

Suomen maatalouspolitiikka ja sen asema kansantaloudessa

Lauri Kettunen

Professori (emer.)

MTT Taloustutkimus

Jyrki Niemi

Professori

MTT Taloustutkimus

Marja Knuutila

Vanhempi tutkija

MTT Taloustutkimus

1. Johdanto

Ennen Euroopan unioniin liittymistä maatalouspolitiikka oli näkyvällä paikalla tulopolitiikassa. Maataloustulon korottamisesta päätettiin yhtä aikaa muiden tulo ratkaisujen kanssa. Maatalouspolitiikka oli osa yleistä talouspolitiikkaa.

Euroopan unioniin liittyessä tilanne muuttui täydellisesti. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka tuli myös Suomen maatalouspolitiikan perustaksi. Tärkeimmät maatalouspoliittiset ratkaisut tehdään nyt Brysselissä. Suomi ei voi enää maatalouspolitiikallaan vaikuttaa markkinahintoihin eikä tuen tasoon kuin alentavasti. Näin maatalouspolitiikan näkyvyys on vähentynyt huomattavasti. Maatalouden ja muiden sektoreiden välinen vastakkainen asetus on poistunut, ja maataloutta on puolustettu poliittisesti yhtenäisesti komission kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Suomi joutuu neuvottelemaan esimerkiksi Etelä-Suomen maatalouden tukien jatkamisesta muutaman vuoden välein. Komission mielestä kyseinen tuki on vain sopeutumisajan tuki ja siitä olisi luovuttava, kun taas Suomi katsoo

sen pysyväksi tueksi ilmasto-olojen takia. Pohjois-Suomen osalta tuki on pysyvä, mutta sen osalta joudutaan ajoittain sopimaan tukien soveltamisesta.

Parhaillaan keskustellaan vuonna 2014 alkavan ja uudistettavan EU:n maatalouspolitiikan suuntaviivoista ja sisällöstä. Suomen maatalouden kannalta uudistuksen keskeisiä asioita ovat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen oikeutus myös vuoden 2013 jälkeen.

Maatalouspolitiikkaa tehdään siis edelleen, mutta siihen ei enää liity voimakkaita maan sisäisiä ristiriitoja ja paineita niin kuin ennen. Maatalous tuntee kuitenkin asemansa epävarmaksi EU:n maatalouspolitiikan muuttuessa. Pelkona on kannattavuuden aleneminen. Tuotannosta luopuminen käy yhä useamman viljelijän mielessä. Julkinen valta on myös sidoksissa EU:n politiikkaan, eikä voi tehdä itsenäisiä päätöksiä maatalouden aseman parantamiseksi. On siis syytä kysyä, miten hyvin Suomen maatalouspolitiikka pystyy hoitamaan maataloudelle annetut tehtävät ja onko sillä merkitystä

yleensä talouspolitiikassa ja mikä on maatalouden asema koko kansantaloudessa.

2. Maatalouspolitiikka

2.1. Poliitiikan yleiset kehykset

Suomen maatalouspolitiikka määräytyy EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (englanniksi *Common Agricultural Policy, CAP*) mukaan. Toisaalta maailman kauppajärjestön WTO:n kauppapoliittiset sopimukset määrittävät kehykset EU:n maatalouspolitiikalle. WTO:n tärkeimpänä tavoitteena on kaupan vapauttaminen. Se sisältää sekä tuontisuojan että tukien alentamisen tai poistamisen. Tämä tavoite on ollut EU:ssa merkittävä maatalouspolitiikan muokkaaja.

EU:n asema on ollut kaupan vapauttamiseen tähtäävissä neuvotteluissa aina hieman hankala. Muun maailman suuret maatalousviejät haluavat saada tuotteilleen paremman pääsyn unionin markkinoille ja janoavat muutoksia EU:n tukijärjestelmiin. Toisaalta EU itse haluaa parantaa teollisuustuotteidensa ja palveluidensa asemaa unionin ulkopuolisissa maissa. Koliikon toisella puolella on siis tarve liberalisointiin ja toisella puolella pyrkimys jarruttaa sitä. Ongelmana on, että monenkeskisten kauppaneuvottelujen lopputuloksen on oltava kaikkien yksimielisesti hyväksymä pakettiratkaisu, joka sisältää niin etuja kuin myönnytyksiä.

Kauppaneuvotteluiden vaikein kysymys EU:lle on vaatimus tuontisuojan purkamisesta, koska unionipreferenssi eli jäsenmaiden tuotannon asettaminen etusijalle suhteessa kolmansien maiden tuotantoon on ollut yksi yhteisen politiikan keskeisiä periaatteita. Tuontitullien merkittävä alentaminen voisi uhata EU:n

nykyisen maatalouspolitiikan perusteita. EU:n nykyiset, varsin korkeat tullit estävät erittäin tehokkaasti markkinoille pääsyn, koska useimpien tuotteiden tullilla lisätty maailmanmarkkinahinta on selvästi EU:n sisämarkkinahinnan yläpuolella.

