



Luonnonvara- ja  
biotalouden  
tutkimus 84/2020

# EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen maatalous

Heli Huuskonen, Jyrki Niemi, Heini Lehtosalo ja Tapani Yrjölä

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 84/2020

# **Yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen maatalous**

Heli Huuskonen, Jyrki Niemi, Heini Lehtosalo ja Tapani Yrjölä

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2020



Maa- ja metsätalousministeriö  
Jord- och skogsbruksministeriet  
Ministry of Agriculture and Forestry

Viittausohje:

Huuskonen, H., Niemi, J., Lehtosalo, H. & Yrjölä, T. 2020. Yhteinen maatalouspolitiikka vuoden 2020 jälkeen ja Suomen maatalous. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 84/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 45 s.



ISBN 978-952-380-085-4 (Painettu)

ISBN 978-952-380-086-1 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-086-1>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Heli Huuskonen, Jyrki Niemi, Heini Lehtosalo ja Tapani Yrjölä

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2020

Julkaisuvuosi: 2020

Kannen kuva: Heli Huuskonen

Painopaikka ja julkaisumyynti: PunaMusta Oy, <http://luke.juvenesprint.fi>

# Tiivistelmä

Heli Huuskonen<sup>1)</sup>, Jyrki Niemi<sup>1)</sup>, Heini Lehtosalo<sup>2)</sup> ja Tapani Yrjölä<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Luonnonvarakeskus, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, puh. 029 532 6000

<sup>2)</sup> Pellervon taloustutkimus PTT ry, Eerikinkatu 28, 00101 Helsinki, puh. 09 348 8844

Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP) ja siihen rahoituskaudeksi 2021–2027 tehtävät uudistukset vaikuttavat merkittävästi Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin. Ratkaisua vuoden 2020 jälkeiseksi maatalouspolitiikaksi on haettu EU:ssa jo yli kaksi vuotta. Komissio julkaisi lainsäädäntöehdotuksensa EU:n uudeksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi kesäkuussa 2018. Uudistuksen lopullisesta sisällöstä ja yksityiskohdista päättäminen on kuitenkin viivästynyt, koska poliittinen yhteisymmärrys unionin vuosien 2021–2027 budjetista onnistuttiin saavuttamaan vasta heinäkuussa 2020. Tämän seurauksena uusi maatalouspolitiikka ei tule voimaan EU:ssa alkuperäisen suunnitelman mukaisesti vuoden 2021 alusta, vaan maatalouspolitiikkaan on tulossa näillä näkymin kaksivuotinen siirtymäaika. Tämä tarkoittaa, että maatalouspolitiikan uudistusta ryhdytään toteuttamaan EU:ssa aikaisintaan vuonna 2023. Vuosina 2021–2022 toimitaan siten uuden rahoituskauden 2021–2027 budjetilla, mutta harjoitetaan edelleen kuluvan kauden 2014–2020 maatalouspolitiikkaa.

EU:n budjettineuvotteluissa maatalousrahoituksen turvaaminen oli Suomelle yksi poliittisista prioriteeteista. Menestymisellä maatalousrahoituksessa on suora yhteys Suomen nettomaksuasemaan, koska Suomen EU:lta saamista jäsenmaksun vastineista maatalous muodostaa yli 60 %. Lisäksi tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, sillä tuotantokustannukset ovat Suomessa luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Viljelijätukien kokonaismäärä on Suomessa vuositasolla noin 1,8 miljardia euroa, mikä vastaa lähes kolmannesta maatalouden kokonaistuotosta. EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat tuet muodostavat Suomessa maataloustuen perustan. Niiden osuus on ollut viime vuosina noin 80 % maatalouden saamista kokonaistuesta. EU:n budjetista suoraan maksetun tuen osuus viljelijätuista oli vuonna 2019 lähes 44 % eli yhteensä 767 milj. euroa.

Heinäkuussa 2020 saavutetun budjettisopimuksen mukaan Suomen maatalouden rahoitus kasvaa kaudella 2021–2027 nimellisin hinnoin laskettuna 2,5 % kuluvaan kauteen 2014–2020 verrattuna. Mikäli rahoituskausien välisessä vertailussa otetaan huomioon Next generation EU-väline, Suomen maatalouden rahoitus kasvaa yhteensä 6,0 %. Rahoituksen muutokset kohdistuvat erisuuruisina maatalouspolitiikan pilareiden I ja II välillä. Pilarin I suorat tuet laskevat 0,8 %, mutta pilarin II maaseudun kehittämismäärät nousevat rahoituskehysten osalta 7,6 %.

Yhteisen maatalouspolitiikan perusrakenteeseen ei ole tulossa kaudella 2021–2027 muutoksia. Komission kesäkuussa 2018 julkistama lainsäädäntöehdotus nostaa kuitenkin kunnianhimoa ympäristö- ja ilmastoasioissa. Aiempaa kunnianhimoisempia ilmasto- ja ympäristötavoitteita on korostettu entisestään komission taholta joulukuussa 2019 julkaistulla Green dealilla ja toukokuussa 2020 julkaistulla Pellolta pöytään -strategialla. Keinoksi komissio tarjoaa CAPin ns. uutta ”vihreää arkkitehtuuria”, jossa jäsenvaltioilla on sekä pakollisista että vapaaehtoisista ympäristötoimista koostuvat osiot. Lisäksi komission ehdotus uudesta toimeenpanomallista antaa jäsenmaille enemmän valtaa ja vastuuta päättää CAPin käytännön toteutuksesta, mutta edellyttää niiltä samalla kansallisten strategiasuunnitelmien laatimista politiikan toteuttamiseen.

Komission esitys ympäristö- ja ilmastönäkökulman ottamisesta nykyistä vahvemmin huomioon yhteisessä maatalouspolitiikassa lisää tukien ehdollisuutta. Pilarin I suorien tukien pakolliseen ehdollisuuteen ollaan sisällyttämässä kaikki nykyisen täydentävien ehtojen järjestelmän elementit sekä osa nykyisen ohjelmakauden viherryttämiselementeistä. Komissio haluaa myös erikseen tukea niitä viljelijöitä, jotka ovat valmiita sitoutumaan pakollista ehdollisuutta pidemmälle meneviin ympäristö- ja ilmastotoimiin. Nämä viljelijöille vapaaehtoiset osiot sisältävät pilarin I tukien ekojärjestelmän sekä pilarin II maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän. Näiden järjestelmien toteuttaminen on maatalousyrittäjille täysin vapaaehtoista, mutta jokaisen jäsenvaltion on tarjottava nämä mahdollisuudet viljelijöille.

Uudistuksen sisältyvillä ympäristövaatimusten muutoksilla on todennäköisesti suurempi vaikutus maataloussektoriin muualla Euroopassa kuin Suomessa. Suomessa suurin osa viljelijöistä osallistuu jo nyt esim. ympäristökorvausjärjestelmään, kun taas joissakin jäsenmaissa vain muutama prosentti viljelijöistä on mukana kyseisessä järjestelmässä. Koska vihreän arkkitehtuurin reunaehdoista ei ole vielä yksityiskohtaisesti sovittu, on kuitenkin vaikea sanoa, millaisia vaikutuksia uudella CAPilla tulee käytännössä olemaan tilatasolla.

Ehdotettu uusi toimeenpanomalli tarjoaa mahdollisuuden ottaa nykyistä paremmin huomioon jäsenmaakohtaiset olosuhteet yhteisessä maatalouspolitiikassa ja näin ollen myös ympäristö- ja ilmastotoimien toteuttamisessa. Tämä on piirre, jota jäsenmaat ovat toivoneet CAPilta. Kansallisten strategiasuunnitelmien odotetaan puolestaan edistävän komission esittämien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista kussakin jäsenmaassa. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, millaisia ilmasto- ja ympäristötoimia strategiasuunnitelmien pitää sisältää. Odotukset ovat suuret, mutta tähän mennessä esitetyillä toimilla kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa epärealistisilta. Lisäksi Green deal ja Pelloilta pöytään -strategian sisällyttäminen CAP-uudistukseen on lyhyellä aikataululla varsin haasteellista.

Strategiasuunnitelmiin liittyy myös riski siitä, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeeksi selkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi tai luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Komissiolla on siten erittäin merkittävä rooli strategiasuunnitelmien arvioijana, jotta strategiasuunnitelmissa päästään tavoitellulle ilmasto- ja ympäristökunnianhimon tasolle.

Koska EU:n maksamien suorien tukien ja tuotantoon sidottujen tukien tasossa ei tapahdu uudistuksen myötä suuria muutoksia, maataloustuotannon taso säilyy Suomessa alustavien arvioiden mukaan lähellä nykyistä tasoa rahoituskaudella 2021–2027. Tässä vaiheessa ei tosin tiedetä vielä tarkasti, mitä esimerkiksi ehdollisuus, ekojärjestelmä ja muut mahdolliset vihreän arkkitehtuurin muutokset tulevat vaikuttamaan tuen saamisen ehtoihin tilatasolla. Kiristyvät ehdollisuusvaatimukset, jotka edellyttävät sitoutumista lisäkustannuksia aiheuttaviin ympäristö- ja ilmastokuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin tukien saamiseksi, vaikuttavat mahdollisesti heikentävästi tilojen talouteen.

Maataloustuotannon ja maatalouden tulokehitys kaudella 2020–2027 riippuu kuitenkin tukimuutoksia ja ehdollisuusvaatimuksia enemmän markkinoista, eli maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Maatalousmarkkinoiden hintasuhteisiin ei odoteta lähivuosina mitään dramaattisia muutoksia. OECD:n ja FAO:n vuonna 2020 julkaiseman markkinakatsauksen mukaan maataloustuotteiden tarjonnan kasvu on seuraavan kymmenen vuoden ajan kysynnän kasvua nopeampaa. Tämä tarkoittaa hienoista laskupainetta maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintoihin.

Asiasanat: EU, yhteinen maatalouspolitiikka, Suomi, maatalous

# Abstract

## Common Agricultural Policy post-2020 and Finnish agriculture

Heli Huuskonen<sup>1)</sup>, Jyrki Niemi<sup>1)</sup>, Heini Lehtosalo<sup>2)</sup> ja Tapani Yrjölä<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Natural Resources Institute Finland, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, tel. +358 29 532 6000

<sup>2)</sup> Pellervo Economic Research PTT, Eerikinkatu 28, 00101 Helsinki, tel. +358 9 348 8844

The European Union's (EU) Common Agricultural Policy (CAP) and its reform package for the financing period of 2021–2027 affect the operating conditions of Finnish agriculture and food industry considerably. The EU has already tried to find the solution for the post-2020 agricultural policy for over two years. In June 2018, the European Commission submitted the legislative proposals on the future of the CAP. However, decisions on the final content and details of the reform have been delayed because the political agreement on the EU budget for 2021–2027 was only reached in July 2020. Due to this, the EU's new agricultural policy will not enter into force from the beginning of the year 2021, as originally planned, but will have a two-year transition period. This means that the agricultural policy reform will be implemented in the EU by 2023 at the earliest. In 2021–2022, the budget used will be that of the new financing period 2021–2027, but the agricultural policy employed will be that of the current period 2014–2020.

In the EU's budget negotiations, securing agricultural financing was one of Finland's political priorities. Success in the financing of agriculture has a direct connection with Finland's net payment position because agriculture makes up over 60% of Finland's returns received from the EU's membership fee. Furthermore, the significance of support payments in the income formation of Finnish farms is clearly greater than on average in the EU Member States as the Finnish production costs are higher than market prices due to natural conditions. The total amount of agricultural support payments in Finland are annually about €1.8 billion which equal almost a third of the total gross return of agriculture. Payments financed totally or partially by the EU form the basis of Finnish agricultural support. In recent years, they have accounted for about 80% of total agricultural support. The share of support paid directly out of the EU budget was in 2019 almost 44%, i.e., the total of €767 million.

According to the budget agreement reached in July 2020, the financing of Finnish agriculture will increase in the period of 2021–2027 at nominal prices by 2.5% compared with the current period 2014–2020. If the recovery instrument, Next Generation EU, is taken into account in the comparison between financing periods, the funding for Finnish agriculture will increase by the total of 6.0%. Changes in funding will be different between Pillars I and II. The direct payments under Pillar I will by 0.8%, but the financial framework of the rural development fund under Pillar II will increase by 7.6%.

There will be no changes in the basic structure of the CAP in the period of 2021–2027. However, the legislative proposal presented by the Commission in June 2018 raises ambition on environmental and climate issues. The more ambitious climate and environmental targets have been further emphasised by the Commission's European Green Deal presented in December 2019 and the From Farm to Fork strategy presented in May 2020. The means suggested by the Commission is the new so-called green architecture of the CAP where Member States have both mandatory and voluntary environmental measures. Furthermore, the Commission's proposal for the new implementation plan gives the Member States more power and responsibility for the practical implementation of the CAP but, at the same time, expects them to draw up national strategic plans for implementing the policy.

The Commission's proposal of taking the environmental and climate aspect into consideration more strongly in the CAP increases the conditionality of payments. The mandatory conditionality of the direct payments under Pillar I will include all elements of the current cross-compliance requirements as well as some of the greening elements of the current programming period. Furthermore, the Commission wants to reward farmers who are willing to commit to environmental and climate measures which go beyond the mandatory conditionality. These elements include the eco-scheme under Pillar I and the agri-environmental payment scheme under Pillar II. The implementation of these schemes is totally voluntary for farmers but each Member State must make provision for them.

The changes in environmental requirements included in the reform are likely to have a greater impact on the agricultural sector elsewhere in Europe than in Finland. The majority of Finnish farmers have already committed to e.g. the agri-environmental payment scheme whereas, in some Member States, only a few percent of farmers have committed to the scheme. Because there are no detailed agreements on the preconditions of the green architecture, it is still difficult to say what impacts the new CAP will have in practice at farm level.

The suggested new implementation model offers a possibility to better consider Member State specific conditions in the CAP and, thus, also in the implementation of environmental and climate measures. This is a feature the Member States have wanted from the CAP. The national strategic plans are expected to contribute to the achievement of the climate and environmental targets set by the Commission in each Member State. For the time being, it is unclear what kind of climate and environmental measures the strategic plans are to include. Expectations are high but, with measures presented this far, reaching the ambitious targets seems unrealistic. Additionally, including the European Green Deal and the From Farm to Fork strategy in the CAP reform is quite challenging in such a short time.

The strategic plans also include a risk of the Member States not setting sufficiently clear and ambitious targets e.g. for reducing greenhouse gas emissions or for promoting biodiversity. Hence, the Commission will have a very important role as the evaluator of the strategic plans in order to achieve the targeted high level of environmental and climate ambition in the plans.

As the level of direct payments and coupled payments paid by the EU will not change significantly with the reform, the level of Finnish agricultural production will remain close to the current level in the financing period of 2021–2027 according to preliminary estimations. However at this stage, there is no detailed information on how e.g. conditionality, eco-scheme and other possible changes of green architecture will affect the conditions for receiving support at farm level. Tightening conditionality requirements, whereby farmers have to commit to measures decreasing environmental and climate load and incurring additional costs to receive payments, might weaken the financial situation on farms.

The development of agricultural production and agricultural income in the period of 2020–2027 will still depend more on the markets, i.e. the price development of agricultural products and inputs in production, than on payment changes and conditionality requirements. No dramatic changes are expected in the price relations of agricultural markets in the coming years. According to a market review published by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in 2020, the growth in the supply of agricultural products will be quicker than the growth in their demand in the next ten years. This means a slight downward pressure on world market prices of agricultural products.

Key words: European Union, EU, common agricultural policy, CAP, Finland, agriculture

# Sisällys

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>8</b>
<b>2. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2021–2027</b> .....	<b>11</b>
3.1. Uudistuksen strategia ja tavoitteet.....	11
3.2. Kansalliset strategiasuunnitelmat.....	11
3.3. Tukijärjestelmän muutokset .....	12
3.4. Uudistuksen vihreä arkkitehtuuri .....	13
3.5. Green Deal ja Pellolta pöytään -strategia .....	15
3.6. Keskustelu kauden 2021–2027 CAP-uudistuksesta .....	15
<b>4. Maatalouspolitiikan rahoitus vuosina 2021–2027</b> .....	<b>18</b>
4.1. EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 ja Next Generation EU-väline .....	20
4.2. Suomen maatalouden rahoitus rahoituskehyskaudella 2021–2027 .....	22
4.3. Maatalouden tukipolitiikka Suomessa vuoteen 2020.....	24
4.3.1. Tukien taso.....	24
4.3.2. Maatalouden suorat tuet .....	25
4.3.3. Maaseudun kehittämisen tuet.....	26
4.3.4. Kansalliset tuet.....	27
<b>5. Maataloustuotannon ja -tulojen kehitysnäkymät Suomessa</b> .....	<b>29</b>
5.1. Tutkimusmenetelmä .....	29
5.1.1. Oletukset maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen ja tukien kehityksestä .....	30
5.2. Tuotantoennusteet .....	32
5.2.1. Peltokasvituotanto .....	32
5.2.2. Maidontuotanto.....	34
5.2.3. Naudanlihantuotanto.....	35
5.2.4. Sianlihantuotanto.....	36
5.2.5. Siipikarjatalous .....	38
5.2.6. Maatalouden rakennekehitys ja yrittäjätulo.....	39
<b>6. Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	<b>41</b>
<b>Viitteet</b> .....	<b>43</b>



# 1. Johdanto

Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP) ja siihen rahoituskaudeksi 2021–2027 tehtävät uudistukset vaikuttavat ja tulevat vaikuttamaan merkittävästi Suomen maatalous- ja elintarvikesektorin toimintaedellytyksiin. Nykyisissä CAP-neuvotteluissa on vielä monta vaihetta jäljellä. Eurooppa-neuvosto teki päätöksen monivuotisesta rahoituskehyksestä (MFF) heinäkuussa 2020. Tämän jälkeen päästään neuvottelemaan CAPin sisällöstä, minkä jälkeen voidaan päättää, miten maatalouspolitiikkaa harjoitetaan Suomessa vuoden 2020 jälkeen. Vaikka täyttä varmuutta CAPin tai kansallisesti toteutettavan maatalouspolitiikan sisällöstä ei ole, voidaan nykyisten ehdotusten perusteella päätellä jotain tulevaisuuden maatalouspolitiikan sisällöstä. CAPin tavoitteet ja toimenpiteet muodostavat kokonaisuuden, jonka eri osat tukevat toisiaan, mutta joilla on myös vastakkaisia vaikutuksia. Siksi on tärkeää arvioida, kuinka CAP-uudistus vaikuttaa Suomen maatalouspolitiikkaan.

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen valmistelu vuosille 2021–2027 alkoi jo vuonna 2017, kun komissio julkaisi *The Future of Food and Farming* -tiedotteen, joka asetti suuntaviivat tuleville CAP-neuvotteluille (Euroopan komissio 2017a). CAP-uudistuksen sisällöstä ja yksityiskohdista ei kuitenkaan pystytty päättämään ennen budjetin valmistumista, koska neuvottelut monivuotisesta rahoituskehyksestä ja maatalouspolitiikan uudistuksesta kulkevat käsi kädessä. MFF-neuvottelut olivat haastavat, koska kilpailu rahoituksesta eri politiikkasektoreille on kovaa. Eurooppa-neuvosto pääsi sopuun MFF:stä heinäkuussa 2020, joten vasta nyt päästään todella neuvottelemaan CAPin sisällöstä yksityiskohtaisesti. Lokakuussa 2020 neuvosto ja parlamentti ilmaisivat kantansa CAP-ehdotuksesta, joiden perusteella alkoivat kolmikantaneuvottelut CAP-uudistuksesta EU:n komission, neuvoston ja parlamentin kesken. Poliittista päätöstä CAP-uudistuksesta odotetaan vuoden 2021 alussa. Koska lopullista päätöstä uudistuksen yksityiskohdista ei vielä ole, tämän raportin arviot perustuvat komission 1.6.2018 antamaan lainsäädäntöehdotukseen ja heinäkuussa 2020 tehtyyn MFF-päätökseen.

Komission ehdotuksen perusteella CAP säilyttää uudistuksen jälkeenkin kahden pilarin rakenteensa, ja suorat tuet säilyttävät keskeisen asemansa politiikkavälineenä. Uudistuksen suurin muutos tulee olemaan siirtyminen uuteen toimeenpanopanomalliin eli kansallisiin strategiasuunnitelmiin. Tämän seurauksena jäsenmaat saavat lisää päätösvaltaa. Jäsenmaat saavat siten itse päättää, miten ne aikovat saavuttaa EU:n asettamat tavoitteet. Strategiasuunnitelmissa pilarien I ja II ohjelmasuunnittelu yhdistyy samaan kokonaisuuteen. Uudistuksen myötä ympäristö- ja ilmastotoimilla on aiempaa suurempi rooli yhteisessä maatalouspolitiikassa.

Tässä raportissa käydään läpi kauden 2021–2027 CAP-uudistuksen sisältöä ja uudistuksen vaikutuksia Suomen maatalouteen. Johdannon jälkeen luvussa kaksi selostetaan, kuinka yhteinen maatalouspolitiikka on kehittynyt vuosikymmenten saatossa. Kolmannessa luvussa käydään viimeisimpien tietojen perusteella läpi CAP-uudistuksen sisältöä. Neljännessä luvussa perehdytään siihen, minkälainen on vuosien 2021–2027 monivuotinen rahoituskehys sekä maatalouden rahoituksen osuus. Raportin maatalousbudjetin arviot perustuvat Eurooppa-neuvoston heinäkuussa 2020 sopimaan unionin monivuotiseen rahoituskehykseen ja siihen liittyvän Next Generation EU -välineeseen. Lisäksi tarkastellaan maatalouden nykyistä tukipolitiikkaa Suomessa. Viidennessä luvussa arvioidaan maataloustuotannon ja maatalouden tulojen kehitysnäkymiä Suomessa vuoden 2020 jälkeen. Kuudennessa luvussa käydään läpi raportin johtopäätökset.

## 2. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitys

Sotien jälkeen Euroopassa oli ruokapulaa, jonka vuoksi koettiin, että on tarvetta turvata riittävä ruuantuotanto. Siihen nähtiin hyväksi ratkaisuksi se, että EU:lla on yhteinen maatalouspolitiikka (CAP), joka luotiin 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa. CAPin tavoitteet on kirjattu EU:n perussopimukseen. Tavoitteeksi asetettiin maatalouden tuottavuuden parantaminen, maatalousyrittäjien kohtuullisen elintason järjestäminen, elintarvikemarkkinoiden tasapainottaminen, ruoan saatavuuden turvaaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen varmistaminen.

Alussa CAPin tarkoitus oli lisätä ruuantuotantoa, mikä johti lopulta ylituotantoon. Ylituotannon markkinahintaa alentavien vaikutusten pienentämiseksi EU ryhtyi ostamaan maataloustuotteita interventiovarastoihin hallinnollisesti määrättyllä hinnalla, joka oli markkinahintaa korkeampi. Tätä kautta maataloustuottajat saivat merkittävää hintatukea. Ylituotannon paisuminen ja interventio-ostot aiheuttivat CAPin budjetin kolminkertaistumisen vuosina 1981–1991. Lisäksi interventio-ostot aiheuttivat kiistaa EU:n ja sen kauppakumppaneiden välillä, sillä interventio-ostot vääristivät kilpailua maailmanmarkkinoilla.

Ylituotanto ja siitä aiheutuneet ongelmat osoittivat CAPin interventiojärjestelmän vanhentuneeksi ja toimimattomaksi maatalouspolitiikaksi. Vuonna 1992 yhteistä maatalouspolitiikkaa päätettiin uudistaa perustavanlaatuisesti, jotta maataloustuotteiden hinnat vastaisivat paremmin kysyntää, ja etteivät ylituotanto ja maataloustuotteiden hintaongelmat toistuisi. Käyttöön otettiin vuodesta 1995 alkaen hehtaari- ja kotieläinperusteiset suorat tuet. Samalla luovuttiin unionin hintasäätelyyn perustuvista tuista. Käytännössä tämä tarkoitti, että maataloustuotteiden interventiohintoja laskettiin ja hinnanalasku kompensoitiin maanviljelijöille pinta-ala- ja eläinkohtaisilla tuilla.

