarpeellisuutta ei Suomessa kuitenkaan kyseenalaistettu. Suomessa kannatetaan laajasti vahvaa maatalouspolitiikkaa, jonka avulla suojataan kotimaista tuotantoa ja markkinoita (Liesivaara ym. 2011). Mielipiteet eroavatkin lähinnä tukien painopisteen suuntaamisessa. Yhteistä kannanotoille on vaatimus tukiin liittyvän byrokratian vähentämisestä. Yhtään konkreettista ehdotusta byrokratian vähentämiseksi ei prosessin aikana kuitenkaan esitetty.

Euroopan parlamentilla oli ensimmäistä kertaa merkittävä rooli maatalouspolitiikan uudistuksessa. Niin sanottu yhteispäätösmenettely antaa Lissabonin sopimuksen myötä parlamentilla jäsenmaiden hallituksia edustavan Euroopan neuvoston kanssa yhtäläisen oikeuden päättää EU:n lainsäädännöstä. Parlamentti ottikin aktiivisen roolin uudistuksessa. Toinen uudistukseen merkittävästi vaikuttanut tekijä oli EU:n budjetti. Euroopan epävakaasta taloustilanteesta johtuen jäsenmaiden enemmistö oli haluton paisuttamaan budjetin kokoa edellisten ohjelmakausien tapaan. Rahoituskauden 2014–2020 budjetissa maataloustuet joustivat muiden rahoituskohteiden hyväksi. Läheisesti budjettiin liittyy rahanjako jäsenmaiden kesken. Tuen jakautumisen tasoittaminen uusien (vuonna 2004 ja sen jälkeen EU:hun liittyneiden valtioiden) ja vanhojen jäsenmaiden välillä on ollut yksi reformin tavoitteista. Perinteisesti uusissa jäsenmaissa peltohehtaarille maksettavat tuet ovat olleet alempia kuin vanhoissa jäsenmaissa. Vanhat jäsenmaat ovat kuitenkin olleet EU:n budjetin nettomaksajia, kun taas uudet jäsenmaat ovat saaneet EU-budjetista enemmän kuin ovat sinne maksaneet.

Konkreettisia viitteitä tulevista politiikan muutoksista saatiin kesällä 2011, kun komissio julkisti esityksen EU:n budjetista vuosille 2014–2020. Jäsenmaiden välistä tukien jakoa esitettiin tasoitettavan maltillisesti. Myös suurimpien yksittäisten tuensaajien tukia esitettiin leikattavan. Uuteen lainsäädäntöön tähtäävä prosessi sai alkunsa, kun Euroopan komissio julkisti lokakuussa 2011 lakiehdotuksensa yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiseksi. Esitys suorien tukien asetukseksi (EC 2011a) sisälsi uutena elementtinä niin sanotun viherryttämisen. Viherryttäminen laajentaa nykyisin viljelijöiltä tukien saamiseksi vaadittavia täydentäviä ehtoja. Lisäksi EU:n komissio ehdotti YMP:n ensimmäisen pilarin suoriin tukiin muutok-

sia tuotantoon sidotun tuen määrän sekä nuorten viljelijöiden tukemisen osalta. Ehdotus sisälsi myös uuden elementin kaikkein pienimpien tilojen tukemiseksi.

Asetusehdotus maaseudun kehittämisestä (EC 2011b) eli yhteisen maatalouspolitiikan toisen pilarin tuista sisälsi uutena elementtinä jäsenvaltioille vapaaehtoisten satovakuutusten tukemisen ja erityisen tulojentasausvälineen tilojen vuosien välisen tulovirran tasaamiseksi. Kolmas maatalouspolitiikkaan keskeisesti vaikuttava asetusehdotus maatalouden markkinajärjestelyistä ei sisältänyt mainintaa sokerikiintiöistä (EC 2011c). Euroopan komissio siis esitti sokerikiintiöistä luopumista maitokiintiöjärjestelmän kanssa samaan aikaan vuonna 2015. Lainsäädäntöesitys sisälsi myös neljännen, niin sanotun horisontaaliasetuksen, joka koskee maatalouspolitiikan rahoitusta ja valvontaa. Tähän asetukseen EU:n komissio ei ehdottanut suuria muutoksia.

Euroopan parlamentin osallistuminen ensimmäistä kertaa EU:n maatalouspolitiikan uudistukseen ja jäsenmaiden kykenemättömyys päästä sopuun EU:n budjetista seuraavalle rahoituskaudelle pitkitti uudistusprosessia. Vuoden 2012 aikana kävi selväksi, ettei uutta politiikkaa ollut mahdollista saada toimeen kaikissa jäsenmaissa vuodesta 2014 lähtien. Siksi uuden maatalouspolitiikan aloituspäivää siirrettiin vuodella eteenpäin. Käytännössä maatalouspolitiikassa vuonna 2014 sovelletaan kauden 2007–2013 lainsäädäntöä. Euroopan parlamentin ja neuvoston lainsäädäntötyön kankeus on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että parlamentin jäsenet tekivät neljään aikaisemmin mainittuun EU:n komission lainsäädäntöehdotukseen yhteensä 6 646 muutosehdotusta.

2.3 Euroopan unionin maatalouspolitiikka vuosina 2015–2020

Euroopan parlamentti ja jäsenmaita edustava neuvosto pääsivät sopuun EU:n maatalouspolitiikan päälinjoista vuosille 2015–2020 vuoden 2013 kesäkuun lopussa. EU:n maatalouspolitiikka jakautuu tulevaisuudessakin kahteen pilariin: suoriin tukiin ja maaseudun kehittämiseen. Osana suoria tukia uutena elementtinä otetaan käyttöön niin sanottu viherryttäminen. Viherryttäminen laajentaa maatalouspolitiikassa jo käytössä olevia täydentäviä ehtoja. Viherryttämisessä 30 % jäsenmaiden suorista tuista jaetaan kolmen viherryttämistoimenpiteen kautta. Viherryttämistä käsitellään tarkemmin tämän raportin luvussa 4.1.

Toinen erityisesti ennen uudistusta paljon keskustelua herättänyt muutos maatalouden suorissa tuissa on tukien jaon tasaaminen jäsenmaiden kesken. EU:n komission ehdotus ennen reformia oli, että jäsenmaissa joissa suorien tukien määrä yhdelle viljelyhehtaarille laskettuna on alle 90 % EU:n keskiarvosta, tukia nostetaan kolmasosalla nykytason ja 90 % rajan erotuksesta. Euroopan neuvosto hyväksyi komission ehdotuksen sillä erotuksella, että kaikki maat saavat uudistuksen jälkeen vähintään 196 euroa hehtaarilta. Käytännössä tämä muutos koskee Baltian maita. Euroopan parlamentti on ehdottanut monimutkaisempaa järjestelmää, joka ei kuitenkaan muuttaisi rahan jakoa merkittävästi. Lopullinen päätös tukien tasaamisesta jäsenmaiden kesken tehtiin syksyllä 2013. Tukia tasataan viljelijöiden kesken myös jäsenmaiden sisällä. Vuodesta 2015 eteenpäin kaikissa jäsenmaissa siirrytään jäsenmaiden sisällä kohti tukitasoja, jotka ovat samansuuruisia koko maassa tai tietyllä alueella. Nykyisin hehtaarikohtaiset tukitasot ovat voineet vaihdella joissakin jäsenmaissa merkittävästi samallakin alueella sijaitsevien yksittäisen tilojen väillä.

Uudistukseen sisältyvä ja läheisesti EU:n budjettiin liittyvä tukien tilakohtainen yläraja ratkaistaan vuoden 2013 syksyllä. Ehdotuksen mukaan suoria tukia leikattaisiin portaittain yli 150 000 euroa saavilta tiloilta. Uudistus on aiheuttanut vastustusta maissa, joissa tilakoko, ja näin ollen tilaa kohden maksettavat suorat tuet, ovat suuria. Pienten perheviljelmien maille, kuten Suomelle, suorien tukien leikkaamisella ei ole juuri merkitystä.

Edellisissä YMP:n uudistuskierroksissa painopiste on ollut suorien tukien irrottaminen tuotannosta. Vuoden 2014 uudistus keskeyttää tämän prosessin ja voidaan sanoa, että uudistus ottaa askeleen kohti vanhaa järjestelmää. Vuodesta 2015 lähtien jäsenmailla on mahdollisuus maksaa tuotantoon sidottua tukea 10 %, ja jopa tämän rajan yli, suorien tukien kokonaismäärästä. Aikaisemmin raja oli asetettu 5 %:iin.

Maaseudun kehittäminen EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa pitää sisällään ympäristöohjelmat, ohjelmat maaseudun kehittämiseksi, luonnonhaittakorvauksen sekä vuodesta 2015 eteenpäin jäsenmaille vapaaehtoisen tulojentasausjärjestelmän. Lisäksi maaseudun kehittäminen sisältää jäsenmaille mahdollisuuden tukea satovahinkovakuutusten vakuutusmaksuja. Maaseudun kehittäminen rahoitetaan EU budjetin lisäksi jäsenmaiden kansallisesta budjetista. Ympäristötukiohjelmien osalta muutoksia aiheuttaa suorissa

tuissa käyttöön otettava viherryttäminen. EU:n lainsäädäntö kieltää kaksoisrahoittamisen, joten uudistuksessa on listattu toimenpiteitä, joista ei voida maksaa tulevaisuudessa ympäristötukea, sillä niiden katsotaan vastaavan viherryttämisen toimenpiteitä. Maaseudun kehittämisohjelmien painopisteisiin ei tule merkittäviä muutoksia ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna.

Euroopan parlamentin ja neuvoston kompromissin tuloksena sokerikiintiöistä luovutaan vuonna 2017. Ennen uudistusta päätetyn maitokiintiöjärjestelmän lakkauttamisen sekä sokerikiintiöistä luopumisen johdosta, ja viljelijöiden neuvotteluaseman parantamiseksi elintarvikeketjussa, viljelijöiden tuottajaorganisaatioiden asemaa vahvistetaan uudistuksessa. Käytännössä viljelijöiden muodostamille tuottajaorganisaatioille annetaan huojennuksia kilpailulainsäädännöstä. Osana YMP:n ensimmäistä pilaria 400 miljoonan euron kriisirahasto varataan markkinatoimenpiteitä, kuten interventiota, varastointitukea ja vientitukea varten. Rahasto auttaa EU:ta reagoimaan nopeammin maataloustuotantoa uhkaaviin kriiseihin. Kriisirahaston rahoittaminen suorista tuista kuitenkin pakottaa jäsenmaat harkitsemaan tarkkaan varojen käyttöä, sillä markkinatoimenpiteisiin käytettävät varat pienentävät automaattisesti kaikkien jäsenmaiden suoria tukia.

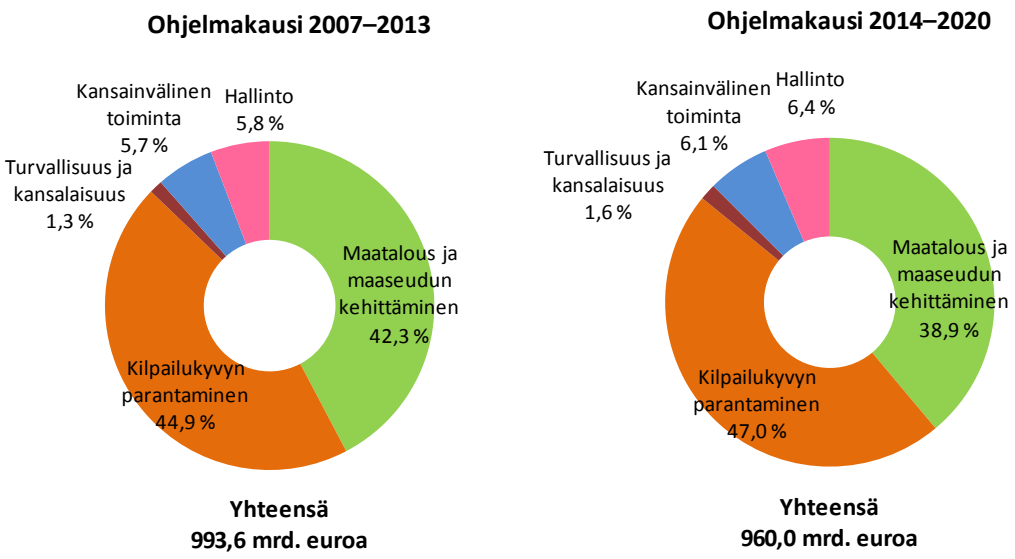
2.4 Euroopan unionin budjetti ohjelmakaudelle 2014–2020

EU:n budjetti vaikuttaa ratkaisevasti maatalouspolitiikan toteutukseen. Euroopan heikko taloustilanne heijastui seuraavan rahoituskauden budjettineuvotteluihin ja EU:n budjetti vuosina 2014–2020 on noin 3 % pienempi kuin vuosina 2007–2013. Tämä on ensimmäinen kerta EU:n historiassa, kun ohjelmakauden budjetti pienenee edeltävään ohjelmakauteen verrattuna. Maatalouteen käytettäviä varoja leikataan yhteensä yli 10 % (Taulukko 1, Kuvio 1). Maatalouden rahoitus on ainut osa tulevan ohjelmakauden budjetista, johon kohdistuu leikkauksia. Näin ollen myös sen osuus EU:n kokonaisbudjetista pienenee ollen vuonna 2020 enää noin neljännes kokonaisbudjetista.

Taulukko 1. EU:n budjetti (mrd €) ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 vuoden 2011 hinnoin (Little ym. 2013, s. 34).

Sidotut määrärahat	Ohjelmakausi 2007–2013 (EU-27)	Ohjelmakausi 2014–2020 (EU-28)	Muutos mrd €	Muutos %
1. Älykäs ja osallistava kasvu	446,3	450,8	4,5	1
2. Kestävä kasvu: luonnonvarat	420,7	373,2	-47,5	-11,3
josta markkinoihin liittyviä maksuja ja suoria tukia	336,7	277,9	-58,8	-17,5
3. Turvallisuus ja kansalaisuus	12,4	15,7	3,3	26,8
4. Globaali Eurooppa	56,8	58,7	1,9	3,3
5. Hallinto	56,5	61,6	5,1	9,1
6. Korvaukset	0,9	0,027	-0,9	-97,1
Sidotut määrärahat yhteensä	993,6	960	-33,6	-3,4

Maatalouden rahoitus pienenee ohjelmakauden aikana portaittain niin, että vuonna 2020 käytettävissä oleva rahan määrä on noin 15 % pienempi kuin vuonna 2013 (Taulukko 2). Ensimmäisen pilariin eli markkinatoimenpiteisiin ja suoriin tukiin varattuja määrärahoja on vuonna 2020 noin 13 % vähemmän kuin vuonna 2013. Samalla ajanjaksolla maaseudun kehittämiseen eli EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toiseen pilariin sidotut määrärahat alenevat noin 18 %.



Kuvio 1. EU:n budjetin vertailu ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 (mrd. euroa) vuoden 2011 hinnoin)

Maatalouden osalta uudella ohjelmakaudella yhtenä tavoitteena on ollut suorien tukien tasoittaminen jäsenmaiden kesken. Vanhoissa jäsenmaissa viljelyhehtaarille maksettavien tukien määrä on pääsääntöisesti korkeammalla tasolla kuin uusissa jäsenmaissa. Budjettileikkausten ja poliittisen kompromissin seurauksena suorien tukien määrä kasvaa uusista jäsenmaista ainoastaan Baltian maissa eli Virossa, Latviassa ja Liettuassa. Suomen rahoitusasema edelliseen rahoituskauteen verrattuna ei reformin myötä merkittävästi muuttunut (Taulukko 3). Suomen saamien suorien tukien kokonaismäärä alenee noin 3 % ja maaseudun kehittämisvarojen 4 % edellisestä rahoituskaudesta. Näin ollen maatalouden EU-tuen kokonaismäärä laskee Suomessa hieman yli 3 % edellisestä rahoituskaudesta.

Taulukko 2. EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan käytettävä rahamäärä (mrd. €) vuonna 2013 ja vuosina 2014–2020 vuoden 2011 hinnoin (Little ym. 2013, s. 39).

Sidotut määrärahat	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Ensimmäinen pilari (markkinatoimenpiteet ja suorat tuet)	43180	41585	40989	40421	39837	39079	38335	37605
Toinen pilari (maaseudun kehittäminen)	13890	12865	12613	12366	12124	11887	11654	11426
Maatalous yhteensä	59633	55883	55060	54261	53448	52466	51503	50558

Taulukko 3. EU:n suoriin tukiin ja maaseudun kehittämiseen sidottujen varojen määrä (milj. €) jäsenmaissa ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 vuoden 2011 hinnoin (Little ym. 2013, s. 44–45).

	I-pilarin suorat tuet			II-pilarin maaseudun kehittämistuet		
	2007–2013	2014–2020	Muutos-%	2007–2013	2014–2020	Muutos-%
	milj. €	milj. €		milj. €	milj. €	
Alankomaat	5167	4783	-7,4 %	602	540	-10,4 %
Belgia	3539	3287	-7,1 %	496	490	-1,2 %
Espanja	32472	31725	-2,3 %	8162	7368	-9,7 %
Irlanti	7810	7552	-3,3 %	2548	1946	-23,6 %
Iso-Britannia	22705	22148	-2,5 %	2426	2293	-5,5 %
Italia	25681	24003	-6,5 %	9139	9267	1,4 %
Itävalta	4452	4313	-3,1 %	4118	3498	-15,0 %
Kreikka	14703	13866	-5,7 %	3963	3729	-5,9 %
Luxemburg	216	209	-3,2 %	97	89	-7,8 %
Portugali	3897	3940	1,1 %	4141	3606	-12,9 %
Ranska	49830	47736	-4,2%	7705	8805	14,3 %
Ruotsi	4463	4337	-2,8 %	1968	1551	-21,2 %
Saksa	33419	31782	-4,9 %	9117	7304	-19,9 %
Suomi	3354	3258	-2,9 %	2204	2115	-4,0 %
Tanska	5999	5642	-6,0 %	586	559	-4,5 %
EU-15	**217707**	**208581**	**-4,2 %**	**57270**	**53161**	**-7,2 %**
Bulgaria	4652	4547	-2,3 %	2687	2079	-22,6 %
Kroatia		1014	-		2066	-
Kypros	333	314	-5,7 %	169	118	-30,3 %
Latvia	911	1372	50,6 %	1076	861	-20,0 %
Liettua	2363	2744	16,1 %	1803	1434	-20,5 %
Malta	34	31	-8,8 %	79	88	10,7 %
Puola	18932	18739	-1,0 %	13691	9724	-29,0 %
Romania	10132	10393	2,6 %	8204	7124	-13,2 %
Slovakia	2399	2382	-0,7 %	2038	1680	-17,6 %
Slovenia	897	856	-4,6 %	938	744	-20,7 %
Tšekki	5617	5427	-3,4 %	2915	1929	-33,8 %
Unkari	8169	7901	-3,3 %	3938	3071	-22,0 %
Viro	629	826	31,3 %	737	645	-12,5 %
EU-12	**55068**	**55532**	**0,8 %**	**38275**	**29497**	**-22,9 %**
EU-27	**272775**	**264113**	**-3,2 %**	**95545**	**82657**	**-13,5 %**
EU-28		265127			84724	

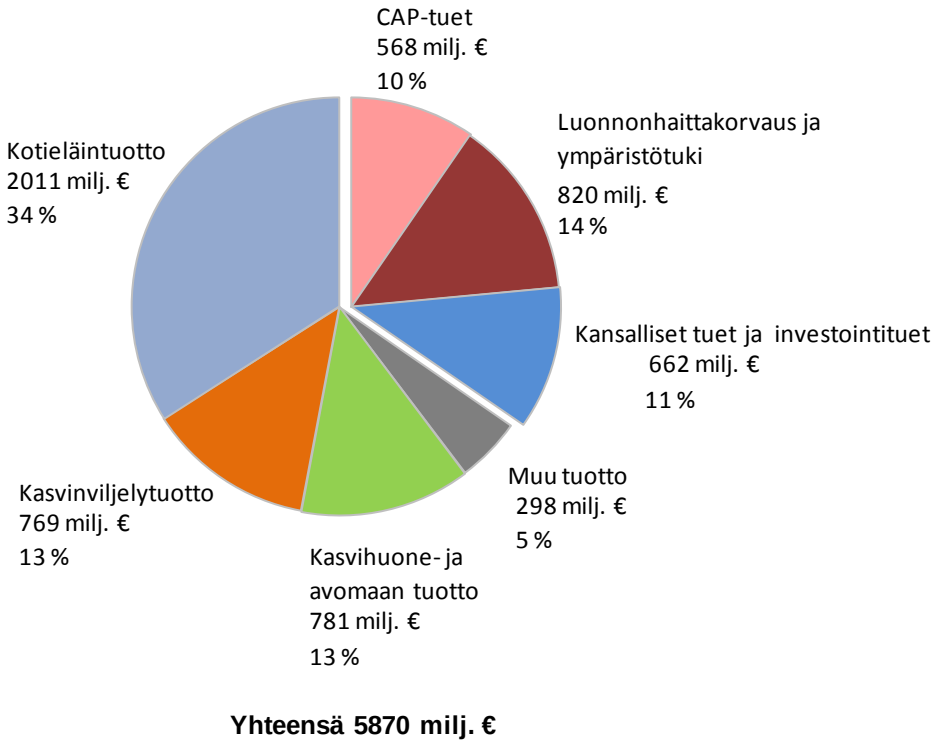
3 Maatalouspolitiikka Suomessa vuosina 2014–2020

Suomen maatalouden kannalta maatalouspolitiikkauudistuksen keskeisiä asioita ovat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso, maatalouspolitiikan eri pilarien rahoitusosuudet, tukien viherryttämisen ehdot sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen oikeutus vuoden 2013 jälkeen.

Maatalouteen kohdistuvalla tuella sekä sen luonteella ja määrällä on ollut Suomessa koko EU-jäsenyyden ajan erittäin keskeinen rooli maatalouden kilpailuedellytysten turvaamisessa maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Samalla tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on Suomessa suurempi kuin muissa EU-maissa (Niemi ja Ahlstedt 2013). Vuonna 2012 maataloustukien kokonaismäärä oli noin 2 mrd. euroa, mikä vastasi 34 % maatalouden kokonaisliikevaihdosta (Kuvio 2).

Yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot muodostavat Suomen maatalouspolitiikan perustan. EU-tukien osuus on ollut viime vuosina noin 70 % maatalouden saamasta kokonaistuesta. Näitä tukimuotoja ovat unionin kokonaan rahoittamat I pilarin CAP-tulotuet sekä unionin osaksi rahoittamat II pilarin tuet, joista rahallisesti merkittävimmät ovat luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Näitä tukia täydennetään Suomessa kansallisista varoista maksettavalla pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella ja luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla.

Suomen on menestynyt EU-maatalousrahoituksen saannissa varsin hyvin jäsenyyden toteutumisesta lähtien. Suomen liittyessä EU:hun tuotiin painokkaasti esiin Suomen maatalouden poikkeukselliset ilmastoolosuhteet. EU:n taholta tämä tosiasia on tunnustettu niin maamme liittymissopimuksessa kuin EU:n myöhemmissäkin päätöksissä. Ohjelmakaudella 2007–2013 Suomen maatalouden bruttoarvonlisäys koko EU:n maataloustuotannon arvonlisäyksestä oli keskimäärin 0,9 %. Suomi on saanut samaan aikaan 1,6 % EU:n maataloustuesta.



Kuvio 2. Maatalouden kokonaistuoton rakenne Suomessa vuonna 2012 (milj. euroa)

3.1 Maatalouden rahoitus Suomessa 2014–2020

Maatalouden EU-tukien kokonaistasossa ei ole tulevalla kehyskaudella 2014–2020 tapahtumassa Suomen osalta merkittäviä muutoksia nykykauteen verrattuna. Eurooppa-neuvoston 7.–8.2.2013 tekemässä ratkaisussa monivuotisista rahoituskehyksistä maatalouspolitiikan I pilarin mukaiset suorat tuet Suomen osalta laskevat ohjelmakaudella 2014–2020 noin 3 % ja II pilarin maaseudun kehittämistuet noin 4 % edellisestä rahoituskaudesta (Taulukko 4). Näin ollen maatalouden EU-tuen kokonaismäärä laskee Suomessa vuoden 2011 hinnoin laskettuna hieman yli 3 % ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna.

Maatalouden EU-tuet ovat joko EU:n kokonaan rahoittamia tai EU:n ja Suomen yhteisesti rahoittamia. Maatalouspolitiikan I pilarin suorat tuet eli niin sanotut CAP-tulotuet on rahoitettu kokonaisuudessaan EU:n budjetista. II pilarin luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta EU on maksanut keskimäärin noin 28 prosenttia. Loput on maksettu kansallisista varoista. Yli 90 prosenttia EU-tuista on kohdennettu ohjelmakaudella 2007–2013 pinta-alaperusteisesti.

Taulukko 4. EU:n suoriin tukiin ja maaseudun kehittämiseen sidottujen varojen määrä (milj. €) Suomessa ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 vuoden 2011 hinnoin (Little ym. 2013, s. 44–45).

	2007–2013		2014–2020		Muutos-%
	Milj. euroa	%-osuus	Milj. euroa	%-osuus	
Maatalouden suorat tuet	3354	60,3	3258	60,6	-2,9 %
Maaseudun kehittäminen	2204	39,7	2115	39,4	-4,0 %
Yhteensä	5558	100,0	5373	100,0	- 3,3 %

EU-tukien lisäksi suomalaisille maatiloille on maksettu vuosina 2007–2013 kansallista tukea keskimäärin noin 550 milj. euroa vuodessa. Kansallinen tuki on koostunut pohjoisesta tuesta (306–327 milj. euroa), Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (63–94 milj. euroa), luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta (119 milj. euroa) ja eräistä muista kansallisista tukimuodoista (15–23 milj. euroa).

Tukien kohdentamiseksi Suomi on jaettu seitsemään eri tukialueeseen. Koko maassa maksettavia tukia ovat CAP-tuki, ympäristötuki sekä luonnonhaittakorvaus ja sen kansallinen lisäosa. Pohjoista tukea maksetaan C-tukialueella. Tuen porrastusta varten pohjoisen tuen alue on jaettu viiteen osaan. Tukialueilla A ja B on maksettu Etelä-Suomen kansallista tukea eli ns. 141-tukea., jonka kausi päättyi vuoden 2013 lopussa. Uusi yhteisölainsäädäntöön perustuva oikeusperusta Etelä-Suomen kansallisen maataloustuen jatkolle on kuitenkin hyväksytty EU:n toimielimissä ja sitä sovelletaan vuoden 2014 alusta lähtien (MMM 2013).

Taulukko 5. EU:n kokonaan rahoittamat ja osarahoittamat maataloustuet Suomessa 2007–2013, milj. euroa (käyvin hinnoin).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012e	2013arvio
CAP-tulotuki	551	557	552	545	541	539	539
Luonnonhaittakorvaus	421	421	420	419	423	422	423
EU:n osuus	*118*	*118*	*118*	*117*	*118*	*118*	*118*
Kansallinen osuus	*303*	*303*	*302*	*302*	*304*	*304*	*304*
Ympäristötuki*	315	330	351	358	372	363	364
EU:n osuus	*88*	*92*	*98*	*101*	*107*	*107*	*107*
Kansallinen osuus	*227*	*238*	*253*	*257*	*265*	*256*	*257*
Yhteensä	**1 287**	**1 308**	**1 323**	**1 322**	**1 335**	**1 324**	**1 326**
EU:n osuus yhteensä	***757***	***767***	***768***	***763***	***766***	***764***	***764***
Kansallinen osuus yhteensä	***530***	***541***	***555***	***559***	***569***	***560***	***561***

*Ympäristötukeen on sisällytetty myös eläinten hyvinvointiin ja ei-tuotannollisiin investointeihin liittyvät tuet.

3.2 Maatalouden suorat tuet

Suomen maatalous sai yhteisen maatalouspolitiikan I pilarin mukaista EU:n kokonaan rahoittamaa suoraa tukea rakennerahastokaudella 2007–2013 vuosittain keskimäärin vajaat 420 milj. euroa (vuoden 2011 hinnoin laskettuna). Ohjelmakaudella 2014–2020 suoran tuen määrä laskee vajaat 3 % edellisestä rahoituskaudesta.

EU:n maksama I pilarin suora tuki eli ns. CAP-tuki jakautuu karkeasti kahteen pääkomponenttiin: tuotannosta irrotettuun tilatukeen ja tuotantosidonnaiseen osaan. Pääosa CAP-tuista on maksettu Suomessa EU:n vuonna 2003 hyväksymän tilatukijärjestelmän kautta. Järjestelmä on toteutettu Suomessa yhdistelmämallin pohjalta. Entisistä CAP-tuista on muodostettu tukioikeuksia, jotka muodostuvat alueellisesta tasatukiosasta ja tilakohtaisesta lisäosasta.

Uudistuksen myötä CAP-tukioikeudet muodostetaan uudelleen 2014 tilanteen mukaan. Niissä jäsenmaissa, joissa on jo aiemmin otettu käyttöön alueellinen tukimalli (mm. Suomi), voidaan kuitenkin päättää säilyttää vanhat tukioikeudet.

CAP-tukien tulevaisuuteen liittyy myös kysymys mahdollisuudesta maksaa tuotantosidonnaisia tukia vuoden 2013 jälkeen. Suomi sai EU:n maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa (artikla 68:n myötä) vuonna 2008 luvan maksaa 10 % tuesta tuotantosidonnaisena vuoteen 2013 asti. Tuotantosidonnaisen CAP-tuen merkitys on ollut Suomessa suuri erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa. Tuotantosidonnaista tukea on maksettu emolehmien ja sonnien lisäksi uuhille. Osana tilatukijärjestelmää myös eräille peltokasveille on maksettu tuotantosidonnaista tukea enintään 5,8 milj. euroa vuodessa.

Mahdollisuus tuotantosidonnaisiin tukiin säilyy EU:n maatalouspolitiikassa edelleen. Tehty uudistus mahdollistaa tulevina vuosina jopa tukien uudelleenkytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen. Suomessa tuotantoon sidottujen tukien osuus CAP-tuen kokonaispotista nousee 20 prosenttiin vuonna 2015, josta se alenee 18 prosenttiin rahoituskauden 2014–2020 lopulla. Tuotantosidonnaisten tukien merkitystä Suomen maataloudelle tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.2.

CAP-tuen saamisen ehtoihin on sisältynyt täydentävien ehtojen noudattaminen. Ehtojen mukaan pelto on pidettävä hyvässä viljelykunnossa ja lisäksi on huolehdittava tietyistä eläinten hyvinvointiin ja ympäristön tilaan liittyvistä minimivaatimuksista. Maatalouspolitiikkauudistuksen myötä suorien tukien ehtoihin sisällytetään vuodesta 2015 alkaen myös niin sanottuja viherryttämistoimenpiteitä, joilla tarkoitetaan perustason ylittäviä ympäristötoimenpiteitä. Viherryttämiseen varataan 30 % kunkin maan suorien tukien kansallisesta enimmäismäärästä. Tuen saamisen ehtona on, että tilalla on viljeltävä vähintään kahta/kolmea kasvia ja viljelyalasta on jätettävä vähintään 5 % ekologiseksi alaksi. Viherryttämistä ja sen vaikutuksia Suomen maataloudelle tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.1.

3.3 Maaseudun kehittämistuet

Rakennerahastokaudella 2007–2013 Suomi sai yhteisen maatalouspolitiikan II pilarin maaseudun kehittämistukia EU:lta vuosittain keskimäärin 275 milj. euroa (vuoden 2011 hinnoin). Uudella ohjelmakaudella 2014–2020 EU:lta saatavat maaseudun kehittämistuet laskevat noin 4 % edellisestä rahoituskaudesta.

Suomessa maaseudun kehittämistukia on painotettu ohjelmakaudella 2007–2013, kuten myös sitä edeltäneellä kaudella 2000–2016, moniin muihin EU-maihin verrattuna selvästi enemmän. Tämän myötä II pilarin osuus YMP:sta saaduista varoista on Suomessa selkeästi suurempi kuin EU:ssa keskimäärin. Rahallisesti merkittävimmät II pilarin tuet (ympäristötuki ja luonnonhaittakorvaus) maksetaan peltopinta-alaperusteisesti eli valtaosin maatiloille. Ohjelmakaudella 2007–2013 luonnonhaitta- ja ympäristötukeen käytettiin Suomessa yli 80 prosenttia maaseudun kehittämiseen varatuista määrärahoista.

3.3.1 Luonnonhaittakorvaus (LFA)

Luonnonhaittakorvaus eli LFA-tuki on tarkoitettu turvaamaan maaseutuelinkeinojen jatkuvuus näillä alueilla ja säilyttämään samalla maaseutu asuttuna. Suomessa tuki kattaa koko viljellyn peltoalan (2,16 miljoonaa hehtaaria). Luonnonhaittakorvauksen tavoitteena on maataloustuotannon jatkuminen pohjoisesta sijainnista aiheutuvista epäsuotuisista ilmasto-oloista huolimatta, tilalukumäärän hallittu kehittyminen sekä taloudellisesti elinvoimaisten maatilayksiköiden säilyttäminen ja tätä kautta maaseudun työllisyyden ylläpitäminen ja maaseutualueiden taloudellisen kehityksen edistäminen.

Nykyistä luonnonhaittakorvausjärjestelmää on kuitenkin arvosteltu erityisesti siitä, että kriteerit, joilla korvauksiin oikeutetut alueet on määritelty, vaihtelevat suuresti jäsenmaittain, eivät ole läpinäkyviä ja pohjautuvat vanhentuneille tilastotiedoille alueiden taloudellis-sosiaalisesta kehityksestä. Siksi komissio on pyrkinyt löytämään luonnonhaittakorvauksen määrittämiselle sellaiset kriteerit, jotka olisivat yhtenäiset kaikissa jäsenmaissa, perustuisivat luonnonhaitan osoittamiseen ja olisivat johdettavissa ajantasaisesta tietopohjasta.

Maatalouspolitiikkauudistuksen myötä epäsuotuiset alueet (lfa) ovat vastedes luontorajoitteisia (nca, nature constricted area). Koko Suomi on edelleen oikeutettu luonnonhaittakorvaukseen. Tuen enimmäismäärä nousee ns. vuoristoalueella eli Suomessa pohjoisen C-alueella 210 eurosta 450 euroon. Muualla se on 250 euroa hehtaarilta. Aiemmin LFA-tukea on maksettu A-alueella 150 euroa hehtaarilta ja B-tukialueella 200 euroa hehtaarilta.

