

Lausunto Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle 13.10.2015

Viite *Lausuntopyyntö teemasta "Talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman vaikutukset maatalouteen ja maaseutuun"*
Asia 1859/00 00 02 00/2015

Lausunnon antaja *Luonnonvarakeskus (Luke)/Heikki Lehtonen ja Jyrki Niemi*

Tausta

Vuoden 2016 talousarvioesityksen Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan selvitysosassa todetaan, että maatalouden kannattavuuden ja kilpailukyvyn ylläpito on tärkeää, jotta kotimainen raaka-ainetuotanto säilyy. Maatalouden tuotteiden ja tuotantopanosten hintojen vaihtelu on aiempaa suurempaa, mikä aiheuttaa epävarmuutta. Viime vuosina tuotantopanosten hinnat ovat nousseet tuotteiden hintoja nopeammin, mikä on heikentänyt tuotannon kannattavuutta. Venäjän elintarvikkeiden tuontikiellon kaltaiset ennakoimattomat tapahtumat ovat heikentäneet edelleen kannattavuutta, erityisesti maidontuotannossa. Maataloustuotannon kannattavuuteen vaikuttaa myös maatalouden saamat EU:n rahoittamat ja kansalliset tuet, joiden osuus maa- ja puutarhatalouden kokonaistuotosta on noin kolmannes. Merkittävät tukijärjestelmät uudistuivat vuonna 2015, joten tukijärjestelmien sisältö on nyt pääosin tiedossa lähivuosiksi, mikä helpottaa tuotannon suunnittelua. Markkinanäkymät ovat toistaiseksi heikot, eikä parannusta ole heti näköpiirissä. Toisaalta markkinoiden muutokset voivat olla nopeita ja yllättäviä. Seuraavassa tarkastellaan maataloustuotannon näkymiä huomioiden vuoden 2016 hallinnonalan määrärahoissa tapahtuvat muutokset, markkinatilanne ja maatalouden rakennekehitys.

Talousarvioesityksen merkitys viljelijäituille

Vuosina 2011–2014 yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukea maksettiin Suomessa keskimäärin 1 332 milj. euroa vuodessa. Vuonna 2015 yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tukea maksetaan talousarvion mukaan 1 389 milj. euroa ja vuonna 2016 1 387 milj. euroa (Taulukko 1). Tämä on lähes 60 milj. euroa eli 4 % enemmän kuin vuosien 2011–2014 keskiarvo.

Taulukko 1. Maatalouden viljelijätuet Suomessa 2011–2016, milj. euroa.

	2011	2012	2013	2014	2015arvio	2016arvio
EU-tulotuki*	541	539	539	513	523	523
Luonnonhaittakorvaus	423	422	412	421	552	547
Ympäristötuki**	372	363	379	404	314	317
Kansallinen tuki	561	534	511	502	327	322
Yhteensä	1 897	1 858	1 841	1 840	1 716	1 708

*EU-tulotukeen sisällytetty EU-markkinatuki.

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

Kokonaisuudessaan maatalouden viljelijätuet laskivat vuonna 2015 kaikkiaan noin 124 milj. euroa eli noin 7 prosenttia vuoteen 2014 verrattuna. Tukien leikkaus kohdistui Etelä- Suomen kansallisiin tukiin sekä pohjoiseen tukeen. Talousarvioesityksen mukaan vuoden 2016 viljelijätuet säilyvät lähes samalla tasolla kuin vuonna 2015.

Markkinat ohjaavat yhä enemmän sitä, mitä maatalouden tuotannolle ja tuloille tapahtuu. Tulotukien ja investointitukien tasoilla ja ehdoilla on kuitenkin edelleen keskeinen merkitys maatalouden investointien kannattavuudelle. Ilman investointitukea suurin osa kotieläintalouden investointihankkeista olisi jäänyt toteutumatta. Maatalouden tuotannon jatkuvuuden kannalta on tärkeää, että investointitukien saatavuus turvataan rahojen siirroilla, kuten on todettu Julkisen talouden suunnitelmassa (s. 24-25; 90 milj. euron siirto Makeraan 2016-2018). Tulo- ja investointitukien ehdoilla voidaan siten jatkossakin vaikuttaa maatalouden tulo- ja kannattavuuskehitykseen, mutta vain rajallisesti. Korkeillakaan investointituen tasoilla ei voida ylläpitää tuotantoa ja investointeja, jos markkinanäkymät ovat pitkään huonot.

Maatalouden jatkuvuus ja kehitysnäkymät heikentyneessä taloudellisessa toimintaympäristössä

Globaalit talouden suhdanteet ja säävaihtelut ovat heiluttaneet maataloustuotteiden ja raaka-aineiden hintoja ja markkinoita. Tämä on näkynyt erityisesti viljan ja monien tuotantopanosten hinnoissa. Tuotantopanosten hinnat nousivat pitkään tuottajahintoja nopeammin, mikä lisäsi kustannuksia ja heikensi maatalojen kannattavuutta. Varsinkin energian, lannoitteiden ja rehujen hinnat ovat nousseet voimakkaasti. Talouden taantuma on hillinnyt panoshintojen nousua, mutta samalla myös tuottajahinnat ovat laskeneet.