Vuoden 1999 uudistus oli ensimmäinen CAPin uudistus, joka tehtiin samaan aikaan monivuotisen rahoituskehityksen kanssa. Uudistus jatkoi vuonna 1995 aloitettua interventiojärjestelmän purkamista. Interventiohintoja leikattiin entisestään, koska maataloustuotteiden hintoja haluttiin yhtenäistää maailmanmarkkinahintojen kanssa ja vähentää hallinnollisten hintojen aiheuttamia markkinahäiriöitä. Purusta interventiojärjestelmästä on nykyisin jäljellä enää interventiotuki leipäviljalle ja meijerituotteille. Lisäksi vuoden 1999 uudistuksessa tehtiin merkittävä rakenteellinen muutos eli otettiin käyttöön niin kutsuttu pilari II, jonka avulla edistetään maaseudun kehittämistä. Tämä kahden pilarin rakenne, jossa pilari I sisältää suorat tuet sekä markkinamenot ja pilari II maaseudun kehittämisen, on säilynyt CAPissa nykypäivään asti.

Vuoden 2003 uudistus irrotti suorat tuet lähes kokonaan tuotannosta ja tukia alettiin jakaa tilakohtaisesti tilan pinta-alan mukaan eikä viljelyssä olevien kasvien tai kotieläinten lukumäärän perusteella (Toikkanen ja Arovuori 2017). Uudistuksessa pyrittiin siihen, että tuotteiden hinnat muodostuvat markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan. Lisäksi ympäristönsuojelua ja elintarvikkeiden laatua sekä eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia tiukennettiin. Vuonna 2008 vahvistettiin vuoden 2003 uudistusta niin sanotulla terveystarkastuksella, jolloin uudelleen arvioitiin useiden vuonna 2003 asetettujen CAP-instrumenttien toimivuutta. Uudistuksessa poistettiin lähes kaikki jäljellä olleet tuotantoon sidotut tuet. EU:n maataloustuet ovat perustuneet näiden uudistusten jälkeen pääosin tuotannosta irrotettuihin suoriin tukiihin, joihin on liitetty ympäristön tilaan, työturvallisuuteen ja eläinten hyvinvointiin liittyviä ehtoja.

Vuoden 2013 uudistus ei tuonut suuria muutoksia. CAPin rakenne säilyi samana eli se perustuu edelleen kahden pilarin malliin. Uudistuksessa otettiin käyttöön uutena politiikkakeinona viherryttäminen, jonka tavoitteena oli vähentää maatalouden haitallisia ympäristövaikutuksia. Viherryttämisen hyödyt ovat jääneet valitettavasti vähäisiksi, mutta instrumentti kasvatti sekä viranomaisten että viljelijöiden hallinnollista taakkaa. Uudistuksen muita tavoitteita olivat tukien täsmällisempi kohdentaminen sekä

tukien jaon tasaaminen jäsenmaiden välillä. Samalla myös jäsenmaiden sisäisiä tukitulojen eroja pyrittiin tasaamaan. Jäsenmaiden sallittiin ottaa uudelleen aiempaa laajaan käyttöön vuonna 2015 alakohdaisia tuotantoon sidottuja tukia, joita useimmat jäsenmaat ryhtyivät hyödyntämään. Tämä päätös keskeytti pitkäaikaisen politiikkalinjauksen yhä markkinalähtöisemmän maatalouspolitiikan tavoittelussa, missä tuotantoon sidotuista tuista pyrittiin asteittain luopumaan. Sokerikiintiöistä luovuttiin 2017, mistä oli päätetty jo ennen uudistusta samalla kun päätettiin maitokiintiöstä luopumisesta.

CAPin perussopimuksen tavoitteet ovat pysyneet alusta asti samoina. Tavoitteena on lisätä tuottavuutta, turvata maataloustuottajien elintaso, vakauttaa markkinoita, varmistaa elintarvikkeiden saataavuus ja pitää elintarvikkeiden kuluttajahinnat kohtuullisina. Uudistusten tarkoituksena on ollut täydentää ja päivittää CAPin tavoitteita sekä luoda instrumentteja, joiden avulla päästään asetettuihin tavoitteisiin. Markkinalähtöisyys, ympäristöasiat, ruoan turvallisuus, eläinten hyvinvointi ja CAPin yksinkertaistaminen ovat olleet jo pitkään uudistusten keskiössä. CAPia on kehitetty markkinalähtöisempään suuntaan 1990-luvun alusta asti ja tuotantoon sidottuja tukia on vähennetty asteittain. Tämän kehityksen keskeytti vuoden 2013 uudistus, jossa ei enää vähennetty tuotantoon sidottujen tukien käyttöä. Kuluttajien kulutustottumusten muuttuminen on osaltaan johtanut vaatimuksiin ympäristöystävällisemmästä maataloudesta, turvallisesta ja laadukkaasta ruoasta sekä torjunta-aineiden käytön vähentämisestä.

Maatalouden osuus EU:n budjetista on vähentynyt vuosien varrella. Vielä 1970-luvulla 70 % budjetista oli osoitettu maatalouteen ja kaudella 2014–2020 maatalouden osuus budjetista on noin 40 %. Kaudella 2021–2027 maatalouden osuus putoaa noin kolmannekseen. Suorat tulotuet muodostavat CAPin selkärangan ja suurimman kuluerän. Tukien maksamisen kohdennus ja perusteet herättävät kuitenkin aika ajoin keskustelua tukien puolesta ja vastaan. Esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2019b) on tivannut useaan kertaan, mitä suorilla tulotuilla oikeastaan halutaan saavuttaa. Suorat tuet kun pohjautuvat pitkälti 1990-luvun hinnan alennuskorvauksiin, joten niiden objektiiviset kriteerit perustuvat 1990-luvun alun alueellisiin hehtaarisatoihin. Suorien tukien maksamista on jatkettu pidempään kuin alun perin oli tarkoitus, sillä suorien tukien piti olla vain väliaikainen väline siirryttäessä kohti markkinalähtöistä maataloutta.

### 3. Yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2021–2027

Euroopan komission 1.6.2018 julkaisema ehdotus lainsäädäntöpaketistä sisältää CAP-suunnitelma-asetuksen, horisontaaliasetuksen ja markkina-asetuksen. Säädösehdotuksissa esitellään EU:n yhteisen maatalouspolitiikan linjaukset seuraavalle rahoituskaudelle 2021–2027. Tässä osiossa perehdytään ehdotetun CAP-uudistuksen sisältöön. Säädösehdotus vie pidemmälle useita toimenpiteitä, joita vuoden uudistuksessa 2013 aloitettiin. Tukia halutaan kohdentaa entistä tarkemmin ja jäsenmaille halutaan antaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa CAPin kansalliseen toteuttamiseen. Lisäksi jäsenmaiden välisiä ja sisäisiä tukieroja halutaan vähentää. Komission esittämä ehdotus elvytysrahoituksesta COVID-19-pandemian vuoksi ei näillä näkymin vaikuta suuresti CAP-uudistuksen sisältöön, vaikka se vaikuttaakin merkittävästi CAPin rahoitukseen.

#### 3.1. Uudistuksen strategia ja tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on luoda ympäristöystävällisempi, oikeudenmaisempi ja taloudellisesti kannattavampi CAP. Uuden toimeenpanomallin käyttöönotto on yksi uudistuksen merkittävämpiä muutoksia. CAPista halutaan tehdä aiempaa tuloksellisempi. Komission esittelemät uudet CAPin tavoitteet voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään: (I) taloudellisiin, (ii) sosiaalisiin sekä (iii) ympäristöön ja ilmastoon liittyviin tavoitteisiin. Lisäksi monialaisena tavoitteena on maatalousalan uudenaikaistaminen innovaatioilla ja digitaalisuuden lisäämisellä. Tavoitteena on myös lisätä joustavuutta ja yksinkertaistaa CAPia. Ehdotuksessa todetaan, että tavoitteisiin päästään, kun jäsenvaltiot pitävät kiinni tuloksellisuudesta ja CAPin yksinkertaistamisesta strategiasuunnitelmissaan. Uudistuksen yhdeksän alatavoitteen lisäksi strategiasuunnitelmien pitää olla yhteensopivia Euroopan vihreän kehityksen ohjelman eli Green Dealin (viitataan myöhemmin tekstissä ”Green Deal”) ja Pellolta pöytään -strategian eli Farm to Fork strategian kanssa (viitataan myöhemmin tekstissä ” Pellolta pöytään -strategia”) sekä biodiversiteettistrategian kanssa (Euroopan komissio 2019).

Talous	Ilmasto ja ympäristö	Tukien oikeudenmukainen jakautuminen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Annetaan tukea riittävien maataloustulojen ja maatalojen selviytymiskyvyn varmistamiseksi koko EU:n alueella, jotta saataisiin parannettua elintarviketurvaa</li> <li>• Parannetaan markkinasuuntuneisuutta ja kilpailukykyä, mukaan lukien kiinnittämällä enemmän huomiota tutkimukseen, teknologiaan ja digitalisointiin</li> <li>• Parannetaan viljelijöiden asemaa arvoketjussa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edistetään ilmastonmuutoksen hillitsemistä, ilmastonmuutokseen sopeutumista ja kestävää energiaa</li> <li>• Edistetään kestävää kehitystä ja luonnonvarojen, kuten veden, maaperän ja ilman, tehokasta hoitoa</li> <li>• Edistetään luonnon monimuotoisuuden suojelemista ja ekosysteemipalveluja sekä säilytetään elinympäristöjä ja maisemia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houkutellessaan alalle nuoria viljelijöitä ja helpotetaan yritystoiminnan kehittämistä maaseutualueilla</li> <li>• Edistetään työllisyyttä, kasvua, sosiaalista osallisuutta ja paikallista kehitystä maaseutualueilla, myös biotalouden ja kestävä metsänhoidon alalla</li> <li>• Parannetaan tapaa, jolla EU:n maatalous vastaa ravintoa ja terveyttä koskeviin uusiin yhteiskunnan vaatimuksiin, mukaan lukien turvallinen, ravitseva ja kestävä kehityksen mukainen ravinto sekä eläinten hyvinvointi</li> </ul>

#### 3.2. Kansalliset strategiasuunnitelmat

Uudistuksen merkittävimpiä muutoksia on se, että jäsenmaat saavat aiempaa enemmän päätösvaltaa CAPin toteuttamisesta. Komissio ehdottaa uudistuksessa uutta toimeenpanomallia eli kansallisten strategiasuunnitelmien laadintaa. Uudistuksen myötä jäsenvaltioilla on aiempaa enemmän vastuuta

eri tukitoimista ja CAPin tavoitteiden saavuttamisesta, mutta samalla myös enemmän vapautta valita sopivat tukitoimet. Uudistuksen tavoitteena on vähentää hallinnollista taakkaa, kun toimenpiteiden yksityiskohtia ei tarvitse määritellä EU:n lainsäädännössä. EU-tasolla määritellään perustavoitteet ja jäsenvaltiot saavat itse päättää, kuinka ne aikovat tavoitteisiin päästä. Lisäksi jäsenmaat saavat itse määritellä yksityiskohtaiset kansalliset tavoitteet. Tosiasiassa hallinnollinen kuorma ei välttämättä vähene vaan kaatuu jäsenvaltioiden ja maanviljelijöiden kontolle (Niemi 2017). Järjestelmän etuna on kuitenkin se, että jäsenmaissa pystytään valitsemaan paikallisiin oloihin parhaiten soveltuvat toimenpiteet ja tukitoimet. Näin CAPin tavoitteisiin on mahdollista päästä mahdollisimman tehokkaasti.

Strategiasuunnitelmiin sisältyvät maatilojen neuvontapalvelut, suorat tuet ja osa CAPin markkinatoimista, maaseudun kehittämisen tukitoimet ja uudet ehdollisuusvaatimukset. Ehdollisuusvaatimukset ovat ilmasto- ja ympäristötoimien vähimmäisvaatimuksia, joita viljelijöiden on noudatettava. CAPin eri osien suunnittelun yhdistäminen strategiasuunnitelmiin voi lisätä CAPin johdonmukaisuutta ja eri instrumenttien yhteensopivuutta (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2019b). Strategiasuunnitelman tulee sisältää jäsenmaan valitsevat tuki- ja maataloustoimet sekä niiden perustelut. Strategiasuunnitelmassa pitää olla myös kuvaus useille tukitoimille yhteisistä osatekijöistä, hallinto- ja koordinoitijärjestelmistä ja strategiassa täsmennetyistä suorien tukien tukitoimista, alakohtaisista tukitoimista ja maaseudun kehittämisen tukitoimista. Strategiasuunnitelmassa pitää tulla myös ilmi sen päätavoitteet ja rahoitus. Jäsenmaat valitsevat tarvittavat tukitoimet tarpeisiin pohjautuvan arvioinnin perusteella. Lisäksi strategiasuunnitelman pitää edistää CAPin, Green Dealin ja Pellolta pöytään -strategian tavoitteita (Euroopan komissio 2019).

Jäsenvaltioiden pitää toimittaa strategiasuunnitelmat komissiolle, jonka jälkeen komissio arvioi ja hyväksyy jäsenmaiden strategiasuunnitelmat ennen kuin suunnitelmat voidaan ottaa käyttöön. Tämän jälkeen jäsenmaiden on toimitettava komissiolle vuosittain raportti edistymisestään kohti strategiasuunnitelman tavoitteita. Strategiasuunnitelmien tavoitteisiin päässeille tai tavoitteet ylittäneille jäsenmaille on tarjolla kannustimia. Jäsenmaat, jotka eivät pääse tavoitteisiin, saattavat näillä näkymin saada sakkoja, mutta sanktioista ei ole vielä lopullisesti päätetty.

### 3.3. Tukijärjestelmän muutokset

Pilarien I ja II ohjelmasuunnittelu yhdistyy strategiasuunnitelmissa. Kahden pilarin perusrakenne kuitenkin säilyy ja pilarien rahoitus pysyy erillisenä. Uudistuksessa suorat tuet, joita kutsutaan komission CAP-ehdotuksessa suoriksi tulotuiksi, halutaan sitoa yhä tiiviimmin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin ehdollisuusvaatimuksilla. Myös tukien oikeudenmukainen jakautuminen halutaan varmistaa. Lisäksi jäsenvaltioiden pitää varmistaa, että tuet menevät vain niin kutsutuille tosiasiallisille viljelijöille. Jäsenmaat saavat tosin itse määritellä, mikä on tosiasiallinen viljelijä.

Komission tavoite on jakaa maataloustuet entistäkin oikeudenmukaisemmin. Tällä hetkellä 80 % tuista maksetaan noin 20 %:lle maanviljelijöistä. Pieniä ja keskisuuria viljelijöitä aiotaan tukea enemmän ja suuria toimijoita vähemmän. Tukikaton asettaminen on jäsenmaille vapaaehtoista, vaikka aiemmin suorille tuille esitettiin 100 000 euron tilakohtaista tukikattoa ja jo yli 60 000 euroa ylittäviin tukiin esitettiin vähennyksiä. Tästä ajatuksesta on kuitenkin luovuttu. Esitetyllä tukikatolla ei joka tapauksessa olisi ollut merkittävää tukijakovaikutusta EU:n maataloudessa (Niemi 2018). Tukikaton avulla säästetyt varat oli tarkoitus ohjata pienille viljelijöille pakollisella uudelleenjakotuella. Jäsenmaat saavat kuitenkin itse määritellä, millä perusteella uudelleenjakotukea myönnetään sekä sen, kuinka paljon tukea myönnetään (enintään 65 % keskimääräisestä hehtaarituesta).

Ulkoisen lähentymismekanismin tavoitteena on vähentää maksettavien hehtaaritukisummien eroja jäsenmaiden välillä. Erityisesti Baltian maissa viljelijät saavat keskimääräistä pienempiä hehtaaritukia ja esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa viljelijät saavat keskimääräistä korkeampia hehtaaritukia. Lisäksi

joissakin jäsenmaissa on suuria eroja eri viljelijöiden saamien tukien välillä ja myös näitä eroja pyritään tasaamaan.

CAPin pilarista II rahoitetaan maaseudun kehittäminen sekä ympäristö- ja ilmastotoimet. Maaseudun kehittämisen tukitoimet pysyvät pitkälti samoina kuin nykyisellä rahoituskaudella. Pilari II koostuu 8 eri toimenpideryhmästä, joista jäsenmaat voivat valita toteuttamansa toimenpiteet. Toimenpiteitä ovat ympäristö-, ilmasto- ja muut sitoumukset kuten luonnonolojen tai muiden tekijöiden aiheuttamat aluekohtaiset rajoitukset, tietyistä pakollisista vaatimuksista johtuvat aluekohtaiset haitat, uusinvestoinnit, nuorten viljelijöiden aloittaminen ja maaseudun yritystoiminnan perustaminen, riskienhallintavälineet, yhteistyö sekä tietojen vaihto ja tiedot.

Strategiasuunnitelmat antavat jäsenmaille vapautta tukien maksamisen suhteen, mutta sisältävät myös vaatimuksia jäsenmaille. Komission vuoden 2018 ehdotuksen mukaan pilarista I voidaan siirtää 25 % pilariin II tai pilarista II voidaan siirtää 25 % pilariin I jäsenmaan tarpeiden mukaan. Nuoria viljelijöitä komissio haluaa tukea aiempaa enemmän ja suorista tuista vähintään 2 % pitää kohdentaa nuorille viljelijöille. Enintään 2 % suorista tuista voidaan siirtää pilarista I pilariin II, jos summa käytetään viljelijöiden tilanpidon aloittamiseen. Enintään 10 % suorista tuista voidaan käyttää tuotantosidonnaisiin tukiin. Lisäksi 2 % rahoituksesta voidaan maksaa valkuaiskasvien tukena, jolloin enintään 12 % suorista voidaan käyttää tuotantosidonnaisiin tukiin. Lisäksi jäsenmaat voivat käyttää 7 % suorista tuista alakohdaisiin tukitoimiin eli tukitoimiin, jotka koskevat esimerkiksi vain oliivien tai humalan viljelyä. Loput suorista tuista jäsenmaat saavat käyttää tulotukiin ja ekojärjestelmiin. Maaseudun kehittämisen rahoitukseen liittyy myös rajoitteita. Rahoituksesta on käytettävä 30 % ilmasto- ja ympäristötoimiin. Pilarin II rahoituksesta 5 % on käytettävä Leader -ohjelmiin ja 2 % sukupolvenvaihdoksiin.

### 3.4. Uudistuksen vihreä arkkitehtuuri

Uudistuksen vihreällä arkkitehtuurilla tarkoitetaan CAPin uudistettuja ilmasto- ja ympäristötoimia. Vihreä arkkitehtuuri koostuu viljelijöille pakollisista ehdollisuusvaatimuksista sekä viljelijöille vapaaehtoisista pilarin I ekojärjestelmistä ja pilarin II ilmasto- ja ympäristötoimista. Uudistuksella komissio tavoittelee maatalouden tiukempaa kytkemistä ilmasto- ja ympäristötoimiin sekä aiempaa hallinnollisesti kevyempää tapaa hoitaa ympäristö- ja ilmastotoimet. Jäsenmaille halutaan antaa aiempaa enemmän joustoa ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Ajatuksena on, että jatkossa tukia maksetaan viljelijöille ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisesta eikä tiettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta. Uuden vihreän arkkitehtuurin avulla on tarkoitus hallita maatalouden ilmasto- ja ympäristövaikutuksia. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien (2019b) on kuitenkin arvostellut vihreän arkkitehtuurin monimutkaisuutta ja sen eri osien osittaisia päällekkäisiä tavoitteita.

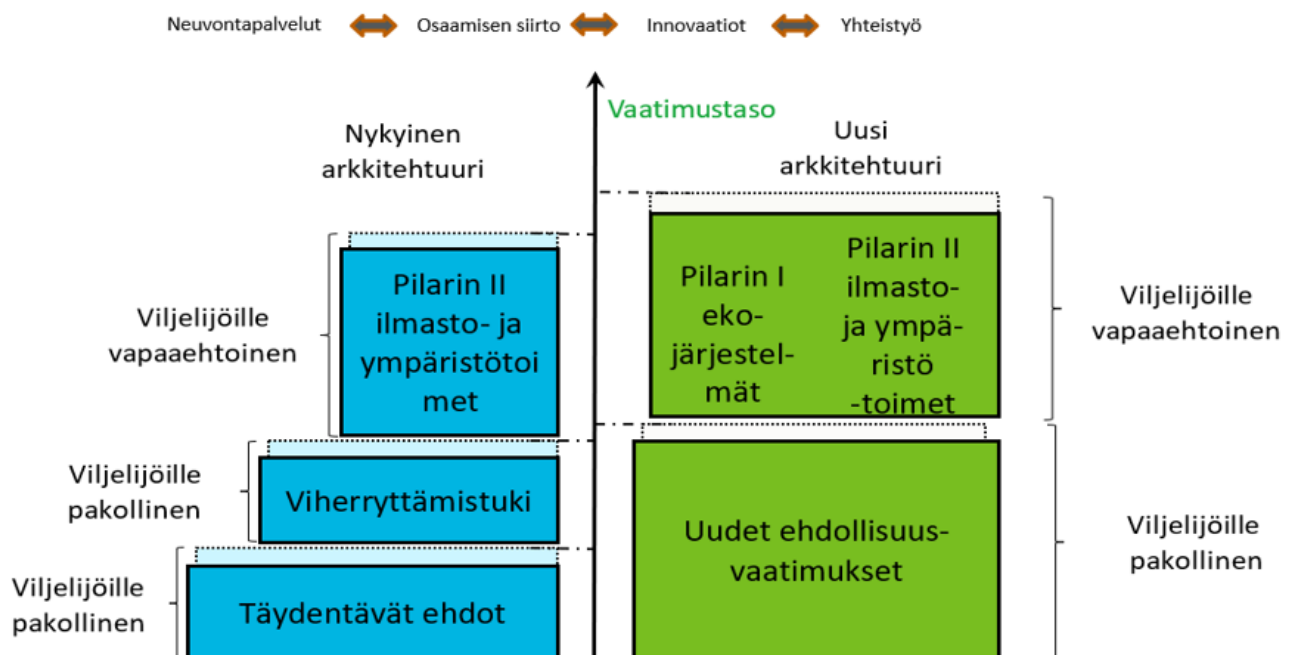
Ehdollisuus korvaa nykyiset täydentävät ehdot ja viherryttämistuen, joten ehdollisuusvaatimukseen sisältyy paljon samoja toimia kuin nykyisen kauden täydentäviin ehtoihin ja viherryttämiseen. Uudet ehdollisuusvaatimukset koostuvat lakisääteisistä hoitovaatimuksista (SMR) ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista (GAEC). Ehdollisuusvaatimusten avulla komissio tavoittelee tukien tiivistä kytköstä ympäristövaatimukseen. Ehdollisuus on EU:n kokonaan rahoittamien suorien tukien ja osarahoittamien maaseudun kehittämisen viljelijäkorvausten täysimääräisen saamisen ehtona. Ehdollisuusvaatimukset kattavat siten kaikki tuensaajat ja niiden soveltamisala on aiempaa suurempi. Jäsenmaat saavat itse päättää ehdollisuusvaatimusten sisällöstä strategiasuunnitelmissaan, mutta komissio hyväksyy nämä vaatimukset. Jos ehdollisuusvaatimukset eivät täyty, viljelijä saa jäsenmaakohtaisen sanktion. Verrattuna edelliseen kauteen tarkastusten määrä vähenee viidestä prosentista yhteen prosenttiin.

SMR ja GAEC olivat käytössä jo viime kaudella osana viherryttämistä ja CAPin täydentävien ehtojen järjestelmää. Verrattuna edelliseen uudistukseen SMR:ien määrä on kasvanut kolmestatoista

kuuteentoista ja GAEC:ien määrä on kasvanut seitsemästä kymmeneen. Viljelijöille asetetaan entistä tiukempia, pakollisia ympäristöä ja ilmastoa suojelevia maatalouskäytäntöjä. Uusia vaatimuksia ovat vuoroviljely, runsaasti hiiltä sisältävän maaperän eli turvesoiden ja kosteikkojen suojeleminen sekä ravinnehuoltoväline, joka vähentää typpi- ja fosforipäästöjä ja parantaa veden laatua. Joistakin nykyisistä viherryttämisvaatimuksista ollaan myös luopumassa kuten kolmen kasvin vaatimuksesta.