2.2. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka

Yhteistä maatalouspolitiikkaa on toteutettu EU:ssa 1960-luvulta lähtien tuotekohtaisten markkinajärjestelmien avulla. Lähtökohta on, että unionin sisäisten hintojen aleneminen tavoitetason alapuolelle estetään julkisin interventioin ja samalla tuontielintarvikkeiden hintataso nostetaan EU-hintojen tasolle tullien avulla. Lisäksi ylijäämät viedään EU:n vientituen avulla kolmansiin maihin. Samaa periaatetta noudatettiin myös Suomessa kansallisten maataloustulolakien aikaan ennen EU-jäsenyyttä.

Vielä 1990-luvun alussa suurin osa yhteisen maatalouspolitiikan varoista käytettiin maataloustuotteiden vientitukisiin ja muihin markkinainterventioihin. Tämän jälkeen yhteistä maatalouspolitiikkaa on kuitenkin uudistettu ja luotsattu selvästi markkinalähtöisemmäksi.

Vuosina 1992 ja 1999 tehtyjen politiikkauudistusten myötä maataloustuotteiden interventiohintoja alennettiin EU:ssa kohti maailmanmarkkinahintoja. Esimerkiksi vehnän interventiohintaa alennettiin 179 eurosta/tonni 101 euroon/tonni. EU:n sisäinen markkinahinta aleni vastaavasti. Hintojen alennukset kompensoitiin lähes kokonaan suorilla tuilla. Vehnän osalta tuki on 63 euroa/tonni. Reformin seurauksena eläin- ja pinta-alaperusteisten tukien asema muodostui EU:n maatalouspolitiikassa erittäin keskeiseksi.

Vuonna 2003 sovituissa politiikkauudistuksessa puolestaan pääosa EU:n peltokasvi- ja

kotieläintuista päätettiin siirtää tuotannosta irrotettuun tilatukijärjestelmään. Tukeen liitettiin samalla uusia, ympäristöön, pellon viljelykunnan ylläpitoon, elintarviketurvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja työturvallisuuteen liittyviä ehtoja.

Marraskuussa 2008 EU:n maatalousministerit päättivät tuoreimmasta maatalouspolitiikan uudistuksesta, jota myös terveystarkastukseksi kutsutaan. Se laajensi tuotannosta irrotettujen tukien määrää ja purki tuotantorajoitteita, jotta viljelijät voivat vastata entistä paremmin markkinoiden kysyntään.

2.3. Suomen maatalouspolitiikka

Maatalouteen kohdistuvalla tuella sekä sen luonteella ja määrällä on ollut Suomessa koko EU-jäsenyyden ajan erittäin keskeinen rooli maatalouden toimintaedellytysten turvaamisessa maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Samalla tuen merkitys maatalouden tulonmuodotuksessa on Suomessa selvästi suurempi kuin muissa EU-maissa. Vuonna 2011 tukien kokonaismäärä oli noin 1,9 mrd. euroa, mikä vastasi 37 % maatalouden kokonaistuotosta (Niemi ja Ahlstedt 2012).

2.3.1. EU-maataloustuet Suomessa

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 (540 milj. euroa) sekä unionin osaksi rahoittamat II pilarin tuet, joista rahallisesti merkittävimmät ovat luonnonhaittakorvaus (420 milj. euroa) ja maatalouden ympäristötuki (350 milj. euroa).

Vuonna 2012 Suomen maatalous saa yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukea yhteensä noin 1 320 milj. euroa. Tästä summasta 760 milj. euroa maksetaan EU:n maatalousbudjetista. Loppuosa EU-tuista on kansallista osarahoitusta. Luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristötuesta EU:n osuus on vain runsaan neljänneksen.

EU-tukia täydennetään Suomessa kansallisista varoista maksettavalla pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella ja luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla. Yksinomaan kansallista tukea on 544 milj. euroa. Aktiivista politiikka voidaan harjoittaa myös tukemalla maatalouden investointeja. Ulkomaankauppa kolmansien maiden kanssa sen sijaan tapahtuu täysin EU:n vientitukien ja tuontisuojan perusteella.

Luonnonhaittakorvaus on EU:n säädösten mukainen tuki, jota maksetaan koko EU:ssa epäsuotuisille viljelyalueille. Näitä ovat tyypillisesti vuoristoiset ja kuivat alueet. Suomesta näitä perinteisiä luonnonhaitta-alueita ei olisi löytynyt, mutta liittymisneuvotteluissa sovittiin, että 85 % Suomen viljelyalasta kuuluu luonnonhaittakorvauksen piiriin. Alkuperäinen liittymissopimus ei sisältänyt Etelä-Suomen alueita, mutta vuonna 2000 komissio hyväksyi Suomen esityksen luonnonhaitta-alueen laajentamisesta myös eteläisimpään Suomeen.

