



Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2026

# Vaihtoehtoisten CAP-tukimallien vaikutukset jäsenmaihiin ja niiden poliittinen toteuttamiskelpoisuus

Juho Valtiala, Kyösti Arovuori ja Jyrki Niemi



Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2026

# **Vaihtoehtoisten CAP-tukimallien vaikutukset jäsenmaihiin ja niiden poliittinen toteuttamiskelpoisuus**

**Juho Valtiala, Kyösti Arovuori ja Jyrki Niemi**

**Viittausohje:**

Valtiala, J., Arovuori, K. & Niemi, J. 2026. Vaihtoehtoisten CAP-tukimallien vaikutukset jäsen-maihin ja niiden poliittinen toteuttamiskelpoisuus. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2026. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 43 s.



ISBN 978-952-419-183-8 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-419-183-8>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Juho Valtiala, Kyösti Arovuori ja Jyrki Niemi

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2026

Julkaisuvuosi: 2026

Kannen kuva: Rodeo.fi

## Tiivistelmä

Juho Valtiala<sup>1</sup>, Kyösti Arovuori<sup>2</sup> ja Jyrki Niemi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki

<sup>2</sup> REINU econ Oy

Raportissa tarkastellaan Euroopan unionin maataloustukien jakoperusteita ja niiden uudistamisen mahdollisuuksia erityisesti poliittisen toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Nykyinen tukijärjestelmä perustuu pitkälti historiallisiin perusteisiin ja peltoalaan, mikä on herättänyt kritiikkiä sekä oikeudenmukaisuuden että tehokkuuden näkökulmasta. Tutkimuksessa analysoidaan vaihtoehtoisia tukimalleja, jotka huomioivat paremmin jäsenmaiden väliset erot esimerkiksi ostovoimassa, ympäristöhyödykkeiden tuotannossa sekä maatalouden tuloksellisuudessa.

Raportissa tarkastellaan neljää pääasiallista mallia: hehtaariperusteista tasatukea, ostovoimakorjattua tasatukea, ympäristöpainotteista pinta-alatukea sekä tulosperusteisia resilienssimalleja. Näistä viimeksi mainitut jaetaan edelleen kokonaisindeksiin perustuviin malleihin – nykytilapainotettuun ja kehityspainotettuun resilienssimalliin – sekä osa-aluepohjaiseen resilienssimalliin. Mallien vaikutuksia arvioidaan jäsenmaittain erityisesti sen perusteella, miten ne muuttaisivat EU:n maatalousbudjetista saatavaa rahoitusta.

Analyysin keskeinen osa on poliittisen toteuttamiskelpoisuuden arviointi EU:n päätöksentekojärjestelmässä. Päätökset edellyttävät määräenemmistöä, jossa yhdistyvät sekä jäsenmaiden lukumäärä että niiden yhteenlaskettu väestöosuus. Tutkimuksessa oletetaan yksinkertaistavasti, että jäsenmaat tukevat uudistusta, jos niiden rahoitusasema paranee tai säilyy ennallaan.

Tulokset osoittavat, että alkuperäisillä valituilla painotuksilla mikään tarkastelluista malleista ei saavuta määräenemmistöä. Erityisesti väestökriteerin täyttyminen muodostuu keskeiseksi esteeksi, mikä korostaa suurten jäsenmaiden, kuten Saksan, Ranskan ja Italian, ratkaisevaa roolia. Näiden maiden intressit eroavat kuitenkin usein toisistaan, mikä vaikeuttaa yhteisymmärryksen saavuttamista.

Poliittista toteuttamiskelpoisuutta tarkastellaan myös optimoimalla mallien painokertoimia numeerisesti. Monikriteerisen optimoinnin avulla pyritään samanaikaisesti maksimoimaan uudistusta tukevien maiden määrä ja niiden väestöosuus. Tulosten perusteella kaksi mallia nousee poliittisesti toteuttamiskelpoisiksi: ympäristöpainotteinen pinta-alatuki sekä osa-aluepohjainen resilienssimalli, jossa tuet kohdennetaan useiden maatalouden suorituskykyä kuvaavien indikaattorien perusteella.

Keskeinen havainto on, että poliittisesti hyväksyttävät ratkaisut edellyttävät useiden kriteerien yhdistämistä siten, että eri jäsenmaaryhmien intressit tasapainottuvat. Lisäksi ostovoimakorjauksella on merkittävä rooli hyväksyttävyyden kannalta. Yksinkertaisemmat mallit, kuten tasatuki, eivät osoittaudu poliittisesti realistisiksi ilman merkittäviä mukautuksia.

Raportti osoittaa, että maataloustukien uudistaminen on mahdollista myös vaihtoehtoisten kriteerien pohjalta, mutta käytännön toteutus edellyttää huolellista tasapainottelua poliittisten realiteettien kanssa. Erityisesti suurten jäsenmaiden asema sekä budjettivaikutusten jakautuminen ratkaisevat uudistusten etenemismahdollisuudet.

**Asiasanat:** EU, yhteinen maatalouspolitiikka, budjetti, jäsenvaltiot, tukiallokaatio, määräenemistöpäätöksenteko, monikriteerinen optimointi

# Sisällys

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>5</b>
<b>2. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka: rahoitus ja tukien jakautuminen.....</b>	<b>6</b>
2.1. CAP:n historiallinen kehitys ja keskeiset tavoitteet.....	6
2.2. Nykyinen kaksipilarinen rakenne .....	6
2.3. Tukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken vuonna 2026.....	7
<b>3. CAP-budjettiehdotus kaudelle 2028–2034 ja sen vaikutus jäsenmaihiin.....</b>	<b>10</b>
3.1. Yhtenäinen rahoitusrakenne ja CAP-pilarijaon purkaminen .....	10
3.2. Uudet budjettivälineet ja niiden tavoitteet.....	12
3.3. Budjettiehdotuksen tulkinta ja vaikutukset jäsenvaltioihin .....	13
<b>4. Maataloustuet EU-maissa objektiivisiin kriteereihin perustuvissa tukimalleissa .....</b>	<b>15</b>
4.1. Objektiivisen tukijaon periaatteet ja rajaukset .....	15
4.2. Hehtaariperusteinen tasatukimalli .....	17
4.3. Ostovoimakorjattu hehtaarituki .....	19
4.4. Monikriteeriset tukimallit.....	20
4.4.1. Käytetyt indikaattorit ja niiden perustelut.....	20
4.4.2. Vaikutukset jäsenmaiden osuuksiin.....	23
<b>5. Vaihtoehtoisten tukimallien poliittinen toteuttamiskelpoisuus .....</b>	<b>27</b>
5.1. Maatalouspolitiikan päätöksenteko .....	27
5.2. Päätöksentekomatriisin rakenne ja kuvaus.....	29
5.3. Poliittisesti toteuttamiskelpoiset allokaatiot .....	29
<b>6. Johtopäätökset.....</b>	<b>36</b>
<b>Viitteet.....</b>	<b>38</b>
<b>Liitteet .....</b>	<b>40</b>

# 1. Johdanto

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka (CAP) on jälleen merkittävän murroksen edessä. Komission heinäkuussa 2025 julkaisema lainsäädäntö- ja budjettiehdotus kaudelle 2028–2034 merkitsee muutosta paitsi politiikan sisällöllisissä painotuksissa myös ennen kaikkea rahoitusrakenteessa. Ehdotus nykyisen kaksipilarisen CAP-järjestelmän korvaamisesta yhtenäisellä rahoituskokonaisuudella muuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden rooleja maataloustukien kohdentamisessa. Samalla komission esittämät uudet budjettivälineet – kuten pysyvä kriisivaranto ja kilpailukykyrahasto – korostavat tarvetta vahvistaa maataloussektorin resilienssiä, kilpailukykyä ja sopeutumiskykyä yhä epävarmemmassa toimintaympäristössä.

CAP-rahoituksen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken perustuu edelleen pitkälti 1990-luvun alussa määräytyneisiin tukitasoihin, jotka heijastavat vain rajallisesti politiikan nykyisiä tavoitteita tai jäsenmaiden tämänhetkisiä olosuhteita. Kun tukien perustana olevat referenssivuodet etäännyvät yhä kauemmaksi, niiden legitimitetti on heikentynyt. Samalla EU:n tuleva laajentuminen – erityisesti Ukrainan ja Länsi-Balkanin maiden mahdollinen liittyminen – lisää painetta arvioida uudelleen, millä perusteilla CAP-varat jaetaan jäsenvaltioiden kesken ja miten rajalliset resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti.

Tämän raportin tavoitteena on tarkastella vaihtoehtoisten CAP-tukimallien vaikutuksia EU:n jäsenmaille sekä arvioida niiden poliittista toteuttamiskelpoisuutta. Raportissa analysoidaan ensin CAP:n nykyinen rakenne, rahoitus ja tukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken. Tämän jälkeen arvioidaan komission heinäkuussa 2025 esittämän budjettiehdotuksen vaikutuksia jäsenmaiden tukitasoihin ja tukirakenteisiin.

Keskeinen osa raporttia on laskennallinen tarkastelu vaihtoehtoisista tukimalleista, joissa CAP:n kokonaisbudjetti jaetaan mahdollisimman objektiivisten, yleiseurooppalaisten kriteerien perusteella. Näihin kuuluvat muun muassa hehtaariperusteinen tasatuki, ostovoimakorjattu tukimalli sekä useita eri indikaattoreita hyödyntävät monikriteeriset ja tulosperusteiset allokaatiomallit.

Raportti ei rajoitu tekniseen mallinnukseen, vaan arvioi myös eri tukimallien poliittista realisuutta EU:n päätöksentekojärjestelmässä. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, millaiset allokaatiomallit voisivat saavuttaa ministerineuvoston määränemistön ja millaisia siirtymäjärjestelyjä mahdolliset uudistukset edellyttäisivät.

Raportti pyrkii näin ollen vastaamaan kysymykseen siitä, miten CAP-budjetti jakautuisi jäsenvaltioiden kesken, jos historiallisista referensseistä luovuttaisiin ja siirryttäisiin objektiivisiin ja-kokriteereihin – ja olisivatko tällaiset mallit poliittisesti toteuttamiskelpoisia. Lisäksi raportissa tarkastellaan eri tukimallien vaikutuksia erityisesti Suomen kannalta.

## **2. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka: rahoitus ja tukien jakautuminen**

### **2.1. CAP:n historiallinen kehitys ja keskeiset tavoitteet**

Yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agricultural Policy, CAP) on yksi EU:n vanhimmista ja keskeisimmistä politiikkalohkoista. Sen toimeenpano aloitettiin vuonna 1962 tilanteessa, jossa Euroopan ruokaturva, maatalouden tuottavuus ja viljelijöiden tulotaso nähtiin strategisiksi kysymyksiksi. Alkuvaiheessa CAP:n keskeinen väline oli hintatukiin ja markkinainterventioihin perustuva järjestelmä, jonka tavoitteena oli turvata maataloustuotannon kasvu ja vakaat tuotajahinnat.

1990-luvulta lähtien CAP on kokenut useita merkittäviä uudistuksia, joissa painopistettä on siirretty markkinatuista suorien tukien suuntaan. Samalla politiikan tavoitteita on laajennettu asteittain. Nykyisin CAP:n keskeisiä tavoitteita ovat viljelijöiden kohtuullisen tulotason turvaaminen, elintarvikemarkkinoiden vakaus, maaseutualueiden elinvoimaisuus sekä ympäristö- ja ilmastotavoitteiden edistäminen. Samalla politiikan perustelut ovat siirtyneet yhä selvemmin tuotantolähtöisyydestä kohti julkishyödykkeiden tuottamista ja kestävyttä.

CAP on perinteisesti ollut EU:n suurin yksittäinen menoerä, vaikka sen suhteellinen osuus EU:n kokonaisbudjetista on pitkällä aikavälillä pienentynyt. CAP-menot kattoivat 1980-luvulla selvästi yli puolet EU:n budjetista, kun taas nykyisin niiden osuus on vajaan kolmannes kokonaisuudesta. Absoluuttisesti CAP-budjetti on kuitenkin säilynyt edelleen merkittävänä.

### **2.2. Nykyinen kaksipilarinen rakenne**

Nykyisellä ohjelmakaudella CAP perustuu kaksipilariseen rakenteeseen.

I pilari kattaa suorat tuet viljelijöille sekä markkinatoimenpiteet. Suorat tuet muodostavat CAP:n suurimman menoerän ja ne rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n budjetista. Tukien keskeinen tarkoitus on turvata viljelijöiden tulotaso ja tasata markkinavaihteluiden vaikutuksia. Viimeisimmissä uudistuksissa I pilarin tukijärjestelmään on liitetty yhä enemmän ympäristö- ja ilmastoehdoja.

II pilari käsittää maaseudun kehittämistoimenpiteet, kuten ympäristö- ja ilmastotuet, investointituet, nuorten viljelijöiden tukemisen sekä maaseutualueiden elinkeinorakenteen monipuolistamisen. II pilari rahoitetaan EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisrahoituksella, minkä vuoksi jäsenmaiden kansalliset prioriteetit ja budjettimahdollisuudet vaikuttavat merkittävästi tukien käyttöön ja vaikuttavuuteen.

Kaksipilarinen rakenne on mahdollistanut joustavuuden, mutta samalla se on lisännyt järjestelmän monimutkaisuutta ja hämärtänyt CAP:n kokonaislogiikkaa, erityisesti tukien kohdentumisen ja tavoitteiden välisen suhteen osalta.

CAPin I pilari rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n budjetista. Tukien toimeenpano ja osittainen kansallinen yhteisrahoitus – erityisesti II pilarin maaseudun kehittämistoimenpiteissä – sitovat politiikan tiiviisti jäsenvaltioiden budjettipolitiikkaan. Tästä syystä CAP-menojen

jakautuminen jäsenmaiden kesken on jatkuvasti poliittisesti herkkä kysymys ja keskeinen osa monivuotisia rahoituskehyskiä koskevia neuvotteluja.



**Kuva 1.** EU:n maatalouspolitiikan nykyrakenne.

### 2.3. Tukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken vuonna 2026

CAP-tukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken heijastaa historiallisia tukitasoja, jotka perustuvat aiempien vuosikymmenten tuotantorakenteisiin ja tukikäytäntöihin. Erityisesti I pilarin hehtaaritukitasot perustuvat edelleen pitkälti 1990-luvun hinnanalennuskorvauksiin, vaikka CAP onkin kokenut useita uudistuksia. Tämä tarkoittaa, että EU:n parhailla viljelyalueilla maksetaan suurimmat hehtaarituet. Tukien tasausta jäsenmaiden välillä on tehty vain sen verran, että alhaisimman tuen maat (mm. Baltian maat) ovat saaneet pientä korotusta, mutta järjestelmän peruslogiikkaa ei ole muutettu.

Vuonna 2026 suurimmat CAP-tuensaajat ovat absoluuttisesti mitattuna suuret maatalousmaat, kuten Ranska, Espanja, Saksa ja Italia, joilla on laajat viljelyalat ja merkittävä maataloustuotanto. Jäsenmaiden väliset erot korostuvat erityisesti tarkasteltaessa tukia hehtaaria kohden sekä suhteessa maiden maksamiin EU-jäsenmaksuihin.

Osa jäsenvaltioista on selviä nettosaajia CAP:n kautta, kun taas toiset maat ovat nettomaksajia, vaikka nekin hyötyvät politiikan välillisistä vaikutuksista, kuten sisämarkkinoiden vakaudesta ja ruokaturvasta. Uudemmat jäsenmaat ovat yleisesti vahvistaneet asemaansa CAP:n nettosaajina, mutta tukitasot hehtaaria kohden ovat edelleen keskimäärin alempia kuin vanhoissa jäsenmaissa.

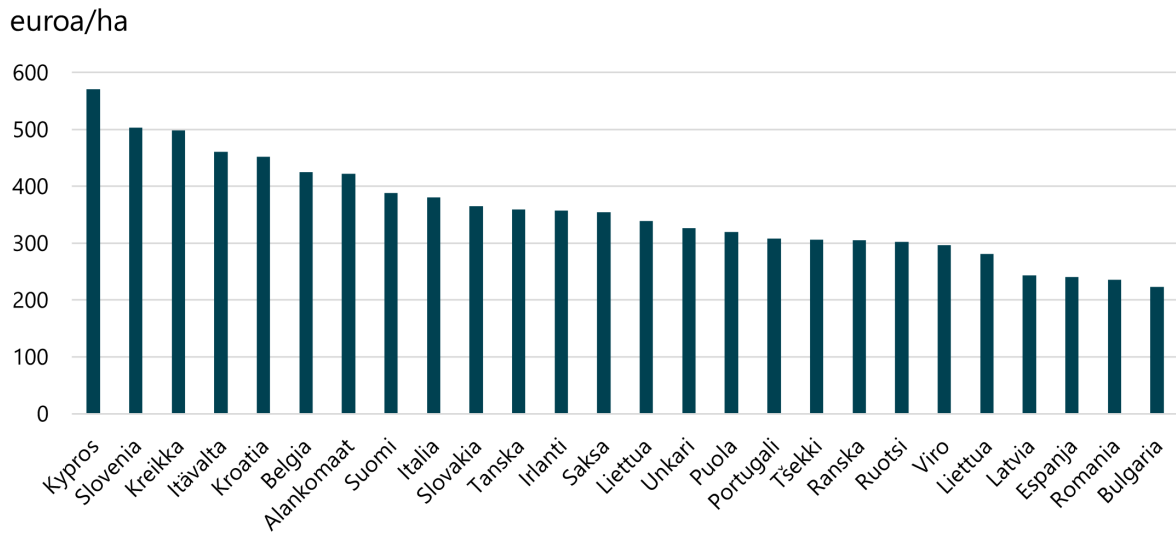
**Taulukko 1.** Jäsenmaiden EU:n budjetista vuonna 2026 saamat maataloustuet ja osuudet.