Ekojärjestelmä on uusi pilarin I suoriin tukiin kuuluva ympäristö- ja ilmastotukijärjestelmä. Viljelijöille ekojärjestelmiin osallistuminen on vapaaehtoista. Jokaisen jäsenvaltion on kuitenkin sisällytettävä strategiasuunnitelmaansa ekojärjestelmä. Jäsenvaltioiden tulee laatia luettelo ilmasto- ja ympäristötoimista, joita rahoitetaan ekojärjestelmästä. Toimet eivät saa olla päällekkäisiä pilarin II ilmasto- ja ympäristötoimien ja ehdollisuusvaatimusten kanssa. Ekojärjestelmät kannustavat viljelijöitä ehdollisuutta kunnianhimoisempaan ympäristön ja ilmaston suojelemaan. Viljelijän tulee siis täyttää myös ehdollisuusvaatimukset, jotta viljelijä voi saada tukea ekojärjestelmästä. Komissio ei ehdotuksessaan määritellyt ekojärjestelmille vähimmäisrahoitusosuutta pilarin I rahoituksesta. Se kuitenkin mainitsee työpaperissaan, että vähimmäisrahoitusosuudelle olisi tarvetta (European Commission 2020). Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on sitä mieltä, että vähimmäisrahoitusosuus tarvitaan, jotta ekojärjestelmien onnistuminen voidaan varmistaa. Lokakuussa 2020 Eurooppa-neuvosto ehdotti 20 %:n ja Euroopan parlamentti 30 %:n vähimmäisrahoitusosuutta ekojärjestelmille. Näiden annettujen lukujen pohjalta neuvotellaan mahdollisesta vähimmäisrahoitusosuudesta kolmikantaneuvotteluissa.

Pilarin II ilmasto- ja ympäristösitoumukset vastaavat nykyistä pilarin II maatalouden ympäristötukijärjestelmää. Komissio vaatii, että pilarin II rahoituksesta ainakin 30 % pitää käyttää ympäristö- ja ilmastotoimiin. Ilmasto- ja ympäristösitoumusten tarkoitus on edistää aiempaa kunnianhimoisempaa ja tasoltaan korkeampaa ilmaston ja ympäristönsuojelua. Viljelijän on sitouduttava 5–7 vuodeksi ilmasto- ja ympäristösitoumusten toteuttamiseen. Ilmasto- ja ympäristösitoumuksiin osallistuvat viljelijät saavat tukea osallistumisestaan. Tukea maksetaan vuosittain. Sitoumus voi olla myös pidempi tai lyhempi, jos se on perusteltua. Ekojärjestelmistä tuettavat maataloustoimet eivät ehdoollisuusvaatimukset saa olla päällekkäisiä pilarin II ilmasto- ja ympäristösitoumusten kanssa.



**Kuva 1.** CAPin uudistetut ilmasto- ja ympäristötoimet (Euroopan komissio 2018, muokattu kuvaaja).

### 3.5. Green Deal ja Pelloilta pöytään -strategia

Ilmasto- ja ympäristövaatimukset kasvavat kaikkialla yhteiskunnassa, mikä vaatii muutoksia kaikilla sektoreilla vaatimusten saavuttamiseksi. Joulukuussa 2019 julkaistun Green Dealin tarkoitus on tehdä Euroopasta hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä (Euroopan komissio 2019). Green Deal on myös olennainen osa EU:n toimia päästä YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin. Lisäksi EU on sitoutunut Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteisiin eli olemaan hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä.

Green Deal toteutetaan maataloussektorilla Pelloilta pöytään -strategian kautta. Strategian tarkoitus on luoda reilu, terveellinen ja ympäristöystävällinen ruoantuotantojärjestelmä (Euroopan komissio 2020a). Strategia sisältää konkreettisia tavoitteita, mutta Green Deal ja Pelloilta pöytään -strategia eivät ole jäsenmaita velvoittavaa lainsäädäntöä. Kemiallisten torjunta-aineiden suhteen strategian tavoitteena on vähentää vuoteen 2030 mennessä 50 % kemiallisten torjunta-aineiden käyttöä ja riskejä sekä vähentää haitallisimpien torjunta-aineiden käyttöä 50 % vuoteen 2030 mennessä (Euroopan komissio 2020a). Tavoitteena on myös vähentää ravinteiden huuhtoutumista maaperästä 50 % ja samalla pitää huoli, ettei maaperä köyhy. Toimien tarkoitus on johtaa siihen, että lannoitteiden käyttöä vähennetään 20 % vuoteen 2030 mennessä. Antibioottien myyntiä tuotantoeläimille vähennetään 50 % vuoteen 2030 mennessä. Luomuviljelyn määrää halutaan kasvattaa niin, että 25 % EU:n maanviljelykelpoisesta maasta on luomuviljeltyä vuoteen 2030 mennessä. Samat tavoitteet on kirjattu myös biodiversiteettistrategiaan.

Green Dealin ja Pelloilta pöytään -strategian tarkoitus on ohjata uuden CAPin sisältöä. Green Dealin yksi tavoite on, että 40 % CAPin rahoituksesta käytetään ilmastonmuutoksen torjumiseen. Tämä tavoite oli tosin jo kirjattu komission 2018 julkaisemaan lainsäädäntöehdotukseen CAP-uudistuksesta. Tavoite toteutuu vain, jos se sisällytetään kansallisiin strategiasuunnitelmiin. Siksi komissiolla on tärkeä rooli suunnitelmien arvioinnissa ja hyväksymisessä, jotta ilmasto- ja ympäristötavoitteet toteutuvat. Muuten vastuu tavoitteen toteutumisesta jää jäsenmaille.

Komissio lupaa Green Dealissa varmistavansa kansallisten strategiasuunnitelmien ilmasto- ja ympäristökunnianhimoisuuden. Tähän mennessä esitetyillä toimilla, jotka komission vuoden 2018 CAP-ehdotukseen on kirjattu, kunnianhimoisten ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa epärealistiselta. Epäselväksi jää, millä konkreettisilla toimilla komissio aikoo tavoitteen saavuttaa, ja kuinka komissio ylipäänsä arvioi strategiasuunnitelmia. Ilmasto- ja ympäristökunnianhimon toteutuminen näyttää siten vielä epävarmalta, koska strategiasuunnitelmien sisältöön ja arviointiin liittyy paljon epävarmuuksia. Komissio on itse todennut työpaperissaan, että on tarvetta lisäohjeille strategiasuunnitelmista ja tarvetta vuoropuhelulle komission ja jäsenmaiden välille, jotta voidaan varmistaa, että CAP on Green Dealin ja Pelloilta pöytään -strategian mukainen (European Commission 2020).

On myös vielä epäselvää, kuinka Pelloilta pöytään -strategia ja CAP-uudistus käytännössä sovitetaan yhteen. CAP-uudistuksen valmistelu on jo pitkällä ja jää nähtäväksi, miten Green Deal ja toukokuussa 2020 julkaistu Pelloilta pöytään -strategian tavoitteet sisällytetään tulevaan CAP-uudistukseen. Erityisesti kansallisten strategiasuunnitelmien pitäisi edistää Pelloilta pöytään -strategian ja Green Dealin tavoitteita. Odotukset strategiasuunnitelmille ovat ilmasto- ja ympäristötoimilta suuret, mutta komissio ei ole julkaissut yksityiskohtia, miten strategiasuunnitelmia aiotaan arvioida.

### 3.6. Keskustelu kauden 2021–2027 CAP-uudistuksesta

Komission ehdottama CAP-uudistus on herättänyt laajaa keskustelua. Erityisesti keskustelua ovat herättäneet ilmasto- ja ympäristötavoitteet, uusi toimeenpanomalli eli strategiasuunnitelmat, CAPin yksinkertaistaminen ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus.



Kuten jokaisen rahoituskauden kohdalla, keskustelua on herättänyt maataloussektorin saama osuus EU:n budjetista. Kilpailu EU-rahoituksesta eri poliittikalohkojen välillä on kasvanut. Tämän myötä CAP-rahoituksen määrää on ollut painetta vähentää, koska rahoituksen tarvetta olisi moneen muuhunkin kohteeseen. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta ja pakolaisuus ovat ongelmia, jotka halutaan EU:ssa ratkaista (Niemi 2020). Rahaa tarvitaan aiempaa enemmän myös rajavalvontaan ja yhteisiin puolustusmenoihin. Kovan kilpailun vuoksi eri sektorien rahoituksen välillä neuvottelut monivuotisesta rahoituskehuksesta (MFF) ja maatalouspolitiikan uudistuksesta venyivät. Päätös MFF:n sisällöstä saatiin pitkien neuvottelujen jälkeen aikaiseksi heinäkuussa 2020.

CAP-uudistuksen neuvottelut ovat kestäneet pitkään myös monista muista syistä. CAP-uudistuksen valmistelua hidastivat EU:n parlamenttivaalit toukokuussa 2019 sekä komission vaihtuminen saman vuoden syksyllä. Iso-Britannian ero EU:sta ja eroneuvotteluiden pitkittyminen viivytti omalta osaltaan MFF- ja CAP-neuvotteluja. Viimeisin käänne CAPin rahoituksessa on ollut COVID-19-pandemia ja sen vaikutukset talouteen. Pandemian seurauksena komissio esitteli 27.5.2020 ehdotuksen, jossa jäsenmaille jaetaan elvytysrahaa ja -lainaa tietyin ehdoin. Monivuotisista rahoituskehystä muokattiin vastamaan pandemian aiheuttamia uusia rahoitustarpeita. Elvytys kohdistuu myös maatalouteen.

COVID-19-pandemian myötä maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoitus väheni vähemmän kuin mitä alun perin pelättiin. Osaltaan tähän vaikutti se, että COVID-19 pandemian vuoksi ruokaturva- ja omavaraisuus korostuivat keskusteluissa. Lisäksi pandemian vuoksi on tarvetta elvytykselle ja elvytyksessä haluttiin korostaa kestäväää kehitystä. Elvytyksen koettiin olevan tarpeellista etenkin maataloussektorille, jonka vuoksi erityisesti pilariin II päätettiin ohjata enemmän rahoitusta kuin aiemmissa budjettiehdotuksissa. Neuvottelujen aikana erityisesti pilarin II rahoitus ehtikin heijata puolelta toiselle eri ehdotuksissa.

Yksi uudistuksen suurimmista muutoksista on CAPin uusi toimeenpanomalli. Jäsenmaat ovat ottaneet melko tyytyväisinä vastaan uuden mallin. Jäsenmaat ovat pitkään toivoneet, että jäsenmaakohtaiset erityisolosuhteet voitaisiin ottaa paremmin huomioon CAPissa. Jäsenmaat eivät kuitenkaan ole olleet kovinkaan tyytyväisiä, että komissio on asettanut useita rajoituksia kansallisiin strategiasuunnitelmiin. Toisaalta kritiikkiä on herättänyt myös se, että kansallisten strategiasuunnitelmien pelätään heikentävän maatalouspolitiikan yhtenäisyyttä.

Komissio tavoittelee uudistuksessa CAPin suurempaa tuloksellisuutta, jossa kansallisilla strategiasuunnitelmilla on merkittävä rooli. Strategiasuunnitelmien tuloksellisuuden mittaamiseen liittyy kuitenkin useita ongelmia, joita ovat nostaneet esille useat think tankit, tutkijat ja tilintarkastustuomioistuin. Jäsenmaiden ei tällä hetkellä tarvitse ilmoittaa komissiolle, mikä on lähtötaso, josta tavoitteissa onnistumista mitataan. Jäsenmailta vaaditaan vain tieto siitä, mikä on jäsenmaan tavoite. Tuloksellisuutta mitataan indikaattoreihin liittyy myös puutteita. Indikaattorien pitäisi olla tarkkoja, mitattavia, realistisia ja aikaan sidottuja, mitä kaikki indikaattorit eivät tällä hetkellä ole.

Alusta asti keskustelua on herättänyt myös CAPin aiempaa korkeampi ilmasto- ja ympäristökunnianhimo. Komission ehdotus CAP-uudistuksesta sisältää kunnianhimoisia ilmasto- ja ympäristötavoitteita. Keskustelua ilmasto- ja ympäristökunnianhimoista on vain kiihdyttänyt komission julkaisema Green Deal sekä Pellolta pöytä -strategia ja biodiversiteettistrategia, sillä CAPilla on merkittävä rooli niiden toteuttamisessa (Euroopan komissio 2019). Ilmasto- ja ympäristötavoitteiden sekä maatalouden kilpailukyvyyn ja maatalojen tulojen säilyttäminen ovat kuitenkin varsin haasteellinen kokonaisuus yhdistää.

Tulevan CAP-uudistuksen ilmasto- ja ympäristötavoitteet ja niiden toteutus ovat saaneet kritiikkiä monelta taholta (Niemi 2019). Keskustelu on jakautunut pääpiirteittäin kahteen ryhmään. Ympäristöjärjestöjen, tilintarkastustuomioistuimen ja monien tutkijoiden mukaan ilmasto- ja ympäristötoimet eivät ole riittävän vaikuttavia. Esimerkiksi ympäristöjärjestöt ovat moittineet uudistusta kunnian-

himottomaksi ja tehottomaksi ja vaatineet muutoksia CAPIin (EEB, Bird Life International, Greenpeace ja WWF 2018). Tuottajajärjestöt, monet viljelijät, AGRI-valiokunnan mepit ja monet jäsenmaat ovat puolestaan sitä mieltä, että uudistus heikentää viljelijöiden toimeentuloa ja siten viljelijöiden asemaa. Copa-Cogeca (2018) ja European Council of Young Farmers *CEJA* (2020) eivät siten hyväksy merkittäviä lisävaatimuksia kuten ehdollisuusvaatimuksia yhdistettynä tukileikkauksiin (Copa-Cogeca 2018). Pelolta pöytään -strategian odotetaan ottavan paremmin huomioon kestävän kehityksen kaikki kolme ulottuvuutta (Copa-Cogeca 2020).

Maatalouspolitiikan yksinkertaistamista on tavoiteltu aiemmissa CAP-uudistuksissa, ja sitä tavoitellaan myös kauden 2021–2027 uudistuksessa. Maatalouspolitiikan yksinkertaistaminen ei ole silti täysin onnistunut suunnitellussa uudistuksessa ja sitä ovat arvostelleet muun muassa mepit, tutkijat, ja tuottajajärjestöt. Yksinkertaistamista on tapahtunut joillakin CAPin osa-alueilla, mutta koska joillakin muilla alueilla on vastaavasti käymässä päinvastoin, lopputulos on se, ettei CAPista ole tulossa nykyistä yksinkertaisempi (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2019a ja 2019b). Vaikka viherryttämisestä on luovuttu, ilmasto- ja ympäristötoimia säädetään kolmella erillisellä instrumentilla, mitä tilintarkastustuomioistuin pitää monimutkaisena. CAPIa voidaan kuitenkin siitä huolimatta pitää aiempaa johdonmukaisempuna kokonaisuutena (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2019b).

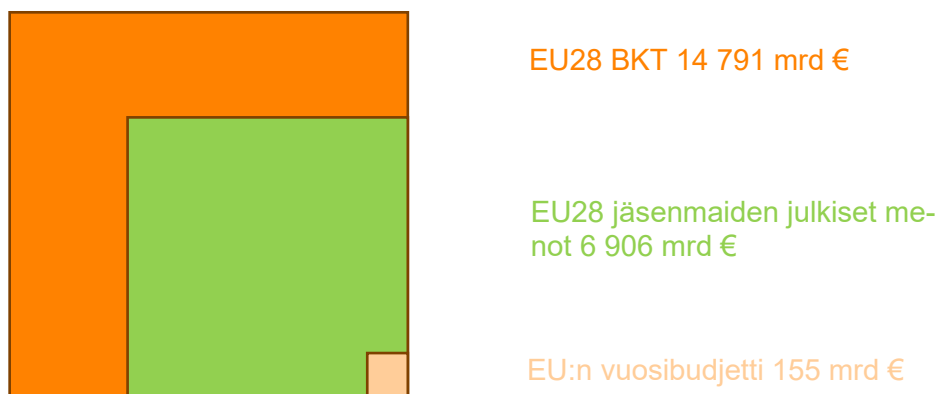
## 4. Maatalouspolitiikan rahoitus vuosina 2021–2027

EU:n yhteisen budjetin tarkoituksena on kerätä resursseja yhteisten asioiden hoitamiseen. Keräämällä varoja yhteen jäsenmaat voivat saavuttaa enemmän kuin mihin ne yksin pystyisivät. EU:n budjetti, kansalliset budjetit ja lainsäädäntö yhdessä tukevat tavoitteita ja auttavat vastaamaan yhteisesti tunnistettuihin haasteisiin.

Maatalous oli EU:n ensimmäinen yhteisesti rahoitettu politiikan lohko. Yhteisen maatalouspolitiikan käytännön toteutus sai alkunsa 1960-luvun alussa. Tämän jälkeen EU:n budjetti on muuttunut rinnakkain unionin uusien yhteisten politiikkalohkojen rakentumisen kanssa. Vuosina 1980-1990 jäsenvaltiot havaitsivat, että on erityinen tarve tukea uutta yhtenäistä markkina-aluetta. Tämän seurauksena rakennerahaston käytettävissä olevia resursseja kasvatettiin. Samaan aikaan EU lisäsi rooliaan monilla muillakin alueilla, kuten liikenteessä, terveydessä, koulutuksessa, kulttuurissa, kuluttajan suojelussa, ympäristössä, tutkimuksessa ja ulkopolitiikassa.

2000-luvun alusta lähtien EU:n budjettia on muovannut 13 uutta Keski- ja Itä-Euroopan jäsenmaata, joiden sosioekonominen tilanne on hyvin vaihteleva. Samalla EU:n kansainvälinen rooli on vahvistunut erityisesti ilmastonmuutoksen hillintää vastaa käytävässä taistelussa ja kehitysapukysymyksissä.

Kaikesta huolimatta EU:n budjetti on vain pieni osa julkisesta rahasta, joka EU:ssa kokonaisuudessaan käytetään. EU:n budjetin osuus kaikesta käytetystä julkisesta rahasta on pienentynyt. Samalla EU:n budjetin rakenne on muuttunut. Maatalous ja koheesiopolitiikan suhteelliset osuudet budjetista ovat pienentyneet budjetin keskittyessä enenevässä määrin muun muassa tutkimukseen, Euroopan laajuisiin verkostoihin ja turvallisuuteen. Tulevaisuudessa EU kohtaa yhä moninaisempia haasteita, jonka seurauksena paine EU:n ja kansallisten budjettien kasvattamiseen nousee.

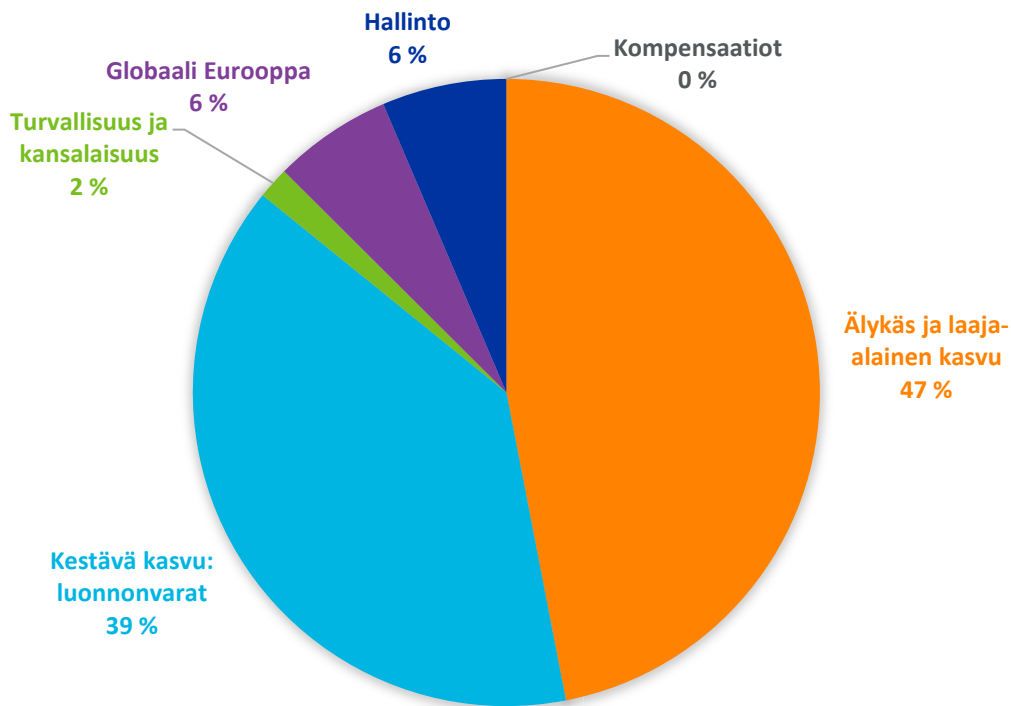


**Kuva 2.** EU:n budjetti verrattuna EU:n bruttokansantuotteeseen ja julkisiin menoihin vuonna 2016 (Euroopan komissio 2017b).

EU:n budjetti on rahoitettu jäsenmailta kerättävillä maksuilla sekä EU:n ulkorajoilta kerättävillä tullimaksuilla. Noin 80 % EU:n budjetista rahoitetaan EU:n jäsenvaltioilta kerättävillä maksuilla. Maksujen perusteena on kunkin jäsenvaltion bruttokansantulo (BKT) ja arvonlisävero. BKT-perusteista maksua pidetään yleisesti oikeudenmukaisena, sillä se on verrattavissa kunkin jäsenvaltion maksukykyyn. Tästä huolimatta osa jäsenmaista on kokenut, että ne maksavat EU:lle enemmän kuin saavat. Tämän seurauksena on otettu käyttöön useita korjauksia ja takaisinmaksujärjestelmiä. Näin EU:n nykyisestä rahoitusjärjestelmästä on tullut monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

EU:n kokonaisbudjetin suuruus monivuotisen rahoituskauden 2014–2020 aikana oli hieman alle 1000 miljardia euroa. Vuosibudjetti on siten noin 140 miljardia. Budjetti jakautuu kuuteen kategoriaan:

älykäs ja laaja-alainen kasvu (smart and inclusive growth), kestävä kasvu: luonnonvarat (sustainable growth: natural resources), turvallisuus ja kansalaisuus (security and citizenship), globaali Eurooppa (global Europe), hallinto (administration) ja kompensatiot (compensations).