EU:n osittain rahoittama *ympäristötuki* on osa vuoden 1992 CAP-reformin yhteydessä laadittua EU:n ympäristöohjelmaa. Suomen liittyessä unioniin vuonna 1995 siitä tuli tärkeä osa tukiratkaisua. Taustalla oli myös Suomen neuvottelutavoite saada tukia niin paljon, että aikaisempi tulotaso voitaisiin ylläpitää. Varsinainen CAP-tuki oli siihen tarkoitukseen riittämätön.

Ympäristötuen saamisen ehtona on, että viljelijä sitoutuu monenlaisiin toimenpiteisiin, joilla vähennetään maatalouden ympäristökuormitusta vesistöihin ja muutoinkin ylläpidetään maan tuottokykyä hyvänä. Tuki rajoittaa lannoitteiden käyttöä ja vesistöjen läheisten peltolohkojen viljelyä sekä asettaa tavoitteita kasvipeitteisyydelle ravinteiden huuhtoutumisen vähentämiseksi tai estämiseksi. Ympäristötuelle korvataan näistä toimista johtuvia tulomenetyksiä.

Kansallisista varoista maksettavat tuet yhdessä EU-tukien kanssa muodostavat kokonaisuuden, jolla pyritään varmistamaan suomalaisen maatalouden toimintaedellytykset maan eri osissa ja eri tuotantosuosunnissa. *Kansallinen tuki* koostuu vuonna 2012 pohjoisesta tuesta (326 milj. euroa), Etelä-Suomen kansallisesta tuesta (75 milj. euroa) ja eräistä muista kansallisista tukimuodoista.

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

2.3.2. Tilatuki, nykyisen tukipolitiikan keskeisin tekijä

Vielä 1990-luvulla tuet maksettiin tuotettua yksikköä kohti, mutta vuonna 1992 tukea ruvettiin irrottamaan tuotannosta eli siirryttiin suoriin tukiin. Järjestelmää haluttiin yksinkertaistaa ja samalla pyrittiin vähentämään tuotannon intensiteettiä: kun markkinahinta alenisi, mutta viljelijä saisi osan varmana tulona, optimaalinen tuotannon taso alenisi. Osa tuesta on kuitenkin vielä tuotantoon sidottua.

EU:n maatalouspolitiikan tavoitteena on, että kaikki tuet maksettaisiin tuotannosta irrotettuna tilatukena. Sääntöön on kuitenkin vielä poikkeuksia. Suomi sai neuvoteltua maidon ja naudanlihan tuotantoon tuotantosidonnaisia tukia, sillä pelkona oli ennen muuta naudanlihan tuotannon romahtaminen, jos tuet olisi kokonaan irrotettu tuotannosta ja siirretty tilatukeen.

Tilatuki lasketaan CAP-tuen osalta alueellisen tasatuen ja tukikelpoisen alan perusteella. Tasatuki alueita on kolme. Lisäksi tilalla voi olla erityistukioikeuksia.

2.3.3. Suomen menestys CAP-rahoituksen saannissa

Koska EU:n maatalouspolitiikkaa ei ole suunniteltu pohjoiselle pientilavaltaiselle maataloudelle, Suomi joutuu maksamaan kansallisista varoista 56 % maataloutensa tarvitsemasta tuesta ja vain 44 % tulee EU:n maatalousbudjetista. Suomi on silti menestynyt EU-maatalousrahoituksen saannissa kohtuullisen hyvin jäsenyyden toteutumisesta lähtien.

Maataloustuotannon arvoon suhteutettuna Suomi oli ohjelmakaudella 2000–2006 yksi suurimmista EU:n maataloustuen saajista yh-

dessä Irlannin ja Kreikan kanssa. Bruttokansantuotteeseen (bkt) suhteutettuna suurimmat maataloustuen saajat olivat puolestaan järjestyksessä Kreikka, Irlanti, Espanja, Tanska, Suomi, Ranska sekä Portugali. Vähiten maataloustukea bkt:hen suhteutettuna saivat vanhoista jäsenmaista Luxemburg, Iso-Britannia ja Alankomaat. Erityisesti II pilarin mukaisten maa-seudun kehittämistukien osuus on ollut Suomessa selvästi suurempi kuin monissa muissa EU-maissa.

2.3.4. Maatalouden rakennetuet

Ennen integraatiota Suomen maatalous oli hyvin pientilavaltainen. Tuotannon rationalisointi ja tilakoon kasvattaminen ei oikein sopinut silloin ylituotannon vaivaamaan maatalouteen. Niinpä esim. lypsykarjatilojen koolla oli yläraja. Tukea maksettiin ennen muuta pientilallisille. Euroopan unioniin liittyttäessä rakennerationalisoinnista tuli politiikan keskeinen tehtävä. Sitä varten luotiin EU:n tukemat investointituet.

Maatalouden investointituilla edistetään yrityskoon kasvua ja siten alennetaan tuotantokustannuksia. Investointeihin on saatavissa korkotukea, avustuksia ja valtion takauksia. Korkotukilainoihin on käytettävissä 300 milj. euroa vuonna 2012.