Maa	Pilari 1 (M€)	Pilari 1 (%)	Pilari 2 (M€)	Pilari 2 (%)	Yhteensä (M€)	Yhteensä (%)
Alankomaat	521,3	1,4	240,2	1,8	761,5	1,5
Belgia	467,4	1,2	108,0	0,8	575,4	1,1
Bulgaria	834,1	2,2	282,2	2,1	1 116,3	2,2
Espanja	4 896,8	13,1	1 080,4	8,1	5 977,2	11,8
Irlanti	1 186,3	3,2	311,6	2,3	1 497,9	2,9
Italia	3 496,2	9,3	1 476,2	11,1	4 972,5	9,8
Itävalta	677,6	1,8	520,0	3,9	1 197,6	2,4
Kreikka	1 886,5	5,0	746,1	5,6	2 632,6	5,2
Kroatia	374,8	1,0	297,3	2,2	672,1	1,3
Kypros	47,6	0,1	23,8	0,2	71,4	0,1
Latvia	344,5	0,9	136,2	1,0	480,7	0,9
Liettua	612,7	1,6	195,5	1,5	808,2	1,6
Luxemburg	32,7	0,1	12,3	0,1	45,1	0,1
Malta	9,6	0,0	15,0	0,1	24,6	0,0
Portugali	725,0	1,9	455,6	3,4	1 180,5	2,3
Puola	3 582,0	9,6	924,0	6,9	4 506,0	8,9
Ranska	6 705,1	17,9	2 008,0	15,1	8 713,1	17,2
Romania	1 979,7	5,3	1 016,9	7,6	2 996,6	5,9
Ruotsi	686,8	1,8	211,9	1,6	898,7	1,8
Saksa	4 178,3	11,1	1 706,8	12,8	5 885,2	11,6
Slovakia	402,5	1,1	264,1	2,0	666,5	1,3
Slovenia	131,5	0,4	110,2	0,8	241,7	0,5
Suomi	524,8	1,4	354,5	2,7	879,4	1,7
Tanska	817,5	2,2	123,4	0,9	940,9	1,9
Tšekki	802,2	2,1	280,6	2,1	1 082,7	2,1
Unkari	1 347,4	3,6	312,7	2,4	1 660,1	3,3
Viro II pilari	205,0	0,5	88,0	0,7	293,0	0,6

Suomen osalta CAP-tuet muodostavat merkittävän osan maataloussektorin tuloista, ja erityisesti II pilarin rooli korostuu pohjoisista tuotanto-olosuhteista johtuen. Suomen nettotuki-asema CAP:ssa on positiivinen, vaikka kokonaiskuvassa maa on EU-budjetissa nettomaksaja.

Maataloustukea maksetaan EU-maissa unionin budjetista käytössä olevaa maatalousalaa (utilized agricultural area) kohden laskennallisesti keskimäärin 317 euroa, mutta vaihtelu jäsenmaiden välillä on merkittävää. Kuvassa 2 esitetään EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kokonaistukien laskennallinen kohdentuminen jäsenmaittain hehtaaria kohden vuonna 2026. Kyse on laskennallisesta indikaattorista, jossa jäsenmaille kohdistuvat CAP-menot suhteutetaan käytössä olevaan maatalousalaan.

Malta muodostaa tarkastelussa poikkeuksellisen ääripään: maan vähäiseen maatalousalaan suhteutettuna CAP-tuet vastaavat vuonna 2026 laskennallisesti noin 2 407 euroa hehtaaria kohden. Eroja on kuitenkin runsaasti myös ilman Maltaa. Kyproksella tuki on keskimäärin 571 euroa hehtaarilta ja Sloveniassa 503 euroa hehtaarilta, kun taas Latviassa, Espanjassa, Romaniassa ja Bulgariassa tuki jää alle 250 euroon hehtaarilta. Hehtaarituki on matalin Bulgariassa, 223 euroa hehtaarilta. Suomessa tukitaso nousee näin laskettuna keskimäärin 388 euroon hehtaarilta, mikä on noin 22 prosenttia EU-keskiarvoa korkeampi.



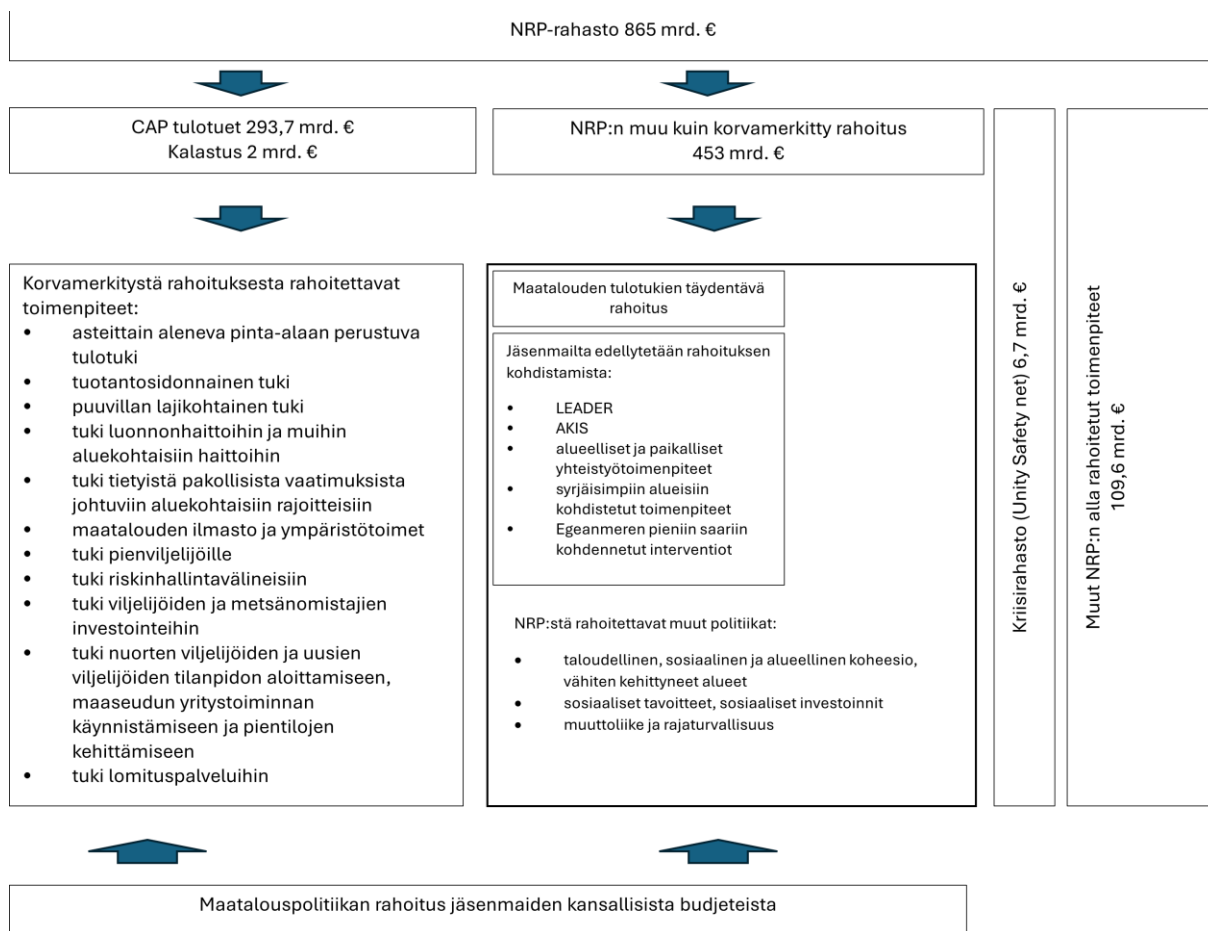
**Kuva 2.** EU:n budjetista maksettava maataloustuki keskimäärin käytössä olevaa maatalousalaa (utilized agricultural area) kohden eri jäsenmaissa vuonna 2026, euroa/hehtaari. (Maltaa ei ole kuvassa mukana, koska tuki on poikkeuksellisen korkea, 2 407 euroa/ha).

### 3. CAP-budjettiehdotus kaudelle 2028–2034 ja sen vaikutus jäsenmaihiin

#### 3.1. Yhtenäinen rahoitusrakenne ja CAP-pilarijaon purkaminen

Euroopan komission heinäkuussa 2025 esittämä ehdotus (Euroopan komissio 2025a,b,c) EU:n monivuotiseksi rahoituskehysiksi vuosille 2028–2034 sisältää merkittäviä rakenteellisia muutoksia maatalouspolitiikalle. Yhtenä keskeisistä uudistuksista on nykyisen kaksipilarisen CAP-järjestelmän purkaminen ja sen integroiminen osaksi uutta kansallista ja alueellista kumppanuusrahastoa (National and Regional Partnership Fund, NRPF). Tämä tarkoittaa, että maatalous ei enää saa omaa erillistä budjettikohtaansa, vaan sen rahoitus kilpailee muiden rahaston sektoreiden, kuten koheesion, sosiaalipolitiikan ja nuorisotyöllisyyden, kanssa.

Pilarijaon purkaminen merkitsee muutosta sekä budjettiteknisesti että institutionaalisesti. Budjettiteknisesti se vähentää sektoreille korvamerkittyjen määrärahojen määrää ja lisää joustavuutta varojen kohdentamisessa eri toimenpiteisiin. Jäsenvaltioille tämä voi tarkoittaa laajempaa mahdollisuutta painottaa kansallisia prioriteetteja ilman muodollista pilarirakenteen asettamaa rajoitetta. Samalla kuitenkin EU-tason strateginen ohjaus säilyy vahvana, sillä rahoituksen käyttö sidotaan edelleen yhteisiin tavoitteisiin, suoritusindikaattoreihin ja hyväksytyihin kansallisiin strategiasuunnitelmiin.



**Kuva 3.** Maatalouspolitiikan rahoitus Euroopan komission monivuotisen rahoituskehysesityksen mukaan (Lähde: muokattu Euroopan komissio 2026a).

Institutionaalisesti muutos hämärtää aiempaa selkeää eroa tulotukien ja kehittämis- sekä investointipolitiikan välillä. Perinteisesti I pilari on nähty ensisijaisesti tulonsiirtomekanismina, kun taas II pilari on painottanut rakenteellista kehittämistä, ympäristötoimia ja aluepolitiikkaa. Yhtenäinen rahoituskehys mahdollistaa näiden välineiden entistä tiiviimmän yhdistämisen, mutta samalla se voi muuttaa politiikan sisäistä tasapainoa. Erityisesti yhteisrahoituksen roolin mahdollinen muuttuminen vaikuttaa siihen, missä määrin jäsenvaltioiden omat budjettiprioriteetit ohjaavat CAP-varojen kokonaiskäyttöä.

Kansallisen ja alueellisen kumppanuusrahaston koko on yhteensä 865 miljardia euroa. Tästä summasta maatalouspolitiikan rahoitukseen on korvamerkitty yhteensä 300 miljardia euroa. Summa sisältää maatalouden kriisirahastoon varatut 6,7 miljardia euroa (Kuva 3).

Aluekehitys, muuttoliike sekä sosiaalirahastoon aiemmin kuuluneet toimenpiteet rahoitetaan NRP-rahaston korvamerkitsemättömästä osasta. Tämä kokonaisrahoitus on yhteensä 453 miljardia euroa. Tästä summasta jäsenmaiden pitää kohdistaa rahoitusta aikaisemmin CAP:n II pilarista rahoitettuihin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi LEADER, AKIS, yhteistyötoimenpiteet sekä kouluruokajärjestelmä.

Euroopan komission esityksen mukaan 43 prosentilla NRP-ohjelman rahoituksesta täytyy kohdistaa ilmasto- ja ympäristötavoitteiden edistämiseen, ja 14 prosenttia rahoituksesta kohdistaa asetettujen sosiaalisten tavoitteiden edistämiseen.

EU:n yhteisen rahoituksen lisäksi jäsenvaltiot voivat kohdistaa maatalouteen myös kansallista rahoitusta. Kansallisen rahoitusosuuden suhde ja kohdentaminen määritetään kansallisissa ja alueellisissa kumppanuusohjelmissa. Lisäksi maatalouden rahoittaminen on mainittu erikseen ja sille on osoitettu rahoitusta myös budjettiesityksen toiseksi suurimmassa rahastossa, eli kilpailukykyrahastossa. Kilpailukykyrahastosta voidaan osoittaa 20 miljardia euroa maatalouteen, biotalouteen, elintarvikealalle, terveyteen ja bioteknologiaan.

Maatalouden tulotukeen komission uudistusesityksessä korvamerkitty 300 miljardia euroa takaa nimellisesti nykyisen tulotukiin käytettävän rahoituksen tason. Useissa arvioissa on tuotu esiin, että seitsenvuotista maatalousbudjettia leikattaisiin edelliseen rahoituskauteen verrattuna 386 miljardista 300 miljardiin, mikä olisi noin 22 % leikkaus. Tämä tulkinta on kuitenkin hieman harhaanjohtava: 300 miljardin euron taso on minimi, jonka jäsenmaat voivat käyttää maatalouspolitiikan rahoittamiseen tulevilla rahoituskehyskaudella. Kansallisissa suunnitelmissa jäsenmaat voivat ohjata lisävaroja esimerkiksi ympäristötukiin, ilmastoälykkääseen viljelyyn, investointeihin, nuorten viljelijöiden tukemiseen, digitalisaatioon, energiatehokkuuteen tai hiilensidontaan. Maatalouden kokonaisrahoitus ja sen muutokset suhteessa nykyiseen rahoitukseen riippuvat jäsenvaltioiden päätöksistä.

Maatalouspolitiikan rahoitusrakenteen uudistusta voidaan tarkastella myös vallanjaon näkökulmasta. Yhtäältä joustavuuden lisääminen vahvistaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia kohdentaa varoja omien maatalous- ja maaseutupoliittisten tarpeidensa mukaisesti. Toisaalta yhtenäinen rahoituskehys voi lisätä komission mahdollisuuksia ohjata varojen käyttöä tulospurusteisuuden ja strategisten painotusten kautta. Muutos ei siten ole pelkästään hallinnollinen yksinkertaistaminen, vaan se sisältää myös elementtejä, jotka voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon maatalouspolitiikassa.

Kokonaisuutena pilarijaon purkaminen merkitsee siirtymää kohti integroidumpaa ja potentiaalisesti joustavampaa rahoitusmallia. Samalla se kuitenkin avaa kysymyksen siitä, missä määrin uudistus muuttaa jäsenvaltioiden välistä tukijakoa ja CAP:n perinteistä tulonjakoroolia. Näitä vaikutuksia tarkastellaan tarkemmin luvun 3.3 jäsenmaakohtaisessa analyysissä.

### 3.2. Uudet budjettivälineet ja niiden tavoitteet

Komission ehdotukseen sisältyy kaksi merkittävää uutta budjettivälinettä: pysyvä kriisivaranto sekä kilpailukykyrahasto. Näiden instrumenttien käyttöönotto laajentaa CAP:n välinevalikoimaa ja viittaa osaltaan muutokseen politiikan painotuksissa. Kyse ei ole ainoastaan määrärahojen uudelleennimeämisestä, vaan yrityksestä vahvistaa maataloussektorin kykyä vastata kasvavaan epävarmuuteen ja rakenteellisiin haasteisiin.

Pysyvä kriisivaranto, jonka kooksi komissio esittää 6,3 miljardia euroa, on tarkoitettu käytettäväksi markkinahäiriöihin, eläintautiepidemioihin, ilmatoriskeihin sekä muihin äkillisiin shokkeihin reagoimiseen. Aiemmillä ohjelmakausilla kriisitoimenpiteet ovat usein perustuneet tilapäisiin järjestelyihin tai olemassa olevien määrärahojen uudelleenkohdentamiseen. Pysyvä varanto merkitsee siirtymää ennakoivampaan ja institutionaalisesti vakiinnutettuun riskienhallintamalliin. Se vahvistaa EU-tason valmiutta toimia nopeasti tilanteissa, joissa kansalliset toimenpiteet yksin eivät riitä turvaamaan markkinoiden vakautta tai tuotannon jatkuvuutta.

Kriisivarannon perustaminen vaikuttaa myös riskien jakautumiseen jäsenvaltioiden välillä. Yhteisesti rahoitettu ja EU-tasolla hallintoitu varanto siirtää osan maataloussektorin systeemisistä riskeistä yhteiselle tasolle. Tämä voi vähentää yksittäisten jäsenvaltioiden budjettipainetta kriisitilanteissa. Samalla varannon käyttöehdot ja kohdentamiskriteerit ratkaisevat sen, miten hyödyt jakautuvat esimerkiksi eri tuotantosuuntien, markkinarakenteiden tai vientiriippuvaisten maiden välillä. Kriisivaranto ei ole pelkästään tekninen varautumisväline, vaan sillä on myös potentiaalisia tulonjakovaikutuksia jäsenvaltioiden välillä.

Toinen keskeinen uudistus on kilpailukykyrahaston perustaminen. Sen tavoitteena on vahvistaa unionin strategista autonomiaa. Maa- ja elintarviketalouden osalta tämä liittyy ruokaturvaan ja kriittisten tuotantopanosten saatavuuteen. Kilpailukykyrahasto ei ole muodollisesti yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) väline, mutta siihen sisältyy oma politiikkaikkuna, johon on varattu noin 20 miljardia euroa maatalouden, biotalouden, elintarvikealan, terveyden ja bioteknologian kehittämiseen. Maatalouden ja biotalouden sisällyttäminen osaksi kilpailukykyrahastoa laajentaa tarkastelukehystä perinteisestä maatalouspolitiikasta teolliseen ja investointipoliittiseen näkökulmaan.