Vuosina 2007–2013 luonnonhaittakorvausta on maksettu Suomessa keskimäärin 421 milj. euroa vuodessa. Vuodelle 2014 tukea on budjetoitu maksettavaksi 422,7 milj. euroa. Rakennerahastokaudella 2007–2013 EU:n keskimääräinen rahoitusosuus luonnonhaittakorvauksesta oli Suomessa 28 prosenttia. Suomi maksoi loput 72 prosenttia kansallisesta budjetistaan. EU:n rahoitusosuus luonnonhaittakorvauksesta oli tavoite 1 -alueella 50 prosenttia ja muualla Suomessa 25 prosenttia.

3.3.2 Ympäristötuki

Ympäristötuki on osa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa ja kuuluu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toiseen pilariin. Ohjelmakaudella 2015–2020 ympäristötukea nimitetään ympäristökorvaukseksi. Ympäristötuki rahoitetaan suurimmaksi osaksi kansallisin varoin. Vuosina 2007–2013 ympäristötukea on maksettu Suomessa keskimäärin 320 milj. euroa vuodessa. Vuodelle 2014 ympäristötukea on budjetoitu maksettavaksi 368 milj. euroa, josta kansallinen osuus on noin 261 milj. euroa. EU:n rahoitusosuus ympäristötuesta on ollut rakennerahastokaudella 2007–2013 keskimäärin 28 prosenttia.

Ympäristötuen tavoitteena on tuotannon harjoittaminen niin, että ympäristöä kuormitetaan vähemmän, luonnon monimuotoisuuden ja maatalouden kulttuurimaisemat säilytetään sekä maa- ja puutarhatalouden harjoittamisen edellytykset säilyvät hyvinä pitkällä aikavälillä (MMM 2007 115). Ympäristötukiohjelmaan liittyminen on tiloille vapaaehtoista. Ohjelmakaudella 2007–2013 ympäristötukeen on sitoutunut 90 % viljelijöistä ja 95 % peltoalasta. Viljelijän sitouduttua ympäristötuen ehtoihin ympäristötukea on maksettu kaikille ympäristötuessa tukikelpoisille hehtaareille.

Ohjelmakaudella 2007–2013 ympäristötuki on jakautunut perustoimenpiteisiin sekä lisätoimenpiteisiin ja erityistukisopimuksiin. Tukitaso perustoimenpiteistä on ollut kasvinviljelytiloille korkeampi kuin kotieläintiloille. Perustoimenpiteet sisältävät muun muassa lohkokirjanpidon, viljavuustutkimukset sekä luonnonhoitopellot. Lisätoimenpiteitä viljelijä voi valita A- ja B-tukialueella 1–4 kappaletta ja C-alueella 0–2 kappaletta. Puutarhatiloille ei ole asetettu vaatimuksia lisätoimenpiteiden valintaan. Erityistukisopimukset pitävät puolestaan sisällään muun muassa luonnonmukaisen tuotannon tuet.

Ohjelmakaudelle 2015–2020 suunnitteilla olevan ympäristökorvauksen tavoitteissa aikaisempaa suuremmalla painoarvolla mukana on ilmastonmuutoksen hillintä. Merkittävin muutos ympäristötuessa tulee sen rakenteeseen. Nykyisestä kolmiportaisesta perus-, lisä-, ja erityistukitoimenpiteet sisältävästä järjestelmästä siirrytään lohkokohtaisiin toimenpiteisiin. Sen lisäksi, että maksettavat korvaukset hehtaaria kohden muuttuvat, lohkokohtaisista toimenpiteistä korvauksia maksetaan vain toteutettavalle alalle. Kiristykset fosforin käyttörajoissa sekä lantafosforin hyväksikäyttöprosentin nosto aiheuttavat muutoksia kotieläintilojen lannoituskäytäntöihin.

Uuteen ympäristökorvausohjelmaan sitoutuvan viljelijän on noudatettava ympäristökorvauksen vähimmäisvaatimuksia, jotka ovat likimain samoja edellisen ohjelman perustukitoimenpiteiden kanssa. Lisäksi viljelijän on noudatettava uuteen ohjelmaan määritettyjä tilakohtaisia toimenpiteitä. Näiden lisäksi viljelijä voi valita lohkokohtaisia toimenpiteitä. Lohkokohtaiset toimenpiteet on ryhmitelty kolmeen kokonaisuuteen: ravinteiden kierrätys, valumavesien hallinta sekä monimuotoisuuden ja maiseman edistäminen. Luonnonmukainen tuotanto on erotettu tulevassa ohjelmassa omaksi järjestelmäkseen. Ympäristökorvausjärjestelmän osalta ratkaisematta ovat vielä muun muassa ohjelman kansallinen rahoitus ja EU:n rahoitusosuuden määrä.

3.4 Kansallinen tuki

EU-tukien lisäksi suomalaisille maatiloille maksettiin vuosina 2007–2013 kansallista tukea keskimäärin runsaat 550 milj. euroa vuodessa (Taulukko 6). Kansallinen tuki koostui pohjoisesta tuesta (327–335 milj. euroa), Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (63–93 milj. euroa), luonnonhaittakorvauksen kansallisesta lisäosasta (119 milj. euroa) ja eräistä muista kansallisista tukimuodoista (15–23 milj. euroa).

Taulukko 6. Maatalouden kansallinen tuki Suomessa vuosina 2007–2013, milj. euroa (tuotantovuoteen kohdistuvat tuet käyvin hinnoin).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013arvio
Pohjoinen tuki	328,8	327,4	327,5	335,3	333,5	328,2	306,0
Etelä-Suomen kansallinen tuki	94,0	93,5	89,6	86,2	83,4	74,9	62,9
LFA-tuen kansallinen lisäosa	119,6	119,3	119,3	119,0	119,3	119,3	119,3
Muut kansalliset tuet	29,2	14,5	15,6	45,6	22,4	21,6	22,8
Yhteensä	**571,6**	**554,7**	**552,0**	**586,1**	**560,8**	**544,0**	**511,0**

Kansallisista varoista maksettavat pohjoinen tuki, Etelä-Suomen kansallinen tuki ja luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa sekä eräät muut tukimuodot muodostavat kokonaisuuden, jolla pyritään varmistamaan suomalaisen maatalouden toimintaedellytykset maan eri osissa ja eri tuotantosuunnissa. EU-jäsenyysneuvottelujen yhteydessä sovittiin perusperiaatteista, joita sovelletaan kansallisen tuen tasoa ja alueellista jakoa määritettäessä. Tuen avulla ei saa lisätä tuotantoa eikä tuen määrä saa ylittää liittymistä edeltänyttä kokonaistukitasoa.

3.4.1 Pohjoinen tuki

Suomen liittymissopimus (artikla 142) sisältää oikeuden maksaa kansallista pohjoista tukea 62. leveyspiirin pohjoispuolisille ja siihen rajoittuville alueille eli C-tukialueille. Runsas 1,4 milj. ha eli 55,5 % Suomen viljelykelpoisesta peltoalasta on määritelty tukeen oikeutetuksi alueeksi.

Pohjoinen tuki koostuu maidon tuotantotuesta, kotieläinten lukumäärän perusteella maksettavista tuista ja viljelyalaan perustuvista tuista. Pohjoisen tuen järjestelmä sisältää myös kasvihuonetuotannon tuen ja puutarhatuotteiden, metsämarjojen ja -sienten varastointituen sekä porojen eläinkohtaisen tuen.

Vuonna 2013 pohjoista tukea maksetaan yhteensä noin 306 milj. euroa. Merkittävimmät yksittäiset tukimuodot ovat maidon pohjoinen tuotantotuki (161 milj. €) ja pohjoinen kotieläinyksikkötuki (100 milj. €).

Pohjoisen tuen vaikuttavuutta arvioidaan säännöllisesti viiden vuoden väliajoin. Vuonna 2007 EU:n komissio teetti arvion siitä, ovatko pohjoiselle tuelle asetetut tavoitteet saavutettu ja ovatko järjestelmässä käytettävät keinot edelleen tarkoituksenmukaisia ja perusteltuja. Arviointitulosten perusteella komissio ja Suomi kävivät vuonna 2008 neuvottelut tuen jatkosta ja kehittämistarpeista.

Joulukuussa 2008 saavutetun neuvotteluratkaisun myötä sika- ja siipikarjatalouden tuet irrotettiin tuotannosta vuoden 2009 alussa. Nautakarjatalouden 142-tuet on maksettu edelleen tuotantosidonnaisina tukina. Vuoden 2014 aikana Suomen on määrä käydä komission kanssa neuvottelut tuen jatkosta.

3.4.2 Etelä-Suomen kansallinen tuki

Etelä-Suomen eli AB-tukialueen kansallinen tuki perustuu Suomen liittymissopimuksen artiklaan 141. Artikla on mahdollistanut kansallisen tuen maksamisen liittymisestä aiheutuviin vakaviin vaikeuksiin. Artikla 141 ei kuitenkaan määrittele vakavia vaikeuksia eikä rajaa tuen kestoaikaa. Suomalaiset ovat tulkinneet artiklan tarkoittavan valtuutusta pitkäaikaisen tuen maksuun. EU:n komissio on puolestaan nähnyt sen lähinnä määräaikaisena ratkaisuna.

Suomen on neuvoteltava artiklan 141 perusteella maksettavan tuen käyttämisestä komission kanssa määräajoin. Marraskuussa 2007 saavutetun neuvottelutuloksen perusteella Suomi on myöntänyt vuosina 2008–2013 sekä kansallisia suoria tukia että korotettua investointitukea Etelä-Suomen kotieläintaloudelle ja puutarhatuotannolle.

Märehtijöiden tuet on maksettu tuotantosidonnaisina tukina koko tukikauden 2008–2013 ajan. Sika- ja siipikarjatalouden tuet on sitä vastoin maksettu vuodesta 2009 alkaen tuotannosta irrotettuna tilakohtaisena tukena, joka perustuu tilan vuoden 2007 tuotantomääriin. 141-tukeen liittyvät olennaisena osana myös investointituet ja nuorten viljelijöiden aloitustuet. Suomi on käyttänyt korotettuja investointitukia niillä tuotantosektoreilla, jotka saavat tulotukia artiklan 141:n perusteella (erityisesti maito- ja nautasektorin sekä sika- ja siipikarjatalouden investoinnit).

Vuonna 2013 tuen yhteismäärä oli 62,9 miljoonaa euroa, mikä on noin 28 % vähemmän kuin vuonna 2009 maksettu 87,0 miljoonaa euroa. Tukikauden kahtena viimeisenä vuotena 141-tuen kokonaismäärä aleni voimakkaammin, leikkausten kohdistuessa etenkin sika- ja siipikarjatiloihin. Tuen kokonaismäärä oli 83,4 miljoonaa euroa vuonna 2011 ja 74,9 miljoona euroa vuonna 2012.

Nykyisen 141-tuen kausi päättyi vuoden 2013 lopussa. Tämän takia Suomi toimitti komissiolle lokakuussa 2013 ohjelmaesityksensä Etelä-Suomen kansallisista maatalouden tulotuista ja eräistä rakennetuista vuosille 2014–2020. Esityksessä otettiin huomioon uudistuva EU-maatalouspolitiikka ja Suomelle aiempaa paremmin sopivat EU-tukivälineet. Suomen ja komission välisissä neuvotteluissa päästiin sopimukseen marraskuussa 2011.

Sopimuksen mukaan vuonna 2014 kansallisia tulotukia maksetaan Etelä-Suomessa samalla tukirakenteella ja rahoituksella kuin vuonna 2013. Vuodesta 2015 alkaen Suomi sitä vastoin siirtää merkittävän osan tuotekohtaisista Etelä-Suomen tuista osaksi EU:n kokonaan rahoittamia suoria tukia. Tämän myötä Etelä-Suomen maidon- ja naudanlihatuotantoa, lammas- ja vuohitaloutta sekä tärkkelysperunan ja avomaanvihannesten viljelyä tuetaan jatkossa pääosin EU-tukiin pohjautuvalla järjestelmällä. Etelä-Suomen kansallinen tulotuki vastaavasti alenee tässä yhteydessä noin 62,9 miljoonan euron tasolta noin 29,2 miljoonaan euroon.

Nykymuotoista kansallista tulotukea Etelä-Suomessa maksetaan edelleen sika- ja siipikarjataloudelle ja puutarhatuotannolle. Tukien maksaminen ei kuitenkaan perustu enää liittymissopimuksen artiklaan 141, vaan uuden ohjelmakauden artiklaan 149a eli niin sanottuun Suomi-pykälään. Tämä uusi yhteisölainsäädäntöön perustuva oikeusperusta Etelä-Suomen kansallisen maataloustuen jatkolle hyväksyttiin EU:n toimielimissä syksyllä 2013. Tuen määrä alenee 17,40 miljoonaan euron tasolle vuonna 2020.

3.4.3 Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa

Luonnonhaittakorvauksen kansallista lisäosaa on maksettu koko maassa vuodesta 2005 alkaen. Lisäosasta sovittiin alustavasti Suomen ja komission välisissä 141-neuvotteluissa vuonna 2003. Lisäosan pohjaosaa maksetaan peltoalalle tukialueilla A, B ja C1 enintään 20 €/ha ja alueilla C2–C4 enintään 25 €/ha. Lisäksi kotieläintilojen peltoalalle maksetaan kotieläinkorotusta enintään 80 €/ha. Vuonna 2009 tukea maksettiin noin 95 % hehtaarikohtaisesta maksimimäärästä. EU-osarahoitetun luonnonhaittakorvauksen ja kansallisen lisäosan määrä voi olla yhteensä keskimäärin enintään 250 €/ha.

4 Uudistuksen erityiskysymykset Suomelle

4.1 Viherryttäminen

Yksi EU:n maatalouspolitiikkauudistuksessa eniten keskustelua herättäneistä ja kiistanalaisimmista uusista elementeistä oli komission esitys maatalouspolitiikan niin sanotusta viherryttämisestä eli aikaisempaa tiukempien ympäristönormien asettamisesta tukien ehdoksi. Viherryttämisen taustalla on paine uudistaa maatalouspolitiikkaa kohti mallia, jossa viljelijän saama tuki olisi entistä enemmän kytketty tilan tarjoamiin ympäristöhyötyihin. Näin ollen viherryttäminen täydentää YMP:n keinovalikoimassa jo olevia täydentäviä ehtoja ja maatalouden kansallisia ympäristötukiohjelmia.

Tässä luvussa tarkastellaan viherryttämisen mahdollisia vaikutuksia suomalaisten maatilojen kannalta. Tarkastelu on staattinen eikä tarkastelussa oteta huomioon tilatason sopeutumista viherryttämisen toimenpiteisiin. Tavoitteena on antaa yleiskuva suomalaisten maatilojen pellonkäytöstä ja peltoviljelyn rakenteesta ennen uuden YMP:n käyttöönottoa.

4.1.1 Viherryttämisen toimenpiteet

Viherryttämistoimenpiteiden laajuudesta ja ehdoista on käyty vilkasta keskustelua ensimmäisten lainsäädäntöehdotusten julkistamisen jälkeen. Komission marraskuussa 2011 julkaisemat lainsäädäntöehdotukset pitävät sisällään viherryttämisen osana ykköspilarin suorien tukien asetusta (EC 2011a). Ehdotukset olivat täysin uudenlaisia siinä mielessä, että komissio pyrki määrittelemään ja rahoittamaan ns. pakollisia ’vihreitä’ normeja, joita sovelletaan koko EU:ssa.

Viherryttämisen keinovalikoima sisältää kolme erilaista toimenpidettä: viljelyn monipuolistaminen, ekologinen ala ja pysyvien nurmien säilyttäminen. Viljelyn monipuolistamisessa vaaditaan tiloilta vuodessa vähintään kahden/kolmen kasvin viljelemistä kerralla. Lisäksi tiloille asetetaan vaatimuksia pysyvien nurmien ja niin sanotun ekologisen alan osalta. Luonnonmukaisessa viljelyssä olevat tilat täyttävät automaattisesti viherryttämisen ehdot.

Komissio perusteli viherryttämisen edistämistä ensimmäisen pilarin viherryttämistuen avulla kahdella syyllä. Ensinnäkin on syntynyt tarve maatalouden ympäristötoimenpiteiden yhdenmukaiseen soveltamiseen kaikkialla EU:n viljelymailla. Toiseksi tällä tavoin YMP:n viherryttäminen tulee näkyvämmäksi. Ratkaisuun on saattanut vaikuttaa myös se, että toisen pilarin talousarvion kasvattaminen niin paljon, että maatalouden ympäristötoimenpiteisiin liittyviä alueita voitaisiin kasvattaa merkittävästi, olisi ollut poliittisesti erittäin hankalaa (Matthews 2012).

Viherryttämistoimenpiteiden herättämät reaktiot vaihtelivat suuresti. Jotkin ryhmät ottivat tyytyväisenä vastaan komission suunnitelmat sitoa suorat tuet selkeämmin maatalousyrittäjien toteuttamiin toimenpiteisiin, joilla pyritään saamaan ympäristön kannalta myönteisiä vaikutuksia. Toisaalta komission viherryttämisehdotusta kritisoitiin kunnianhimottomaksi ja konservatiiviseksi uudistukseksi, jonka ympäristöhyödyt suhteessa kustannuksiin ovat vaatimattomia. Toiset ryhmät puolestaan arvostelivat ehdotuksia, koska niitä pidetään hankalina ja kalliina toteuttaa ja niillä saavutettavien ympäristöhyötyjen olevan epäselviä. Tämän lisäksi viherryttämistoimenpiteiden on väitetty heikentävän EU:n kykyä kasvattaa elintarviketuotantoa vastauksena globaaliin ruokavarantojen riittävyyden heikentymiseen. (Matthews 2012; Mahe 2012).

Taulukossa 7 on listattu viherryttämisen vaiheet EU:n komission lainsäädäntöehdotuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston kantojen kautta viherryttämisen lopulliseen muotoon. Euroopan parlamentti ja neuvosto tekivät komission ehdottamiin toimenpiteisiin useita lievennyksiä ja lopulliset, vuonna 2015 voimaan tulevat viherryttämistoimet, on listattu taulukon 7 viimeisessä sarakkeessa. Neuvoston heinäkuussa 2013 tehdyn päätöksen mukaan viherryttämisvaatimuksen voidaan jäsenmaan niin päättäessä kattaa sellaisilla ympäristötukiohjelman toimenpiteillä, jotka tuottavat yhtä suuren tai korkeamman hyödyn ympäristölle tai ilmastolle (ns. viherryttämistoimien vastaavuus).

Taulukko 7. Suorien tukien viherryttämisen vaiheet EU:n komission lainsäädäntöehdotuksista uudistuksen lopullisiin toimenpiteisiin.

	Komission lainsäädäntöehdotus 12.10.2011	Parlamentin kanta viherryttämiseen2013	Neuvoston kanta viherryttämiseen 2013	Lopulliset viherryttämistoimet Suomessa vuodesta 2015 eteenpäin
Viljelyn monipuolistaminen	Tilan alan ollessa yli 3 hehtaaria ja ala ei ole täysin nurmen tuotannossa tai kesannolla, viljelijän tulee viljellä vähintään kolmea kasvia. Yhden kasvin ala ei saa olla alle 5 % tilan viljellystä alasta, eikä eniten viljeltyä kasvia saa olla yli 70 % tilan viljellystä alasta.	Tiloilla, joiden viljelyala on 10-30 hehtaaria, tulee vijellä vähintään kahta kasvia, joista kummankaan pinta-ala ei saa olla yli 80 % kokonais vijelyalasta; tilojen joiden viljelyala on yli 30 hehtaaria tulee viljellä vähintään kolmea kasvia, poislukien tilat jotka sijaitsevat 62. leveyspiirin pohjoispuolella. Eniten viljellyn kasvin pinta-ala ei saa ylittää 75 % viljely alasta ja kaksi kasvia yhteensä ei saa ylittää 95 % viljely alasta.	Viljelyn monipuolistamiseen entistä joustavammat ehdot.	Viljeltävä vähintään kahta kasvia 10-30 ha:n tiloilla, kolmea kasvia yli 30 ha:n tiloilla, jos tila sijaitsee 62. leveyspiirin eteläpuolella. Vaaditaan kahta kasvia yli 10 ha:n tiloilla, jotka sijaitsevat 62. leveyspiirin pohjoispuolella tai sen läheisillä alueilla. Viljelyn monipuolistaminen ei koske tiloja, joilla on yli 75 % nurmea ja/tai kesantoa.
Pysyvät nurmet	Tilan viljelyalasta enintään 5 % tulee olla pysyviä nurmia.	Tilan viljelyalasta enintään 5 % tulee olla pysyviä nurmia tai pysyviä laitumia.	Pysyvien nurmien määrä ehdolliseksi tilan kokonaisalasta.	Pysyvän nurmen säilyttäminen kansallisella tai alueellisella tasolla. Lisäksi tiettyjen ympäristöllisesti herkkien pysyvien nurmien säilyttäminen tilatasolla.
Ekologinen ala	Tilan viljelyalasta vähintään 7 % tulee olla ekologista alaa.	Tiloilla, joiden viljelyala on yli 10 hehtaaria tulee olla uuden politiikan voimaantullessa (2015) vähintään 3 % viljelyalasta ekologista alaa. Vuodesta 2016 eteenpäin osuus nostetaan 5 %:iin.	50 % ekologisen alan vaatimuksesta voidaan täyttää alueellisella tasolla.	Tilan peltoalasta oltava 5 % ekologista alaa. Vaatimus voi nousta 7 %:iin vuonna 2018. Poikkeuksia metsävaltaisille alueille. Viljelyn monipuolistaminen ei koske tiloja, joilla on yli 75 % nurmea, hernekasveja ja/tai kesantoa.
Tilat, jotka täyttävät viherryttämisen ehdot automaattisesti	Luonnonmukaisessa tuotannossa olevat tilat	Luonnonmukaisessa tuotannossa olevat tilat; tilat joiden viljely alasta vähintään 75 % on pysyviä nurmia tai laitumia, mutta joiden (pysyvän nurmen jälkeen) jäljellä oleva viljelyala on alle 50 hehtaaria	Luonnonmukaisessa tuotannossa olevat tilat	Luonnonmukaisessa tuotannossa olevat tilat

4.2 Viherryttämistoimenpiteiden vaikutukset Suomessa

Viherryttämistoimien vaikutuksia Suomessa tarkastellaan vertaamalla Suomen kaikkien tilojen pellonkäyttöä vuonna 2012 kesäkuussa 2013 päätettyihin viherryttämistoimenpiteisiin. Tämä antaa viitteitä siitä, kuinka suurelle osalle tiloista viherryttämistoimilla ei ole suoria vaikutuksia ja kuinka laajasti tilat joutuvat muuttamaan toimiaan peltoviljelyssä viherryttämisen seurauksena. Tarkastelu on tehty tilastojen ja rekisteritietojen perusteella. Tulokset ovatkin riippuvaisia käytettävissä olevista tilastoista ja esimerkiksi valittavan perusvuoden tilanteesta.

Kokonaan viherryttämistoimenpiteistä vapautettujen luonnonmukaisesti viljeleviä maatiloja oli Suomessa vuonna 2012 yhteensä 4 260 kappaletta eli noin 7,2 % kaikista Suomen maatiloista. Samaan aikaan luonnonmukaisesti viljeltävä ala oli yhteensä 197 751 hehtaaria, joka on noin 8,7 % koko Suomen käytössä olevasta maatalousmaasta.

Viljelyn monipuolistaminen

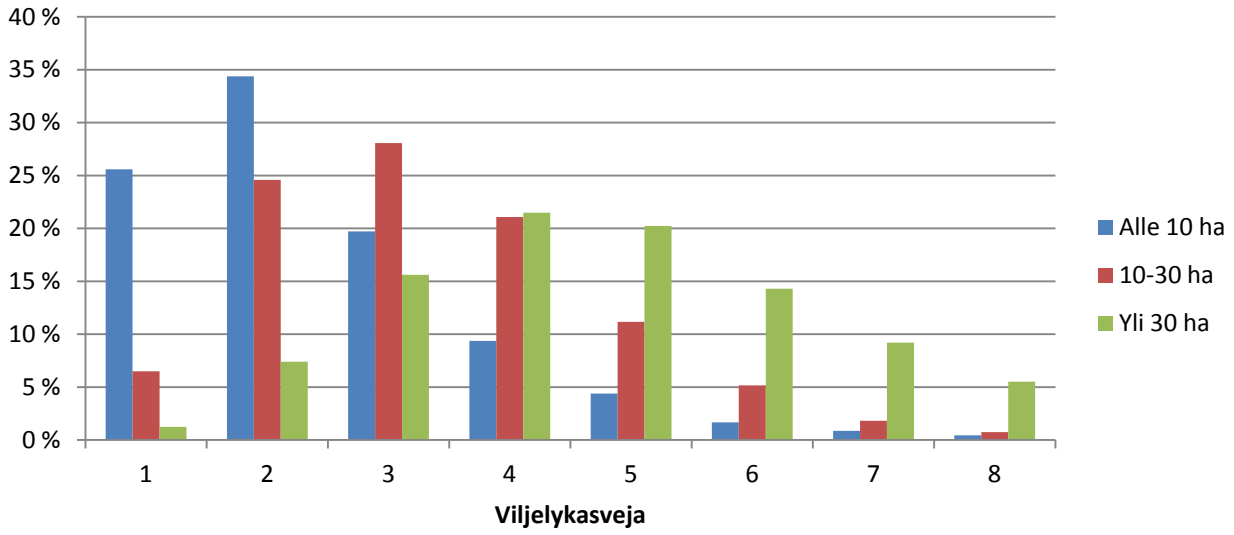
Viherryttämisen viljelyn monipuolistamisessa tiloille on minimivaatimuksia viljelykasvien määrän suhteen. Viljelyn monipuolistamisen vaatimus jakaa tilat kolmeen luokkaan (Taulukko 7). Tilat joilla on viljelyksessä alle 10 hehtaaria peltoa, ovat vapautettu viljelykasvien minimivaatimuksesta. Tiloilla joiden peltoala on 10–30 hehtaaria, viljelykasveja on oltava vähintään kaksi erilaista. Yli 30 peltohehtaarin tiloilla viljelykasveja on oltava kolmea erilaista. Suomessa 62. leveyspiirin läheisyydessä ja sen pohjoispuolella sijaitsevilla kaikilta yli 10 hehtaarin tiloilla vaaditaan poikkeuksellisesti vain kahta kasvia. Suomessa 62. leveyspiiri kulkee suunnilleen Joensuun korkeudella.

Viljelyn monipuolistamisen ehdosta ovat vapautettu ne tilat, joilla on viljelyksessä nurmea ja/tai kesantoa yli 75 % tilan viljelyalasta. Vuonna 2012 tämän ehdon täytti noin 21 % Suomen kaikista maatiloista. Eniten tämän ehdon täyttäviä on nautakarjatiloilla, lammas- ja vuohitiloilla sekä hevostiloilla. Hevostaloudessa noin 78 %:lla tiloista on yli 75 % pinta-alastaan nurmea. Lammas- ja vuohitaloudessa 63 %:lla tiloista nurmea on yli 75 % viljelyalasta. Lypsykarjatiloista noin 35 %:lla on viljelyalastaan yli 75 % nurmea. Muilla nautakarjatiloilla osuus on lypsykarjatiloja hiukan suurempi (Taulukko 8).

Taulukko 8. Tilojen osuus tuotantosuunnan kaikista maatiloista, joilla nurmea on yli 75 % maatilan pinta-alasta.

Tuotantosuunta	Tilojen osuus, joilla nurmea yli 75 % pinta-alasta
Lypsykarjatalous	34,7 %
Lihanautojen kasvatus	38,7 %
Muu nautakarjatalous	47,5 %
Lammas- ja vuohitalous	63,2 %
Hevostalous	77,7 %

Kuviossa 3 on esitetty kokoluokittain maatilojen jakautuminen tilalla viljeltävien kasvien määrän perusteella vuonna 2012. Vuoden 2012 viljelytietojen perusteella suomalaisten maatilojen ei ole vaikeuksia täyttää monipuolistamisen vaatimuksia viljelykasvien määrästä. Alle 10 hehtaarin tiloilla yhtä tai kahta kasvia viljeltiin vuonna 2012 noin kahdella kolmasosalla tiloista. Yli kymmenen, mutta alle 30 hehtaarin tiloilla vähintään kahta kasvia viljeli lähes 94 % maatiloista. Yli 30 hehtaarin tiloilla vähintään kolmea kasvia viljeltiin noin 91 %:lla maatiloista. Kun otetaan huomioon 62. leveyspiirin pohjoispuolella oleville tiloille tehdyt huojennukset vaadittavien viljelykasvien määrässä, viljelyn monipuolistaminen aiheuttaa ongelmia tai muuttaa pellonkäyttöä vain hyvin pienessä osassa maatiloja.

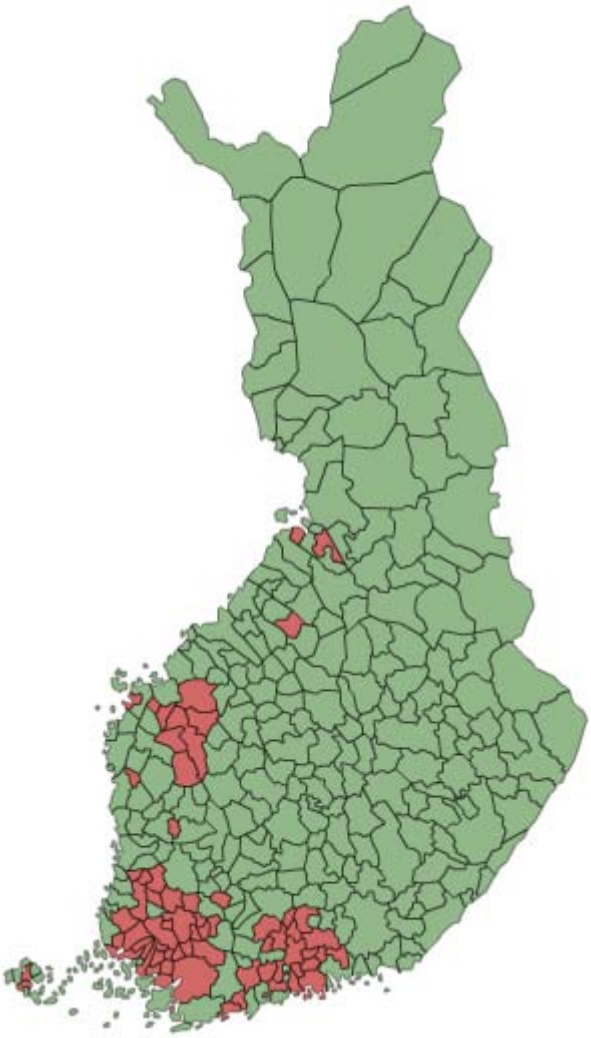


Kuvio 3. Viljelykasveja maatilojen kokoluokan mukaan Suomessa vuonna 2012.

Ekologinen ala

Ekologisen alan vaatimuksessa maatilojen viljelyalasta on oltava tietty määrä ekologista alaa. Uudistuksessa ekologisen alan vaatimus laski EU:n komission alkuperäisestä 7 % ehdotuksesta 5 %:iin. Vuona 2018 vaatimus saattaa nousta 7 %:iin. Ekologiseen alaan voi kuulua muun muassa kesannot, suojakaistat ja suojavyöhykkeet sekä viherlannoitusnurmet ja typensitojakasvit. Jäsenmaa päättää, mitä aloja se hyväksyy ekologiseen alaan. Ekologisen alan ehdoista ovat vapautettu ne tilat, joilla on viljelyksessä nurmea, kesantoa ja/tai hernekasveja yli 75% tilan viljelyalasta.

Suomi onnistui kuitenkin neuvottelemaan itselleen lievennyksen ekologisen alan vaatimukseen. Metsäalan suuri määrä Suomessa voidaan ottaa huomioon uudistuksessa niin, että maatilat, jotka sijaitsevat kunnissa, joissa metsämaata on kolme kertaa enemmän kuin peltomaata, täyttävät automaattisesti ekologisen alan vaatimuksen. Vuonna 2012 noin 73 % Suomen kunnista metsämaata oli kolme kertaa enemmän kuin peltoa (Kuvio 4). Ehdon täyttävissä kunnissa sijaitsee 72 % (42 579 kpl) kaikista Suomen maatiloista. Kunnat, joissa metsämaata on vähemmän kuin kolme kertaa peltomaan määrästä, sijaitsevat Etelä-, Kaakkois- ja Länsi-Suomen maatalousvaltaisilla alueilla.



Kuvio 4. Suomalaiset kunnat (vihreällä), joissa metsämaata on kolme kertaa enemmän kuin peltomaata vuonna 2012 (Metla 2008; Tike).

4.3 Tuotantoon sidotut tuet

CAP-tukien tulevaisuuteen liittyy myös kysymys maksettavan tuen muodosta. Suomi sai EU:n maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa (artikla 68:n myötä) vuonna 2008 luvan maksaa 10 prosenttia tuesta tuotantosidonnaisena vuoteen 2013 asti. Tuotantosidonnaisen CAP-tuen merkitys on ollut Suomessa suuri erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa, koska emolehmäpalkkioiden irrottaminen tuotannosta katkaisisi emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi naudanlihan kokonaistuotannon vähenemistä (Lehtonen 2010).

Mahdollisuus tuotantosidonnaisiin tukiin säilyy EU:n maatalouspolitiikassa edelleen. Uudistus mahdollistaa tulevina vuosina jopa jonkinasteisen tukien uudelleenkytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen. Uudistusesityksen mukaan jatkossa enintään 13 prosenttia tilatuen enimmäismäärästä ja öljykasveille enintään 2 prosenttia voi olla tuotantosidonnaista tukea. Esitetyn 13 prosentin ylittäminenkin on mahdollista, jos Suomi saa siihen erikseen komission suostumuksen.

