

Tiivistelmä: Väkiraportti MAAT (MMM 2025)

Lopullinen versio

Arviointi Suomen CAP-suunnitelman vaikutuksista kannattavuuteen, kilpailukykyyn, resilienssiin ja nuorten viljelijöiden aloittamiseen

Tekijät: Olli Niskanen, Sari Forsman-Hugg, Pekka Kinnunen, Päivi Kujala, Arto Latukka, Heikki Lehtonen, Jyrki Niemi ja Juho Valtiala

Julkaisijat: Luonnonvarakeskus (Luke) ja Pellervon taloustutkimus PTT

Johdanto

Euroopan unionin (EU) budjetista 25 prosenttia käytetään maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan osuus EU:n vuosien 2021–2027 budjetista on 386,6 miljardia euroa. Suomessa maatalouspolitiikkaan sisältyy EU:n maksamien tukien lisäksi kansallinen rahoitusosuus EU:n maksamiin osarahoitteisiin tukiin sekä liittymissopimuksessa sovitut kansalliset tuet. Nämä muodostavat yhdessä maatalouden viljelijätukien kokonaisuuden.

Maatalouspolitiikalle on asetettu monia erilaisia tavoitteita, joiden toteutumista seurataan politiikka-arviointien avulla. Ohjelmakaudella 2021–2027 EU:n jäsenmaille on annettu aiempaa enemmän vastuuta kansallisten CAP-strategiasuunnitelmien laatimisesta, mikä osaltaan lisää tarvetta arvioida politiikan onnistumista kansallisella tasolla.

Tässä arvioinnissa tarkastellaan Suomen CAP-suunnitelman kannattavuutta ja kilpailukykyä edistävien toimenpiteiden, erityisesti suorien tukien tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta politiikkakaudella 2023–2027. Arviointi kattaa maatalouden kannattavuuden, kilpailukyvyn, muuttuviin riskeihin sopeutumisen sekä nuorten viljelijöiden aloittamisen näkökulmat Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Arvioinnin väliraportissa vastataan kolmeen arviointikysymykseen kirjoitushetkellä käytettävissä olevan aineiston pohjalta.

Vastaukset kolmeen arviointikysymykseen

Ensimmäinen arviointikysymys tarkastelee CAP:n vaikutusta maatalouden resilienssiin eli sopeutumiskykyyn poikkeustilanteissa. Tavoitteena on selvittää, kuinka hyvin CAP-suunnitelman avulla voidaan turvata maatalouden jatkuvuutta ja vakautta myös poikkeustilanteissa.

Maatalousmarkkinat ovat tiivistä sidoksissa kansainväliseen kauppaan, joten poikkeustilanteet maailmalla voivat nopeasti vaikuttaa myös suomalaisten tuotteiden hintoihin ja kysyntään. Maatalousmarkkinat toimivat vakaasti silloin, kun tuotteita ja tuotantopanoksia on riittävästi suhteessa kysyntään. Pienikin pula tai sen uhka nostaa

nopeasti markkinahintoja, kun taas ylitarjonta voi alentaa hintoja pitkäaikaisesti. Esimerkkejä markkinashokeista, joissa markkinahinnat ovat vaihdelleet voimakkaasti lyhyellä aikavälillä, ovat: vuoden 2007 finanssikriisi, Venäjän asettamat vastapakotteet elintarvikkeiden viennille vuonna 2014, maitokiintiöjärjestelmästä luopuminen Suomessa vuonna 2015 sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022.

CAP-tuet parantavat maatalojen taloudellista resilienssiä pääasiassa kahden eri mekanismin kautta. Tuet tarjoavat maataloille ennakoitavan ja tasaisen osan kassatuloista, joka vähentää tulotason vaihtelua. Inflaation myötä tämä osuus on kuitenkin laskenut – vuonna 2005 osuus oli noin 40 prosenttia, mutta vuonna 2023 enää alle 30 prosenttia. Tukien ansiosta maatalojen kokonaistulojen vaihtelu on silti edelleen pienempää kuin markkinatuottojen vaihtelu.

Toinen markkinamuutoksia vastaan resilienssiä lisäävä mekanismi on, että tuet tarjoavat vaihtoehtoisia pellonkäyttötapoja. Tämän ansiosta viljelijät voivat sopeuttaa tuotantoa esimerkiksi ylitarjontatilanteessa ja vähentää tuotantopanosten käyttöä. Tämä mahdollisuus koskee kuitenkin enemmän peltokasvien tuottajia kuin kotieläin- tai puutarhatalouden harjoittajia.

Toinen arviointikysymys tarkastelee, poikkeako Suomen tilarakenne ja viljelijätukien kohdentuminen EU-maiden keskiarvosta. Arvioinnin mukaan Suomen tilarakenne ei ole erityisen poikkeuksellinen verrattuna muihin EU-maihin, mutta maatalouden rakennekehitys on ollut viime vuosina Suomessa vertailumaiden nopeinta. Tukien kohdentuminen Suomessa on tasaisempaa kuin EU:ssa keskimäärin: suurimmat 20 prosenttia tiloista saavat 62 prosenttia suorista tuista, kun EU27-alueella suurimmille tiloille kohdistuu lähes 80 prosenttia tuista. Vastaavasti pienten, alle 5 000 euroa suoria tukia saavien tilojen osuus on EU27-alueella peräti 75 prosenttia kaikista maataloista. Suomessa osuus on 47 prosenttia, joten tämäkin osoittaa, että Suomen tilakokorakenne on tasaisempi kuin EU:ssa keskimäärin.