Lypsy- ja lihakarjanavetoiden rakentamisinvestoinnit, nuorten viljelijöiden tilanpidon aloitustuki, kasvihuoneiden rakentamisinvestoinnit sekä eräät uusiutuvan energian tuotantoon liittyvät rakentamisinvestoinnit rahoitetaan osaksi EU-avustuksilla. Muiden investointikohteiden avustukset rahoitetaan kokonaan kansallisista varoista. Varhaiseläkejärjestelmillä tarjotaan ikääntyville viljelijöille mahdollisuus tilasta tai tuotannosta luopumiseen. Vuonna

2012 rakennetukiin kuuluvien kansallisten avustusten määrä on noin 100 milj. euroa.

Investointipolitiikka on ollut tehokasta. Tilojen lukumäärän lasku on ollut nopeaa. Uudet navetat ovat lypsyrobotteilla varustettuja, vähintään 60 parsipaikan navettoja. Huolimatta nopeasta maitotilojen vähenemisestä maidontuotanto on pysynyt vakaana koko EU-kauden. Maitotuotteiden tekemiseen on ollut riittävästi raaka-ainetta.

Lehmien keskituotos on noussut lähes suoraviivaisesti, joten tuotannon pysyminen vakaina on merkinnyt lypsylehmien lukumäärän alenemista. Sen seurauksena naudanlihan tuotantoon tarvittavien vasikoiden määrä ja vastaavasti naudanlihan tuotanto on alentunut, vaikka monenlaisia tukia onkin ollut käytettävissä emolehmäpalkkioista alkaen.

Viljatilat ovat kasvaneet nopeasti tiloja yhdistämällä ja vuokrausta lisäämällä. Koneita on voitu käyttää tehokkaammin ja yksikkökustannukset ovat alentuneet. Tilojen keskikoko kasvaa voimakkaasti lähivuosina, mikä alentaa kustannuksia. Viljatilat ovat pääosin osa-aikataloja, joten viljelijöiden on saatava osa toimeentulostaan tilan ulkopuolelta. Kotieläintilat voivat sen sijaan työskennellä ympärivuotisesti ja saada tyydyttävän toimeentulon varsinaisesta maataloudesta.

Maatalouden tuottavuuden kasvu on pitkällä aikavälillä ollut noin 1 % vuodessa. Se muodostuu biologis-teknologisesta kehityksestä (satotason kasvusta ja rehuhyötösuhteen parantumisesta) ja rakennekehityksestä (yrityskoon kasvusta). Tuottavuuden kasvu on alentanut kokonaiskustannuksia siinä määrin, että maataloustulo on vielä noin 600 milj. euroa. Jaettuna pienentyneellä työpanoksella se on taannut tilakohtaisen tulotason, joka on pitänyt maataloustuotannon riittävänä.

2.3.5. Aluepolitiikka

Aluepolitiikka on ollut oleellinen osa Suomen maatalouspolitiikkaa kautta aikojen. Sen avulla on pyritty kompensoimaan luonnonolosuhteista johtuvat kustannukset niin, että tulotaso olisi sama koko maassa. Pääosin siinä on onnistuttu, vaikka maan eteläosissa on yleensä suurempi tilakoko, minkä takia myös tuloeroja syntyy.

Järjestelmä siirrettiin myös EU:n määrittämään maatalouspolitiikkaan. Tukien kohdentamiseksi Suomi on jaettu seitsemään tukialueeseen. Suuria tukialueita on kolme: Etelä-Suomen A- ja B-alueet, joilla maksetaan Etelä-Suomen kansallista tukea eli ns. vakavien vaikeuksien tukea sekä Pohjois-Suomen C-alue, jolla maksetaan pysyvää pohjoista tukea. C-alue on jaettu viiteen osaan. Kaikki tuet on pääosin jaettu alueittain. Raja-alueille syntyy tietenkin ongelmakohtia, joita on ajan kuluessa korjattu.

3. Maa- ja elintarviketalous kansantalouden osana

3.1. Maa- ja puutarhatalouden tuotanto

Suomessa oli vuonna 2011 noin 61 600 aktiivista maatilaa. Kokonaispeltoala oli 2,2 milj. hehtaaria. Tiloista oli kasvinviljelytiloja 41 700, jotka ovat käytännössä osa-aikajonoja. Maitotiloja oli 10 600, muita karjajonoja 3 800, sikajonoja 1 900, siipikarjajonoja 700 ja hevostiloja 2 100.

Maa- ja puutarhatalouden tuotannon bruttoarvo oli kansantalouden tilinpidon mukaan 6,5 mrd. euroa vuonna 2011, kun tuotannon tuki otetaan huomioon. Maataloustuotannon bruttoarvosta välituotteiden osuus on vajaa

puolet eli 3,2 mrd. euroa vuonna 2011. Rehu-teollisuus saa raaka-aineensa maataloudesta, mutta lannoitteet, rehut, sähkö ja liikennepolttoaineet sekä tuotantoa tukevat erilaiset palvelut tulevat maatalouden ulkopuolelta. Maa- ja puutarhatalouden arvonlisäys oli 2,0 % bkt:sta.