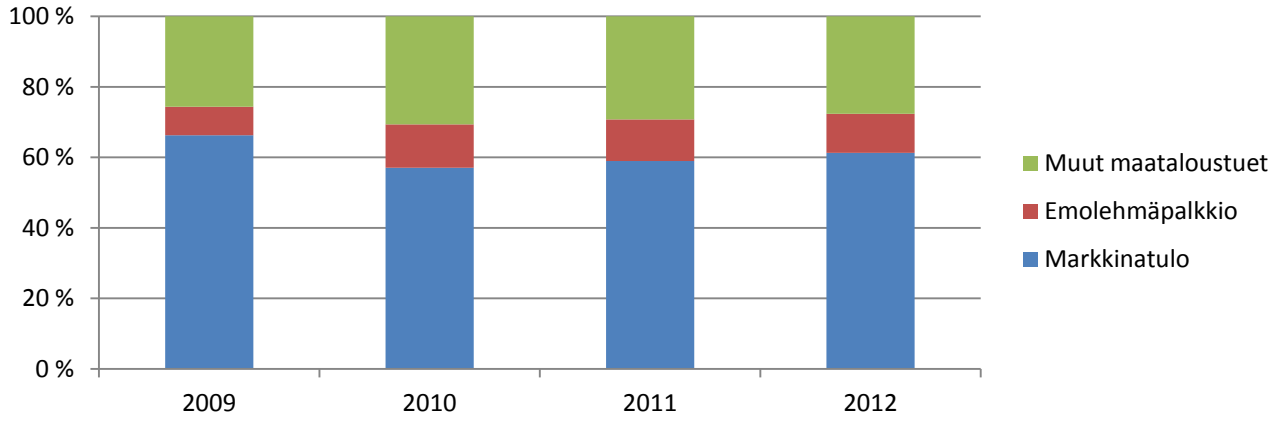
Nykyään tuotantoon sidotun tuen enimmäismäärä on Suomessa siis 10 prosenttia. Yllä olevat prosenttiluvut (13+2) koskevat nimenomaan Suomea. Useimmissa EU-maissa enimmäismäärä on jatkossa 8+2 prosenttia nykyisen 5 prosentin sijasta. Tuotantotukea voi maksaa jatkossa saman tuotelistan mukaan kuin nykyisin. Sika- ja siipikarjataloudelle tuotantosidonnaista tukea ei saa jatkossakaan maksaa.

Suomessa on artiklan 68 puitteissa maksettu ohjelmakaudella 2007–2013 tuotantoon sidottua erityistukea tietyille valkuais- ja öljykasveille, lampaanlihan tuotantoon sekä maidon- ja naudanlihantuotantoon. Erityistukien maksaminen on perusteltu ympäristö- ja laatuperusteella sekä erityishaitalla. Ympäristöperusteen turvin myönnetään valkuais- ja öljykasvipalkkiot, jotka perustellaan muun muassa monimuotoisuuden ylläpitämisellä ja viljelymaan rakenteen parantamisella. Erityishaittaperusteisesti maksetaan puolestaan tuotantoon sidotut nautapalkkiot, joihin kuuluu koko maan emolehmä- ja sonnipalkkio sekä Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkio. Laatuperusteisesti maksetaan karitsan laatupalkkiota.

Tässä luvussa tarkastellaan tuotantosidonnaisten CAP-tukien vaikutusta maatilojen talouteen ohjelmakauden 2007–2013 aikana. Tuotantoon sidottujen CAP-tukien vaikutusta maatilojen talouteen voidaan tarkastella suhteuttamalla tuotantoon sidotut tuet tilojen kokonaistuottoihin sekä katetuottoon. Katetuotto on muuttuvien kustannusten jälkeen yrittäjälle käyttöön jäävä rahamäärä, joka on korvausta sekä työpanokselle että kiinteille kustannuksille. Laskelmat perustuvat ProAgrian mallilaskelmiin vuosilta 2009–2012 (Pro Agria 2013).

4.3.1 Tuotantopalkkioiden taloudellinen merkitys nautakarjatiloilla

Nautakarjataloudelle on myönnetty artiklan 68 puitteissa suoraa tuotantoon sidottua tukea nautapalkkioiden muodossa. Nautapalkkioita voidaan maksaa erityishaittaperusteen perusteella. Erityistuen piiriin kuuluvat koko Suomen kattavat emolehmä- ja sonnipalkkiot sekä Etelä-Suomen (A- ja B-tukialueet) lypsylehmäpalkkio. Liitteessä 1 on esitetty nautojen tuotantopalkkioiden suuruudet vuosina 2009–2012.



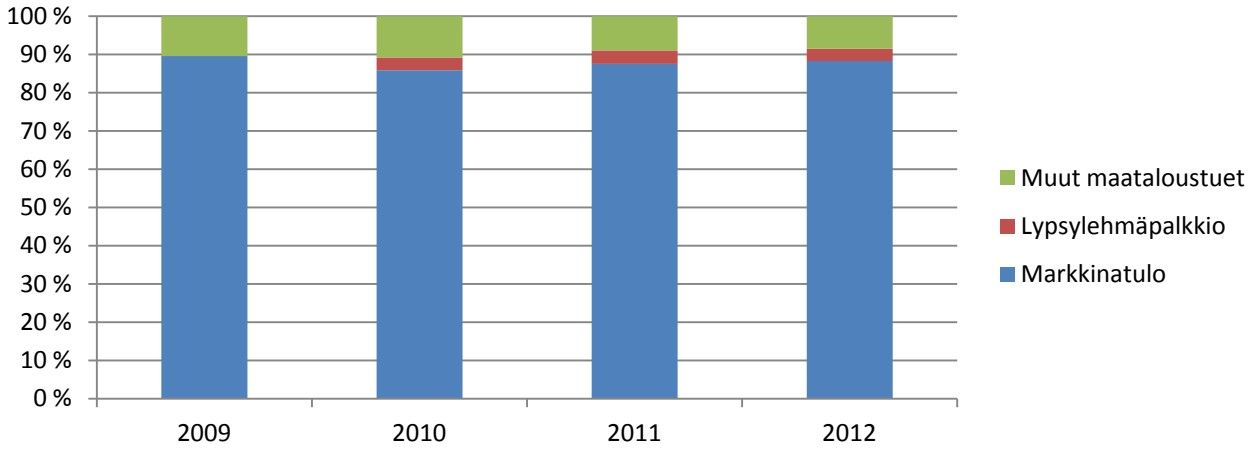
Kuvio 5. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen B-tukialueen emolehmätiloilla (ProAgria 2013).

Vuosina 2010–2012 tuotantosidonnaisen nautapalkkion osuus tilojen kokonaistuotoista oli noin 12 prosenttia (Kuvio 5). Nautapalkkion merkitys emolehmätilojen katetuoton muodostumisessa on hyvin merkittävä. Ilman emolehmille maksettavaa nautapalkkiota katetuotto jää helposti negatiiviseksi. Vuosina 2010–2011 katetuotto olisi jäänyt tappiolliseksi myös ilman emolehmäpalkkiota. Vuonna 2012 naudanlihan tuottajahinnan nousu kasvatti markkinoilta saatavaa tuloa siinä määrin, että katetuotto olisi jäänyt niukasti positiiviseksi myös ilman emolehmäpalkkiota. Emolehmäpalkkion osuus katetuotosta oli kuitenkin edelleen yli 70 prosenttia.

Myös lihakarjatiloilla tuotantoon sidottujen CAP-tukien vaikutus katetuoton muodostumiseen on hyvin merkittävä (Kuvio 6). Vuonna 2011 tuotantosidonnaisten tuotantopalkkioiden osuus katetuotosta oli 80 prosenttia. Markkinoilta saatavan tulon kasvun seurauksena katetuotto kasvoi viidenneksen vuonna 2012. Samalla tuotantosidonnaisen sonnipalkkion suhteellinen osuus katetuotosta hieman väheni. Tuotantosidonnaisen nautapalkkion osuus tilojen kokonaistuotoista on ollut vuosina 2010–2012 hieman yli 20 prosenttia.

Kuvio 6. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen lihakarjatiloilla (ProAgria 2013).

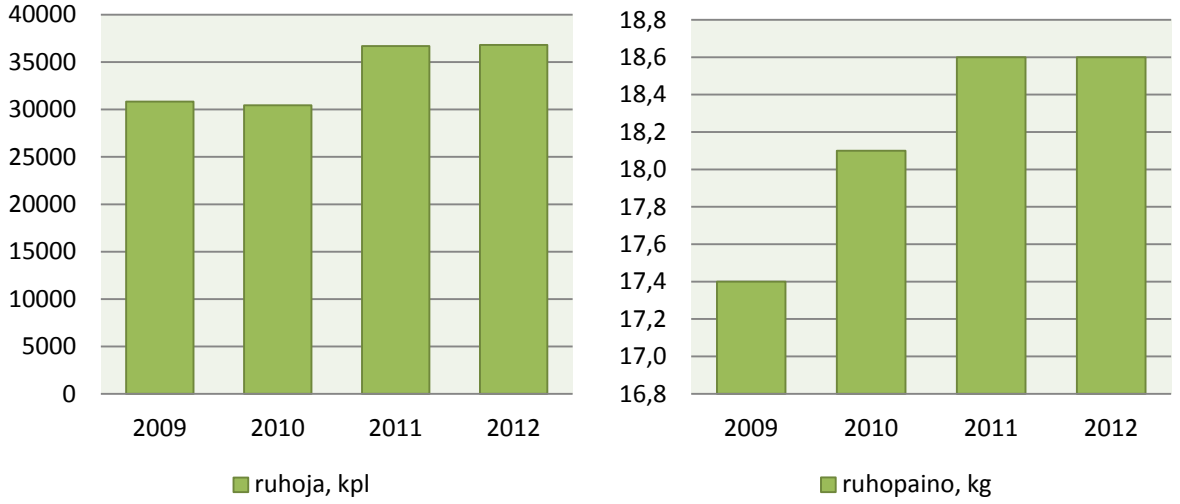
Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkio otettiin käyttöön vuonna 2010. Sen vaikutus lypsykarjatilojen talouteen on varsin vähäinen. Tuotantosidonnainen tuki muodostaa neljä prosenttia tilojen kokonaistuotoista (Kuvio 7). Valtaosa lypsykarjatilojen kokonaistuotoista tulee markkinoilta. Lypsylehmäpalkkion osuus tilojen katetuotosta on ollut vuosina 2010–2012 kuusi prosenttia (Liite 1).



Kuvio 7. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen lypsykarjatiloilla (ProAgria 2013).

4.3.2 Karitsan laatupalkkion vaikutus lampoloiden talouteen

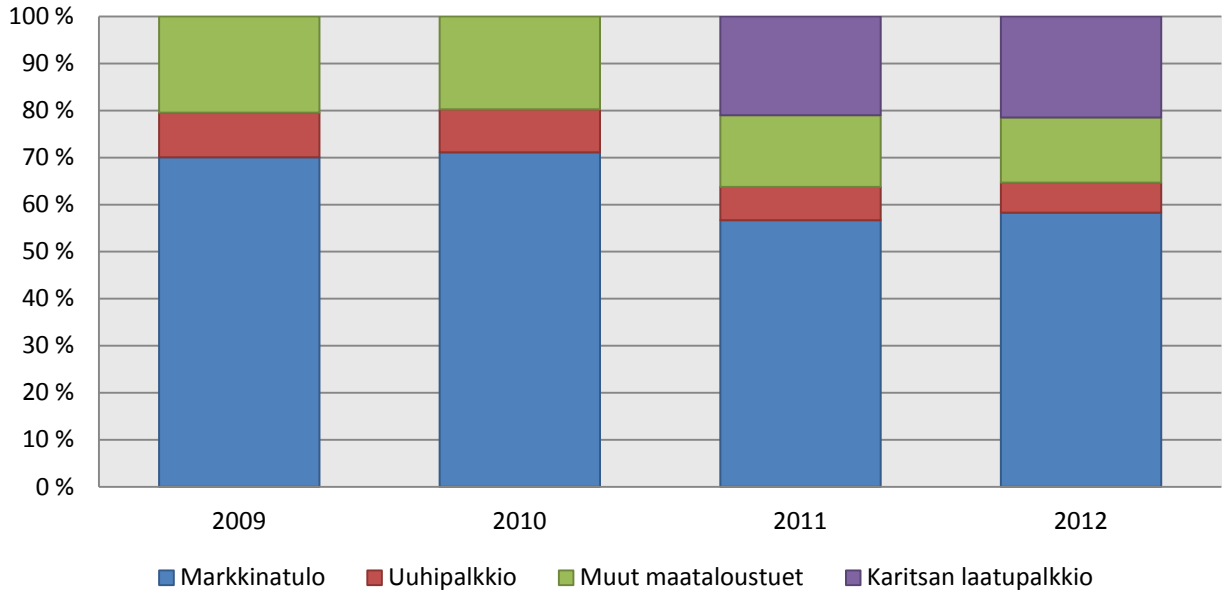
Lammastalouden tuotantosidonnaista uuhipalkkiota on maksettu vuodesta 2006 lähtien. Vuonna 2011 aloitettiin tuotantosidonnaisen karitsan laatupalkkion maksaminen. Laatupalkkio myönnetään alle 12 kuukauden ikäiselle teuraskaritsalle, jonka ruhopaino on vähintään 18 kilogrammaa. Palkkion suuruus vuonna 2011 oli 38,50 euroa per teuraskaritsa ja vuonna 2012 vastaavasti noin 43,50 euroa.



Kuvio 8. Teurastettujen karitsanruhojen lukumäärän sekä karitsojen keskimääräisen ruhopainon kehitys vuosina 2009–2012 (Tike 2013).

Laatupalkkio on vaikuttanut teurastettavien ruhojen määrään sekä ruhopainoon (Kuvio 8). Vuosina 2009–2010 teurastettujen ruhojen määrä ja koko on pysynyt melko tasaisena. Laatupalkkion myöntämisen jälkeen teurastettujen ruhojen määrä kasvoi reilun 20 prosenttia. Samalla teurastettujen karitsan ruhojen keksimääräinen teuraspaino nousi reilusti yli 18 kilogramman tavoitteen.

Vuosina 2009–2010 tuotantosidonnaiset tuet kattoivat kymmenen prosenttia lampoloiden kokonaistuotoista. Karitsan laatupalkkion maksamisen aloittamisen myötä tuotantosidonnaisten tukien suhteellinen osuus lampoloiden kokonaistuotoista nousi liki 40 prosenttiin (Kuvio 9).



Kuvio 9. Lampoloiden kokonaistuottojen muodostuminen vuosina 2009–2012 (Proagria 2013).

Ilman tuotantoon sidottua suoraa tukea lampoloiden katetuotto olisi painunut negatiiviseksi vuonna 2009. Vuonna 2010 suoran tuen osuus katetuotosta oli liki 90 prosenttia. Karitsan laatupalkkion käyttöönoton jälkeen lampoloiden katetuotto kasvoi 80 prosenttia. Katetuoton kasvun yhtenä selittävänä tekijänä voidaan pitää tuotantovolyymien kasvua. Vuosina 2011–2012 tuotantosidonnaistentukien osuus katetuotosta on ollut hieman yli 60 prosenttia.

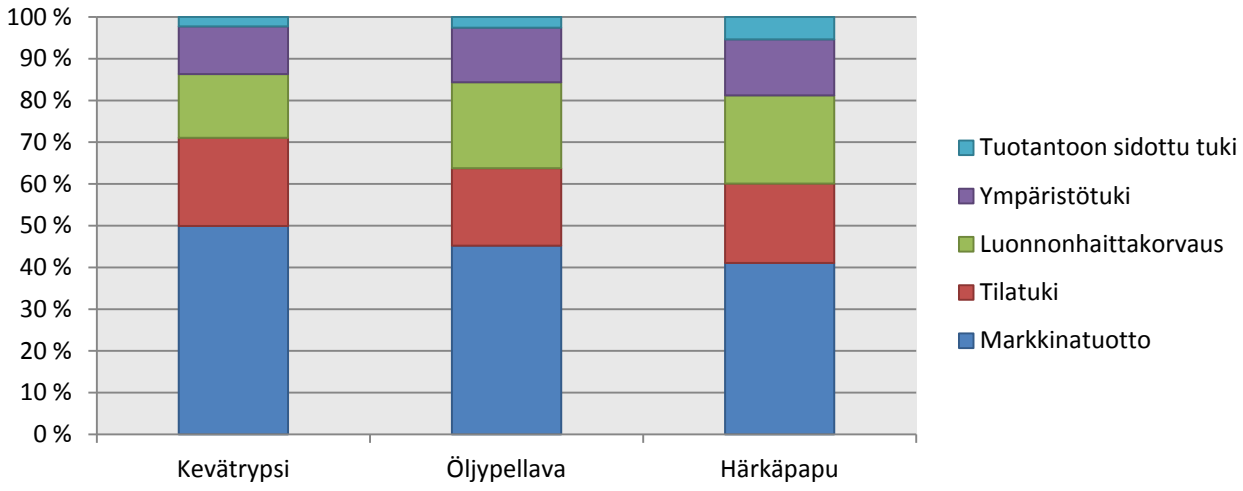
4.3.3 Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden taloudellinen merkitys

Ohjelmakaudella 2007–2013 artiklan 68 mukaista suoraa tuotantoon sidottua tukea öljy- tai valkuaiskasveille on maksettu hehtaariperusteisesti, kun tukeen oikeuttava ala kattaa vähintään kymmenen prosenttia tilan kokonaisviljelyalasta. Tukeen oikeuttavia kasveja ovat syysrapsi, syysrypsi, kevätrapsi, kevätrypsi, auringonkukka, öljypellava, öljyhamppu ja ruistankio, härkäpapu, makea lupiini ja ruokaherne. Palkkioiden suuruudet vuosina 2009–2012 on esitetty liitteessä 1.

Kuviossa 10 on esitetty kevätrypsin, öljypellavan sekä härkäpavun kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen vuonna 2010. Selkeästi suurin osa kokonaistuotoista koostuu markkinatuotoista. Tuotantosidonnaisen tuen osuus erikoiskasvien hehtaarikohtaisesta kokonaistuotosta on varsin vähäinen, vaihdellen tuki- ja satotasosta riippuen 3–6 prosentin välillä. Tarkastelu eri satotasoilla osoittaa, että satotason noustessa tuotantosidonnaisten tukien vaikutus tilan talouteen vähenee. Satotason jäädessä vaatimattomaksi tuotantoon sidottujen tukien merkitys hieman kasvaa. Tuotantosidonnaisen erikoiskasvien tuotantopalkkion merkitys tulonmuodostuksessa on siis hyvin vähäinen hyvinä satovuosina ja vähäinen huonoinakin satovuosina.

Tuotantosidonnaisen tuen osuus hehtaarikohtaisesta katetuotosta on vaihdellut 3–9 prosentin välillä. Tuotantosidonnaisen tuen merkitys kokonaistulojen muodostumisessa korostuu markkinatulojen pienetessä.

Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden taloudellinen merkitys on siten vähäinen. Tuotantoon sidottu hehtaarikohtaisen erikoiskasvituen voidaan kuitenkin katsoa toimivan kannustimena ja samalla esimerkiksi lisäävän viljelyn monimuotoisuutta. Erikoiskasvien viljelyyn liittyy usein suurempi satoriski verrattuna tavanomaisen kasvin, kuten rehuohran, viljelyyn. Erikoiskasvien viljelyyn liittyvä satoriski voi tuntua suurelta. Tuki riskialttiimmille kasveille, kuten öljy- ja valkuaiskasvipalkkiot, vähentävät viljelyn taloudellista riskiä.



Kuvio 10. Kokonaistuoton jakautuminen kevätrypsin, öljypellavan ja härkäpavun viljelyssä vuonna 2010 (Proagria 2013).

4.4 Sokerikiintiöt

Sokerikiintiöiden avulla rajoitetaan sokerintuotantoa EU:ssa. Kiintiöiden määrää leikattiin vuonna 2006 EU:n sokerin ylituotannon ja ylituotannosta aiheutuvien kauppapoliittisten syiden takia. Samalla valkosokerin ja sokerijuurikkaan minimihintaa laskettiin. EU:n sokeripolitiikan uudistus johti Suomessa Salon sokeritehtaan sulkemiseen ja samalla juurikasala ja sokerin omavaraisuusaste laskivat rajusti.

Sokerijuurikasta viljeltiin Suomessa vuonna 2012 ainoastaan 11 500 hehtaarilla eli pienemmällä alalla kuin kuminaa. Sokerijuurikkaan viljelyala oli Suomessa yhtä pieni viimeksi 1950-luvulla. Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995 pudotti juurikkaan hintaa runsaalla neljänneksellä. Muutosta lievitettiin siirtymäkauden lisähinnalla, jonka jälkeen siirryttiin kokonaan hehtaarien perusteella maksettaviin tukiin. Näin juurikasala pystyttiin säilyttämään lähes ennallaan vuoden 2006 EU:n sokeripolitiikan uudistukseen asti.

Vuoden 2013 maatalouspolitiikan uudistuksessa EU:n sokeripolitiikkaan on jälleen odotettavissa muutoksia. EU:n komission markkinatoimenpiteiden lainsäädäntöehdotuksessa ei mainittu sokerikiintiöitä lainkaan, mikä tarkoitti sitä, että komissio ehdotti sokerikiintiöistä luopumista vuoteen 2015 mennessä. Parlamentin kanta sokerikiintiöiden jatkosta oli, että järjestelmä tulisi pitää voimassa vuoteen 2020 asti. Euroopan neuvoston kanta kiintiöiden jatkamisesta vuoteen 2017 asti asettui parlamentin ja komission toisistaan poikkeavan kannan väliin.

Yhteisestä maatalouspolitiikasta neuvoteltaessa neuvoston esitys kiintiöjärjestelmän jatkamisesta vuoteen 2017 asti jäi voimaan. Sokerikiintiöistä tullaan siis luopumaan 30.9.2017. Samalla valkosokerin ja sokerijuurikkaan minimihinnoista luovutaan. Sokerijuurikkaan minimihinta on ollut vuoden 2006 uudistuksen jälkeen 26,26 euroa tonnilta. Sokerin tuontitullit ja tietyille maille annetut tuontimyönnytykset säilyvät EU:ssa uudistuksen seurauksena ennallaan. Viljelijöiden aseman turvaamiseksi viljelijöiden ja teollisuuden on nykyiseen tapaan neuvoteltava keskinäisestä toimialasopimuksesta myös tulevaisuudessa.

Suomessa sokerikiintiö on 80 999 tonnia. Vuoden 2006 uudistuksen jälkeen Suomessa on jäljellä yksi sokeritehdas Säkylässä. Lisäksi Kirkkonummen Porkkalassa puhdistetaan tuotua raakasokeria. Sokerijuurikkaan viljelijöille maksetaan Suomessa muiden peltoviljelyn tukien lisäksi kansallista tukea 350 euroa/hehtaari. Tämä tukimuoto jatkuu myös vuoden 2014 jälkeen. Kansallinen tuki varmisti vuoden 2006 reformin jälkeen, että sokerijuurikkaan viljelylle on ollut edellytyksiä Suomessa. Kansallinen tuki kompensoi vuoden 2006 sokerijuurikkaan minimihinnan alentamista, sillä sokerijuurikkaan satotaso on Suomessa luonnonoloista johtuen Keski-Eurooppaan nähden matalampi. Näin ollen viljelyn kannattavuus tuotettua sokerijuurikastonnia kohden on Suomessa heikompi suotuisempiin viljelyalueisiin verrattuna. Kansallinen tuki ei ole kuitenkaan enää riittävä jarruttamaan sokerijuurikkaan viljelyalan kutistumista nyt ja tulevaisuudessa.

Sokerikiintiöiden poistaminen lisää arvioiden mukaan sokerintuotantoa EU:ssa (Nolte ym. 2012). Sokerin tuotannon lisääntyminen aiheuttaa EU:n sisämarkkinoilla paineita sokerin hintaan. Tuotannon lisääntyminen johtaa sokeriteollisuuden kiristyvään kilpailuun EU:ssa. Tehokkaille tuottajille tämä avaa uusia mahdollisuuksia tuotannon laajentamiseen ja jopa sokerin viennin lisäämiseen EU:n ulkopuolelle. Sen sijaan alueilla, joiden tuotanto ei ole riittävän tehokasta, on odotettavissa ongelmia. Minimihinnan poistuessa sokerin hinta, ja näin ollen myös sokerijuurikkaan hinta, tulee vaihtelemaan aikaisempia vuosia enemmän.

Sokerikiintiöiden poiston vaikutuksia sokerijuurikkaan hintoihin eri maissa on vaikea arvioida. Mikäli sokerijuurikkaan hinta kuitenkin laskee 10 % alle nykyisen minimihinnan, kansallisen tuen tulisi Liesivaaran ym. (2011) mukaan nousta 489 euroon hehtaarilta, jotta nykyinen tuotannon taso säilytettäisiin. Mikäli sokerijuurikkaan hinta laskee 20 %, nykyisen tuotannon tason säilyttämiseksi hehtaarille maksettava tuki tulisi olla 616 euroa nykyisen 350 euron sijaan. Suomi ei voi kuitenkaan maksaa kansallista tukea yli 350 euroa hehtaarilta. Ylimääräinen tuki pitäisi siis maksaa muiden tukijärjestelmien kautta eli käytännössä EU:n tukijärjestelmistä. Yksi mahdollisuus on maksaa sokerijuurikkaalle EU:n suorien tukien tuotantoon sidottua tukea EU:n yhteisen maatalouspolitiikan reformin yhteydessä.

EU:ssa toimiville sokeripuhdistamoille sokerintuotannon lisääntyminen sisämarkkinoilla saattaa aiheuttaa ongelmia. Uudistuksen yhteydessä poistettavat isoglukoosisiirapin tuotantokiintiöt laajentavat muiden makeuttajien käyttöä, ja näin tuotavan sokerin tarve pienenee EU:ssa entisestään. Tämä tarkoittaa, että myös Kirkkonummen Porkkalassa sijaitsevan sokeripuhdistamon tulevaisuus on uhattuna.

5 Maataloustuotannon kehitysnäkymät Suomessa

Tämän luvun tavoitteena on tarkastella edellisissä luvuissa kuvatun EU:n rahoituskehysratkaisun ja tehdyn maatalouspolitiikan uudistuspäätöksen vaikutuksia Suomen maatalouteen: maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden hintakehitykseen, tuotannon volyymeihin eri tuotantosuunnissa, kulutukseen sekä maatalouden tuottavuus- ja tulokehitykseen. Tuloksia ei tule pitää tarkkoina ennusteina tulevasta kehityksestä vuoteen 2020, vaan tämänhetkisinä kehitystrendeinä ja niitä tulee tarkastella suhteessa tehtyihin oletuksiin. Tarkastelussa joudutaan tekemään oletuksia tuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä sekä kansallisesta maatalouspolitiikasta varsinkin vuoden 2013 jälkeen.

Analyysit maataloustuotannon ja -tulon tulevasta kehityksestä tehdään 2 eri sektorimallilla – AGMEMOD-mallilla, joka kuvaa Suomen maataloutta yhtenä kokonaisuutena erityisesti ottaen huomioon EU-markkinoilla muuttuvat avainhinnat, ja lisäksi DREMFIA-sektorimallilla, jossa Suomi on jaettu 18 eri alueeseen ja jossa oletuksena ovat kiinteät EU-hinnat (OECD-FAO 2012). Mallit on tarkoitettu politiikkamuutosten vaikutusten tarkasteluun. Niiden keskeinen osa on perusura, johon politiikkamuutosten vaikutuksia verrataan.

Kumpikin käytetyistä malleista tuottaa oman näkökulmansa maatalouden kehitykseen. DREMFIA-malli on täsmällisempi erityisesti kansallisen tukipolitiikan suhteen aluejaon ansiosta, kun taas AGMEMOD-mallissa Suomen maatalous on kuvattu yhdenmukaisella tavalla muiden EU-maiden kanssa. DREMFIA-malli on optimointiperusteinen malli joka on kehitetty erityisesti aluekohtaisen tuotantokehityksen ja maatalouden rakennekehityksen simulointiin (Lehtonen 2001, 2004). DREMFIA-mallia voidaan sen yksityiskohtaisen tuotantopanosrakenteen vuoksi soveltaa myös biologisia ja teknisiä muutoksia käsittelevissä tutkimuksissa kuten ilmastonmuutos-, lannankäsittely- ja vesiensuojelukysymyksissä (esim. Lehtonen ym. 2007, Regina ym. 2009), kun taas AGMEMOD-mallia voidaan soveltaa parhaiten EU-tason kysymysten tarkasteluun.

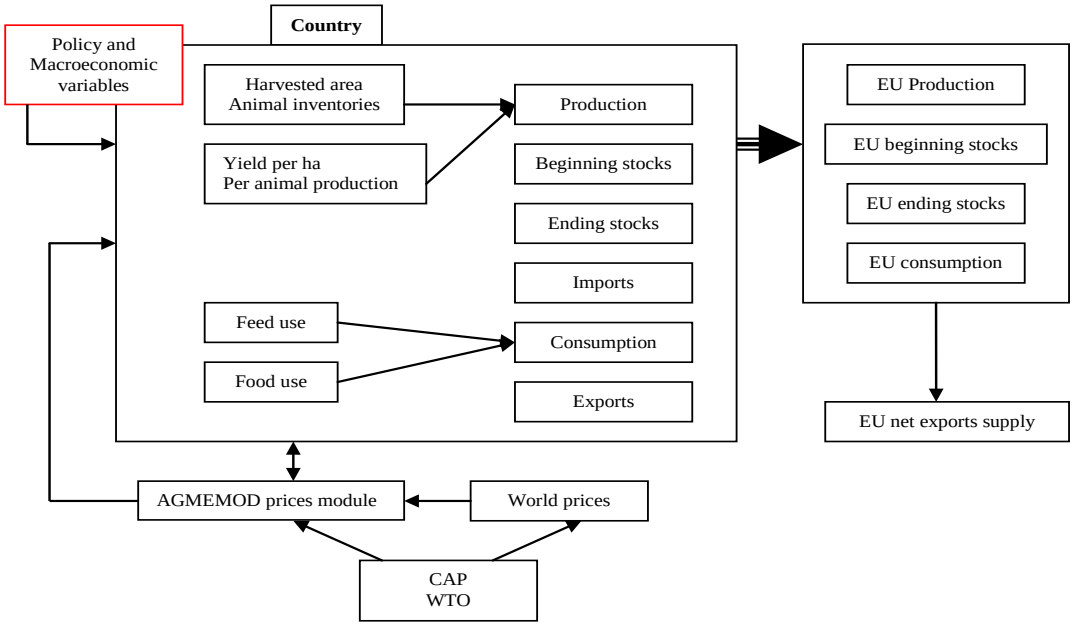
5.1 Tutkimusmenetelmät ja oletukset

AGMEMOD-malli on kehitetty osana laajempaa EU-rahoitteista hanketta (http://www.agmemod.eu), jossa MTT taloustutkimus on mukana. Se on 28 jäsenmaata käsittävä EU:n maataloutta kuvaava ekonometrinen markkinamalli. Mallin avulla analysoidaan markkina- ja politiikkamuutosten vaikutuksia EU:n maatalous- ja elintarvikemarkkinoihin (Chantreuil ym. 2012). Malli on rekursiivis-dynaaminen, ja siinä otetaan huomioon politiikkamuutosten ohella mm. tuottavuuden kasvu sekä muutokset kulutustottumuksissa. Tuottavuus kasvaa mallissa satotason ja eläinten keskituotosten noustessa (Chantreuil ym. 2005, 2008, Bartova ja M'barek 2007).

AGMEMOD-mallin tärkeimpiä tarkastelukohteita ovat maataloustuotteiden tuotanto, kulutus, ulkomaankauppa ja varastojen taso. Tärkeimpiä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat tuote- ja panoshintojen muutokset, jotka vaikuttavat eläinten ruokintaan, tuotostasoon ja pellonkäyttöön, ts. hintasuhteiden muutoksiin sopeudutaan maatalouden sisällä. Mallin tuottamat trendit riippuvat myös makromuuttujien (BKT:n kasvu, hintojen yleinen kehitys, väestön kasvu, valuuttakurssit) kehityksestä.

AGMEMOD-mallin perustan muodostavat kansalliset maatalousmallit, jotka on yhdistetty koko EU-alueen kattavaksi malliksi (Kuvio 11). Kansalliset mallit on liitetty toisiinsa EU:ssa vallitsevina olevien hintojen, ns. avainhintojen avulla. Kullekin tuotteelle on määritelty maa, jonka hinta on määräävässä asemassa EU:ssa, eli jonka hinnasta muiden jäsenmaiden hinta on riippuvainen. Kytkentämalli ratkaisee EU:n markkinahinnat (mallin avainhinnat), jotka tasapainottavat hyödykemarkkinat koko EU:n tasolla (Salamon ym. 2008). Avainhintojen (pääosin Ranskan ja Saksan hintojen) tasoon vaikuttavat puolestaan EU:n sisäisen kysyntä- ja tarjontatilanteen lisäksi maailmanmarkkinahintojen ja valuuttakurssien kehitys ja EU:n ulkomaankauppaa koskevat säännökset kuten tullit ja tuontimaksut. Malli olettaa maailmanmarkkinahinnat annetuiksi, joten ne ovat tärkeitä skenaariomuuttujia.