Kolmas arviointikysymys käsittelee CAP:n suoran tuen epätasapainoisen kohdentumisen välttämistä. Kuten edellä todettiin, Suomessa suorien tukien kohdentuminen on jo lähtökohtaisesti tasaisempaa kuin vertailumaissa. Lisäksi Suomessa käytetään kahta viljelijätukiin liittyvää välinettä, joilla tukia kohdennetaan suuremmilta tiloilta pienemmille. Näitä ovat uudelleenjakotuki, jota maksetaan jokaisen tilan ensimmäisille 50 hehtaarille, sekä luonnonhaittakorvauksen porrastus, jossa tukitaso pienenee yli 150 ja yli 300 hehtaarin tilakokoluokissa. Nämä välineet osaltaan tukevat tasapuolista kohdentumista, mutta eivät rajoita mahdollisuuksia parantaa tuottavuutta tilakokoa suurentamalla.

Ohjelmakauden muutoksen yhteydessä myös tukien maksuperusteet muuttuivat CAP-rakenteen muuttuessa. Muutosten yhteydessä on kuitenkin pyritty varmistamaan, ettei tukien jakautumisessa tapahtuisi hallitsemattomia muutoksia. Tämän tavoitteen

toteutumista arvioitiin vertailemalla tukisummia eri tuotantosuunnissa ja alueilla. Tukien määrä tilaa kohden on laskenut keskimäärin 6,7 prosenttia, mutta suurimmilla tiloilla tukisummat ovat kasvaneet rakennekehityksen ja tilakoon kasvun myötä.

Suurimmat muutokset tukien kohdentumisessa ovat tapahtuneet Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla sekä sika- ja siipikarjatalouden tuotantosuunnissa, joissa etenkin CAP:n ekojärjestelmä ja eläinten hyvinvointituet ovat vaikuttaneet tukien kohdentumiseen suhteessa edelliseen ohjelmakauteen. Vaikka muutoksia on selvästi tapahtunut ja ne ovat heikentäneet joidenkin tuotantosuuntien taloudellista asemaa, tarkasteluissa ei kuitenkaan havaittu hallitsemattomia muutoksia eikä erityisiä väliinputoajaryhmiä tukien uudelleen kohdentumisen osalta. Arviointi tehtiin tilastollisesti tuotantosuuntien, alueiden ja tilakokoryhmien tasolla, joten yksittäisten toimenpiteiden muutosten vaikutuksia ei tässä yhteydessä erikseen arvioitu.

Suositukset politiikan kehittämiseen tulevaisuudessa

CAP:n tulotuilla on ollut merkittävä rooli maatalouden resilienssin vahvistamisessa erityisesti markkina- ja sääolosuhteiden vaihteluissa. Tulotuet ovat toimineet vakaana ja ennakoitavana tulonlähteenä, jotka tasaavat yrittäjätulojen vaihtelua eri tuotantosuunnissa. Pitkällä aikavälillä tukien reaalin merkitys on kuitenkin heikentynyt inflaation seurauksena, sillä tukitasoihin ei ole tehty indeksikorotuksia ja käytettävissä oleva kokonaissumma ei ole kasvanut kustannustason nousun tahdissa. Koska tulotukiin käytettävissä olevien varojen ei voida odottaa merkittävästi kasvavan myöskään tulevaisuudessa, on tarkoituksenmukaista vahvistaa muita resilienssiä lisääviä välineitä. Markkina- ja tulariskien hallintaa voidaan tukea esimerkiksi kehittämällä tuottajaorganisaatioiden toimintaedellytyksiä ja vahvistamalla tuottajien neuvotteluasemaa osana elintarvikeketjua.

Peltokasvituotannon osalta resilienssiä ja markkinatasapainoa voidaan parantaa lisäämällä kannustimia monipuolisiin viljelykiertoihin. Tämä vähentäisi yksipuolisen viljanviljelyn riskejä ja lisäisi sopeutumiskykyä markkina- ja säävaihteluihin. Monipuolisen viljelykierron kannustimet edistäisivät myös viljelyvarmuudeltaan epävarmoiksi koettujen valkuais- ja öljykasvien viljelyä. Pidemmällä aikavälillä tukijärjestelmän painopistettä tulisi siirtää vähitellen suorista pinta-alaperusteisista tulotuista kohti riskinhallintaan ja saavutettaviin tuloksiin perustuvia tukimuotoja. Näiden tukien suunnittelussa resilienssin vahvistamisen tulisi olla keskeinen tavoite.

Suoran tuen kohdentuminen tilakokoluokittain on Suomessa vertailumaita tasapainoisempaa. Tästä syystä keskittymiskehitystä hillitsevän uudelleenjakotuen tarve on monia EU-maita vähäisempää. Uudelleenjakotuen osuuden pitäminen maltillisena on ollut perusteltu ratkaisu kilpailukyyn kehittämisen näkökulmasta. Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa, että tukijärjestelmä edistää tasapainoisesti myös CAP:n muita tavoitteita.

Suorien tulotukien kokonaisuuteen liittyviä haittavaikutuksia, kuten markkinasignaaleihin reagoinnin vähentymistä ja tuottavuuskasvun hidastumista voisi lieventää vahvistamalla markkinasuuntautuneisuutta ja korottamalla maltillisesti viljelyn vaatimustasoa erityisesti viljelykierron ja aktiivisen tuotannon vaatimusten osalta. Vaatimustason korottamisen yhteydessä tulee kuitenkin pitää huoli markkinatasapainosta, etenkin niin että vaihtoehtoiset pellonkäyttömuodot hyödynnetään osana viljelykiertoja.