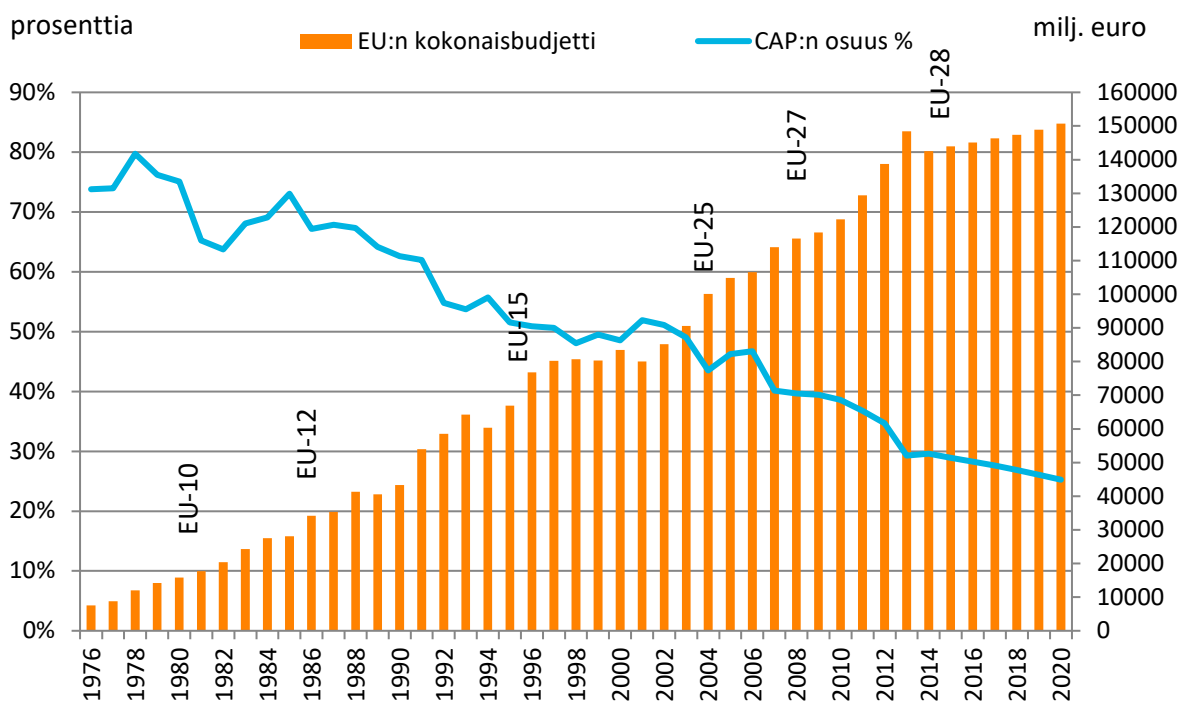


Kuva 3. EU:n kokonaisbudjetin jakautuminen 2014-2020 (Euroopan komissio 2013).

Hieman alle puolet (47%) kokonaisbudjetista on kohdennettu älykkään ja laaja-alaisen kasvun edistämiseen. Kaksi kolmannesta tästä rahoituksesta käytetään koheesiorahoitukseen ja yksi kolmannes kilpailukyvyyn edistämiseen ja työpaikkojen luomiseen.

Maatalousbudjetti on kokonaan yhteisesti rahoitettu politiikan lohko. Sen osuus EU:n kokonaisbudjetista on 39 % rahoituskaudella 2014-2020. Maatalousbudjetti koostuu suorista tuista ja markkinatoimenpiteistä sekä maaseudun kehittämisen rahoituksesta. Suorien tukien osuus CAPin kokonaisbudjetista on 73,5 % ja maaseudun kehittämisen osuus 26,5 %. Suorien tukien ja maaseudun kehittämissuorien välinen suhde vaihtelee jäsenmaiden välillä. Suomessa suorien tukien osuus yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisbudjetista on 60 % ja maaseudun kehittämisen osuus 40 %.

Maatalouden rahoituksella on merkittävä poliittinen rooli rahoituskehiksestä neuvoteltaessa. Maataloustuet muodostavat suuren osan isojen jäsenmaiden, kuten Saksan ja Ranskan EU:sta saamista maksuista. Samat jäsenmaat ovat myös suuria maatalousmaita. Muutokset maatalousbudjetissa ja sen rakenteessa muuttavat myös jäsenmaiden saamia maksuja ilman, että maksuosuudet EU:n budjettiin laskisivat. Myös Suomi saa merkittävän osan, yli 60 %, EU:lta saatavista tuloista maatalouden kautta.



Kuva 4. EU:n kokonaisbudjetin ja maatalousbudjetin kehitys (Euroopan komissio 2020b).

#### 4.1. EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 ja Next Generation EU-väline

EU:n monivuotinen rahoituskehys neuvotellaan seitsemän vuoden mittaiselle rahoituskaudelle. Seuraava rahoituskausi ajoittuu vuosille 2021–2027. Euroopan komissio julkaisi ensimmäisen budjettiehdotuksensa tulevaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi toukokuussa 2018 (Euroopan komissio 2018).

EU:n budjettineuvottelut osoittautuivat kuitenkin haastaviksi eivätkä neuvottelut tuottaneet tulosta. Jäsenvaltiot olivat erimielisiä mm. budjetin suuruudesta, kohdentamisesta ja rahoittamisesta. Haastavia neuvotteluja tuli vielä lisäksi sotkemaan keväällä 2020 koko maailmaa ravistellut covid19-viruksen aiheuttaman pandemia, joka antoi oman lisämausteensa vuosien 2021–2027 budjettineuvotteluille. Pandemialla on suuret vaikutukset EU:n ja koko maailman talouteen.

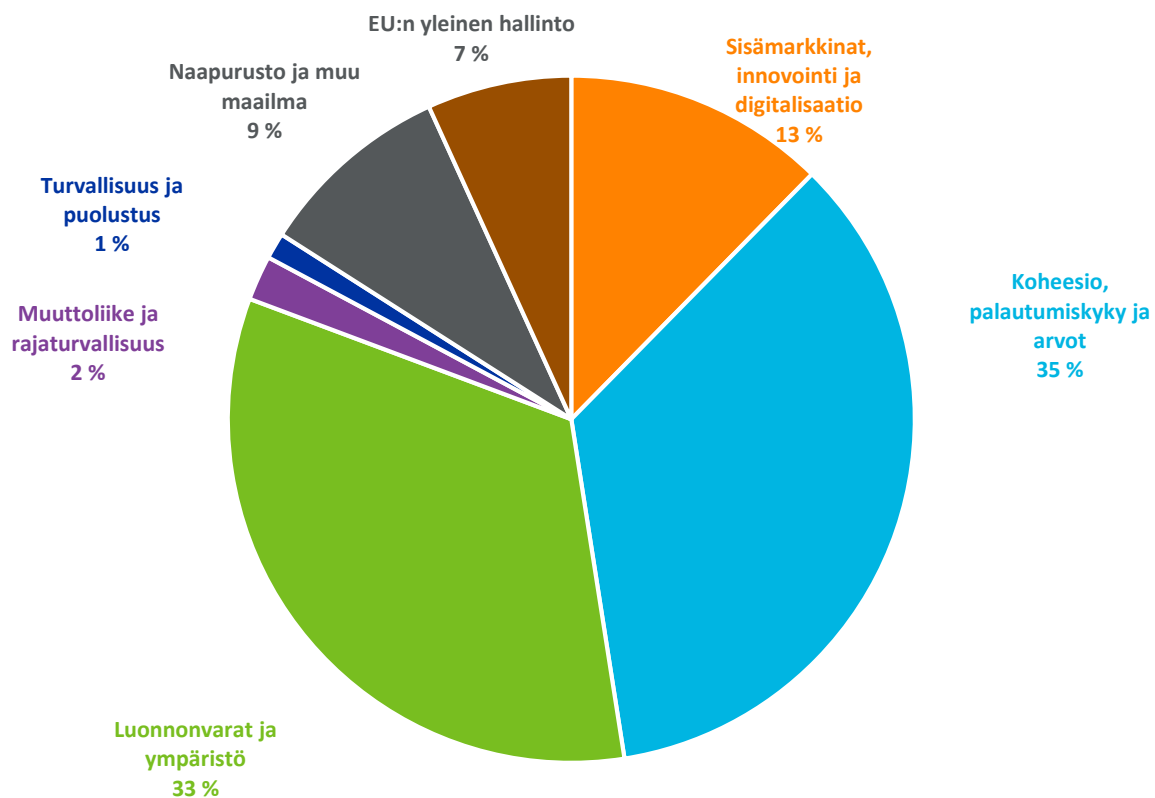
Euroopan komissio antoi ensimmäisen uuden budjettiehdotuksensa toukokuussa 2020. Uusi esitys piti sisällään muutoksia varsinaisessa monivuotisessa rahoituskehyksessä sekä uuden niin kutsutun Next Generation EU-välineen, jonka tavoitteena on tukea EU:n koronakriisin jälkeistä elpymistä. Komission uusi budjettiesitys oli suuruudeltaan 1 850 miljardia euroa, josta luonnonvarojen osuus on 402 miljardia euroa. Esitetty Next Generation EU-elvytysrahaston suuruus on 750 miljardia euroa, josta maatalouden osuus on 15 miljardia.

Komission toukokuussa 2020 julkaisemassa koronakriisin värittämissä budjettiesityksessä maatalouden osuus EU:n rahoituskauden koko budjetista kehyskaudella 2021–2027 oli 22 prosenttia (Euroopan komissio 2020b, Euroopan komissio 2020c). Esityksessä EU:n kokonaisrahoitus kasvoi edelliseen esitykseen verrattuna, mutta maatalouden suhteellinen osuus kokonaisbudjetissa laski.

Euroopan ministerineuvosto kokoontui heinäkuussa 2020 neuvottelemaan EU:n rahoituskehyksestä vuosille 2021–2027 komission toukokuun esityksen pohjalta. Tiedettiin jo ennalta, että neuvotteluista on tulossa hyvin haastavat. Neuvotteluita käytiin 17–21.7.2020 ja lopulta saavutettiin sopimus,

joka piti sisällään monivuotisen rahoituskehityksen ja Next Generation EU-välineen (Eurooppa-neuvosto 2020a).

EU:n monivuotisen rahoituskehityksen suuruus vuosina 2021–2027 on 1 074 miljardia euroa (2018 hinnoin), josta luonnonvarojen osuus on 356 miljardia euroa. Tulevan budjetin suuruus on siis hieman edellistä rahoituskautta suurempi, mutta selkeästi pienempi kuin komission ensimmäinen esitys. Maatalouden suhteellinen osuus EU:n kokonaisbudjetista on tulevalla kaudella 33 prosenttia. Saavutetussa sopimuksessa Next Generation EU-välineen suuruus säilyy 750 miljardissa eurossa, mutta maatalouden osuus siitä laski 7,5 miljardiin euroon.



**Kuva 5.** Euroopan komission esityksen mukaisen monivuotisen rahoituskehityksen jakautuminen eri politiikkalohekoille vuosina 2021-2027 (Euroopan komissio 2020b).

Next Generation EU-välineen rahoitus on merkittävä. Sen tavoitteena on tukea EU:n jäsenmaita Covid-19-kriisistä toipumisessa, tukea talouden ja yksityisten investointien käynnistämistä sekä varautua mahdollisiin uusiin kriiseihin nyt kertyneillä opeilla. Merkittävin osa välineen rahoituksesta kohdistuu kriisistä toipumisen tukemiseen. Tätä tavoitetta tukee myös rahoitusvälineen kautta kanavoitava maaseudun kehittämisohjelmia vahvistava rahoitus.

Ensimmäisessä komission vuonna 2018 julkaisemassa monivuotisessa rahoituskehitysehdotuksessa EU:n maatalousbudjetti laski selvästi ja muutokset kohdistuivat sekä maatalouden suoriin tukiin että maaseudun kehittämisohjelmien rahoitukseen. Toukokuun 2020 rahoituskehitysehdotuksessa maatalousbudjetin leikkaukset kohdistuivat käytännössä suoraan II pilarin maaseudun kehittämisvaroihin. Heinäkuussa 2020 saavutetussa rahoituskehityssopimuksessa maaseudun kehittämisohjelmiin kohdennettiin merkittävästi enemmän varoja, jonka seurauksena maatalouden rahoituksen leikkaukset välitettiin. Samalla maatalouden kokonaisrahoitus kasvaa edelliseen rahoitukseen verrattuna.

Rahoituskehysneuvotteluja käytäessä EU on kohdannut monia haasteita, kuten Brexit ja Covid-19-pandemia. Brexitin seurauksena EU:n kokonaistulot pienenevät ja samalla menoerät kasvavat, kun EU kohtaa uusia yhteiskunnallisia haasteita. Menojen kasvaessa EU:n on mietittävä myös riittävän tulotason turvaamista. Rahoituskaudella 2021–2027 EU:n budjettia rahoitetaan tuttuun tapaan jäsenmailta kerättävillä jäsenmaksuilla, joiden perusteena on bruttokansantulo ja arvonlisävero.

Monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 aikana on uusia rahoituslähteitä löydettävä Next Generation EU-välineen rahoittamiseen varsinaisen budjetin lisäksi. Heti tammikuussa 2021 otetaan käyttöön muovivero. Tämän lisäksi on suunnitelmassa ottaa käyttöön muita veroluonteisia maksuja kuten erilaisia päästöveroja ja veroa, joka koskee finanssijärjestelmää. Next Generation EU-välinettä rahoitetaan myös lainarahalla.

**Taulukko 1.** EU:n CAP- rahoitus (EU-27, miljoona euroa) (Matthews 2020, Euroopan komissio 2011, Euroopan komissio 2018, Eurooppa-neuvosto 2020, Euroopan komissio 2020d).

<i>nimellisin hinnoin</i>	<b>Nykykausi 2014-2020 (milj. €)</b>	<b>KOM 2018 esitys (milj. €)</b>	<b>MFF-ratkaisu 21.7.2020* (milj. €)</b>	<b>MFF-ratkaisu vrt. nykykausi (milj. €)</b>	<b>MFF-ratkaisu vrt. nykykausi (%)</b>
<b>I pilari</b>	280,351	286,195	291,091	+10,740	+3,8 %
<b>II pilari</b>	95,078	78,811	95,665	+0,587	+0,6 %
josta MFF	95,078	78,811	87,441	-7,637	-8,0 %
ja josta elpymisrahoitus	0	0	8,223	-	-
<b>CAP yhteensä</b>	375,429	365,005	386,646	+11,217	+3,0 %

## 4.2. Suomen maatalouden rahoitus rahoituskehyskaudella 2021–2027

Komission vuoden 2018 esityksen seurauksena Suomen osuus EU:n maatalousbudjetista olisi laskenut seitsemän prosenttia. Toukokuussa 2020 päivitetyn budjettiesityksen mukaan Suomen EU-rahoitteinen maatalousbudjetti olisi alentunut 3,5 prosenttia, eli merkittävästi vähemmän kuin alun perin oli arvioitu. Heinäkuussa 2020 saavutetun budjettisopimuksen mukaan Suomen maatalouden rahoitus kasvaa 2,5 %. Mikäli rahoituskausien välisessä vertailussa otetaan huomioon Next Generation EU-väline, Suomen maatalouden rahoitus kasvaa yhteensä 6 %.

**Taulukko 2.** Suomen EU:n CAP-rahoitus.

<i>Nimellisin hinnoin</i>	<b>Nykykausi 2014-2020 (milj. €)</b>	<b>KOM 2018 esitys (milj. €)</b>	<b>MFF-ratkaisu 21.7.2020* (milj.€)</b>	<b>MFF-ratkaisu vrt. nykykausi (milj. €)</b>	<b>MFF-ratkaisu vrt. nykykausi (%)</b>
<b>I pilari</b>	3 663	3 578	<b>3 635</b>	-28	-0,8 %
<b>II pilari</b>	2 380	2 044	<b>2 769</b>	+389	+16,3 %
josta MFF	2 380	2 044	<b>2 560</b>	+180	+7,6 %
ja elpymisrahoitus	0	0	<b>209**</b>	+209	-
<b>CAP yhteensä</b>	6 043	5 622	<b>6 404</b>	+361	+6,0 %

\* Komission syyskuussa 2020 julkaisemat tarkemmat rahoitusmäärät CAPn EU-asetuksiin

\*\* Rahoitusmäärä vuosille 2021-2022 kohdennettuna.

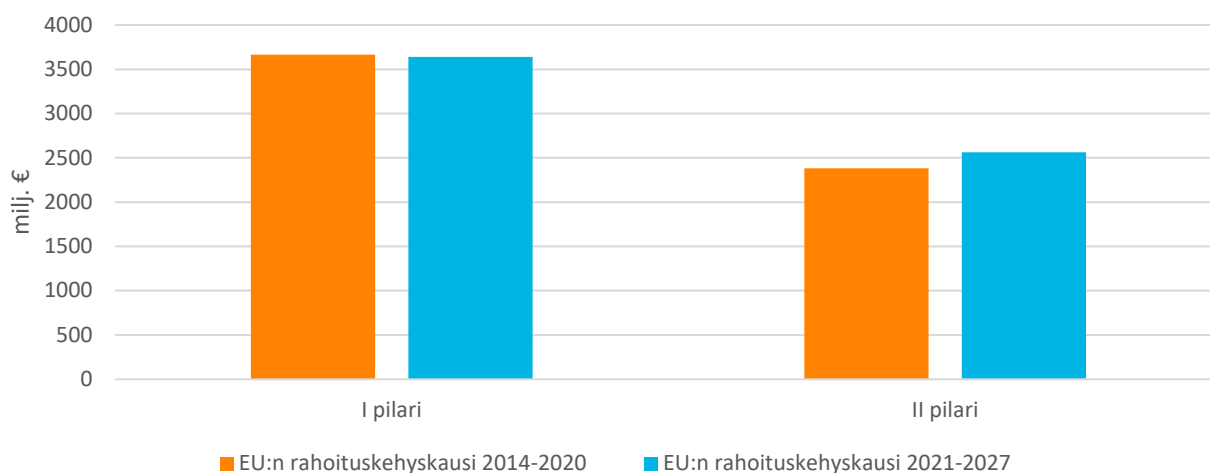
Rahoituksen muutokset kohdistuvat eri suuruisina pilareiden I ja II välillä. I pilarin tuet laskevat 0,8 %. Tämän seurauksena suorien tukien tasossa ei tulla näkemään suuria muutoksia. Sen sijaan II pilarin maaseudun kehittämisvarat nousevat rahoituskehityksen osalta 7,8 %. Mikäli ohjelmakausien välisessä vertailussa otetaan huomioon myös Suomelle kohdistunut osuus Next Generation EU -välineestä, maaseudun kehittämiseen kohdennetut varat kasvavat 16,5 %. Next Generation EU -väline ei vaikuta I pilarin kautta maksettavien suorien tukien suuruuteen, sillä elpymisrahaston varat ohjataan kokonaisuudessaan maksettavaksi II pilarin kautta.

Next Generation rahoituksen keskeisenä tavoitteena on tukea jäsenmaita kriisistä selviytymisessä sekä tukea maaseutualueita EU:n vihreän kehityksen ohjelman edellyttämässä rakenteen muutoksissa ja saavuttaa Pellolta pöytään -strategian kunnianhimoiset tavoitteet. Next Generation rahoitus on käytettävä vuosina 2022–2024, mutta sen tarkemmasta kohdentamisesta ei ole vielä tietoa. Todennäköisesti rahoitus on kuitenkin kohdennettava elvytyskohteisiin heti rahoituskauden alussa. Aikataulu uuden rahoitusvälineen käyttöönottoon on tiukka, mutta perusteltu. Jotta rahoitusvälineen käyttöä voidaan oikeuttaa COVID19-kriisistä toipumisella, rahat on saatava tarkoituksenmukaiseen käyttöön mahdollisimman nopeasti.

Maaseudun kehittämiseen on uudistuksen jälkeen luvassa aiempaa enemmän rahoitusta. Tästä rahoituksesta edellistä kautta suurempi osa eli 30 %:a pitää käyttää ilmasto- ja ympäristötoimiin. Suomessa on siis tulevalle kaudella aiempaa paremmat lähtökohdat rahoittaa pilarin II ilmasto- ja ympäristötoimia. Tämän rahoituksen turvin viljelijöiden pitäisi siis saada riittävästi tukea aiempaa kunnianhimoisempien ilmasto- ja ympäristötoimien toteuttamiseksi. Lisäksi Next Generation EU -välineen elvytysrahoituksella voidaan tukea viljelijöiden siirtymistä aiempaa kestävämpien viljelykäytäntöjen käyttöön.

Vihreän arkkitehtuurin reunaehdot ovat vielä sopimatta, joten varmasti ei vielä tiedetä, mitä vaatimuksia asetetaan ja mitä ovat tilakohtaiset vaikutukset. Koska Suomen kansallisen strategiasuunnitelman sisällöstä ei ole vielä tietoa, ei vielä tiedetä tarkasti millaisia ilmasto ja ympäristötoimia Suomessa aiotaan toteuttaa. Kaudella 2013–2020 viherryttäminen ei vaikuttanut monenkaan suomalaisen viljelijään, mutta uudet ehdollisuusvaatimukset kattavat yhä suuremman osan jäsenmaiden viljelijöistä. Tämä tarkoittaa mahdollisesti uusia vaatimuksia ilmasto- ja ympäristötoimien suhteen.

### Suomen EU:n CAP-budjetti

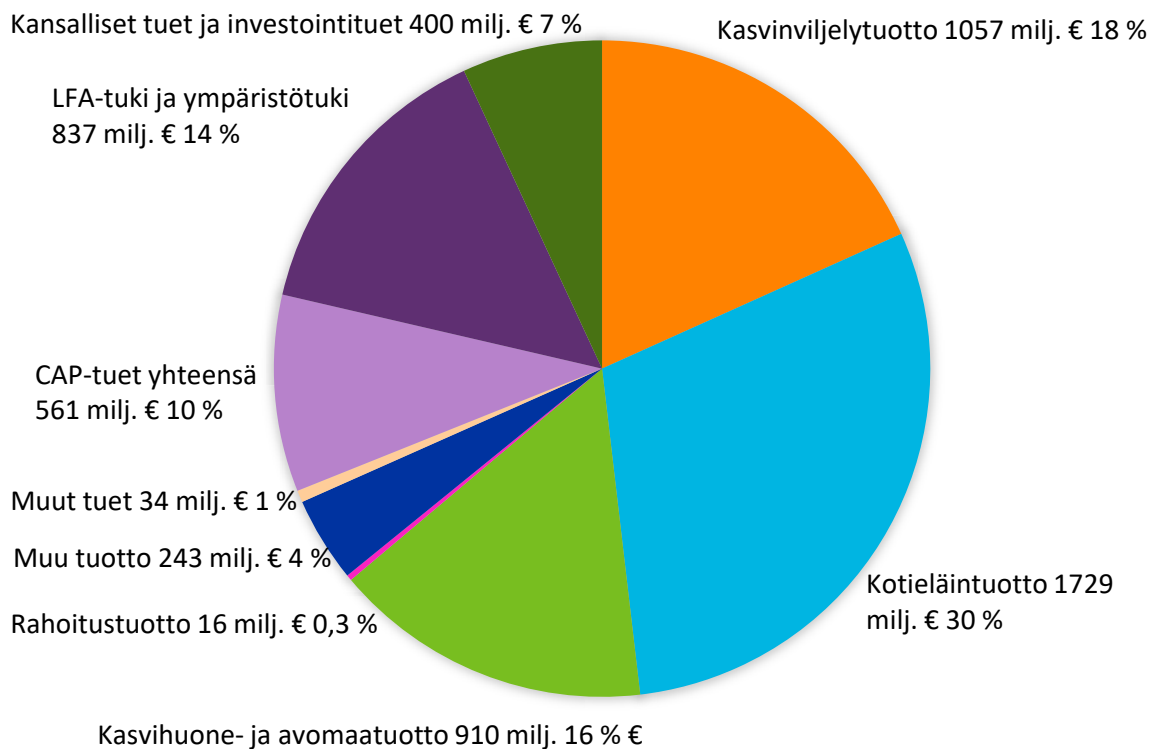


**Kuva 6.** Suomen CAP-budjetti EU:n monivuotisena rahoituskausina 2014-2020 ja 2021-2027 (milj. €) (Euroopan komissio 2020, financial framework 2021–2027)



### 4.3. Maatalouden tukipolitiikka Suomessa vuoteen 2020

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on Suomessa kansallisen maatalouspolitiikan perusta. Maataloustuet koostuvat suorista tuista, maatalouden kehittämisen tuista ja kansallisista tuista. Vuonna 2018 maataloustukien kokonaismäärä oli vajaa 2 miljardia euroa, joka kattoi 31 % maatalouden kokonaistuotosta Suomessa (kuva 7).



**Kuva 7.** Maatalouden kokonaistuoton rakenne Suomessa vuonna 2018 (milj. euroa) (Luke 2020).

Tukimuodot pysyvät jatkossa pitkälti samana ja niihin tulee vain pieniä muutoksia. Paljon keskustelua herättäneestä viherryttämistuesta luovutaan ja tilalle tulevat ekojärjestelmästä maksettavat viljelijöille vapaaehtoiset tuet. Suomen maatalouden tuet koostuvat vuoden 2021 jälkeen EU:n kokonaan rahoittamista pilarin I suorista tuista, osittain EU:n ja osittain kansallisesti rahoitetuista pilarin II maaseudun kehittämisen tuista sekä kansallisesti rahoitetuista kansallisista tuista.