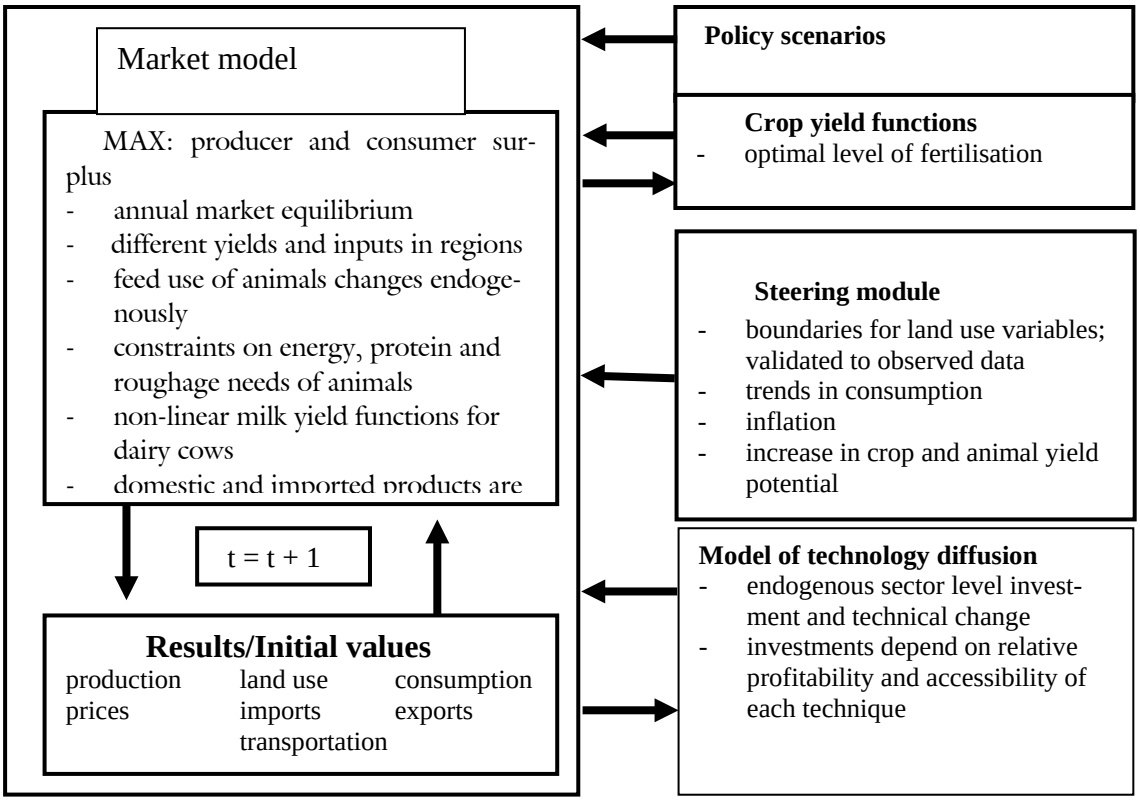
MTT taloustutkimuksessa on rakennettu muiden maamallien kanssa riittävässä määrin yhteensopiva ekonometrinen malli Suomen maataloudesta (Niemi ym. 2005). Se on Suomen maatalouden päätuotantosuunnat ja niiden ulkomaankaupan kattava malli, jossa on tarkka EU-tukipolitiikan kuvaus. Parametrien arvot on saatu malliin estimoimalla annetuista aikasarjoista. Malli on validoitu, ts. sovitettu tuotannon ja hintojen toteutuneeseen kehitysuraan 1995–2012, käyttäen perusteina ensisijassa havaittuja tuotantomäärien ja tuottajahintojen kehitystä. Validoinnissa on hyödynnetty myös ns. asiantuntijamenettelyä, jossa yleisesti hyväksyttyjä kysyntä- ja tarjontajoustoja käytetään mallin parametrien (regressiokertoimien) määrittämiseen.



Kuvio 11a. AGMEMOD-mallin perusrakenne.

DREMFIA-sektorimallin perusoletuksena on hyötyä maksimoiva kuluttaja ja voittoa maksimoiva viljelijä. Kotimainen tuotanto ja tuonti kilpailevat DREMFIA-mallissa keskenään annetun kotimaiden kokonaiskulutuksen kattamiseksi. Kulutuksen ja ulkomaankaupan osalta turvaudutaan ns. Armington-oletukseen, jonka mukaan kotimainen tuote ja vastaava ulkomainen tuote ovat epätäydellisiä substituutteja, joilla voi olla eri hinnat. Erityistä huomiota DREMFIA-mallissa on kiinnitetty tuotantopanosten käyttöön eri tuotteissa sekä kunkin panoksen käyttömääriin maatalouden kokonaistasolla, jolloin malli on voitu validoida maatalouden kokonaislaskelman keskeisten panosten kokonaisarvoa vastaavaksi. Sopivalla parametrisoinnilla ja tilastolähteisiin perustuvilla EU-hinnoilla ja panoshinnoilla DREMFIA-mallin tuotannon kehitysurat on voitu kalibroida varsin yhteneväisiksi todellisen kehityksen kanssa, joskin vuosittaisia poikkeamia monestakin pääosin satunnaisista syistä toki esiintyy.

Optimointimallina DREMFIA-malli voi tuottaa huomattaviakin muutoksia ajan yli, jos se on taloudellisista syistä perusteltua. Kriteerinä on tuottajien ja kuluttajien taloudellisen ylijäämän maksimointi, ts. markkinat suuntaavat tuotantoa ja niihin käytettäviä resursseja (maa, eläinpaikat) alueittain niihin tuotteisiin, joissa kokonaisylijäämä maksimoituu annettujen rajoitteiden puitteissa. Malli on rekursiivis-dynaaminen optimointimalli, jossa edellisen vuoden ratkaisua käytetään alkuarvona seuraavan vuoden ratkaisua haettaessa. Muutoksia kuitenkin jarruttavat kysynnän ja ulkomaankaupan kitkatekijät sekä myös alueittainen käytettävissä oleva peltopinta-ala, satotasot sekä erityisesti lypsykarjatalouden kohdalla lehmäpaikkojen lukumäärä. Niiden kehitys eri tilakokoluokassa on mallinnettu ns. teknologisen diffuusion malliin perustuen. Teknologinen diffuusio kuvaa johdonmukaisesti maitotilojen rakennekehitystä, jossa kaikki investoitava taloudellinen ylijäämä ei välittömästi siirry suurille ja tehokkaille tiloille, vaan pääoman siirtymiseen vaikuttaa myös kunkin tilakokoluokan suhteellinen osuus tuotannosta. Suurten tilojen yleistyessä kynnys investoida suurempiin tiloihin tulee helpommaksi ja kiihtyy alkuvaiheen hitaalta tasolta (esim. 1995–2000 lehmäpaikkojen määrä suurilla yli 50 lehmän tiloilla kasvoi varsin hitaasti Suomessa). Jos investointituet ja kansalliset tuotantosidonnaiset yhdessä suotuisan markkinahintakehityksen kanssa vaikuttavat riittävän pitkään, suurten tilojen osuus tuotannosta on itseään vahvistava ilmiö, myös alueellisesti, kuten on havaittu. DREMFIA-mallin perusrakenne on esitetty kuviossa 11b. Tarkempi kuvaus mallin toiminnasta on esitetty esim. julkaisuissa Lehtonen (2001, 2004).



Kuvio 11b. DREMFIA-mallin perusrakenne.

Oletukset maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintakehityksestä ja tukimuutoksista

AGMEMOD-mallin generoimat hinnat ovat endogeenisia ja annetuista perusolettamuksista riippuvia. Mallin taustalla on muutama makromuuttuja kuten inflaation, väestön ja BKT:n kasvutrendit. Väestön kasvuna on käytetty Tilastokeskuksen ennustetta. Sen mukaan väestö kasvaa noin 0,4 %/vuosi. BKT:n volyymin kasvu on asiantuntijoiden mukaan 2 %/vuosi. Inflaation on oletettu olevan 2 %/vuosi.

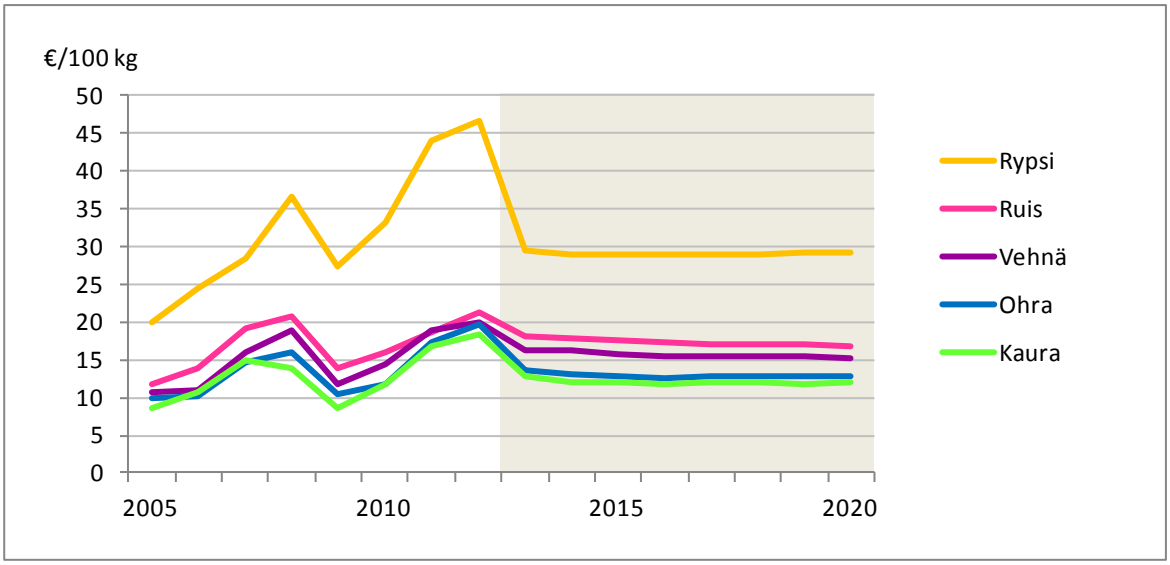
Maailmanmarkkinahintoina on käytetty FAPRI:n (Food and Agricultural Policy Research Institute, University of Missouri, USA) ennusteita. Ne ovat dollarimääräisiä, minkä takia ne on muutettu euromääräisiksi FAPRI:n euro/dollari –vaihtosuhde-ennusteen mukaan.

Viljan hinnat ovat vaihdelleet maailmanmarkkinoilla voimakkaasti vuodesta 2007 alkaen. Näihin heilahteluihin verrattuna ennustettu hintakehitys vuosille 2013–2020 on hyvin tasainen (Kuvio 12). Tosin hintataso on selvästi korkeampi kuin 2000-luvun alkuvuosina, joten hintatrendi on ehkä oikea, kun lähtötaso on varsin korkea. Trendiä vetää alaspäin FAPRI:in soveltama aleneva dollarin vaihtosuhde euroon verrattuna 2010-luvun loppuvuosina. Lihan tuottajahinnat ovat nousseet tasaisesti viime vuosina ja niiden odotetaan pysyvän varsin vakaina uudella korkealla tasollaan vuoteen 2020 saakka (Kuvio 13).

Suomen hintariippuvuus EU:n hinnoista vaihtelee tuotteittain markkinatilanteen mukaan. Vuosien 2008 ja 2011 hintavaihtelut olivat suuret ja Suomen hinnat seurasivat melko tarkasti maailmanmarkkinahintoja (ja EU:n hintoja). Tämän takia Suomen hintariippuvuus on määritetty AGMEMOD-mallissa pääasiassa yhden suhteessa yhteen eli Suomen hinnat muuttuvat suhteellisesti samassa määrin kuin EU:n avainhinnat.

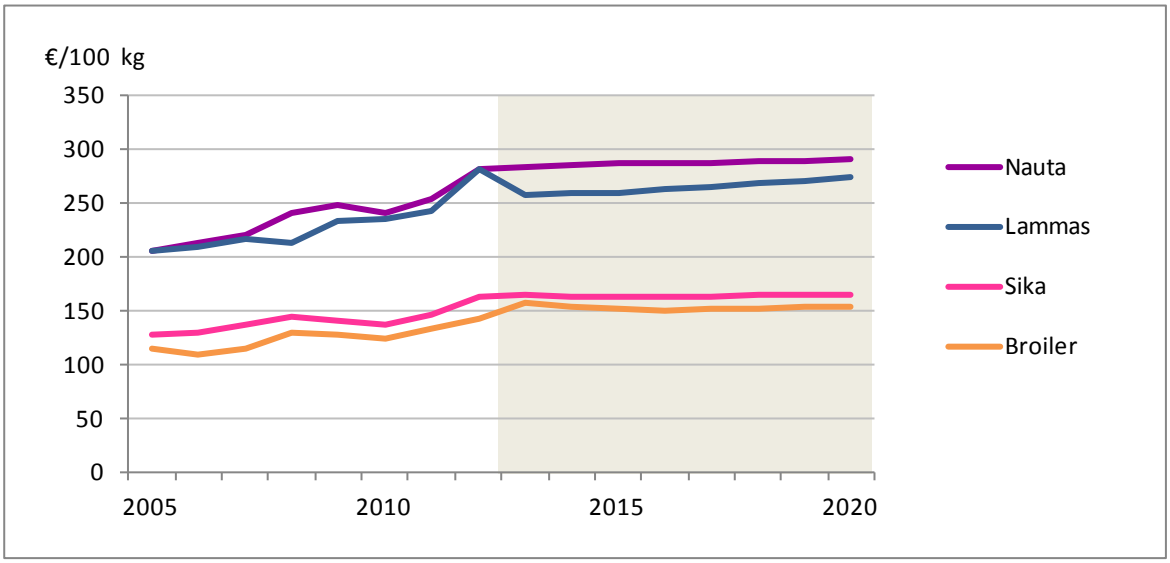
DREMFIA-sektorimallissa puolestaan käytetään OECD-FAO (2012) hintaennusteita (www.agri-outlook.org), joiden mukaan viljan hinnat pysyvät varsin korkeina. Niiden mukaan esimerkiksi rehuviljan reaalihinnat ovat vuonna 2020 noin 40–50 % vuoden 2005 tasoa korkeammat. Rehuviljojen hinnat ovat tällöin tasolla 150–160 eur/tonni, leipäviljan vielä 10–20 eur/ tonni tätä korkeampia. DREMFIA-mallin

perusuran viljan hinnat ovat siis 15–20% korkeammat kuin AGMEMOD-mallin perusurassa, samoin öljykasvien osalta.



Kuvio 12. Viljan ja rypsin ennustettu hintakehitys AGMEMOD-mallissa vuoteen 2020 (euroa/100kg).

Sen sijaan sian- ja siipikarjanlihan hinnat ovat molempien mallien perusurassa lähellä toisiaan, mutta naudanlihan hinta on DREMFIA-mallin perusurassa noin 10 % korkeampi. Maitotuotteiden reaalihinnat maailmanlaajuisesti pysyvät varsin vakaina, ts. nousevat likimain tuotantopanosten hinnannousua vastaavasti. Koska EU:ssa on päätetty luopua maitokiintiöistä vuoteen 2015 mennessä, maidon reaalihinta tulee eri tutkimusten mukaan laskemaan korkeintaan 10 % (Witzke ym. 2009). Seuraavassa tarkastelussa maitotuotteiden reaalihinnan laskuksi on oletettu 6 % kaudella 2012–2016. Tämä tarkoittaa tuottajahintatasolla noin 34 c/l keskihintaa EU:ssa keskimäärin ja Suomessa vajaat 40 c/l tuottajahintaa, koska hinnanlaskun ei oleteta kokonaan välittyvän Suomen tuottajahintaan, kuten ei ole välittynyt myöskään aiemmin vuonna 2009, jolloin maidon tuottajahinta laski voimakkaasti EU:ssa.



Kuvio 13. Lihojen ennustettu hintakehitys AGMEMOD-mallissa vuoteen 2020 (euro/100 kg).

Naudanlihan reaalihinnan on kuitenkin arvioitu OECD-FAO -katsauksessa pysyvän noin 10–20 % korkeampana kuin 2005 (jolloin naudanlihan hinta oli vielä Suomessa ja EU:ssa varsin alhainen). Näin ollen korkea viljan hinta ei merkittävästi heikentäisi naudanlihan tuotannon kannattavuutta. Sen sijaan sian- ja siipikarjanlihan reaalihintojen kehityksen odotetaan pysyvän naudanlihaa heikompana. Viljan korkeana

pysyvä hinta EU-27–alueella OECD/FAO:n ennusteen mukaan tarkoittaa sitä, että nimellisten hintojen noususta huolimatta sian- ja siipikarjanlihan hintojen suhde rehuviljan hintaan suhteen heikkenee lähes 10 % vuoteen 2019 mennessä vuodesta 2013.

Suuret erot reaalihintojen kehityksessä keskeisissä lihatuotteissa, jotka periaatteessa ovat substituutteja keskenään, johtuvat OECD-FAO -katsauksen mukaan siitä, että sian- ja siipikarjanlihan vahvistuvaan kysyntään kehittyvissä talouksissa voidaan vastata olennaisesti vahvemmin kuin naudanlihan kysyntään. Yhtenä syynä tähän on puolestaan naudanlihantuotantoon tarvittava maa-ala ja sen niukkuus, mikä ei samassa määrin rajoita sian- ja siipikarjanlihan tuotantoa. Sian- ja siipikarjanlihan tuotanto on lisäksi naudanlihantuotantoa biologisesti tehokkaampaa, ts. rehua kuluu lihakiloa kohden vähemmän. Nopea rakennekehitys sika- ja siipikarjanlihan tuotannossa voi myös vahvistaa tarjontaa.

Lisäksi mallien perusurissa otettiin huomioon tiedossa olevat maatalouspolitiikkapäätökset. Esimerkiksi vuoden 2008 CAP -terveystarkastuksessa sovittu AB-alueen CAP-lypsylehmäpalkkio sekä CAP-nautapalkkiot AB- ja C-alueilla budjettirajoitteineen on huomioitu siten, että yksikkötuen määrä muuttuu eläinmäärän muuttuessa kokonaistuen pysyessä samana. Samoin oletettiin maidon kansallisen tuen osalta: kansallinen tuki AB-alueella noin 17 milj. euroa ja C-alueella 155 milj. euroa. Kansallisille nautatuille oletettiin budjettirajoitteet. Vuonna 2009 toteutettiin myös sioille ja siipikarjalle maksettavien kansallisten tukien irrottaminen eläinääristä ja maksaminen alenevana tukena kotieläintiloille. CAP-, LFA- ja ympäristötuet peltoalalle oletettiin kuten 2009–2012. Kaiken kaikkiaan perusurassa oletettiin vuoden 2012–2013 mukainen maatalouspolitiikka, ts. vuonna 2013 päättyvän ohjelmakauden mukainen EU:n yhteinen maatalouspolkitiikka, ottaen huomioon tiedossa olevat muutokset kansallisissa tuissa (tuotannosta irrotetut tuet yksimahaisille eläimille).

Vaihtoehtoskenaariona DREMFIA-mallissa käytettiin marraskuun lopussa 2013 tiedossa olevia muutoksia EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Lisäksi huomioitiin tulevat muutokset kansallisessa tuessa: päätös Etelä-Suomen AB-tukialueen maidon kansallisen hintatuen loppumisesta, 555 euron suuruisesta lypsylehmäpalkkiosta AB-alueen lypsylehmille ja samoin kuin myös muiden märehtijöille maksettavien ns. 141-tukien maksamisesta jatkossa tuotantosidonnaisena CAP-tukena. Märehtijöiden kansallisen 141-tuen poistuminen vähentää maatalouden tukea noin 32 milj. euroa ja lisäksi yksimahaisille eläimille maksettujen tuotannosta irrotettujen tukien määrä alenee vajaa 12 milj. euroa.

Kaiken kaikkiaan maatalouden tuki vähenee tässä CAP2020-skenaariossa vajaa 45 milj. euroa perusuraan verrattuna. Skenaariot siis erottaa toisistaan ym. tiedossa olevat maataloustuet vuosille 2014–2020. EU-hinnat ovat kuitenkin samat molemmissa skenaarioissa. DREMFIA-mallissa ei oleteta keskisatojen kasvua eikä muutoksia elintarvikkeiden kulutuksessa vuoden 2012 jälkeen.

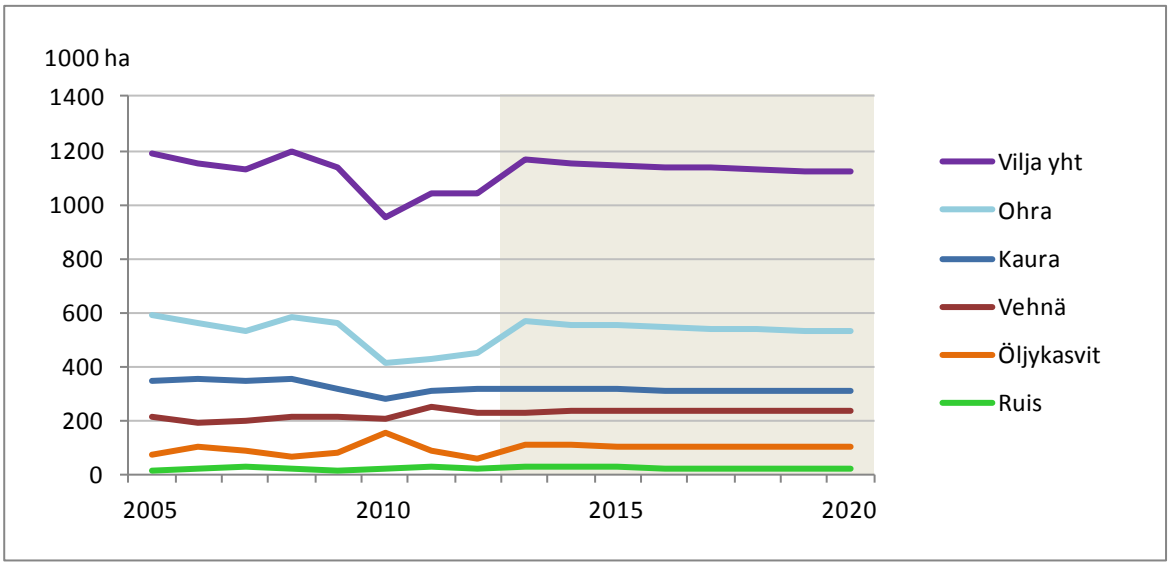
5.2 Tuotantoennusteet

5.2.1 Peltokasvituotanto

Suomen kokonaisvilja-ala säilyy AGMEMOD-mallin mukaan melko vakaana keskipitkällä aikavälillä. Vilja-ala on ollut lähellä 1,1 milj. hehtaaria ja se alenee hieman vuoteen 2020 mennessä (Kuvio 14a). Ohran ja kauran alat alenevat lähes samassa suhteessa kokonaisalan kanssa. Vehnän alan ennustetaan puolestaan nousevan hieman. Ruisala säilyy ennallaan. Vuosittaiset vaihtelut voivat toki poiketa huomattavasti hintatekijöistä johtuen. Eri viljojen alat vaihtelevat myös vuosittain mm. kylvö- ja korjuuoloista riippuen.

Viljelyalan pienentymisestä huolimatta viljan kokonaistuotanto ei juuri vähene, sillä satotaso vastaavasti nousee. Viljojen satotaso määräytyy mallissa pääasiassa trendin mukaan, mutta myös hinta on mukana satotasoyhtälössä. Trendiennuste olettaa keskisadon kasvavan. Oletetun keskisadon kasvun seurauksena kaikkien viljojen satotaso kasvaa yhteensä noin 20 kilolla hehtaaria kohti vuoteen 2020 mennessä.

Vaikka ohran viljelyala siis hieman pienenee, hehtaarisatojen kasvu pitää tuotannon varsin tasaisena. Myös ohran kokonaiskulutus säilyy ennallaan. Ohran käyttö rehuihin määräytyy kotieläintuotannon volyymin mukaan, missä ei ole nähtävissä muutoksia. Kaurantuotanto puolestaan kasvaa hieman satotason nousun myötä. Kauran kokonaiskulutus, joka muodostuu pääasiassa rehukäytöstä, alenee hieman. Viljojen tuotekohtaiset taseet on esitetty liitteessä 2.



Kuvio 14a. Viljantuotannon kokonaisala AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (1000 ha).

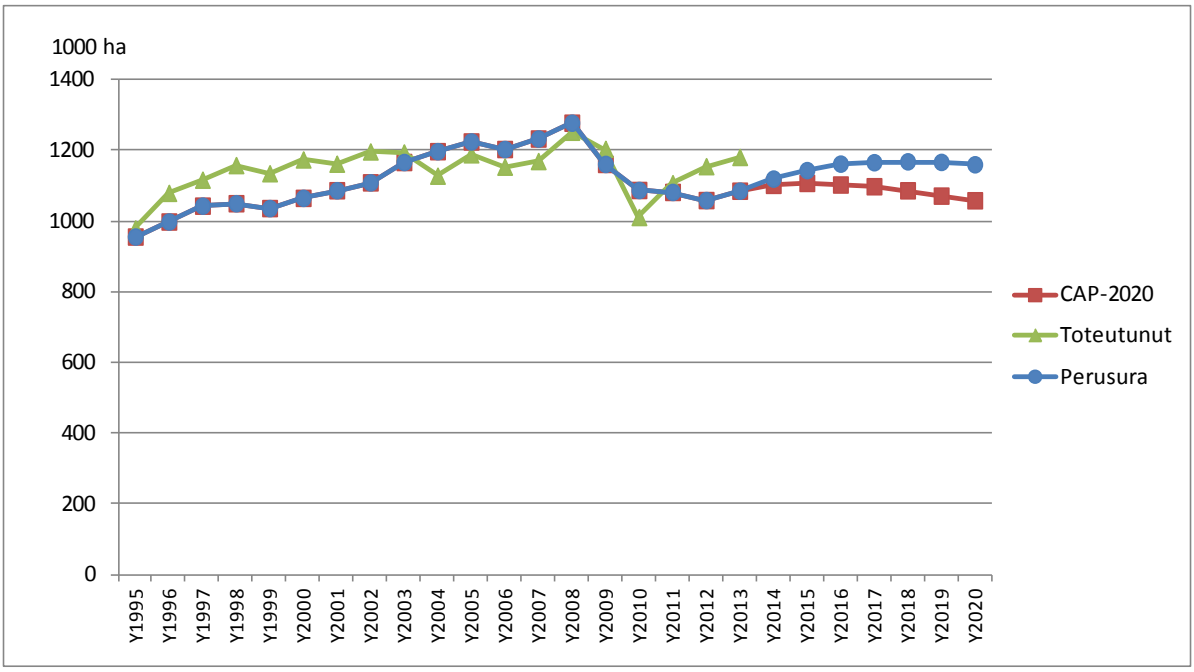
Vehnäntuotanto lisääntyy satotason ja pinta-alan kasvun takia. Kokonaiskulutuksen, joka käsittää rehuksi menevän viljan, teollisen käytön ja ruokakulutuksen, ennustetaan pysyvän ennallaan, ainoastaan väestön kasvu nostaa kokonaiskulutusta. Vehnän viennin kasvu johtuu tuotannon kasvamisesta kulutusta nopeammin. Ylijäämän kasvu voi kanavoitua myös varastojen kasvuun tai muun käytön lisääntymistä kansantaloudessa.

Rukiintuotanto kasvaa hieman satotason kasvun myötä, mutta tuotanto vastaa myös tulevina vuosina vain puolta kysynnästä. Tuonti muodostaa siten lähes puolet kulutuksesta vuosina 2013–2020 (Liite 2). Lievä kulutuksen kasvu johtuu väestön kasvusta.

Koska suurin osa kasvinviljelystä on rehukasvien viljelyä, eläintuotannon laajuus määrää paljolti viljan kotimaisen käytön laajuuden. Kotieläintuotannon määrässä tapahtuu lievää laskua. Lisäksi lypsylehmien, emakkojen ja munivien kanojen keskituotosten nousu ja rehunkäytön tehostuminen vähentävät rehuntuotantoon tarvittavaa pinta-alaa. Näin ollen viljan kotimainen käyttö alenee enemmän kuin viljan kokonaistuotanto. Vientiin riittää siis edelleen runsaasti ohraa ja kauraa (Liite 2).

DREMFIA-mallin perusskenaariossa viljantuotanto (vilja-ala – satotason pysyessä ennallaan tuotantomäärän muutos on lähes suoraan verrannollinen vilja-alan muutokseen) säilyy lähes ennallaan. Sen sijaan otettaessa huomioon uuden ohjelmakauden 2014–2020 alustavat tukilinjaukset, vilja-ala vähenee runsaat 8 % (Kuvio 14b). Se taas johtuu pääosin siitä, että peltoalalle maksettava tuki vähenee tuotannosta irrotetun sika- ja siipikarjatuen vähentyessä. Kesantoala tai muilla kasveilla oleva pelto onkin mallin CAP2020-skenaariossa perusskenaariota lähes 100 000 ha suurempi. Tämä puolestaan johtuu siitä, että heikkotuottoista maata jätetään kesannoksi tai muille kuin viljakasveille peltohehtaareille maksettavan tukitason heikentyessä.

Oma vaikutuksensa pellon käyttöön on myös viherryttämisehdoilla, jolloin entisen suuruista tukitasoa ei voida saada viljelemällä alhaisimman kustannustason viljelykasvia, vaan joudutaan viljelemään myös muita kasvia tai pitämään peltoa kesannolla / nurmella. Merkittävä kustannusnousu ei kuitenkaan ole kyseessä, mutta pienikin kustannusnousu johtaa pellonkäytön muutoksiin käytetyssä optimointimallissa. Tämän vuoksi saatuun tulokseen jopa 100 000 hehtaarin vilja-alan vähenemisestä voidaan suhtautua suureella varauksella, eikä erityisen vahvana tuloksena. Suuntaa antavaa tuloksessa on kuitenkin se, että pääosin viljalta vapautuva pelto menisi vapaaehtoiselle kesannolle ja vain pieniltä osin nurmialaksi. Nurmi, jolta korjataan myös sato, aiheuttaa viljelijälle enemmän kustannuksia kuin esim. monivuotinen viherkesanto, jolta satoa ei korjata.



Kuvio 14b. Viljantuotannon kokonaisala DREMFIA-mallin eri skenaarioissa vuosina 2005–2020 (1000 ha).

5.2.2 Maidontuotanto

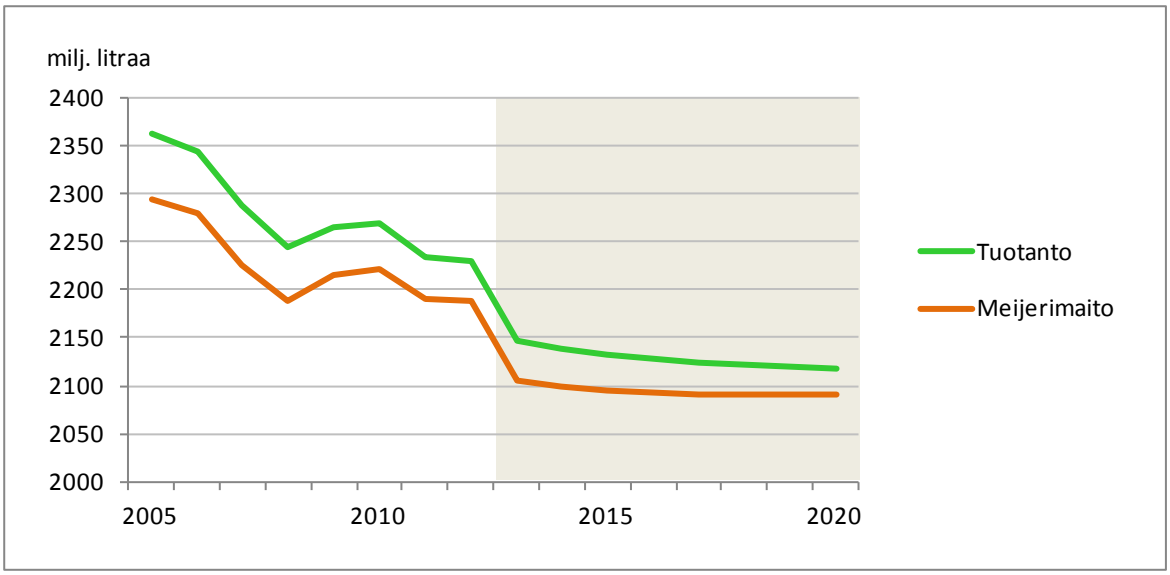
Tiedossa olevat maatalouspolitiikan muutokset perusskenaariossa, erityisesti maitokiintiöistä luopuminen vuoteen 2015, ovat maitotuotteiden kohtuullisen hyvistä kysyntä- ja markkinanäkymistä huolimatta haasteellisia Suomen maitosektorille. Jo aiemmin tehdyt politiikkauudistukset (vuonna 2006 toteutettu CAP -reformi) heikentävät maidon tarjontaa Suomessa (Lehtonen 2004a, 2004b, 2007, 2010). Kannustinongelmaa kärjistää viljan hinnan nousu. Tämä korostaa maidon hintatason ja kansallisen tuen merkitystä Suomen maitosektorille.

Vuonna 2012 maitoa tuotettiin 2 230milj. litraa maitoa. Määrä oli lähes 6 % pienempi kuin vuonna 2005. AGMEMOD-mallin tulosten mukaan maidontuotanto jää vuonna 2020 noin 5 % alemmalle tasolle kuin vuonna 2012 (Kuvio 15a). Siihen vaikuttaa erityisen voimakkaasti keskituotoksen kasvun ennuste. Keskituotos on noussut pitkän ajan lähes suoraviivaisesti, mutta vuosina 2007–2009 on tässä kehityksessä ollut poikkeamia, eikä pitkänajan trendisuoraa enää voidakaan jatkaa entiseen tapaan, vaan kasvuennustetta on taitettu niin, että keskituotos on nyt vain 8 500 l/lehmä vuonna 2020.

Vuosina 2005–2012 lypsylehmien kokonaismäärä laski 353 000 lehmästä 342 000 lehmään (-3,1 %). AGMEMOD-mallin tulosten mukaan lypsylehmien kokonaismäärä laskee 312 000 lehmään vuoteen 2020 mennessä.

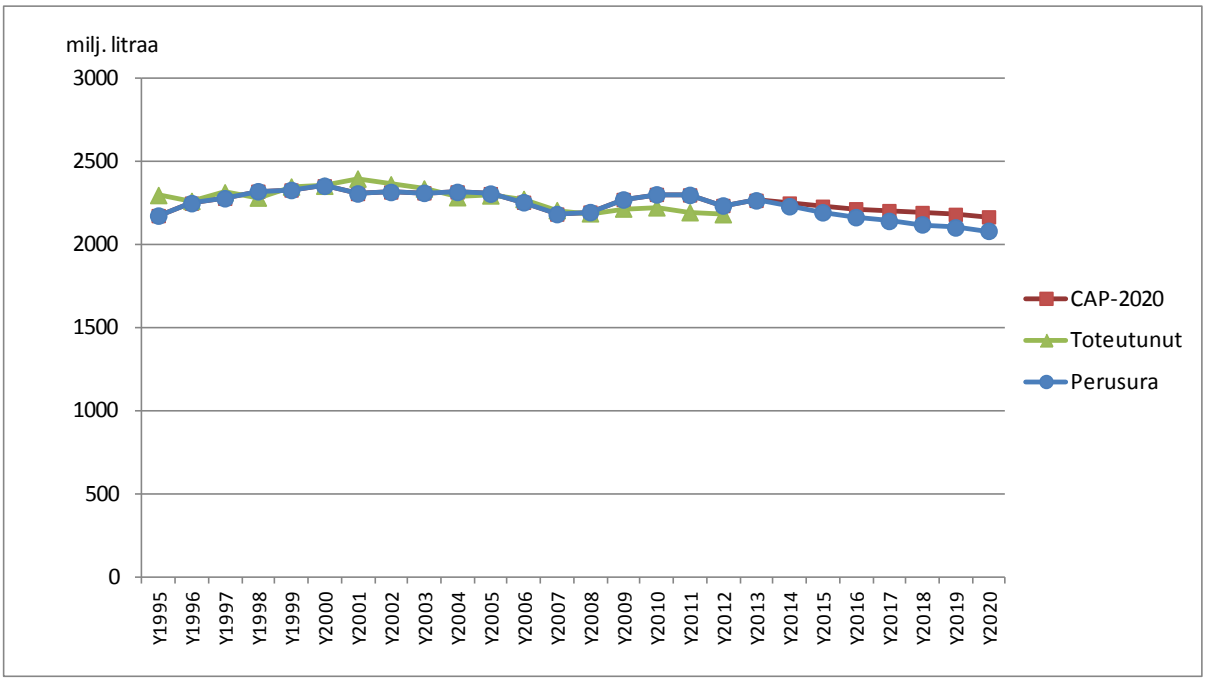
Maidon kotimaisessa kokonaiskulutuksessa ei oleteta tapahtuvan suuria muutoksia. Maidon kulutuksen henkeä kohti ennustetaan alenevan pitkän aikavälin kehityksen mukaisesti, vaikka vuosina 2005–2010 kulutus onkin pysynyt ennallaan tai jopa kasvanut hieman. Jogurttien ja viilien kulutuksen ennustetaan edelleen kasvavan, joskin ennusteen luotettavuus ei ole kovin hyvä. Juuston kulutus on kasvanut tasaisesti ja varsin voimakkaasti, mutta jatkossa kulutuksen kasvun ennakoidaan olevan maltillista.