Rahasto mahdollistaisi tuotannon käynnistämistuen, strategisesti merkittävien hankkeiden tukemisen, infrastruktuuri- ja tuotantoinvestointien rahoittamisen sekä taannehtivan rahoituksen. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa osa maatalouden investointituista siirtyy CAP:n jae-  
tusta hallinnosta suoraan komission hallinnoimaan välineeseen. Tällöin kansallinen liikkumavara maatalouspolitiikan toimeenpanossa voi kaventua, investointitukien alueellinen kohdentaminen voi heikentyä ja maatalouspolitiikan kokonaisuus hajautua kahteen erilliseen rahoituskanavaan.

Kilpailukykyrahaston vaikutus riippuu pitkälti sen allokatiologiikasta. Mikäli varoja kohdennetaan osittain kilpailullisten hakumenettelyjen, hankearvioinnin tai suoritusperusteisten kriteerien kautta, jäsenvaltioiden hallinnollinen kapasiteetti, investointiympäristö ja yritysra-  
kenne voivat vaikuttaa ratkaisevasti siihen, kuinka paljon rahoitusta ne pystyvät hyödyntämään. Tällöin CAP:n perinteinen, ennalta määrättyihin kansallisiin kirjekuoriin perustuva jakomekanismi täydentyy elementillä, joka voi lisätä eriytymistä jäsenvaltioiden välillä.

Yhdessä tarkasteltuna kriisivaranto ja kilpailukykyrahasto viittaavat laajempaan muutokseen CAP:n luonteessa. Historiallisesti politiikan keskeinen tehtävä on ollut viljelijätulojen

vakauttaminen ja tulonjakovaikutusten tasapainottaminen jäsenvaltioiden välillä. Uusien budjettivälineiden myötä painopiste siirtyy osittain riskienhallintaan, resilienssiin ja pitkän aikavälin kilpailukykyyn. Tämä heijastaa toimintaympäristön muutosta: ilmastonmuutoksen voimistuminen, geopoliittiset jännitteet ja markkinoiden lisääntynyt volatilitteetti ovat korostaneet tarvetta sopeutumiskyvylle ja strategiselle varautumiselle.

Vaikka tulotuet säilyvät edelleen CAP:n keskeisenä osana, uudet välineet laajentavat politiikan tehtäviä kohti investointi- ja vakauspolitiikkaa. Näin CAP ei näyttäydy enää yksinomaan tulonsiirtomekanismina, vaan yhä enemmän osana EU:n laajempaa talous- ja rakennepoliittista kokonaisuutta. Tämä muutos on keskeinen tausta arvioitaessa komission ehdotuksen jäsenmaakohtaisia vaikutuksia, joita tarkastellaan seuraavassa alaluvussa.

### 3.3. Budjettiehdotuksen tulkinta ja vaikutukset jäsenvaltioihin

Komission heinäkuussa 2025 esittämä CAP-budjettiehdotus vaikuttaa jäsenvaltioihin sekä kokonaisrahoituksen tason että varojen jakoperusteiden kautta. Vaikutukset riippuvat paitsi ehdotetun budjetin euromääräisestä tasosta myös siitä, miten yhtenäinen rahoituskehys, uudet budjettivälineet ja mahdolliset uudelleenjakomekanismit muuttavat kansallisia allokatioita suhteessa nykykauteen. Tässä luvussa tarkastellaan EU:n kokonaisbudjetin muutosta, jäsenmaakohtaisia vaikutuksia sekä Suomen nettomaksuasemaa.

Korvamerkittyjen maataloustukien keskimääräinen vuositaso kaudelle 2028–2034 on EU-tasolla noin 18 % alempi kuin vuoden 2026 toteutunut tukitaso (Taulukko 2). Jäsenmaiden välillä vaihtelu on kuitenkin huomattavaa. Suurimmassa osassa maita leikkaus asettuu varsin lähelle EU-keskiarvoa (–20–22 %), mutta osa jäsenvaltioista poikkeaa tästä selvästi. Suhteellisesti pienimmät leikkaukset kohdistuvat Etelä- ja Länsi-Euroopan suuriin maatalousmaihiin. Esimerkiksi Espanja (–11 %), Italia (–10,9 %) ja Portugali (–10,1 %) menettävät selvästi vähemmän kuin EU-maat keskimäärin. Myös Belgia (–10,7 %) jää alle keskimääräisen supistumisen. Poikkeuksellisen pieni muutos nähdään Alankomaissa (–4,6 %), jonka suhteellinen osuus EU:n maatalouspolitiikan kokonaispotista jopa hieman kasvaa.

Toisessa ääripäässä ovat maat, joissa korvamerkitty taso on yli 22 % alempi kuin vuoden 2026 tukitaso. Näihin kuuluvat esimerkiksi Viro, Irlanti ja Liettua (–22,5 %) sekä Kreikka (–26 %), jossa supistuminen on selvästi suurin tarkastelluista maista.

On keskeistä korostaa, että taulukko 2 kuvaa vain vähimmäistasoksi korvamerkittyä tulotukea. Koska maatalous on integroitu osaksi NRP-rahastoa, jäsenvaltiot voivat kohdentaa lisävaroja maataloussektorille muiden toimenpidekokonaisuuksien kautta. Näin ollen 5–20 %:n lasku korvamerkityssä osuudessa ei siten välttämättä tarkoita vastaavaa laskua maatalouden kokonaisrahoituksessa.

Samalla rahoitusarkkitehtuurin muutos merkitsee kuitenkin sitä, että maatalouden kokonaisrahoituksen säilyttäminen nykyisellä tasolla edellyttää useissa jäsenmaissa aiempaa suurempaa kansallista rahoitusosuutta. Mikäli EU-tason korvamerkitty vähimmäistaso jää alle vuoden 2026 toteutuneen tukitason, erotus voidaan kattaa vain kansallisilla lisäpanostuksilla NRPF-kehityksen sisällä. Tämä lisää maatalouspolitiikan budjettipoliittista herkkyyttä ja altistaa sen kansallisten finanssipoliittisten reunaehtojen vaihtelulle.

**Taulukko 2.** Jäsenmaiden EU:n budjetista vuonna 2026 saamat maataloustuet ja osuudet verrattuna vuosien 2028–2034 korvamerkittyyn maataloustukeen (keskimäärin vuositasolla).

Maa	Maataloustuet 2026 (M€)	Osuus (%)	Korvamerkitty rahoitus 2028–2034 (M€/vuosi)	Osuus (%)	Muutos (M€)	Muutos (%)
Alankomaat	761,0	1,5	727,0	1,7	-34,0	-4,5
Belgia	575,0	1,1	514,0	1,2	-61,0	-10,6
Bulgaria	1 116,0	2,2	886,0	2,1	-230,0	-20,6
Espanja	5 977,0	11,8	5 319,0	12,7	-658,0	-11,0
Irlanti	1 498,0	2,9	1 166,0	2,8	-332,0	-22,2
Italia	4 972,0	9,8	4 429,0	10,6	-543,0	-10,9
Itävalta	1 198,0	2,4	946,0	2,3	-252,0	-21,0
Kreikka	2 633,0	5,2	1 949,0	4,7	-684,0	-26,0
Kroatia	672,0	1,3	530,0	1,3	-142,0	-21,1
Kypros	71,0	0,1	59,0	0,1	-12,0	-16,9
Latvia	481,0	0,9	374,0	0,9	-107,0	-22,2
Liettua	808,0	1,6	627,0	1,5	-181,0	-22,4
Luxemburg	45,0	0,1	35,0	0,1	-10,0	-22,2
Malta	25,0	0,0	19,0	0,0	-6,0	-24,0
Portugali	1 181,0	2,3	1 061,0	2,5	-120,0	-10,2
Puola	4 506,0	8,9	3 520,0	8,4	-986,0	-21,9
Ranska	8 713,0	17,2	7 277,0	17,4	-1 436,0	-16,5
Romania	2 997,0	5,9	2 368,0	5,7	-629,0	-21,0
Ruotsi	899,0	1,8	707,0	1,7	-192,0	-21,4
Saksa	5 885,0	11,6	4 729,0	11,3	-1 156,0	-19,6
Slovakia	667,0	1,3	533,0	1,3	-134,0	-20,1
Slovenia	242,0	0,5	192,0	0,5	-50,0	-20,7
Suomi	879,0	1,7	686,0	1,6	-193,0	-22,0
Tanska	941,0	1,9	735,0	1,8	-206,0	-21,9
Tšekki	1 083,0	2,1	879,0	2,1	-204,0	-18,8
Unkari	1 660,0	3,3	1 320,0	3,2	-340,0	-20,5
Viro	293,0	0,6	227,0	0,5	-66,0	-22,5

Käytännössä tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioissa, joissa julkisen talouden liikkumavara on rajallinen, maatalouden tukitaso voi laskea enemmän kuin nimellinen EU-jäsenmaiden keskiarvo antaisi ymmärtää. Vastaavasti niissä maissa, jotka ovat valmiita priorisoimaan maataloutta kansallisessa budjetissaan, kokonaisrahoitus voidaan pitää lähellä nykyistä tasoa tai jopa kasvattaa sitä. Uudistus siirtää siten osan maatalouspolitiikan rahoitusvastuusta ja poliittisesta valinnasta EU-tasolta kansalliselle tasolle.

Tämä muutos on institutionaalisesti merkittävä: vaikka yhteiset tavoitteet, suoritusindikaattorit ja komission hyväksymät strategiasuunnitelmat säilyttävät EU-tason ohjauksen vahvana, rahoituksen tosiasiallinen taso ja painopisteet riippuvat aiempaa enemmän jäsenvaltioiden omista budjettipäätöksistä.

## 4. Maataloustuet EU-maissa objektiivisiin kriteereihin perustuvissa tukimalleissa

Tässä luvussa tarkastellaan vaihtoehtoisia tapoja jakaa EU:n maatalousbudjetti jäsenmaiden kesken objektiivisiin, yleiseurooppalaisiin kriteereihin perustuen. Tarkastelun lähtökohtana käytetään vuodelle 2026 budjetoituja jäsenmaakohtaisia kokonaisvaroja, joiden perusteella on määritelty jäsenmaiden nykyiset suhteelliset osuudet ja kokonaistukisumman muutokset vaihtoehtoisissa allokaatioissa. Tarkastelu kohdistuu jäsenmaiden suhteellisiin osuuksiin, ei kokonaistukisummien tasoon. Analyysissä maatalousrahoitusta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena ilman pilarijakoa. Tämä yksinkertaistaa tarkastelua ja on linjassa komission budjettiesityksen kanssa, jossa pilarijaosta luovutaan.

Tämänkaltaisia jäsenmaiden väliseen tukien uudelleenallokaatioon perustuvia tarkasteluja on tehty aiemminkin. Esimerkiksi Zahrnt (2009) tarkasteli tukien kohdentamista ympäristöhyödykkeiden tuotantoon perustuvien kriteerien pohjalta, ja Suomessa Huan-Niemi ym. (2011) analysoivat vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutuksia jäsenmaiden rahoitusosuuksiin. Tässä luvussa tarkastelua laajennetaan hyödyntämällä ajantasaista aineistoa ja aiempaa laajempaa kriteerivalikoimaa sekä vertailemalla systemaattisesti useita eri allokaatiomalleja yhteisessä analyysikehikossa.

### 4.1. Objektiivisen tukijaon periaatteet ja rajaukset

Nykyinen maatalousbudjetin jakautuminen jäsenmaiden välillä ei perustu objektiivisiin jakoperusteisiin, vaan juontaa juurensa 1990-luvun hinnanalennuskorvauksiin sekä uusien jäsenmaiden liittymissopimuksissa neuvoteltuihin osuuksiin. Objektiivisten kriteerien puute voidaan nähdä ongelmallisena sekä oikeudenmukaisuuden että resurssien tehokkaan kohdentamisen näkökulmasta. Historialliset tukitasot voivat ohjata varoja alueille, joissa niiden tuottama kokonaishyöty jää rajalliseksi.

Taloustieteellisestä näkökulmasta tehokas maataloustuki kohdistuu julkishyödykkeiden tuotantoon ja häiritsee markkinoiden normaalia toimintaa mahdollisimman vähän. Maatalous tuottaa useita julkishyödykkeitä tai niiden kaltaisia hyötyjä, kuten ruuan vakaata tarjontaa, maisema-arvoja ja ympäristöhyötyjä, mutta aiheuttaa myös negatiivisia ympäristövaikutuksia. Näin ollen jäsenmaan budjettiosuuden tulisi heijastaa sen tuottamien julkishyödykkeiden määrää.

Objektiiviset kriteerit voivat periaatteessa olla mitä tahansa jäsenmaiden yhteisesti hyväksymiä ja mitattavissa olevia muuttujia. Kaikille kriteereille ei kuitenkaan ole yhtä vahvoja taloustieteellisiä perusteita. Esimerkiksi ympäristöhyödykkeiden kohdalla markkinat eivät yleensä huomioi niiden arvoa riittävästi, eikä markkinoilta saatava korvaus kata niiden tuotannosta syntyviä kustannuksia. Zahrnt (2009) esittikin tukijärjestelmän uudistamista siten, että tuki kohdistuisi ensisijaisesti ympäristöhyödykkeiden tuotantoon. Mallissa allokaatio perustuisi pelto-, luomu-, metsä- ja Natura 2000 -aloihin, ja siihen voitaisiin yhdistää siirtymävaihe, jossa myös nykyiselle allokaatiolle annetaan painoarvo. Tämä mahdollistaa asteittaisen siirtymän kohti uutta järjestelmää.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan vaihtoehtoisten maataloustukimallien allokaatiota ja niiden poliittista toteuttamiskelpoisuutta Euroopan unionin budjettikehyksessä. Peltoala tarjoaa käytännössä hyvän lähtökohdan ja hallinnollisesti yksinkertaisen perustan tukien jakamiselle. Nykyinen tukijärjestelmä nojaa suurelta osin hehtaaritukiin, jolloin suurempi peltoala tarkoittaa

suurempaa tukea. Peltoalalle on kuitenkin myös taloustieteellisiä perusteita. Esimerkiksi maatalousmaisema ja maaperän tuottamat ekosysteemipalvelut ovat julkishyödykkeitä, joiden ylläpidosta aiheutuu kustannuksia. Suurempi kokonaispeltoala tuottaa siten enemmän julkishyödykkeitä, mikä puolestaan voi edellyttää suurempaa tukea.

Toisaalta monia maatalouden ympäristövaikutuksia ja tuotantotuloksia on mielekästä tarkastella suhteessa kokonaispeltoalaan, esimerkiksi hehtaariohtaisina ilmastopäästöinä. Käytännön näkökulmasta peltoalaan perustuva allokatio on myös yksinkertainen toteuttaa: peltoala ei vaihtele vuosittain suuresti, sen mittaaminen on yksiselitteistä ja maataloustuotanto nojaa tavalla tai toisella maahan.

Tässä tarkastelussa käytetään käytössä olevaa maatalousmaata kuvaamaan peltoalaa jäsenmaissa, koska se on yhdenmukaisesti määritetty jäsenmaiden välillä ja kuvaa hieman paremmin maatalouden käytössä olevaa todellista resurssia. Tukikelpoinen ala tarkoittaa sitä hehtaarimäärää, jolle on maksettu EU:n maataloustukia. Se on nostettu tässä käytössä olevan maatalousmaan rinnalle vertailun vuoksi, koska kumpikin kuvaa maatalousmaan määrää. Taulukko 3 esittää käytössä olevan maatalousmaan, tukikelpoisen alan sekä luomu-, Natura 2000 ja metsäalan jäsenmaittain vuonna 2023.

**Taulukko 3.** Käytössä oleva maatalousmaa sekä nykyinen maataloustuen maksuperusteena oleva tukikelpoinen ala (1 000 ha) EU-maissa vuonna 2023.

Maa	Käytössä oleva maatalousmaa	Tukikelpoinen ala	Luomuala	Natura 2000 - ala	Metsäala
Alankomaat	1 803	1 740	88	2 197	363
Belgia	1 353	1 312	102	521	689
Bulgaria	5 003	3 803	148	4 155	3 912
Espanja	24 870	19 146	2 992	28 894	19 072
Irlanti	4 192	4 433	179	1 951	828
Italia	13 078	9 705	2 456	8 138	9 397
Itävalta*	2 599	2 277	680	1 290	3 898
Kreikka*	5 282	3 975	636	5 878	4 763
Kroatia	1 486	1 096	120	2 596	1 944
Kypros	125	132	10	1 016	172
Latvia	1 971	1 758	297	1 184	3 452
Liettua	2 872	2 870	256	1 063	2 221
Luxemburg	133	120	9	70	93
Malta	10	7	0	418	1
Portugali	3 832	2 852	861	6 196	3 344
Puola	14 099	14 167	636	6 850	9 407
Ranska	28 577	25 529	2 767	20 408	17 717
Romania	12 715	9 758	694	6 058	6 992
Ruotsi	2 977	2 903	550	7 802	27 933
Saksa	16 586	16 590	1 850	8 082	11 488
Slovakia	1 825	1 826	261	1 470	1 956
Slovenia	481	439	55	768	1 180
Suomi	2 266	2 245	306	5 075	22 510
Tanska	2 621	2 555	299	2 812	667
Tšekki	3 534	3 530	573	1 115	2 946
Unkari	5 087	4 961	320	1 995	2 074
Viro	988	967	225	1 486	2 454

\* Itävallan ja Kreikan osalta luomualan tilastoinnissa puutteita. Taulukossa Itävallan luomuala vuonna 2020 Kreikan 2021

Eurostat tilastoi jäsenmaakohtaisen käytössä olevan maatalousmaan sekä luomu- ja metsäalan (2026a; 2026b; 2026c). Natura 2000 -ala on saatavilla jäsenmaittain Euroopan ympäristökeskuksen (EEA 2026) julkaisemana. Alaan sisältyy kaikki Natura 2000 -alueet, vesialueet mukaan lukien. Euroopan komissio (2026) julkaisee tukikelpoisen alan jäsenmaittain.