Maitomarkkinoiden toimintaympäristö muuttui erityisen rajusti vuonna 2014. Maitotuotteiden maailmanmarkkinahinnat olivat vuoden 2014 alussa ennätystasolla. Hinnat lähtivät kuitenkin laskuun maaliskuussa 2014. Hintojen lasku oli seurausta Kiinan ostojen vähentymisestä ja EU:n tuotannon ja vientitarjonnan lisääntymisestä. Venäjän elokuussa 2014 asettamat tuontirajoitukset kärjistikivät markkinatilannetta entisestään, ja ovat iskeneet erityisen voimakkaasti Suomen maitosektoriin. Vuonna 2015 lypsykarjatalouden kannattavuus heikkenee rajusti. Ennakkoarvion mukaan sekä yrittäjätulo että kannattavuus maitotiloilla puolittuvat edellisestä vuodesta.

Maidontuotanto ja siihen liittyvä naudanlihantuotanto vastaavat noin puolta Suomen maatalouden tuotannon markkina-arvosta. Siksi maitosektorin on ollut tärkeää löytää uusia markkinoita Venäjän viennin tilalle. Vaikka uusia markkinoita, joille on lisätty erityisesti maitojauheen vientiä, on löytynytkin, tuottajahinta on jäänyt selvästi, noin 20% aiempaa alhaisemmaksi 2015 aikana. Näköpiirissä ei ole käännettä, jonka ansiosta maidon tuottajahinta voisi palautua lähelle 2014 huipputasoa vuoden 2015-2016 aikana. On todennäköistä, että maitotilojen investoinnit keskeytyvät lähes kokonaan siihen asti, kunnes maidon hinta alkaa

selvästi nousta. Siihen puolestaan vaikuttaa globaali ja koko EU:n maitomarkkinoiden tilanne. Tuotannosta luopuvia on todennäköisesti Suomessakin suhteellisesti vähintään yhtä paljon kuin aiempina vuosina. Vuosittain tuotannosta on luopunut 5-7 % maitotiloista. Koska pääosa luopuvista on keskimääräistä selvästi pienempiä tiloja, luopuneiden osuus tuotannosta on selvästi vähemmän kuin 5 % vuosittain. Aiottuja tuotannon lopettamisia tullaan suurella todennäköisyydellä aikaistamaan Suomessakin. Odotettavissa saattaa olla maidontuotannon väheneminen 2-3% vuoden 2016 aikana, mikäli investointeja ei tehdä lainkaan. Näin mm. siksi, että lehmien keskituotos on jo korkealla tasolla, eikä sen nopea kasvattaminen ole mahdollista ilman lisäkustannuksia. Niitä taas ei saada toistaiseksi markkinoilta takaisin.

Maitotilojen tilanne on erityisen vaikea Virossa ja Ruotsissa, jossa lukuisat maitotilat ovat lopettaneet tai suunnittelevat lopettavansa tuotannon. Vaikka pieni osa myös suomalaisista tuottajista on lisännyt tuotantoa hintojen laskun jälkeen yrittäjätulon laskua hillitäkseen, entistä määrää maitoa ei ole järkevää pitkään tuottaa nykyisellä noin 35 sentin tuottajahinnalla. Samankaltaista kehitystä on myös sikataloudessa jossa alhainen hinta suhteessa kustannuksiin. Raskaassa velkalastissa olevat tilat - maito-, sika- naudanliha- ym. tuotantosuuntien tilat - joutuvat kuitenkin jatkamaan tuotantoa vaikka tuotannosta saatava katetuotto olisi pienikin. Raskaasti velkaisen maatilalan suunnitelmista ovat päättämässä myös rahoittajat ja velkojat. Suomessakin on vaikeasti velkaantuneita maatiloja, mutta suhteellisen vähän.

Tuotannon hallittu vähentäminen on tärkeä osa maito- ja lihasektorien sopeutumista muuttuviin markkinaoloihin. Sen tulisi olla hallittua ja etukäteen suunniteltua. Nykyinen tilanne muistuttaa eri tutkimuksissa aiemmin tehtyjä skenaarioita vientimarkkinoiden sulkeutumisesta esim. eläintautiepidemian vuoksi. Alhaiset hinnat alkavat jo alle vuoden kuluessa kääntämään tuotantoa laskuun, vaikka monilla tiloilla tuotantoa jatketaan ennallaan eri syistä alentuneilla hinnoilla. Vähitellen tuotannon väheneminen johtaa luonnollisesti ruuan tuonnin kasvuun ja viennin selvään vähenemiseen, sekä ruokaomavaraisuuden laskuun. Tämä kehitys voi olla toimijoiden mielestä hyvinkin tervettä saneerausta, huonoista markkinoista luopumista ja kustannuskuorman keventämistä, mutta se voidaan laajemmin yhteiskunnassa kokea ruokaturvan ja muun yhteiskuntakehityksen (maaseudun elinvoimaisuus, aluekehitys ym.) kannalta epätoivottavana. Jos vientimarkkinat elpyvät, se voi johtaa aikanaan myös tuotannon nopeaan kasvuun osalla tiloista korkeamman hintatason vetämänä. Tuotannon vähentäminen ja taas kasvattaminen tuottaa kuitenkin aina ylimääräistä työtä ja merkittäviä kustannuksia vakaisiin oloihin verrattuna. Pitkäjänteisesti tuottavilla tiloilla saattaakin olla paikallaan suunnitella, kuinka tuotanto saadaan nopeasti kasvamaan jos markkinatilanne paranee ja hinnat nousevat.