Muutokset kulutustottumuksissa, esim. maitonesteiden kulutuksen lasku sekä juustojen kulutuksen kasvu vaikuttavat maidon jalostuksen kautta suoraan maidontuotantoon. Pitkälle jalostettujen tuotteiden kulutuksen kasvu (esim. juustot) ja maitonesteiden kulutuksen väheneminen altistavat maitosektoria yhä enemmän ulkomaiselle kilpailulle.



Kuvio 15a. Maidon kokonaistuotannon kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. litraa).

DREMFIA-sektorimallissa maidon kokonaistuotanto vähenee perusskenaariossa niin ikään lähes 7 % vuosina 2012–2020 (Kuvio 15b). Tämä johtuu pääosin tuotannon vähenemisen jatkumisesta Etelä-Suomessa AB-tukialueilla. Sen sijaan uuden ohjelmakauden tukilinjausten mukaisessa CAP2020-skenaariossa AB-alueen tuotannon väheneminen hidastuu, koska runsaat 165 eur enemmän tuottoa lypsylehmää kohden johtaa DREMFIA-mallin mukaan vähitellen suurempiin investointeihin yli 50 lehmän tuotantoyksiköihin pienempien tilojen tuotannon vähentyessä likimain perusskenaarion tapaan. Tähän myötävaikuttaa pieneltä osin myös sianlihantuotannon ja vilja-alan väheneminen mikä vähän helpottaa pellon saatavuutta ja hintaa. C-tukialueella maidontuotanto säilyy vakaana eli tuotanto pysyttelee lähellä C-alueen viiterajaa (eli maksimimäärää, jolle kansallista hintatukea voidaan maksaa) molemmissa skenaarioissa, vähentyen tosin vajaaseen 1700 miljoonaan litraan ohjelmakauden 2014–2020 lopulla. Tähän vaikuttaa puolestaan lehmien keskituotosten kasvun lähes pysähtyminen vuoden 2020 jälkeen tasolle 8 400 litraa lehmää kohti, syynä kalliina pysyvät väkirehut (vilja ja öljykasvit) sekä EU-tason maidon hintojen aleneminen maitokiintiöiden poistumisen seurauksena noin 6 %.



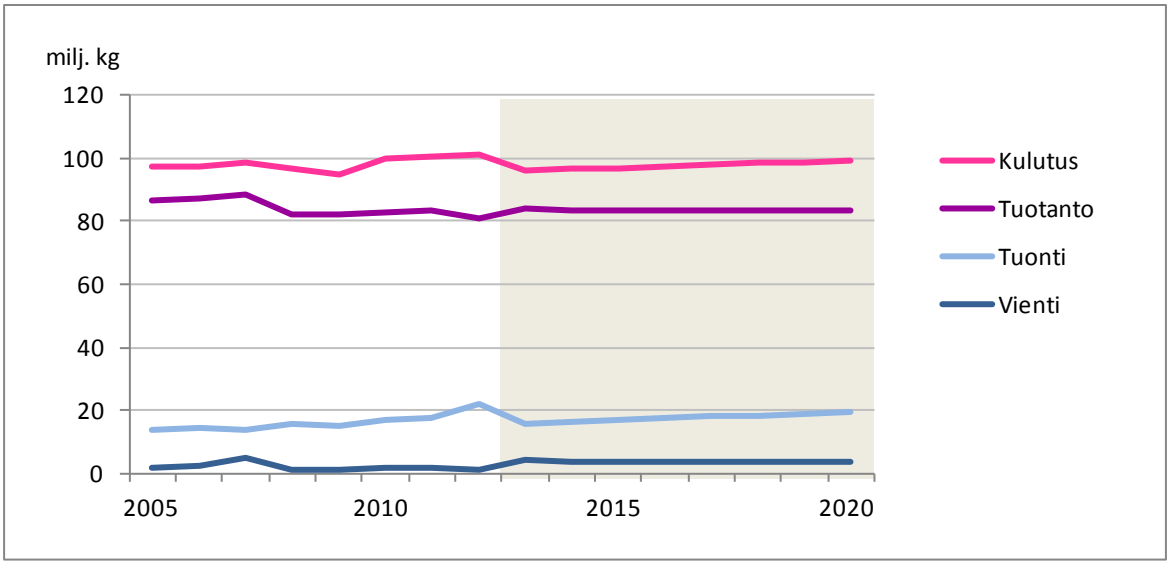
Kuvio 15b. Maidon kokonaistuotannon kehitys DREMFIA-mallin skenaarioissa vuosina 1995–2020 (milj. litraa).

5.2.3 Naudanlihantuotanto

Lypsylehmien lukumäärä, mistä naudanlihantuotanto riippuu mitä suurimmassa määrin, on vähentynyt maidontuotannon vähenemisen ja lypsylehmien keskituotoksen kasvun seurauksena. Niinpä naudanlihantuotanto vähentyi 87 miljoonan kilon tasolta vuonna 2005 yhteensä lähes 7 % vuoteen 2012 mennessä, jääden noin 81 miljoonaan kiloon. AGMEMOD-mallin tulosten mukaan tuotantomäärä säilyy runsaan 80 milj. kg tasolla vuosina 2013–2020 (Kuvio 16a).

Emolehmätuotannon yleistyminen on EU-jäsenyysvuosien aikana selvästi hidastanut naudanlihantuotannon vähenemistä. Emolehmien määrä on yli kaksinkertaistunut tällä vuosituhannella. Naudanlihantuotantoon tarkoitettuja emolehmiä onkin nykyisin jo noin 60 000 ja sieltä tulevien vasikoiden lukumäärä kaikkiaan noin 16 prosenttia koko maan vasikkamäärästä. Vuosina 2013–2020 emolehmätuotannon kasvun ennustetaan riittävän korvaamaan lypsylehmien lukumäärän vähenemisestä aiheutuvaa naudanlihantuotannon supistumista.

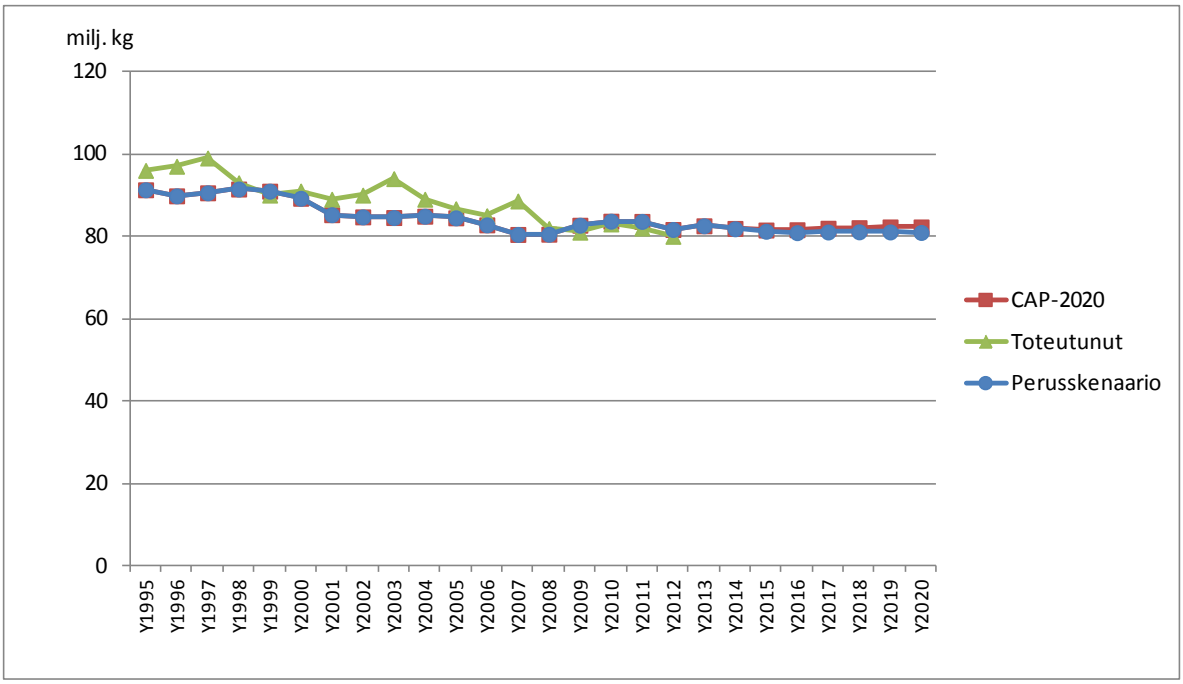
Naudanlihaa kulutettiin Suomessa vuonna 2012 yhteensä 101 milj. kiloa. Kulutuksessa ei oleteta tapahtuvan merkittäviä muutoksia vuoteen 2020 mennessä. Näin ollen naudanlihan tuonnin sekä viennin ennustetaan pysyvän hyvin vakaana vuodet 2013–2020. Vuonna 2012 Suomeen tuotiin 22 milj. kg ja täältä vietiin vajaat milj. kg (1 % tuotannosta) naudanlihaa.



Kuvio 16a. Naudanlihan tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. kg).

Lähes samanlainen kehitys naudanlihantuotannossa ja -kulutuksessa sekä viennissä ja tuonnissa toteutuu myös DREMFIA-mallin molemmissa skenaarioissa. Mallin tulosten mukaan naudanlihantuotanto on hyvin vakaa vuoteen 2020, pysytellen noin 80 milj. kg tasolla (Kuvio 16b). Uuden ohjelmakauden muutoksilla ei näyttäisi olevan vaikutusta kokonaistuotantoon, vaikka maidontuotannossa pientä vaikutusta voitiin mallin tuloksista havaita.

Emolehmistä maksettavan, tuotantosidonnaisen CAP-tuen ja kansallisen tuen merkitys kotimaisen naudanlihan tarjonnassa on varsin suuri. CAP-palkkioiden irrottaminen katkaisisi emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi naudanlihantuotannon vähenemistä. CAP-nautaeläinpalkkioiden loppuminen johtaisikin DREMFIA-mallin (Lehtonen 2010, Lehtonen ja Niemi 2011) mukaan naudanlihantuotannon alenemiseen noin 15-20 %:lla, vaikka maidontuotanto säilyisi kansallisten tukien ansiosta entisellään.

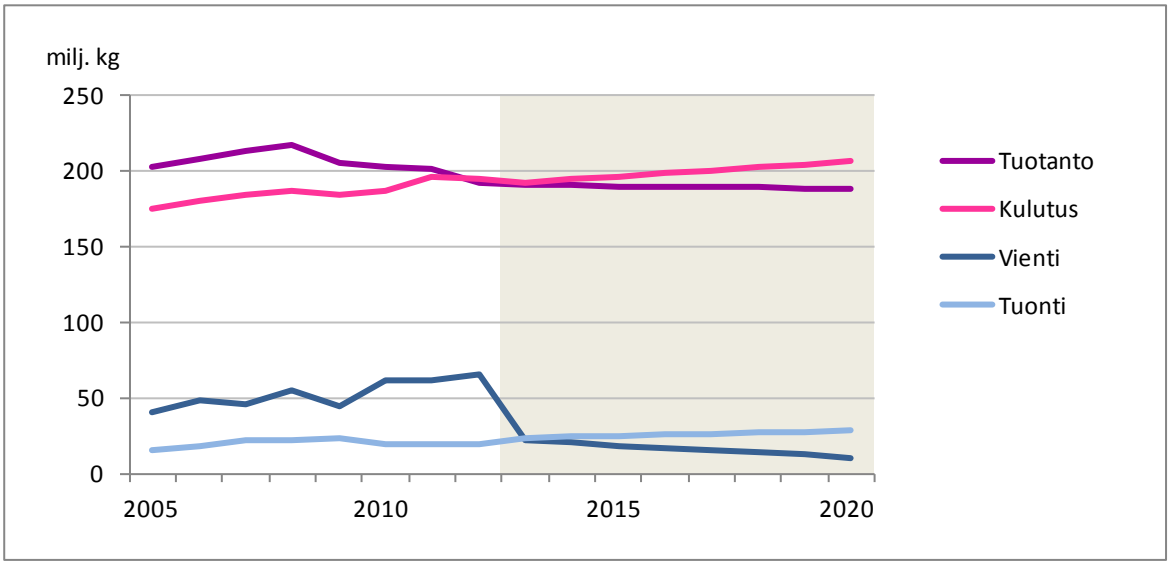


Kuvio 16b. Naudanlihan tuotannon kehitys DREMFIA-mallin skenaarioissa vuosina 2005–2020 (milj. kg).

5.2.4 Sianlihantuotanto

Viimeiset vuodet ovat olleet suomalaisille sianlihantuottajille varsin hankalia. Lihan ja viljan hintasuhteen heikentymisen myötä sianlihan tuotannon kannattavuus on heikentynyt selvästi. Samalla sianlihantuotanto on vähentynyt viime vuosina. Tuotanto vähentyi neljänä peräkkäisenä vuotena 2008–2012. Vuoden 2008 ennätystasolta (217 milj. kg) tuotanto vähentyi lähes 12 %:lla vuoteen 2012 mennessä.

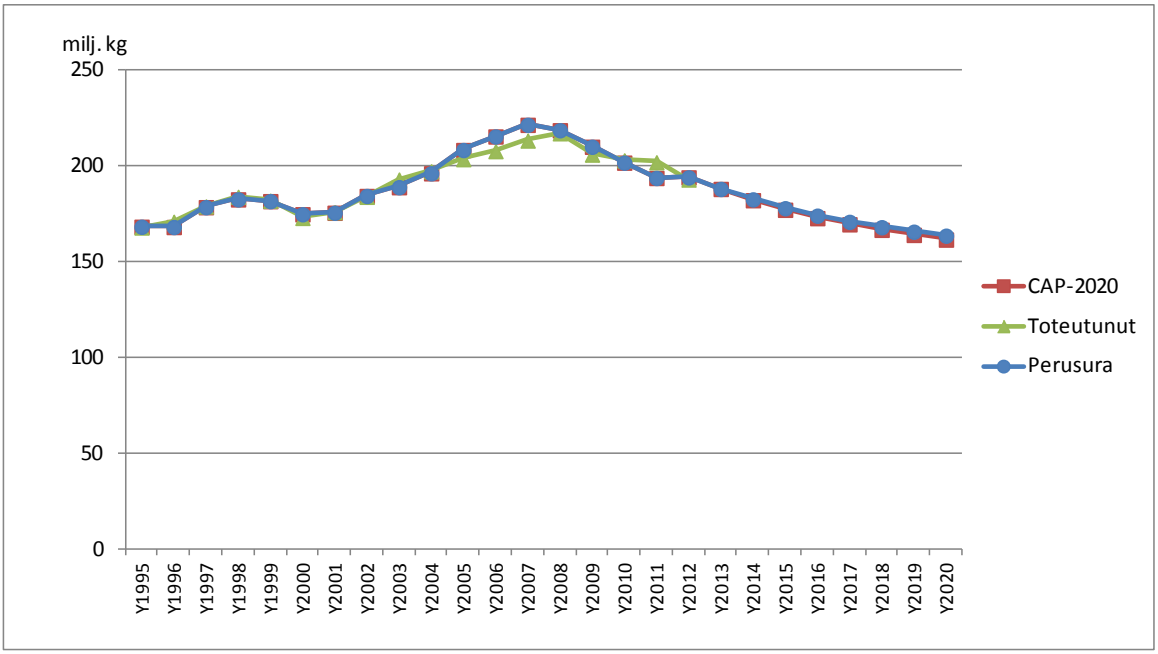
Sianlihamarkkinoilla tapahtuikin vuonna 2012 merkittävä rakenteellinen käänne. Kotimainen kulutus ylitti ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin kotimaisen tuotannon eli Suomesta tuli vuonna 2012 sianlihan nettotuoja. Tuottajahintojen nousu vuonna 2013 tosin käänsi tuotannon uudelleen kasvuun ja tuotanto on jälleen kulutusta suurempaa.



Kuvio 17a. Sianlihan tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. kg).

Vuonna 2012 Suomessa tuotettiin sianlihaa lähes 192 milj. kg ja kulutettiin 195 milj. kg. AGMEMOD-mallin tulosten mukaan sianlihaa ennustetaan tuotettavan Suomessa myös keskipitkällä aikavälillä noin 192–188 milj. kiloa. Sianlihan kulutus puolestaan nousee yli 200 milj. kg vuoteen 2020 mennessä, joten alituotantotilanteesta tulisi näin ollen pysyvä (Kuvio 17a). Ennusteen toteutumiseen on kuitenkin suhtauduttava suurella varauksella. Sianlihantuotanto ovat varsin joustava, joten mallin tuottamat pitkän aikavälin ennusteet eivät ole tästä näkökulmasta kovin järkeviä.

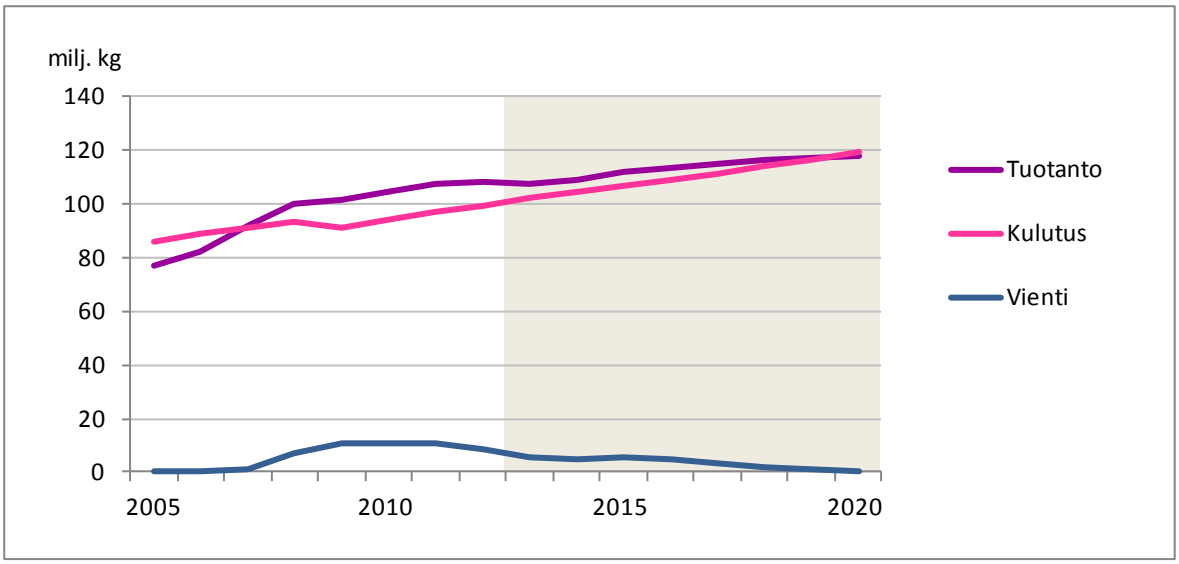
DREMFIA-mallissa, joka perustuu optimoinnille, sianlihan hintasuhteen huononeminen pysyvästi suhteessa naudan- ja siipikarjanlihan hintoihin (korkeahkon viljan hinnan seurauksena) johtaakin selvästi kotimaista kulutusta alhaisempaan tuotantoon (Kuvio 17b). Kulutuksen arvioidaan pysyvän ennallaan noin 190 milj. kg tasolla. DREMFIA-mallin antama tulos selvästi kotimaista kulutusta alemmasta tuotannon tasosta on sekin epävarma ja riippuu olennaisesti lihan ja rehuviljan sekä valkuaisrehujen hintasuhteesta. Jos nämä viime vuosina huonontuneet hintasuhteet ovat oletettua parempia, sianlihantuotanto voi säilyä lähempänä kotimaista kulutusta. Saatu tulos pohjautuu osin myös siihen, että kilpailu sianlihamarkkinoilla on kovaa tuontisianlihan merkittävän markkinaosuuden vuoksi. Tuontisianlihan kysyntä on ollut vahvaa viime vuosina vaikka kotimainen tuotanto on ylittänyt kulutuksen. Tällöin Dremfia-mallissa huonontuneen hintasuhteen jatkuminen ilman olennaista parannusta johtaa jatkossakin sianlihantuotannon vähenemiseen, kuten on viime vuosina tapahtunut. DREMFIAn kaltainen optimointimalli hakee peltoalalle parempaa käyttöä, jota se kustannuksia minimoimalla löytää kasvavasta kesantoalasta tai jopa käyttämättä jäävästä pellosta CAP2020-skenaariossa. Uuden ohjelmakauden linjauksilla ei kuitenkaan näytä olevan vaikutusta sianlihantuotantoon.



Kuvio 17b. Sianlihan tuotannon kehitys DREMFIA-mallin skenaarioissa vuosina 1995–2020 (milj. kg).

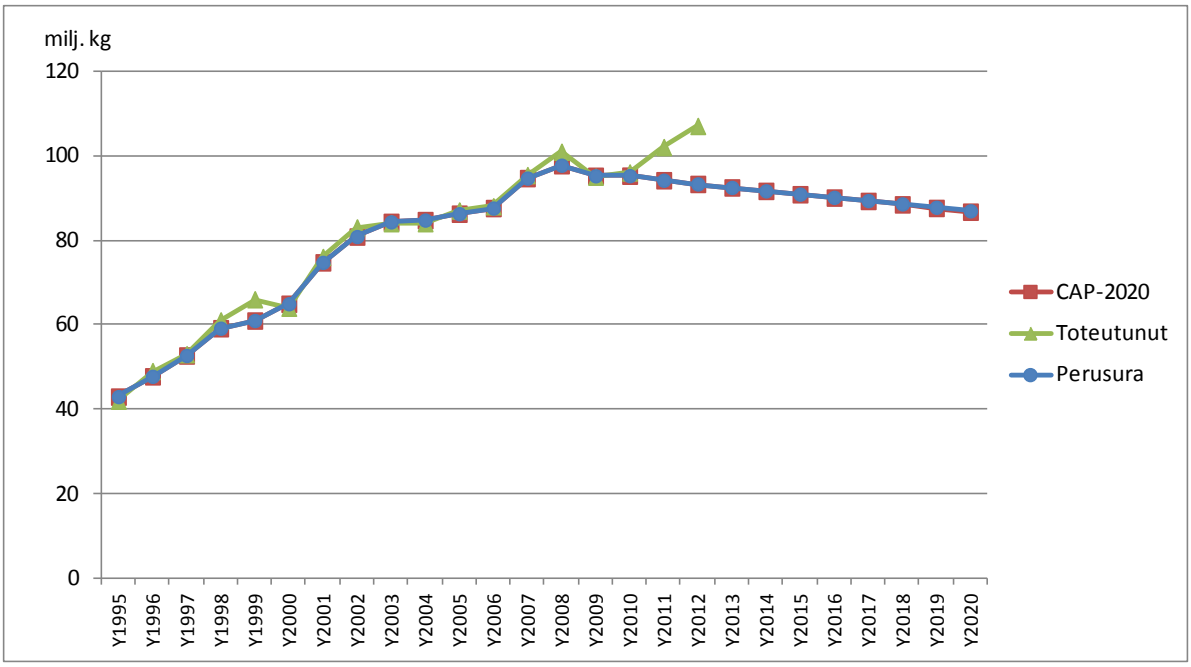
5.2.5 Siipikarjatalous

Siipikarjanlihantuotanto on ollut viime vuosina voimakkaassa kasvussa. Tuotanto on kasvanut Suomessa vuodesta 2005 vuoteen 2012 yli 20 prosenttia. Vuonna 2012 siipikarjanlihaa tuotettiin 108 milj. kg ja kulutettiin 101 milj. kg. Siipikarjanlihantuotanto nousee AGMEMOD-mallin ennusteen mukaan edelleen kasvavan kulutuksen tahdissa. Vuoteen 2020 mennessä siipikarjanlihaa ennustetaan tuotettavan Suomessa lähes 120 milj. kg. Siipikarjanlihan kulutuksen ennustetaan kasvavan vastaaviin lukemiin (Kuvio 18a).



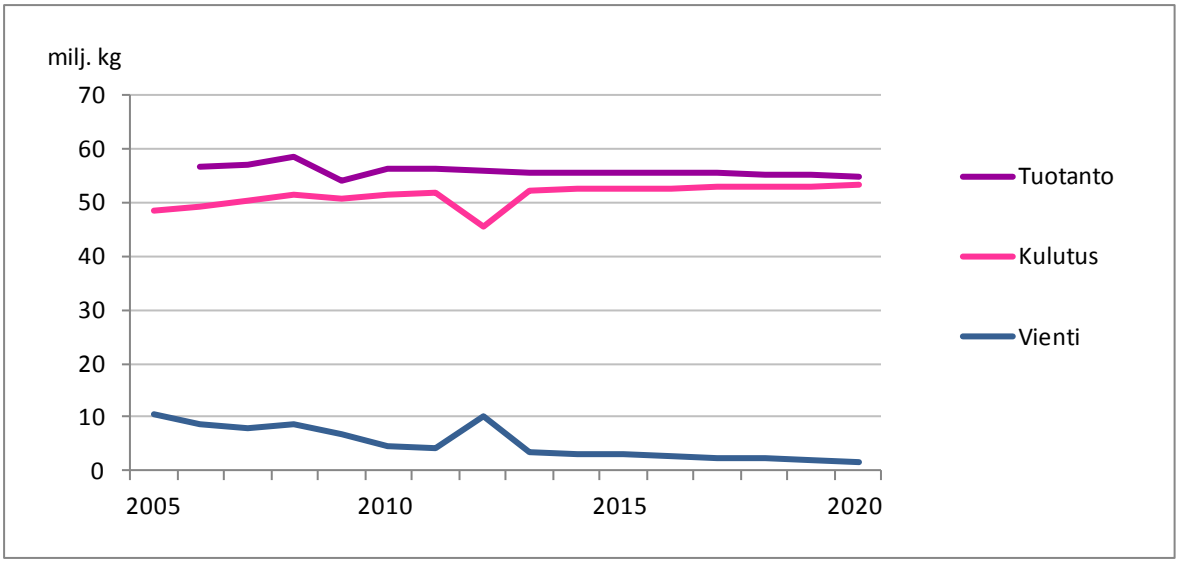
Kuvio 18a. Siipikarjanlihan tuotannon, kulutuksen ja viennin kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. kg).

Samaan tapaan kuin sianlihantuotannon tapauksessa, DREMFIA-malli tuottaa AGMEMOD-mallia maltillisemman ennusteen siipikarjanlihan tuotannosta (Kuvio 18b). Käytetyn OECD-FAO-ennusteen mukaan siipikarjanlihan hinta kehittyy likimain sianlihan hinnan tavoin. Viime vuosina heikentynyt hintasuhde ja jatkossakin korkeahko viljan hinta heikentää suomalaisen siipikarjanlihan kilpailukykyä suhteessa tuontiin. Itse asiassa DREMFIA-mallin muuten onnistunut kalibrointi mahdollisimman yksinkertaisella tavalla toteutuneelle 1995–2010 kehitysuralle ei sisällä sellaista informaatiota, joka selittäisi vuosina 2011–2012 tapahtuneen tuotannon kasvun Suomessa huolimatta viljan korkeista hinnoista ja varsin maltillisesta tuottajahinnan noususta. Viime vuosien aikana siipikarjanlihan hinta ei ole Suomessa kehittynyt suhteellisesti juuri sen suotuisammin kuin sianlihankaan hinta. Toteutuneen tuotannon kasvun takana saattaakin olla yleisesti saatavilla olevan hintainformaation lisäksi muita syitä, kuten esim. kaupan ja teollisuuden tuotekehitys ja strategiat.



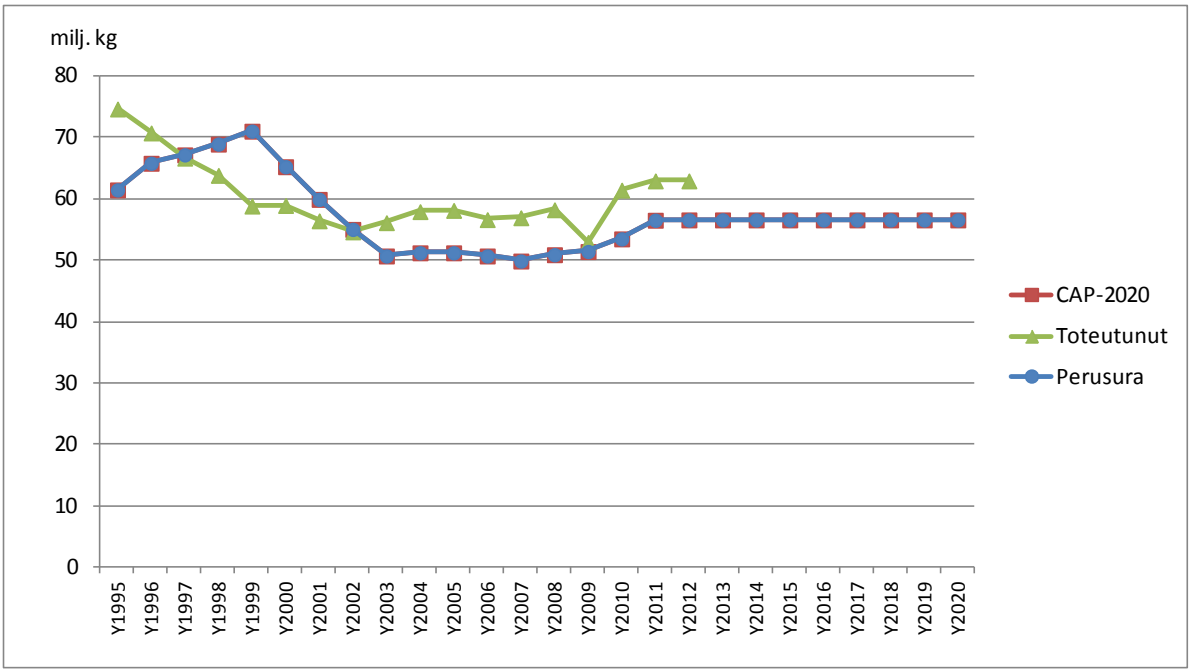
Kuvio 18b. Siipikarjanlihan tuotannon kehitys DREMFIA-mallin skenaarioissa vuosina 1995–2020 (milj. kg).

Kananmunien tuotantomäärän ennustetaan AGMEMOD-mallissa puolestaan alenevan hieman ja pysyttelevän 55–56 milj. kg tasolla vuosina 2013–2020 (Kuvio 19a). Kananmunien kulutus henkeä kohti säilyy ennusteessa ennallaan ja kokonaiskulutus kasvaa väestön kasvua vastaavasti.



Kuvio 19a. Kananmunien tuotannon, kulutuksen ja viennin kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. kg).

Myös DREMFIA-mallin tulosten mukaan kananmunien tuotanto on hyvin vakaa vuoteen 2020 ja lähes riippumaton uuden ohjelmakauden muutoksista maataloustuissa (Kuvio 19b). Kuten myös siipikarjanlihantuotannon tapauksessa, DREMFIA-mallissa toteutunut kananmunien tuotannon kasvu kotimaisen kulutuksen vetämänä ei täysin toteudu aiempaa korkeampien viljan hintojen vuoksi. Todellisuudessa häkkikanalakiellon aiheuttama merkittävä väheneminen kananmunantuottajien lukumäärässä on saattanut keskittää tuotantoa aiempaa keskimääräistä kustannustehokkaampien tuottajien käsiin, mikä puolestaan on johtanut kustannussäästöihin joita hintatilastoista tai rakennetilastoista ei voida havaita. Mallin tuottamat tuotantomuutokset ovat kuitenkin olleet viime vuosina oikeansuuntaisia.



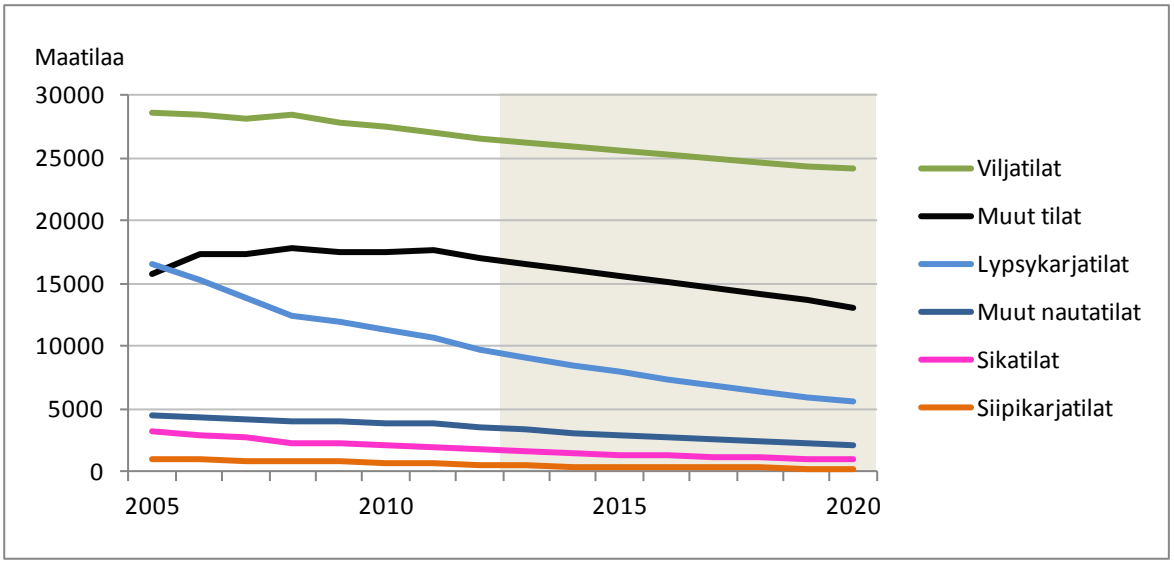
Kuvio 19b. Kananmunien tuotannon kehitys DREMFIA-mallin skenaarioissa vuosina 1995–2020 (milj. kg).