Tulosperusteisen tuen tavoitteena on vahvistaa tuen kohdentumista siihen, mitä tuella halutaan saavuttaa. Se voi tehostaa erityisesti maatalouden ympäristötavoitteiden saavuttamista, vaikka käytännössä tällaiset tuki-instrumentit ovat vielä harvinaisia. Teoriassa tulosperusteinen tuki kannustaa kehittämään toimintaa ja suuntaamaan resursseja sinne, missä ne tuottavat suurimman hyödyn. Yksittäisen toimenpiteen kohdalla haasteeksi voi muodostua esimerkiksi tuotosindikaattorin määrittelemisen ja mitattavuus, mutta jäsenmaatasolla tulosperusteinen allokatio tarjoaisi kannusteen pyrkiä aidosti ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen sekä samalla niistä aiheutuvien kustannusten kompensointiin.

Julkishyödykeluonteen vuoksi ilmasto- ja ympäristötavoitteet toimivat luontevina jakoperusteina, mutta tavoiteltava tulos voi olla myös taloudellinen, riippuen politiikan tavoitteista. Esimerkiksi maataloussektorin ja yksittäisten tilojen taloudellinen vakaus edesauttaa tuotannon kehittämistä ja kannustaa tuottavuutta ja kestävyttä parantaviin investointeihin.

Seuraavaksi tukien allokointia tarkastellaan erilaisissa skenaarioissa, joissa jakoperusteet vaihtelevat. Tarkastelun tavoitteena on havainnollistaa muutoksia jäsenmaiden budjettiosuuksissa tilanteessa, jossa historialliset jakoperusteet korvataan objektiivisilla kriteereillä. Tarkasteluun on valittu maatalouspolitiikan tavoitteita tukevia jakoperusteita. Kun tuki jaetaan useamman kriteerin perusteella, täytyy niiden välinen painotus määrittää. Eri kriteerien välinen painotus taas vaikuttaa käytännössä jakomallin poliittiseen hyväksyttävyyteen. Erilaisia painotuksia tarkastellaan poliittisen hyväksyttävyyden näkökulmasta luvussa 5, mutta tässä luvussa jakoperusteita tarkastellaan perusskenaarioina esimerkinomaisilla painotuksilla. Tulosten tulkinnessa keskeistä on muutoksen suunta ja suuruusluokka jäsenmaan budjettiosuudessa eri skenaarioissa, ei absoluuttinen taso.

## **4.2. Hehtaariperusteinen tasatukimalli**

Hehtaariperusteinen tasatukimalli olisi yksinkertaisin ja selkein jakoperuste. Tasatuen käyttöönotto aiheuttaisi tuen jakautumisessa jäsenmaiden kesken huomattavia muutoksia. Se leikkaisi peltohehtaarille maksettavaa suoraa tukea merkittävästi maissa, joissa hehtaarikohdainen tukitaso on perinteisesti ollut korkea. Tukitaso sen sijaan nousisi merkittävästi maissa, joissa hehtaarikohtainen tukitaso on ollut selvästi EU:n keskiarvon alapuolella. Tasatuki poistaisi näin nykyiset hehtaarikohtaiset tukierot jäsenmaiden välillä.

**Taulukko 4.** Hehtaariperusteinen tasatuki: jäsenmaiden osuus tuista (%) ennen ja jälkeen.

Maa	Nykyinen osuus (%)	Uusi osuus (%)	Erotus	Muutos (%)
<b>Alankomaat</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-25,0</b>
<b>Belgia</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-25,5</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>2,2</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>41,9</b>
<b>Espanja</b>	<b>11,8</b>	<b>15,5</b>	<b>3,7</b>	<b>31,7</b>
<b>Irlanti</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>-11,4</b>
<b>Italia</b>	<b>9,8</b>	<b>8,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-16,7</b>
<b>Itävalta</b>	<b>2,4</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-31,3</b>
<b>Kreikka</b>	<b>5,2</b>	<b>3,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-36,5</b>
<b>Kroatia</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>-30,0</b>
<b>Kypros</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-44,5</b>
<b>Latvia</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>29,8</b>
Liettua	1,6	1,8	0,2	12,5
<b>Luxemburg</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,0</b>	<b>-6,6</b>
<b>Malta</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,0</b>	<b>-86,8</b>
Portugali	2,3	2,4	0,1	2,8
<b>Puola</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>
Ranska	17,2	17,8	0,7	3,8
<b>Romania</b>	<b>5,9</b>	<b>7,9</b>	<b>2,0</b>	<b>34,3</b>
Ruotsi	1,8	1,9	0,1	4,9
<b>Saksa</b>	<b>11,6</b>	<b>10,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-10,8</b>
<b>Slovakia</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-13,3</b>
<b>Slovenia</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-37,0</b>
<b>Suomi</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-18,4</b>
<b>Tanska</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>-11,8</b>
Tšekki	2,1	2,2	0,1	3,4
<b>Unkari</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-3,0</b>
Viro	0,6	0,6	0,0	6,7

Prosentuaaliset muutokset voivat olla erityisen suuria pienissä maissa, joissa nykyinen tukitaso poikkeaa merkittävästi tasatuesta. Tasatuen käyttöönoton myötä esimerkiksi Malta menettäisi nykyisen tukisummansa lähes kokonaan, ja myös Kypros sekä Kreikka lukeutuvat merkittäviin häviäjiin. Espanjan osuus kasvaisi suurista jäsenmaista eniten, ja myös esimerkiksi Bulgaria ja Romania, hyötyisivät selvästi. Lisäksi tukiosuus nousisi kaikissa Baltian maissa (Viro, Latvia, Liettua). Voittajien ja häviäjien välillä ei voida havaita selvää jakoa uusien ja vanhojen jäsenmaiden välillä.

Taulukko 4 esittää hehtaariperusteisen allokation ja muutoksen nykyiseen verrattuna. Muutosprosentti kuvaa tässä ja muissa taulukoissa kokonaistukisumman muutosta nykyiseen verrattuna. Lihavointi ilmaisee milloin muutos ylittää 25 % jompaankumpaan suuntaan, jolloin taulukoista erottaa helpommin suuremmat muutokset pienemmistä. Punainen väri taas kertoo siitä, että jäsenmaan osuus laskee nykyisestä.

### 4.3. Ostovoimakorjattu hehtaarituki

Hehtaariperusteisen tasatuen keskeinen heikkous on, ettei se huomioi tuen ostovoimaa jäsenmaissa. Sama tukimäärä on näin suhteessa suurempi esimerkiksi Romanian kaltaisessa matalamman hintatason maassa ja vastaavasti pienempi Saksan kaltaisessa korkean hintatason maassa. Jos hehtaariperusteista tukea maksetaan tulotukena, sen taso olisi perusteltua suhteuttaa jäsenmaan yleiseen kustannus- ja tulotasoon. Muuten sama nimellinen tukitaso tuottaa erilaisen taloudellisen vaikutuksen eri jäsenmaissa.

Ostovoimakorjaus muuttaa hehtaariperusteista allokaatiota ja siirtää osan kokonaistuesta korkeamman kustannustason maihin. Zahrntin (2009) mukaan ilman korjauskertoimen tasoitusta ostovoimakorjaus voi tuottaa huomattavan edun korkean hintatason maille. Tässä tarkastelussa ostovoimakorjattu hehtaarituki on määritetty seuraavasti:

$$S_i = A_i \times G_i^k + e_i$$

jossa  $S_i$  on jäsenmaan  $i$  osuus kokonaisbudjetista,  $\sum S_i = 1$ .  $A_i$  kuvaa jäsenmaan osuutta unionin kokonaispeltoalasta,  $G$  ostovoimakorjauskerrointa,  $k$  ostovoimakorjauksen tasoituskerrointa ja termi  $e$  ostovoimakorjauksesta syntyvää jäännöstermiä. Ostovoimakorjauskertoimenä käytettiin Eurostatin (2026d) tilastoimaa BKT:a henkeä kohti ostovoimapariteeteissa (PPP) vuonna 2024. Muuttuja oli volyyymi-indeksi, jossa EU:n keskiarvo on 100. BKT henkeä kohti ostovoimapariteeteissa kuvaa sekä jäsenmaan tulo- että kustannustasoa. Korkeamman indeksiluvun maassa tukea tarvitaan enemmän saman ostovoiman säilyttämiseksi kuin matalamman indeksiluvun maassa.

Taulukosta 5 nähdään, että ostovoimakorjaus muuttaa hehtaariperusteista allokaatiota jonkin verran. Ostovoimakorjausta tasoitettiin antamalla kertoimelle  $k$  arvoksi 1, jotta sen vaikutukset tulisivat selvästi näkyviin. Tässä tapauksessa uudet jäsenmaat erottuvat vanhoista jäsenmaista, koska niiden hintataso on keskimäärin matalampi.

**Taulukko 5.** Ostovoimakorjattu hehtaarituki: jäsenmaiden osuus tuista (%) ennen ja jälkeen.

Maa	Nykyinen osuus (%)	Uusi osuus (%)	Erotus	Muutos (%)
Alankomaat	1,5	1,6	0,1	4,0
Belgia	1,1	1,0	-0,1	-9,8
Bulgaria	2,2	2,1	-0,1	-3,0
Espanja	11,8	14,6	2,8	24,1
Irlanti	2,9	6,0	3,0	102,8
Italia	9,8	8,3	-1,5	-15,5
Itävalta	2,4	2,0	-0,4	-15,3
Kreikka	5,2	2,4	-2,8	-54,6
Kroatia	1,3	0,7	-0,6	-43,5
Kypros	0,1	0,1	-0,1	-43,1
Latvia	0,9	0,9	-0,1	-8,6
Liettua	1,6	1,6	0,0	1,4
Luxemburg	0,1	0,2	0,1	137,1
Malta	0,0	0,0	-0,0	-85,0
Portugali	2,3	2,0	-0,3	-12,7
Puola	8,9	7,1	-1,8	-20,0
Ranska	17,2	18,1	0,9	5,4
Romania	5,9	6,3	0,4	7,1
Ruotsi	1,8	2,1	0,4	20,5
Saksa	11,6	12,4	0,8	7,2
Slovakia	1,3	0,9	-0,4	-32,7
Slovenia	0,5	0,3	-0,2	-41,3
Suomi	1,7	1,5	-0,2	-13,8
Tanska	1,9	2,1	0,3	16,0
Tšekki	2,1	2,1	-0,1	-2,6
Unkari	3,3	2,5	-0,8	-23,6
Viro	0,6	0,5	-0,1	-12,7

Tulokset osoittavat, että ostovoimakorjaus vaikuttaa eri tavoin jäsenmaihiin. Joissakin uusissa jäsenmaissa hyödyt jäävät pienemmiksi kuin pelkässä tasatukimallissa, kun taas osa korkean kustannustason maista kuten esimerkiksi Saksa ja Tanska siirtyvät hyötyjien joukkoon. Kokonaisuutena ostovoimakorjaus siis lieventää hehtaariperusteisen tasatuen vaikutuksia ja siirtää osan kokonaistuesta korkeamman kustannustason maihin.

## 4.4. Monikriteeriset tukimallit

### 4.4.1. Käytetyt indikaattorit ja niiden perustelut

Monikriteerisissä tukimalleissa allokatio perustuu useiden tekijöiden yhdistelmään. Pinta-ala toimii keskeisenä lähtökohtana, mutta sitä täydennetään muilla indikaattoreilla, kuten luomu-, metsä- ja Natura 2000 -aloilla. Näille indikaattoreille on sekä taloudellisia että käytännöllisiä perusteita.

Monien ympäristöhyödykkeiden ja muiden yleishyödyllisten ulkoisvaikutusten määrä kasvaa suhteessa pinta-alaan, ja pinta-alan mittaaminen on hallinnollisesti suoraviivaisempaa kuin esimerkiksi lajiston monimuotoisuuden tai ekosysteemipalvelun toimivuuden mittaaminen.

Samalla julkishyödykkeiden tuotanto aiheuttaa kustannuksia, mikä voi oikeuttaa tuen; tämän vuoksi tukea on luontevaa kohdentaa pinta-alan perusteella. Esimerkkejä tällaisista hyödykkeistä ovat maaperän ja kasvuston hiilensidonta sekä luonnon monimuotoisuus.

Tuen perusteita voidaan tarkastella myös kustannusten näkökulmasta. Julkishyödykkeiden tuotanto aiheuttaa usein suoria ylläpitokustannuksia sekä vähintään maankäyttöön liittyvän vaihtoehtokustannuksen, erityisesti suojelluilla alueilla. Esimerkiksi kemiallisista lannoitteista ja kasvinsuojeluaineista luopuminen voi parantaa maatalousluonnon tilaa, mutta samalla lisää mekaanista työtä ja pienentää satotasoa. Samoin suojellut alat vaativat usein ylläpitotoimenpiteitä, kuten ei-toivotun kasvuston poistamista ja vesiympäristöjen hoitoa. Lisäksi menetetään mahdollinen tulo vaihtoehtoisesta maankäytöstä, kuten metsätaloudesta tai tonttimaana hyödyntämisestä.

Jos ympäristöhyödykkeiden tuotanto olisi ensisijainen jakoperuste, tarkasteluun tulisivat myös muut maatalouden ja maaseudun rahoituksessa tuettavat alat, kuten metsä-, vesistö- ja suojelualueet. On kuitenkin tärkeä huomata, että nykyisestä, pitkälti pilariin II sisältyvästä, maaseudun kehittämisrahoituksesta tuetaan myös muuta kuin suoraan maatalouteen liittyvää ympäristö- ja luonnonhoitotyötä. Kun pilarijakoa ei ole, myös maatalouden ulkopuolinen maaseudun ympäristö- ja luonnonhoitotyö sisältyy maatalouden kokonaisrahoitukseen. Kyse ei siten olisi maataloustuen muuttamisesta ympäristötueksi, vaan pikemminkin tuen jakoperusteiden laajentamisesta.

Zahrnt (2009) esitti allokatioperusteiksi pelto-, luomu-, metsä- ja suojelualoja, joista jälkimmäisintä mitattiin Natura2000-alueilla. Näille indikaattoreille on useita perusteluja. Metsät sitovat hiiltä, tukevat luonnon monimuotoisuutta sekä tarjoavat mahdollisuuksia virkistyskäyttöön. Kestävä metsänhoito voi kuitenkin edellyttää julkista tukea. Jäsenmailla on mahdollisuus kohdistaa osa maatalousbudjetista metsänhoitoon, ja monilla alueilla maatalous ja metsänhoito ovatkin vahvasti kytköksissä toisiinsa.

Suojelluilla maatalousmaa-aloilla kustannuksia aiheutuu tuotannon rajoitteista sekä alueiden ylläpidosta, mikä tarjoaa perusteen tuelle. Maatalous vaikuttaa myös vesistöjen tilaan, ja laajemmat vesistöalat sekä pidempi rantaviiva voivat edellyttää maataloudelta ympäristötoimenpiteitä. Vesistöalan tai rantaviivan suora käyttäminen tukikriteerinä voisi kuitenkin suosia kohuttomasti jäsenmaita, joissa vesistöjä on paljon suhteessa peltoalaan, ilman että tämä välttämättä parantaisi vesistöjen tilaa.

Pellonkäytön osalta julkishyödykkeiden tuotanto tulisi jollain tavoin varmistaa, että tuettu ala olisi suhteessa todellisuudessa tuotettuihin ympäristöhyötyihin. Periaatteessa ehdollisuuden vaatimukset palvelevat tätä tarkoitusta. Luomutuotanto tuottaa keskimääräistä enemmän hyötyä maatalousluonnon monimuotoisuudelle (Tuck ym. 2014). Suurempi luomuala lisää hyötyjen määrää, mutta vaatii samalla enemmän tukea pienempien satotasojen sekä tuotantomenetelmistä aiheutuvien kustannusten kompensoimiseksi. Lisäksi luomutuotannon tarkasti määritellyt säännöt ja sertifiointi tekevät siitä suhteellisen vertailukelpoisen jäsenmaiden välillä.

Peltoalan vahva painotus vie allokatiota kohti hehtaariperusteisen tasatukea, mutta useiden indikaattorien monipuolinen käyttö voi lisätä mallin poliittista läpimenotodennäköisyyttä. Monikriteerisyys johtaa myös kokonaisvaltaisempaan lopputulokseen kuin yhden osa-alueen korostaminen. Esimerkiksi pelkkä luomutuotannon tukeminen ei välttämättä lisää luonnon

monimuotoisuutta samassa määrin kuin luomualan lisäksi myös metsä- ja suojelualojen huomioiminen.

Pinta-alaperusteisten allokaatioiden lisäksi tässä tutkimuksessa tarkastellaan tulosperusteisia allokaatioita resilienssi-indikaattorin pohjalta. Tarkasteluun sisältyy kaksi vaihtoehtoista allokaatiota: nykytilapainotettu (TPKI-N) ja kehityspainotettu (TPKI-K). Molemmat allokaatiot perustuvat samaan kokonaisindikaattoriin, mutta niiden välinen ero syntyy nykytilan ja kehityssuunnan välisestä painotuksesta.

Ensimmäisessä allokaatiossa paino kohdistuu vahvemmin jäsenmaiden nykyiseen suoriutumiseen, kun taas jälkimmäisessä korostuu resilienssin kehityssuunta, jolloin jäsenmaan parempi suoriutuminen yksittäisillä osa-alueilla kasvattaa sen osuutta kokonaistukisummasta. Tämä voidaan tulkita kannusteeksi tai korvaukseksi parempaan lopputulokseen pyrkimisestä aiheutuneista kustannuksista. Näin voidaan tarkastella, miten erilaiset politiikkapainotukset vaikuttavat tukien kohdentumiseen jäsenmaiden välillä.