Meneillään oleva maatalouden laaja-alainen kannattavuuskriisi antaa mahdollisuuksia pitkäjänteisesti tilan kehittämiseen sitoutuneille yrittäjille. Heillä voi olla vielä pelivaraa lisäinvestointien suhteen, olkoonkin, että sellaisia tiloja on pieni vähemmistö. Vaikeissa tilanteissa voi syntyä radikaaleja ratkaisuja ja keinoja kustannustehokkaaseen laajan mittakaavan viljelyyn ja parempaan kannattavuuteen. Ongelmana on useana vuonna ollut kohtuuhintaisen lisäpellon saanti. Markkinatilanteen tulisi vaikuttaa peltoalan tarjontaan ja pellonvuokriin ja pellon hintaan. On tärkeää, että vuokrapeltoa tulisi tässä tilanteessa enemmän markkinoille ja pellonvuokratasot

alenisivat. Pellon vuokria ovat osaltaan nostaneet peltoalaperusteisten maataloustukien kasvu muiden tukien kustannuksella.

Satotason kasvu on ollut Suomessa hyvin hidasta. Vuokrapellon määrä ei ole kasvanut vuoden 2009 jälkeen, vaan on kääntynyt laskuun. Pellon hidas vapautuminen laajentavien tilojen käyttöön koetaan ongelmalliseksi viljelijöiden keskuudessa. Lähivuosina maatilojen luopumisen maataloudesta odotetaan kiihtyvän, mikä voi antaa mahdollisuuksia laajentaville tiloille. Tarve rakennekehitykselle on edelleen suuri ikärakenteen ja heikentyneen kannattavuuden vuoksi. Tukiehtojen on tärkeää ohjata tuottavuuden kasvuun ja ympäristön tilan parantamiseen.

Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että rakennetukivaroja on käytettävissä lähivuosina. Toistaiseksi investoinnit ja niiden tukeminen julkisin varoin on todennäköisesti vähäistä, mutta aikanaan paranevat hintanäkymät voivat vilkastuttaa investointeja merkittävästikin. Niihin on nyt mahdollista yhteiskunnan rohkaista, ja erityisesti tilanteissa, joissa peltomaata vapautuu tuotantoa laajentaville yrittäjille.

Monipuolisen biotalouden vastattava kysyntään

Julkisen talouden suunnitelmassa aiottu biotalouden, aiempaa monipuolisemman uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvan elinkeinotoiminnan, vahvistaminen on periaatteessa hyvin myönteinen mahdollisuus maaseudulle ja osalle nykyisistä maataloista. Teknologiat ja toimintatavat uusien tuotteiden ja palveluiden tuottamiseksi voivat vaatia kehittämistä, minkä vuoksi biotalouden kehittämisen tulee olla pitkäjänteistä. Keskeisintä näyttäisi kuitenkin olevan se, että uusilla arvoketjulla vastataan selvään ja konkreettiseen kysyntään. Lopputuotteiden hinnoilla tulee voida kattaa kaikki tuotantokustannukset, jolloin myös vähitellen laajeneva toiminta voi tuottaa yhteiskunnan panostuksia vastaavia hyötyjä. Yhtenä esimerkkinä olkoon esim. uusiutuvan energian tuomat säästöt julkisille laitoksille, jolloin alkuinvestointi voidaan saada maksetuksi kohtuujassa. Tällöin kotimaiset arvoketjut vahvistuvat ja korvaavat tuontia. Tärkeää on kuitenkin myös tiedostaa, että esim. maatalouden tuotannon ja elintarviketuotannon vähenemisen seurauksena poistuva lisäarvo on niin suuri, että sen korvaaminen monipuolisen biotalouden keinoin voi viedä useita vuosia. Tämän vuoksi olemassa olevista arvoketjuista mm. elintarviketuotannossa kannattaa myös pitää kiinni ja niitä kehittää. Ne toimivat pääosin kotimaisin panoksin. Ruuan tuonnin kasvusta voi tulla huomattava lasku kansantaloudelle, etenkin jos hintataso maailmanmarkkinoilla jatkossa nousee.