5.2.6 Maatalouden rakennemuutos ja yrittäjätulo

EU:n maatalouspolitiikkauudistuksella on hyvin vähän vaikutusta maatalouden rakennekehitykseen ja sitä kautta tuottavuuskehityksen nopeuteen. Rakennekehityksen suunnan tai nopeuden merkittävä muuttaminen vaatisi sen verran järeitä politiikkakeinoja. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin kolmen prosentin vauhtia ja kotieläintaloudessa tätäkin nopeammin. Esimerkiksi maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä on laskenut lähes seitsemän prosentin vuosivauhtia. Toistaiseksi ei ole merkkejä siitä, että rakennemuutos olisi pitkällä aikavälillä hidastumassa. Vapautuva maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppa pyrkii edelleenkin keskittämään toimialaa voimakkaasti (ks. tarkemmin Niemi ja Pietola 2005, 2006, Pyykkönen ym. 2010, 2013).

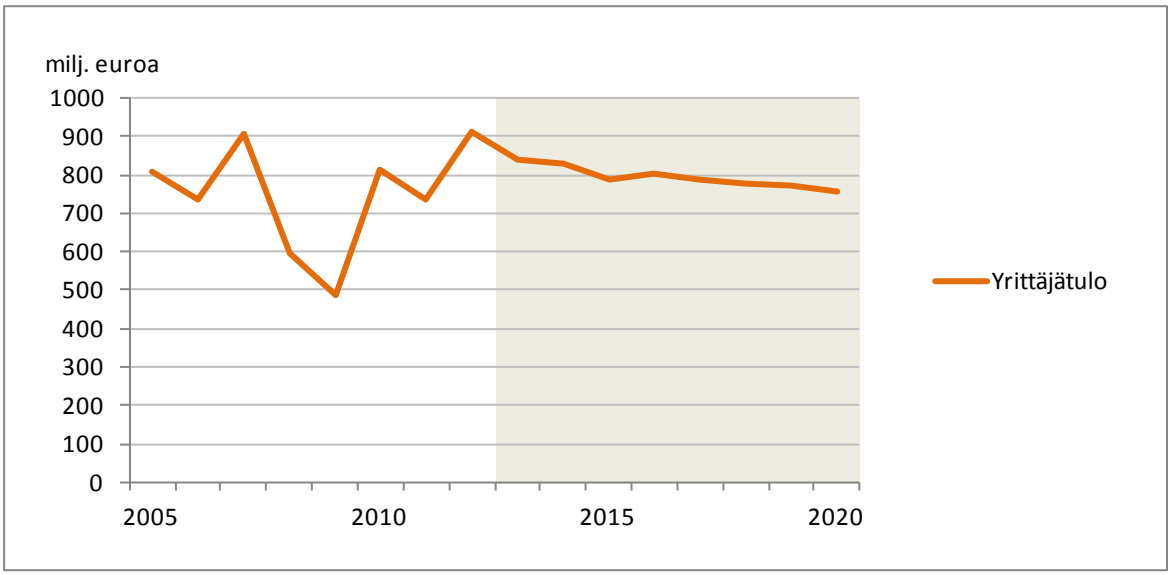
Erityisesti kotieläintuotannossa rakennekehitys ja yksikkökoon kasvu jatkuu nopeana. Mikäli kotieläintilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2020, kotieläintilojen määrä laskee alle 10 000 tilaan, kun vuonna 2005 kotieläintiloja oli vielä yli 33 000. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä laskee noin 5 500 tilaan vuoteen 2020 mennessä, kun vuonna 2005 niitä oli vielä yli 16 000 (Kuvio 20).

Suomalaisen maatalouden ja elintarvikesektorin kilpailukyvyn parantaminen edellyttää nykyisen kaltaista, varsin rivakkaa rakennekehitystä ja yksikkökoon kasvua. Yksin teknologinen kehitys johtaa siihen, että maatilojen koko kasvaa. Uuden teknologian ja tilakoon kasvun avulla lisätään tuottavuutta, alennetaan yksikkökustannuksia sekä tehostetaan suunnittelua ja työn käyttöä ja parannetaan siten tuottavuutta.



Kuvio 20. Maatilojen lukumäärän kehitysennuste eri tuotantosuunnissa vuosille 2005–2020.

Vuodesta 1992 vuoteen 2010 tarkasteltaessa maatalouden tuottavuus nousi keskimäärin yli prosentin vuodessa. Olettamalla rakennerationalisoinnin tuoman tuottavuuskasvun säilyvän yhden prosentin suuruisena myös aikajaksolla 2013–2020 on saatu kuviossa 21 esitetty projektio yrittäjätulon kehityksestä. Yrittäjätulon aleneminen jatkuu AGMEMOD-mallin perusurassa, sillä tuotantokustannusten ennakoidaan nousevan lähes yleisen hintakehityksen (bkt-deflaattorin) mukaisesti markkinahintojen ja t ukien säilyessä lähes ennallaan. Eksogeenisesti asetettu 1 prosentin tuottavuuden kasvu ei ole näin ollen riittävä inflaation ja kustannusten nousun kompensoimiseksi. Yrittäjätulo alenee vuoden 2012 kokonaislaskelman 911 miljoonasta eurosta noin 750 miljoonaan euroon (-18 %).



Kuvio 21. Maatalouden yrittäjätulon kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2005–2020 (milj. euroa).

DREMFIA-mallin perusskenaario tuottaa likimain samansuuntaisen ennusteen maataloustulosta kuin AGMEMOD-mallin perusura. DREMFIA-mallin tulosten mukaan uuden ohjelmakauden noin 45 milj. euroa pienempi kokonaistuki johtaa 39 miljoonan euron alenemiseen maataloustulossa vuoteen 2020. Näin tapahtuu huolimatta vähän korkeamman maidontuotannon tuomasta tulonlisästä ja vilja-alan vähenemisestä aiheutuvista kustannussäästöistä. Mikäli maitotuotteiden hinnat alenevat enemmän kuin oletettu 6 % (EU-tasolla tuottajahintatasolla mitattuna) maitokiintiöiden poistumisen (ja maailmanmarkkinahintakehityksen) seurauksena, maataloustulo jäisi ennakoitua alemmaksi.

6 Johtopäätökset

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin merkittävästi vaikuttavasta EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta, sen suunnasta ja sisällöstä vuoteen 2020 saakka päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen kesäkuussa 2013. Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan parlamentti saivat viimein sovitettua yhteen kantansa kaksi vuotta kestäneiden ja loppua kohti yhä intensiivisemmiksi käyneiden neuvottelujen jälkeen. Syntynyt sopimus luo perustan vuonna 2015 alkavalle EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle. Se merkitsee tukien jakamista aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken sekä tiukempien ympäristönormien asettamista tukien ehdoksi eli niin sanottua viherryttämistä. Uudistukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan tuottajien kaupallista edunvalvontaa niin, että tuottajien neuvotteluvoima voisi kasvaa suhteessa ketjun loppupään toimijoihin.

Suomen maatalouden kannalta maatalouspolitiikkauudistuksen keskeisiä asioita olivat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso, maatalouspolitiikan eri pilarien rahoitusosuudet, tukien viherryttämisen ehdot sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen oikeutus vuoden 2013 jälkeen. Yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot muodostavat Suomen maatalouspolitiikan perustan. EU-tukien osuus on ollut viime vuosina noin 70 % maatalouden saamasta kokonaistuesta ja neljännes maatalouden kokonaisliikevaihdosta. EU-tukien kokonaistasossa ei ole tulevalla kehyskaudella 2014–2020 tapahtumassa Suomen osalta merkittäviä muutoksia nykykauteen verrattuna. Eurooppa-neuvoston helmikuussa 2013 tekemä rahoituskehysratkaisu merkitsee, että maatalouden EU-tuen kokonaismäärä laskee Suomessa vuoden 2011 hinnoin laskettuna hieman yli 3 % ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna.

EU-tukien tulevaisuuteen liittyy myös kysymys mahdollisuudesta maksaa tuotantosidonnaisia tukia vuoden 2013 jälkeen. Suomi sai EU:n maatalouspolitiikan terveystarkastuksessa (artikla 68:n myötä) vuonna 2008 luvan maksaa 10 % tuesta tuotantosidonnaisena vuoteen 2013 asti. Tuotantosidonnaisen EU-tuen merkitys on ollut Suomessa suuri erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa, koska emolehmäpalkkioiden irrottaminen tuotannosta katkaisisi tutkimusten mukaan emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi naudanlihan kokonaistuotannon vähenemistä. Tuotantosidonnainen lypsylehmäpalkkio on tärkeä myös Etelä-Suomen AB-tukialueen maidontuotannolle, joka on naudanlihantuotannon tavoin ollut pitkään laskusuunnassa. Osana tilatukijärjestelmää myös eräille peltokasveille on maksettu tuotantosidonnaista tukea enintään 5,8 milj. euroa vuodessa.

Mahdollisuus tuotantosidonnaisiin tukiin säilyy EU:n maatalouspolitiikassa edelleen. Tehty uudistus mahdollistaa tulevina vuosina jopa tukien uudelleenkytkemisen tiettyjen hyödykkeiden tuottamiseen. Suomessa tuotantoon sidottujen tukien osuus CAP-tuen kokonaispotista saa nousta vuonna 2015 nykyisestä 10 prosentista peräti 20 prosenttiin, josta sen on alennuttava 18 prosenttiin rahoituskauden 2014–2020 lopulla. Tämän myötä Etelä-Suomen AB-tukialueilla maksettava nautojen ja avomaavihannesten tuki, joka on maksettu tähän saakka liittymissopimuksen artiklaan 141 perustuen, voidaan maksaa tulevina vuosina EU:n tuotantoon sidottuna tukena.

Yksi maatalouspolitiikkauudistuksessa eniten keskustelua herättäneistä ja kiistanalaisimmista uusista elementeistä oli komission esitys maatalouspolitiikan niin sanotusta viherryttämisestä eli aikaisempaa tiukempien ympäristönormien asettamisesta tukien ehdoksi. Uudistuksen myötä 30 prosenttia EU:n suorasta tulotuesta osoitetaan maataloustukien viherryttämiseen. Viherryttämisen taustalla on paine uudistaa maatalouspolitiikkaa kohti mallia, jossa viljelijän saama tuki olisi entistä enemmän kytketty tilan tarjoamiin ympäristöhyötyihin. Näin ollen viherryttäminen täydentää yhteisen maatalouspolitiikan keinovalikoimassa jo olevia täydentäviä ehtoja ja maatalouden kansallisia ympäristötukiohjelmia.

Viherryttäminen edellyttää maatiloilta viljelyn monipuolistamista, vähintään 5 prosentin ns. ekologista alaa sekä pysyvien nurmien säilyttämistä. Viljelyn monipuolistaminen asettaa tiloille minimivaatimuksia viljelykasvien määrän suhteen. Yli 30 hehtaarin tiloilta vaaditaan vähintään kolmen kasvin viljelemistä kerralla. Tiloilla, joiden peltoala on 10–30 hehtaaria, viljelykasveja on oltava vähintään kaksi erilaista. Alle 10 hehtaarin tilat ovat puolestaan vapautettu viljelykasvien minimivaatimuksesta.

Suomessa yli kymmenen, mutta alle 30 hehtaarin tiloilla vähintään kahta kasvia viljeli lähes 94 % maatiloista. Yli 30 hehtaarin tiloilla vähintään kolmea kasvia viljeltiin noin 91 %:lla maatiloista. Maataloustu-

kien viherryttämisen vaikutukset jäänevätkin Suomessa kokonaisuutena pieniksi, kun otetaan huomioon vielä se, että 62. leveyspiirin läheisyydessä ja sen pohjoispuolella sijaitsevilla myös yli 30 hehtaarin tiloilla vaaditaan poikkeuksellisesti vain kahta kasvia.

Suomi onnistui neuvottelemaan itselleen lievennyksen myös viiden prosentin ekologisen alan vaatimukseen. Metsäalan suuri määrä Suomessa voidaan ottaa nimittäin uudistuksessa huomioon niin, että maatilat, jotka sijaitsevat kunnissa, joissa metsämaata on kolme kertaa enemmän kuin peltomaata, täyttävät automaattisesti ekologisen alan vaatimuksen. Ehdon täyttävissä kunnissa sijaitsee 72 % kaikista Suomen maatiloista.

Politiikkamuutosten vaikutuksia suomalaisen maatalous- ja elintarviketuotannon volyymeihin on arvioitu tutkimuksessa kahden erilaisen taloudellisen mallin avulla – (i) AGMEMOD-mallilla, joka kuvaa Suomen maataloutta osana EU:n yhteismarkkinoita, ja lisäksi (ii) DREMFIA-sektorimallilla, joka kuvaa Suomen maatalouden sisäistä rakennekehitystä, dynamiikkaa ja erikoistumista tuotantosuunnittain. Mallit tarjoavat mahdollisuuden maatalousmarkkinoiden ja -politiikan sekä tuotannon välisten vuorovaikutussuhteiden analyyttiselle tarkastelulle. Niiden tulokset perustuvat oletukseen yritysten ja kuluttajien rationaalisesta käyttäytymisestä, jota rajoittavat käytettävissä olevat resurssit (maa, työvoima, pääoma, luonnonvarat), erilaiset politiikkamuuttujat ja niiden väliset suhteet.

Koska EU-tuen tasossa, tuotantoon sidottujen tukien tasossa sekä viherryttämisen ehdoissa otettiin huomioon Suomen pohjoiset olosuhteet, uudistuksesta ei mallianalyysien seuraa erityisen dramaattisia muutoksia Suomen maatalousmarkkinoille ja -tuotannolle. Analyysit osoittavat maataloustuotteiden tuotannon pysyvän Suomessa keskimäärin nykyisellä tasolla vuoteen 2020, mikäli maataloustuotteiden hintakehitys vastaa vähintään tuotantopanosten hintakehitystä ja maatalouden kansallinen tukijärjestelmä säilyy ennallaan.

Suomen kokonaisvilja-alan odotetaan säilyvän melko vakaana tulevina vuosina. Vilja-ala on ollut lähellä 1,1 milj. hehtaaria ja se alenee hieman vuoteen 2020 mennessä. Myös maidontuotannon odotetaan säilyvän lähellä nykyistä tasoaan eli noin 2,1–2,2 miljardissa litrassa. Uuden ohjelmakauden myötä tapahtuvan lypsylehmäpalkkiokorotuksen odotetaan hidastavan maidontuotannon vähenemistä Etelä-Suomen AB-tukialueella. Pohjoisen C-tukialueella maidontuotanto säilyy vakaana eli tuotanto pysyttelee lähellä C-alueen viiterajaa eli enimmäismäärää, jolle kansallista hintatukea voidaan maksaa. Naudanlihan tuotantoon uuden ohjelmakauden politiikkamuutoksilla ei näyttäisi olevan vaikutusta. Tuotantomäärä säilyy mallien mukaan runsaan 80 milj. kg tasolla vuosina 2013–2020. Uusilla maatalouspolitiikkalinjauksilla ei näytä olevan vaikutusta myöskään sianlihan, siipikarjanlihan ja kananmunien tuotantoon.

Tukien keskeinen rooli maatalouden tuotantovolyymien ylläpitäjänä säilyy Suomessa tulevinakin vuosina. Tukien reaalinen arvo kuitenkin vähenee, joten yhä suurempi osa maatalouden liikevaihdosta on saatava tuotteista markkinoilta. Markkinat ohjaavat näin ollen yhä enenevässä määrin sitä, mitä maatalouden tuotannolle, tuloille ja kannattavuudelle tapahtuu. Maataloustuotemarkkinoilla puolestaan eletään nykyisin nopeiden muutosten aikaa. Suuret hintavaihtelut ovat tulleet osaksi markkinoiden jokapäiväistä toimintaa. Tämän myötä maatalousyritysten markkinariskit ovat kasvaneet sekä tuotteiden myynneissä että tuotantopanosten hankinnoissa. Markkina- ja hintariskien kasvaessa niiden hallintaan on panostettava maataloudessa nykyistä selvästi enemmän. Uudistus antaakin jäsenvaltioille oikeuden kehittää vakuutusjärjestelmiä ja tulojen vakautusvälineitä EU:n osarahoituksella.

Maatalouden rakennekehityksen odotetaan puolestaan jatkuvan tulevina vuosina nopeana yksikkökokojen kasvaessa ja tilalukumäärän pienentyessä. Erityisesti kotieläintuotannossa rakennekehitys ja yksikkökoon kasvu jatkuu nopeana. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin kolmen prosentin vauhtia ja kotieläintaloudessa lähes seitsemän prosentin vuosivauhtia. Mikäli kotieläintilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2020, kotieläintilojen määrä laskee alle 10 000 tilaan, kun vuonna 2005 kotieläintiloja oli vielä yli 33 000. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä laskee noin 5 500 tilaan vuoteen 2020 mennessä, kun vuonna 2005 niitä oli vielä yli 16 000.

Lähteet

Bartova, L. & M'barek, R. 2007. Impact Analysis of CAP Reform on the Main Agricultural Commodities". Report I AGMEMOD - Summary Report. JRC Scientific and Technical Report. EUR Number: 22940 EN/1. 11/2007. Saatavissa internetistä: http://www.jrc.es/publications.

Bureau, J.-C. 2012. Where Is the Common Agricultural Policy Heading? Intereconomics 2012, 6: 316-321. Saatavissa internetistä: http://www.intereconomics.eu/archive/jahr/2012/6/836/.

Chantreuil, F., Levert, F., Erjavec, E., Donnellan, T. & Hanrahan, K. 2005. CAP Reform: Prospects for crop markets in the enlarged EU. EuroChoices, 4(1), pp 26-30.

Chantreuil, F., Donnellan, T., van Leeuwen, M., Salamon, P., Tabeau, A. & Bartova, L. 2008. EU Dairy Quota Reform – AGMEMOD Scenario Analysis. 12th EAAE Congress, Ghent, August 2008.

Chantreuil, F., Hanrahan, K. & van Leeuwen, M. 2012. The Future of EU Agricultural Markets by AGMEMOD. Springer. 122 s.

Crombez, C., Knops, L & Swinnen, J. 2012. Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure. Intereconomics 2012:6, s. 336-341. Saatavissa internetistä: http://www.intereconomics.eu/archive/jahr/2012/6/836/.

EC 2010. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussels, 18.11.2010 Saatavissa internetistä http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF

EC 2011a. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussels, 19.10.2011. Saatavissa internetissä http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf

EC 2011b. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Brussels, 19.10.2011. Saatavissa internetissä http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf

EC 2011c. Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing a common organization of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). Brussels, 19.10.2011. Saatavissa internetissä http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_en.pdf

Huan-Niemi, E., Kull, M., Liesivaara, P. & Niemi, J. 2011. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin. MTT Raportti 17. 39 s. Saatavissa internetistä: www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti17.pdf.

Huan-Niemi, E. & Knuuttila, M. 2013. The Finnish sugar sector and it multiplier effect. MTT Raportti 100. 21 s. Saatavissa internetistä: http://jukuri.mtt.fi/handle/10024/480979.

Lehtonen, H. (toim.) 2004a. CAP-uudistus Suomen maataloudessa. MTT:n selvityksiä 62. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts62.pdf.

Lehtonen, H. 2001. Principles, structure and application of dynamic regional sector model of Finnish agriculture. Academic dissertation. Systems Analysis Laboratory, Helsinki University of Technology. Publisher: Agrifood Research Finland, Economic Research (MTTL). Publications 98. Helsinki. 265 pages. http://lib.tkk.fi/Diss/2001/isbn9512256894/

OECD-FAO 2012. Agricultural Outlook 2012-2021. Saatavissa internetistä: www.agri-outlook.org

Pyykkönen, P., Bäckman, S. & Puttaa, E. 2013. Rakennemuutos Suomen kotieläintaloudessa. (An English abstract: ”Structural change in Finnish livestock farming”) PTT Working Papers 143. Saatavissa internetistä: http://www.ptt.fi/dokumentit/tp143_1402131248.pdf

Pyykkönen, P., Lehtonen, H. & Koivisto, A. 2010. Maatalouden rakennekehitys ja investointitarve vuoteen 2020. (English abstract: ” Structural change and investments in Finnish agriculture 2010-2020”. PTT Working Papers 125. pp 24. ISBN 978-952-224-061-3 (pdf), ISSN 1796-4784 (pdf). Saatavissa internetistä: http://www.ptt.fi/dokumentit/tp125_1111100930.pdf

Lehtonen, H. (toim.) 2004a. CAP-uudistus Suomen maataloudessa. MTT:n selvityksiä 62. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts62.pdf.

Lehtonen, H. 2004b. Impacts of de-coupling agricultural support on dairy investments and milk production volume in Finland. Acta Agriculturae Scandinavica, Section C – Economy, Vol. 1. Nr. 1 / April 2004, s. 46-62.

Lehtonen, H. (toim.) 2007. EU:n maitokiintiöjärjestelmän poistumisen vaikutukset Suomen maitosektorille”. MTT:n selvityksiä 144: 89 s. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts144.pdf Verkkojulkaisu päivitetty 25.9.2007.

Lehtonen, H., Lankoski, J. & Koikkalainen, K. 2007a. Economic and environmental performance of alternative policy measures to reduce nutrient surpluses in Finnish agriculture. Agricultural and Food Science Vol. 16 (2007): 420-441. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/afs/pdf/mtt-afs-v16n4p421.pdf

Lehtonen, H., Bärlund, I., Tattari, S. & Hilden, M. 2007b. Combining Dynamic Economic Analysis and Environmental Impact Modelling: Addressing Uncertainty and Complexity of Agricultural Development. Environmental Modelling and Software 22, 5: 710-718.

Lehtonen, H. 2010. Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutus maatalouteen: osittaistasapainomalli. Teoksessa: Niemi, J. & Rikkonen, P. (toim.) 2010. Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi – Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun? MTT Raportti 7. s. 44-62, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

Liesivaara, P., Huan-Niemi, E., Tauriainen, J. & Buysse, J. 2011. Suomen sokerintuotannon tulevaisuus EU:n sokeripolitiikassa. MTT Raportti 26. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti26.pdf

Liesivaara, P., Huan-Niemi, E. & Niemi, J. 2011. Synthesis and assessment of the public debate on the reform of the CAP after 2013. Finland’s country report. MTT Agrifood Research Finland, Economic Research. Saatavissa internetistä: http://www.ifls.de/uploads/media/Finland_report_CAP2013-debate.pdf

Little, J., Massot, A., Ragonnaud, G. & Tropea, F. 2013. European council conclusions on the multiannual financial framework 2014–2020 and the CAP. Directorate-General for Internal Policies. Policy department B: Structural and cohesion policies. Agricultural and rural development. IP/B/AGRI/NT/2014_4. Saatavissa internetistä: http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=94219.

Matthews, A. 2012. Greening the Common Agricultural Policy Post-2013. Intereconomics 2012, 6: 326-331. Saatavissa internetistä: http://www.intereconomics.eu/archive/jahr/2012/6/836/.

MMM 2007. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. Saatavissa internetistä: http://www.maaseutu.fi/attachments/6BQPIuj8V/Manner-Suomen_maaseudun_kehittamisohjelma_2007-2013_muutos_080713.pdf

MMM 2013. Koskinen ja komissaari sopivat Etelä-Suomen kansallisen tuen seuraavaksi seitsemäksi vuodeksi. MMM.n tiedote 21.11. Saatavissa internetistä: http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/131121_tukisopu.html.

Niemi, J., Jansik, C., Kettunen, L. & Lehtonen, H. 2005. A Tool to Analyse the Impact of Policy Changes on the Agri-Food Sector of Finland. Teoksessa: Arfini, F. (toim.). Modelling agricultural policies: state of the art and new challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Asssociation of Agricultural Economists. pp. 609-629.

Niemi, J. & Pietola, K. 2006. Tilakoon kasvu ja uusi teknologia voimistavat maataloutta. Helsingin Sanomat 20.10.2006: A4, Vieraskynä.

Niemi, J. & K. Pietola, K. 2005. Maatalouden rakennekehitys väistämätöntä. Teoksessa: Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005: kymmenen vuotta Euroopan unionissa. MTT Taloustutkimus. Julkaisuja 105: 25.

Niemi, J. & Ahlstedt, J. (toim.) 2013. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2013. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 114. 96 s. Saatavissa internetistä: https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/julkaisut/suomenmaatalousjamaaseutuelinkeinot/jul114_SM2013.pdf

Nolte, S., Buysse, J. & Van Huylenbroeck, G. 2012. Modelling the effects of an abolition of the EU sugar quota on internal prices, production and imports. European Review of Agricultural Economics 39(1): 75–94.

Pihamaa, P. & Pietola, K. 2002. Optimal beef cattle management under agricultural policy reforms in Finland. Agricultural and Food Science in Finland 11, 1: 3-12.

ProAgria 2013a.Tuottopehtori. Mallilaskelmat 2009–2012.

ProAgria 2013b. Lohkotietopankki.

Regina, K., Lehtonen, H., Nousiainen, J. & Esala, M. 2009. Modelled impacts of mitigation measures on greenhouse gas emissions from Finnish agriculture up to 2020. Agricultural and Food Science, Vol.18, 3-4: 477-493. Saatavissa internetistä: http://www.mtt.fi/afs/pdf/mtt-afs-v18n3-4p477.pdf.

Salamon, P., Chantreuil, F., Donnellan, T., Erjavec, E., Esposti, R., Hanrahan, K., van Leeuwen, M., Bouma, F., Dol, W. & Salputra, G. 2008. How to deal with the challenges of linking a large number of individual national models: the case of the AGMEMOD Partnership. Agrarwirtschaft, Jahrgang 57 (2008), Heft 8.

Tangermann, S. 2012. CAP Reform and the Future of Direct Payments. Intereconomics 2012, 6: 321-326. Saatavissa internetistä: http://www.intereconomics.eu/archive/jahr/2012/6/836/.

Tike 2013a. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike. Maataloustuotteiden tuottajahinnat vuosilta 2009–2012.

Tike 2013b. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike. Satotilasto vuosilta 2009–2012.

Viaggi, D. ym. 2010. Farm-household investment behaviour and the CAP decoupling: Methodological issues in assessing policy impacts. Journal of Policy Modelling, Volume 33, Issue 1, January–February 2011, Pages 127-145. Saatavissa internetistä: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893810000979.

Witzke, P., Kempen, M., Pérez Dominguez, L., Jansson, T., Scokai, P., Helming, J., Heckelei, T., Moro, D., Tonini, A. & Fellmann, T. 2009. Regional Economic Analysis of Milk Quota Reform in the EU. JRS Scientific and Technical Reports, 2009, 116 p. Saatavissa internetistä: ftp://ftp.jrc.es/pub/EURdoc/JRC53116.pdf

Liitteet

Liite 1. Tuotantosidonnaisten EU-tukien vaikutus suomalaisten maatilojen talouteen vuosina 2009–2012

Tässä liitteessä tarkastellaan tuotantosidonnaisten CAP-tukien taloudellista merkitystä maatiloilla ohjelmakauden 2007–2013 aikana. Tuotantoon sidottujen CAP-tukien vaikutusta maatilojen talouteen voidaan tarkastella suhteuttamalla tuotantoon sidotut tuet tilojen kokonaistuottoihin sekä katetuottoon. Katetuotto on muuttuvien kustannusten jälkeen yrittäjälle käyttöön jäävä rahamäärä, joka on korvausta sekä työpanokselle että kiinteille kustannuksille. Laskelmat perustuvat ProAgrian (2013a) mallilaskelmiin.

Euroopan unionin neuvoston asetuksen 73/2009 luvun viisi ja artiklan 68 (EU 2009) mukaan jäsenvaltiolla on oikeus myöntää erityistukea tietyin edellytyksin. Suomessa artiklan 68 puitteissa on ohjelmakaudella 2007–2013 maksettu tuotantoon sidottua erityistukea tietyille valkuais- ja öljykasveille, lampaanlihan tuotantoon sekä maidon- ja naudanlihantuotantoon. Erityistukien maksamista perustellaan ympäristö- ja laatuperusteella sekä erityishaitalla. Ympäristöperusteen turvin myönnetään valkuais- ja öljykasvipalkkiot, jotka perustellaan muun muassa monimuotoisuuden ylläpitämisellä ja viljelymaan rakenteen parantamisella. Erityishaittaperusteisesti maksetaan tuotantoon sidotut nautapalkkiot, joihin kuuluvat koko maan emolehmä- ja sonnipalkkio sekä Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkio. Laatuperusteisesti maksetaan karitsan laatupalkkio.

Tuotantopalkkioiden taloudellinen merkitys nautakarjatiloilla

Nautakarjataloudelle on myönnetty artiklan 68 puitteissa suoraa tuotantoon sidottua tukea nautapalkkioiden muodossa. Nautapalkkioita maksetaan erityishaittaperusteen perusteella. Erityistuen piiriin kuuluvat emolehmä- ja sonnipalkkiot koko Suomessa sekä lypsylehmäpalkkio Etelä-Suomen A- ja B-tukialueilla. Taulukossa 1 on esitetty modulaatiovähennetyt nautojen tuotantopalkkioiden suuruudet vuosina 2009–2012. Tukitaulukossa nautapalkkio I tarkoittaa emolehmille maksettavaa tuotantopalkkiota ja nautapalkkio II sonneille ja härille maksettavaa tuotantopalkkiota. Vuonna 2009 nautojen tuotantopalkkiot olivat samansuuruiset koko maassa eikä Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkiota maksettu vielä lainkaan. Vuonna 2010 EU:n nautapalkkioin maksatus muuttui tukialuekohtaiseksi ja Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkio otettiin käyttöön.

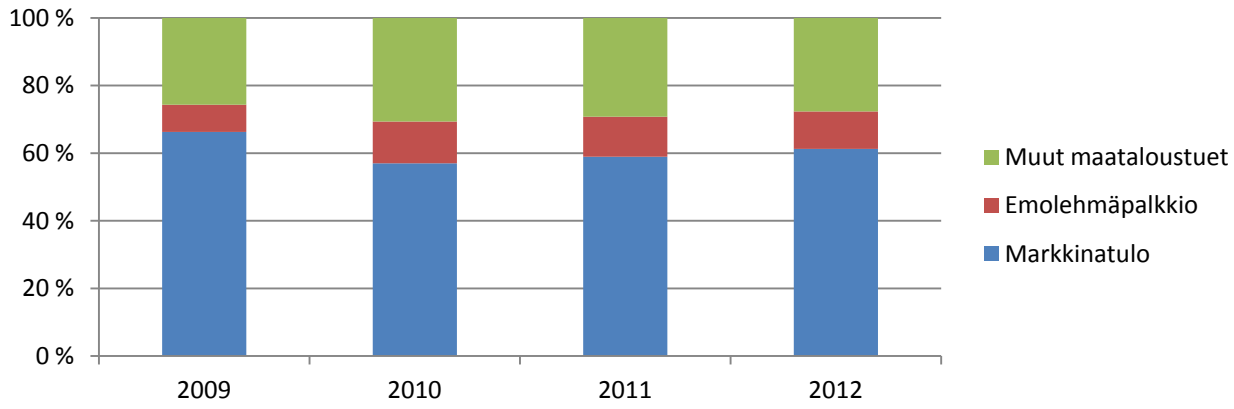
Taulukko 1. EU:n nautapalkkiot Suomessa vuosina 2009–2012, € per eläin/eläinyksikkö (Proagria 2013a).

Vuosi	Nautapalkkio I A- ja B-alue	Nautapalkkio I C-alue	Nautapalkkio II A- ja B-alue	Nautapalkkio II C-alue	Lypsylehmäpalkkio A- ja B-alue
2009	90,68	90,68	174,10	174,10	
2010	157,50	88,23	384,38	219,14	130,18
2011	154,93	86,86	383,61	222,13	143,87
2012	151,29	85,95	388,17	222,21	144,63

Emolehmätiloille maksettiin vuonna 2009 nautojen tuotantopalkkiota eläinkohtaisesti. Tällöin tuotantoon sidotun tuen osuus emolehmätilojen kokonaistuotoista oli kahdeksan prosenttia (taulukko 2). Vuosina 2010 nautapalkkio maksatus muuttui eläinyksikköperusteiseksi. Muutoksen myötä tuen osuus tilojen kokonaistuotoista kasvoi 8 prosentista 12 prosenttiin. Markkinatulot kasvoivat 10 prosenttia vuonna 2012, mikä kasvatti markkinoilta saatavan tulon osuutta kokonaistuloista.

Taulukko 2. Emolehmätilojen kokonaistuotonmuodostus B-tukialueella, €/emolehmä (ProAgria 2013a).

Vuosi	Markkinatulot	Emolehmäpalkkio	Muut maataloustuet	Kokonaistulot	EP:n suht.osuus kokonaistuotoista
2009	749	91	290	1130	8 %
2010	730	158	392	1280	12 %
2011	773	155	383	1311	12 %
2012	858	155	387	1400	11 %

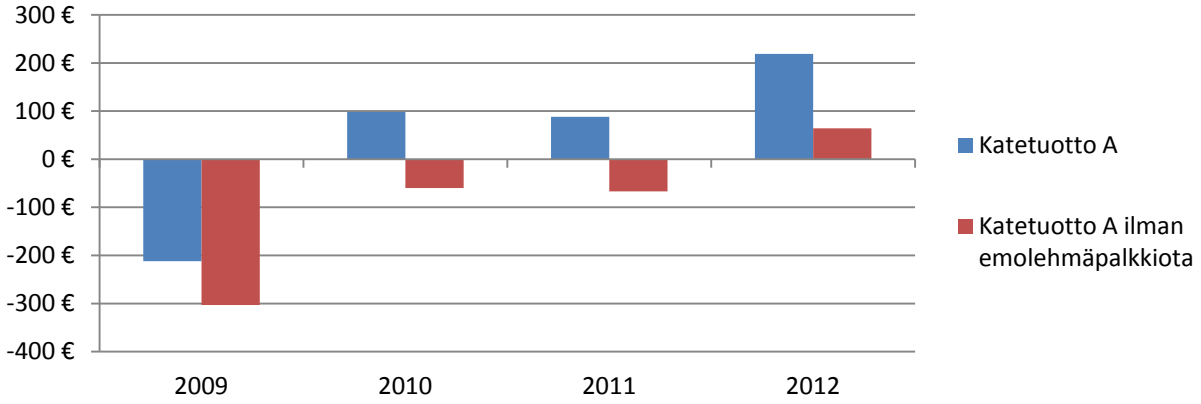


Kuvio 1. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen B-tukialueen emolehmätiloilla (ProAgria 2013a).