Komission alaisuudessa toimiva Joint Research Centre (2026) on laatinut CAP:n tavoitteisiin perustuvan resilienssi-indikaattorin, joka mittaa jäsenmaan maataloussektorin resilienssiä ilmastonmuutoksen aiheuttamia riskejä vastaan. Indikaattori sisältää neljä osa-aluetta: maatalouden tuotantotekijätulon vakaus, tuotannon tason vakaus, uusiutuvien vesivarojen kestävä käyttö sekä maaperän hiilivarasto. Kustakin osa-alueesta on laadittu erikseen nykytilaa ja kehityssuuntaa kuvaava pisteytys. Näin ollen resilienssi-indikaattoreita on käytännössä kaksi: toinen kuvaa nykytilaa ja toinen kehityssuuntaa. Näistä käytetään jatkossa nimitystä kokonaisindikaattorit erottamaan ne osa-aluepisteistä.

JRC on laatinut indikaattorista tarkan menetelmäkuvauksen, jota ei tässä käydä erikseen läpi. Nykytilan ja kehityssuunnan samanaikainen tarkastelu on tulosperusteisuuden kannalta mielekästä. Vaikka hyvää nykytilaa tavoitellaan, kehityssuunnan huomioiminen kannustaa muutoksiin lähtötasosta huolimatta ja ehkäisee nykytilan heikentymistä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan allokaatioita sekä kokonaisindikaattoriin perustuvalla resilienssimallilla (TPKI) että osa-aluepohjaisella resilienssimallilla (TPOP). Kokonaisindikaattoriin perustuva lähestymistapa on teknisesti suoraviivainen, koska siinä tarvitsee määrittää ainoastaan nykytilan ja kehityssuunnan välinen painotus. Tässä luvussa esitetyt tulosperusteiset skenaariot perustuvat näihin kokonaisindikaattorimalleihin.

Sen sijaan osa-aluepohjaisessa resilienssimallissa (TPOP) painokertoimien lukumäärä kasvaa kahdeksaan, mikä tekee mallista huomattavasti monimutkaisemman. Tämän vuoksi TPOP-mallia ei tarkastella tässä luvussa, vaan luvussa 5 mallien poliittisen toteuttamiskelpoisuuden yhteydessä. Useampi painokerroin tekee mallista sopivan optimointitarkasteluun, koska se mahdollistaa erilaiset painotukset politiikkatavoitteiden välillä ja helpottaa jäsenmaiden enemmistöä tyydyttävän ratkaisun löytämistä.

#### 4.4.2. Vaikutukset jäsenmaiden osuuksiin

Ympäristöpainotteinen pinta-alatuki laskettiin seuraavalla kaavalla:

$$S_i = \alpha A_i + \beta O_i + \gamma N_i + \delta F_i$$

jossa  $S_i$  on jäsenmaan  $i$  osuus kokonaisbudjetista ehdolla  $\sum S_i = 1$ ,  $A_i$  jäsenmaan osuus kokonaispeltoalasta,  $O_i$  osuus luomualasta,  $N_i$  osuu Natura 2000-alasta ja  $F_i$  osuus metsäalasta. Termit  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$ , ja  $\delta$  ovat eri aloihin liittyviä painokertoimia siten, että  $\alpha + \beta + \gamma + \delta = 1$ . Niiden avulla eri maankäyttömuotojen merkitystä voidaan painottaa allokaatiossa eri tavoin.

Taulukko 6 esittää mallin aiheuttamat muutokset jäsenmaiden budjettiosuuksiin. Tässä skenaariossa luomualaa painotettiin enemmän suhteessa metsä- ja Natura 2000 -aloihin. Luomualan kerroin sai arvon 0,3, ja metsä- sekä Natura 2000-alojen kertoimet saivat kumpikin arvon 0,1. Peltoalan painokertoimeksi jäi 0,5. Peltoalan painoa olisi voinut edelleen pienentää ja muiden alojen painoa vastaavasti kasvattaa, mutta käytännössä maatalousbudjetin kohdistaminen suuressa määrin metsänhoitoon ja suojelualueisiin ei olisi mielekäästä. Luomun suurempi osuus sen sijaan kohdistuisi suoraan maatalouteen, mutta käytännössä tekisi luomusta ainoan tuetun tuotantotavan, mikä ei sekään olisi käytännössä perusteltua maatalouspolitiikan tavoitteiden kannalta.

Tässä skenaariossa Suomi ja Ruotsi hyötyisivät muutoksesta merkittävästi. Suomen osuus lähes kaksin- ja Ruotsin liki kolminkertaistuisi. Tätä selittää ennen kaikkea huomattavan suuri metsäala. Suurempi metsäalan painotus kasvattaisi muutaman metsäisen jäsenmaan osuuksia entisestään, ja käytännössä jo pieni paino metsäalalle riittäisi huomioimaan metsän merkityksen maaseutualueille tärkeänä maankäyttömuotona ilman, että poliittisen hyväksyttävyyden heikkenisi merkittävästi. Absoluuttisesti eniten tässä allokaatiossa hyötyisi Espanja. Espanjalla on EU-maista suurin Natura 2000-ala ja toiseksi suurin luomuala. Myös Viro, Latvia ja Portugalilukeutuisivat merkittäviin hyötyjiin. Sen sijaan esimerkiksi Alankomaat, Belgia ja Irlanti menettäisivät osuuksiaan.

Ympäristöpainotus muuttaisi jonkin verran asetelmaa pelkkään tasatukeen verrattuna. Esimerkiksi Romania ja Bulgaria hyötyisivät julkishyödykepainotuksesta selvästi vähemmän. Ranska ja Liettua siirtyisivät hyötyvistä häviäjiin, kun taas Kypros hyötyisi hieman sen sijaan, että menettäisi merkittävän osuuden. Kyproksen kaltaisille pinta- ja peltoalaltaan pienille maille monikriteerisyys voikin kompensoida pientä peltoalaa jakomallin objektiivisuudesta tinkimättä.

Tulosperusteinen allokaatio perustui peltoalaan kahta kautta. Sen lisäksi, että jäsenmaan osuutta kokonaispeltoalasta painotettiin tulosindikaattorilla, allokaatiossa voitiin painottaa myös pelkkää peltoalaa. Allokaatiot laskettiin seuraavalla kaavalla:

$$S_i = \alpha A_i + \sum_1^j \rho_j R_{ji} A_i + e_i$$

jossa  $S_i$  on jäsenmaan  $i$  osuus kokonaisbudjetista ehdolla  $\sum S_i = 1$ ,  $A_i$  jäsenmaan osuus kokonaispeltoalasta,  $R_{ji}$  tulosindikaattori  $j$  ja  $e_i$  on jäännöstermi. Termit  $\alpha$  ja  $\rho_j$  ovat peltoalaan ja tulosindikaattoreihin liittyviä painokertoimia siten, että  $\alpha + \sum_1^j \rho_j = 1$ . Tulosindikaattorit suhteutettiin peltoalaan, koska jokaisen hehtaarin voidaan katsoa tuottavan tavoiteltavia hyötyjä, ja koska jotkin resilienssi-indikaattorin osa-alueista, erityisesti maaperän hiilivarasto ja tuotannon tason vakaus, kytkeytyy tiiviisti peltoalaan.

**Taulukko 6.** Ympäristöpainotteinen pinta-alatuki: jäsenmaiden osuus tuista (%) ennen ja jälkeen.

Maa	Nykyinen osuus (%)	Uusi osuus (%)	Erotus	Muutos (%)
<b>Alankomaat</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-39,6</b>
<b>Belgia</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-39,9</b>
Bulgaria	2,2	2,4	0,2	8,2
<b>Espanja</b>	<b>11,8</b>	<b>16,3</b>	<b>4,6</b>	<b>38,8</b>
<b>Irlanti</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-38,4</b>
Italia	9,8	9,5	-0,3	-2,7
Itävalta	2,4	2,3	-0,0	-1,4
<b>Kreikka</b>	<b>5,2</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-32,6</b>
<b>Kroatia</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-25,1</b>
Kypros	0,1	0,1	0,0	3,9
<b>Latvia</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>51,3</b>
<b>Liettua</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,0</b>	<b>-2,1</b>
<b>Luxemburg</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,0</b>	<b>-23,7</b>
<b>Malta</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,0</b>	<b>-26,2</b>
<b>Portugali</b>	<b>2,3</b>	<b>3,4</b>	<b>1,0</b>	<b>44,8</b>
<b>Puola</b>	<b>8,9</b>	<b>6,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-25,6</b>
Ranska	17,2	16,4	-0,8	-4,6
Romania	5,9	6,1	0,2	2,7
<b>Ruotsi</b>	<b>1,8</b>	<b>4,2</b>	<b>2,4</b>	<b>137,9</b>
Saksa	11,6	9,7	-1,9	-16,3
Slovakia	1,3	1,3	-0,1	-4,4
Slovenia	0,5	0,4	-0,1	-20,9
<b>Suomi</b>	<b>1,7</b>	<b>3,0</b>	<b>1,3</b>	<b>74,5</b>
Tanska	1,9	1,6	-0,3	-14,1
Tšekki	2,1	2,4	0,2	10,7
<b>Unkari</b>	<b>3,3</b>	<b>2,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-25,9</b>
<b>Viro</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>67,0</b>

Vaikka peltoalan osuutta olisi voitu painottaa erikseen, tässä tarkastelussa keskityttiin kokonaisindikaattoreiden nykytilan ja kehityssuunnan väliseen painotukseen. Nykytilapainotetussa resilienssimallissa (TPKI-N) nykytilan painoksi asetettiin 0,75 ja kehityssuunnan 0,25. Kehityspainotetussa resilienssimallissa (TPKI-K) painotukset käännettiin päinvastoin.

Taulukko 7 esittää nykytilapainotetun resilienssimallin tulokset. Voittajat ja häviäjät eroavat osittain aiemmista skenaarioista. Tasatukeen verrattuna esimerkiksi Espanja, Bulgaria ja Viro kuuluvat häviäjiin, kun taas Alankomaat, Luxemburg ja Saksa voittajiin.

Kehityspainotetussa resilienssimallissa (Taulukko 8) voittajiin lukeutuvat Kroatia, Puola ja Unkari, kun taas häviäjiin Ruotsi ja Ranska. Osa jäsenmaista, kuten Kreikka ja Suomi, häviävät kummassakin mallissa, kun taas toiset, kuten Romania ja Saksa, hyötyvät molemmista. Monen jäsenmaan kohdalla nykytilan ja kehityssuunnan välinen painotus ratkaisee kuulumisen voittajiin tai häviäjiin. Nykytilasta hyötyviä maita ovat Alankomaat, Irlanti sekä Ranska, kun taas kehityssuunnan suurempi painotus siirtäisi Bulgarian, Espanjan sekä Portugalin hyötyjien joukkoon.

**Taulukko 7.** Nykytilapainotettu resilienssimalli (TPKI-N): jäsenmaiden osuus tuista (%) ennen ja jälkeen.

Maa	Nykyinen osuus (%)	Uusi osuus (%)	Erotus	Muutos (%)
<b>Alankomaat</b>	1,5	1,9	0,4	26,6
Belgia	1,1	1,0	-0,2	-15,8
<b>Bulgaria</b>	2,2	1,6	-0,6	-26,3
Espanja	11,8	9,9	-1,9	-15,8
Irlanti	2,9	3,4	0,5	16,6
Italia	9,8	8,8	-1,0	-10,3
Itävalta	2,4	2,2	-0,1	-5,0
<b>Kreikka</b>	5,2	2,1	-3,1	-60,3
Kroatia	1,3	1,4	0,1	6,2
<b>Kypros</b>	0,1	0,0	-0,1	-68,3
Latvia	0,9	1,2	0,2	22,5
Liettua	1,6	1,5	-0,1	-7,2
<b>Luxemburg</b>	0,1	0,1	0,0	35,5
<b>Malta</b>	0,0	0,0	-0,0	-90,9
Portugali	2,3	2,3	-0,0	-1,5
<b>Puola</b>	8,9	11,7	2,8	31,8
Ranska	17,2	19,0	1,8	10,4
<b>Romania</b>	5,9	7,6	1,7	28,7
Ruotsi	1,8	2,0	0,2	11,5
Saksa	11,6	11,8	0,2	2,1
Slovakia	1,3	1,0	-0,3	-22,7
Slovenia	0,5	0,5	0,0	3,0
Suomi	1,7	1,5	-0,2	-13,2
Tanska	1,9	1,4	-0,4	-22,6
<b>Tšekki</b>	2,1	2,9	0,8	37,5
<b>Unkari</b>	3,3	2,4	-0,8	-25,1
Viro	0,6	0,5	-0,1	-13,5

**Taulukko 8.** Kehityspainotettu resilienssimalli (TPKI-K): jäsenmaiden osuus tuista (%) ennen ja jälkeen.

Maa	Nykyinen osuus (%)	Uusi osuus (%)	Erotus	Muutos (%)
<b>Alankomaat</b>	1,5	1,1	-0,4	-24,1
<b>Belgia</b>	1,1	0,7	-0,4	-37,4
<b>Bulgaria</b>	2,2	3,1	0,9	39,2
Espanja	11,8	13,2	1,5	12,4
<b>Irlanti</b>	2,9	2,3	-0,6	-20,4
<b>Italia</b>	9,8	9,4	-0,4	-4,0
<b>Itävalta</b>	2,4	1,8	-0,6	-25,6
<b>Kreikka</b>	5,2	1,2	-4,0	-77,3
Kroatia	1,3	1,3	0,0	1,7
<b>Kypros</b>	0,1	0,1	-0,1	-62,9
Latvia	0,9	1,0	0,0	1,7
Liettua	1,6	1,6	0,0	2,5
Luxemburg	0,1	0,1	0,0	18,4
<b>Malta</b>	0,0	0,0	-0,0	-92,9
<b>Portugali</b>	2,3	3,1	0,7	31,6
<b>Puola</b>	8,9	12,3	3,4	38,2
<b>Ranska</b>	17,2	11,7	-5,5	-31,9
<b>Romania</b>	5,9	10,2	4,2	72,0
<b>Ruotsi</b>	1,8	1,2	-0,6	-31,2
Saksa	11,6	13,8	2,2	19,4
<b>Slovakia</b>	1,3	1,2	-0,1	-5,0
<b>Slovenia</b>	0,5	0,4	-0,1	-16,6
<b>Suomi</b>	1,7	0,9	-0,8	-46,5
<b>Tanska</b>	1,9	1,0	-0,9	-47,2
<b>Tšekki</b>	2,1	3,1	0,9	44,2
Unkari	3,3	3,9	0,6	18,7
<b>Viro</b>	0,6	0,3	-0,3	-55,8

## 5. Vaihtoehtoisten tukimallien poliittinen toteuttamiskelpoisuus

### 5.1. Maatalouspolitiikan päätöksenteko

Euroopan unionin maatalouspolitiikan päätöksenteko perustuu yhteispäätösmenettelyyn, jossa Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti toimivat yhteislainsäätäjinä. Euroopan komissio valmisteleo lainsäädäntöesitykset, jotka etenevät jäsenmaiden äänivaltaa käyttävän neuvoston päätettäviksi. Jäsenmaiden lisäksi lainsäädäntö pitää hyväksyä myös Euroopan parlamentissa. Lainsäädännön hyväksyminen edellyttää molempien toimielinten hyväksyntää.

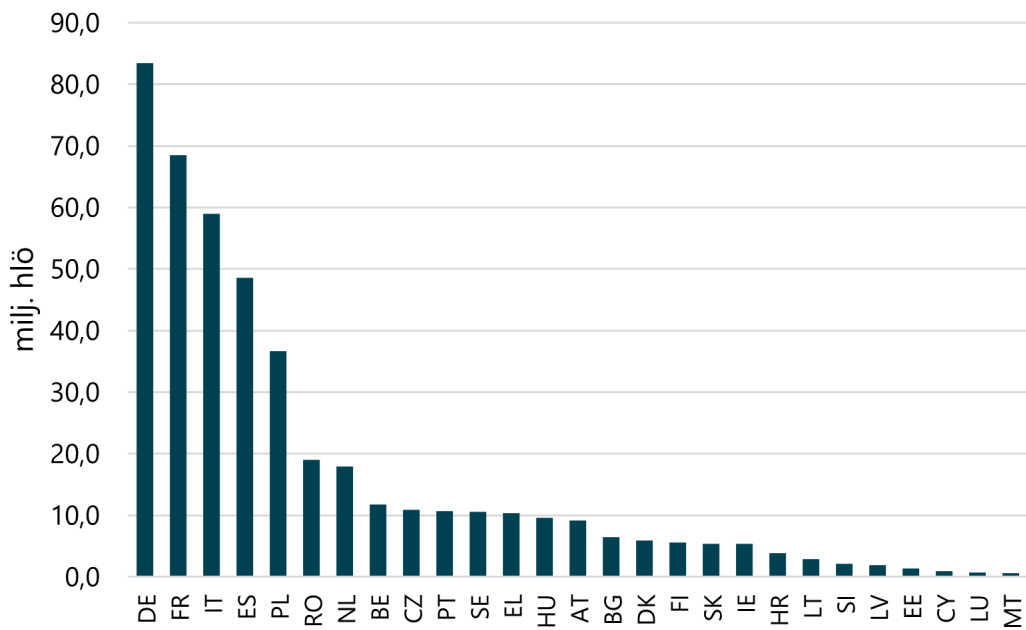
Maatalouspolitiikka ja sen päätöksenteko on suoraan sidoksissa EU:n monivuotiseen rahoituskehukseen, josta myös päätetään yhteispäätösmentelyssä. Rahoituskehys hyväksytään jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä neuvostossa, minkä lisäksi Euroopan parlamentti antaa sille hyväksyntänsä. Myös vuotuisesta talousarviosta päättävät yhdessä Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto. Viime kädessä talousarvion hyväksyminen tapahtuu parlamentissa.

Jäsenmaiden valtaa käyttävä Euroopan unionin neuvosto koostuu jäsenmaiden ministereistä. Maatalouspolitiikasta päätettäessä jäsenmaita edustavat kunkin maan maatalousministerit. Lopulliset päätökset laajoista politiikkakokonaisuuksista tehdään valtionpäämiesten tasolla. Esimerkiksi Suomea neuvoston kokouksessa edustaa tällöin pääministeri.