Maatalous on pääomavaltainen elinkeino. Yksi viljanviljelijä voi hoitaa 100 hehtaarin peltoalaa, ja hän tarvitsee siihen traktorin, leikkuupuimurin, auran yms. työvälineitä sekä rakennuksia, mutta hyvin kausiluonteisesti. Hänen työpanoksensakin kohdistuu kesäkuukausille. Maidontuotanto on työvaltaisempi kuin viljanviljely, mutta siinäkin yhden tai kahden henkilön hoitama robottinavetta ja koneet vaativat suuret panostukset. Vuonna 2011 maatalouden osuus kansantalouden kokonaisinvestoinneista olikin 3,2 % eli alan bkt-osuutta selvästi suurempi.

3.2 Elintarviketeollisuus

Elintarviketeollisuuden tuotannon bruttoarvo oli 11,3 mrd. euroa vuonna 2011. Teollisuuden alojen arvonlisäyksestä elintarviketeollisuuden osuus oli 9,6 %. Elintarviketeollisuus on arvonlisäyksellä mitattuna Suomen viidenneksi suurin teollisuudenala.

Elintarviketeollisuuden tuotanto on raaka-ainevaltaista, sillä välituotteiden osuus on yli 70 % tuotannon bruttoarvosta. Tarvitsemansa raaka-aineet teollisuus hankkii pääosin kotimaiselta maa- ja puutarhataloudelta, sillä kuljetuskustannusten takia merkittävä osa elintarviketeollisuutta on riippuvainen kotimaisesta raaka-aineesta. Elintarviketeollisuuden investoinnit kotimaassa olivat vuonna 2011 vain noin 0,3 mrd. euroa eli yksi kymmenesosa maatalouden investoinneista.

Maatalouden, elintarvikejalostuksen ja kaupan ohella elintarvikeketjun tuotantoon osallistuvat muut alat. Elintarviketuotantoa palvelevat muun muassa maatalouden tarvikekauppa, kuljetus- ja varastointi sekä erilaiset liikelämän ja kiinteistöalan palvelut. Käytännössä elintarviketuotannon vaikutukset yltävät kaikkialle taloudessa eri teollisuuden aloja, energiantuotantoa sekä vesi- ja jätehuoltoa myöten.

3.3. Maatalouden ja elintarviketeollisuuden työllisyysvaikutukset

Maatalouden työllisten määrä oli vuonna 2011 noin 80 000 henkeä eli 3,2 % työllisestä työvoimasta. Työllisten määrä alenee vuosittain 4–5 % tilaluvun vähenemisen ja koneiden työtä korvaavan vaikutuksen vuoksi. Tuotantokapasiteetti säilyy kuitenkin suurin piirtein ennallaan. Varsinkin viljelty peltola on sama vuodesta toiseen. Tuotannon volyymin säilyminen vakaana merkitsee maatalouden ulkopuolisten tuotantopanosten käytön säilymistä tasaisena.

Jossain määrin maatalous ”ulkoistaa” toimintojaan. Maatalouden ulkopuoliset koneurakoijat tekevät mm. peltotöitä, jolloin kotieläintilat säästyvät kalliiden peltotyökoneiden ja laitteiden hankinnalta ja säilyttävät tasaisen työllisyyden. Tämä on seurausta yleisestä teknologisesta kehityksestä. Kansantalouden kannalta kehitys on neutraali tai jopa tuottavuutta lisäävä.

Maatalous tarvitsee nykyään myös ulkomaista työvoimaa ennen muuta sadonkorjuuseen (marjanpaimintaan) mutta myös ympärivuotisiin työtehtäviin, kuten esim. karjanhoitoon. Elintarviketeollisuus työllistää vajaat 38 000 henkilöä. Työllisten osuus on 1,5 % koko maan työllisistä, mikä vastaa suunnilleen alan osuutta bkt:sta. Myös elintarviketeollisuus-

den työvoima pienenee, 1–2 % vuodessa alan yleisen rationalisoinnin takia.

Maatalouspolitiikka takaa nykyisen tasaisen työllisyyden elintarviketeollisuudessa. On hyvin ilmeistä, että esim. meijeriteollisuuden tuotannon tason säilyminen riippuu kotimaisesta raaka-aineesta. Meijeriteollisuus voisi tuskin perustua tuontimaitoon. Arvattavasti myös lihateollisuuden toimintaedellytykset heikkenisivät kotimaisen raaka-aineen tarjonnan vähenessä, mutta ristikkäiskauppaa eli lihan tuontia ja samanaikaista vientiä harjoitetaan jo melkoisessa laajuudessa. Viljan tuonti jopa Atlantin takaa on kannattavaa, joten leipomo- ja rehu-teollisuuden riippuvuus kotimaisesta viljasta on vähäinen.

4. Poliittikkavaikutuksia tutkitaan mallien avulla

Suomen maatalous koki Euroopan unioniin liittymisen hyvin haastavaksi. Omasta maatalouspolitiikasta jouduttiin siirtymään EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Maataloustuotanto on kuitenkin säilynyt lähes ennallaan. Koko kansantalouden kannalta katsottuna politiikka näyttää tyydyttävältä. Se tukee Suomen huoltovarmuutta, tulotason säilyttämistä ja aluepoliittisia tavoitteita. Tosin lyhyellä aikavälillä maatalouspolitiikan käyttö koko kansantalouden tavoitteiden saavuttamiseen ei juuri ole mahdollista. Ulkomailta tulevat ruuan hintavaihtelut vaikuttavat kansantalouteen lyhyelläkin aikavälillä. Satotason vaihtelut tuovat myös kohtaisia vaikutuksia kansantalouteen mutta pääasiassa vain maatalouden sisällä.

Maataloustuotteiden hinnat ovat heilahdelleet voimakkaasti viimeisten viiden vuoden aikana. Kehittyvien maiden talouskasvu lisää kysyntää voimakkaasti ja bioenergian tuottami-

nen perinteisistä maataloustuotteista vähentää tarjontaa, minkä takia maataloustuotteiden hinnat nousevat aivan ilmeisesti uudelle tasolle. Maatalouden näkymät muuttuvat oleellisesti.

Mahdollisten markkina- ja politiikkamuutosten vaikutuksia suomalaisen maatalous- ja elintarviketuotannon volyymeihin voidaan arvioida erilaisten taloudellisten mallien avulla. Mallit tarjoavat mahdollisuuden maatalousmarkkinoiden ja maatalouspolitiikan sekä tuotannon välisten vuorovaikutussuhteiden analyttiselle 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. Malleilla suoritetaan ”mitä jos” -kysymyksenasetteluun perustuvia politiikka-arvioita.

Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutuksia EU:n maatalous- ja elintarvikemarkkinoihin ja sitä kautta syntyviä heijastusvaikutuksia Suomen maataloudelle on tarkasteltu erityisesti globaalia taloutta kuvaavan numeerisen tasapainomallin (*Global Trade Analysis Project, GTAP*) avulla. Suomen maatalouden sisäistä rakennekehitystä, dynamiikkaa ja erikoistumista tuotantosuunnittain on puolestaan analysoitu tarkemmin maatalouden alueellisella sektorimallilla (*Dynamic Regional Sector Model of Finnish Agriculture, DREMFIA*).

Vaikutusanalyysit osoittavat maataloustuotteiden tuotannon pysyvän Suomessa keskimäärin nykyisellä tasolla vuoteen 2020, mikäli maataloustuotteiden hintakehitys vastaa vähintään tuotantopanosten hintakehitystä ja maatalouden tukijärjestelmä säilyy ennallaan. Nousu energian ja muiden panosten hinnoissa johtaisi kuitenkin tuotannon vähenemiseen ja maataloustuotteiden hintojen nousuun EU:n sisä-

markkinoilla (Lehtonen 2010). GTAP-mallin perusurassa maataloustuotanto vähenee keskipitkällä aikavälillä noin 10–12 % ja jalostettujen elintarvikkeiden tuotanto 4–7 % (Huan-Niemi, Niemi ja Niemi 2010).

Taloudellisten mallianalyyseiden tulokset viittaavatkin siihen, että tiedot tulevasta maatalouspolitiikasta ja markkinamuutokset alentavat maatalouden tuotantoa ja tuloja suhteellisen vähän. Sitä vastoin politiikkavaihtoehto, jossa maatalouden tuki poistettaisiin kokonaan, romahduttaisi analyyseiden mukaan suomalaisen viljantuotannon kannattavuuden, minkä seurauksensa vilja-ala vähenisi voimakkaasti. Tällöin merkittävä osa leipä- ja rehuviljasta tuotaisiin maahan, ja rehuviljanviljelyä ylläpidettäisiin lähinnä lannanlevitysmääräysten takia (Lehtonen 2010, Lehtonen ja Niemi 2011). Myös suomalaisen kotieläintuotannon suhteellinen kilpailukyky EU-markkinoilla heikkenisi ja tuotanto vähenisi merkittävästi.

Malleilla on arvioitu myös täydellisen kaupan vapauttamisen vaikutuksia maataloustuotantoon Suomessa. Tällaisessa ääriskenaariossa tukien lopettamisen lisäksi myös maatalouden tuontisuojausta luovuttaisiin globaalisti. Maatalouskaupan täydellinen liberalisointi merkitsisi Suomessa tuotannon ja viennin supistumista lähes kaikkien maataloushyödykkeiden kohdalla. Voimakkainta tuotannon supistuminen olisi viljan- ja lihantuotannossa, koska nämä tuotantosuunnat ovat erittäin herkkiä tulleista luopumiselle. Mallisimulointien mukaan nollatullit yhdessä maataloustukien alasajon kanssa johtaisivat koko EU:ssa merkittävään ruoan tuonin kasvuun.

MTT on rakentanut Suomen maataloutta koskevan ekonometrisen sektorimallin koko EU:ta koskevaan AGMEMOD-malliin (Chantreuil, Hanrahan ja van Leeuwen 2011), joka on

varsinaisesti tarkoitettu politiikkamuutosten tarkasteluun. Sen perusskenaariota voidaan käyttää ennusteena, josta voi tehdä johtopäätelmiä maatalouden kehityksestä ja vaikutuksista koko kansantalouteen. Mallin aikaperspektiivi ulottuu vuoteen 2025.

Tuotekohtaisilla hinta- ja määrämuuttujilla on AGMEMOD-mallissa keskeisin sija. Pienten tarjonta- ja kysyntäjousteojen takia perusskenaarioon ei liity mitään yllätystä. Markkinahinnat nousevat jonkin verran, mikä pitää yllä lähes nykyisen tasoista tuotantoa huolimatta kustannusten 2 % noususta vuosittain. Peltopinta-ala säilyy ennallaan. Kotieläintuotannossa jatkuu karjalouden lievä alamäki.

Mallit ovat kaikesta näennäisestä monimutkaisuudesta tai laajuudesta huolimatta liian yksinkertaisia pitkän aikavälin tarkasteluun. Niistä puuttuu herkkyyks taitekohtien paljastamiseen. Kysynnän kasvu kehittyvissä maissa on nähtävissä. Se on osittain synnä viime vuosina nähtyihin suuriin hinnan vaihteluihin. Tarjonnan kasvun epävarmuustekijöitä on monia ilmastonmuutoksesta alkaen. Niiden sisällyttäminen malleihin on vaikeaa tai mahdotonta.

5. Tulevaisuuden näkymät

EU:n ja siten myös Suomen maatalouspolitiikka on viime vuosina muutettu voimakkaasti markkinalähtöiseksi. Tukijärjestelmää on yksinkertaistettu siirtymällä tilakohtaisiin tukiin. Maataloustuotannon kokonaisvolyymi on kuitenkin pysynyt varsin vakaana ja kansantaloudelliset vaikutukset ovat pysyneet ennallaan.

Vuoden 2013 loppuun mennessä EU:n olisi päätettävä maatalouspolitiikasta, ennen muuta tukipolitiikasta vuoden 2014 alusta alkaen. Esillä on ollut useita vaihtoehtoja tukierojen

poistamiseksi. Nykyisessä tilatukijärjestelmässä eri maiden peltohehtaarit ovat eriarvoisia sen mukaan, kuinka paljon niille on maksettu tukea historiallisina viitevuosina. Erot jäsenvaltioiden välillä ovat varsin suuret. Ne johtuvat hehtaarisatojen ja viljelysuuntien eroista. Kreikassa maksetaan CAP-tukea hehtaarilta yli 550 euroa hedelmä- ja vihannestuotannon takia, kun Latviassa jäädaän alle 90 euron matalien viljasatojen takia. Suomen tuet ovat lähellä EU:n keskitasoa, joten uusi järjestelmä ei ilmeisestikään tule muuttamaan CAP-tukiamme. Etelä-Suomen kansallisista 141-tuista joudutaan kuitenkin vaikeisiin neuvotteluihin.

EU:n maatalouspolitiikan viimeaikaisiin uudistuksiin on sisällyntynyt myös ns. modulaatio, jolla asteittain kasvava osuus maataloustuista on siirretty EU:n budjetin kautta maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Modulaatiovarojen avulla halutaan vastata ilmastonmuutoksen torjumiseen, uusiutuvan energian edistämiseen, vesihuollon parantamiseen ja luonnon monimuotoisuuden suojelemiseen.

Näillä näkymin EU:n maatalouspolitiikka-uudistuksesta vuoden 2013 jälkeen tuskin seuraa erityisen dramaattisia muutoksia Suomen maatalousmarkkinoille ja -tuotannolle. Viime vuosina keskusteluissa vilahtaneet radikaalit CAP:n uudistussuunnitelmat eivät ole realisoitumassa, koska EU-jäsenmaiden enemmistö liputtaa tällä hetkellä hyvin vahvasti vanhan, tutun CAP tukijärjestelmän jatkamisen puolesta.

Komission muutosesitykset CAP-järjestelmään ovat lähinnä hienosäätöä sekä jatkoa edellisille uudistuksille ja linjaukselle lisätä EU:n maatalouden markkinasuuntautuneisuutta. Selvää kuitenkin lienee, että tukien määrä ei ole kasvussa, joten yhä suurempi osa tuloista pitää saada tuotteista markkinoilta. Näin ollen

markkinat ohjaavat yhä enenevässä määrin sitä, mitä Suomenkin maa- ja elintarviketaloudessa tapahtuu.

Maatalouden rakennekehitykseen ja sitä kautta tuottavuuskehityksen nopeuteen EU:n maatalouspolitiikan tulevilla muutoksilla arvioidaan olevan hyvin vähän vaikutusta. Maatalouden rakennemuutokseen vaikuttavat merkittävämmän kansantalouden kehitysaste ja kasvu sekä yhteiskunnallinen keskittymiskehitys.

Maatalouden rakennekehitys jatkuukin tulevina vuosina nopeana. Maatilojen määrä on vuodesta 1995 laskenut vuosittain keskimäärin kolmen prosentin vauhtia ja kotieläintaloudessa tätäkin nopeammin, lähes seitsemän prosentin vuosivauhtia ja yksikkökoot kasvavat vastaavasti. Toistaiseksi ei ole merkkejä siitä, että rakennemuutos olisi pitkällä aikavälillä hidastumassa.

Mikäli tilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2020, maatilojen määrä laskee alle 40 000 tilaan, kun EU jäsenyyden kynnyksellä tiloja oli vielä yli 100 000. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä laskee 5 000 tilaan vuoteen 2020 mennessä, kun vuonna 1994 niitä oli vielä 35 000.

Maatalouden rakennekehitys jättää väistämättä peruuttamattomat jälkensä suomalaiseen maaseutuun. Etenkin työvoima- ja aluepoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna maatalouden rakennemuutos on kiperä ongelma. Tilojen määrä alenee nopeimmin Itä-Suomessa ja Kainuussa. Maatalous ei ole näin ollen pehmentämässä yleistä yhteiskunnallista keskittymisilmiötä niillä alueilla, joilla elinkeinotoiminnan ja työpaikkojen säilyttäminen on kaikkein vaikeinta.

Suomalaisen maatalouden ja elintarvikesektorin kilpailukyvyn kehittäminen ja tuottavuuden

parantaminen kuitenkin edellyttävät nykyisen kaltaista, varsin rivakkaa rakennekehitystä. Jo yksin teknologinen kehitys johtaa siihen, että maatilojen koko kasvaa. Myönteinen tuottavuuskehitys on tärkeä tavoite yksittäiselle yrityksille ja se on samalla koko alan kasvun edellytys.

Rakennekehityksen pysäyttäminen tai sen oleellinen hidastaminen tulisi yhteiskunnalle kalliiksi ja ennen pitkää se olisi myös toimialalle itselleen tuhoisaa. Maatalouden yhteiskunnallisen arvon kannalta on tärkeää, että ruoka tuotetaan tehokkaasti niin, että myös muista moniarvoisen yhteiskunnan maataloudelle asettamista vaatimuksista (tavoitteista) huolehditaan.

Rakennekehityksestä saatavat hyödyt näytävät kuitenkin jäävän Suomen oloissa pienemmiksi kuin EU:n edullisemmillä tuotantoalueilla. Syyinä on muun muassa se, että Suomessa pääoman ja kapasiteetin käyttöaste jää lyhyen kesän vuoksi pienemmäksi kuin Keski-Euroopassa. Tuottavuuden parantamisella on Suomen olosuhteissa siten omat rajansa eikä maatalouden kilpailukykytavoitteita voida saavuttaa vain lisäämällä kustannustehokkuutta tai tehostamalla pääoman käyttöä.

Jos vertailee maatalouden tuotantokustannuksia Suomessa ja Keski-Euroopassa, on vaikea nähdä, kuinka suomalainen maatalous pystyisi kilpailemaan pelkästään hinnalla. Äärimilleen viedyssä hintakilpailussa suomalainen maatalous ei pärjää. Ilman tukia esimerkiksi viljantuotantoa ei harjoitettaisi näillä leveysasteilla. Tukijärjestelmällä ja muulla maatalouspolitiikalla on siten tulevinakin vuosina keskeinen rooli maatalouden tuotantovolyymien säilyttäjänä. □

Kirjallisuus

- Chantreuil, F., Hanrahan, K. and van Leeuwen, M. (toim.) (2011), *The Future of EU Agricultural Markets by AGMEMOD*, Springer.
- Euroopan komissio (2011), "The future of rural development policy", Agricultural Policy Perspectives Brief No 4.
- Huan-Niemi E., Niemi J. ja Niemi, J. (2010), "Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutus maatalouteen: yleinen tasapainomalli" teoksessa Niemi, J. ja Rikkonen P. (toim.), *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi – Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?*, MTT Raportti 7: 32–43.
- Huan-Niemi, E., Kull, M., Liesivaara, P. ja Niemi, J. (2011), *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaibtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin*, MTT Raportti 17.
- Kotilainen, M., Korkman S., Niemi, J., Nikula, N., Kaseva, H. ja Kettunen, L. (2009), *EU:n rahoituskehys – Suomen asema seuraavalla rahoituskehyskaudella 2014-2020*, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Keskusteluaiheita No. 120, Helsinki.
- Lehtonen, H. (toim.) (2007), "EU:n maitokiintiöjärjestelmän poistumisen vaikutukset Suomen maitosektorille", MTT:n selvityksiä 144.
- Lehtonen, H. (2010), "Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutus maatalouteen: osittaistasapainomalli", teoksessa Niemi J. ja Rikkonen, P. (toim.), *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi – Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7: 44–62.
- Lehtonen, H. ja Niemi, J. (2011), *CAP reform post 2013: Policy impact analysis on Finnish agriculture*, kontribuutio 24.1.2011 EU:n komission CAP 2013-vaikutustarkasteluun, MTT, Helsinki.
- Niemi, J. ja Ahlstedt, J. (toim.) (2012), *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012*, MTT julkaisu 112.