Tuotantosidonnaisen nautapalkkion merkitys katetuoton muodostumisessa on emolehmätiloilla hyvin merkittävä. Ilman emolehmille maksettavaa nautapalkkiota katetuotto jää helposti negatiiviseksi. Vuosina 2010–2011 katetuotto olisi jäänyt tappiolliseksi ilman emolehmäpalkkiota. Vuonna 2012 naudanlihan tuottajahinnan nousu kasvatti markkinoilta saatavaa tuloa siinä määrin, että katetuotto olisi jäänyt niukasti positiiviseksi myös ilman emolehmäpalkkiota. Edelleen emolehmäpalkkion osuus katetuotosta oli kuitenkin yli 70 prosenttia. Luvussa 5 esitetyissä DREMFIA-mallin tuloksissa emolehmäpalkkiot pidettiin ennallaan (tiettyjen budjettirajoitteiden puitteissa), mikä johti hyvin vakaaseen naudanlihantuotantoon. Erillisissä malliajoissa on voitu todeta emolehmien lukumäärän ja sen mukana naudanlihantuotannon lähtevän laskuun jos emolehmäpalkkio tai sonnipalkkiot poistuisivat tai jos ne irrotettaisiin tuotannosta (tämä on todettu jo aiemmin mm. julkaisussa Lehtonen, Lankoski & Koikkalainen 2007).

Taulukko 3. Katetuotto B-tukialueen emolehmätiloilla, €/emolehmä (ProAgria 2013a).

Vuosi	Katetuotto A	Katetuotto A ilman emolehmäpalkkiota	Emolehmäpalkkion suht.osuus katetuotosta
2009	-212	-303	43 %
2010	98	-60	161 %
2011	88	-67	176 %
2012	219	64	71 %

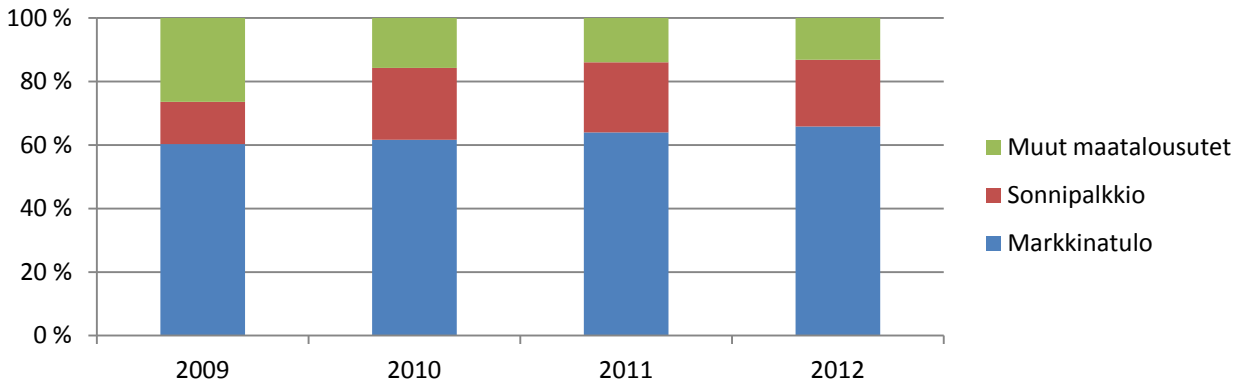


Kuvio 2. Tuotantosidonnaisen nautapalkkioin vaikutus katetuoton muodostumiseen emolehmätiloilla (ProAgria 2013a).

Sonnipalkkio maksettiin vuonna 2009 emolehmäpalkkion tavoin eläinkohtaisesti. Kyseisenä vuonna tuotantopalkkion osuus lihakarjatilojen kokonaistuotoista oli 13 prosenttia (taulukko 4). EU:n tuotantopalkkioiden korotuksen myötä vuonna 2010 nautapalkkion osuus kokonaistuotoista kasvoi hieman yli 20 prosenttiin samalla, kun markkinatuotot pysyivät lähestulkoon samansuuruisina.

Taulukko 4. Lihakarjatilojen kokonaistuotonmuodostus, €/sonni (Proagria 2013a).

Vuosi	Markkinatulot	Sonnipalkkio	Muut maataloustuet	Kokonaistulot	SP:n suht.osuus kokonaistuotosta
2009	781	172	342	1295	13 %
2010	765	281	195	1241	23 %
2011	811	280	177	1268	22 %
2012	886	283	177	1346	21 %

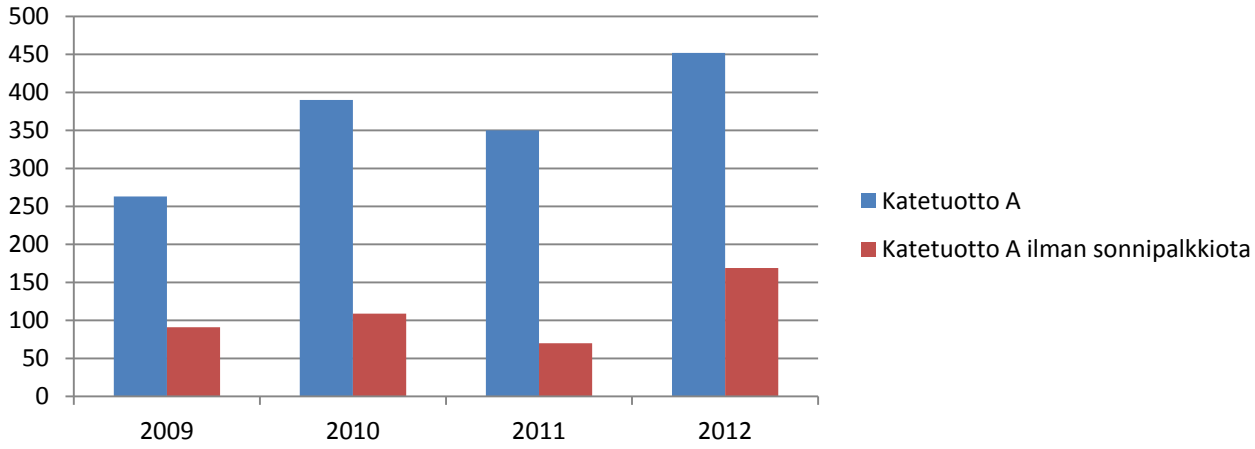


Kuvio 3. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen lihakarjatiloilla (ProAgria 2013a).

Vuonna 2009 tuotantosidonnaisten CAP-tukien vaikutus lihakarjatilojen katetuoton muodostumiseen oli hyvin merkittävä (taulukko 5). Sonnipalkkioiden korotus vuonna 2010 kasvatti samalla myös lihakarjatilojen katetuottoa kolmanneksen edellisestä vuodesta. Vuonna 2011 tuotantosidonnaisten tuotantopalkkioiden osuus katetuotosta oli 80 prosenttia. Markkinoilta saatavan tulon kasvun seurauksena katetuotto kasvoi viidenneksen vuonna 2012. Samalla tuotantosidonnaisen sonnipalkkion suhteellinen osuus katetuotosta hieman väheni vuonna 2012, mutta oli edelleen hyvin merkittävä.

Taulukko 5. Katetuotto B-tukialueen lihakarjatiloilla, €/sonni (ProAgria 2013a).

Vuosi	Katetuotto A	Katetuotto A ilman sonnipalkkiota	Sonnipalkkion suhteellinen osuus katetuotosta
2009	263	91	65 %
2010	390	109	72 %
2011	350	70	80 %
2012	452	169	63 %

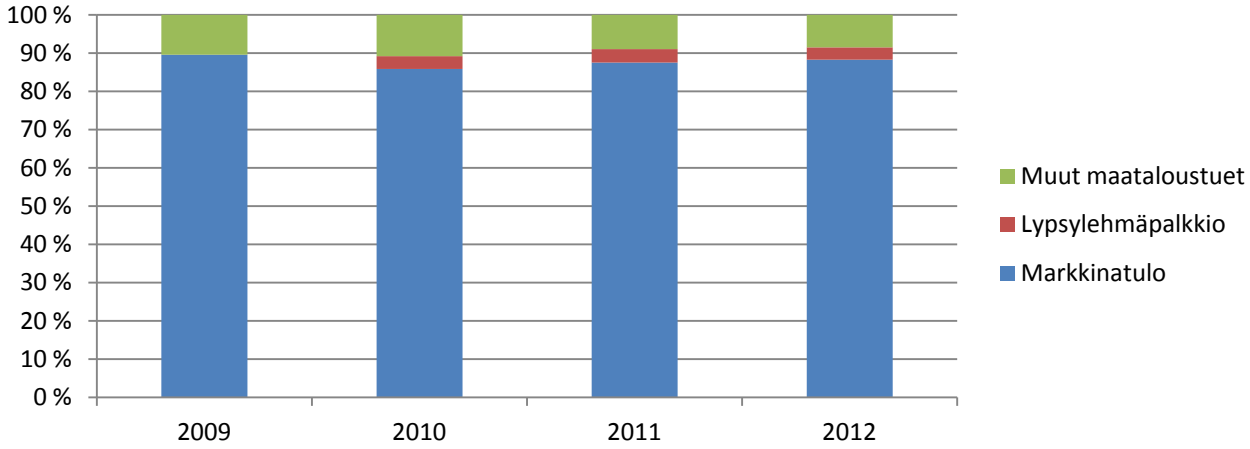


Kuvio 4. Tuotantosidonnaisen nautapalkkion vaikutus katetuoton muodostumiseen lihakarjatiloilla (ProAgria 2013a).

Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkio otettiin käyttöön vuonna 2010. Tuotantosidonnainen tuki on muodostanut 3–4 prosenttia tilojen kokonaistuotoista vuosina 2010–2012. Valtaosa lypsykarjatilojen kokonaistuotoista tulee markkinoilta. Lypsylehmäpalkkion osuus tilojen katetuotosta on vuosina 2010–2012 ollut kuusi prosenttia (taulukko 7). Aiemmissa DREMFIA-mallin sovelluksissa on kuitenkin todettu AB-alueen lypsylehmäpalkkiolla olevan merkitystä maidontuotannon kehitykselle AB-alueella. Vaikutus, vaikka ei ole kuitenkaan yhtä suuri ja nopeasti vaikuttava kuin esim. emolehmätuotannossa ja muussa naudanlihantuotannossa (joissa eläinpalkkiot ovat merkittävä osa myös tulonmuodostusta), kertautuu kuitenkin investointien koossa ja suurten tilojen osuudessa lehmistä jo noin 5 vuodessa niin että sillä on vaikutusta kokonaistuotantoon. Tämä tulee esille myös DREMFIA-mallin tuloksissa luvussa 5 kun lypsylehmäpalkkiota korotetaan merkittävästi uuden ohjelmakauden 2014–2020 -skenaariossa. Myös stokastiseen dynaamiseen optimointiin perustuvissa laskelmissa eläinpaikan hyväksyttävästä maksimihinnasta (Pihamaa & Pietola 2005, Viaggi ym. 2010) on todettu nauta- ja lypsylehmäpalkkion merkitys, joka johtuu myös siitä, että eläinpalkkiot ovat vahvistamisensa jälkeen varmaa tuottoa eläinpaikkainvestoinnille, toisin kuin epävarmemmat markkinatuotot.

Taulukko 6. Lypsykarjatilojen kokonaistuotonmuodostus B-tukialueella, €/lehmä (ProAgria 2013a).

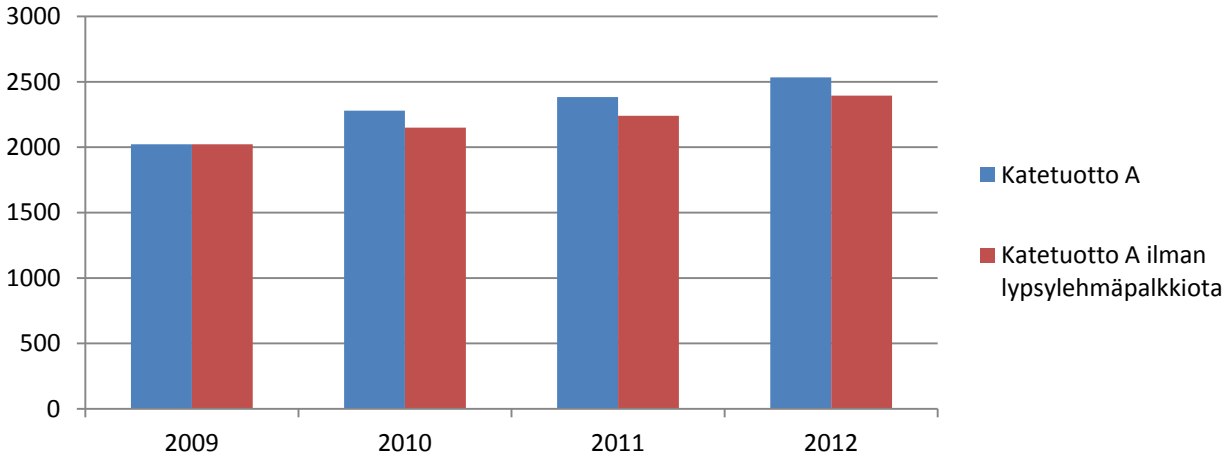
Vuosi	Markkinatuotto	Lypsylehmäpalkkio	Muut maataloustuet	Kokonaistuotto	LP:n suht.osuus
2009	3304	0	384	3688	
2010	3303	130	415	3848	3 %
2011	3596	144	368	4108	4 %
2012	3808	140	366	4314	3 %



Kuvio 5. Kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen lypsykarjatiloilla (ProAgria 2013a).

Taulukko 7. Katetuotto B-tukialueen lypsykarjatiloilla, €/lehmä (Proagria 2013a).

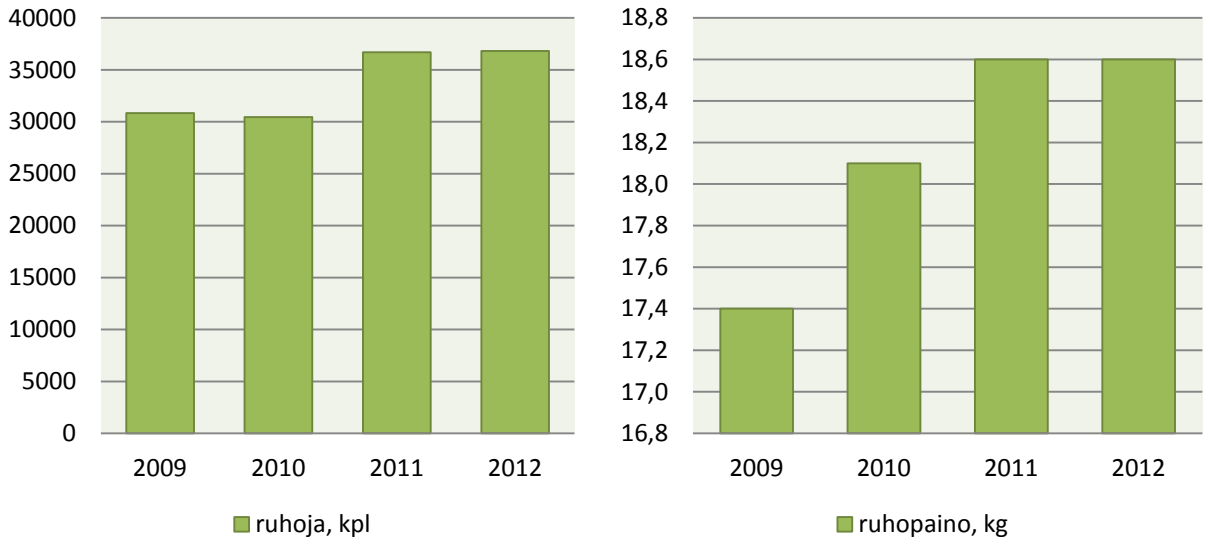
Vuosi	Katetuotto A	Katetuotto A ilman lypsylehmäpalkkiota	Lypsylehmäpalkkion suht.osuus katetuotosta
2009	2023	2023	
2010	2280	2150	6 %
2011	2384	2240	6 %
2012	2534	2394	6 %



Kuvio 6. Tuotantosidonnaisen lypsylehmäpalkkion vaikutus katetuoton muodostumiseen lypsykarjatiloilla (ProAgria 2013a).

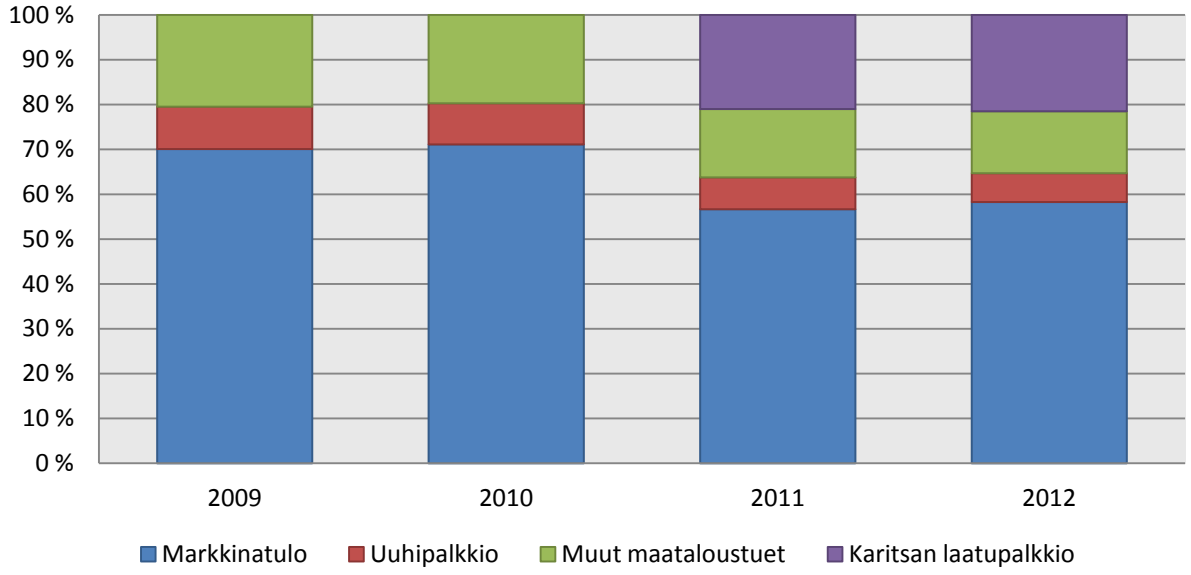
Karitsan laatupalkkion vaikutus lampoloiden talouteen

Vuodesta 2006 lähtien uuhipalkkiota on maksettu tuotantosidonnaisesti noin 13€ uuhta kohden. Tämän lisäksi laatuperusteinen karitsan laatupalkkion maksaminen aloitettiin vuonna 2011. Laatupalkkio myönnetään alle 12 kuukauden ikäiselle teuraskaritsalle, jonka ruhopaino on vähintään 18 kilogrammaa. Palkkion suuruus oli 38,50€ per teuraskaritsa vuonna 2011 ja vuonna 2012 tuen suuruus oli 43,50 €.



Kuvio 7. Teurastettujen karitsanruhojen lukumäärän sekä karitsan ruhopainon kehitys vuosina 2009–2012 (Tike 2013c).

Vuosina 2009–2010 teurastettujen ruhojen määrä ja koko on pysynyt melko tasaisena. Laatupalkkion myöntämisen jälkeen teurastettujen ruhojen määrä kasvoi runsaat 20 prosenttia. Samalla teurastettujen karitsan ruhojen keksimääräinen teuraspaino nousi selvästi yli 18 kilogramman tavoitteen.



Kuvio 8. Lampoloiden kokonaistuottojen muodostuminen vuosina 2009–2012 (Proagria 2013a).

Vuosina 2009–2010 tuotantosidonnaiset tuet kattoivat kymmenen prosenttia lampoloiden kokonaistuotoista. Karitsan laatupalkkion maksamisen aloittamisen myötä tuotantosidonnaisten tukien suhteellinen osuus lampoloiden kokonaistuotoista nousi liki 40 prosenttiin.

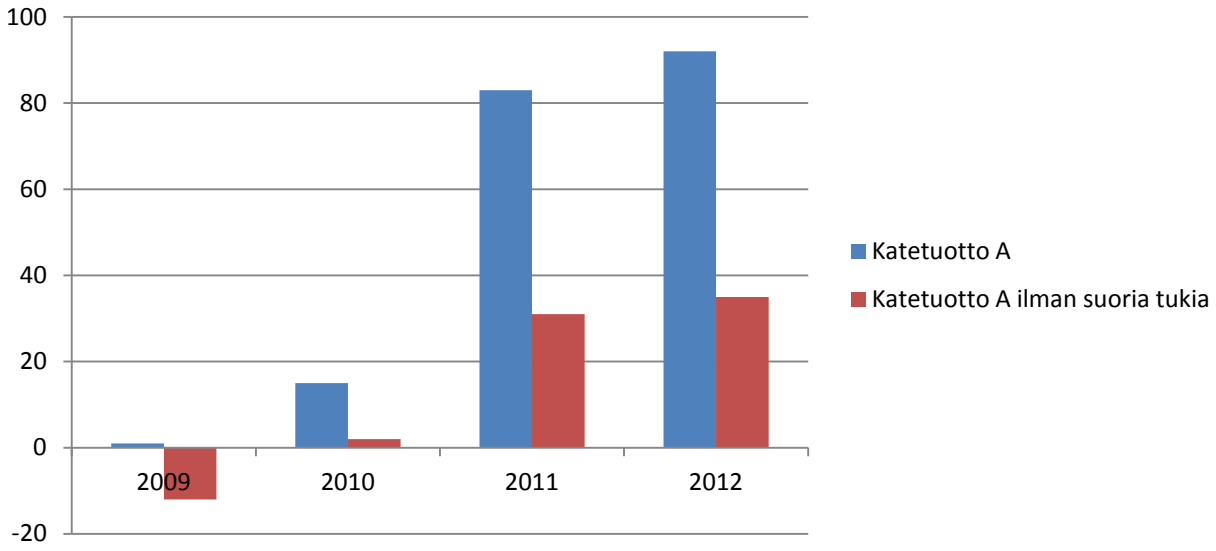
Taulukko 8. Lampoloiden kokonaistuotonmuodostus vuosina 2009–2012, €/uuhi (ProAgria 2013a).

Vuosi	Markkinatulo	Uuhipalkkio	Laatupalkkio	Muu maataloustuki	Suoran CAP-tuen suh.osuus kokonaistuloista
2009	96	13		28	10 %
2010	101	13		28	10 %
2011	104	13	38,5	28	37 %
2012	118	13	43,5	28	36 %

Ilman tuotantoon sidottua suoraa tukea lampoloiden katetuotto olisi painunut negatiiviseksi vuonna 2009. Vuonna 2010 suoran tuen osuus katetuotosta oli liki 90 prosenttia. Karitsan laatupalkkion käyttöönoton jälkeen lampoloiden katetuotto kasvoi 80 prosenttia. Katetuoton kasvun yhtenä selittävänä tekijänä voidaan pitää tuotantovolyymien kasvua. Vuosina 2011–2012 tuotantosidonnaistentukien osuus katetuotosta on ollut hieman yli 60 prosenttia.

Taulukko 9. Lampoloiden katetuotto, €/uuhi (ProAgria 2013a).

Vuosi	Katetuotto A	Katetuotto A ilman suoria tukia	Suoran CAP-tuen suht.osuus katetuotosta
2009	1	-12	
2010	15	2	87 %
2011	83	31	63 %
2012	92	35	62 %



Kuvio 9. Tuotantosidonnaisten tukien vaikutus lampoloiden katetuoton muodostumiseen, €/uuhi (ProAgria 2013a).

Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden taloudellinen merkitys

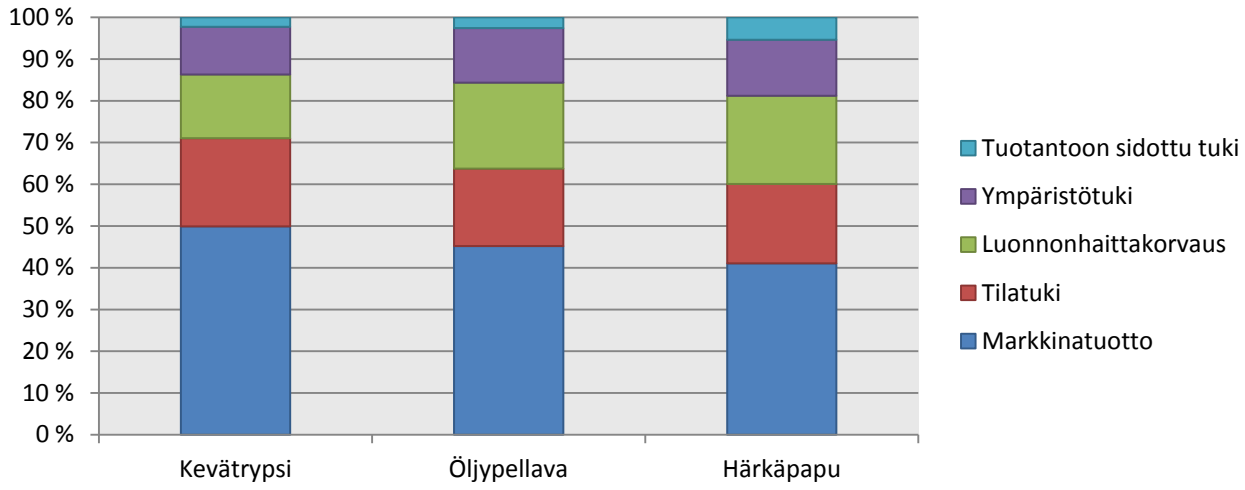
Ohjelmakaudella 2007–2013 artiklan 68 mukaista suoraa tuotantoon sidottua tukea on maksettu hehtaariperusteisesti, kun tukeen oikeuttavaa öljy- tai valkuaiskasvi kattaa vähintään kymmenen prosenttia tilan kokonaisviljelyalasta. Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden suuruudet vuosina 2009–2012 on esitetty taulukossa 10. Tukeen oikeuttavia kasveja ovat syysrapsi, syysrypsi, kevätrapsi, kevätrypsi, auringonkukka, öljypellava, öljyhamppu ja ruistankio, härkäpapu, makea lupiini ja ruokaherne.

Taulukko 10. Öljy- ja valkuaiskasvipalkkiot vuosina 2009–2012, €/hehtaari (ProAgria 2013a).

Vuosi	Öljykasvipalkkio	Valkuaiskasvipalkkio	Öljy- ja valkuaiskasvipalkkio
2009	47	52	
2010	25	51	
2011			54
2012			67

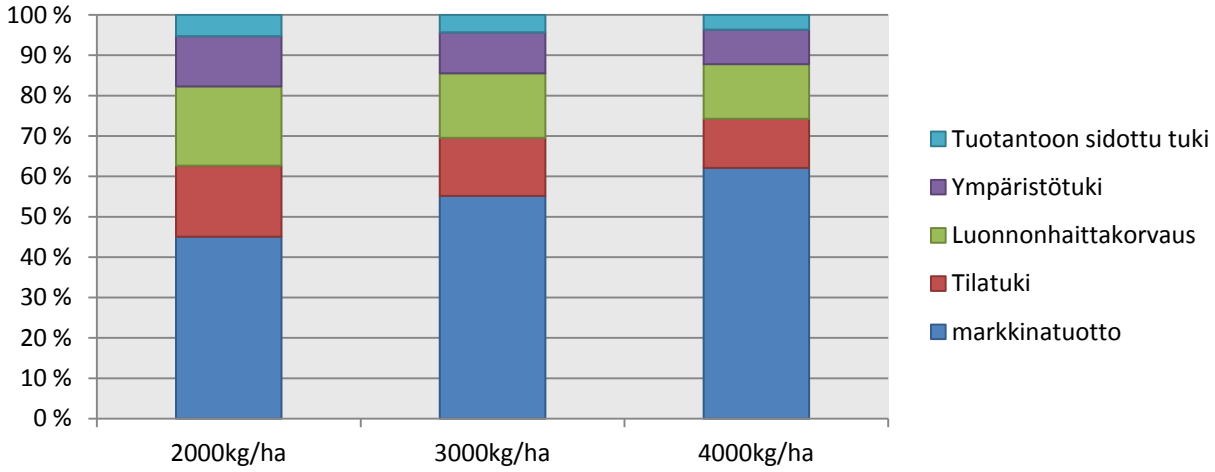
Tuotantoon sidottujen tukien vaikutusta tilojen talouteen on arvioitu laskelmilla, jotka on laadittu ProAgrian mallilaskelmien pohjalta B-tukialueen tuin. Laskelmat on tehty kevätrypsille, öljypellavalle sekä härkäpavulle. Öljypellavan osalta aineistoa ei ollut saatavissa vuodelle 2012 vähäisten viljelyalojen vuoksi. Laskelmissa erikoiskasveja on verrattu rehuohraan, joka toimii vertailukasvina. Kevätrypsin ja rehuohran laskelmat ovat teoreettisia ja ne on kytketty koko maan pidemmän aikavälin keskisatoihin. Öljypellavan ja härkäpavun laskelmat pohjautuvat ProAgrian lohkotietopankin tietoihin.

Kuviossa 10 on esitetty kevätrypsin, öljypellavan sekä härkäpavun kokonaistuottojen suhteellinen jakautuminen vuonna 2010. Vajaa puolet kokonaistuotoista koostuu markkinatuotoista. Tuotantosidonnaisen tuen osuus erikoiskasvien hehtaarikohtaisesta kokonaistuotosta on vähäinen.

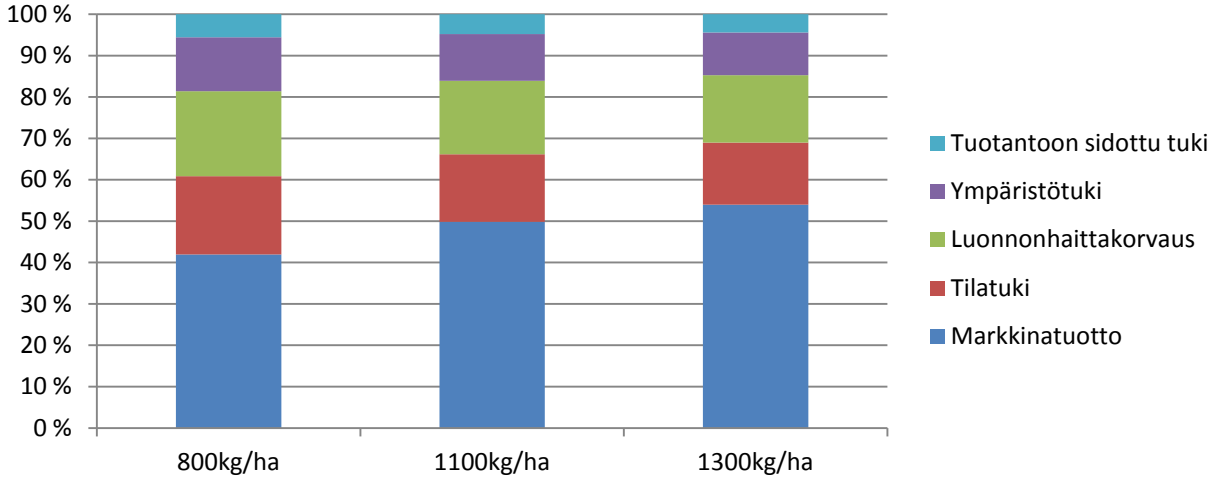


Kuvio 10. Kokonaistuoton jakautuminen kevätrypsin, öljypellavan ja härkäpavun viljelyssä vuonna 2010 (Proagria 2013a & ProAgria 2013b).

Kuvioissa 11 ja 12 on tarkasteltu satotason vaikutusta tuotantosidonnaisten tukien osuuteen kevätrypsin ja härkäpavun hehtaarituotoista. Laskelmassa on käytetty vuoden 2011 tukitasoja. Härkäpavun markkinatuotto on määritelty myyntihinnalla 230 €/tonni ja öljypellavan myyntihinnalla 510 €/tonni. Tarkastelu eri satotasoilla osoittaa, että satotason noustessa tuotantosidonnaisten tukien vaikutus tilan talouteen vähenee. Satotason jäädessä vaatimattomaksi tuotantoon sidottujen tukien merkitys kasvaa hieman. Tuotantosidonnaisen erikoiskasvien tuotantopalkkion merkitys tulonmuodostuksessa on siis hyvin vähäinen hyvinä satovuosina ja vähäinen huonoinakin satovuosina.