#### **Euroopan unionin neuvosto**

Neuvoston päätöksenteossa jäsenmaiden painoarvo määräytyy niiden asukasluvun perusteella. Lainsäädännön hyväksyminen vaatii taakseen määräenemmistön. Määräenemmistö muodostuu, kun vähintään puolet jäsenmaista ja samalla vähintään 65 prosenttia EU:n väestöstä on lainsäädännön hyväksymisen puolella. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vähintään 15 jäsenmaata on käsittelyssä olevan lainsäädäntöesityksen puolella, ja näiden 15 jäsenmaan yhteenlaskettu väestömäärä kattaa 65 prosenttia koko EU:n väestöstä (Euroopan komissio 2026b). EU:n jäsenmaiden väestömäärä ja sen jakautuminen on kuvattu kuvassa 4.

Määräenemmistöpäätöksen väestökriteerin täyttävät yksin viisi jäsenmaata: Saksa, Ranska, Italia, Espanja ja Puola. Lainsäädännön muutos tulee päätöksenteossa hyväksytyksi, jos näiden maiden lisäksi mitkä tahansa kymmenen jäsenmaata kannattavat uudistusta. Vastaavasti määräenemmistöpäätöksen molemmat kriteerit täyttyvät jäsenmaiden erilaisilla yhdistelmillä, jos päätöstä ovat tukemassa Saksa, Ranska, Italia ja Espanja sekä 12 muuta jäsenmaata.



**Kuva 4.** Väestön määrä EU-jäsenmaissa (Lähde: Eurostat 2026e).

Neuvoston päätöksenteossa lainsäädännön eteneminen voidaan pysäyttää myös määrävähemmistöllä. Tämä edellyttää vähintään neljän minkä tahansa jäsenmaan vastustusta. Väestökriteerillä ei tällöin ole merkitsevää. Määrävähemmistöpäätös hyväksytään riippumatta siitä, ylittääkö lainsäädäntöesityksen puolesta äänestäneiden maiden väestöosuus 65 prosentin kynnyksen (Euroopan unionin neuvosto 2026).

### **Euroopan parlamentti**

Euroopan parlamentti valitaan vaaleilla viisivuotiskaudeksi, ja sen tehtävänä on edustaa EU:n kansalaisia. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä parlamentti on tasavertainen lainsäätäjä yhdessä neuvoston kanssa. Parlamentissa on yhteensä 720 edustajaa, ja paikkajako perustuu jäsenmaiden suhteelliseen osuuteen EU:n väkiluvusta. Parlamentin poliittiset voimasuhteet määräytyvät jäsenmaissa järjestettyjen europarlamenttivaalien tulosten pohjalta. Kansallisesti toimivat puolueet muodostavat yhteenliittymiä, joihin heidän edustamansa parlamentaarikot kuuluvat.

### **Euroopan komissio**

Euroopan unionissa vain komissiolla on oikeus virallisten lakialoitteiden tekemiseen. Valmistelun jälkeen komissio antaa varsinaisen lainsäädäntöehdotuksen, joka etenee lainsäädäntökäsittelyyn. Komission tekemää lainsäädäntöehdotusta käsitellään normaalissa lainsäädäntökäsittelyssä. Sekä Euroopan unionin neuvosto että Euroopan parlamentti voivat esittää ehdotuksen sisältöön muutoksia esille nousevien tarpeiden mukaan. Komission jäsenten lukumäärä vastaa jäsenmaiden lukumäärää, ja jokaisesta jäsenmaasta on nimetty komissaari. Komissaarin tehtävä on edistää koko Euroopan unionin etua, eikä kansallisuudessa lähtökohtaisesti ole merkitystä. Tehtävä kuitenkin nähdään usein myös kansallisten intressien näkökulmasta merkittävänä.

Lainsäädäntöesityksen käsittelyä edistetään yleensä epävirallisten kolmikantaneuvotteluiden (trilogi) kautta, joihin osallistuvat neuvosto, parlamentti ja komissio. Neuvotteluiden tavoitteena on saavuttaa alustava yhteisymmärrys lainsäädäntöehdotuksesta ennen sen virallista hyväksymistä. Lopullinen lainsäädäntövalta säilyy kuitenkin neuvostolla ja parlamentilla.

## 5.2. Päätöksentekomatriisin rakenne ja kuvaus

Tässä luvussa tarkastellaan vaihtoehtoisten tukimallien poliittista toteuttamiskelpoisuutta EU:n neuvoston määräenemmistöpäätöksen näkökulmasta. Analyysi perustuu oletukseen, että jäsenvaltioiden kannat määräytyvät ensisijaisesti uudistuksen budjettivaikutusten perusteella. Päätöksenteon kriteerinä on määräenemmistöpäätös, jossa päätöksen takana on vähintään puolet jäsenmaista sekä 65 prosenttia EU:n väestöstä.

Politiikkavaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta voidaan tarkastella sekä teknisestä että poliittisesta näkökulmasta. Teknisellä toteuttamiskelpoisuudella tarkoitetaan sitä, ovatko esitetyt mallit käytännössä toteuttavissa esimerkiksi tarvittavien tietojen saatavuuden, mittaamisen luotettavuuden ja tarvittavien hallinnollisten järjestelmien näkökulmasta. Tekniset ongelmat korostuvat etenkin tulosperusteisissa malleissa.

Poliittisella toteuttamiskelpoisuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, millaiset mahdollisuudet uudistuksella on edetä poliittisessa päätöksenteossa. Tähän vaikuttavat muun muassa jäsenmaiden intressit, poliittiset voimasuhteet, uudistuksen aiheuttamat tulonjakovaikutukset sekä laajemmat budjettivaikutukset.

Tässä tarkastelussa poliittista toteuttamiskelpoisuutta lähestytään yksinkertaistetun oletuksen kautta. Jäsenmaan oletetaan puoltavan uudistusta, jos sen saama osuus EU:n maatalousbudjetista kasvaa tai säilyy ennallaan muutoksen seurauksena. Vastaavasti jäsenmaan oletetaan vastustavan uudistusta, jos sen saama osuus rahoituksesta pienenee. Oletus yksinkertaistaa poliittista käyttäytymistä, mutta mahdollistaa eri mallien systemaattisen vertailun.

## 5.3. Poliittisesti toteuttamiskelpoiset allokaatiot

Tähän asti erilaisia jakomalleja on tarkasteltu esimerkinomaisilla painotuksilla havainnollistamaan muutosten suuntaa ja suuruusluokkaa. Tasatukea lukuun ottamatta eri malleissa kriteerejä voidaan painottaa eri tavoin, mikä voi muuttaa allokaatiota merkittävästikin. Käytännössä painotukset tulisi määrittää siten, että allokaatio on poliittisesti toteuttamiskelpoinen. Päätöksentekomatriisissa tarkastellaan erilaisten vaihtoehtoihin tukikriteereihin perustuvan uudistusmallien poliittista toteuttamiskelpoisuutta.

Tarkastellut tukikriteerit sekä niiden vaikutukset jäsenmaittain on esitetty luvussa 4 ja koottu yhteen taulukossa 9. Optimoinnissa tarkasteltiin useita tukimalleja: ostovoimakorjattua tasatukea, ympäristöpainotteista pinta-alatukea sekä kahta tulosperusteista resilienssimallia (nykytilapainotettu resilienssimalli TPKI-N, ja kehityspainotettu resilienssimalli, TPKI-K). Lisäksi tarkastelussa oli osa-aluepohjainen resilienssimalli (TPOP), jossa tuet kohdennetaan useiden maatalouden suorituskykyä kuvaavien indikaattorien perusteella.

Aiemmin tarkastelluissa skenaarioissa ostovoimakorjaus sisältyi ainoastaan ostovoimakorjattuun tasatukeen, eikä sitä huomioitu muissa malleissa. Optimoinnissa ostovoimakorjaus

sisällytettiin myös muihin malleihin, jotta sen merkitystä poliittisen toteuttamiskelpoisuuden kannalta voitiin arvioida systemaattisesti.

**Taulukko 9.** Päätöksentekomatriisissa tarkastellut tukimallit ja niiden keskeiset piirteet.

Malli	Lyhenne	Allokaatiooperuste	Ostovoimakorjaus	Huomiot
Komission budjettiesitys	–		Ei	
Hehtaariperusteinen tasatuki	–	Pinta-ala	Ei	
Ostovoimakorjattu tasatuki	–	Pinta-ala	Kyllä	Vertailumalli
Ympäristöpainotteinen pinta-alatuki	–	Pinta-ala + ympäristöindikaattorit	Kyllä (optimoitu)	Monikriteerinen, vaihtuva painotus
Nykytilapainotettu resilienssimalli	TPKI-N	Pinta-ala, kokonaisindeksi	Kyllä (optimoitu)	Tulosperusteinen, nykytilapainotus
Kehityspainotettu resilienssimalli	TPKI-K	Pinta-ala, kokonaisindeksi	Kyllä (optimoitu)	Tulosperusteinen, kannustinpainotus
Osa-aluepohjainen resilienssimalli	TPOP	Pinta-ala, osa-alueindeksit	Kyllä (optimoitu)	Tulosperusteinen, vaihtuva painotus

Eri jakomallien poliittista toteuttamiskelpoisuutta tarkasteltiin optimoimalla painokertoimia numeerisesti. Optimointi tehtiin R-ohjelmalla (R Core team 2026) mco-pakettia (Mersmann ym. 2024) hyödyntäen. Tavoitteena oli maksimoida samanaikaisesti uudistusta kannattavien jäsenmaiden lukumäärä sekä niiden yhteenlaskettu väestöosuus. Koska pelkkä jäsenmaiden lukumäärä ei riitä ilman väestökriteerin täyttymistä, analyysissä sovellettiin monikriteeristä optimointia, jossa sekä puoltavien jäsenmaiden määrä että väkimäärää huomioitiin samanaikaisesti.

Tulosten mukaan poliittisesti toteuttamiskelpoisia ratkaisuja on mahdollista saavuttaa. Kaksi mallia osoittautui poliittisesti toteuttamiskelpoisiksi: (i) ympäristöpainotteinen pinta-alatuki sekä (ii) osa-aluepohjainen resilienssimalli TPOP.

Näille malleille on ominaista useiden muuttujien samanaikainen käyttö siten, että ne tasapainottavat eri jäsenmaaryhmien intressejä. Tulokset viittaavat myös siihen, että ostovoimakorjauksella on keskeinen merkitys poliittisen hyväksyttävyyden kannalta. Jos sen merkitys olisi vähäinen, sen paino optimoiduissa ratkaisuissa olisi jäänyt pieneksi, mitä ei tarkastelussa havaittu.

Taulukko 10 esittää optimoidut jakomallit ja niiden poliittisen toteuttamiskelpoisuuden. Lisäksi mukana ovat komission budjettiesitys ja tasatuki, vaikkei niitä ei ole optimoitu.

**Taulukko 10.** Poliittinen toteuttamiskelpoisuus eri tukimalleissa.

Allokaatio	Puoltavia maita	Yhteenlaskettu väkiluku (milj.)	Osuus EU:n väkiluvusta	Toteuttamiskelpoinen
Komission budjettiesitys*	7	218,6	0,49	Ei
Tasatuki	10	181,9	0,40	Ei
Ostovoimakorjattu hehtaarituki	12	265,4	0,59	Ei
Ympäristöpainotteinen pinta-aratuki	16	324,5	0,72	Kyllä
Resilienssimallit (TPKI)	14	324,7	0,72	Ei
Osa-aluepohjainen resilienssimalli (TPOP)	18	298,5	0,66	Kyllä

\* Maataloudelle korvamerkitty rahoitus budjettiesityksessä

Osa-aluepohjaisen resilienssimallin (TPOP) tapauksessa ratkaisuja löytyi kolme. Näistä kaksi osoittautui poliittisesti toteuttamiskelpoisiksi. Ratkaisu, jossa toteuttamiskelpoisuuden kriteerit eivät täyttyneet, tuotti suurimman väestöosuuden, 0,82, mutta puoltavien jäsenmaiden määrä jäi kahteentoista. Poliittisesti toteuttamiskelpoiset ratkaisut tuottivat 0,66 ja 0,76 väestöosuudet sekä 18 ja 15 puoltavaa jäsenmaata. Selvyiden vuoksi ratkaisusta tarkastellaan lähemmin vain suuremman puoltavien jäsenmaiden määrän tuottavaa ratkaisua. Myös ostovoimakorjatun hehtaarituen osalta toinen optimiratkaisu jätettiin pois lähemmästä tarkastelusta. Ero oli käytännössä vähäinen. Puoltavia jäsenmaita oli poisjätetyssä ratkaisussa yksi vähemmän mutta väestöosuus hieman suurempi, 0,6.

Tulokset osoittavat myös sen, että sekä ympäristöpainotteisilla ja tulosperusteisillä kriteereillä voi olla teoreettisen mielenkiinnon lisäksi myös käytännön merkitystä. Kriteerejä oikein painottamalla suuri osa jäsenmaista voidaan saada hyötymään uudistuksesta, jolloin niitä ei kannattaisi lähtökohtaisesti sivuuttaa.

Näille ratkaisuille on yhteistä useiden muuttujien samanaikainen käyttö niin, että ne tasapainottavat eri jäsenmaaryhmien intressejä. Jos tasatuki – ostovoimakorjattuna tai ilman – olisi tuottanut poliittisesti toteuttamiskelpoisen ratkaisun, se tarjoaisi yksinkertaisen ja hallinnollisesti kevyen mallin. Toisaalta pelkkään peltoalan perustuva tuki ei kuitenkaan kohdenna varojen käyttöä samalla tavoin kuin esimerkiksi luomualaan perustuva tuki. TPOP olisi puolestaan vaikeasti hahmotettava ja hallinnollisesti raskas toteuttaa. Tässä tutkimuksessa mallilla lähinnä osoitettiin tulosperusteisen jakomallin poliittinen toteuttamiskelpoisuus teoriassa.

Taulukko 11 esittää optimoidun ympäristöpainotteisen pinta-aratuen mukaisen allokaation ja taulukko 12 poliittisesti optimoidun TPOP-allokaation jäsenmaittain. Poliittisen toteuttamiskelpoisuuden kannalta optimoitu ympäristöpainotteinen pinta-aratuki eroaa luvussa 4 esitetyistä erityisesti siinä, että useampi maa hyötyy allokaatiosta. Toisaalta esimerkiksi Romania häviää optimoidussa ratkaisussa. Tässä mallissa Puolaa lukuun ottamatta muut suuret jäsenmaat kuuluvat voittajiin, mikä vahvistaa mallin poliittista toteuttamiskelpoisuutta. TPOP puolestaan osoittaa, että kolmen suuren jäsenmaan tuki voi riittää, jos riittävän monta pienempää jäsenmaata saadaan mukaan tukemaan uudistusta.

**Taulukko 11.** Poliittisesti optimoitu ympäristöpainotteinen pinta-alatuki.

Maa	Nykyinen	Uusi	Erotus	Muutos (%)
Alankomaat	1,5	1,4	-0,1	-9,8
<b>Belgia</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-25,5</b>
Bulgaria	2,2	1,7	-0,5	-23,5
<b>Espanja</b>	<b>11,8</b>	<b>16,0</b>	<b>4,3</b>	<b>36,2</b>
Irlanti	2,9	4,2	1,3	43,8
Italia	9,8	10,0	0,2	2,1
Itävalta	2,4	2,8	0,4	17,9
<b>Kreikka</b>	<b>5,2</b>	<b>2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-49,6</b>
<b>Kroatia</b>	<b>1,3</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-38,8</b>
Kypros	0,1	0,2	0,0	18,1
Latvia	0,9	1,0	0,0	2,7
<b>Liettua</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-10,6</b>
<b>Luxemburg</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>84,7</b>
Malta	0,0	0,1	0,0	4,4
<b>Portugali</b>	<b>2,3</b>	<b>3,0</b>	<b>0,7</b>	<b>30,3</b>
<b>Puola</b>	<b>8,9</b>	<b>5,5</b>	<b>-3,4</b>	<b>-38,2</b>
Ranska	17,2	17,2	0,0	0,2
<b>Romania</b>	<b>5,9</b>	<b>5,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-14,3</b>
<b>Ruotsi</b>	<b>1,8</b>	<b>3,2</b>	<b>1,5</b>	<b>82,6</b>
Saksa	11,6	11,8	0,2	1,7
<b>Slovakia</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-24,3</b>
<b>Slovenia</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-32,5</b>
Suomi	1,7	2,0	0,2	13,5
Tanska	1,9	2,2	0,4	20,6
Tšekki	2,1	2,3	0,1	6,1
<b>Unkari</b>	<b>3,3</b>	<b>2,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-38,0</b>
<b>Viro</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>30,3</b>

**Taulukko 12.** Poliittisesti optimoitu osa-aluepohjainen resilienssimalli TPOP.

Maa	Nykyinen	Uusi	Erotus	Muutos (%)
Alankomaat	1,5	2,6	1,1	70,3
<b>Belgia</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>4,7</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>2,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-63,5</b>
<b>Espanja</b>	<b>11,8</b>	<b>5,5</b>	<b>-6,3</b>	<b>-53,3</b>
<b>Irlanti</b>	<b>2,9</b>	<b>6,5</b>	<b>3,6</b>	<b>121,6</b>
<b>Italia</b>	<b>9,8</b>	<b>6,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-32,3</b>
Itävalta	2,4	2,5	0,1	4,3
<b>Kreikka</b>	<b>5,2</b>	<b>1,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>-75,9</b>
<b>Kroatia</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,1</b>	<b>6,7</b>
<b>Kypros</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-84,4</b>
Latvia	0,9	1,1	0,1	15,1
Liettua	1,6	1,8	0,3	15,9
<b>Luxemburg</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>173,2</b>
<b>Malta</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,0</b>	<b>-92,3</b>
<b>Portugali</b>	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-41,9</b>
Puola	8,9	10,5	1,6	17,9
Ranska	17,2	18,6	1,4	8,4
Romania	5,9	6,4	0,5	8,4
<b>Ruotsi</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,0</b>	<b>58,5</b>
Saksa	11,6	14,3	2,7	23,4
<b>Slovakia</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>-32,3</b>
<b>Slovenia</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>14,9</b>
Suomi	1,7	1,9	0,2	11,7
Tanska	1,9	2,2	0,4	20,0
Tšekki	2,1	2,4	0,2	11,6
<b>Unkari</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-46,9</b>
<b>Viro</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>19,6</b>

Optimaalisia painotuksia oli teoriassa useita, koska yksittäiset painot saattoivat vaihdella tietyllä välillä ilman muutosta jäsenmaiden rahoitusasemaan. Optimoidussa ympäristöpainotteisessa pinta-alatukimallissa luomualan optimaalisten painojen keskimääräinen paino oli 0,32, Natura 2000 -alan 0,13 ja metsäalan 0,002. Peltoalan painoksi jäi siten 0,55. Metsäala jätettäisiin siis käytännössä kokonaan pois jakoperusteista, mikä heikentäisi Suomen asemaa, vaikka kokonaisuudessaan Suomi hyötyisi uudistuksesta. Ostovoimakorjauksen painokerroin oli keskimäärin 0,93, ja se vaihteli 0,83:n ja 0,99:n välillä.