#### 4.3.1. Tukien taso

Yhteensä viljelijätukia maksetaan arviolta 1 742 milj. euroa vuonna 2020 (taulukko 3). Viljelijätuki koostuu suorista tuista, luonnonhaittakorvauksesta, ympäristökorvauksesta sekä luomu- ja eläintenhyvinvointi korvauksesta (Latvala ym. 2020). Taulukoissa 3 ja 4 on eritelty tarkemmin tukien määrää. Maataloustuet ovat joko kansallisesti rahoitettuja, EU:n kokonaan rahoittamia tai EU:n osarahoittamia. EU:n maksama osuus maataloustuista oli 767 miljoonaa euroa eli 44 % kaikista viljelijätuista vuonna 2019.

**Taulukko 3.** Suomen maatalouden viljelijätuki 2015-2020, milj. euroa (tuotantovuoteen kohdistuvat tuet)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>CAP-tuki</b>	527	527	534	525	525	525
<b>Luonnonhaittakorvaus (LHK)</b>	552	547	573	519	544	544
<b>Ympäristötuki/-korvaus</b>	255	236	241	239	238	238
<b>Luomukorvaus</b>	45	50	50	53	56	56
<b>Eläinten hyvinvointikorvaus</b>	13	79	55	57	60	60
<b>Kansallinen tuki</b>	332	322	326	323	319	319
<b>Yhteensä</b>	<b>1724</b>	<b>1761</b>	<b>1779</b>	<b>1716</b>	<b>1742</b>	<b>1742</b>
<b>EU:n maksama osuus</b>	755	777	782	767	767	
<b>Suomen osuus</b>	969	984	997	966	975	

\*Arvio

#### 4.3.2. Maatalouden suorat tuet

Vuonna 2020 Suomen saamat EU:n rahoittamat suorat tuet koostuvat perustuesta, viherryttämistuesta, nuoren viljelijän tuesta ja tuotantosidonnaisesta tuesta. Suomessa ei makseta jäsenmaille vapaaehtoista pienten viljelijöiden tukea. Maksettaviin suoriin tukiin ei ole odotettavissa suuria muutoksia CAP-uudistuksen seurauksena, koska CAPin kahden pilarin rakenteeseen ei ole uudistuksessa koskettu. Pilarin I tuet ovat kokonaan EU:n rahoittamia. CAP-tulotukia maksetaan Suomessa 525 miljoonaa euroa. Perustuen osuus siitä on 254 miljoonaa euroa vuonna 2020 (taulukko 4).

**Taulukko 4.** EU-tulotuki ja EU-markkinatuet vuonna 2020 käyttökohteittain (euroa) (Valtion talousarvioesitys 2020)

<b>EU-tulotuki yhteensä</b>	<b>525 000 000</b>
Perustuki	254 000 000
Viherryttämistuki	157 500 000
Nuoren viljelijän tuki	10 500 000
Tuotantosidonnainen tuki	103 000 000
EU-markkinatuet (sisämarkkinatuet)	1 200 000

Pilarin I suurimmat muutokset liittyvät ympäristövaatimusten muutoksiin eli vihreän arkkitehtuurin ehdollisuusvaatimukseen. Viherryttämisestä luovutaan uudistuksen yhteydessä ja käyttöön otetaan ekojärjestelmät. Vuonna 2020 viherryttämistukea maksetaan arvion mukaan Suomessa 157,5 miljoonaa euroa (taulukko 4). Uusista ekojärjestelmistä on tarkoitus palkita viljelijöitä, jotka toteuttavat ylimääräisiä maataloustoimia ympäristön ja ilmaston hyväksi, mutta niiden sisällöstä ja ehdoista ei ole vielä yksityiskohtaista tietoa saatavilla.

Uudistuksen myötä suorien tukien ehdot muuttuvat, kun ehdollisuusvaatimukset otetaan käyttöön. Suomi voi vaikuttaa ehdollisuusvaatimusten sisältöön strategiasuunnitelmassaan. Mikäli ehdollisuusvaatimukset eivät täyty, viljelijä joutuu maksamaan sanktion. Ehdollisuusvaatimukset vaikuttanevat jatkossa yhä suurempaan osaan suomalaisista viljelijöistä, kun viherryttämisen toimenpiteet eivät muuttaneet kovin suuresti suomalaisten maanviljelijöiden toimintatapoja.

**Taulukko 5.** EU:n rahoittamat ja osarahoitteiset tuet Suomessa vuosina 2012-2020, milj. euroa.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ***
<b>CAP –tulotuki</b>	<b>539</b>	<b>539</b>	<b>524</b>	<b>527</b>	<b>527</b>	<b>534</b>	<b>525</b>	<b>525</b>	<b>525</b>
<b>Luonnonhaittakorvaus</b>	<b>422</b>	<b>412</b>	<b>423</b>	<b>552</b>	<b>547</b>	<b>573</b>	<b>536</b>	<b>543</b>	<b>543</b>
<i>EU:n osuus</i>	118	115	118	97	97	103	95	95	
<i>Kansallinen osuus</i>	304	297	305	455	450	470	441	449	
<b>Ympäristökorvaus**</b>	<b>363</b>	<b>379</b>	<b>369</b>	<b>255</b>	<b>236</b>	<b>241</b>	<b>239</b>	<b>238</b>	<b>238</b>
<i>EU:n osuus</i>	107	112	107	107	99	101	101	100	
<i>Kansallinen osuus</i>	265	267	262	148	137	140	138	138	
<b>Luomukorvaus</b>				<b>45</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>56</b>
<i>EU:n osuus</i>				19	21	21	22	22	
<i>Kansallinen osuus</i>				26	29	29	31	34	
<b>Eläinten hyvinvointikorvaus</b>				<b>13</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
<i>EU:n osuus</i>				5	33	23	24	25	
<i>Kansallinen osuus</i>				8	46	32	33	35	
<b>Yhteensä*</b>	<b>1324</b>	<b>1330</b>	<b>1316</b>	<b>1431</b>	<b>1439</b>	<b>1453</b>	<b>1410</b>	<b>1422</b>	<b>1422</b>
<b>EU:n osuus yhteensä</b>	764	766	749	755	777	782	767	767	
<b>Kansallinen osuus yhteensä</b>	560	564	567	637	662	671	643	656	

\*EU:n rahoituskauden vaihtumisen vuoksi vuosien 2012-2014 ja 2015-2019 lukujen vertailu on tehtävä varoen.

\*\*Ympäristökorvaukseen on vuosina 2012–2014 sisällytetty myös luomuun ja eläinten hyvinvointiin liittyvät tuet.

\*\*\*Arvio

Tuotantosidonnaisten tukien maksaminen ei ole pakollista jäsenmaille, mutta Suomessa on pitkään maksettu tuotantosidottuja tukia. Mahdollisuus tuotantosidonnaisten tukien maksamiselle on ollut Suomelle tärkeää EU:n maatalouspolitiikassa. Suomi neuvotteli erityisluvan jatkaa tuotantoon sidottuja, kun tuotantoon sidotuista tuista pyrittiin luopumaan vuosien 2003 ja 2008 uudistuksissa. Nykyisessä uudistuksessa mahdollisuus maksaa tuotantoon sidottuja tukia säilyy (Arovuori 2020, Niemi 2020). Jäsenmaat voivat käyttää jatkossa tuotantosidonnaisiin tukiin voi käyttää enintään 12 % suorista tuista (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2019b) (Latvala ym. 2020). Tuotantosidonnaisten tukien käytössä on kuitenkin joustoa. Suomi käyttää tällä hetkellä 19,6 % suorista tuista tuotantoon sidottuihin tukiin ja sama mahdollisuus jatkuu tulevalla kaudella. Tuotantoon sidottuja tukia ovat Suomessa lypsy-, nauta-, uuhi-, kuttu-, teuraskaritsa- ja kili- sekä peltokasvipalkkio. Tuotantosidonnaisista tuista hyötyvät erityisesti naudanlihantuottajat koko maassa ja lypsylehmäpalkkion saajat Etelä-Suomessa.

Lisäksi kokonaan EU:n rahoittama tuki on nuorten viljelijöiden tuki, jota myönnetään viiden vuoden ajan tilanhoidon aloittamisesta alle 40-vuotiaille viljelijöille. Tuen tarkoitus on rohkaista uusia viljelijöitä alalle. Nuorten viljelijöiden tukeminen on yksi uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista, joten nuorten viljelijöiden tuki halutaan säilyttää.

#### 4.3.3. Maaseudun kehittämisen tuet

Maaseudun kehittämisen tukien tarkoitus on pitää maaseutu asuttuna ja elinvoimaisena. Tuilla halutaan edistää monipuolista yrittäjyyttä maaseudulla sekä ympäristön hyvää tilaa. Suomi saa suhteessa muihin EU-maihin enemmän tukia pilarista II. Siksi komission alun perin kaavailemat leikkaukset pilarin II tukiin olisivat vaikuttaneet merkittävästi siihen, kuinka paljon Suomi saa maatalouden tukia. Next

Generation EU -välineen vuoksi, Suomi saa tulevalla rahoituskaudella enemmän maaseudunkehittämisen tukia kuin nykyisellä kaudella (Lehtosalo ja Yrjölä 2020).

CAP-uudistuksen myötä maaseudun kehittämisen tukiin ei tule suuria muutoksia. Kuten tähänkin asti pilarin II toimenpiteet määritellään kansallisesti myös jatkossa. Suomessa pilarin II tuet koostuvat pääasiassa luonnonhaittakorvauksesta ja ympäristökorvauksesta. Pilarin II tuet ovat osittain EU:n rahoittamia ja osittain kansallisesti rahoitettuja. Luonnonhaittakorvauksesta EU maksaa vajaan 20 % prosenttia ja ympäristökorvauksesta yli 40 % ja muuten tuet ovat kansallisesti rahoitettuja vuonna 2020 (Latvala ym. 2020). Taulukossa 5 havainnollistetaan, mikä osuus maaseudun kehittämistuista on kansallisesti rahoitettua ja mikä on EU:n rahoittamaa.

Luonnonhaittakorvauksen tarkoitus on pitää maaseutu asuttuna myös niillä aluilla, joissa on haastavat luonnonolosuhteet. Tukea maksetaan kaikkialla Suomessa pohjoisen sijainnin aiheuttamien haastavien luonnonolosuhteiden vuoksi. Pohjois-Suomessa maanviljelijät saavat enemmän luonnonhaittakorvauksia kuin Etelä-Suomessa. Luonnonhaittakorvauksen lisäksi koko Suomessa on maksettu vuodesta 2005 asti luonnonhaittakorvauksen lisäosaa. Vuodesta 2015 lähtien luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa on maksettu osana EU:n luonnonhaittakorvausta. Luonnonhaittakorvauksen kansallisen lisäosan suuruus on 326 000 000 euroa vuonna 2020 (taulukko 4).

Vuodesta 2015 alkaen ympäristötukea on kutsuttu ympäristökorvaukseksi. Ympäristökorvauksella kompensoidaan viljelijälle ympäristön suojelusta aiheutuvaa taloudellista haittaa. Ympäristökorvausten piiriin kuuluviin ympäristöohjelmiin osallistuminen on viljelijöille vapaaehtoista. Saadakseen ympäristökorvausta viljelijän pitää täyttää tietyt vähimmäisehdot.

Luonnonhaittakorvauksen ja ympäristökorvauksen lisäksi maksetaan luomusitoumuksia ja eläinten hyvinvointikorvauksia, joilla edistetään eettistä ruoantuotantoa. Luomutuotannolle on varattu 55,6 miljoonaa euroa ja eläinten hyvinvointikorvauksille on varattu 62,7 miljoonaa euroa vuonna 2020.

#### 4.3.4. Kansalliset tuet

Suomi onnistui neuvottelemaan liittymissopimuksessaan EU:hun mahdollisuuden maksaa kansallisia tukia. Liittymissopimuksessa on tarkat ehdot kansallisen tuen maksamiselle. Kansallista tukea ei saa käyttää tuotannon kasvattamiseksi eikä tuen määrä saa ylittää liittymistä edeltänyttä kokonaistukitasoa. Kansalliset tuet koostuvat pääasiassa Etelä- ja Pohjois-Suomen tuista sekä muista pienemmistä tuista (taulukko 6). Kansallisesti rahoitettuja kansallisia tukia maksetaan viljelijöille yhteensä 319 milj. euroa vuonna 2020 (taulukko 6) (Latvala ym. 2020). Kansallisten tukien muutokset tulevat olemaan pieniä CAP-uudistuksen jälkeen. Suomi on jaettu AB- ja C-tukialueisiin ja niiden sisällä vielä pienempiin tukialueisiin, jotta tuet voidaan kohdentaa tehokkaasti.

**Taulukko 6.** Maatalouden kansallinen tuki Suomessa, milj. euroa (tuotantovuoteen kohdistuvat tuet) (Valtion talousarvioesitys 2020)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Pohjoinen tuki</b>	328,2	317,4	314,7	296,5	285,7	296,3	294,5	297,3	296,3
<b>Etelä-Suomen kansallinen tuki</b>	74,9	62,5	62,5	28,9	27,0	25,1	23,2	20,2	17,4
<b>LFA-tuen kansallinen lisäosa*</b>	119,4	119,3	118,6	-	-	-	-	-	-
<b>Muut kansalliset tuet</b>	11,8	5,7	6,3	6,7	9,6	5,4	5,5	5,0	5,3
<b>Yhteensä</b>	534,3	504,9	502,1	332,1	322,3	326,8	323,2	322,5	319,0

\*Vuodesta 2015 lähtien luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa on maksettu osana EU:n luonnonhaittakorvausta.

\*\*Arvio

Pohjoisesta tuesta on sovittu Suomen liittymissopimuksen artiklassa 142 ja tuen vaikuttavuutta arvioidaan joka viides vuosi. Pohjois-Suomen tukea maksetaan tukea 62. leveyspiirin pohjoispuolisille ja siihen rajoittuville alueille eli C-tukialueille. Suomen pinta-alasta 55, 5 % kuuluu C-tukialueeseen. Pohjoista tukea maksetaan kotieläinten määrään ja viljelyalaaan perustuvina tukina, maidon tuotantotukena, kasviuonetuotannon ja puutarhatuotteiden tukena, metsämarjojen ja -sienten varastointitukena sekä porojen määrään sidottuna tukena yhteensä 296 milj. euroa vuonna 2020 (Valtion talousarvioesitys 2020).

Etelä-Suomen tukea maksetaan tukialueelle AB yhteensä 17,4 miljoonaa euroa vuonna 2020 (Valtion talousarvioesitys 2020). Etelä-Suomen tuesta sovittiin Suomen liittymissopimuksen artiklassa 141. Vuodesta 2015 Etelä-Suomen maidon- ja naudanlihantuotantoa, lammas- ja vuohitaloutta sekä tärkeysperunan ja avomaanvihannesten viljelyä on tuettu pääosin EU -järjestelmään pohjautuen (Niemi ym. 2014). Siipikarjan, sianlihan ja puutarhatuotannon tuet maksetaan edelleen kansallisin varoin.

Rakennetukien tarkoitus on kehittää kilpailukykyistä maatalousyrittäjyyttä. Tukien muotoja ovat avustukset, korkotuet ja valtion takaukset (Niemi ja Väre 2019). Yhteensä rakennetukia maksettiin 153,8 miljoonaa euroa vuonna 2019 (taulukko 7). Lisäksi maksettiin investointitukia, joilla tuetaan yrityksen koon kasvua ja nuortenyritysten tukea, jolla halutaan lisätä maatalouden houkuttelevuutta nuorille yrittäjille ja edistää sukupolvenvaihdoksia. Vuonna 2019 investointitukea maksettiin 143 miljoonaa euroa ja nuorten yrittäjien tukea 9,4 miljoonaa euroa.

**Taulukko 7.** Eräiden rakennetukikohteiden määrä ja niihin sidotut varat vuosina 2012–2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Avustuspäätöksiä, kpl*</b>	<b>2461</b>	<b>2694</b>	<b>1317</b>	<b>2133</b>	<b>2726</b>	<b>2720</b>	<b>2602</b>
<b>Myönnetty rahoitus yhteensä, milj. €* </b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>53</b>	<b>97</b>	<b>119</b>	<b>134</b>	<b>154</b>
<b>Nautakarjatalouden rakentaminen, kpl</b>	376	319	116	255	311	305	310
<b>Sikatalouden rakentaminen, kpl</b>	29	27	17	29	37	33	48
<b>Puutarhatalouden investoinnit, kpl</b>	51	41	51	59	72	54	69
<b>Salaojitus, kpl</b>	324	428	336	590	618	554	494
<b>Korkotukilainat investointeihin, milj. €</b>	140	105	60	104	129	136	159
<b>Tilanpidon aloitustuki, kpl</b>	597	1108	127	300	312	474	281
<b>Korkotukilainat, tilanpidon aloittamiseen, milj. €</b>	69	135	19	45	46	67	40
<b>Korkotukimenot yhteensä, milj. €</b>	11	12	13	11	10	11	12

Lähde: MMM, Ruokavirasto

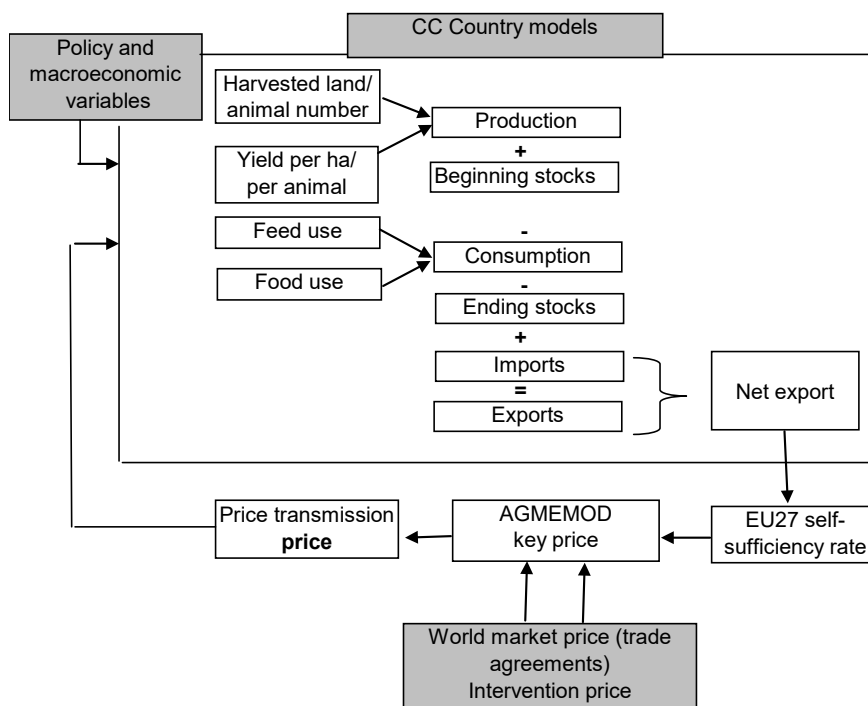
\*Sis. kaikki EU-osarahoitteiset ja kansallisesti rahoitetut kohteet

## 5. Maataloustuotannon ja -tulojen kehitysnäkymät Suomessa

Tämän luvun tavoitteena on tarkastella edellisissä luvuissa kuvatun EU:n rahoituskehysratkaisun ja esitetyn maatalouspolitiikan uudistuspäätöksen vaikutuksia Suomen maa- ja elintarviketalouteen: maataloustuotteiden hintakehitykseen, tuotannon volyymeihin eri tuotantosuunnissa, elintarvikkeiden kulutukseen sekä maatalouden tulokehitykseen. Tuloksia ei tule pitää tarkkoina ennusteina tulevasta kehityksestä vuoteen 2027, vaan tämänhetkisinä kehitystrendeinä ja niitä tulee tarkastella suhteessa tehtyihin oletuksiin. Tarkastelussa on jouduttu tekemään oletuksia niin maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä kuin EU:n tukipolitiikasta sekä kansallisesta maatalouspolitiikasta vuosina 2021–2027.

### 5.1. Tutkimusmenetelmä

Analyysit maataloustuotannon ja -tulon tulevasta kehityksestä tehdään AGMEMOD-mallilla, joka kuvaa Suomen maataloutta yhtenä kokonaisuutena ottaen huomioon erityisesti EU-markkinoilla tapahtuvat hintamuutokset (Kuva 8). AGMEMOD-malli on 28 jäsenmaata käsittävä EU:n maataloutta kuvaava ekonometrinen markkinamalli, jossa on tarkka EU-tukipolitiikan kuvaus (Salputra ym. 2011). Mallin avulla analysoidaan erityisesti 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). Malli on kehitetty osana laajempaa EU-rahoitteista hanketta (<http://www.agmemod.eu>), jossa Luonnonvarakeskus on ollut mukana.



**Kuva 8.** AGMEMOD-mallin yleisrakenne. Lähde: Chantreuil (2012)

AGMEMOD-mallin tärkeimpiä tarkastelukohteita ovat maataloustuotteiden tuotanto, kulutus, ulkomaankauppa ja varastojen taso. Tärkeimpiä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat politiikkamuutosten

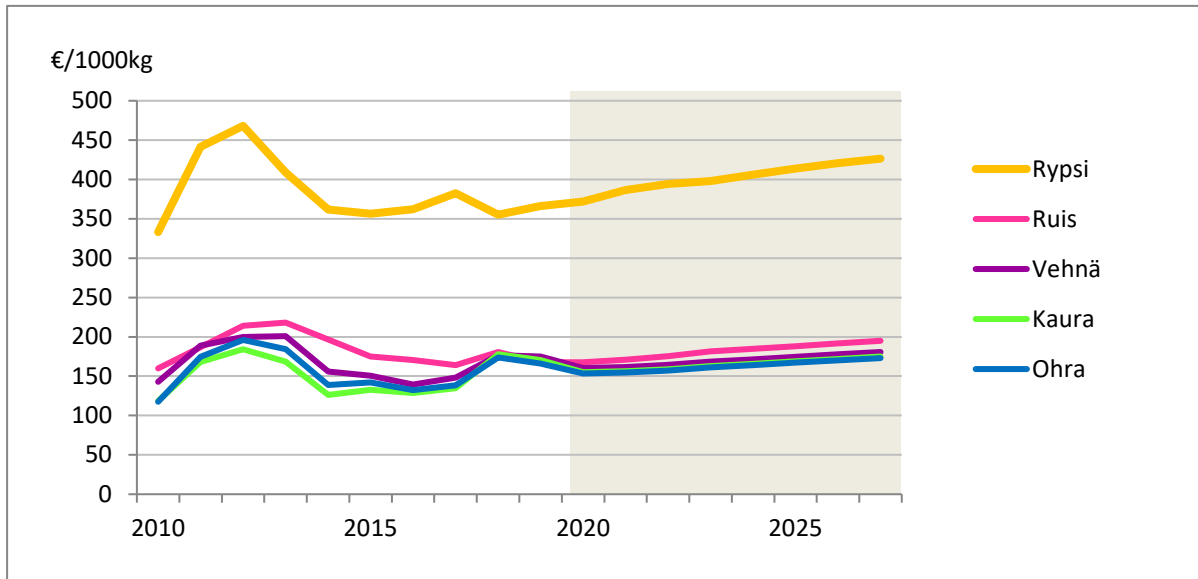
(erityisesti tukien) lisäksi tuote- ja panoshintojen muutokset, jotka vaikuttavat eläinten ruokintaan, tuotostasoon ja pellonkäyttöön, ts. hintasuhteiden muutoksiin sopeudutaan maatalouden sisällä. Mallin tuottamat trendit riippuvat myös makromuuttujien (bruttokansantuotteen kasvu, hintojen yleinen kehitys, väestön kasvu, valuuttakurssit) kehityksestä. Parametrien arvot on saatu malliin estimoimalla annetuista aikasarjoista. Malli on validoitu, ts. sovitettu tuotannon ja hintojen toteutuneeseen kehityksuraan 1995–2018, käyttäen perusteina ensi sijassa havaittuja tuotantomäärien ja tuottajahintojen kehitystä. Validoinnissa on hyödynnetty myös ns. asiantuntijamenettelyä, jossa yleisesti hyväksytyjä kysyntä- ja tarjontajoustoja käytetään mallin parametrien (regressiokertoimien) määrittämiseen.

Mallin perustan muodostavat kansalliset maatalousmallit, jotka on yhdistetty koko EU-alueen kattavaksi malliksi. Kansalliset mallit on liitetty toisiinsa ns. avainhintojen avulla. Kullekin tuotteelle on määriteltävä maa, jonka hintatason katsotaan olevan määrävissä asemassa EU:ssa, ja jonka hinnasta muiden jäsenmaiden hinta on riippuvainen. 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. Kytkeä maailmanmarkkinahintoihin ratkaisee EU:n markkinahinnat (mallin avainhinnat), jotka tasapainottavat hyödykemarkkinat koko EU:n tasolla (Salamon ym. 2008). Malli olettaa maailmanmarkkinahinnat annetuiksi, joten ne ovat tärkeitä skenaariomuuttujia.

### 5.1.1. Oletukset maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen ja tukien kehityksestä

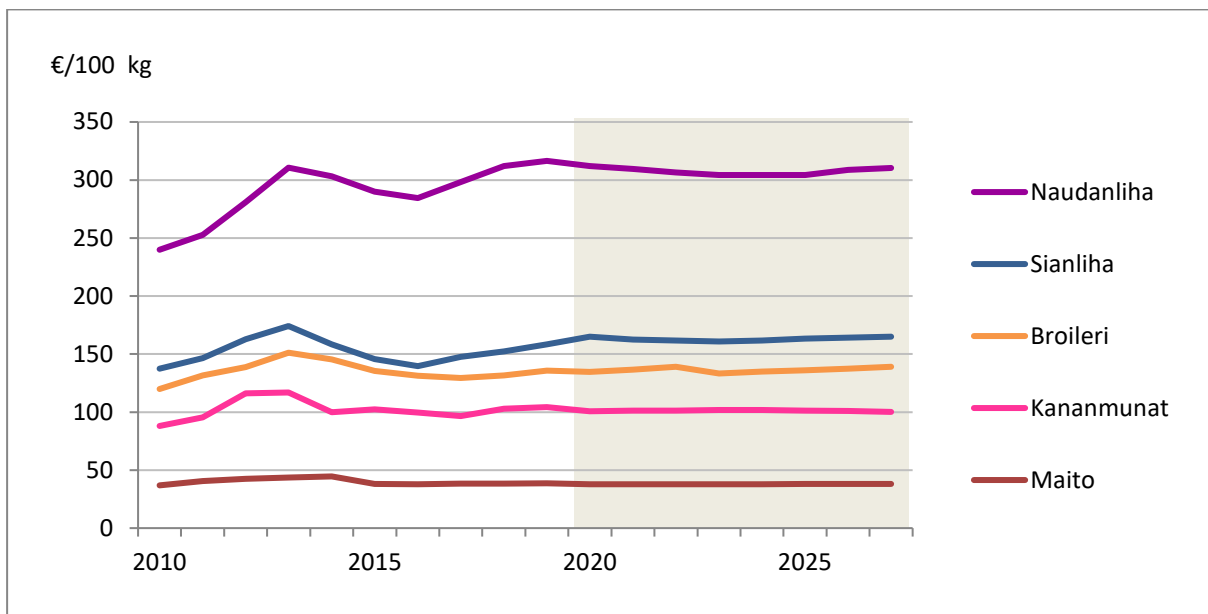
AGMEMOD-mallin generoimat hinnat ovat endogeenisiä, annetuista perusolettamuksista riippuvia hintoja. Malliin tarvittavat makromuuttujat inflaatio, väestön määrä ja bruttokansantuotteen (BKT) kasvutrendi sekä maataloustuotteiden maailmanmarkkinahinnat ovat eksogeenisiä (niiden arvot ovat annettuja). Väestön kasvuna on käytetty Tilastokeskuksen ennustetta. Sen mukaan väestö kasvaa noin 0,4 %/vuosi. BKT:n volyymin kasvun osalta on kuluva ja sitä seuraavan vuoden kasvun osalta hyödynnetty käytettävissä olevia ennusteita. Sen jälkeen on kasvun oletettu olevan 1 %/vuosi. Inflaation on oletettu olevan 2 %/vuosi.

Maailmanmarkkinahintaennusteiden taustalla on OECD:n ja YK:n elintarvike ja maatalousjärjestö FAO:n vuonna 2020 julkaisema markkinakatsaus (OECD/FAO 2020), jonka mukaan maatalous-tuotteiden tarjonnan kasvu on seuraavan kymmenen vuoden ajan kysynnän kasvua nopeampaa. Tämä tarkoittaa laskupainetta maataloustuotteiden hintoihin. Yksittäisten tuotteiden markkinahinnat voivat silti poiketa yleisestä trendistä huomattavasti. Tärkein kysyntää lisäävä tekijä on maailman kasvava väestö. Viljan hintakehitys on OECD–FAO-katsauksen mukaan vuosina 2021–2027 varsin vakaata. Viljan nimelliset hinnat jonkin verran nousevat, mutta reaali hinnat laskevat hieman vuosien 2018–2019 tasosta (Kuva 9).



**Kuva 9.** Viljojen ja rypsin toteutunut hintakehitys (euroa/1000kg) Suomessa vuosina 2010–2019 ja hintaennusteet AGMEMOD-mallissa vuosille 2020–2027 nimellisin hinnoin.

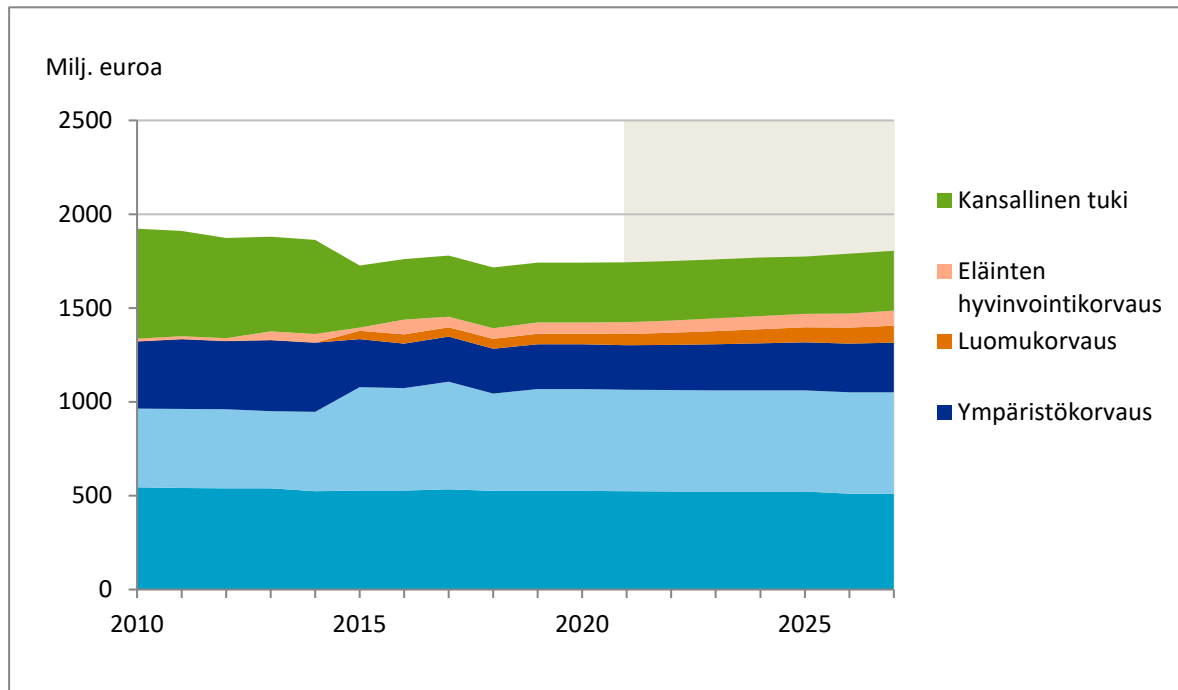
Maitotuotteiden reaali hinnat ovat katsauksen mukaan vuonna 2027 lähes samalla tasolla kuin vuonna 2018. Lihan tuottajahintojen, jotka ovat laskeneet viime vuosina, odotetaan reaalisesti edelleen laskevan vuoteen 2027 saakka (Kuva 10). Ennustettu maataloustuotteiden hintakehitys vuosille 2020–2027 on kaiken kaikkiaan hyvin tasainen. Tätä ei pidä tulkita niin, ettei hinnoissa voisi esiintyä vuosien välillä suurtakin vaihtelua esim. satovaihteluiden myötä. OECD–FAO:n hintakehitysenuste pyrkii kuvaamaan pitkän aikavälin keskiarvohintoja niin sanotussa ”normaalisatolanteessa”. Maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintatason ennustetaan olevan edelleen selvästi korkeampi kuin 2000-luvun alkuvuosina.



**Kuva 10.** Lihojen, kananmunien ja maidon toteutunut hintakehitys (euroa/100kg) Suomessa vuosina 2010–2019 ja hintaennusteet AGMEMOD-mallissa vuosille 2020–2027 nimellisin hinnoin.



Suomen hintariippuvuus EU:n hinnoista vaihtelee tuotteittain markkinatilanteen mukaan. Vuosien 2008 ja 2016 hintavaihtelut olivat suuret ja Suomen hinnat seurasivat melko tarkasti maailmanmarkkinahintoja (ja erityisesti 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. Hintojen absoluuttinen taso tosin vaihtelee tuotteittain.



**Kuva 11.** Viljelijätukien toteutunut kehitys Suomessa vuosina 2010–2019 ja tukien kehitysarvio AGMEMOD-mallissa vuosille 2020–2027 nimellisillä hinnoilla.

Vuosia 2020–2027 koskevan maataloustukiprojektion (Kuva 11) taustalla on puolestaan EU:n heinäkuussa sopima rahoituskehysratkaisu, jonka mukaan on arvioitu, että Suomen maatalouden EU:lta saamat I pilarin suorat tuet alenevat vajaan prosentin nykytasolta, ja II pilarin tuet nousevat vajaat 8 %. Eri tukimuotoihin kohdistettävien määrärahojen oletetaan AGMEMOD-mallissa säilyvän lähellä nykytasoa vuosina 2020–2027. CAP-tuen määrä hieman alenee nykytasosta, luonnonhaittakorvaus säilyy nykyisen tasoisena, ja budjetoitava määräraha ympäristö-, luomu- ja eläinten hyvinvointikorvaukseen kasvaa. Ympäristö-, luomu- ja eläinten hyvinvointikorvauksen osalta oletetaan, että tulevan ohjelmakauden tukien lisäykset menevät tiukempien ympäristö- ja ilmastokriteerien noudattamista aiheutuviin kustannuksiin, eivätkä ne näin ollen lisää maatalousyrittäjien tuloja.

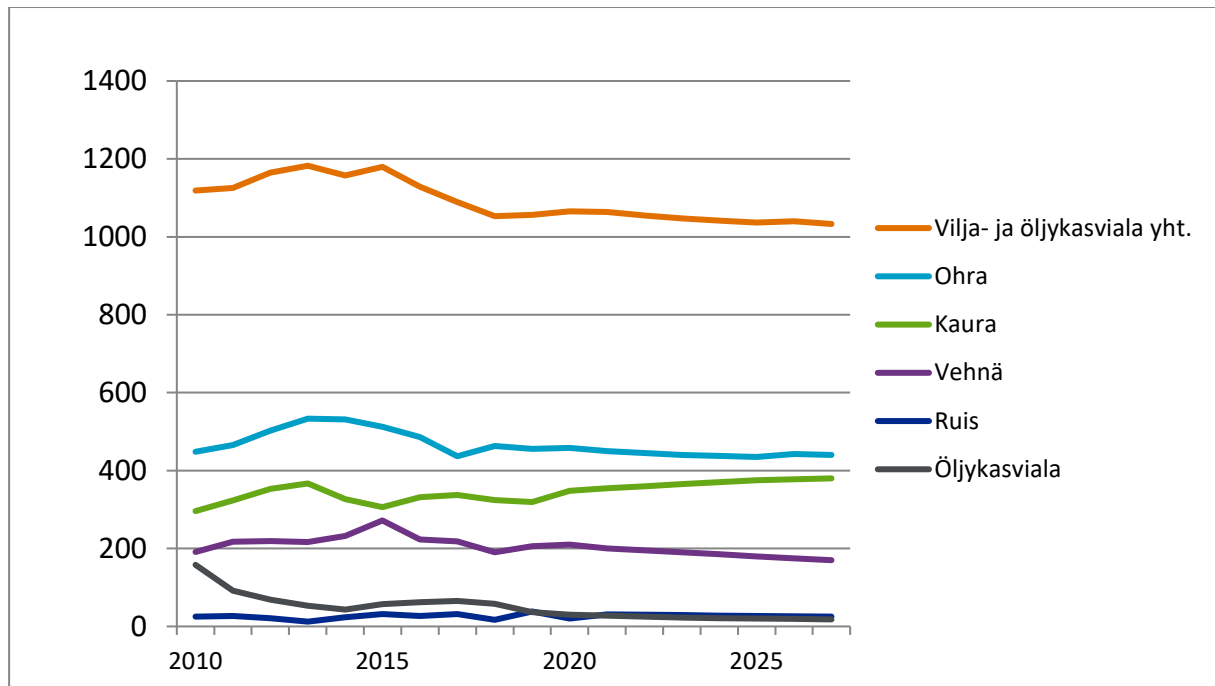
## 5.2. Tuotantoennusteet

### 5.2.1. Peltokasvituotanto

Peltokasvituotanto on Suomessa hyvin tukiriippuvaista. Viljantuotantoon erikoistuneilla tiloilla tukien osuus kokonaistuotoista oli vuonna 2018 lähes 50 %, peruna- ja juurikasviviloilla lähes 30 %, ja muilla peltokasviviloilla runsaat 56 % (Luke 2020). Merkittävällä tukien muutoksilla olisi siten isoja vaikutuksia sekä tilojen talouteen että pellonkäyttöön. Nyt esitetyn CAP-uudistuksen ei kuitenkaan oleteta muuttavan suuresti ha-tukien suuruutta ja rakennetta. Oma vaikutuksensa tilojen talouteen ja pellon käyttöön on toki myös kiristävillä ehdollisuusvaatimuksilla, jolloin entisen suuruista tukitasoa ei voida ehkä saada aiemmalla kustannustasolla, vaan tukien saamiseksi joudutaan sitoutumaan lisäkustannuksia aiheuttaviin ympäristö- ja ilmastokuormitusta vähentäviin toimenpiteisiin. Merkittävää

kustannusnousua ei kuitenkaan uudistuksen myötä odoteta, ja pienet kustannusnousut eivät AGMEMOD-mallissa johda isoihin pellonkäytön muutoksiin.

Suomen kokonaisvilja-ala säilyykin AGMEMOD-mallilla tehdyn simuloinnin mukaan melko vakaana koko ennustejakson. Vilja-ala on ollut lähellä 1,1 milj. hehtaaria ja se alenee hieman vuoteen 2027 mennessä (Kuva 12). Ohran ja vehnän alat alenevat lähes samassa suhteessa kokonaisalan kanssa. Kauran alan ennustetaan puolestaan nousevan hieman. Ruisala säilyy ennallaan. Vuosittaiset vaihtelut voivat toki poiketa huomattavasti hinta- ja muista tekijöistä johtuen. Eri viljojen alat vaihtelevat myös vuosittain mm. kylvö- ja korjuuoloista riippuen.



**Kuva 12.** Viljantuotannon kokonaisalan toteutunut kehitys vuosina 2010–2019 ja AGMEMOD-mallin ennuste vuosille 2020–2027 (1000 ha).

Viljelyalan pienentymisestä huolimatta viljan kokonaistuotanto ei juuri vähene, sillä satotaso vastavasti 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 2027 mennessä.

Koska suurin osa viljanviljelystä on rehuksvien 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.

Vaikka ohran viljelyala ennusteen mukaan 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. Koska ohra on kotieläinsektorimme päärehuvilja, sitä viljellään Suomessa viljalajeista eniten. Sillä on myös useita muita käyttökohteita. Tuotanto on käytännössä kattanut kotimaan kysynnän koko 2000-luvun.

Kaurantuotanto puolestaan kasvaa hieman sekä satotason että pinta-alan kasvun takia. Myös kauran kokonaiskulutus, jonka suosio elintarvikekäytössä lisääntyy, nousee hieman. Kaura on

tuotantomäärältään Suomen toiseksi suurin viljalaji, mutta ylivoimaisesti merkittävin kansainvälisestä näkökulmasta. Kauran suurin käyttökohde kotimaassa on edelleen tuotantoeläinten ruokinta, vaikka viimeisten parin vuosikymmenen aikana vehnän rehukäyttö on kasvanut osittain kauran rehukäytön kustannuksella. Rehuteollisuuden resepteissä vehnä ja kaura ovat toistensa substituutteja. Kauraa käytetään kuitenkin yhä enenevässä määrin elintarviketuotantoon. Kauramylytuotteiden suosio on kasvanut viime vuosina sekä kotimaassa että vientimarkkinoilla. Yhä isompi osa myllyjen käyttämästä kaurasta päätyy valmiiden tuotteiden muodossa ulkomaille (Jansik ja Partala 2020).

Vehnän viljelyala hieman pienenee AGMEMOD-mallin ennusteessa. Kokonaiskulutuksen, joka käsittää rehuksi menevän viljan, teollisen käytön ja ruokakulutuksen, ennustetaan pysyvän ennallaan, ainoastaan väestön kasvu nostaa kokonaiskulutusta. Suunnitelmallista vientiä vaikeuttaa pohjoisille leveysasteille ominainen laaturiski. Suomen vaikeissa kasvuolosuhteissa vehnän tuotannossa on myös haasteena saada riittävän suuri sakoluku ja valkuaispitoisuus. Lisäksi Suomessa tuotanto on kevätvehnävaltaista, kun muualla Euroopassa viljellään lähes ainoastaan yleensä satoisampaa syysvehnää. Kansainvälisillä rehuvehnämarkkinoilla suomalainen vehnä ei ole siten hintakilpailukykyistä. Vehnän viennin kasvu on seurausta tuotannon kasvamisesta kulutusta nopeammin. Ylijäämän kasvu voi kanavoitua myös varastojen kasvuun tai muun käytön lisääntymisenä taloudessa.

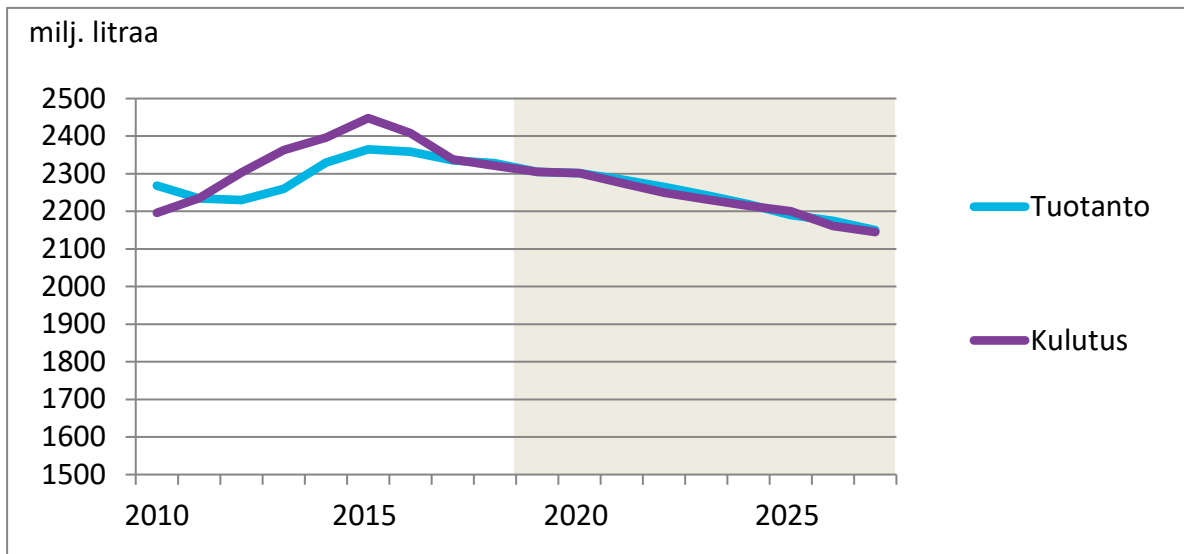
Rukiintuotanto kasvaa hieman satotason kasvun myötä, ja tuotanto kattaa tulevana vuosina pääosin kotimaisen kysynnän. Rukiin kysynnän oletetaan säilyvän lähes ennallaan. Kulutuksen lievä kasvu johtuu väestön kasvusta. Ruis on neljästä viljalajistamme poikkeuksellinen siinä, ettei sillä ole ruokakäytön ohella vaihtoehtoisia käyttömuotoja. Lähes koko sato käytetään ruoaksi. Vienti on epärealistista tehotuottajamaiden Puolan ja Saksan hintatason takia (Jansik ja Partala 2020). Koska pääosa rukiista kylvetään syksyllä, on syksyn kylvöolosuhteilla ratkaiseva merkitys seuraavan vuoden viljelyalaan ja sato määrään.

### 5.2.2. Maidontuotanto

Erikoistuneiden maitotilojen kokonaistuotoista maataloustukien osuus on ollut vuosina 2014–2018 keskimäärin noin 30 % (Luke 2020). Vuonna 2018 maitotilojen saamat tuet koostuivat kotieläintuista (43 %), peltoalaperusteisista tuista (50 %) ja muista tukimuodoista (7 %). Esitetyn CAP-uudistuksen ei odoteta muuttavan suuresti maitotilojen saamien kotieläintukien ja ha-tukien suuruutta tai niiden rakennetta. Myös tuotantosidonnaisten kotieläintukien oletetaan säilyvän nykytasolla niin Etelä-Suomen AB-tukialueilla kuin pohjoisen C-tukialueilla.

Maidon kokonaismäärä on vuosittain hieman vähentynyt vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2019 Suomessa tuotettiin 2 305 milj. litraa maitoa. AGMEMOD-mallin tulosten mukaan maidontuotanto jatkaa laskuaan ja jää vuonna 2027 lähes 7 % alemmalle tasolle kuin vuonna 2019 (Kuva 13). Maidontuotannon vähenemiseen vaikuttaa erityisen voimakkaasti oletus maitotuotteiden kokonaiskulutuksen supistumisesta Suomessa, ja kotimaisen maidontuotannon sopeutumisesta kulutuksen muutokseen.

Maitotuotteiden kokonaiskulutus maitolitroiksi muunnettuna on ollut Suomessa erittäin korkealla tasolla aina 1970-luvun puolivälistä lähtien. Kulutus oli korkeimmillaan vuonna 2015, jonka jälkeen kulutus on hieman laskenut. Kokonaiskulutuksesta maitoa kuitenkin syödään nykyään enemmän kuin juodaan: juustoina, rahkoina ja jogurteina. Juustojen ja rahkojen osuus maitotuotteiden kokonaiskulutuksesta maitolitroiksi muunnettuna on jo yli 60 %. Yhden juustokilon valmistamiseen käytetään noin 9-11 litraa maitoa. Juuston kulutus on kasvanut tasaisesti ja varsin voimakkaasti, mutta jatkossa kulutuksen kasvun ennakoidaan olevan aiempaa hitaampaa. Nestemäisen maidon kulutuksen laskutrendi on puolestaan jatkunut vahvana jo pitkään, ja kulutuksen henkeä kohti ennustetaan alenevan edelleen.



**Kuva 13.** Maidon kokonaistuotannon ja -kulutuksen kehitys maitolitroiksi muunnettuna AGMEMOD-mallissa vuosina 2010–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 (milj. litraa).

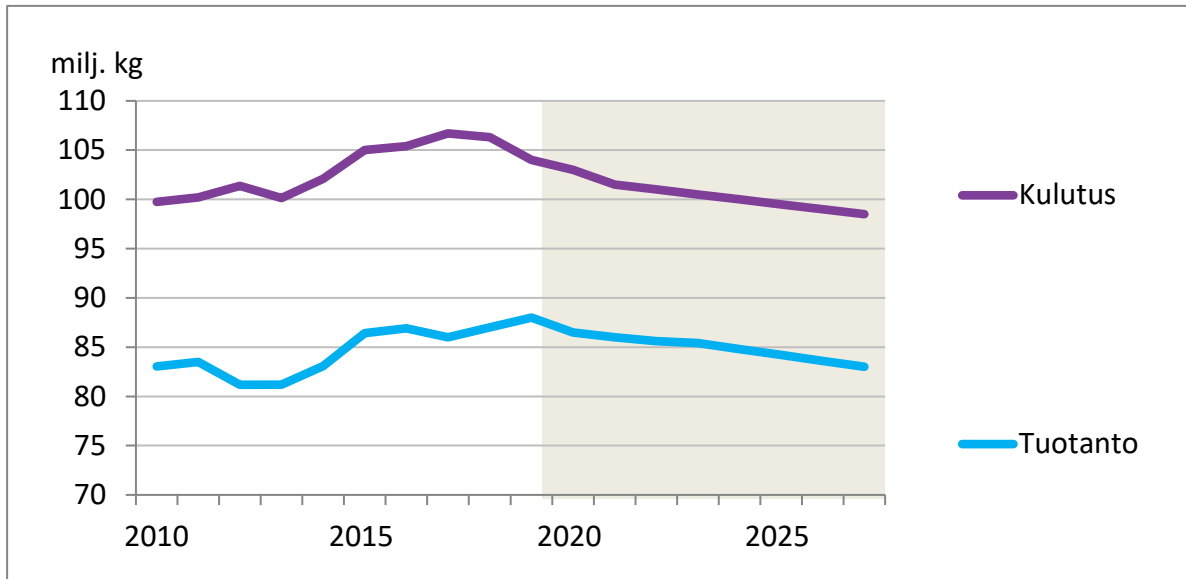
Muutokset kulutustottumuksissa, esim. maitonesteiden kulutuksen lasku sekä juustojen kulutuksen kasvu vaikuttavat maidon jalostuksen kautta suoraan maidontuotantoon. Pitkälle jalostettujen tuotteiden kulutuksen kasvu (esim. juustot) ja maitonesteiden kulutuksen väheneminen altistavat maitosektoria yhä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

### 5.2.3. Naudanlihantuotanto

Naudanlihan alkutuotannossa tukien merkitys on Suomessa hyvin suuri. Emolehmätiloilla tukien osuus kokonaistuotoista oli vuosina 2014–2018 keskimäärin lähes 56 % ja lihanautatiloilla runsaat 34 % (Luke 2020). Emolehmätilojen saamat tuet koostuivat vuonna 2018 kotieläinten lukumäärän perusteella maksettavista tuista (31 %), peltoalaperusteisista tuista (52 %) sekä muista tukimuodoista (17 %). Lihanautatilojen saamat tuet koostuivat puolestaan kotieläintuista (38 %), peltoalatuista (42 %) ja muista tukimuodoista (20 %). Käsillä olevan CAP-uudistuksen ei oleteta muuttavan suuresti naudatilojen saamien kotieläintukien ja ha-tukien suuruutta tai niiden rakennetta.

Naudanlihantuotanto vähenee AGMEMOD-mallin tulosten mukaan 5 %:lla vuoteen 2027 mennessä, eli noin 83 milj. kiloon (Kuva 14). Tuotannon merkittävin ajuri on lypsylehmien lukumäärä. Lypsylehmien määrä vaikuttaa syntyvien vasikoiden ja siten teuraseläinten lukumäärään. Yli 80 % naudanlihan tuotannosta on edelleen sidoksissa maidontuotantoon. Toinen määräävä tekijä on emolehmätuotannon yleistymisen, mikä on EU-jäsenyysvuosien aikana selvästi hidastanut naudanlihantuotannon vähenemistä. Emolehmien määrä on yli kaksinkertaistunut tällä vuosituohannella. Kolmas tekijä on eläimen teuraspaino. Yli 130 kiloisten sonnien, joiden osuus naudanlihan tuotannosta on liki 60 %, teuraspaino nousi 336 kilosta 366 kiloon vuosien 2013 ja 2019 välillä, ja teuraspainon oletetaan edelleen nousevan.

Vuosina 2014–2020 emolehmätuotannon kasvu ja keskiteuraspainon nousu ovat riittäneet korvaamaan lypsylehmien lukumäärän vähenemisestä aiheutuvan naudanlihantuotannon supistumisen. Naudanlihantuotanto kasvoi 81 milj. kg:sta vuonna 2013 noin 88 milj. kg:oon vuonna 2019. Tarkastelelujaksolla 2021–2027 lypsylehmämäärän 8 %:n lasku aiheuttaa AGMEMOD-mallin mukaan noin 7 %:n lihamäärän alenemisen. Emolehmien määrä ennustettu lisääntyminen samanaikaisesti 10 % (eli 60 000 eläimestä noin 66 000 eläimeen), nostaa lihamäärää noin 2 %. Tämän perusteella naudanlihantuotannon ennustetaan vähenevän vuoteen 2027 mennessä 5 %, eli noin 83 milj. kiloon.



**Kuva 14.** Naudanlihan tuotannon ja kulutuksen kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2010–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 (milj. kg).

Emolehmiä maksettavan, tuotantosidonnaisen CAP-tuen ja kansallisen tuen merkitys kotimaisen naudanlihan tarjonnassa on ollut erityisen suuri. Tuotantosidonnaisten tukien irrottaminen katkaisisi tutkimusten mukaan emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi merkittävästi kotimaisen naudanlihantuotannon vähenemistä. AGMEMOD-mallin mukaan CAP-nautaeläinpalkkioiden loppuminen johtaisi naudanlihantuotannon alenemiseen noin 7%:lla, vaikka maidontuotanto säilytettäisiin kansallisin tuin entisellään.

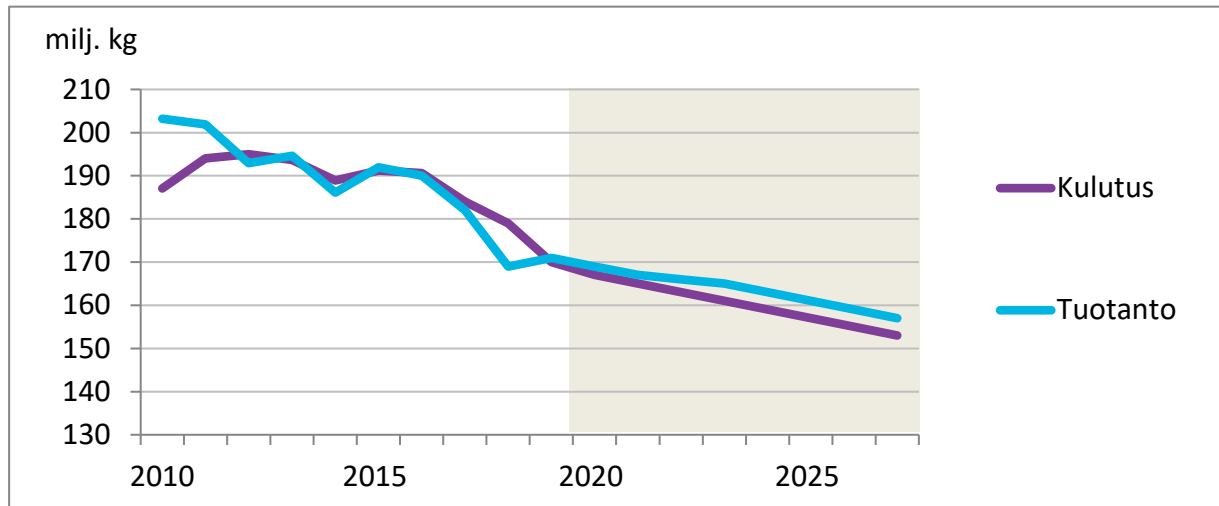
Naudanlihan kulutus laskee AGMEMOD-mallin mukaan 99 milj. kg:aan (noin -5 % vuoden 2019 tasosta) vuoteen 2027 mennessä. Vuonna 2019 naudanlihaa kulutettiin Suomessa yhteensä 104 milj. kiloa, mikä on 4,2 % enemmän kuin vuonna 2010, mutta 2,6 % vähemmän kuin ennätysvuonna 2017. Vaikka parin viime vuoden vuosittaiset muutokset ovat melko pieniä ja mahtuvat 2010–2019 vaihteluihin, näyttää selvältä, että naudanlihan kulutus on pienessä laskussa. Lähivuosina julkaistava uusi ravitsemussuositus tulee todennäköisesti suositamaan punaisen lihan kulutuksen vähentämistä edelleen nykysuosituksesta (Ruokavirasto 2014). Sillä on vaikutusta etenkin julkiseen syömiseen, mutta myös kotona yhä useampi siirtyy kasvispainotteisempaan ateriointiin.

Naudanlihan tuonnin sekä viennin ennustetaan pysyvän varsin vakaana vuodet 2020–2027. Vuonna 2019 Suomeen tuotiin vajaat 23 milj. kg ja täältä vietiin runsaat 8 milj. kg (noin 9 % tuotannosta) naudanlihaa. Kotimaisen kulutuksen vähentyessä tuonti alenee AGMEMOD-mallissa nykyisestä runsaasta 20 milj. kilosta 16 milj. kiloon.

#### 5.2.4. Sianlihantuotanto

Sianlihantuotanto on vähemmän tukiriippuvaista kuin suomalainen maatalous keskimäärin. Sianlihantuotantoon erikoistuneilla tiloilla tukien osuus kokonaistuotoista oli vuosina 2014–2018 keskimäärin vajaat 19 %. Emakkotiloilla tukien osuus kokonaistuotoista oli vuosina 2014–2018 vajaat 16 % ja lihasikatiiloilla noin 19 % (Luke 2020). Sikatilojen saamat tuet koostuvat pääosin (65 %) peltoalaperusteisista tuista. Kotieläinperusteiset tuet on sikatiloilla irrotettu tuotannosta, joten niillä ei ole enää kannustinvaiikutusta tuotantoon. Esiitetty CAP-uudistus ei ole muuttamassa suuresti sikatilojen saamien tukien suuruutta tai niiden rakennetta. Sianlihantuotannon kehitys riippuu siten pitkälti alan kilpailukyvästä sekä tuottaja- ja panoshintojen kehityksestä.

AGMEMOD-mallin tulosten mukaan (Kuva 15) sianlihan tuotanto laskee tulevina edelleen tasaisesti noin 157 milj. kg:aan vuoteen 2027 mennessä (noin -8 % vuoden 2019 tasosta). Vuonna 2019 Suomessa tuotettiin sianlihaa lähes 171 milj. kg ja kulutettiin 170 milj. kg. Tuotannossa on EU-jäsenyyden tarkasteluajanjaksolla havaittavissa selvät kasvun ja laskun vaiheet. Tuotannon aallonharja, 217 milj. kg, saavutettiin vuonna 2008, jonka jälkeen tuotanto on tasaisesti vähentynyt. Tuotannon kehityksen taustalla ovat olleet sekä tukipolitiikan että markkinatilanteen muutokset.



**Kuva 15.** Sianlihan tuotannon ja kulutuksen kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2010–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 (milj. kg).

Sikatalouden kansalliset tuet on maksettu vuodesta 2009 alkaen tuotannosta irrotettuna tilakohtaisena tukena. Tämä yhdessä sianlihan ja viljan heikentyneen hintasuhteen kanssa on leikannut pois osan sianlihan kasvaneesta tuotannosta. Sianlihantuotanto vähentyi vuoden 2008 ennätystasolta yli viidenneksellä vuoteen 2019 mennessä. Kehitys vastaa Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksessa vuonna 2008 tehtyä arviota, jonka mukaan kansallisen tuen irrotus yhdessä aiempaa korkeampien viljan hintojen kanssa johtaisi vähitellen tuotannon vähenemiseen noin 20 %:lla eli korkeintaan kotimaista kysyntää vastaavaan tuotantoon (Lehtonen & Niemi 2008).

Jo vuonna 2012 sianlihamarkkinoilla tapahtui merkittävä rakenteellinen käänne. Tuolloin kotimainen kulutus ylitti ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin kotimaisen tuotannon eli Suomesta tuli sianlihan nettotuojaa. Tuottajahintojen nousu vuonna 2013 tosin käänsi tuotannon uudelleen kasvuun ja tuotanto oli jälleen kulutusta suurempaa. Venäjälle suuntautuva sianlihanvienti ehti puolestaan kutistua jo lähes mitättömäksi vuoden 2014 tuontikieltoon mennessä. Kotimaan kulutuksen kasvu kuitenkin kannatteli sianlihantuotantoa ja jarrutti tuotannon merkittävää laskua.

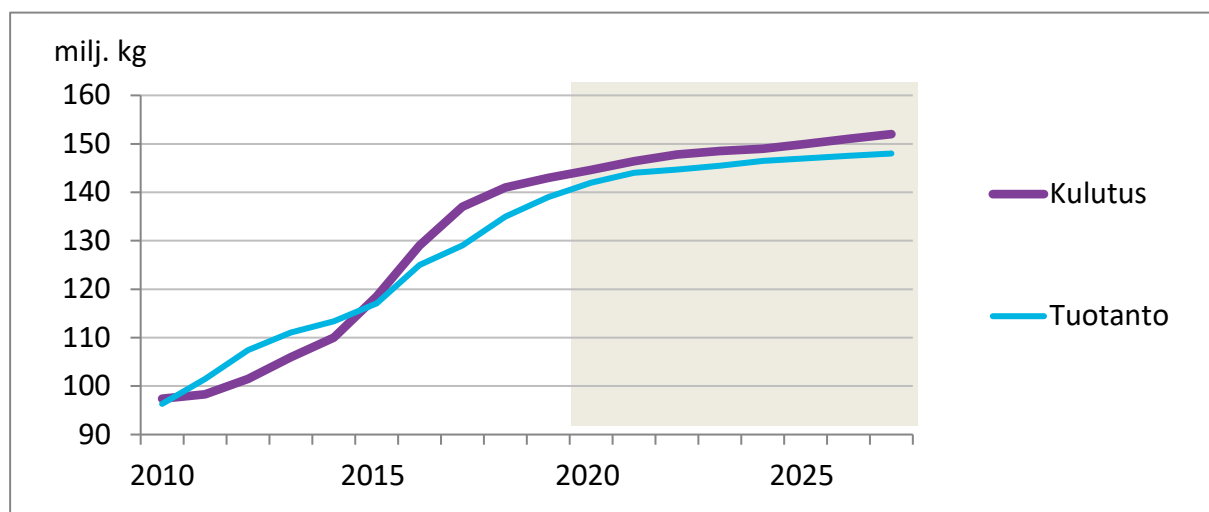
Vuonna 2019 sianlihantuotanto taas pitkästä ajasta hieman kasvoi edellisvuodesta. Sianlihan kulutus on sitä vastoin vähentynyt jo seitsemänä peräkkäisenä vuotena ajanjaksolla 2012–2019. Vuoden 2012 ennätystasolta (195 milj. kg) kulutus vähentyi lähes 13 %:lla vuoteen 2019 mennessä. Sianlihan kulutuksen laskun ennustetaan jatkuvan. AGMEMOD-mallin mukaan sianlihan kulutus laskee noin 153 milj. kg:aan vuoteen 2027 mennessä, joten kotimainen tuotanto pysyisi tulevina vuosina kulutusta hieman korkeammalla tasolla. Ennusteen toteutumiseen on kuitenkin suhtauduttava suurella varauksella. Sianlihantuotanto ovat varsin joustava, joten mallin tuottamat pitkän aikavälin ennusteet eivät ole tästä näkökulmasta kovin varmalla pohjalla.

Sianlihan viennin ja tuonnin ennustetaan pysyvän varsin vakaana vuodet 2020–2027. Vuonna 2019 Suomesta vietiin vajaat 35 milj. kg ja tänne tuotiin runsaat 34 milj. kg (noin 20 % kulutuksesta) sianlihaa.

### 5.2.5. Siipikarjatalous

Siipikarjatalous on huomattavasti vähemmän tukiriippuvaista kuin suomalainen maatalous keskimäärin. Siipikarjanlihantuotantoon erikoistuneilla tiloilla tukien osuus kokonaistuotoista on keskimäärin noin 8 %, ja kananmunantuotantoon erikoistuneilla tiloilla vajaat 18 % (Luke 2020). Siipikarjatilojen saamat tuet koostuvat pääosin peltoalaperusteisista tuista. Käsillä olevan CAP-uudistuksen ei oleteta muuttavan suuresti siipikarjatilojen saamien maataloustukien suuruutta tai niiden rakennetta.

AGMEMOD-mallin tulosten mukaan siipikarjanlihantuotanto kasvaa edelleen kulutuksen kasvun siivittämänä. Vuoteen 2027 mennessä siipikarjanlihaa ennustetaan tuotettavan Suomessa jo lähes 148 milj. kg. Kulutuksen ennustetaan kasvavan vastaaviin lukemiin (Kuva 16). Siipikarjanlihantuotanto on ollut viime vuosikymmenet voimakkaassa kasvussa. Vuodesta 2010 vuoteen 2019 tuotanto kasvoi yli 44 prosenttia. Kulutus kasvoi samalla aikavälillä jopa hieman enemmän.



**Kuva 16.** Siipikarjanlihan tuotannon ja kulutuksen kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2010–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 (milj. kg).

Siipikarjanlihan tilanne onkin varsin ainutlaatuinen lihalajien keskuudessa. Sen kysyntä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2019 siipikarjanlihaa kulutettiin Suomessa yhteensä 146,6 milj. kg. Se on yli 50 % enemmän kuin vuonna 2010, ja lähes 24 % enemmän kuin vuonna 2015. Tuotantoa on pystytty Suomessa kehittämään hallitusti vastaamaan kotimaan kysynnän kasvuun. Se on ollut mahdollista keskitetyneen tila- ja teollisuusrakenteen sekä vahvan ketjuintegraation avulla.

Siipikarjanlihan kasvavan suosion taustalla on terveellisyys, vähäinen ympäristökuormitus ja edullisuus. Kuluttajat arvostavat myös helppoutta ja monipuolisuutta ruoanlaitossa. Tuotannolla on myös omat etunsa. Siipikarjanlihan biologiset ja tuotantosykliit ovat nopeita, joten on helppo säätää tarjontaa ja reagoida nopeisiin hintamuutoksiin. Tuotanto on myös helposti skaalattavissa (Jansik 2020).

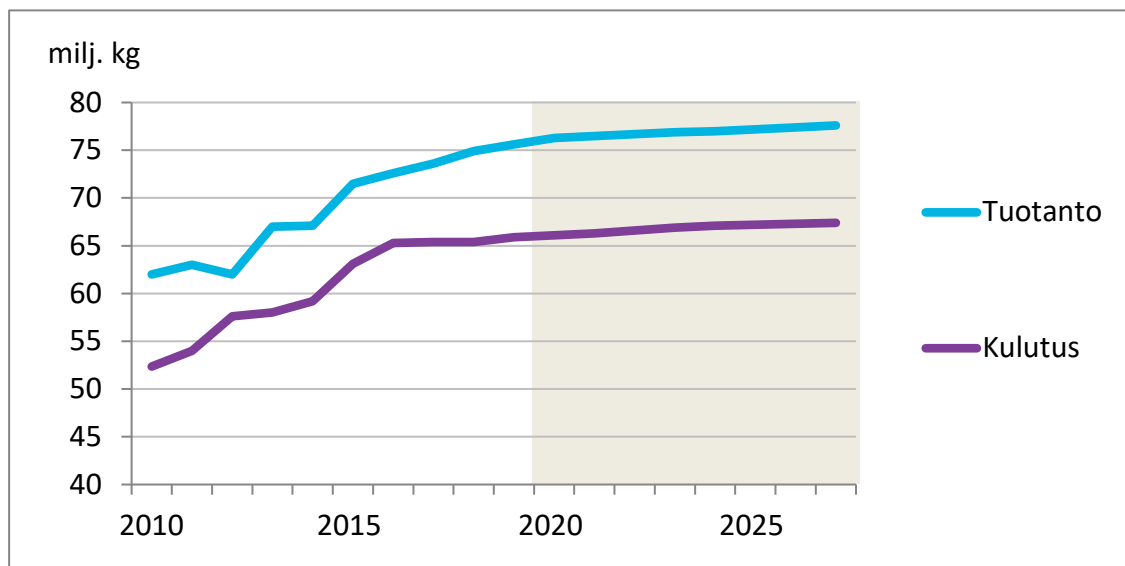
Vaikka siipikarjanlihan, ennen muuta broilerin kulutuksen ennustetaankin kasvavan entisen trendin mukaisesti, on selvää, että jossain vaiheessa saavutetaan saturaatiopiste. Milloin se tapahtuu, on vaikea sanoa. Kyseessä on lihan kysynnän kasvun siirtyminen punaisesta valkoiseen lihaan. Lihan kokonaiskulutus näyttää Suomessa jo kääntyvän hienoiseen laskuun, mihin vaikuttavat niin ilmastolliset, terveydelliset ja muut syyt.

Ulkomaankaupan merkitys siipikarjanlihan taseissa on noussut 2000-luvun alle 10 %:sta noin 15 %:n tienoille 2010-luvulla. Siipikarjanlihan viennin ja tuonnin ennustetaan pysyvän lähes ennallaan vuosina

2020–2027. Vuonna 2019 Suomesta vietiin vajaat 16 milj. kg (vajaat 12 % kulutuksesta) ja tänne tuotiin runsaat 23 milj. kg (vajaat 16 % kulutuksesta) siipikarjanlihaa.

Kananmunien kulutus on noussut Suomessa melko tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kulutuksen kasvun myötä kananmunien tuotanto on kasvanut. Kananmunien tuotantomäärän ennustetaan AGMEMOD-mallissa edelleen tasaisesti kasvavan ja pysyttelevän 76–78 milj. kg tasolla vuosina 2013–2020 (Kuva 17). Kananmunien kulutus henkeä kohti säilyy ennusteessa ennallaan ja kokonaiskulutus kasvaa väestön kasvua vastaavasti.

Kananmunien viennin ja tuonnin ennustetaan pysyvän varsin vakaana vuodet 2020–2027. Vuonna 2019 Suomesta vietiin vajaat 12 milj. kg (runsaat 15 % tuotannosta) ja tänne tuotiin noin 2 milj. kg (vajaat 3 % kulutuksesta) siipikarjanlihaa.



**Kuva 17.** Kananmunien tuotannon ja kulutuksen kehitys AGMEMOD-mallissa vuosina 2010–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 (milj. kg).

### 5.2.6. Maatalouden rakennekehitys ja yrittäjätulo

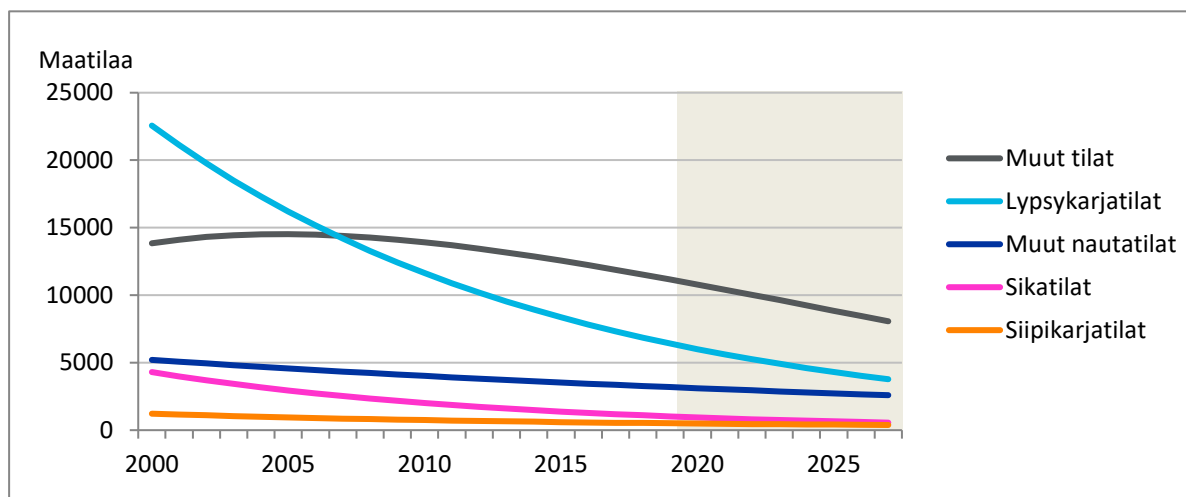
Maatalouden rakennekehitykseen ja sitä kautta tuottavuuskehityksen nopeuteen esitetyllä EU:n maatalouspolitiikkauudistuksella on hyvin vähän vaikutusta Rakennekehityksen suunnan tai nopeuden merkittävä muuttaminen vaatisi hyvin järeitä politiikkakeinoja. Teknologinen kehitys on määräävin tekijä maatalouden rakenteen muutoksessa ja tuottavuuden kehityksessä. Teknologisen kehityksen johdosta maatilojen koko kasvaa ja tilamäärä pienenee. Uuden teknologian ja tilakoon kasvun avulla alennetaan yksikkökustannuksia, tehostetaan suunnittelua ja työn käyttöä sekä parannetaan siten tuottavuutta.

Erytisesti kotieläintuotannossa rakennekehitys ja yksikkökoon kasvu jatkuu nopeana. Maatilojen määrä on vuodesta 2000 laskenut keskimäärin 2,5 %:n vuosivauhtia ja kotieläintaloudessa yli 7 %:n vuosivauhtia. Mikäli kotieläintilojen määrä alenee nykyistä nopeutta vuoteen 2027, kotieläintilojen määrä laskee noin 7 000 tilaan, kun vuonna 2010 kotieläintiloja oli vielä yli 18 000. Maidontuotantoon erikoistuneiden tilojen määrä laskee alle 4 000 tilaan vuoteen 2027 mennessä, kun vuonna 2010 niitä oli vielä lähes 11 000 (Kuva 18).

Maatalouden kokonaistuottavuuden kasvu heijastaa teknisen kehityksen lisäksi skaalaetuja sekä johtamistaidollista ja organisatorista kehitystä sekä tuotantopanosten laadussa tapahtuneita muutoksia. Vuodesta 1992 vuoteen 2018 tarkasteltaessa maatalouden kokonaistuottavuus nousi keskimäärin yli

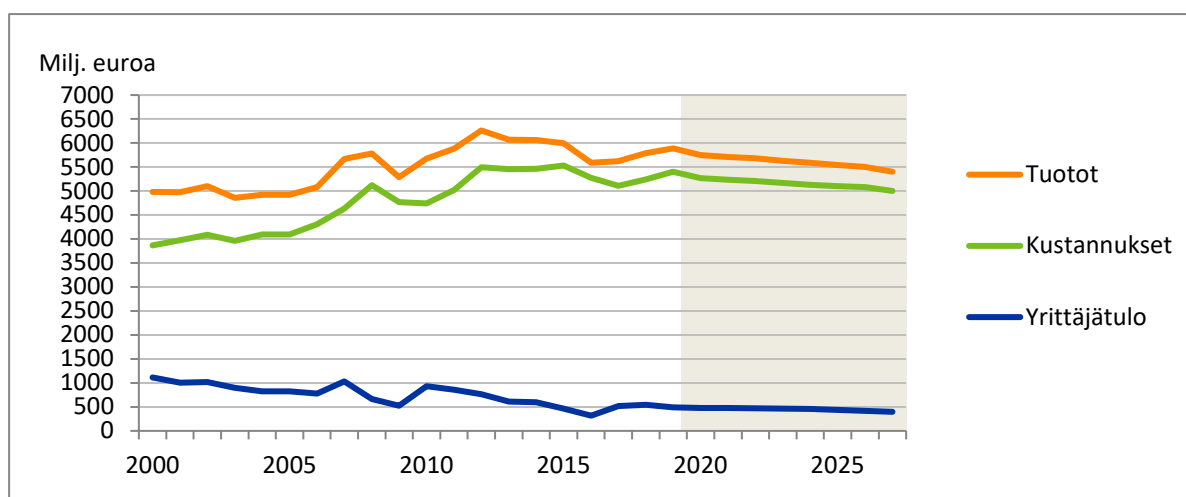


prosentin vuodessa. Olettamalla rakennerationalisoinnin tuoman tuottavuuskasvun säilyvän yhden prosentin suuruisena myös aikajaksolla 2020–2027 on saatu kuvassa 19 esitetty projektio yrittäjätulon kehityksestä. Yrittäjätulon aleneminen jatkuu AGMEMOD-mallin perusurassa, sillä tuotantokustannusten ennakoitaan nousevan lähes yleisen hintakehityksen (bkt-deflaattorin) mukaisesti markkinahintojen ja tukien säilyessä nimellisin hinnoin lähes ennallaan.



**Kuva 18.** Maatilojen lukumäärän toteutunut kehitys vuosina 2000–2019 ja ennuste vuosille 2020–2027 eri tuotantosuunnissa.

Eksogeenisesti asetettu 1 prosentin tuottavuuden kasvu aikajaksolle 2020–2027 ei ole näin ollen riittävä inflaation ja kustannusten nousun kompensoimiseksi. Yrittäjätulo alenee vuoden 2018 kokonaislaskelman 542 miljoonasta eurosta noin 450 miljoonaan euroon (-17 %) vuoteen 2027 mennessä.



**Kuva 19.** Maatalouden yrittäjätulon toteutunut kehitys vuosina 2000–2019 ja AGMEMOD-mallin ennuste vuosille 2020–2027 (milj. euroa).

## 6. Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämä raportti perustuu komission 1.6.2018 antamaan lainsäädäntöehdotukseen CAP-uudistuksesta ja Eurooppa-neuvoston tekemään sopimukseen monivuotisesta rahoituskehystä (MFF) heinäkuussa 2020. Neuvottelut CAPista saadaan näillä näkymin päätökseen alkuvuoden 2021 aikana. Tämän jälkeen työstetään vielä CAPin kansallista toteuttamista Suomessa ja muissa jäsenmaissa. Rahoituskausi 2021–2027 CAP alkaa todennäköisesti kahden vuoden pituisella siirtymäkaudella, joten CAP-uudistusta ryhdytään toteuttamaan varsinaisesti vasta vuoden 2023 alusta.

Uudistuksen yksityiskohtia päästään todella sorvaamaan vasta nyt, kun rahoituskehys on tiedossa. Ensimmäiseksi parlamentissa neuvotellaan, kuinka siirtymäkauden järjestelyt hoidetaan. Siirtymäkaudella harjoitetaan samaa maatalouspolitiikkaa kuin kaudella 2014–2020, mutta siirtymäkausi rahoitetaan uudesta rahoituskehystä.

Rahoituskehyksen valmistumisen jälkeen ryhdytään valmistelemaan myös siirtymäkauden jälkeisen CAP-uudistuksen yksityiskohtia. Selvyyttä olisi saatava ainakin strategiasuunnitelmien ja vihreän arkkitehtuurin reunaehtoihin, jotta jäsenmaat pääsevät jatkamaan strategiasuunnitelmien työstämistä. Strategiasuunnitelmat pitää lähettää komissiolle vuoden 2022 alussa, jotta ne voidaan hyväksyä viimeistään vuoden 2022 lopussa, ja uudistettua CAPia päästään toteuttamaan vuoden 2023 alusta lähtien.

CAP-uudistus ei muuta suuresti CAPin rakennetta, vaan kahden pilarin rakenne säilyy. Pilarien I ja II rahoitus pysyvät erillisinä, vaikka ohjelmasuunnittelu yhdistyy kansallisissa strategiasuunnitelmissa. CAPin perusteellinen uudistaminen on haastavaa. Päätösvalta on kasautunut EU:ssa suurille jäsenmaille, ja monet suurista jäsenmaista saavat merkittävän osan EU:lta saamastaan rahoituksesta maataloustukien muodossa. Suurten maiden lisäksi on myös monien pienien jäsenmaiden edun mukaista jatkaa suorien tukien maksamista nykyisellään. Saavutetuista eduista on vaikea luopua. Siksi CAP on jäykkä muutoksille ja erityisesti suorista tuista luopuminen on osoittautunut hyvin vaikeaksi.

CAP-uudistukselle asetetut tavoitteet ilmasto- ja ympäristövaikutusten vähentämiseksi ovat kuitenkin kunnianhimoiset, joten ympäristöasioiden painoarvo maatalouspolitiikassa kasvaa. Keinona komissio tarjoaa CAPn ns. uutta vihreää arkkitehtuuria, jonka tarkoituksena on kannustaa yhä useampaa viljelijää tekemään maataloustoimia ilmasto- ja ympäristövaikutusten vähentämiseksi. Vihreässä arkkitehtuurissa jäsenvaltioilla on sekä pakollisista että vapaaehtoisista ympäristötoimista koostuvat osiot.

Komission ehdotus uudesta toimeenpanomallista antaa puolestaan jäsenmaille enemmän valtaa ja vastuuta päättää CAPn käytännön toteutuksesta, mutta edellyttää niiltä samalla kansallisten strategiasuunnitelmien laatimista politiikan toteuttamiseen. Kansalliset strategiasuunnitelmat ovat hallinnollisesti suuri muutos, mikä ei välttämättä vaikuta suuresti politiikan sisältöön. Strategiasuunnitelmat tarjoavat kuitenkin mahdollisuuden ottaa nykyistä paremmin huomioon jäsenmaakohtaiset olosuhteet yhteisessä maatalouspolitiikassa. Tämä on piirre, jota jäsenmaat ovat toivoneet CAPilta. Strategiasuunnitelmiin liittyy kuitenkin huoli siitä, että toteutuuko uudistuksessa tavoiteltu ilmasto- ja ympäristökunnianhimo jäsenmaissa.

Myös Green Dealin ja Pellolta pöytään -strategian tavoitteiden pitäisi näkyä uudessa CAPissa. Erityisesti kansallisten strategiasuunnitelmien pitäisi edistää niiden tavoitteita. Toistaiseksi on epäselvää, millaisia ilmasto- ja ympäristötoimia strategiasuunnitelmien pitää sisältää. Olisi hyvä saada pian selville, mitä ilmasto- ja ympäristötoimia vaaditaan, jotta jäsenmaat voivat sisällyttää vaatimukset suunnitelmiinsa. Nykyisillä toimilla kunnianhimoiset tavoitteet vaikuttavat epärealistisilta. Odotukset ovat suuret, mutta epäselväksi jää, kuinka Green Deal ja Pellolta pöytään -strategia pystytään todella sisällyttämään CAP-uudistukseen lyhyellä aikataululla. Jäsenmailla on siis vastuu ilmasto- ja

ympäristökunnianhimon toteuttamisessa strategiasuunnitelmissaan. Komissiolla on puolestaan merkittävä rooli strategiasuunnitelmien arvioijana, jotta strategiasuunnitelmissa päästään odotetulle ilmasto- ja ympäristökunnianhimon tasolle.

Uudistuksella ja erityisesti ympäristövaatimusten muutoksilla on todennäköisesti suurempi vaikutus maataloussektoriin muualla Euroopassa kuin Suomessa. Suomessa suurin osa viljelijöistä osallistuu jo nyt ympäristökorvausjärjestelmään, kun taas joissakin jäsenmaissa vain muutama prosentti viljelijöistä on mukana tällaisessa järjestelmässä. Toisaalta viherryttäminen ei ole juurikaan osallistanut suomalaisia viljelijöitä, mutta uusien ehdollisuusvaatimusten pitäisi koskettaa yhä suurempaa joukkoa viljelijöitä myös Suomessa.

Koska vihreän arkkitehtuurin reunaehdoista ei ole vielä yksityiskohtaisesti sovittu, on kuitenkin vaikea sanoa, millaisia vaikutuksia uudella vihreällä arkkitehtuurilla todella tulee olemaan. Tässä uudistuksessa ympäristö- ja ilmastotoimien toteutuminen ei jääne kiinni rahoituksesta. Jäsenmaat ja tuottajajärjestöt ovat usein korostaneet, ettei viljelijöiltä voida samaan aikaan suurempaa kunnianhimoa ilmasto- ja ympäristötoimissa sekä leikata rahoitusta. CAPin rahoitus säilyy nyt lähes samana kuin edellisellä rahoituskaudella, joten mittavia tukileikkauksia ei ole tiedossa.

Pilarin II rahoitus saa lisäksi täydennystä Next Generation -rahoituksesta, jonka ansioista rahoitusta on jaossa enemmän kuin edellisellä rahoituskaudella maaseudun kehittämiseen ja sitä kautta ilmasto- ja ympäristötoimiin. Rahoitus on erityisesti tarkoitettu elvyttämiseen. Next Generation -rahoitus on sidottava rahoituskohteisiin kolmen ensimmäisen vuoden aikana, mutta maksuja voi tehdä hieman pidempään hankkeiden toimeenpanon edetessä. Hyvien rahoituskohteiden löytäminen annetussa aika-aulussa voi olla haastavaa. Samalla on huolehdittava siitä, että Next Generation -rahoituksen jakaminen nähdään hyväksyttävänä.

Next Generation -rahoitusta olisi suotavaa käyttää esimerkiksi innovaatioiden kehittämiseen, ympäristöhaittoja vähentäviin investointeihin ja sellaisten uusien tekniikoiden hyödyntämiseen ja kehittämiseen, mitkä parantavat tuottavuutta ja kannattavuutta. Rahoitusta pitäisi hyödyntää siten, että se parantaa maatalousyrittäjien mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden haasteisiin ja vaatimuksiin. Rahoituksen hyödyntämisessä voi hyödyntää maataloussektorin tietotaitoa ja osallistaa sektoria siinä, mihin rahoitus käytetään.

Suomen saama maatalouden ja maaseudun rahoitus kasvaa vuositasolla 6 % verrattuna edelliseen kauteen. Näin ollen voidaan olettaa, että myös maataloustukia voidaan maksaa saman verran kuin edellisellä CAPin kaudella. Itse tukimuodot säilyvät hyvin samankaltaisina, sillä suoriin tukiin, maaseudun kehittämisen tukiin ja kansallisiin tukiin ei ole tiedossa merkittäviä muutoksia. Vielä ei tosin tiedetä, mitä esimerkiksi ehdollisuus ja muut mahdolliset vihreän arkkitehtuurin muutokset vaikuttavat maksettaviin tukiin, koska niistä ei ole tehty vielä yksityiskohtaisia päätöksiä. Tässä vaiheessa ei siis voida sanoa, tuleeko tukiin suuria vai pieniä muutoksia ilmasto- ja ympäristövaatimusten suunnalta.

Koska EU:n maksamien suorien tukien eikä myöskään tuotantoon sidottujen tukien tasossa tapahdu näillä näkymin suuria muutoksia, tuotannon tason arvioidaan säilyvän kutakuinkin samalla tasolla kuin tällä hetkellä. EU-tuen muutoksilla ei ole juuri vaikutusta myöskään maatilojen tuloihin, mikäli kansallisen tukijärjestelmän oletetaan säilyvän ennallaan. Tulokehitys riippuu tukikehitystä enemmän markkinoista, eli maataloustuotteiden ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Maatalousmarkkinoiden hintasuhteisiin ei odoteta lähivuosina kovin dramaattisia muutoksia.

## Viitteet

- Arovuori, K. 2020. EU:n maatalouspolitiikan uudistus venyy. Käytännön maamies 4/2020
- 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 verkosta. <http://www.jrc.es/publications>.
- 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.
- Copa-Cogeca. 2020. Press Release. European farmers and agri-cooperatives warn against. 20/05/2020. Saatavilla verkosta. [file:///C:/Users/03146974/AppData/Local/Temp/CDP\(20\)3425.pdf](file:///C:/Users/03146974/AppData/Local/Temp/CDP(20)3425.pdf)
- Copa-Cogeca. 2018. Copa and Cogeca position on the CAP post 2020. Brussels, 24 p. Saatavilla verkosta. <file:///C:/Users/03146974/AppData/Local/Temp/Copa%20and%20Cogeca%20position%20on%20the%20CAP%20post%202020%20.pdf>
- European Economic Community. 1957. The Treaty of Rome. Available: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)
- European Commission 2020. Commission staff working document. Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. Brussels. 20.5.2020 SWD(2020) 93 final. Saatavilla verkosta. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2020/EN/SWD-2020-93-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Euroopan komissio. 2011. A Budget for Europe 2020. Saatavilla verkosta. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0011.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0011.02/DOC_3&format=PDF)
- Euroopan komissio 2013. CAP Reform – an explanation of the main elements. Memo/13/621. Brussels, 26 June 2013. Saatavilla verkosta. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_13\\_621](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_621)
- Euroopan komissio 2013. Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014. 25 pages. Saatavilla verkosta. <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/d2cf202e-f36a-45b2-84e7-1ac6ad996e90>
- Euroopan komissio 2017a. Komissio tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus. (COM(2017)0713) final Bryssel 29.11.2017. Saatavilla verkosta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0713>
- Euroopan komissio 2017b. Reflection Paper on the Future of EU Finance. COM(2017) 358 of 28 June 2017. 39 pages. Saatavilla verkosta. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf)
- Euroopan komissio 2018. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020. Communication from the Commission. 14.2.2018. 24 pages. Saatavilla verkosta. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf)
- Euroopan komissio 2019. Komissio tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. COM(2019) 640 final. Brussels 11.12.2019. Saatavissa verkosta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Euroopan komissio 2020a. Komissio tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppaneuvostolle, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Pellolta pöytään –

- strategia oikeudenmukaista, terveyttä edistävää ja ympäristöä säästävää elintarvikejärjestelmää varten. Bryssel 20.5.2020 COM(2020) 381 final. Saatavilla verkosta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>
- Euroopan komissio 2020b. EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina. COM(2020) 442 final. Bryssel 27.5.2020. 22 sivua. Saatavilla verkosta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN>
- Euroopan komissio 2020c. EU:n talousarvio Euroopan elpymissuunnitelman moottorina. LIITE. COM(2020) 442 final. Bryssel 27.5.2020. 15 sivua. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2020:442:FIN>
- Euroopan komissio 2020d. EU's next long-term budget & NextGenerationEU: Key facts and figures. Saatavilla verkosta. [https://ec.europa.eu/info/publications/eus-next-long-term-budget-nextgenerationeu-key-facts-and-figures\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/eus-next-long-term-budget-nextgenerationeu-key-facts-and-figures_en)
- Eurooppa-neuvosto 2020. Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (17., 18., 19., 20. ja 21. heinäkuuta 2020) – Päätelmät. ECO 10/20. Bryssel 21. heinäkuuta 2020. 68 sivua. Saatavilla verkosta. <https://www.consilium.europa.eu/media/45126/210720-euco-final-conclusions-fi.pdf>
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin. 2019a. Yhteenveto: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen huomautukset komission lainsäädäntöehdotuksista seuraavaa monivuotista rahoituskehystä (MRK) varten. Saatavilla verkosta. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RB\\_MFF/RB\\_MFF\\_FI.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RB_MFF/RB_MFF_FI.pdf)
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin. 2019b. Lausunto nro 7/2018 komission ehdotuksista asetuksiksi, jotka liittyvät vuoden 2020 jälkeisen ajan yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Saatavilla verkosta. <https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=47751>
- European Council of Young Farmers (CEJA). 2020. Farm to Fork strategy a reality check bu Young Farmers. Saatavilla verkosta. <https://wordpress.ceja.eu/wp-content/uploads/2020/08/POSITION-PAPER-Farm-to-Fork-Strategy-a-reality-check-by-young-farmers.pdf>
- European Environmental Bureau (EEB), BirdLife International, Greenpeace, WWF 2018. Last Chance CAP. Saatavilla verkosta. [https://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/last\\_chance\\_cap\\_-\\_20\\_september\\_2018\\_002.pdf](https://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/last_chance_cap_-_20_september_2018_002.pdf)
- Jansik, C. & Partala, A. 2020. Viljamarkkinat. In: Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2020. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2020: 27-35.
- Jansik, C. 2020. Lihamarkkinat. In: Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2020. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2020: 36-43. Saatavilla verkosta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-967-5>
- Latvala, T., Väre, M. & Niemi, J. (Toim.) 2020. Maa- ja elintarviketalouden suhdannekatsaus 2020. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2020. Luonnonvarakeskus. Saatavilla verkosta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-967-5>
- Lehtonen, H. & Niemi, J.K. 2008. Arvioita 141-ratkaisun vaikutuksista sian- ja siipikarjanlihantuotantoon Suomessa. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 2008.
- Lehtosalo H., Yrjölä T. 2020. Korona toi Suomen maataloudelle lisää rahaa Brysselistä. PTT. Saatavilla verkosta. <https://www.ptt.fi/julkaisut-ja-hankkeet/uutiset/heini-lehtosalo-ja-tapani-yrjola-korona-toi-suomen-maataloudelle-lisaa-rahaa-brysselista.html>
- Luke Taloustohtori 2020. Maa- ja puutarhatalous -palvelu (luke.fi/taloustohtori). Aineisto: Luke kannattavuuskirjanpitolokset. 30.9.2020. Saatavilla verkosta. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori>
- Matthews, A. 2020. When the CAP budget pendulum finally stopped swinging. Saatavilla verkosta. <http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>
- Niemi, J. 2020. Maatalouspolitiikan EU-rahoitus on Suomelle iso asia. Blogiartikkelit, Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/blogi/maatalouspolitiikan-eu-rahoitus-on-suomelle-iso-asia/>

- Niemi, J. & Väre, M. 2019. (Toim.) 2019. Suomen maa- ja elintarviketalous 2019. (sivut 62–72) Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2019: 105. Luonnonvarakeskus. Saatavilla verkosta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-769-5>
- Niemi, J. 2017. EU:n maatalouspolitiikassa vastuu jäsenmaille? Luken blogi 13.12.2017. Saatavilla verkosta. <https://www.luke.fi/blogi/eun-maatalouspolitiikassa-vastuu-jasenmaille/>
- Niemi, J., Liesivaara, P., Lehtonen, H., Huan-Niemi, E., Kettunen, L., Kässi, P. & Toikkanen, H. 2014. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vuosina 2014-2020 ja Suomen maatalous. MTT Raportti 130. Saatavilla verkosta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-512-7>
- OECD/FAO 2020. OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-2029, OECD Publishing, Paris/FAO, Rome. Saatavilla verkosta. <https://doi.org/10.1787/1112c23b-en>.
- Ruokavirasto 2014. Ravitsemus- ja ruokasuositukset. Saatavilla verkosta. [https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/teemat/terveytta-edistava-ruokavalio/kuluttaja-ja-ammattilaismateriaali/julkaisut/ravitsemussuositukset\\_2014\\_fi\\_web\\_versio\\_5.pdf](https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/teemat/terveytta-edistava-ruokavalio/kuluttaja-ja-ammattilaismateriaali/julkaisut/ravitsemussuositukset_2014_fi_web_versio_5.pdf) Viitattu 30.9. 2020.
- 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.
- Salputra, G., Chantreuil, F., Hanrahan, K., Donnellan, T., Leeuwee, van M., Erjavec, E. 2011. Policy harmonized approach for the EU agricultural sector modelling, *Agricultural and Food Science*, Vol. 20, pp. 119–130
- Toikkanen, H., Arovuori, K. 2017. Vuoden 2014 CAP-uudistus maatalouspolitiikan pitkän aikavälin kehityksen valossa. PTT Työpapereita 183. Saatavilla verkosta. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/kokonaislaskenta/aikasarja/tunnusluvut/>
- Valtion talousarvioesitys 2020. Maa- ja elintarviketalous. Saatavilla verkosta. <https://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2020&lang=fi&maindoc=/2020/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:139:389:963:1003>:



luke.fi

Luonnonvarakeskus  
Latokartanonkaari 9  
00790 Helsinki  
puh. 029 532 6000