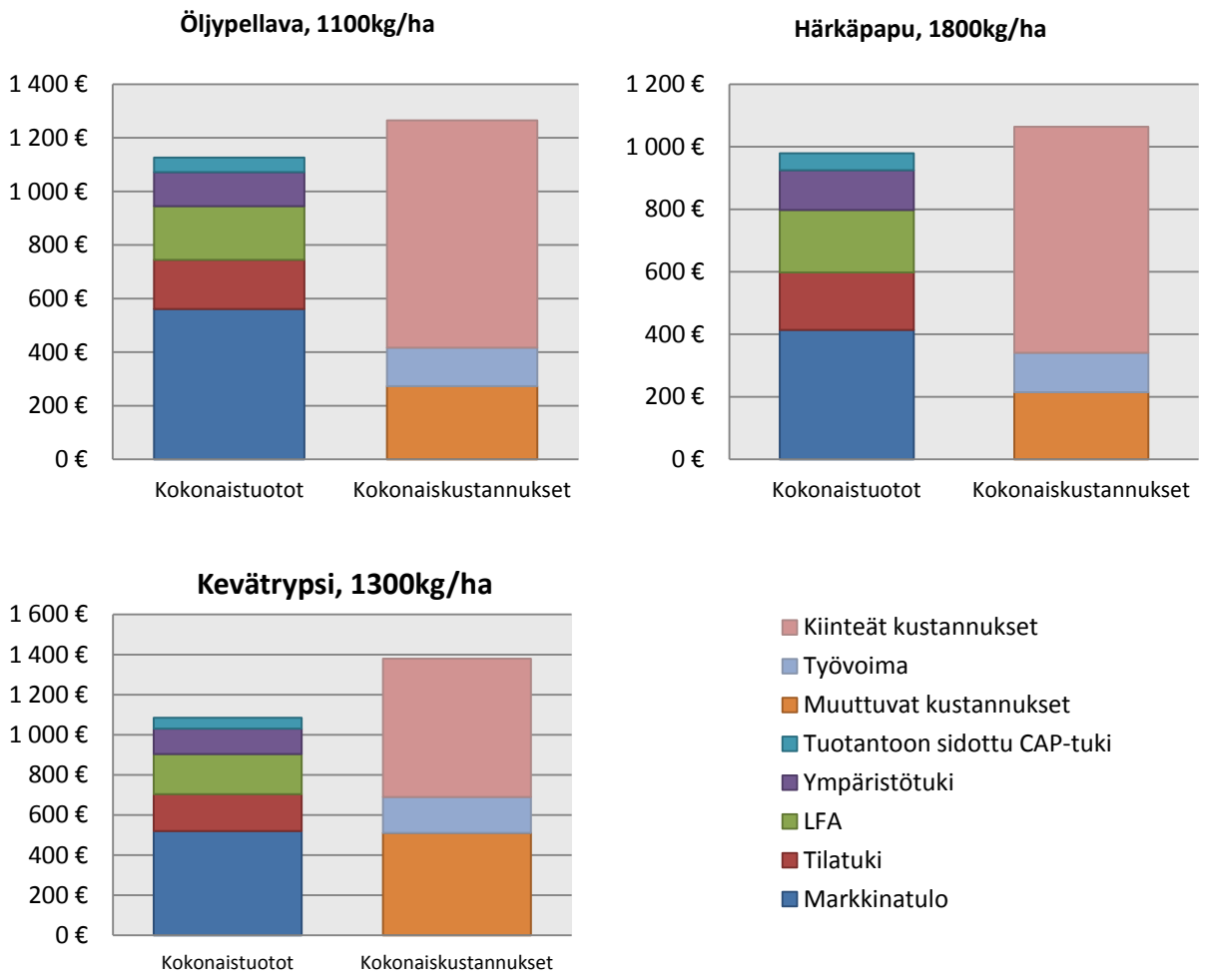


Kuvio 11. Satotason vaikutus tuotantosidonnaisten tukien osuuteen härkäpavun kokonaistuotoista (ProAgria 2013b).



Kuvio 12. Satotason vaikutus öljypellavan kokonaistuottojen jakautumiseen (ProAgria 2013b).

Kuviossa 13 on tarkasteltu hehtaarikohtaisten kokonaistuottojen ja -kustannusten jakautumista tietyllä satotasolla. Laskelmissa käytetyt satotasot on määritetty vuosien 2007–2012 toteutuneiden keskisatotasojen mukaan. Tiken tilastojen mukaan kevätrypsillä vuosien 2007–2012 keskimääräinen satotaso oli 1300 kilogrammaa hehtaaria kohden, öljypellavan koko maan keskisato vuosina 2009–2011 oli 1100 kilogrammaa hehtaarilla ja härkäpavulla vuosina 2010–2012 keskimääräinen hehtaarisatotaso oli 1800 kilogrammaa.



Kuvio 13. Kokonaistuottojen ja -kustannusten jakautuminen, €/hehtaari (ProAgria 2013a & Proagria 2013b).

Laskelmissa markkinahintana on käytetty härkäpavulla 2,3 €/kg, öljypellavalla 5,1 €/kg ja kevätrypsillä 4 €/kg. Laskelmat on laadittu B-tukialueen vuoden 2011 tukimäärillä. Laskelmissa käytetyillä satotasoilla härkäpavun ja öljypellavan kokonaiskustannukset tulevat likimain katetuksi ja kevätrypsillä kokonaiskustannuksista jää hieman suurempi osuus kattamatta. Öljypellavan ja härkäpavun markkinatuotot kattavat kokonaisuudessaan muuttuvat kustannukset ja työvoimasta aiheutuvat kustannukset sekä osan kiinteistä kustannuksista. Kevätrypsin markkinatuotot yhdessä artiklan 68 mukaisen tuotantoon sidotun tuen kanssa riittävät kattamaan muuttuvat kustannukset sekä työvoiman.

Tuotantoon sidottujen tukien osuus tilojen kokonaistuotoista on varsin vähäinen vaihdellen tuki- ja satotasosta riippuen 3–6 prosentin välillä (taulukko 11). Vuosina 2009–2010 öljy- ja valkuaiskasvipalkkiot olivat erillisiä ja vuonna 2011 nämä tuet yhdistettiin. Öljy- ja valkuaiskasvipalkkioiden yhdistämisen myötä ero suorien tukien osuudessa kokonaistuotoista eri kasvilajien välillä tasoittui. Härkäpavun satotaso vuonna 2009 oli huomattavan korkea, joka kasvatti markkinatuoton merkitystä viljelijän tulonmuodostuksessa. Vuonna 2010 härkäpavun sato jäi varsin vaatimattomaksi, josta johtuen artiklan 68 mukaisen suoran tuen suhteellinen osuus kokonaistuotoista kasvoi. Kevätrypsillä hinta- ja satovaihtelu on merkittävästi vaikuttanut markkinatuoton määrään. Kuitenkin hintojen pysyessä matalalla tuotantosidonnaisen CAP-tuen osuus hehtaarikohtaisesta kokonaistuotosta oli liki 5 prosenttia. Vuosien 2010 ja 2011 huomattavasti alhaisempi satotaso ei ole kuitenkaan laskenut merkittävästi markkinatuoton osuutta kevätrypsin hehtaarikohtaisesta kokonaistuotosta, sillä samaan aikaa kevätrypsin hinta on noussut huomattavasti.

Taulukko 11. Kevätrypsin, öljypellavan ja härkäpavun viljelyn kokonaistuotonmuodostuminen B-tukialueella vuosina 2009–2012, €/hehtaari, sekä suoran tuen osuus hehtaarikohtaisesta kokonaistuotoista (ProAgria 2013a, Proagria 2013b, Tike 2013a & Tike 2013b).

2009	Keskisato	Hinta	Markkinatuotto	Tilatuki	LFA	Ymp.tuki	Artikla 68	Suoran tuen osuus
Kevätrypsi	1690	273	461	182	200	127	47	4,62 %
Öljypellava	1300	510	663	182	200	127	47	3,86 %
Härkäpapu	3600	230	828	182	200	127	52	3,74 %
2010	**Keskisato**	**Hinta**	**Markkinatuotto**	**Tilatuki**	**LFA**	**Ymp.tuki**	**Artikla 68**	**Suoran tuen osuus**
Kevätrypsi	1120	333	373	180	200	127	25	2,76 %
Öljypellava	1040	510	530	180	200	127	25	2,35 %
Härkäpapu	1720	230	396	180	200	127	51	5,35 %
2011	**Keskisato**	**Hinta**	**Markkinatuotto**	**Tilatuki**	**LFA**	**Ymp.tuki**	**Artikla 68**	**Suoran tuen osuus**
Kevätrypsi	1180	442	522	184	200	127	54	4,97 %
Öljypellava	920	510	459	184	200	127	54	5,27 %
Härkäpapu	2060	230	474	184	200	127	54	5,20 %
2012	**Keskisato**	**Hinta**	**Markkinatuotto**	**Tilatuki**	**LFA**	**Ymp.tuki**	**Artikla 68**	**Suoran tuen osuus**
Kevätrypsi	1140	470	536	183	200	127	67	6,02 %
Öljypellava	920	510	459	183	200	127	67	6,47 %
Härkäpapu	2296	230	528	183	200	127	67	6,06 %

Artiklan 68 mukaisella tuella on vain vähäinen merkitys kasvinviljelytilojen katetuoton muodostumiseen. Taulukossa 12 on tarkasteltu kasvikohtaisesti katetuoton muodostumista vuosina 2009–2012. Taulukosta käy ilmi, että tuotantosidonnaisen tuen osuus hehtaarikohtaisesta katetuotosta on vaihdellut 3–9 prosentin välillä. Tuotantosidonnaisen tuen merkitykseen näyttää vaikuttavan voimakkaimmin satovaihtelusta seuraava markkinatulon muutos. Tuotantosidonnaisen CAP-tuen merkitys katetuoton muodostumisessa kasvaa kokonaistulojen pienetessä.

Tarkastelujakson ensimmäisenä vuotena kaikkien erikoiskasvien katteet ovat olleet vertailukasvina toimivaa rehuohraa suuremmat. Seuraavina vuosina suhteellinen ero pienenee pysyen kuitenkin positiivisena härkäpavun ja öljypellavan kohdalla. Vuosina 2010 ja 2011 kevätrypsin katetuotto ei ole kuitenkaan yltänyt vertailukasvin tasolle kevätrypsin hinnannoususta huolimatta. Ilman suoraa tukea vuonna 2011 kevätrypsin katetuotto olisi ollut jopa 30 prosenttia rehuohraa alhaisempi. Kun tuotantosidonnainen tuki otetaan laskelmiin mukaan kevätrypsin vuoden 2011, kate jää edelleen 20 prosenttia vertailukasvin alapuolelle. Öljypellavan ja härkäpavun katetuotot pysyvät vertailukasvia korkeampina koko tarkasteluajanjakson ajan. Suhteellinen katetuottojen välinen ero erikois- ja vertailukasvin välillä kuitenkin on supistunut huomattavasti. Tämä johtunee suurilta osin voimakkaasta satovaihtelusta. Hyvä satotaso vuonna 2009 on vaikuttanut positiivisesti erikoiskasvien käyttökatteen muodostumiseen. Kyseisenä vuonna härkäpavun hehtaarikohtainen katetuotto oli yli kaksinkertainen vertailukasviin nähden. Vaatimattomampina satovuosina 2010 ja 2011 erikoiskasvien katetuottojen ero verrattuna rehuohraan on supistunut.

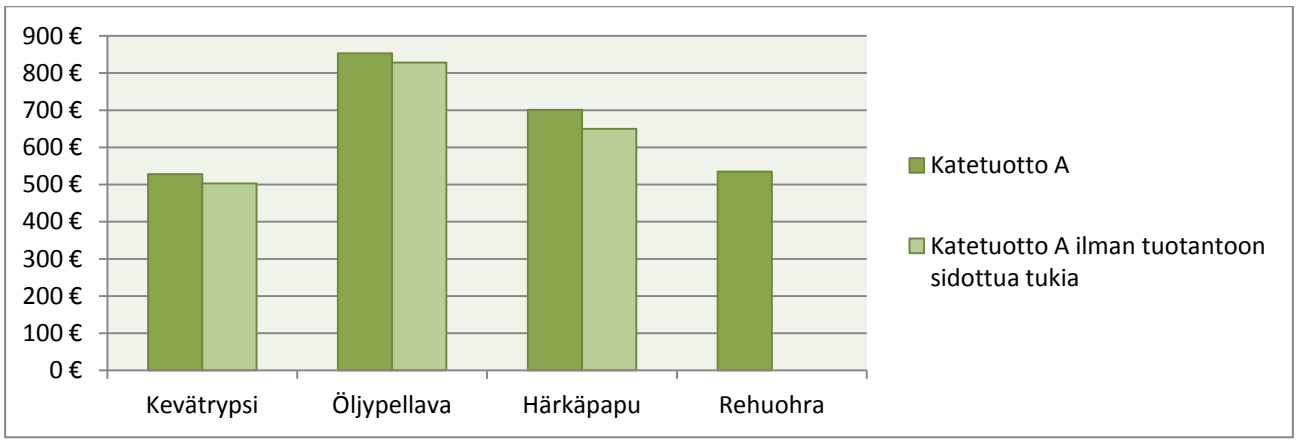
Taulukko 12. Katetuoton muodostuminen vuosina 2009–2011, €/hehtaari (ProAgria 2013a & Proagria 2013b).

Vuosi 2009	**Kevätrypsi**	**Öljypellava**	**Härkäpapu**	**Rehuohra**
Kokonaistuotot	1018	1219	1389	869
Muuttuvat kustannukset	447	333	305	383
Katetuotto A	*571*	*886*	*1084*	*486*
Katetuotto A ilman tuotantosidonnaista tukea	524	839	1032	
Suoran tuen osuus katetuotto A:sta	4 %	3 %	5 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin artikla 68	15 %	45 %	55 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin, ei artikla 68	7 %	42 %	53 %	

Vuosi 2010	**Kevätrypsi**	**Öljypellava**	**Härkäpapu**	**Rehuohra**
Kokonaistuotot	905	1062	954	873
Muuttuvat kustannukset	377	209	235	338
Katetuotto A	*528*	*853*	*701*	*535*
Katetuotto A ilman tuotantosidonnaista tukea	503	828	650	
Suoran tuen osuus katetuotto A:sta	9 %	6 %	7 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin artikla 68	-1 %	37 %	24 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin, ei artikla 68	-6 %	35 %	18 %	

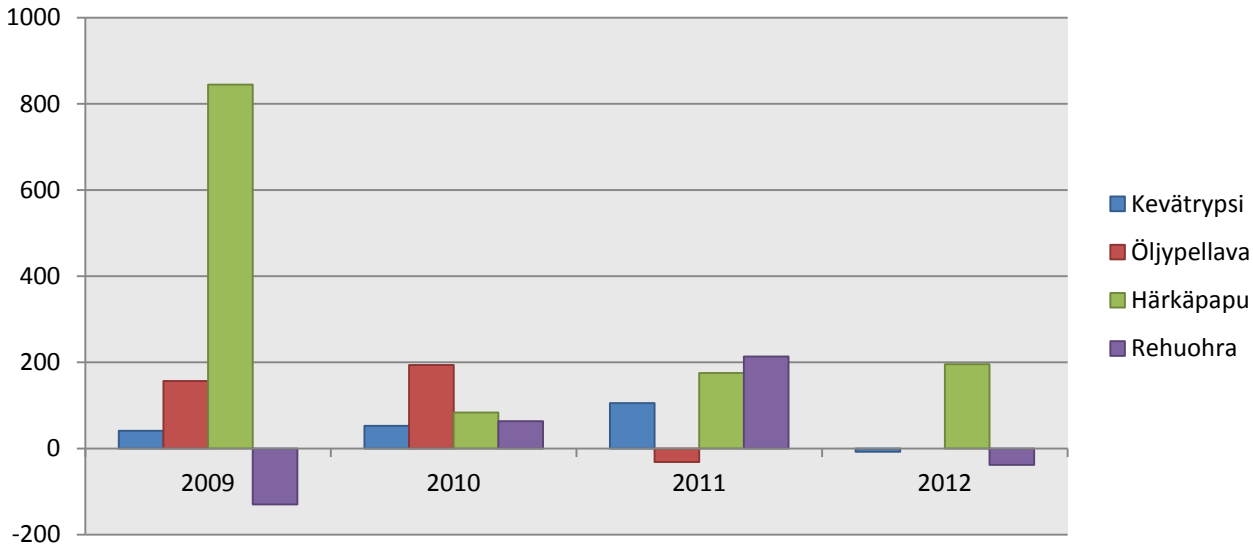
Vuosi 2011	**Kevätrypsi**	**Öljypellava**	**Härkäpapu**	**Rehuohra**
Kokonaistuotot	1087	1024	1039	1119
Muuttuvat kustannukset	511	273	211	434
Katetuotto A	*576*	*751*	*828*	*685*
Katetuotto A ilman tuotantosidonnaista tukea	522	697	774	
Suoran tuen osuus katetuotto A:sta	9 %	7 %	7 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin artikla 68	-16 %	9 %	17 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin, ei artikla 68	-24 %	2 %	11 %	

Vuosi 2012	**Kevätrypsi**	**Öljypellava**	**Härkäpapu**	**Rehuohra**
Kokonaistuotot	1133		1296	1205
Muuttuvat kustannukset	543		299	465
Katetuotto A	*590*		*997*	*740*
Katetuotto A ilman tuotantosidonnaista tukea	523		930	
Suoran tuen osuus katetuotto A:sta	11 %		7 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin artikla 68	-20 %		26 %	
Suhteellinen ero vertailukasviin, ei artikla 68	-30 %		20 %	



Kuvio 14. Kevätrypsin, öljypellavan, härkäpavun ja mallasohran käyttökate A ja käyttökate A ilman tuotantoon sidottuja tukia vuonna 2010, €/hehtaari (ProAgria 2013a & ProAgria 2013b).

Kuviossa 14 on graafinen vertailu selvityksen alla olleiden kasvien käyttökatteiden eroista vuonna 2010. Kuviossa 15 on puolestaan graafinen esitys ProAgrian lohkotietopankkiin perustuvista hehtaarikohtaisista tuloksista kevätrypsille, öljypellavalle, härkäpavulle sekä rehuohralle. Hehtaarikohtainen kokonaistulos on edelleen hyvin vaatimaton lukuun ottamatta härkäpavun huippusatovuotta 2009.



Kuvio 15. Hehtaarikohtainen tulos eri viljelykasveilla vuosina 2009–2011, €/ha (ProAgria 2013a & ProAgria 2013b).

Yhteenveto

Emolehmä- ja lihakarjatiloilla suoran tuotantopalkkion vaikutus tilan talouteen on merkittävä. Tuotantohaarasta riippuen nautapalkkioiden vaikutus kokonaistuottoihin oli vuosina 2009–2012 10–20 prosenttia. Katteen muodostumisen kannalta nautapalkkioilla on suuri merkitys; ilman nautapalkkioita emolehmätilojen katetuotto olisi painunut negatiiviseksi vuosina 2010–2011. Nautapalkkioiden korotus vuonna 2010 pienensikin naudanlihantuottajien tappiota. Samoin vuonna 2012 tapahtunut tuottajahinnan nousi kasvatti naudanlihantuottajien markkinatuottoa ja samalla katetuottoa.

Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkion vaikutus tilojen tulonmuodostukseen on vähäinen. Lypsylehmäpalkkion osuus katetuotosta on ollut vuosina 2010–2012 noin kuusi prosenttia. Sen sijaan erilaisten maatila- ja sektoritason taloudellisten mallien avulla tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että näillä palkkioilla on useamman vuoden ajanjaksolla merkittävää vaikutusta investointien kannattavuuteen ja myös kokonaista-

son investointeihin. Osittain tämä johtuu siitä, että investoinneilla on pitkällä aikavälillä kumuloituva vaikutus tuotantoon, mikä ei tule esille edellä esitetystä staattisesta analyysistä, ja osittain siitä, että eläinpalkkiot ovat varmaa tuottoa eläinpaikkainvestoinneille, toisin kuin epävarmemmat markkinatuotot. Näin ollen eläinpalkkiot vähentävät viljelijän kokonaisriskiä ja niillä on useamman vuoden aikavälillä selviä kannustinvaikutuksia tuotantoon, mitä ei tule täysin esille edellä esitetyssä staattisessa tarkastelussa.

Karitsan laatupalkkion käyttöönotto vuonna 2011 kasvatti teurastettujen ruhojen lukumäärää ja nosti karitsojen teuraspainoa. Laatupalkkion taloudellinen vaikutus on merkittävä. Yli 60 prosenttia lampoloiden katteesta koostuu laatupalkkiosta. Laatupalkkion käyttöönotto myös pienensi lampoloiden tappiota noin kolmanneksella.

Valkuais- ja öljykasvipalkkioiden taloudellinen merkitys on vähäinen. Merkitys on erityisen vähäinen hyvinä satovuosina ja pieni huonoina satovuosina. Suurempi taloudellinen merkitys on satovaihtelulla ja tästä johtuvalla markkinatuottojen kehityksellä.

Öljy- ja valkuaiskasvien viljelyyn liittyy suurempi satoriski verrattuna tavanomaisen kasvin, kuten rehuohran, viljelyyn. Tietyt kasvit omaavat suuremman satoriskin kuin toiset. Tuki riskialttiimmille kasveille, kuten öljy- ja valkuaiskasvipalkkiot, vähentävät viljelyn taloudellista riskiä. Mikäli suurempaa taloudellista tulosta ei ole oletettavissa, erikoiskasvin viljelyyn sisältyvä riski voi tuntua liian suurelta. Tämä voi puolestaan johtaa viljelyn monimuotoisuuden vähenemiseen. Tuotantoon sidottu hehtaarikohtainen erikoiskasvituki toimii näin kannustimena pienentäen tuotannon taloudellista riskiä, sillä tuen saa satotasosta tai hinnoista riippumatta. Samoin kuin eläinpalkkioiden tapauksessa, myös kasvikohtaisilla palkkioilla on ajan yli kannustinvaikutuksia tiettyjen kasvien viljelyyn tarvittaviin investointeihin. Vaikka vaikutus ei yhden vuoden kohdalla ole merkittävä, esim. vaikuttaa katetuottoeroihin vain joitakin prosentteja, kasvikohtaiset palkkiot voivat varsinkin rajatapauksissa vaikuttaa viljelijän investointi- ja tuotantopäätöksiin.

Taloudellisesti vähemmän merkittävien tukien, kuten Etelä-Suomen lypsylehmäpalkkion sekä valkuais- ja öljykasvipalkkion, maksatusta voidaan pitää myös valtion signaalina tuottajille. Valkuaisomavaraisuuden kasvattaminen on tavoite, joka on kirjattu myös hallitusohjelmaan. Vaikka tuen merkitys on taloudellisesti hyvin vähäinen, voidaan tuen maksamista pitää myös kannustimena. Samoin erityishaittaperusteinen lypsylehmäpalkkio Etelä-Suomen lypsykarjatiloille kannustaa koko maan kattavaan maidontuotantoon. Tuen poistaminen voitaisiin kokea negatiivisena signaalina, joka viestittäisi yleisen tahtotilan muuttumisesta.

Lähteet

EU 2009. Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009. Euroopan unionin virallinen lehti. 31.1.2009.

Lehtonen, H., Lankoski, J. & Koikkalainen, K. 2007. Economic and environmental performance of alternative policy measures to reduce nutrient surpluses in Finnish agriculture. Agricultural and Food Science Vol. 16 (2007): 420-441. http://www.mtt.fi/afs/pdf/mtt-afs-v16n4p421.pdf

Pihamaa, P. & Pietola, K. 2002. Optimal beef cattle management under agricultural policy reforms in Finland. Agricultural and Food Science in Finland 11 1: 3-12.

ProAgria 2013a. Tuottopehtori. Mallilaskelmat 2009–2012.

ProAgria 2013b. Lohkotietopankki.

Regina, K., Lehtonen, H., Nousiainen, J. & Esala, M. 2009. Modelled impacts of mitigation measures on greenhouse gas emissions from Finnish agriculture up to 2020. Agricultural and Food Science, Vol.18, 3-4: 477-493. http://www.mtt.fi/afs/pdf/mtt-afs-v18n3-4p477.pdf

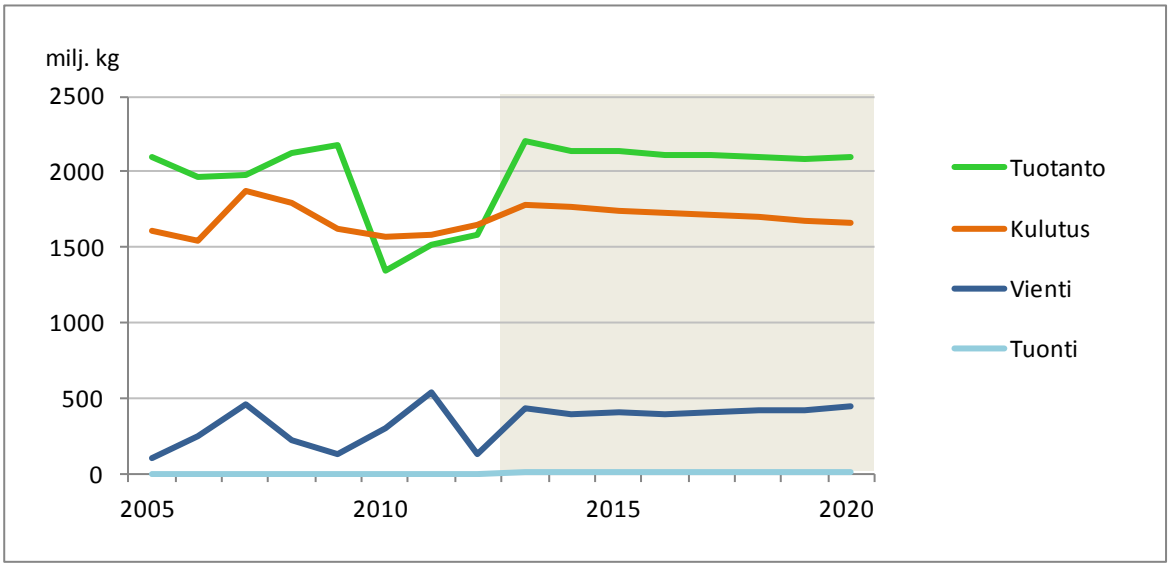
Tike 2013a. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike. Maataloustuotteiden tuottajahinnat vuosilta 2009–2012.

Tike 2013b. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike. Satotilasto vuosilta 2009–2012.

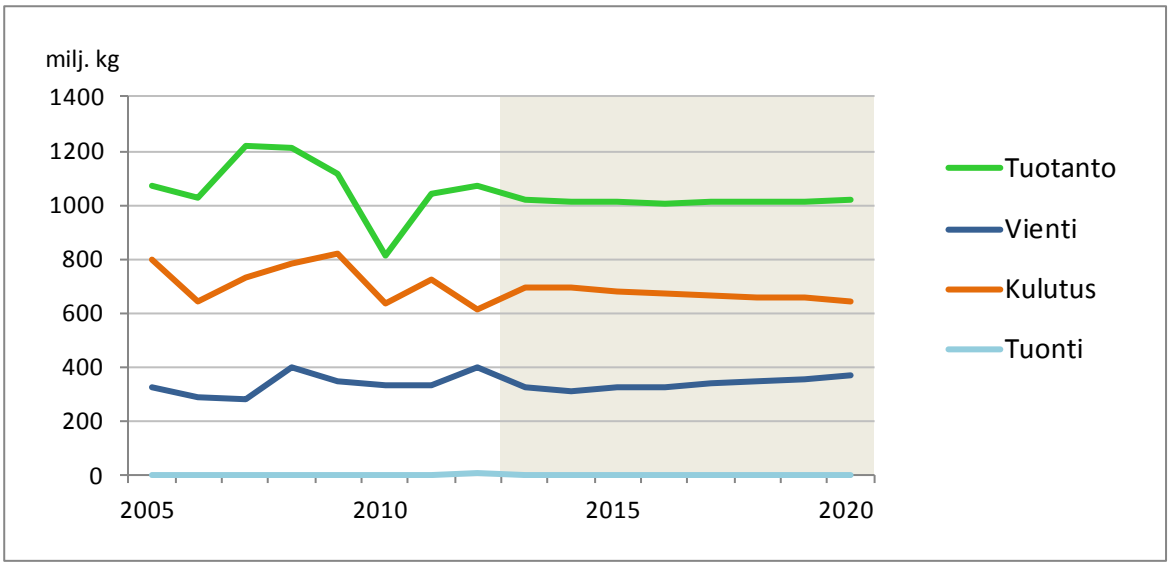
Tike 2013c. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike. Lihantuotanto vuosittain 1990–2012.

Viaggi, D. ym. 2010. Farm-household investment behaviour and the CAP decoupling: Methodological issues in assessing policy impacts. Journal of Policy Modelling, Volume 33, Issue 1, January–February 2011, Pages 127-145. http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893810000979.

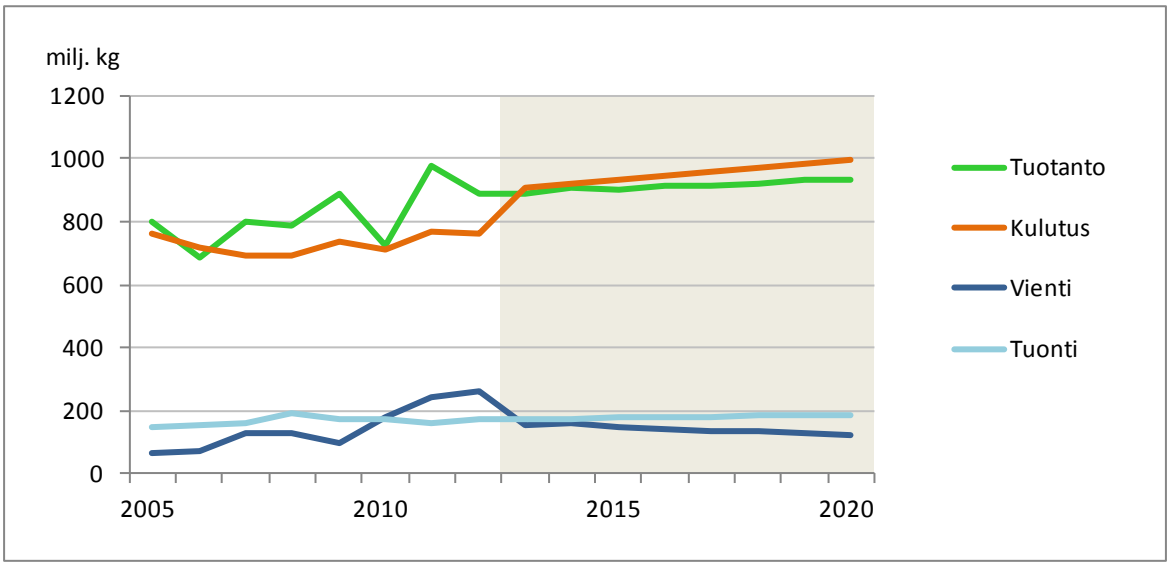
Liite 2. Viljojen tuotekohtaiset taseet



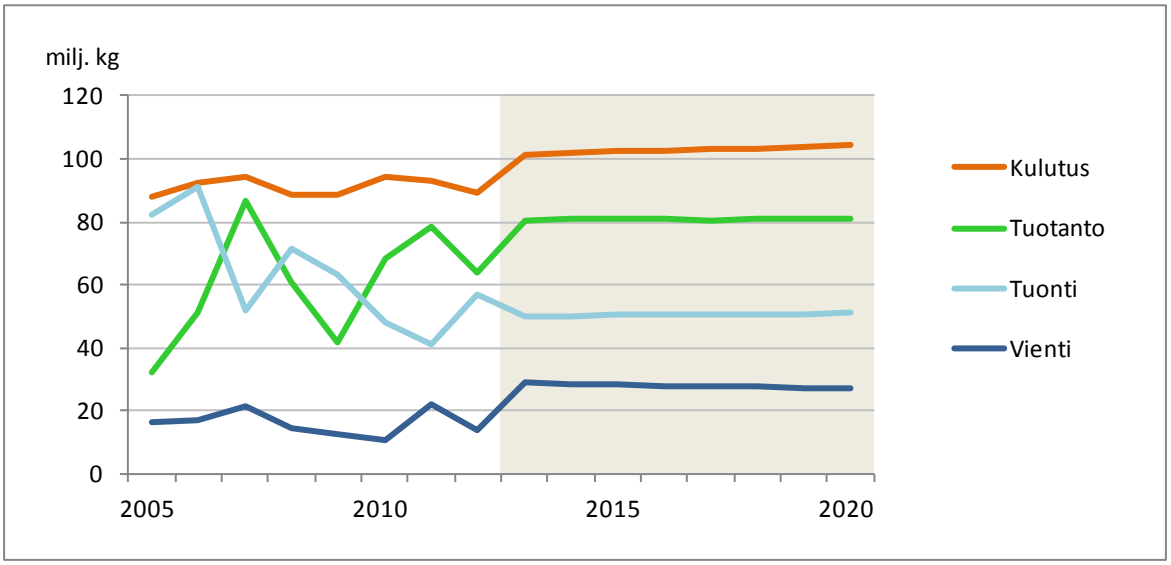
Kuvio 1. Ohran tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallin perusskenaariossa 2005–2020.



Kuvio 2. Kauran tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallin perusskenaariossa 2005–2020.



Kuvio 3. Vehnän tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallin perusskenaariossa 2005–2020.

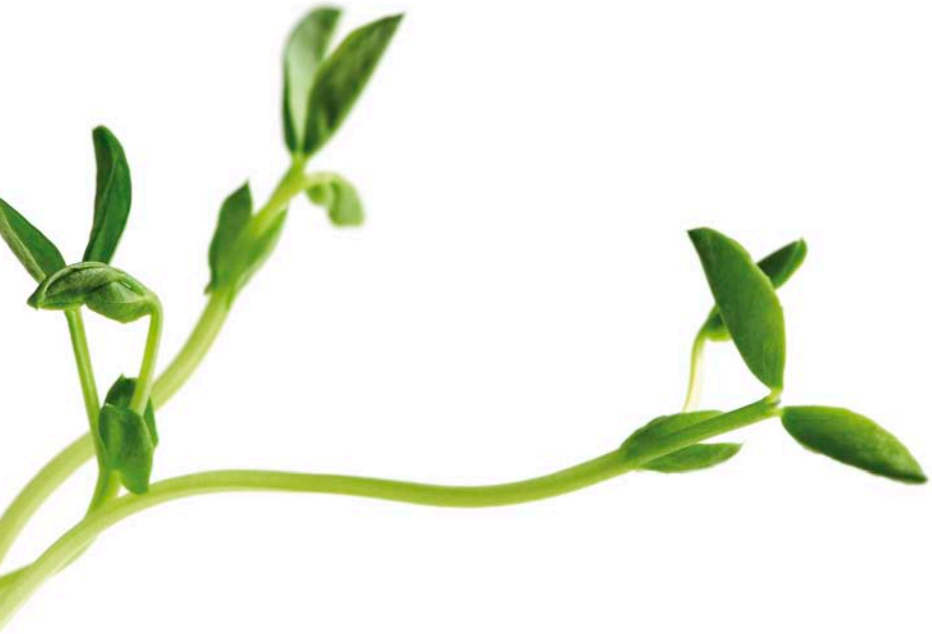


Kuvio 4. Rukiin tuotannon, kulutuksen, tuonnin ja viennin kehitys AGMEMOD-mallin perusskenaariossa 2005–2020.

MTT TEKEE TIETEESTÄ ELINVOIMAA

MTT RAPORTTI 130

www.mtt.fi/julkaisut

MTT Raportti -verkkojulkaisusarjassa julkaistaan maatalous- ja elintarviketutkimusta sekä maatalouden ympäristötutkimusta käsitteleviä tutkimusraportteja. Lukijoille tarjotaan tietoa MTT:n kaikilta tutkimusaloilta eli biologiasta, teknologiasta ja taloudesta.

MTT, 31600 Jokioinen.
Puh. 029 5300 700, sähköposti julkaisut@mtt.fi