TPOP:n tapauksessa nykytilaa kuvaavat osa-alueindikaattorit saivat lähtökohtaisesti suurempia painoja kuin kehityssuuntaa kuvaavat. Ainoa poikkeus oli faktoritulon resilienssi, jossa kehityssuuntaa kuvaava indikaattori sai hieman suuremman painon. Sen merkitys jäi kuitenkin vähäiseksi (noin 0,074–0,078). Hieman yllättäen suurimmat painot kohdistuivat vesiresilienssin (0,26) ja maaperäresilienssin (0,25) nykytilaan. Tuotannon vakauden nykytila sai painon 0,18. Kehityssuuntaa kuvaavien indikaattoreiden painot jäivät välille 0,01–0,08. Käytännössä tulosperusteinen malli voisi siten keskittyä nykytilaan ja antaa kehityssuunnalle vain marginaalisen painon, mikä yksinkertaistaisi mallin toteutusta.

Toisessa poliittisesti toteuttamiskelpoisessa TPOP-ratkaisussa tulokset olivat samansuuntaiset. Keskeiset erot liittyivät vesi- ja maaperäresilienssin nykytilan ja kehityssuunnan välisiin painoihin. Poisjätetyssä ratkaisussa vesiresilienssin nykytilan ja kehityssuunnan väliset painot olivat käytännössä päinvastaiset tarkasteltuun ratkaisuun verrattuna,  $<0,01$  ja  $0,2$ . Myös maaperäresilienssin kehityssuunnan paino oli huomattavasti suurempi poisjätetyssä ratkaisussa,  $0,25$ .

Ostovoimakorjauksen kerroin oli TPOP:n tapauksessa keskimäärin  $0,51$  ja vaihteli  $0,31$ :n ja  $0,69$ :n välillä. Poisjätetyssä ratkaisussa kerroin oli sen sijaan  $0,19$ . Tulokset kuitenkin korostavat ostovoimakorjauksen merkitystä poliittisen hyväksyttävyyden kannalta. Ostovoimakorjatun hehtaarituen tapauksessa kerroin oli tarkastellussa ratkaisussa keskimäärin  $0,62$ ; poisjätetyssä vaihtoehdossa noin  $0,9$ . Käytännön politiikan kannalta ostovoimakorjauksen tulisi siis olla huomattava.

Taulukossa 13 esitetään kunkin mallin vaikutus jäsenmaiden rahoitusasemaan. Sininen väri kertoo, että politiikkamuutoksen myötä EU-budjetista maksettu maatalousrahoitus jäsenmaassa kasvaa. Keltainen väri kertoo rahoituksen jäsenmaassa laskevan. Esimerkiksi Ranska ja Latvia hyötyisivät lähes jokaisesta tarkastellusta muutoksesta, kun taas Kreikka ja Unkari häviäisivät.

Tulokset osoittavat, että poliittinen toteuttamiskelpoisuus ei välttämättä vaadi kaikkien suurimpien maiden tukea. Ero optimoidun ympäristöpainotteisen pinta-alatuen ja TPOP:n välillä havainnollistaa tätä. Ympäristöpainotteisessa pinta-alatuessa neljä väkimmäistä maata lukeutuu voittajiin, kun taas TPOP:n tapauksessa Espanja ja Italia häviäisivät. Poliittinen toteuttamiskelpoisuus kuitenkin saavutetaan, koska useampi pienempi jäsenmaa kompensoi Espanjan ja Italian puuttumista. Espanja tosin lukeutui voittajiin toisessa poliittisesti toteuttamiskelpoisessa TPOP-ratkaisussa. Erityisesti Saksan, Ranskan ja Italian kannat ovat ratkaisevia väestökrieterin täyttymisen kannalta. Näiden maiden intressit kuitenkin poikkeavat usein toisistaan, mikä vaikeuttaa enemmistön muodostamista. Suomen EU-budjetista saama maatalousrahoitus kasvasi ympäristöpainotteisessa pinta-alatuessa. Samasta muutoksesta hyötyisivät myös esimerkiksi Ruotsi, Tanska, Itävalta, Tšekki sekä Baltian maat.

**Taulukko 13.** Eri skenaarioiden poliittinen hyväksyttävyys jäsenmaittain.

	Komission budjettiesitys*	Tasatuki	Ostovoimakorjattu hehtaarituki	Ympäristö- painotteinen pinta-alatuki	TPKI	TPOP
Alankomaat	Blue	Orange	Orange	Orange	Blue	Blue
Belgia	Blue	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue
Bulgaria	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue	Orange
Espanja	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Orange
Irlanti	Orange	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue
Italia	Blue	Orange	Orange	Blue	Orange	Orange
Itävalta	Orange	Orange	Orange	Blue	Orange	Blue
Kreikka	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Kroatia	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue
Kypros	Blue	Orange	Orange	Blue	Orange	Orange
Latvia	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Liettua	Orange	Blue	Blue	Orange	Blue	Blue
Luxemburg	Orange	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue
Malta	Orange	Orange	Orange	Blue	Orange	Orange
Portugali	Blue	Blue	Orange	Blue	Blue	Orange
Puola	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue	Blue
Ranska	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Romania	Orange	Blue	Blue	Orange	Blue	Blue
Ruotsi	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Saksa	Orange	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue
Slovakia	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Slovenia	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue
Suomi	Orange	Orange	Orange	Blue	Orange	Blue
Tanska	Orange	Orange	Blue	Blue	Orange	Blue
Tšekki	Orange	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Unkari	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Viro	Orange	Blue	Orange	Blue	Orange	Blue

\* Maataloudelle korvamerkitty rahoitus budjettiesityksessä

Värien selitykset:

- Poliittikamuutoksen myötä EU-budjetista maksettu maatalousrahoitus jäsenmaassa kasvaa
- Poliittikamuutoksen myötä EU-budjetista maksettu maatalousrahoitus jäsenmaassa laskee

## 6. Johtopäätökset

CAP-rahoituksen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken perustuu edelleen pitkälti 1990-luvun alussa määräytyneisiin tukitasoihin. Nämä historialliset perusteet heijastavat vain rajallisesti nykyisiä politiikkatavoitteita, kuten ympäristökestävyyttä, ilmastotoimia ja julkishyödykkeiden tuotantoa, sekä jäsenmaiden tämänhetkisiä taloudellisia ja tuotannollisia olosuhteita.

Euroopan komission heinäkuussa 2025 julkaisema lainsäädäntö- ja budjettiehdotus kaudelle 2028–2034 merkitsisi toteutuessaan muutosta sekä politiikan sisällöllisissä painotuksissa että ennen kaikkea sen rahoitusrakenteessa. Ehdotus varojen jakamisesta jäsenmaiden kesken nojaa kuitenkin edelleen pitkälti nykyiseen tukijakoon eikä perustu selkeästi määriteltyihin objektiivisiin yleiseurooppalaisiin kriteereihin.

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vaihtoehtoisten maataloustukimallien allokaatiota ja niiden poliittista toteuttamiskelpoisuutta EU:n budjettikehyksessä. Tarkastelun keskiössä on ollut kysymys siitä, millaisilla tukikriteereillä voidaan saavuttaa poliittisesti hyväksyttävä lopputulos, kun jäsenvaltioiden intressit, väestöosuudet ja budjettivaikutukset poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Tutkimus rakentui kahdelle analyysitasolle. Ensimmäisessä vaiheessa muodostettiin vaihtoehtoisia tukimalleja, joissa maataloustukien allokaatio perustui erilaisiin kriteereihin. Valitut kriteerit perustuvat esimerkiksi peltoalaan, ostovoimakorjaukseen, ympäristöindikaattoreihin ja tulospäätöksiin mittareihin. Mallien avulla kuvattiin erilaisia poliittisia ja taloudellisia logiikoita tukien kohdentamisessa. Samalla erotettiin tekninen toteuttamiskelpoisuus (mittaaminen ja hallinnollinen toimeenpano) ja poliittinen toteuttamiskelpoisuus (hyväksyttävyyden jäsenvaltioiden näkökulmasta).

Toisessa vaiheessa tukimallien poliittista toteuttamiskelpoisuutta arvioitiin päätöksentekomatriisin ja monikriteerisen optimoinnin avulla. EU:ssa päätösten hyväksyminen edellyttää sekä riittävää jäsenvaltioiden lukumäärää että vähintään 65 prosentin väestöosuutta. Tämä kaksikriteerinen rakenne tekee budjettipäätöksistä luonteeltaan kompromissihakuisia ja institutionaalisesti vaativia.

Analyysin keskeisenä oletuksena oli, että jäsenvaltio suhtautuu tukiuudistukseen myönteisesti, mikäli sen saama budjettiosuus kasvaa tai säilyy ennallaan, ja kielteisesti, mikäli osuus pienenee. Vaikka oletus yksinkertaistaa poliittista käyttäytymistä, se mahdollistaa eri allokaatiovaihtoehtojen systemaattisen ja vertailukelpoisen tarkastelun.

Tulokset osoittavat, että yksinkertaisilla allokaatiomalleilla ei saavuteta samanaikaisesti sekä jäsenvaltioiden enemmistöä että väestöpohjaista määränemmistöä. Tämä johtuu EU:n päätöksentekorakenteesta, jossa suurten jäsenvaltioiden – erityisesti Saksan, Ranskan, Italian ja Espanjan – väestöpaino on ratkaiseva väestökriteerin täyttymisessä, kun taas pienempien jäsenvaltioiden muodostamat koalitiot ratkaisevat jäsenvaltioiden lukumäärän. Näiden kahden ulottuvuuden yhteensovittaminen osoittautuu keskeiseksi haasteeksi kaikissa tarkastelluissa malleissa.

Ostovoimakorjaus osoittautuu keskeiseksi tekijäksi poliittisen hyväksyttävyyden kannalta. Sen sisällyttäminen parantaa useiden jäsenvaltioiden asemaa ja lisää mallien tasapainoa erityisesti eri kehitystasojen maiden välillä. Tulokset viittaavat siihen, että ilman ostovoimakorjausta

poliittisesti toteuttamiskelpoisen ratkaisun saavuttaminen on huomattavasti epätodennäköisempää.

Monikriteerinen optimointi tuo esiin keskeisen havainnon: poliittisesti toteuttamiskelpoisia ratkaisuja voidaan saavuttaa, mutta vain silloin, kun tukikriteerit yhdistetään tarkoituksenmukaisesti. Analyysin perusteella kaksi mallia erottuu poliittisesti toteuttamiskelpoisina: (i) ympäristöpainotteinen pinta-alatuki sekä (ii) osa-aluepohjainen resilienssimalli, jossa tuet kohdennetaan useiden maatalouden suorituskykyä kuvaavien indikaattorien perusteella. Näissä ratkaisuisa useita kriteerejä yhdistetään tavalla, joka tasapainottaa suurten ja pienten jäsenvaltioiden intressejä.

Tulokset korostavat EU:n päätöksenteon keskeistä jännitettä. Väestöpainotettu määränemistöstä tekee suurista jäsenvaltioista välttämättömiä päätöksenteon kannalta, mutta jäsenvaltioiden lukumäärään perustuva kriteeri antaa pienille valtioille merkittävää neuvotteluvoimaa. Tämän seurauksena poliittisesti hyväksyttävät ratkaisut syntyvät lähes poikkeuksetta kompromisseina, joissa eri jäsenmaaryhmien intressit sovitetaan yhteen.

Tutkimus osoittaa lisäksi, että poliittisesti toteuttamiskelpoiset allokatiot eivät yleensä ole hallinnollisesti yksinkertaisimpia vaihtoehtoja. Sen sijaan ne ovat hybridejä, joissa yhdistyvät useat tavoitteet: alueellinen oikeudenmukaisuus, ympäristöhyödykkeiden huomioiminen, tuotannollinen tehokkuus sekä ostovoimakorjattu tasapaino. Näiden tavoitteiden yhteensovittaminen on keskeinen edellytys EU-tason politiikan onnistumiselle.

Yhteenvetona voidaan todeta, että poliittinen toteuttamiskelpoisuus ei perustu yksittäiseen tehokkuuskriteeriin, vaan monikriteeriseen tasapainoon, jossa eri jäsenvaltioiden intressit sovitetaan yhteen. EU:n budjettipäätökset syntyvät neuvotteluissa, ja lopputulos on aina poliittinen kompromissi.

## Viitteet

- Eurostat 2026a. Utilised agricultural area by categories [Tilasto]. <https://doi.org/10.2908/TAG00025>
- Eurostat 2026b. Area under organic Farming [Tilasto]. [https://doi.org/10.2908/SDG\\_02\\_40](https://doi.org/10.2908/SDG_02_40)
- Eurostat 2026c. Area of wooded land (EFA questionnaire) [Tilasto]. [https://doi.org/10.2908/FOR\\_AREA\\_EFA](https://doi.org/10.2908/FOR_AREA_EFA)
- Eurostat 2026d. GDP per capita in PPS [Tilasto]. <https://doi.org/10.2908/TEC00114>
- Eurostat 2026e. Population on 1 January [Tilasto]. <https://doi.org/10.2908/TPS00001>
- Euroopan komissio 2025a. Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034 (COM(2025) 571 final).
- Euroopan komissio 2025b. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, EU:n talousarvio: Vahvemman Euroopan kunnianhimoinen budjetti vuosiksi 2028–2034. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en)
- Euroopan komissio 2025c. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, EU:n talousarvio: Kansallista ja alueellista kumppanuutta koskevat suunnitelmat. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en)
- Euroopan komissio 2026a. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, EU:n talousarvio – Häiriönsietokykyinen, kilpailukykyinen ja kestävä EU:n maatalous, Euroopan unionin julkaisutoimisto. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/3841902>
- Euroopan komissio 2026b. EU:n päätöksentekoprosessi. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_fi)
- Euroopan unionin neuvosto 2026. EU:n neuvosto, määräenemmistöpäätös. <https://www.council.europa.eu/council-eu/how-does-the-council-vote/qualified-majority/>
- Huan-Niemi, E., Kull, M., Liesivaara, P. & Niemi, J. 2011. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin. MTT Report 17. 39 s. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-487-316-1>
- Joint Research Centre 2026. Agricultural sector resilience progress indicator (I.9) [Aineisto]. doi: 10.2905/JRC.ADE2R78. <http://data.europa.eu/89h/5f60f6b9-bc76-4a53-812d-9da4c6011ab6>
- Zahrnt, V. 2009. Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. ECIPE Working Paper 8/2009. European Centre for International Political Economy. <http://www.jstor.org/stable/resrep00114>
- Euroopan ympäristökeskus 2026. Natura 2000 Barometer [Aineisto]. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/natura-2000-barometer-dashboards>

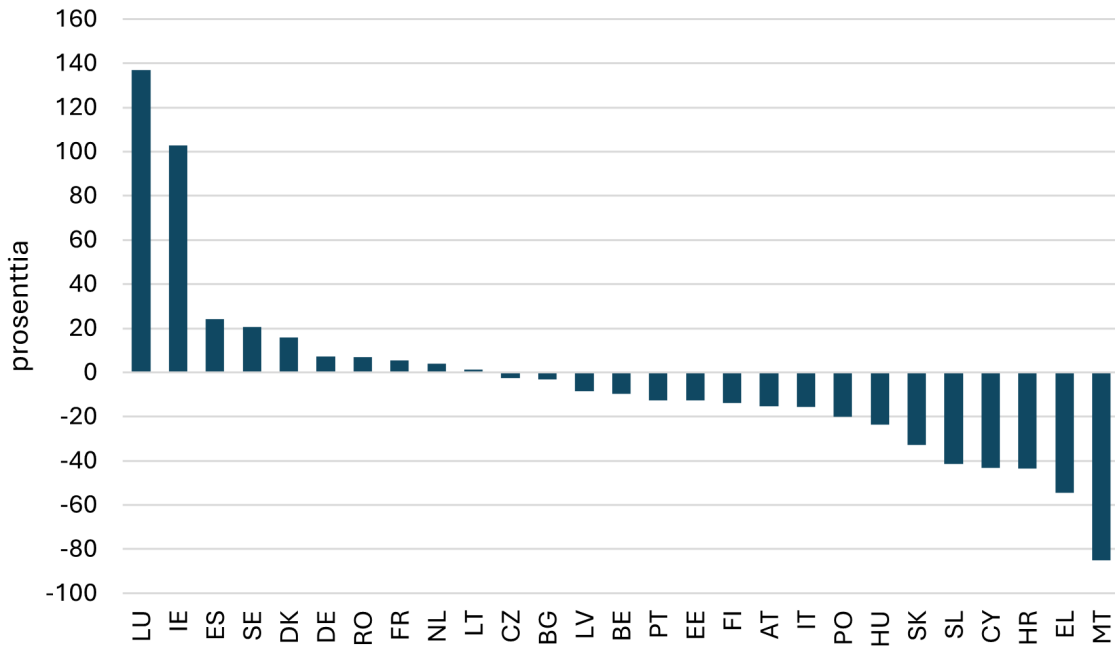
Tuck, S.L., Winqvist, C., Mota, F., Ahnström, J., Turnbull, L.A. & Bengtsson, J. 2014. Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 51(3): 746–755. <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12219>

R Core Team 2026. R: A Language and Environment for Statistical Computing. R Foundation for Statistical Computing: Vienna, Austria. DOI:10.32614/R.manuals. <https://www.R-project.org/>

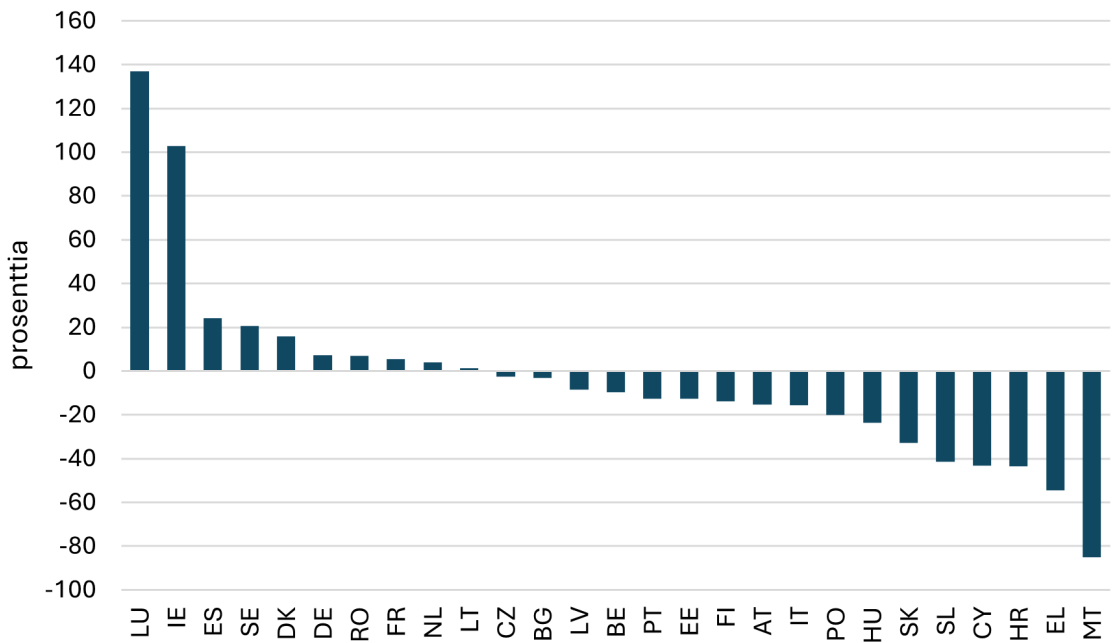
Mersmann, O., Trautmann, H., Steuer, D., Bischl, B. & Deb, K. 2024. mco: Multiple Criteria Optimization Algorithms and Related Functions [R-paketti]. <https://cran.r-project.org/web/packages/mco/index.html>

Euroopan komissio 2026. PMEF Data Visualizer [Aineisto]. <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/pmef-indicators.html>

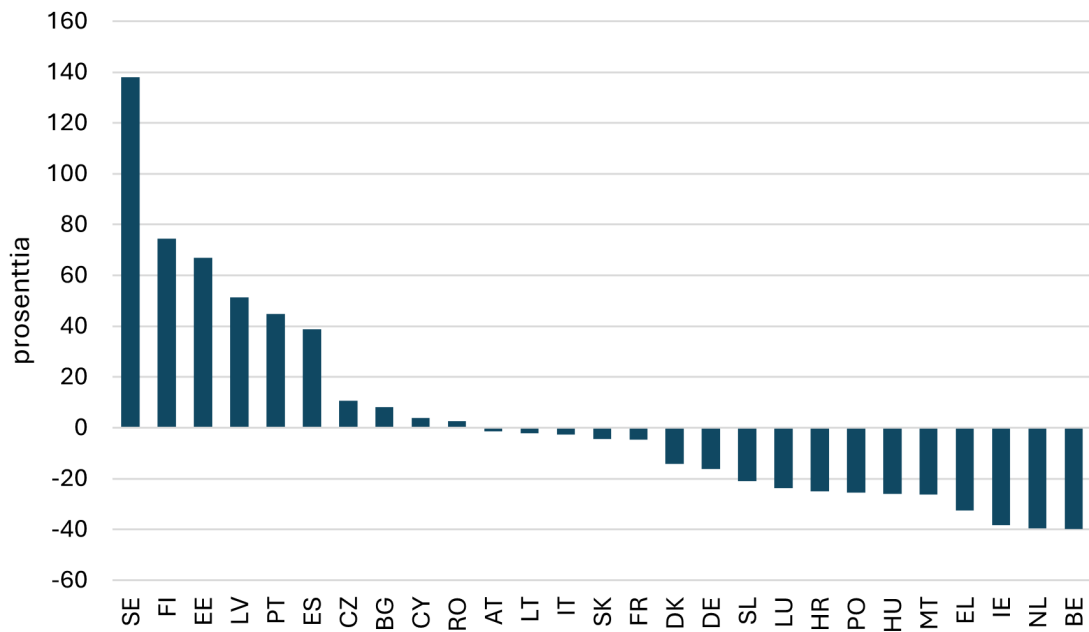
## Liitteet



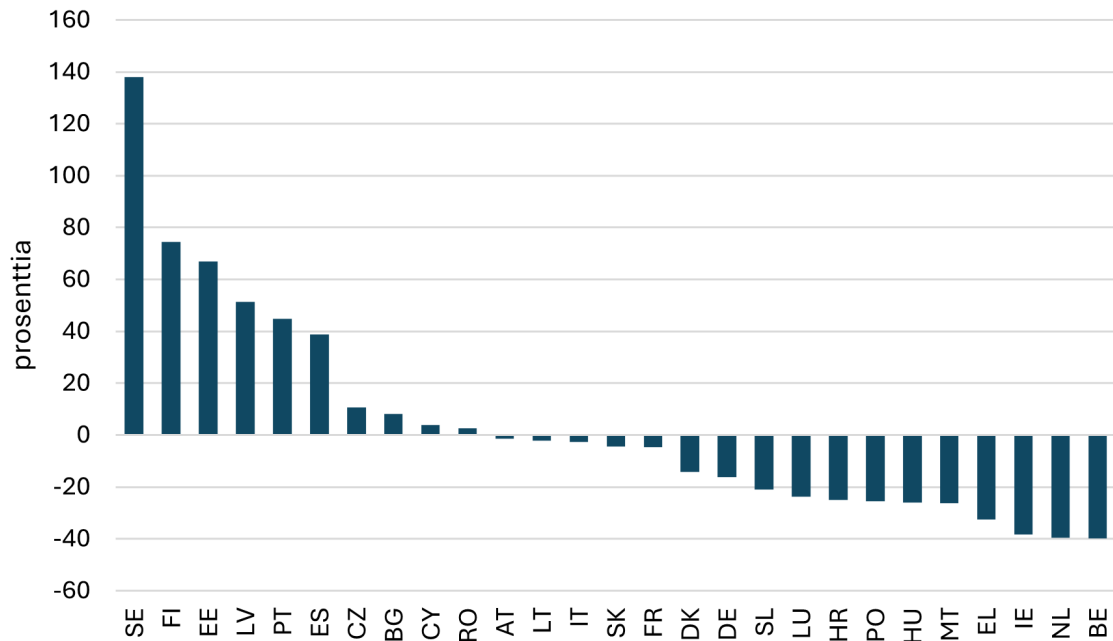
**Kuva 1.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – tasatuki.



**Kuva 2.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain - ostovoimakorjattu tasatuki.

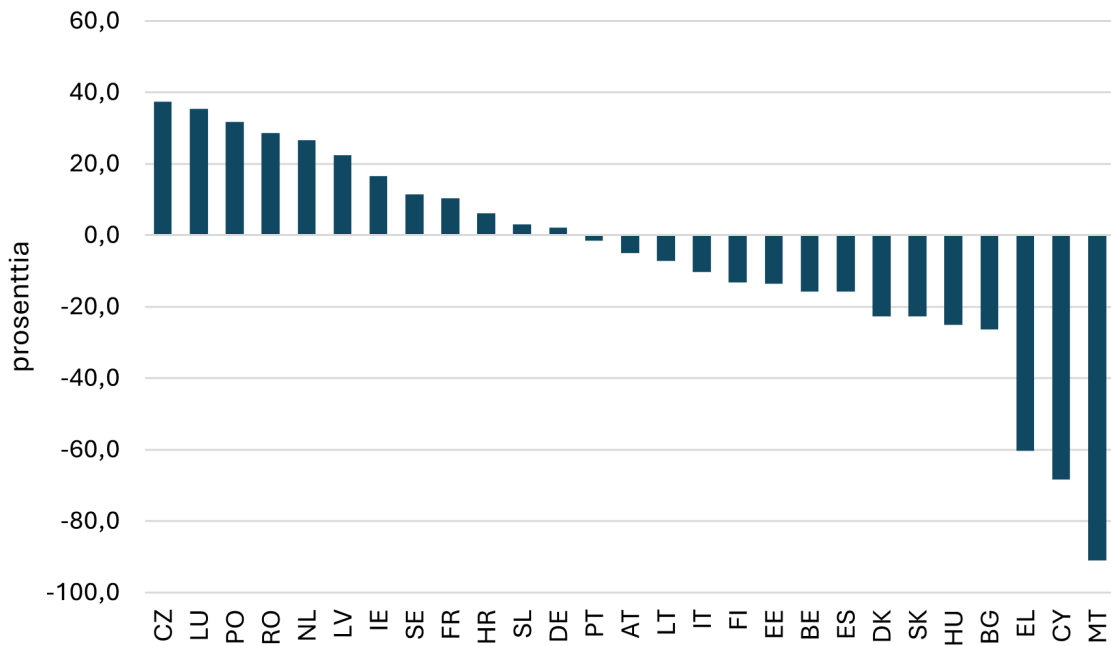


**Kuva 3.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – Julkishyödykkeiden tuotannolla painotettu pinta-alaperusteinen tuki.

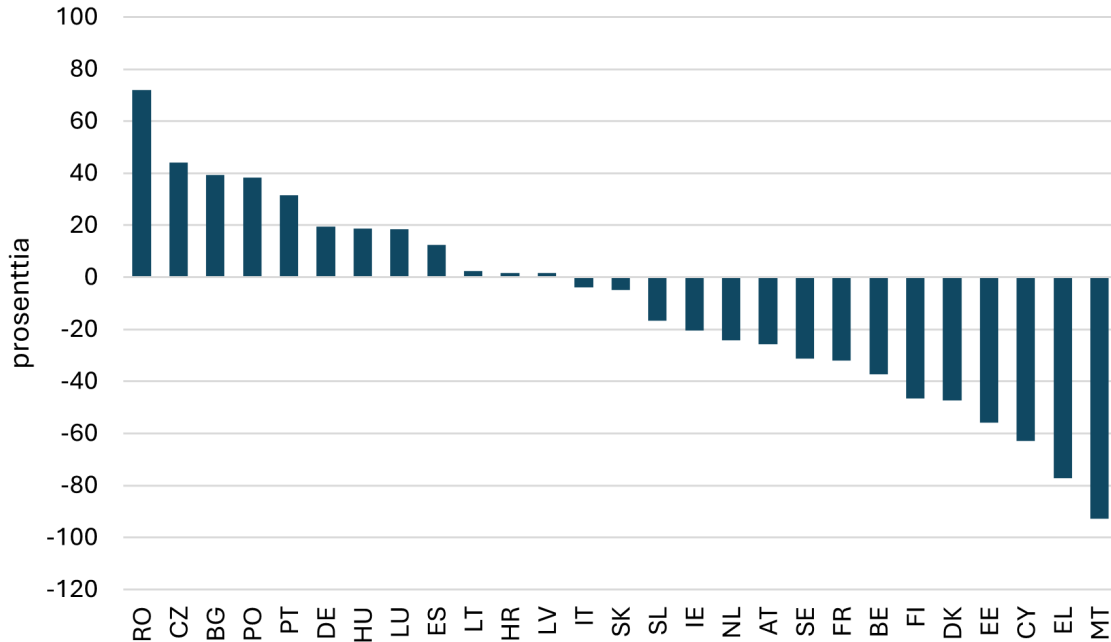


**Kuva 4.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – tulosperusteinen allokaatio.

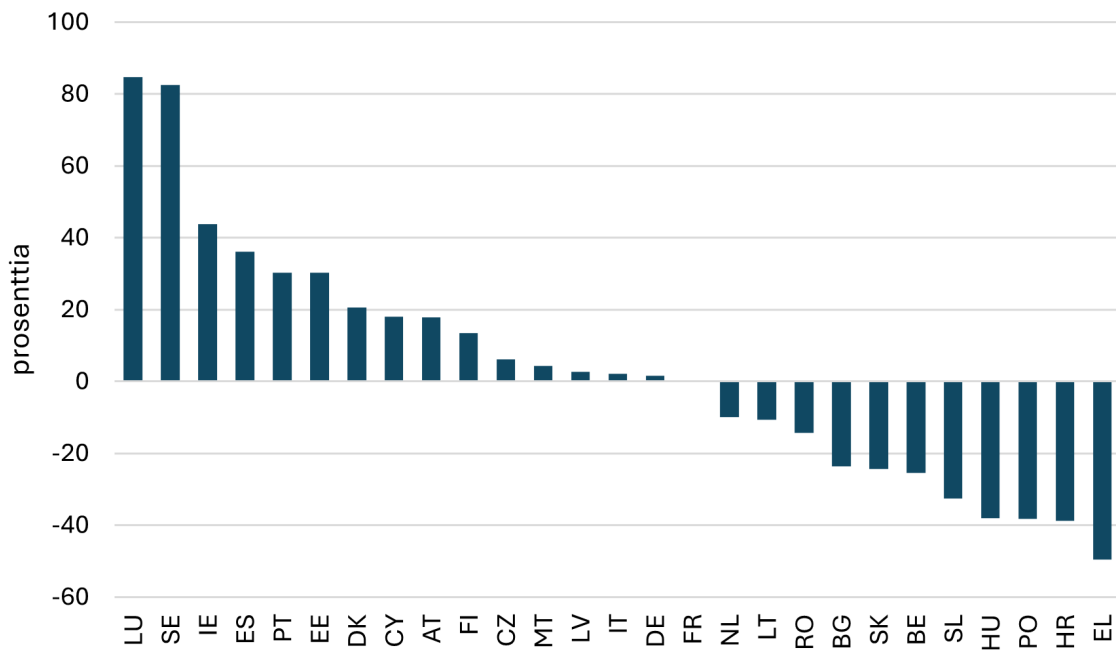
Pylväskaavio.



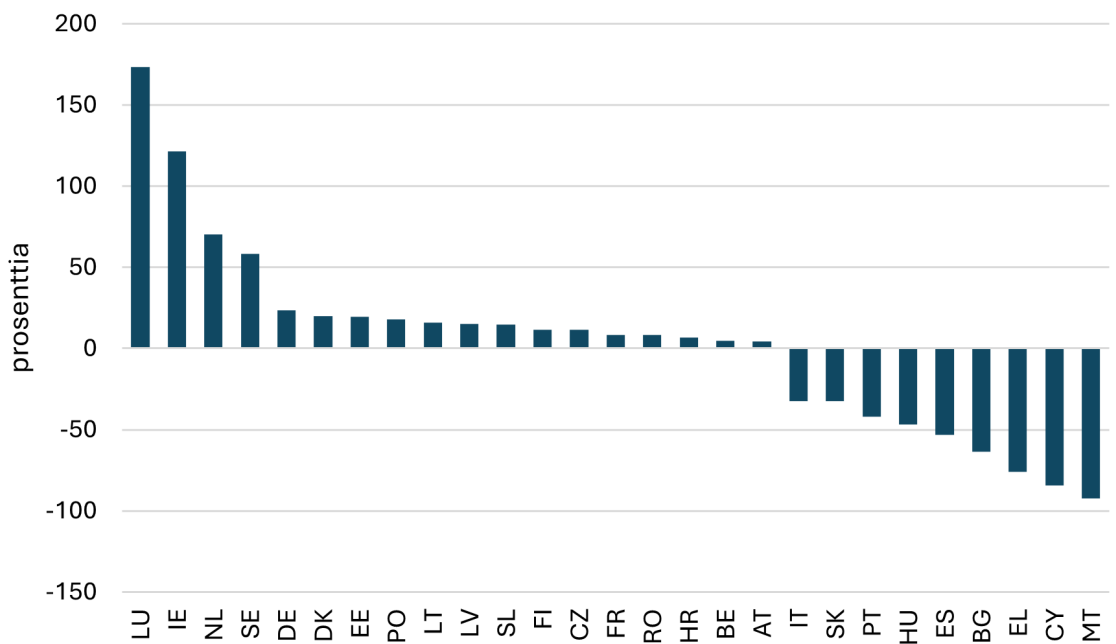
**Kuva 5.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – tulosperusteinen allokatio nykytilan painotuksella.



**Kuva 6.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – tulosperusteinen allokatio kehityssuunnan painotuksella.



**Kuva 7.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – poliittisesti optimoitu julkishyödykkeiden tuotannolla painotettu pinta-alaperusteinen tuki.



**Kuva 8.** EU:n budjetista tulevan rahoituksen suhteellinen muutos jäsenmaittain – poliittisesti optimoitu tulosperusteinen allokaatio.



## **Löydät meidät verkosta**

**luke.fi**



Luonnonvarakeskus (Luke) Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki