

PTT työpapereita
PTT working papers
PTT diskussionsanslag

205

Johanna Auer, Hanna Karikallio, Antti Miettinen, Toivo Muilu,
Olli Voutilainen, Anja Yli-Viikari ja Tapani Yrjölä

Kansallisen pohjoisen tuen arviointi 2016-2020



Helsinki 2021

PTT työpapereita 205

PTT Working Papers 205

KANSALLISEN POHJOISEN TUEN ARVIOINTI 2016-2020

Johanna Auer, Hanna Karikallio, Antti Miettinen, Toivo Muilu,
Olli Voutilainen, Anja Yli-Viikari ja Tapani Yrjölä

Helsinki 2021
Pellervon taloustutkimus PTT
Eerikinkatu 28 A
00180 Helsinki
Puh. 09-348 8844
Sähköposti ptt@ptt.fi

ISBN 978-952-224-234-1 (pdf)
ISSN 2489-9712 (pdf)

Johanna Auer, Hanna Karikallio, Antti Miettinen, Toivo Muilu, Olli Voutilainen, Anja Yli-Viikari, Tapani Yrjölä, 2021 PTT Työpapereita, Kansallisen pohjoisen tuen arviointi 2016-2020

Tiivistelmä

Liittyessään Euroopan unioniin Suomi sai mahdollisuuden maksaa pitkäaikaista kansallista tukea, jonka tarkoituksena on varmistaa, että maataloutta pidetään yllä 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevilla maatalousalueilla ja sen lähialueilla, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeaksi tekevät ilmasto-olosuhteet. Tässä raportissa arvioidaan pohjoisen tuen vaikuttavuutta Suomessa vuosina 2016–2020. Arvioinnin perustana ovat pohjoiselle tuelle liittymissopimuksen artiklassa 142 asetetut tavoitteet. Tilastotarkastelun perusteella tukijärjestelmä toimii tavoitteidensa mukaisesti. Maatalouden rakenteen ja tuotannon kannalta pohjoinen tuki on ollut säilyttävä ja rakennekehitystä hillitsevä. Alueelle tyypillinen tuotanto on säilynyt, vaikka alueittaisia eroja jonkin verran onkin. Tuotannon säilyminen näyttää haastavimmalta pohjoisimmilla tukialueilla (C3- ja C4-alueilla), joilla tila- ja tuotantomäärät ovat pienentyneet tarkasteluperiodilla enemmän kuin muilla alueilla niin kotieläintuotannossa kuin kasvituotannossakin. Pohjoisen tuen alueella korostuu aluetyyppinä harvaan asuttu maaseutu, jossa sosioekonominen kehitys on jo pitkään ollut heikompa kuin muualla Suomessa. Ympäristön näkökulmasta pohjoinen tuki on osaltaan tasannut maataloustuotannon alueellista jakautumista ja siten vähentänyt tuotannon keskittymisestä johtuvia ympäristöhaittoja sekä mahdollistanut lähiruoan käyttöä ja kiertotalouteen liittyvien materiaalivirtojen tehokasta hyödyntämistä.

Asiasanat:

Artikla 142, arviointi, pohjoinen tuki

Johanna Auer, Hanna Karikallio, Antti Miettinen, Toivo Muilu, Olli Voutilainen, Anja Yli-Viikari, Tapani Yrjölä. 2021. PTT Raportteja [Kansallisen pohjoisen tuen arviointi 2016-2020

Abstract

Long-term support for farms located in Central and Northern Finland (support regions C1–C4) is paid in accordance with Article 142 of Finland’s Act of Accession to the European Union (EU). This report evaluates the impacts of Northern support scheme in Finland in 2016–2020. The base of the evaluation is the targets appointed in Article 142 of Finland’s Act of Accession to the EU. According to statistics, Northern support scheme acts in accordance with its basic targets. In terms of agricultural structure and production, northern support has been maintained and restrained in structural development. Typical production for the region has been preserved, although there are some regional differences. The maintenance of production seems to be most challenging in the northernmost support regions (C3 and C4) where farm and production volumes have decreased more than in other areas during the reference period, both in livestock and crop production. Socio-economic development in the northern support region has been weaker than elsewhere in Finland, mostly due to the dominance of the sparsely populated rural areas in the region. From an environmental point of view, northern support has helped to even out the regional distribution of agricultural production, thus reducing the adverse environmental impacts caused by the concentration of production, and enabling the consumption of local food and the efficient use of material flows related to the circular economy.

Key words: article 142, evaluation, northern support

Yhteenveto

Pohjoinen tuki perustuu Suomen Euroopan unionin (EU) liittymissopimuksen artiklaan 142. Pohjoista tukea, kuten muitakin kansallisia tukimuotoja, käytetään tasoittamaan sellaisia kotimaisen maataloussektorin kilpailukykyhaittoja, joihin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodoilla ei katsota riittävässä määrin pystyttävän vastaamaan. Lisäksi kansallisilla toimenpiteillä on Suomessa haluttu tasoittaa alueiden ja eri tuotantosektoreiden välisiä eroja.

Liittymissopimuksen artiklan 142 mukaisesti pohjoisen alueen kansallisen tuen tavoitteena on ylläpitää tuotantoa, kehittää tuotantorakennetta, varmistaa tuotteiden markkinoille pääsy, edistää ympäristön suojelua sekä edistää maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämistä.

Liittymissopimuksen 143 artikla edellyttää, että tuen vaikuttavuutta seurataan säännöllisesti. Tässä raportissa arvioidaan pohjoisen tuen vaikuttavuutta Suomessa vuosina 2016–2020. Arvioinnin perustana ovat pohjoiselle tuelle liittymissopimuksen artiklassa 142 asetetut tavoitteet. Arvioinnin ovat tehneet Pel-lervon taloustutkimus PTT ja Luonnonvarakeskus. Arvioinnin tilaajana oli maa- ja metsätalousministeriö.

Kansallisesti rahoitettavan pohjoisen tuen yksi keskeisimmistä tavoitteista on tukea hallittua maatalouden rakennekehitystä. Arviointiperiodin aikana maatalojen lukumäärä on vähentynyt 8 prosenttia. Rakennekehityksessä ei ole isoja alueellisia eroja; C1- ja C2P-alueilla kehitys on ollut hieman hitaampaa sekä C3- ja C4-alueilla hieman nopeampaa kuin muualla Suomessa. Eläintuotantotiloilla rakennekehitys on ollut pohjoisen tuen alueella keskimääräistä hitaampaa ja kasvintuotantotiloilla keskimääräistä nopeampaa.

Pohjoisesta tuesta 80 % kohdistui maitotiloille ja muille nautakarjatilaille. Maataloustuotannon voidaan katsoa säilyneen, mikäli tuotantovolyymeissa ei tapahdu suurta vähenemistä. Maidontuotanto ja siihen yhteydessä oleva naudanlihantuotanto ovat arviointiperiodilla keskittyneet hieman voimakkaammin pohjoisen tuen alueelle. Maidontuotanto on pienentynyt pohjoisen tuen alueella 1,5 % arviointiperiodin aikana. Muualla Suomessa tuotantovolyymi on kyseisenä aikana laskenut 7,4 %. Vastaavasti naudanlihantuotanto kasvoi pohjoisen tuen alueella 3 % heijastaen lopettaneiden maitotilojen määrän kasvua. Muualla Suomessa naudanlihan tuotanto laski noin 4,5 %.

Sianlihantuotannossa rakennekehitys on ollut voimakasta, mutta se on ollut hieman hitaampaa pohjoisen tuen alueella kuin AB-tukialueella. Sianlihantuotanto väheni arviointiperiodilla pohjoisen tuen alueella 6 % ja AB-alueella 14 %.

Vastaavasti broilerintuotanto kasvoi koko maassa 19 %. Pohjoisen tuen alueella broilerintuotanto kasvoi 7 % eli huomattavasti hitaammin. Broilerintuotanto keskittyi näin ollen entistä voimakkaammin AB-tukialueelle. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 kasvihuonetuotannon kokonaispinta-ala väheni Suomessa 8 %. Pohjoisen tuen alueella kasvihuoneiden pinta-ala laski 4 % ja muualla Suomessa 12 %. Pohjoisen tuen alueen osuus Suomen kasvihuonetuotannosta on siis kasvanut tarkasteluperiodilla.

Pohjoisen tuen vaikutusten arviointi maaseudun elinvoimaisuuteen on vaikeaa, sillä maaseudun elinvoimaisuuteen vaikuttavat maataloustukien ohella yleinen taloustilanne, yhteiskunnalliset tekijät sekä lukuisat muut tukimuodot ja politiikkatoimet. Sekä työllisyys että yritysten lukumäärä ovat kehittyneet suotuisasti arviointiperiodilla pohjoisen tuen alueella kuten muualla Suomessakin heijastaen positiivista yleistä taloustilannetta. Voidaan kuitenkin todeta, että C-alueella ja etenkin harvaan asutun maaseudun hallitsemilla C2P-, C3- ja C4-alueilla haasteet maaseutuelinkeinojen kehityksessä ja kilpailukyvyssä sekä alueiden infrastruktuurissa ovat olleet jo pitkään ja myös arvioinnin tarkasteluperiodilla keskimäärin suuremmat kuin muualla Suomessa.

Maataloustuilla vaikutetaan viljelijöiden tuotantopäätöksiin ja samalla myös tuotantopäätösten seurauksena syntyviin ympäristövaikutuksiin. Pohjoisten alueiden vahvuutena on nautakarjatalous ja nurmen tuotanto, jolla on myönteisiä ympäristövaikutuksia erityisesti eroosion vähentämisen, peltomaan orgaanisen aineksen ja monimuotoisuuden näkökulmasta.

Pohjoinen tuki on omalta osaltaan pitänyt yllä maataloustuotantoa sekä maatalousympäristöä ja maatalousympäristön monimuotoisuutta C-tukialueella. Tuotantorakenteen ja maankäytön kautta syntyvä potentiaali ylläpitää keskimääräistä monimuotoisempaa maatalousluontoa on kuitenkin ollut HNV-indikaattorin mukaan viime vuosina hienoisessa laskussa C-tukialueella kaikkialla muualla paitsi Kainuussa ja Keski-Suomessa. Lasku on ollut voimakkainta Pohjois-Savossa.

Vesiensuojelun kannalta eräänä haitallisena kehityskulkuna on kotieläintuotannon alueellinen keskittyminen. Koska lantaa ei kannata kuljettaa kovin kauas, ympäristön kannalta haitallisia seurauksia ovat olleet peltojen suuret ravinnetaiset ja vesistökuormitusriskit erityisesti Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa. On kuitenkin vaikea eritellä, mikä on ollut pohjoisen tuen vaikutus tässä kehityskulussa. Ilmiön takana ovat todennäköisesti taloudelliset seikat, koska suurtuotannolla on skaalaetuja. Lisäksi tuotannon erikoistuminen ja keskittyminen tietyille alueelle luo osaamiskeskittymän, joka lisää synergiaa ja luo uutta liiketoimintaa.

Intensiivisillä karjatalousalueilla on ollut myös paineita raivata uutta peltoa lannanlevitysalaksi. Raivausta on hillitty rajoittamalla uusien peltojen korvauskelpoisuutta. Jotta kasvihuonekaasupäästöt eivät lisääntyisi, peltojen raivausta tulee jatkossa seurata tarkasti ja ohjata välttämään erityisesti turvemaiden raivausta tarvittaessa uusilla taloudellisilla ohjauskeinoilla.

Markkinoille pääsyn varmistamiseksi pohjoisen tuen alueella on maksettu erikseen määritetyille alueille kuljetustukea. Tuen piirissä olevien kuntien maataloustuotannon kehitys ei eroa merkittävästi tuen ulkopuolella olevien kuntien kehityksestä. Lihan kuljetusavustukseen oikeutettujen kuntien alueella maatilojen määrä on laskenut hieman muuta maata nopeammin. Maidon kuljetusavustukseen oikeutetuilla alueilla rakennekehityksessä on vaihtelua tukialueittain.

Pohjoisella tuella on arviointiperiodilla saavutettu sille asetetut tavoitteet. Alueelle tyypillinen tuotanto on säilynyt ja rakennekehityksen voidaan katsoa olleen muuta Suomea vastaavaa. Pohjoisen tuen tavoitteiden toteutuminen näyttää haastavimmalta pohjoisimmilla C3- ja C4-tukialueilla.

Sisältö

Yhteenveto	4
Sisältö.....	7
1 Johdanto	8
2 Pohjoinen tuki ja sen kohdentuminen	11
3 Arvioinnin tavoitteet ja tutkimusmenetelmät	16
4 Poliittikatavoitteet ja niiden toteutuminen.....	17
4.1 Maatalouden rakennekehitys.....	17
4.2 Maataloustuotannon säilyminen	23
4.3 Maaseutualueiden elinvoimaisuus.....	31
4.3.1 Maatalouden kansallisen tuen rooli maataloudessa	34
4.3.2 Maatalouden työpaikat ja muu työllisyys	38
4.3.3 Aloittaneet ja lopettaneet yritykset.....	40
4.4 Ympäristön tilan kehitys	42
4.4.1 Arvioinnin toteutus	42
4.4.2 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalousalueilta tulevaan ravinnekuormitukseen?	43
4.4.3 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalousalueiden monimuotoisuuteen?.....	46
4.4.4 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalouden ilmastopäästöihin?	51
4.5 Markkinoille saattaminen	53
5 Johtopäätökset.....	56
Lähdeluettelo	59

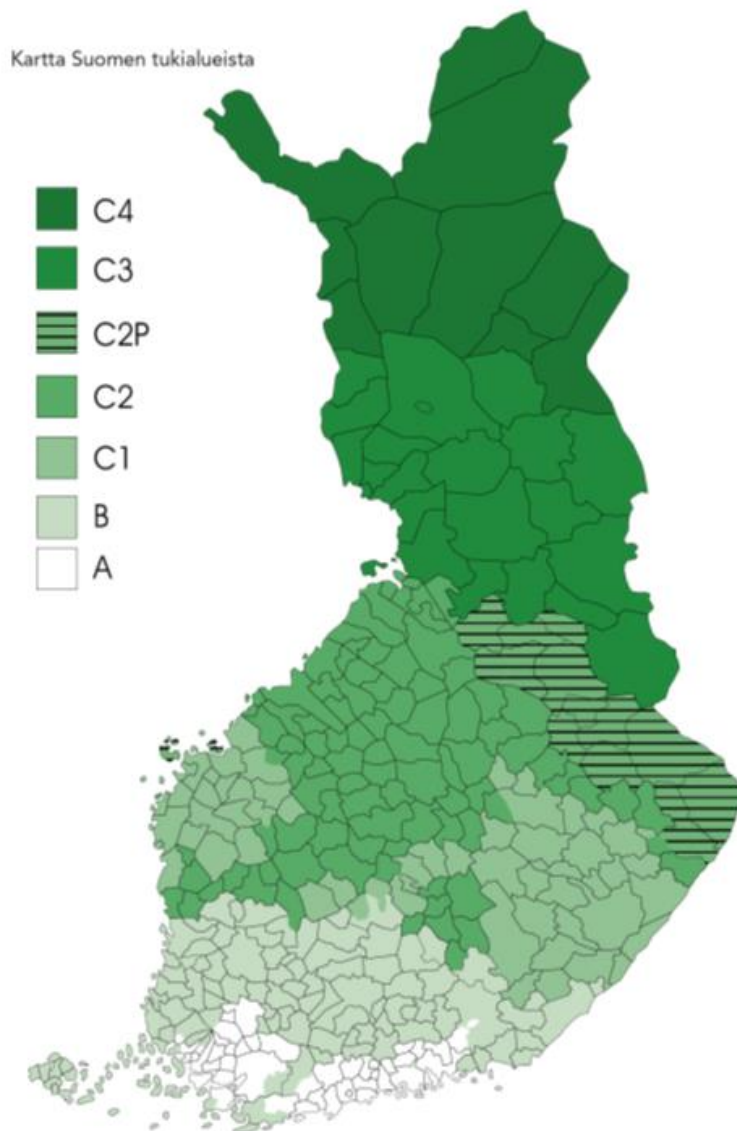
1 Johdanto

Suomen maatalouspolitiikan tukijärjestelmä muodostuu Euroopan unionin kokonaan rahoittamasta suorien tukien järjestelmästä, Suomen ja EU:n yhteisesti rahoittamista maaseudun kehittämissuunnitelman alaisista tuista – mukaan luetuna luonnonhaittakorvaus ja ympäristökorvausjärjestelmä sekä kokonaan kansallisesta budjetista maksetuista tuista. Lisäksi maatalouden kilpailukykyä ja tuottavuutta edistetään myös investointituilla.

Kansallisten tukien tavoitteena on tasoittaa sellaisia kotimaisen maataloussektorin kilpailukykyhaittoja, joihin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukielementeillä ei katsota riittävässä määrin pystyttävän vastaamaan. Kansallisilla toimenpiteillä on haluttu myös tasoittaa alueiden ja eri tuotantosektoreiden välisiä eroja.

Pohjoinen tuki on Suomen maataloustukijärjestelmän keskeinen kansallinen elementti. Pohjoista tukea sovelletaan Suomen liittymissopimuksen artiklan 142 perusteella rajatulla alueella. Pohjoisen tuen alueeseen kuuluvista kunnista on tarkemmin säädetty valtioneuvoston asetuksella maatalouden tukialueista ja niiden saaristoksi luettavista osa-alueista (5/2015) asetukseen sisältyvine muutoksineen. Kuviossa 1 on esitetty kartta Suomen maataloustukialueista. C1-C4-alueet ovat pohjoisen tuen alueita. Suomen eteläiset osat eli A- ja B-tukialueet kuuluvat markkinajärjestelyasetuksen (EU) N:o 1308/2013 artiklan 214a¹ mukaisen kansallisen tuen alueeseen. Myös A- ja B-alueet kuuluvat luonnonhaittakorvauksen piiriin eli epäsuotuisiin alueisiin. Suomen liittymissopimuksessa A- ja B-alueita ei liitetty pohjoisen tuen piiriin.

¹ Aiemmin liittymissopimuksen artiklaan 141 perustunut kansallinen tuki.



Kuvio 1. Maatalouden tukialueet (pohjoisen tuen alueeseen kuuluvat tukialueet C1–C4).

Pohjoinen tuki on säilynyt periaatteiltaan samanlaisena koko Suomen EU-jäsenyyden ajan, vaikka samaan aikaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rakenne on kokonaisuudessaan uudistunut. Hinnanalennuskorvauksiin perustuneet suorat tuet on suurelta osin irrotettu tuotannosta ja ne muodostuvat nykyisin pääosin perustuesta ja viherryttämistuesta. Lisäksi suorien tukien osana maksetaan tuotantosidonnaista tukea eräille sektoreille ja nuorten viljelijöiden hehtaariperusteista tukea. Tuen vaatimukset ja sitä kautta vaikutusmekanismit

ovat muuttuneet täydentävien ehtojen ja muun muassa suorien tukien viherryttämisen kautta. Tukijärjestelmän kehittymisen ja maatalouden tuotantorakenteen muutoksen seurauksena eri tavoitteiden painoarvo on muuttunut. Myös tukien keskinäiset vaikutussuhteet ovat muuttuneet, mikä tekee yksittäisten tukien vaikutusten tarkastelusta hankalaa.

Tässä raportissa arvioidaan pohjoisen tuen vaikuttavuutta Suomessa vuosina 2016–2020. Arvioinnin perustana ovat pohjoiselle tuelle liittymissopimuksen artiklassa 142 asetetut tavoitteet.

Seuraavassa luvussa käydään tiiviisti läpi pohjoisen tuen periaatteet ja sen rooli osana Suomen maatalouden tukijärjestelmää. Luvussa 3 kuvataan arvioinnin asetelma, tavoitteet ja menetelmät. Luvussa 4 tarkastellaan pohjoisen tuen vaikuttavuutta sille asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Lukuun 5 on koottu johtopäätökset arvioinnin keskeisimmistä havainnoista.

2 Pohjoinen tuki ja sen kohdentuminen

Liittyessään Euroopan unioniin Suomi sai mahdollisuuden maksaa pitkäaikaisesta kansallista tukea sen varmistamiseksi, että maataloutta pidetään yllä 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevilla maatalousalueilla ja sen lähialueilla, joilla vallitsevat vastaavanlaiset maatalouden harjoittamisen erityisen vaikeaksi tekevät ilmasto-olosuhteet (Act concerning the conditions of accession 1994, Article 142; Liittymissopimus 1994, artikla 142). Liittymissopimuksen artiklan 142 kohdassa 2 komissio määrittäi nämä alueet ottamalla erityisesti huomioon alhaisen väestötiheyden, maatalousmaan osuuden kokonaispinta-alasta sekä ihmisravinnoksi tarkoitettujen peltokasvien viljelyyn varatun maatalousmaan osuuden käytetystä viljelypinta-alasta.

Pohjoisen tuen alueella maksetaan EU:n maatalouspolitiikan mukaista suoraa tukea, luonnonhaittakorvausta ja ympäristökorvausta ja niitä täydentävän pohjoisen tuen lisäksi eräitä muita, selvästi pienempiä ja rajatumpia kansallisia tukia. Vuotuisten tukien lisäksi pohjoisen tuen alueella maataloudelle maksetaan EU:n yhteisrahoittamia ja kansallisia investointitukia.

Liittymissopimuksen artiklan 142 kohdan 3 mukaan kyseiset tuet saavat liittyä fyysisiin tuotannontekijöihin, kuten peltoalaan tai eläinten lukumääriin, ottaen huomioon markkina-asetuksissa säädetyt asianomaiset rajoitukset sekä kunkin tilan perinteiset tuotantotavat, mutta ne eivät saa olla yhteydessä tulevaan tuotantoon, johtaa tuotannon kasvuun tai johtaa todetun kokonaistuen määrän kasvuun suhteessa komission vahvistamaan vertailu-aikaan. Tuotannontekijöiden taustalla olevat rajoitukset perustuvat Suomen EU-jäsenyyttä edeltäneen ajan tuotannon tasoon. Euroopan komission päätöksen mukaiset vertailuvuodet ovat 1992 lehmänmaidon osalta ja naudalle ja puutarhataloudelle 1993, kokonaistuelle 1993 ja muille tuotteille vuosien 1991–93 keskiarvo.

Tuet voidaan eriyttää aluekohtaisesti. Artiklan 142 mukaista pohjoista tukea maksetaan Suomen pohjoisille alueille C1, C2, C2P (sis. saaristoalueet C-alueelta), C3 ja C4. Tukia on myönnettävä erityisesti sellaisen perinteisen alkutuotannon ja jalostuksen ylläpitämiseksi, joka soveltuu luontaisella tavalla kyseisten alueiden ilmasto-olosuhteisiin, maataloustuotteiden tuotannon, kaupan ja jalostuksen rakenteiden parantamiseksi, kyseisten tuotteiden markkinoille saattamisen sekä ympäristön suojelun ja maaseudun säilyttämisen varmistamiseksi.

Pohjoisen tuen vaikutuksia koskeva arviointi perustuu liittymissopimuksen (Act concerning the conditions of accession 1994) artiklan 143 kohtaan 2, jonka mukaan:

Komissio toimittaa neuvostolle vuoden kuluttua liittymisestä ja sen jälkeen joka viides vuosi 142 artiklassa tarkoitettujen tukien osalta kertomuksen myönnettävistä luvista ja kyseisten lupien nojalla myönnettyjen tukien tuloksista. Luvan saaneet jäsenvaltiot toimittavat kyseisten kertomusten laatimista varten komissiolle hyvissä ajoin myönnetyn tuen vaikutuksia koskevat tiedot, joista käy ilmi kyseisten alueiden maatalouselinkeinossa todettu kehitys.

Tämän lisäksi Suomen on toimitettava komission päätöksen 15.12.2016 (K(2016) 8419)) mukaisesti vuosittain ennen kesäkuun alkua tiedot myönnettävien tukien vaikutuksista ja erityisesti tuotannon kehityksestä, tuotannontekijöiden määrästä, tulojen kehityksestä, tukien mahdollisesta osa-alueittaisesta eriyttämisestä, maksujärjestelmistä sekä vaikutuksista ympäristön suojeluun sekä maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseen.

Pohjoisen tuen järjestelmä on vakiintunut ja pysynyt suhteellisen samanlaisena koko Suomen EU-jäsenyyden ajan. Suurimmat rakenteelliset muutokset pohjoisen tuen kohdentamisessa tehtiin vuonna 2009, jolloin sika- ja siipikarjatalouden tuotantoon sidotut tuet irrotettiin tuotannosta. Samalla pohjoisen tuen kokonaismaksuvaltuutta alennettiin noin 20 prosentilla.

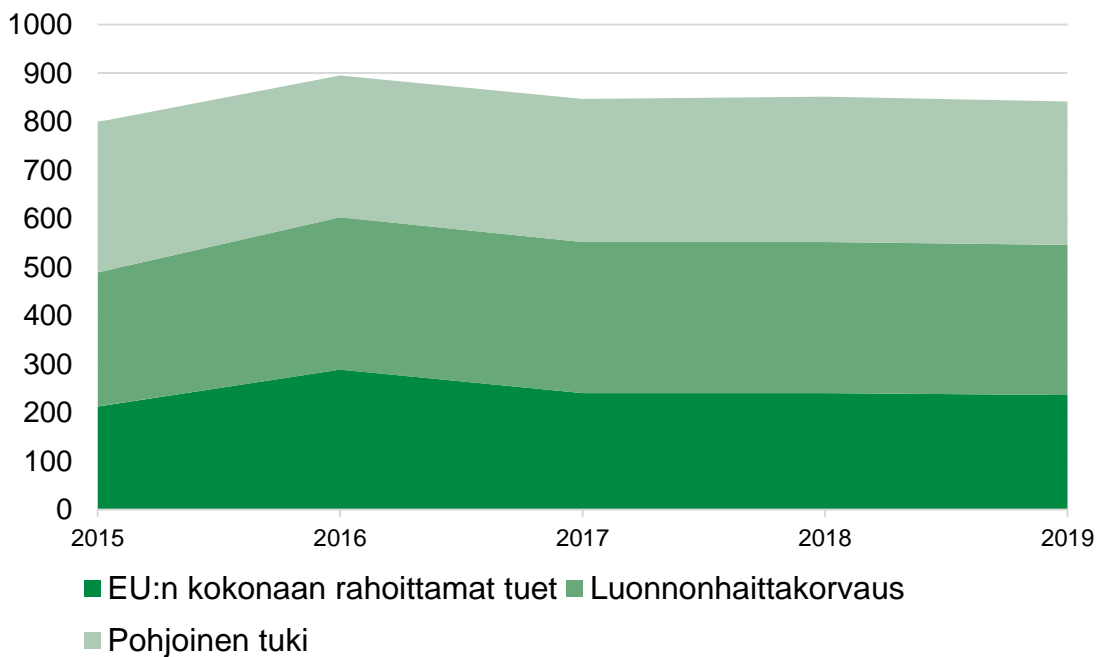
Taulukko 1. Maataloustuet C-alueille vuosina 2015–2019, milj. € (Lähde: MMM).

Vuosi	EU:n suorat tuet	Luonnonhaittakorvaus	Pohjoinen tuki	Yhteensä
2015	212,7	276,5	310,1	799,3
2016	288,7	314,1	292,2	895,0
2017	239,9	311,6	295,4	846,9
2018	239,9	311,6	299,8	851,3
2019	236,3	309,8	295,3	841,4

Pohjoisen tuen alueella maksettujen suorien tukien, luonnonhaittakorvauksen ja pohjoisen tuen yhteissumma vuosina 2015–2019 oli noin 4,2 miljardia euroa. Keskimäärin tukia on maksettu vuosittain noin 850 miljoonaa euroa. Kokonaistukimäärä on kasvanut 5,3 % vuodesta 2015 vuoteen 2019, mutta vuosien

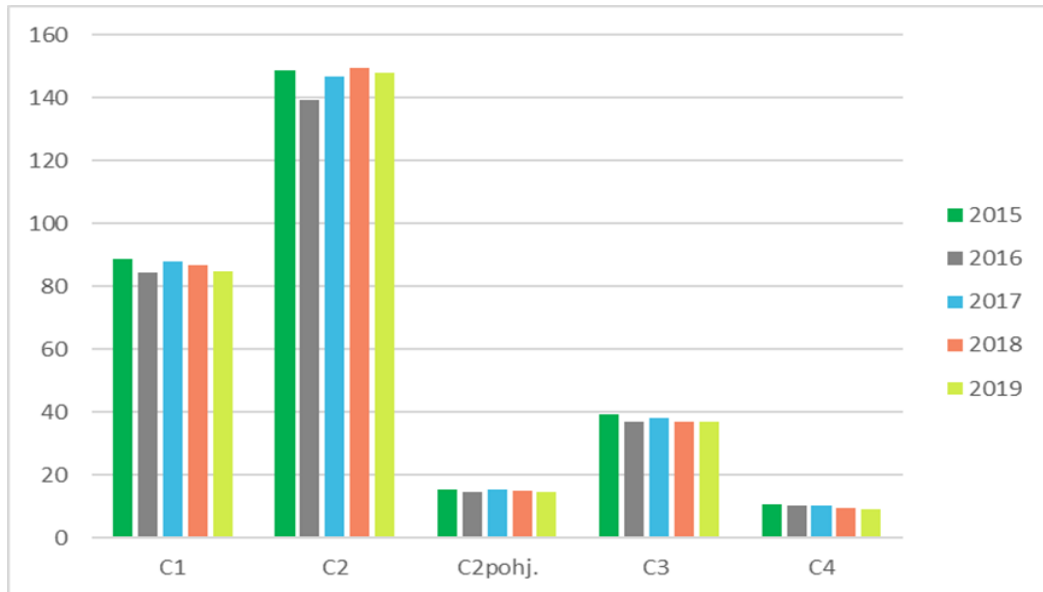
2015 ja 2016 välillä tukien kokonaismäärässä on poikkeuksellisen suurta vaihtelua muihin tarkastelujakson vuosiin verrattuna johtuen maksuaikataulun ja luonnonhaittakorvauksen rakenteellisesta muutoksesta vuosina 2014–2015 (Taulukko 1).

Vuoden 2015 alusta voimaan tulleen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen myötä kokonaan EU-rahoitteisen suoran tuen määrä on laskenut. Vuonna 2019 suorien tukien osuus C-alueelle maksetuista maataloustuista oli 28 %, luonnonhaittakorvauksen osuus oli 37 % ja pohjoisen tuen osuus 35 %. Vuodesta 2015 lähtien luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa on maksettu osana maaseudun kehittämissuorituksen luonnonhaittakorvausta, mistä johtuen luonnonhaittakorvauksen määrä on hieman kasvanut. Pohjoisen tuen osuus on pienentynyt 4 prosenttiyksikköä arviointiperiodin aikana (Kuvio 2).



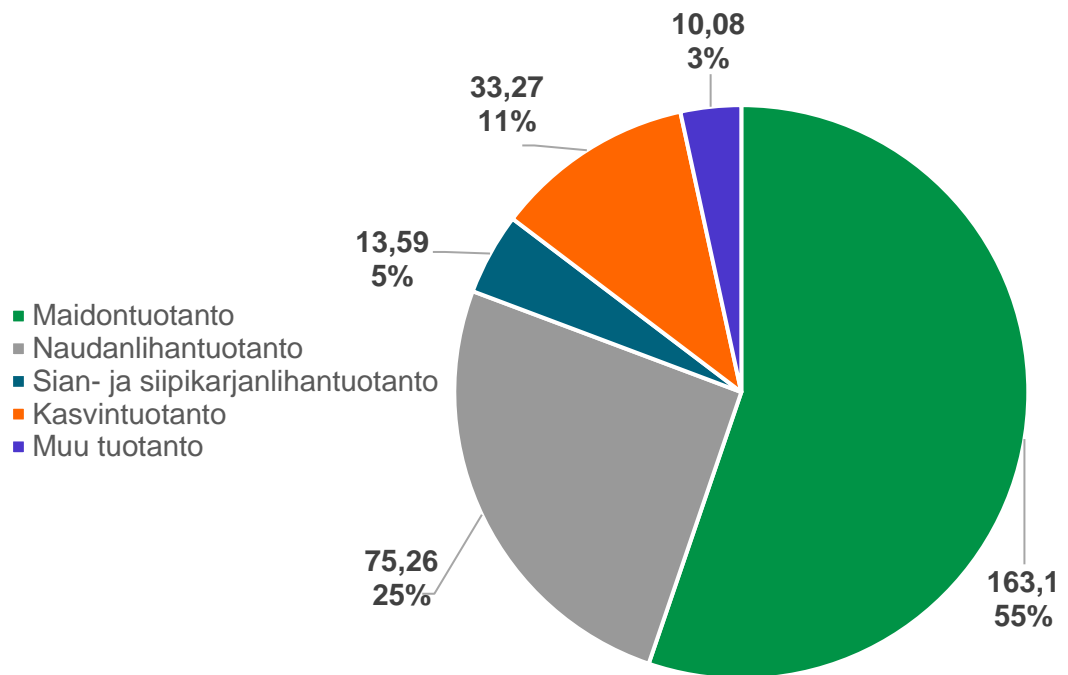
Kuvio 2. Maataloustukien kehittyminen pohjoisen tuen alueella vuosina 2015–2019, milj. € (Lähde: MMM).

Vuonna 2019 kansallisesta pohjoisesta tuesta yli 140 milj. euroa eli noin puolet kohdistui C2-tukialueelle ja yli 80 milj. euroa eli 29 % C1-tukialueelle (Kuvio 3). C3-tukialueen osuus oli noin 40 milj. euroa eli noin 14 %. C2P -ja C4-tukialueiden osuudet jäivät muutamiin prosentteihin.



Kuvio 3. Pohjoisen tuen määrän kehittyminen eri tukialueilla vuosina 2015–2019, milj. € (Lähde: MMM).

Pohjoisesta tuesta 80 % kohdistui maitotiloille ja muille nautakarjataloille (Kuvio 4). Sika- ja siipikarjatuotannon osuus pohjoisesta tuesta oli 5 %. Kasvintuotannon osuus pohjoisesta tuesta oli 11 %, mikä on 5 prosenttiyksikköä enemmän, kuin arviointiperiodin alussa.



Kuvio 4. Pohjoisen tuen jakautuminen tuotantosuunnittain vuonna 2019, milj. € (Lähde: MMM).

3 Arvioinnin tavoitteet ja tutkimusmenetelmät

Arvioinnin tavoitteena on Suomen liittymissopimuksen 143 artiklan mukaisesti selvittää 142 artiklaan perustuvaa pohjoisen tuen toteuttamista ja myönnettujen tukien vaikutuksia. Maataloustuotannon lisäksi arvioinnissa kiinnitetään huomiota ympäristön suojeluun ja maaseudun elinvoiman säilyttämiseen.

Politiikan vaikutusten tunnistaminen on tärkeää, jotta voidaan arvioida politiikan tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin avulla voidaan kehittää politiikan suunnittelua, laatua ja täytäntöönpanoa tulevaisuudessa. Lisäksi arvioinnissa tunnistetut onnistumiset ja epäonnistumiset ovat hyödyllisiä uutta politiikkaa suunniteltaessa.

Koska arvioitavaan politiikkatoimeen kuuluvat kaikki pohjoisen tuen alueella sijaitsevat maatilat, perusteltua vertailukohtaa politiikan vaikutusten arvioimiseksi ei ole. Arviointi perustuukin pääasiallisesti tilastolliseen tarkasteluun, jossa pääpaino on artiklasta 142 ilmenevän toimeksiannon mukaisesti kehityksen kuvauksessa. Lisäksi pohjoisen tuen alueen kehitystä verrataan muun Suomen kehitykseen. On syytä huomioida, että tarkastelussa ei voida ottaa huomioon ja erotella kaikkia kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi maaseudun elinvoimaisuuteen vaikuttavat pohjoisen tuen ohella monet vaikeasti mitattavat yhteiskunnalliset tekijät ja maataloustukien ohella lukuisat muut politiikka- ja tukitoimet.

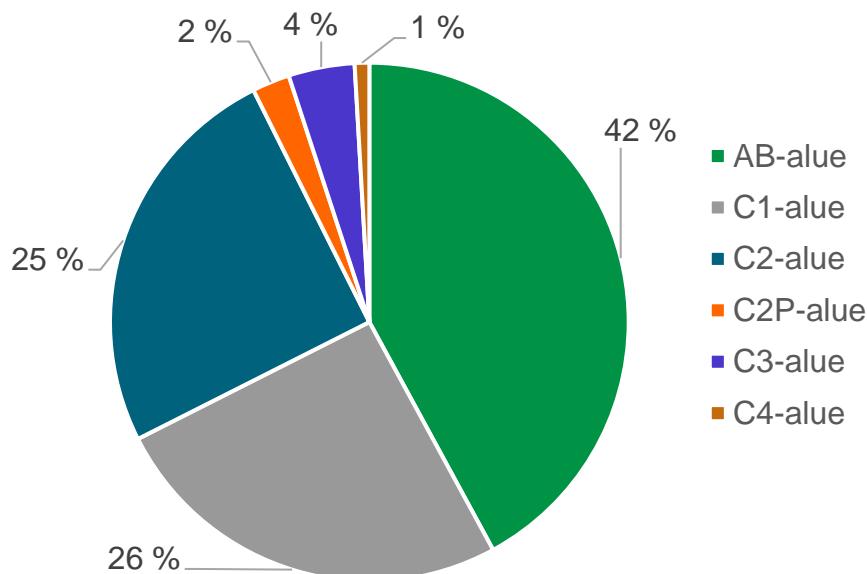
Arvioinnissa pääaineistoina on käytetty maa- ja metsätalousministeriön, Luonnonvarakeskuksen ja Tilastokeskuksen tuottamia tilastoja.

4 Politiikkatavoitteet ja niiden toteutuminen

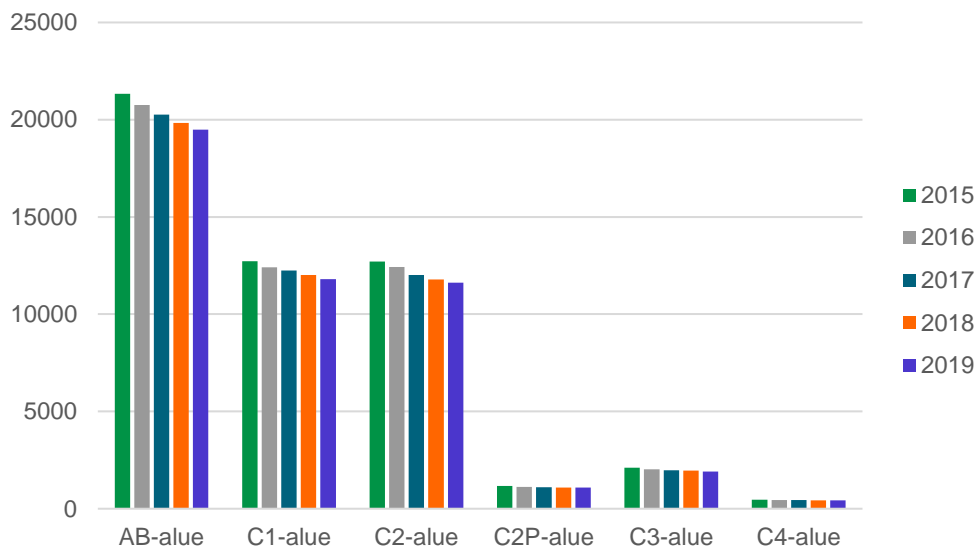
Liittymissopimuksen artiklan 142 mukaisesti pohjoisen alueen kansallisen tuen tavoitteena on ylläpitää tuotantoa, kehittää tuotantorakennetta, varmistaa tuotteiden markkinoille pääsy, edistää ympäristön suojelua sekä edistää maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämistä. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan näiden tavoitteiden toteutumista Suomessa vuosina 2016–2020.

4.1 Maatalouden rakennekehitys

Kansallisesti rahoitettavan pohjoisen tuen yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on tukea hallittua maatalouden rakennekehitystä. Suomessa oli vuonna 2015 yhteensä 51 000 maatilaa. Arviointiperiodilla maatilojen lukumäärä on pienentynyt noin 8 prosentilla, sillä vuonna 2019 maatiloja oli hieman alle 47 000. Maatiloista 58 % sijoittuu pohjoisen tuen alueelle (Kuvio 5). Rakennekehityksessä alueiden välillä ei ole merkittäviä eroja. Maatilojen lukumäärän kehityksellä mitattuna C1- ja C2P-alueilla rakennekehitys on ollut hieman hitaampaa ja C3- ja C4-alueilla hienoisesti nopeampaa kuin muualla Suomessa. (Kuvio 6.)

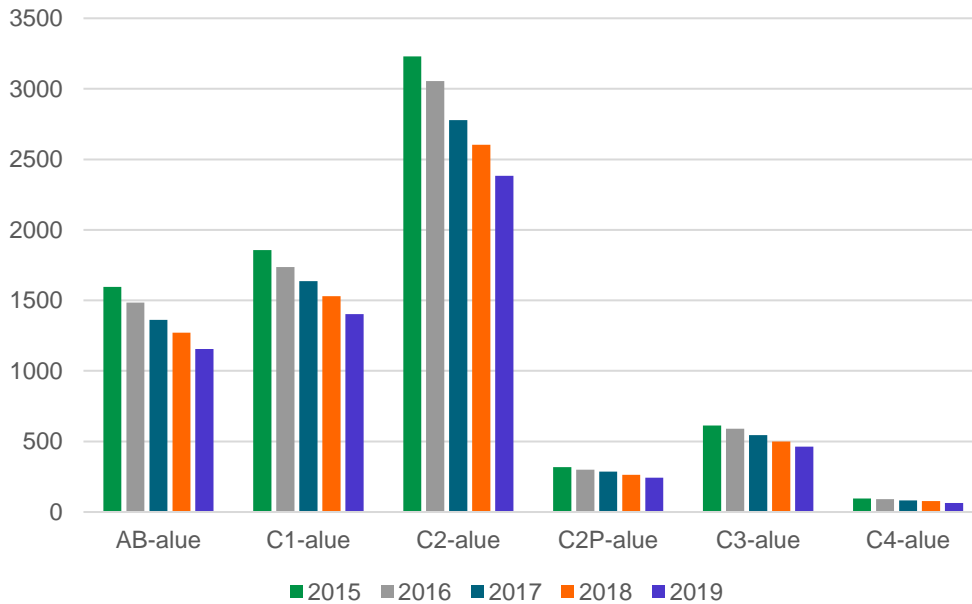


Kuvio 5. Maatilojen jakaantuminen eri tukialueille vuonna 2019 (Luke 2020a).



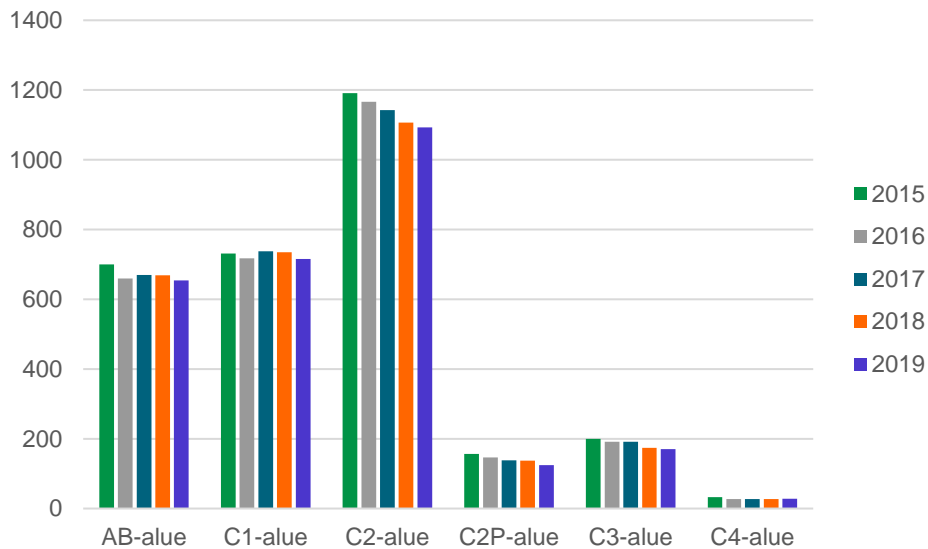
Kuvio 6. Maatilojen lukumäärän kehitys Suomessa vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Maitotilojen lukumäärä on pienentynyt nopeammin kuin tilojen määrä maataloudessa yhteensä. Maitotilojen määrä pienentyi vuosina 2015–2019 noin 26 %. Alueiden välillä ei ole suuria eroja. C4-alueella maitotiloista lopetti joka kolmas. AB-alueella maidontuotannosta luopui 28 % tiloista. Muilla alueilla lopetti noin joka neljäs tila. (Kuvio 7.)



Kuvio 7. Maitotilojen lukumäärän kehitys Suomessa vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

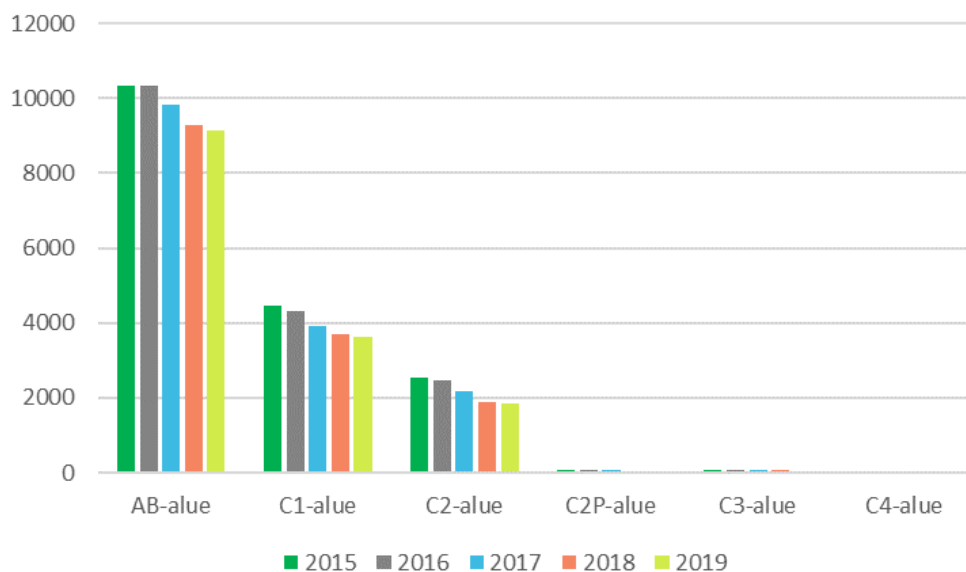
Naudanlihantuotannon rakennemuutos on ollut selvästi maidontuotannon muutosta hitaampaa. Naudanlihatilojen lukumäärä koko maassa pienentyi tarkasteluperiodilla noin 8 %. Alueiden väliset erot ovat kuitenkin merkittäviä. C2P-alueella useampi kuin joka viides tila lopetti, ja pohjoisimmilla C3- ja C4-alueillakin 15 % tiloista. Toisaalta C1-alueella lopettaneita oli vain 2 % naudanlihatiloista. (Kuvio 8.)



Kuvio 8. Naudanlihatilojen lukumäärä Suomessa vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

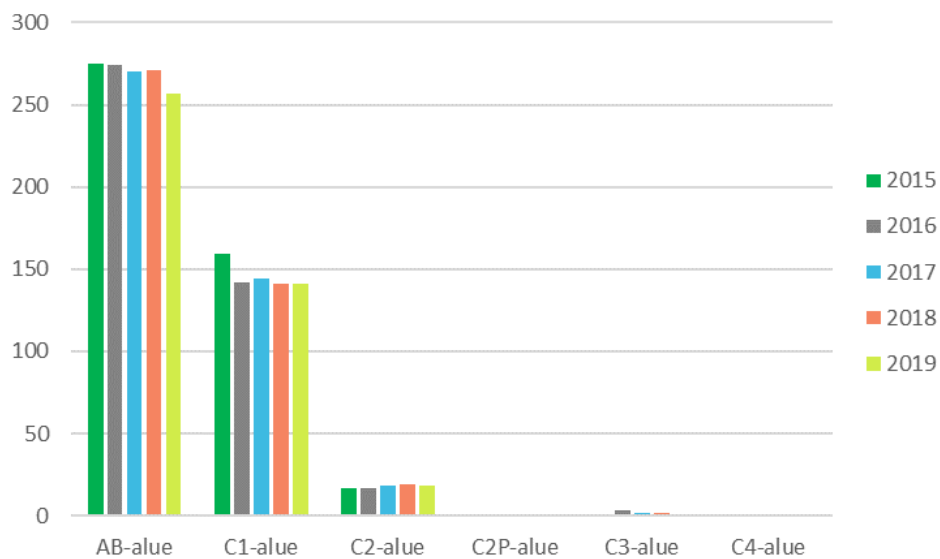
Viljatilojen lukumäärä on koko maan tasolla pienentynyt noin 16 % vuosina 2015–2019. Rakennnekehitys on ollut keskimääräistä nopeampaa myös viljatiiloilla. Nopeimmin viljatilojen määrä on laskenut C2P- ja C3-alueilla, missä viljatiiloista 45 % (C2P-alue) ja 35 % (C3-alue) on lopettanut. Alueilla viljatiiloja on kuitenkin melko vähän. AB-alueella, missä sijaitsee liki kaksi kolmannesta viljatiiloista, lopettaneita on selvästi vähemmän, noin 11 %. (Kuvio 9.)

Viljatilojen lukumäärä on koko maan tasolla pienentynyt noin 16 % vuosina 2015–2019. Rakennnekehitys on ollut keskimääräistä nopeampaa myös viljatiiloilla. Nopeimmin viljatilojen määrä on laskenut C2P- ja C3-alueilla, missä viljatiiloista 45 % (C2P-alue) ja 35 % (C3-alue) on lopettanut. Alueilla viljatiiloja on kuitenkin melko vähän. AB-alueella, missä sijaitsee liki kaksi kolmannesta viljatiiloista, lopettaneita on selvästi vähemmän, noin 11 %. (Kuvio 9.)



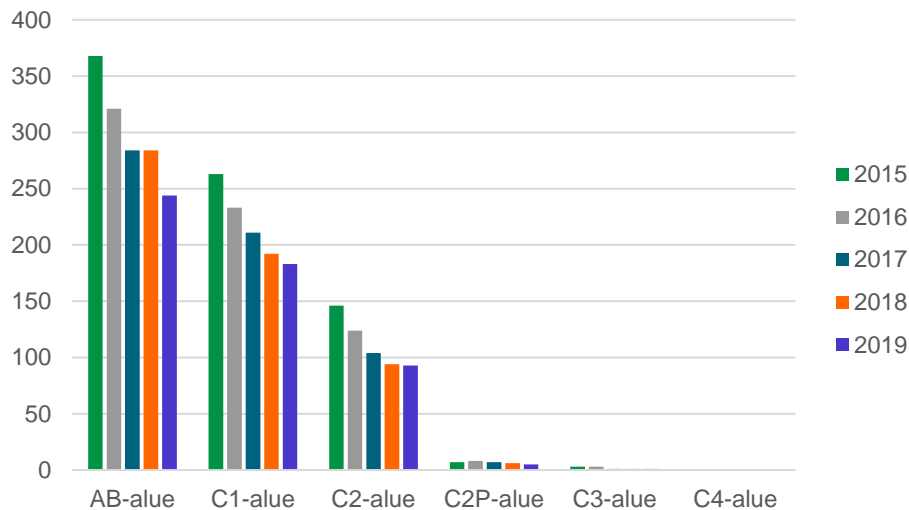
Kuvio 9. Viljatilojen lukumäärän kehitys vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Siipikarjatiloina tilastoitujen tilojen määrä on pienentynyt koko Suomessa vuosina 2015–2019 muita tuotantosuuntia vähemmän. Vuonna 2019 Suomessa oli 418 siipikarjatilaa, eli lukumäärä oli pienentynyt 8 % vuodesta 2015. C1-alueella siipikarjatilaja on lopettanut hieman keskimääräistä enemmän. Vastavasti eteläisellä AB-tukialueella tilojen lukumäärä on pienentynyt hieman keskimääräistä vähemmän. Siipikarjatilaja on lähes yksinomaan AB- ja C1-alueilla. Siipikarjatuotanto keskittyy alueille, joilla on munapakkaamoja ja broileriteuras-tamoja. (Kuvio 10.)



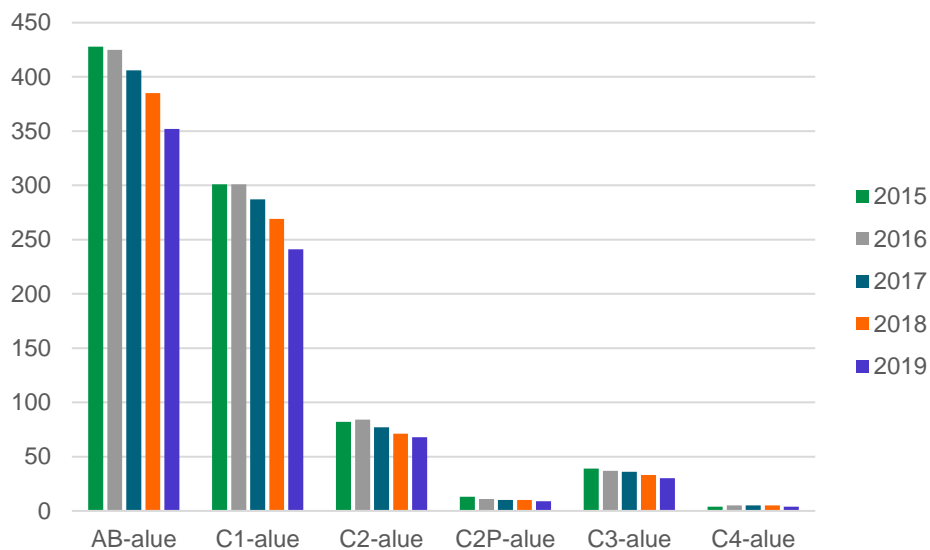
Kuvio 10. Siipikarjatilojen lukumäärä Suomessa vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Sikatalouden rakennemuutos on jatkunut voimakkaana. Sikatiloista 33 % on luopunut tuotannosta arviointikauden aikana. C1-alueella lopettamistahti on ollut muuta maata selvästi hitaampi. Pohjoisimmilla C2P- ja C3-alueilla sikatiloja on ainoastaan kourallinen ja C4-alueella ei yhtään. (Kuvio 11.)



Kuvio 11. Sikatilojen lukumäärä Suomessa vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Kasvihuoneviljelyä harjoittaneiden puutarhayritysten lukumäärä laski Suomessa vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin 19 %. Kasvihuoneyritykset ovat keskittyneet selkeästi AB- ja C1-alueille. C3-alueella kasvihuoneiden lukumäärä on laskenut voimakkaammin kuin AB- ja C1-alueilla. Kyseisellä alueella yli 23 % kasvihuoneista on lopettanut toimintansa tarkasteluperiodilla. C2P- ja C4-alueilla kasvihuonetiloja on vain muutamia. (Kuvio 12.)



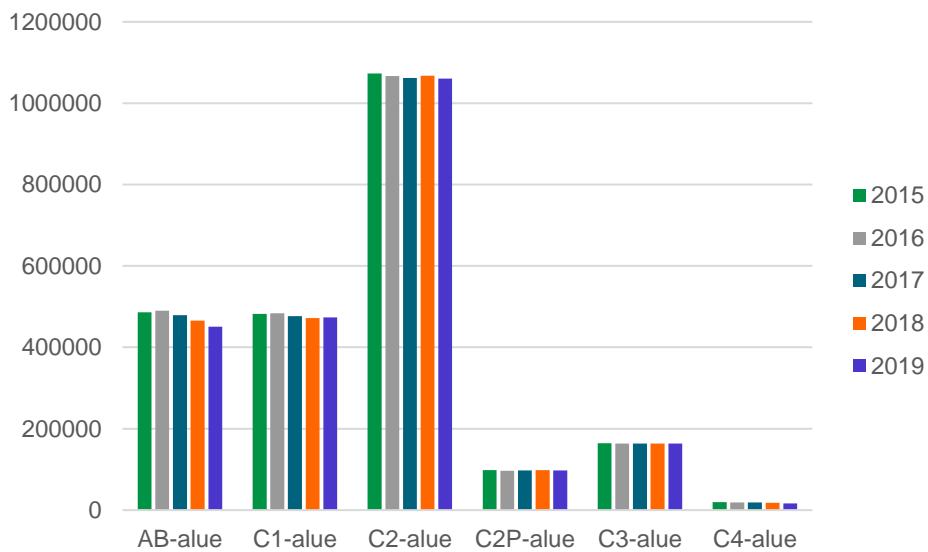
Kuvio 12. Kasvihuoneyritysten lukumäärä vuosina 2015–2019 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

4.2 Maataloustuotannon säilyminen

Maataloustuotannon säilyminen myös heikommilla tuotantoalueilla on yksi keskeisistä pohjoisen tuen politiikkatavoitteista. Tuotannon säilymistä voidaan arvioida tuotannon määrissä tapahtuvien muutosten kautta. Jos tuotantomäärät eivät ole pienentyneet merkittävästi, voidaan tuotannon katsoa säilyneen. On myös hyvä pitää mielessä, että pohjoisen tuen yhtenä vaatimuksena on, että tuotanto ei saisi pitkällä aikavälillä kasvaa vahvistettuihin viitemääriin verrattuna.

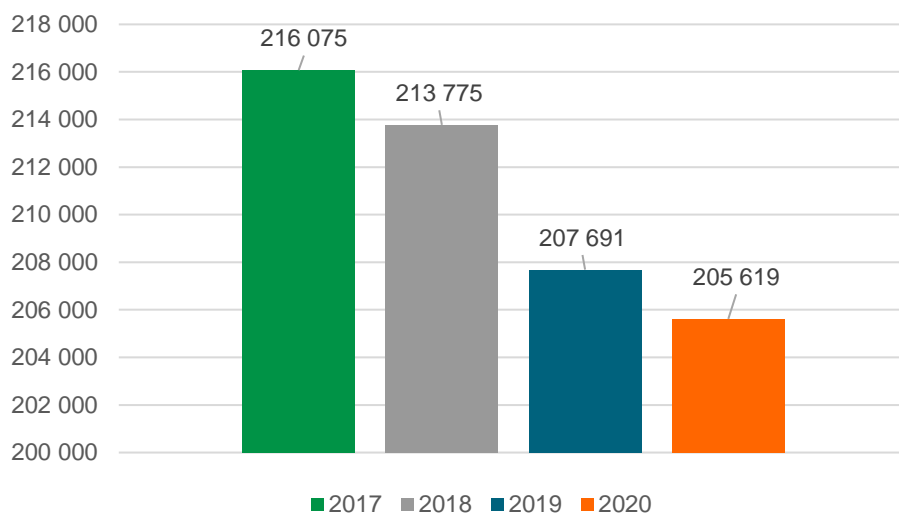
Maidontuotannosta noin 80 % on keskittynyt pohjoisen tuen alueelle. Myös maidon jalostus on keskittynyt samoille alueille. Maitoa jalostavan teollisuuden näkökulmasta on tärkeää, että pohjoisen tuen alueen maidontuotanto pysyy lähellä nykyistä tasoaan.

Maidontuotanto on pienentynyt arviointikauden aikana varsin maltillisesti. Vuotuinen vähentymä on ollut keskimäärin alle yhden prosentin luokkaa. Tuotanto on pienentynyt eniten C4-alueella ja AB-alueella. C4-alueen tuotanto on varsin vähäistä, kun AB-alueella tuotetaan noin viidennes suomalaisesta maidosta. Tärkeimmillä maidontuotantoalueilla, eli C2- ja C1-alueilla tuotannon pienentyminen on ollut marginaalista. Koko pohjoisen tuen alueella maidontuotanto pienentyi vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin 1,5 %. (Kuvio 13.)



Kuvio 13. Maidontuotanto tukialueittain vuosina 2015–2019, 1000 l. (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Lypsylehmien määrä pohjoisen tuen alueella on laskenut 4,8 % vuodesta 2017 vuoteen 2020. Vuosilta 2015 ja 2016 lypsylehmien määrää ei ole raportoitu, sillä tuolloin pohjoisen tuen rajoite on koskenut vain litramäärää. (Kuvio 14.)

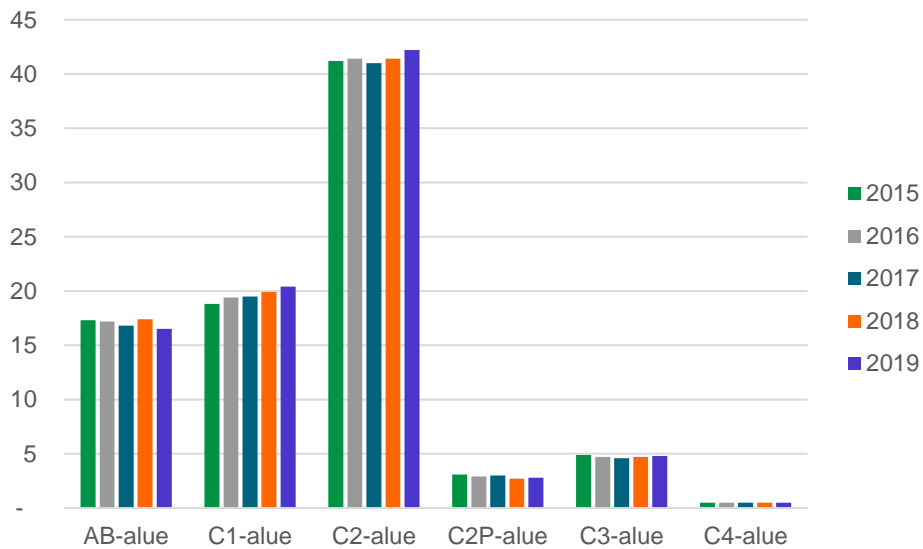


Kuvio 14. Lypsylehmien lukumäärä pohjoisen tuen alueella vuosina 2017–2020. (Lähde: MMM.)

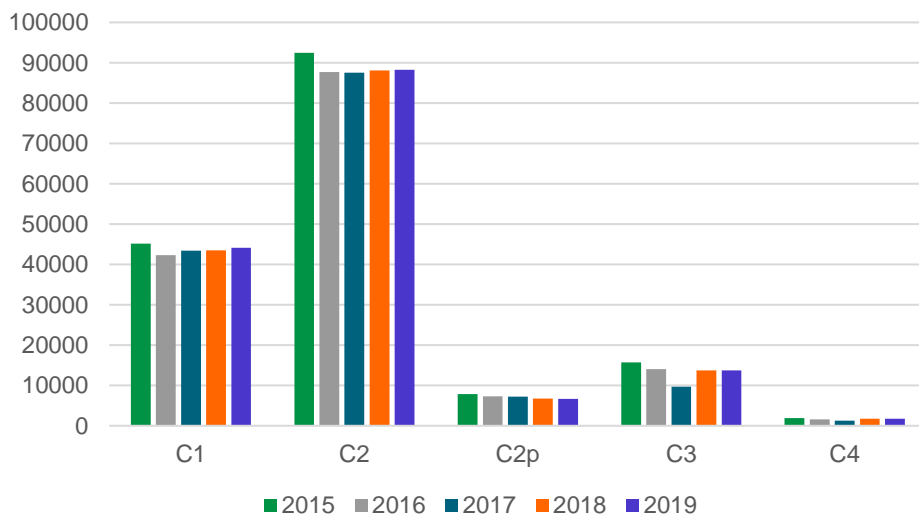
Naudanlihantuotanto on keskittynyt pohjoisen tuen alueelle, missä tuotetaan neljä viidestä suomalaisesta naudanlihakilosta. Naudanlihantuotannosta pääosa on sidoksissa lypsykarjatalouteen. Siksi onkin ilmeistä, että myös naudanlihantuotanto on keskittynyt samalle seudulle kuin maidontuotanto.

Naudanlihantuotanto on kasvanut arviointiperiodilla koko maan tasolla noin 1,6 %. Suurinta kasvu on ollut C1- sekä C2-alueilla, eli alueilla, missä myös tuotetaan valtaosa suomalaisesta naudanlihasta. AB-alueella tuotanto on pienentynyt merkittävästi. Myös C2P- ja C3-alueilla tuotanto on pienentynyt selkeästi, mutta näiden alueiden tuotannon osuus naudanlihan kokonaistuotannosta on vähäinen. Pohjoisen tuen alueen yhteenlaskettu naudanlihantuotanto kasvoi arviointikaudella reilut 3 %. (Kuvio 15.) Naudanlihantuotannon kasvussa näkyy lopettaneiden maitotilojen kasvu, minkä takia lypsylehmien teurasmäärät ovat lisääntyneet. Osaltaan muutosta selittää myös se, että osa jäähdytteleivistä maitotiloista vaihtaa tuotantosuunnakseen naudanlihan tuotannon. Lisäksi nautojen teuraspainot ovat kasvaneet, mikä selittää naudanlihantuotan-

non kasvua siitä huolimatta, että nautojen määrä nautayksikköinä on vähentynyt keskimäärin 5 % (kuvio 16). Tuotannon kasvusta huolimatta Suomessa on edelleen naudanlihan alituotantoa.



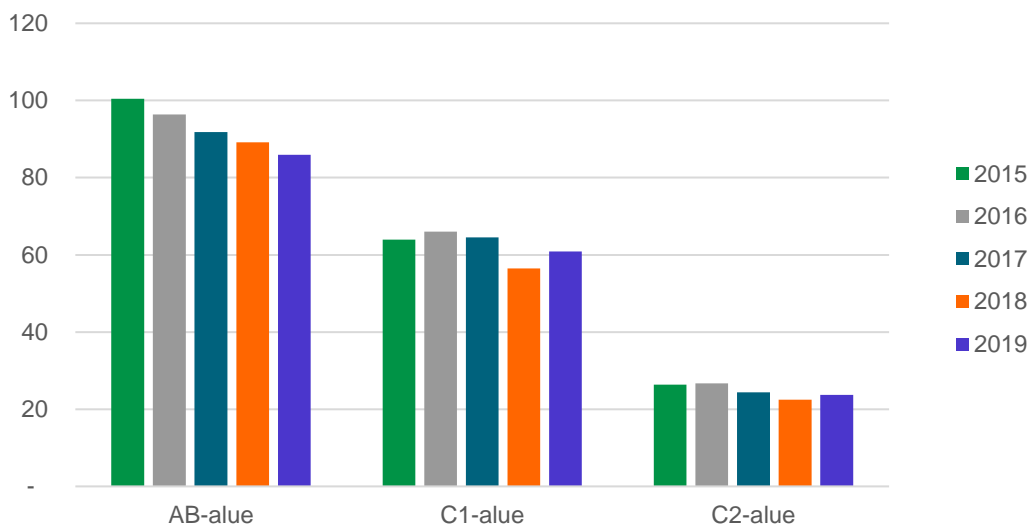
Kuvio 15. Naudanlihantuotanto tukialueittain vuosina 2015–2019, milj. kg. (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).



Kuvio 16. Nautamäärän kehitys pohjoisen tuen alueella 2015–2019, NY. (Lähde: MMM).²

² pl. lypsylehmät

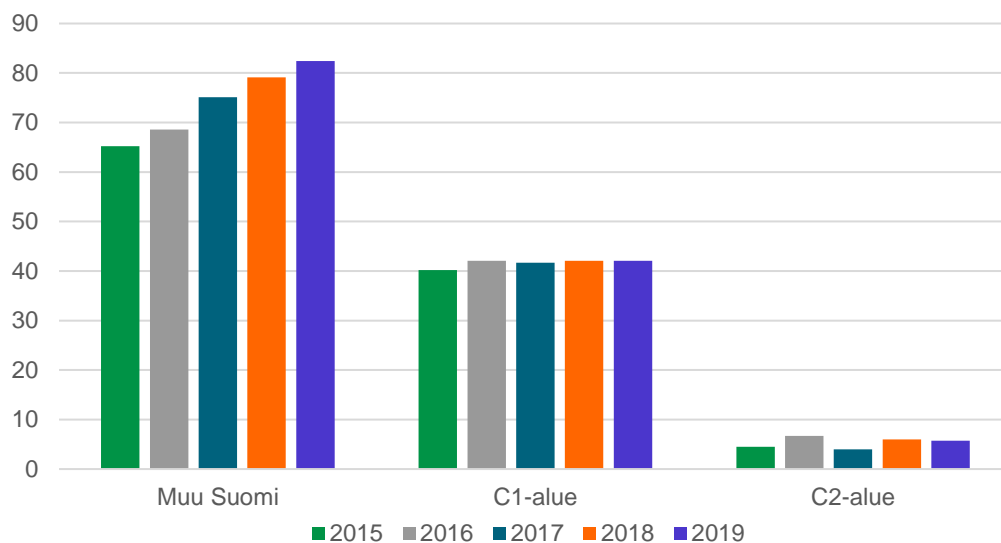
Sianlihantuotannosta vajaa puolet on sijoittunut pohjoisen tuen alueelle. Sianlihan tuotanto on laskenut vuodesta 2015 vuoteen 2019 koko maassa noin 9 % ja pohjoisen tuen alueella noin 6 %. Tuotannon lasku on ollut merkittävästi keskimääräistä nopeampaa AB-alueella (14 %). C1-alueella tuotanto on pienentynyt selvästi keskimääräistä hitaammin ja C2-alueellakin selvästi AB-aluetta hitaammin. C2P-, C3- ja C4-alueiden tuotannosta ei tietosuojaesitystä ole käytettävissä lukumäärätietoja. (Kuvio 17.)



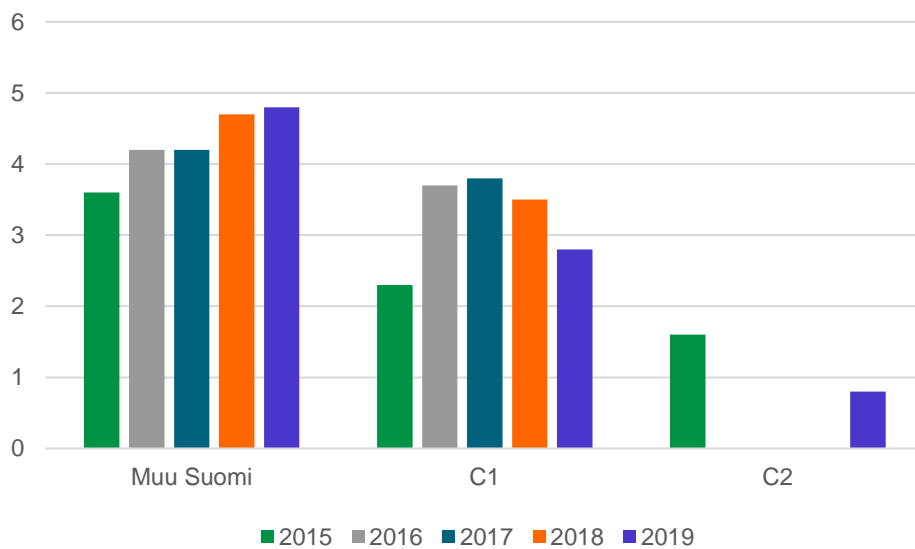
Kuvio 17. Sianlihantuotanto tukialueittain vuosina 2015–2019, milj. kg. (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu).

Broilerinlihan tuotanto on arviointiperiodilla ollut kasvussa. Koko maassa broilerintuotanto kasvoi 19 %. Pohjoisen tuen alueella kasvuvauhti on ollut selvästi hitaampaa, sillä C-alueiden yhteenlaskettu tuotantomäärä kasvoi 7 %, kun muualla Suomessa tuotanto kasvoi 26 %. (Kuvio 18.)

Kalkkunantuotanto on kasvanut Suomessa arviointiperiodilla 12 %. Pohjoisen tuen alueella tuotanto kuitenkin väheni 8 %, sillä vaikka C1-alueen tuotanto kasvoi 22 %, C2-alueella se laski 50 %. Muualla Suomessa kalkkunantuotanto lisääntyi 33 %. (Kuvio 19.)



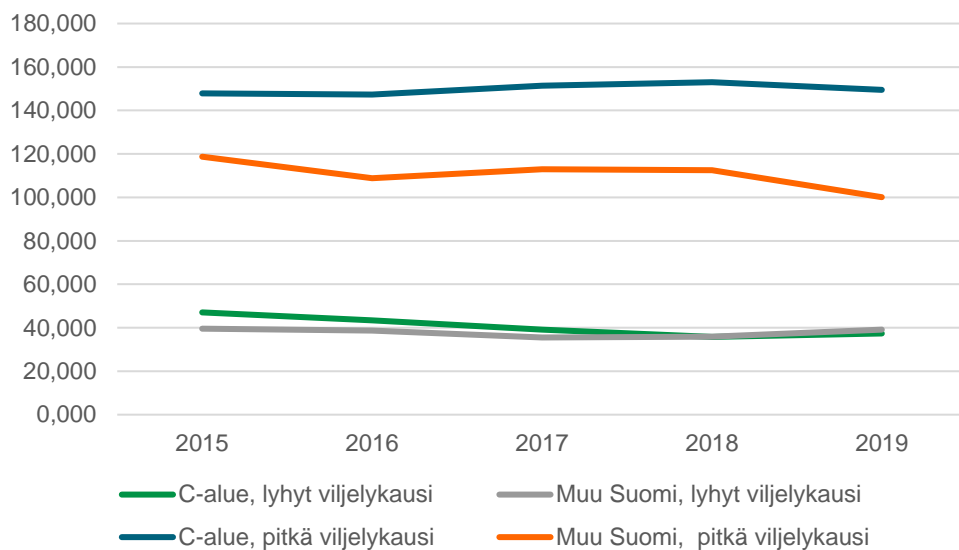
Kuvio 18. Broilerintuotanto tukialueittain vuosina 2015–2019, milj. kg. (Lähde: MMM).



Kuvio 19. Kalkkunanlihan tuotanto tukialueittain vuosina 2015–2019, milj. kg. (Lähde: MMM).

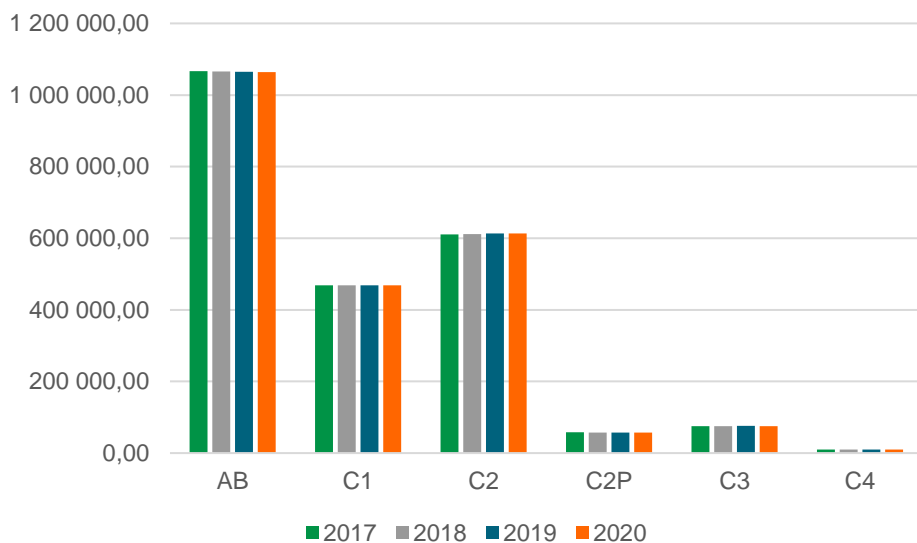
Kasvihuonetuotannon volyymia tarkastellaan tavallisesti kasvihuoneiden pinta-alan kehityksen avulla. Kasvihuoneiden pinta-ala oli Suomessa vuonna 2019 noin 3,3 miljoonaa neliometriä. Vuodesta 2015 kokonaispinta-ala väheni 8 %.

Pohjoisen tuen alueella kasvihuoneiden pinta-ala vuonna 2019 oli 187 hehtaaria, mikä on 4 % vähemmän kuin vuonna 2015. Muualla Suomessa kasvihuone-
netuotannon pinta-ala laski vastaavana aikana 12 %. Pohjoisen tuen alueen osuus Suomen kasvihuone-
netuotannosta on siis kasvanut tarkasteluperiodilla. Vuonna 2019 pohjoisen tuen alueen osuus oli noin 57 % Suomen kasvihuone-
netuotannosta, mikä on 2 prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2015. (Kuvio 20.)



Kuvio 20. Kasvihuoneetuotannon pinta-ala C-alueella vuosina 2015–2019, ha. Lyhyt viljelykausi 2–7 kk, pitkä viljelykausi yli 7 kk. (Lähde: MMM).

Käytössä olevan maatalousmaan määrä Suomessa oli vuonna 2020 yhteensä n. 2,28 miljoonaa hehtaaria. Pohjoisen tuen alueella maatalousmaata oli 1,22 miljoonaa hehtaaria, mikä on noin 54 % koko Suomen maatalousmaasta. Maatalousmaan määrä on muuttunut viime vuosin varsin vähän. Tarkasteluajanjak-solla 2017–2020 maatalousmaan vuotuinen vähenemä on ollut C-alueella keskimäärin noin 0,8 %, kun AB-alueella se on ollut vain 0,3 %. Maatalousmaa on vähentynyt selvästi eniten C4-alueella (-3,0 %). (Kuvio 21.)



Kuvio 21. Käytössä oleva maatalousmaa tukialueittain vuosina 2017–2020, ha. (Lähde: Ruokavirasto 2021).

Maataloustuotannon säilymistä voidaan kuvata myös sillä, miten suomalaisen maataloustuotannon suhteellinen osuus koko EU:n maataloustuotannosta on kehittynyt. Tarkasteluajanjaksolla 2015–2019 Suomen osuus EU:n kokonaisuutannosta on tärkeimpien maataloustuotteiden osalta pysynyt lähes muuttumattomana. Varsin pienet suhteelliset osuudet maataloustuotteiden tuotannosta heijastavat käytettävissä olevia viljelyresursseja. Suomen käytössä oleva maatalousmaa oli noin 2,23 miljoonaa hehtaaria vuonna 2016, mikä oli 1,4 % EU-27 peltoalasta. Maidontuotannossa Suomen osuus EU:n tuotannosta on tarkasteltavista tuotteista suurin, 1,5 %, eikä siinä ole tapahtunut muutosta tarkasteluvälillä. Viljantuotannon ja broilerintuotannon suhteelliset osuudet ovat kasvaneet 0,1 prosenttiyksikköä. Naudanlihantuotannon osuus on kasvanut 0,2 prosenttiyksikköä. Sianlihan osuus sen sijaan on pienentynyt 0,1 prosenttiyksikköä. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Suomen maataloustuotannon osuus EU:n tuotantomääristä eräiden tuotteiden osalta. (Lähde: Eurostat 2016; Eurostat 2020).

	2015			2019		
	Suomi	EU	Osuus	Suomi	EU	Osuus
Vilja (1000 t)	3 683	316 952	1,2 %	3 982	299 309	1,3 %
Maito (1000 t)	2 437	162 768	1,5 %	2 374	158 204	1,5 %
Naudanliha (1000 t)	85,8	7 590,40	1,1 %	87,0	6 907	1,3 %
Sianliha (1000 t)	191,9	22 957,80	0,8 %	169,0	22 768	0,7 %
Broileri (1000 t)	117,3	13 720,00	0,9 %	139,0	13 300	1,0 %

4.3 Maaseutualueiden elinvoimaisuus

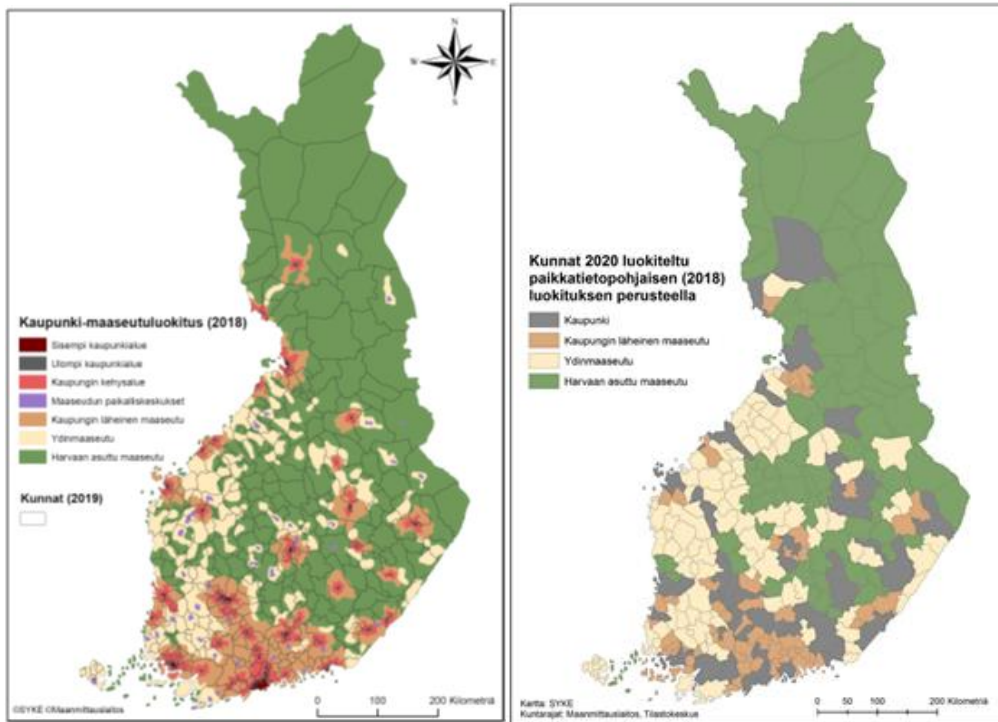
Maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäminen on yksi kansallisen pohjoisen tuen tavoitteista. Se on myös suomalaisen maaseutupolitiikan perustavoite. Elinvoimaisuuden käsite on laaja ja kattaa monia elämänaloja. Maaseutukatsauksessa 2017 (Sireni ym. 2017) painotetaan perusinfrastruktuurin, kuten tiestön ja tietoliikenneverkkojen merkitystä elinvoiman rakentajina. Yksi maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman 2014–2020 toteuttajista olikin Elinvoimainen toimintaympäristö – maaseudun INFRA -verkosto, jonka tavoitteena oli mm. maaseudun elinvoimaisen toimintaympäristön edellytysten vahvistaminen (Maaseutupolitiikka.fi).

Pohjoisen tuen näkökulmasta maaseutualueiden elinvoimaisuus kytkeytyy maaseutuelinkeinojen kehittämiseen. Toikkanen ym. (2016) totesivat edellisessä, vuosien 2011–2015 kansallisen pohjoisen tuen arvioinnissa, että maaseutuelinkeinojen kehittäminen sisältää maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn kehittämisen, maaseudun muiden elinkeinojen kehittämisen sekä alueiden infrastruktuurista huolehtimisen. He myös totesivat maaseudun elinvoimaisuuden ja sen kehittymisen olevan kuitenkin voimakkaasti sidoksissa yhteiskunnan laajempaan talouden ja rakenteen kehitykseen, ja että politiikalla voidaan edistää tai tasoittaa näiden muutosten vaikutuksia.

Tässä yhteydessä maaseutualueiden elinvoimaisuutta tarkastellaan hyvin rajatulla määrällä indikaattoreita. Indikaattorit ovat samoja tai samansuuntaisia edellisen, vuosien 2011–2015 kansallisen pohjoisen tuen arvioinnissa (Toikka-
nen ym. 2016) maaseutualueiden elinvoimaisuus -osion yhteydessä käytettyjen indikaattoreiden kanssa. Indikaattoreina ovat maatalouden sekä tätä tukevana tietona koko alkutuotannon ja elintarviketeollisuuden työpaikat (työpaikkaosuus), työttömyysaste, sekä aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten lukumäärän suhde. Lisäksi tarkastellaan maatalouden kansallisen tuen osuutta maatalouden kokonaistuotosta. Maaseudun elinvoimaisuuteen vaikuttavat maataloustukien ohella lukuisat muut tukimuodot, politiikkatoimet ja yhteiskunnalliset tekijät, mutta niiden vaikutuksia ei voida arvioida tässä selvityksessä.

Tässä luvussa käytetyt maatalouden tukialueet on muodostettu kunnista siten, että kukin kunta voi kuulua ainoastaan yhteen tukialueeseen (vaikka todellisuudessa eräät kunnat kuuluvatkin useampaan kuin yhteen tukialueeseen). Näin siksi, että analyyseissä on ollut käytettävissä kuntatason aineistot. Kuntaliitokset tarkoittavat myös sitä, että kuntaliitoksen alaiset kunnat saattavat kuulua keskenään eri tukialueeseen. Tällöin tukialueeksi on määrittynyt tämän tarkastelun yhteydessä niin sanotun liitoksen ”isäntäkunnan” tukialue – toisin sanoen se kunta, johon liitytään, määrittää tukialueen. Samaa menetelmää hyödynnettiin myös kautta 2011–2015 koskevan pohjoisen tuen arvioinnin yhteydessä. Poikkeuksen tekevät Luken Taloustohtori -aineistoon pohjautuvat tarkastelut, joiden osalta voidaan hyödyntää aivan ”totuudenmukaista” tukialuejakoja.

Maaseudun kehittämisen ja maaseutupolitiikan yhtenä työkaluna käytetään paikkatietopohjaista kaupunki-maaseutu-alueuokitusta, jossa alueet jaetaan 250 neliömetrin kokosiin tilastoruutuihin. Moniin kriteereihin pohjautuva kaupunki-maaseutu-luokitus kuvaa ensisijaisesti alueiden välisiä eroja aluerakenteen tasolla. (Helminen ym. 2020; Ymparisto.fi.) Tarve hallinnollisista kuntarajoista riippumattomalle ja kuntatasoa tarkemmalle aluejaolle Suomessa on korostunut, kun kuntarakennemuutos on kasvattanut keskimääräistä kuntakokoa ja yksittäisten kuntien sisällä on yhä enemmän sekä kaupunkimaisia että maaseutumaisia alueita. Paikkatietopohjaisesta kaupunki-maaseutu-alueuokituksesta on kuitenkin tehty myös kuntatasolle yleistetty luokitus, jossa kukin kunta luokitellaan vallitsevimman alueuokan perusteella kaupunki-, kaupungin läheisen maaseudun, ydinmaaseudun tai harvaan asutun maaseudun kuntaan (katso tarkemmin: Helminen ym. 2020; Ymparisto.fi). Kuviossa 22 esitetään kartat paikkatietopohjaisesta ja tämän pohjalta tehdystä kuntatasolle yleistetystä kaupunki-maaseutu-alueuokituksesta.



Kuvio 22. Kartat paikkatietopohjaisesta kaupunki-maaseutu-alueuokituksesta sekä tämän pohjalta kuntatasolle yleistetystä luokituksesta (Helminen ym. 2020; Ymparisto.fi).

Yleistettynä alueiden sosioekonominen tilanne ja kehitys on ollut myönteisin kaupunki- ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa, kun taas ydin- ja etenkin harvaan asutun maaseudun kunnissa tilanne ja kehitys on ollut haasteellisempi (katso esim. Sireni ym. 2017; Voutilainen ym. 2019). Maataloustukialueittain tarkasteltuna kaupunki- ja kaupungin läheisen maaseudun kuntien lukumäärät ja osuudet ovat suurimmat tukialueilla A ja B. Maaseututyypeistä kaupungin läheisen maaseudun kuntatyyppin osuus on korkein tukialueella A, ydinmaaseudun tukialueilla B, C1 ja C2, ja harvaan asutun maaseudun tukialueilla C2P, C3 ja C4. C4-alueella ei ole muita kuin harvaan asutuksi maaseuduksi luokiteltuja kuntia. (Taulukko 3.)

Taulukko 3. Kuntatyyppien jakautuminen tukialueittain kuntien lukumäärien ja niiden osuuden perusteella. Kuntatasolle yleistetty paikkatietopohjainen kaupunki-maaseutu-alueuokitus (Helminen ym. 2020; Ymparisto.fi), vuoden 2020 kuntajako.

Tukialue	Kaupunki, kuntien lkm (osuus kunnista)	Kaupungin läheinen maaseutu, kuntien lkm (osuus kunnista)	Ydinmaaseutu, kuntien lkm (osuus kunnista)	Harvaan asuttu maaseutu, kuntien lkm (osuus kunnista)	Yhteensä, kuntien lkm (osuus kunnista)
A	17 (40,5 %)	18 (42,9 %)	7 (16,7 %)		42 (100 %)
B	21 (23,1 %)	25 (27,5 %)	36 (39,6 %)	9 (9,9 %)	91 (100 %)
C1	9 (17,6 %)	8 (15,7 %)	24 (47,1 %)	10 (19,6 %)	51 (100 %)
C2	5 (6,0 %)	8 (9,5 %)	41 (48,8 %)	30 (35,7 %)	84 (100 %)
C2P	1 (10,0 %)		1 (10,0 %)	8 (80,0 %)	10 (100 %)
C3	4 (18,2 %)	1 (4,5 %)	1 (4,5 %)	16 (72,7 %)	22 (100 %)
C4				10 (100,0 %)	10 (100 %)
Koko maa	57 (18,4 %)	60 (19,4 %)	110 (35,5 %)	83 (26,8 %)	310 (100 %)

4.3.1 Maatalouden kansallisen tuen rooli maataloudessa

Tässä yhteydessä maatalouden kansallisen tuen roolin tarkastelussa hyödynnetään Luken Taloustohtorin Maa- ja puutarhatalous -palvelun sisältämiä Luken kannattavuuskirjanpitoaineistoa ja siitä maa- ja puutarhatalouden rakenneaineistolla painotettuja tuloksia. Kannattavuuskirjanpitotiloja oli tilivuonna 2018 on noin 730 kappaletta. Vuonna 2016 keskiarvotulokset on painotettu edustamaan suurimman 35 700 tilan tuloksia, 35 200 suurimman tilan tuloksia vuonna 2017, 33 800 suurimman tilan tuloksia vuonna 2018 ja 33 300 suurimman tilan tuloksia vuonna 2019. Tarkastelu kattaa vuosittain noin 95 % Suomen maataloustuotannosta. (Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu.)

Tarkasteltaessa tässä yhteydessä maatalouden kansallisen tuen roolia maataloilla, mittariksi on valittu maatalouden kansallisen tuen osuus maatalouden kokonaistuotosta. Kokonaistuotto saadaan, kun huomioidaan maatalon liikevaihdon (myyntituotot + tuet) ohella tuotevarastojen ja kotieläinomaisuuden lisäys ja vähennys, lisätään sisäiset siirrot (luovutukset) sekä välituotteiden tila-

käyttö, ja lisätään maa- ja puutarhatalouden muut tuotot. Maatalouden kansalliset tuet sisältävät kansallisesti rahoitettavat kotieläin- ja hehtaariperusteiset tuet. Investointiavustusta ei ole tässä yhteydessä sisällytetty kansalliseen tukeen. Vuosina 2016–2019 investointiavustuksen osuus maatalouden kokonaistuotosta oli kunakin vuonna 6 %. On huomioitava, että tuen osuus kokonaistuotosta ei anna kuvaa siitä, mikä merkitys tuilla on viljelijän talouteen. (Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalouspalvelu.)

Maatalouden kansallisen tuen merkitys korostuu pohjoisen tuen alueella: C-tukialueilla kansallisen tuen osuus on selkeästi A- ja B-alueita suurempi, koska AB-alueella kansallista tukea on enää hyvin rajatusti käytettävissä. Vuosina 2016–2019 A-alueella kansallisen tuen osuus maatalouden kokonaistuotosta oli vuotuisten osuuksien keskiarvona matalin B-alueella, 1 %, kun vastaava osuus C4-alueella oli 33 %. C-alueilla kansallisen tuen osuus maatalouden kokonaistuotosta on tarkastellulla ajanjaksolla vaihdellut 7–33 %:n välillä. C-tukialueita keskenään vertailtaessa kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta nousee pohjoiseen päin mentäessä: C1- ja vielä myös C2-alueilla osuus on ollut alle kymmenes, kun vastaava osuus C4-alueella on ollut noin kolmannes. Taloudellisesti selkeästi merkittävin suhteellinen rooli kansallisella tuella on C4-alueella. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Maatalouden kansallisen tuen (ei sis. investointiavustusta) osuus maatalouden kokonaistuotosta tukialueittain, vuosien 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvo (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalous -palvelu).

Tukialue	Kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta, v. 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvo
A	1,5 %
B	1,1 %
C1	6,5 %
C2	9,4 %
C2P	10,9 %
C3	16,7 %
C4	32,9 %*
Koko maa	6,1 %

*Vuosien 2016–2018 keskiarvo (vuoden 2019 tietoa ei saatavilla)

Kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta vaihtelee merkittävästi tuotantosuunnittain ja tuotantosuuntien sisällä tukialueittain. Kaikkien tuotantosuuntien osalta aineiston sisältävän alhaisen maatalalukumäärän vuoksi kansallisen tuen osuutta kokonaistuotosta ei ole tukialueittain mahdollista tarkastella.

Päätuotantosuuntanaan viljan- ja muuta kasvinviljelyä harjoittavilla tiloilla kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta on ollut korkeintaan muutamia prosentteja. Sen sijaan lypsykarjatiloihin kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta on C-alueilla sitä suurempi mitä pohjoisemmasta tukialueesta on kyse, ja A- ja B-alueilla osuus on käytännössä nolla. Vuonna 2016, jonka osalta myös C4-alueen tieto oli saatavissa, osuus oli C-alueista alin C1-alueella (10,3 %) ja korkein C4-alueella (34,0 %). Vastaavasti muilla nautakarjatiloihin tuen osuus kokonaistuotosta oli lähellä nollaa B-alueella (A-alueesta tietoa ei saatavilla alhaisen tapauslukumäärän vuoksi). C-alueilla osuus vaihteli C2-alueen 10,4 %:sta C2P-alueen 15,6 %:iin. C1- ja C2- alueen osuudet olivat keskenään lähellä toisiaan, kuten myös C2P- ja C3-alueen osuudet keskenään. C4-alueen tietoja ei ole saatavissa aineiston alhaisen tapauslukumäärän vuoksi. (Taulukko 5.)

*Taulukko 5. Maatalouden kansallisen tuen (ei sis. investointitukia) osuus maatalouden kokonaistuotosta eräissä tuotantosuunnissa tukialueittain vuonna 2016 (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalous -palvelu).**

Tukialue	Viljatilat	Muut kasvinviljelytilat	Lypsykarjatilat	Muut nautakarjatilat
A	0,1 %	3,1 %	0,0 %	-
B	0,3 %	1,0 %	0,0 %	0,1 %
C1	1,6 %	0,6 %	10,3 %	11,5 %
C2	1,0 %	0,1 %	11,5 %	10,4 %
C2P	-	-	12,1 %	15,6 %
C3	-	2,7 %	18,7 %	15,4 %
C4	-	-	34,0 %	-
Koko maa	0,6 %	0,8 %	9,7 %	9,8 %

*"-” tarkoittaa, että aineistossa tapausten lukumäärä on liian pieni tulosten esittämiseksi.

Taulukossa 6 kuvataan vastaavat tiedot kuin taulukossa 5, mutta nyt vuosien 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvoina. Taulukko 6 sisältää hieman vähemmän tietoa kansallisen tuen osuuksista kuin taulukko 5, sillä yhtenäkin ai-

kasarjan vuonna liian alhainen tapausten lukumäärä tiedon esittämiseksi aiheuttaa sen, että kyseistä keskiarvotietoa kansallisen tuen osuudesta ei voida esittää.

*Taulukko 6. Maatalouden kansallisen tuen (ei sis. investointitukia) osuus maatalouden kokonaistuotosta eräissä tuotantosuunnissa tukialueittain, vuosien 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvo (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalous -palvelu).**

Tukialue	Viljatilat	Muut kasvin- viljelytilat	Lypsykarjati- lat	Muut nauta- karjatilat
A	0,0 %	2,4 %	0,0 %	-
B	0,3 %	0,5 %	0,0 %	0,1 %
C1	1,5 %	1,1 %	10,4 %	10,9 %
C2	1,5 %	1,2 %	11,5 %	11,3 %
C2P	-	-	12,0 %	-
C3	-	-	19,2 %	16,2 %
C4	-	-	-	-
Koko maa	0,6 %	1,2 %	9,8 %	9,8 %

*"-” tarkoittaa, että aineistossa tapausten lukumäärä on liian pieni tulosten esittämiseksi.

Taulukossa 7 esitetään koko maan tasolla edellä tarkasteltujen tuotantosuuntien lisäksi päätuotantosuuntanaan muita tuotantosuuntia harjoittavien tilojen osalta kansallisen tuen osuudet kokonaistuotosta, vuosien 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvolla. Toisin sanoen tämän taulukon yhteydessä tukialueita ei ole eritelty, jolloin riittävän suuri tapausten lukumäärä aineistossa mahdollistaa eri tuotantosuuntien kattavan tarkastelun. Taulukosta nähdään, että sika- ja siipikarjatiloihin kansallisen tuen merkitys on varsin vähäinen, kun tarkastellaan koko maan keskiarvoja. Sikatiloilla osuus on 3,6 % ja siipikarjatiloihin 2,3 %.

Taulukko 7. Maatalouden kansallisen tuen (ei sis. investointitukia) osuus maatalouden kokonaistuotosta päätuotantosuunnittain koko maassa, vuosien 2016–2019 vuotuisten osuuksien keskiarvo (Lähde: Luke Taloustohtori, Maa- ja puutarhatalous -palvelu).

Päätuotantosuunta	Kansallisen tuen osuus kokonaistuotosta
Viljatilat	0,6 %
Muut kasvinviljelytilat	1,2 %
Kasvihuoneyritykset	5,9 %
Avomaapuutarhatilat	2,4 %
Lypsykarjatilat	9,8 %
Muut nautakarjatilat	9,8 %
Lammas-, vuohi- ja laidunkarjatilat	8,2 %
Sikatilat	3,6 %
Siipikarjatilat	2,3 %
Sekatilat	2,8 %
Yhteensä	6,1 %

4.3.2 Maatalouden työpaikat ja muu työllisyys

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan maatalouden (Tilastokeskuksen TOL2008-luokituksen mukainen toimiala 01 Kasvinviljely ja kotieläintalous, riisitalous ja niihin liittyvät palvelut) työpaikkojen lukumäärä koko maassamme oli 48 535 vuonna 2018, mikä oli 2,0 % kaikkien työpaikkojen lukumäärästä. Taulukossa 8 esitetään kyseisen toimialan työpaikkaosuudet tukialueittain vuosina 2016–2018. Maatalouden osuus kaikista työpaikoista on selkeästi korkein C2-alueella (7,3 % vuonna 2018) ja pienin A-alueella (0,7 %).

Taulukko 8. Maatalouden työpaikkojen osuus vuosina 2016–2018 sekä elintarviketeollisuuden työpaikkojen osuus vuonna 2018 kaikista työpaikoista tukialueittain (Raaka-aineiston lähde: Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit).*

Tukialue	Maatalouden työpaikkaosuus 2016, %	Maatalouden työpaikkaosuus 2017, %	Maatalouden työpaikkaosuus 2018, %	Elintarviketeollisuuden työpaikkaosuus 2018, %
A	0,8	0,8	0,7	1,1
B	2,2	2,0	2,0	1,8
C1	3,7	3,4	3,3	1,8
C2	8,4	7,6	7,3	2,1
C2P	4,4	4,0	3,7	1,4
C3	1,6	1,5	1,3	1,1
C4	4,6	4,0	3,6	0,4
Yhteensä	2,4	2,2	2,0	1,5

* Luvut perustuvat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietoihin. Työssäkäyntitilaston henkilöperusjoukon muodostaa alueella vakinaisesti asuva väestö. Työssäkäyntitilaston tiedot poikkeavat tietojen keruutavasta johtuen jonkin verran Tilastokeskuksen otospohjaisesta työvoimatutkimuksesta. (Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit.)

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston (Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit) lukuihin pohjautuen maatalouden työpaikkojen lukumäärä koko maassa on vähentynyt 10,4 % vuodesta 2016 vuoteen 2018. Maatalouden työpaikkojen lukumäärä on vähentynyt kaikilla tukialueilla kyseisellä ajanjaksolla, kun taas kaikkien työpaikkojen lukumäärä on kasvanut kaikilla tukialueilla. Vastaavana periodina maatalous- ja puutarhayritysten lukumäärä koko maassa väheni 4,2 % (SVT: Luonnonvarakeskus), eli vähemmän kuin maatalouden työpaikat.

Koko alkutuotannon eli päätoimialan A Maatalous, metsätalous ja kalatalous työpaikkojen lukumäärä maassamme oli 65 159 vuonna 2018, mikä oli 2,7 % kaikkien työpaikkojen lukumäärästä. Päätoimialan A sisällä toimialan 02 Metsätalous ja puunkorjuu osuus kaikista työpaikoista oli 0,7 %. Koko alkutuotannon työpaikkojen lukumäärä on vähentynyt 5,0 % vuodesta 2016 vuoteen 2018.

Elintarviketeollisuudella on luontainen kytkös sille raaka-ainetta tuottavan maatalouden toimialaan. Edellä taulukossa 8 kuvataan tukialueittaisen maatalouden työpaikkaosuuden lisäksi elintarviketeollisuuden vastaavat työpaikkaosuudet kaikista työpaikoista vuonna 2018. Koko maan tasolla elintarviketeollisuus-

den (sisältäen Tilastokeskuksen TOL2008-toimialaluokituksen mukaiset toimialat 10 Elintarvikkeiden valmistus ja 11 Juomien valmistus) työpaikkaosuus oli 1,5 % eli jonkin verran pienempi kuin maatalouden toimialan. Elintarviketeollisuuden työpaikkaosuus oli korkein C2-, C1- ja B-alueilla. Ainoastaan A-alueella elintarviketeollisuus työllisti maataloutta enemmän.

Arviointiperiodin aikana, tässä vuosina 2016–2018, yleinen työllisyystilanne on parantunut koko maan tasolla sekä kaikilla tukialueilla siten, että työttömyysaste on alentunut. Työttömyysaste on ollut matalin A-alueella ja korkein C2P- ja C3-alueilla. (Taulukko 9.)

*Taulukko 9. Työttömyysaste tukialueittain vuosina 2016–2018 (Raaka-aineiston lähde: Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit).**

Tukialue	Työttömyysaste 2016, %	Työttömyysaste 2017, %	Työttömyysaste 2018, %
A	11,8	10,0	8,8
B	14,9	12,0	10,2
C1	14,0	11,8	10,4
C2	13,4	11,2	9,6
C2P	16,4	15,2	12,5
C3	16,7	14,2	12,1
C4	14,2	12,1	9,3
Yhteensä	13,5	11,3	9,8

*Luvut perustuvat Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietoihin. Työttömyysaste tarkoittaa työttömän työvoiman osuutta koko työvoimasta. Työvoimaan luetaan kaikki 15-74-vuotiaat henkilöt, jotka vuoden viimeisellä viikolla olivat työllisiä tai työttömiä. Työttömiksi (työtön työvoima) määritellään 15-74-vuotiaat henkilöt, jotka olivat työttömiä työnhakijoita vuoden viimeisenä työpäivänä. (Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit.)

4.3.3 Aloittaneet ja lopettaneet yritykset

Tukialueella A sekä aloittaneiden että lopettaneiden yritysten osuudet koko yrityskannasta ovat olleet vuosina 2016 ja 2019 suuremmat kuin muilla tukialueilla. Myös yritysten lukumäärän nettomuutos eli aloittaneiden yritysten lukumäärän ja lopettaneiden yritysten lukumäärän erotus koko yrityskantaan suhteutettuna on ollut A-alueella suurin. Kuitenkin vuosina 2016 ja 2019 yritysten nettolukumäärän muutos on ollut kaikilla tukialueilla positiivinen lukuun ottamatta C2P-aluetta vuonna 2016, jolloin kyseinen muutos oli siellä käytännössä nolla. (Taulukko 10.) Myönteinen muutos yritysten lukumäärässä kuvastaa

edellä kuvatun työttömyysasteen alenemisen tavoin myönteistä talouskehitystä.

Yritystoiminnan uudistumisaste kertoo osaltaan alueiden innovatiivisuudesta ja kyvystä vastata toimintaympäristön muutosten aiheuttamiin kysynnän muutoksiin. Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten osuuksista voi päätellä, että tukialueella A yrityskanta uusiutuu nopeammin kuin muilla tukialueilla. Tästä näkökulmasta katsottuna alueiden uusiutumiskyky näyttäisi olevan korkein A-alueella. Maatiloista vain vähemmistö on mukana tässä tilastossa, sillä tilastossa ovat mukana vain liiketoiminnasta tai kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta arvonlisäverovelvolliset tai työnantajina toimivat yritykset. Esimerkiksi vuonna 2019 toimialan ”01 Kasvinviljely ja kotieläintalous, riistatalous ja niihin liittyvät palvelut” yrityksiä oli mukana tilastossa vain 11 967 (Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit), kun maatalous- ja puutarhayritysten lukumäärä vuonna 2019 oli koko maassa 46 827 (SVT: Luonnonvarakeskus).

*Taulukko 10. Yritysten lukumäärän nettomuutos (aloittaneiden yritysten lukumäärän ja lopettaneiden yritysten lukumäärän erotus) suhteessa olemassa olevaan yrityskantaan vuosina 2016 ja 2019 tukialueittain (Raaka-aineiston lähde: Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit).**

Tukialue	Aloittaneiden yritysten osuus / yrityskanta, v. 2019 (suluissa v. 2016), %	Lopettaneiden yritysten osuus / yrityskanta, v. 2019 (suluissa v. 2016), %	Yritysten lukumäärän nettomuutos / yrityskanta, v. 2019 (suluissa v. 2016), %
A	10,5 (8,4)	5,6 (6,4)	4,9 (2,0)
B	8,5 (6,8)	5,0 (6,0)	3,5 (0,8)
C1	8,0 (6,5)	4,7 (5,4)	3,2 (1,1)
C2	7,0 (5,6)	4,3 (5,1)	2,7 (0,6)
C2P	7,4 (5,5)	4,7 (5,6)	2,7 (-0,1)
C3	9,3 (7,5)	4,9 (5,9)	4,5 (1,7)
C4	6,9 (5,1)	3,6 (3,8)	3,4 (1,3)
Yhteensä	9,2 (7,3)	5,1 (6,0)	4,0 (1,4)

* Tilasto perustuu Tilastokeskuksen yritysrekisteriin sekä rekisterin lähdeaineistoina käytettävien Verohallinnon rekisteröintitietoihin. Tilasto kattaa yritykset, jotka ovat liike-toiminnasta tai kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta arvonlisäverovelvollisia tai toimivat työnantajina. (Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että pohjoisen tuen suoraa vaikutusta maaseudun elinvoimaisuuteen ei tämän arvioinnin puitteissa ole mahdollista tunnistaa, sillä maaseudun elinvoimaisuuteen vaikuttavat maataloustukien ohella lukuisat muut tukimuodot, politiikkatoimet ja yhteiskunnalliset tekijät. Voidaan kuitenkin todeta, että tarkasteluun valittujen indikaattoreiden perusteella maataloustuki-alue A erottuu muita tukialueita myönteisemmällä tilanteellaan.

Tarkasteltaessa kuntien jakautumista kaupunki-maaseutu-aluealuokkiin ja maaseututyyppeihin voidaan epäsuorasti ja voimakkaasti yleistäen päätellä, että A-tukialueen ja sen maaseudun yleinen sosioekonominen kehitys ja tilanne on myönteisin, kun taas C-alueella ja etenkin harvaan asutun maaseudun hallitsemilla C2P-, C3- ja C4-alueilla haasteet ovat suurimmat. A-tukialueella maatalouden suhteellinen rooli esimerkiksi alueen työllistäjänä taas on pienin, kun se on C-alueella kokonaisuudessaan tarkasteltaessa selkeästi A- ja B-alueita suurempi. Maatalouden kansallinen tuen taloudellinen rooli on merkittävin siellä, missä maatalouden suhteellinen rooli on korkein, eli C-alueella. Kuitenkin myös C-alueella maatalouden osuus työllistäjänä on koko maan kehityksen taavin laskenut.

4.4 Ympäristön tilan kehitys

4.4.1 Arvioinnin toteutus

Maatalouspoliittisilla toimenpiteillä ja maksetuilla tuilla vaikutetaan viljelijöiden tuotantopäätöksiin ja samalla myös tuotantopäätösten seurauksena syntyviin ympäristövaikutuksiin.

Maatalouden ylläpitämissä elinympäristöissä elää useita luonnonvaraisia kasvi- ja eläinlajeja, jotka hyötyvät maatalouden harjoittamisesta, peltojen avoimuudesta ja karjanlaidunnuksesta. Maatalouden maankäytöllä on myös merkittävä rooli maisema- ja virkistysarvojen tarjoajana. Myönteisten ympäristövaikutusten lisäksi maataloustuotanto aiheuttaa kuitenkin myös haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka kohdistuvat maaperään, vesistöihin ja ilmastoon.

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että myös pohjoisella tuella on maataloustuotannon ohessa syntyviä ympäristövaikutuksia. Pohjoisen tuen vaikutusten erottaminen muiden tukien, markkinoiden ja luonnonolojen vaikutuksista on kuitenkin hankalaa ja usein epävarmaa.

Pohjoisen tuen saajien on noudatettava täydentäviä ehtoja, jotka määrittävät maatalouden ympäristönsuojelun perustason ja joiden avulla rajoitetaan maatalouden ympäristöhaittoja. Ympäristökuormituksen vähentämiseen ja monimuotoisuuden edistämiseen pyritään ennen kaikkea maatalouden ympäristökorvausjärjestelmän toimien avulla. Ympäristökorvauksen lisäksi ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä tuetaan suorien tukien viherryttämistuella. Myös luonnonmukaisella tuotantotavalla, jota tuetaan luonnonmukaisen tuotannon korvauksella, on myönteisiä vaikutuksia erityisesti peltojen ja pinta-reiden kasvilajistoon ja lintuihin.

Pohjoisen tuen ympäristövaikutusten arvioinnissa käsitellään kolmea kysymystä:

- Miten tuki on vaikuttanut maatalousalueilta tulevaan ravinnekuormitukseen?
- Miten tuki on vaikuttanut maatalousalueiden monimuotoisuuteen?
- Miten tuki on vaikuttanut maatalouden ilmastopäästöihin?

Ympäristövaikutusten tunnistaminen ja niiden arviointi tapahtuu julkaistujen tutkimusten ja tilastoaineistojen tuottaman tiedon kautta, saatavilla olevan tiedon perusteella. Suoraan hyödynnettäviä lähteitä ympäristön tilan muutoksista maatalouden tukialueilla ja tukikauden aikana on käytössä niukasti.

4.4.2 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalousalueilta tulevaan ravinnekuormitukseen?

Typpi- ja fosforitaseiden avulla on mahdollista arvioida maatalousalueilta tulevan vesistökuormituksen riskiä. Ravinnetaseet lasketaan annettujen ravinteiden (kg/ha) ja samalta alueelta sadon mukana poistuneen ravinne määrän (kg/ha) erotuksena. Mitä pienempi ravinnetaseen arvo on, sitä vähemmän peltoon jää sadonkorjuun jälkeen ravinteita, jotka altistuvat huuhtoutumiselle. Jos ravinnetase on negatiivinen, sadon mukana pellolta poistunut ravinne määrä on suurempi kuin kasvukauden aikana lannoituksessa annettu ravinne määrä.

Taulukossa 11 on esitetty ELY-keskuksittain keskimääräiset alueelliset typpi- ja fosforitaseet vuosina 2011–2015 ja vuosina 2016–2019. ELY-keskuksista

pohjoisen tuen alueella ovat kokonaisuudessaan: Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi. Etelä-Savossa ainoastaan Mäntyharjun kunta on AB-alueella ja Keski-Suomessa Jämsä lukuun ottamatta entisten Jämsänkosken ja Kuoreveden kuntien alueita, jotka kuuluvat osa-alueeseen C1. Myös Satakunnan, Pirkanmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla on kuntia, jotka kuuluvat C-tukialueelle, mutta valtaosa näiden ELY-keskusten kunnista kuuluu AB-alueelle.

Taulukko 11. Keskimääräiset alueelliset typpi- ja fosforitaseet vuosina 2011–2015 ja vuosina 2016–2019 (Lähde: Luke 2021c).

ELY-keskus	Typpitase, kg/ha		Fosforitase, kg/ha		Kuntia tukialueilla
	Keskimäärin vuosina 2011-2015	Keskimäärin vuosina 2016-2019	Keskimäärin vuosina 2011-2015	Keskimäärin vuosina 2016-2019	
Uusimaa	33,4	41,5	-2,6	-0,5	AB
Varsinais-Suomi	53,2	58,3	0,6	2,1	AB
Satakunta	55,4	52,0	2,1	2,3	AB ja C2
Häme	43,1	36,0	-0,2	-0,3	AB
Pirkanmaa	26,1	28,8	0,4	0,9	AB, C1 ja C2
Kaakkois-Suomi	41,3	31,6	0,1	-0,2	AB ja C1
Etelä-Savo	54,7	32,0	3,8	1,7	AB, C1 ja C2
Pohjois-Savo	59,4	55,8	4,6	3,6	C1, C2 ja C2P
Pohjois-Karjala	38,1	17,8	2,6	0,9	C1, C2 ja C2P
Keski-Suomi	34,8	32,0	1,9	1,8	AB, C1 ja C2
Etelä-Pohjanmaa	53,3	58,7	5,1	5,8	C1 ja C2
Pohjanmaa	74,8	70,9	9,5	8,7	C1 ja C2
Pohjois-Pohjanmaa	49,9	40,3	3,5	3,1	C2, C2P ja C3
Kainuu	49,2	50,7	4,3	4,5	C2P ja C3
Lappi	55,8	42,8	5,2	4,0	C3 ja C4
KOKO MAA	48,4	50,4	3,9	4,8	

ELY-keskuksittain tarkasteltuna typpi- ja fosforitaseet ovat olleet keskimäärin suurimpia Pohjanmaalla sekä vuosina 2011–2015 että vuosina 2016–2019. Vuosina 2016–2019 toiseksi suurimmat keskimääräiset typpi- ja fosforitaseet olivat Etelä-Pohjanmaalla, jossa molemmat taseet olivat kehittyneet ympäristön kannalta huonompaan suuntaan edelliseen periodiin verrattuna. C-tukialueella olevista ELY-keskuksista ravinnekuormitusriski on lisääntynyt myös Kainuussa.

Vuosina 2016–2019 keskimäärin pienin typpitase oli Pohjois-Karjalassa ja keskimäärin pienin fosforitase Uudellamaalla. Uudellamaalla, Hämeessä ja Kaakkois-Suomessa fosforitaseet olivat keskimäärin negatiivisia vuosina 2016–2019. C-tukialueella kokonaisuudessaan olevista ELY-keskuksista keskimäärin pienin fosforitase oli vuosina 2016–2019 Pohjois-Karjalassa. Ympäristön kannalta myönteisintä taseiden kehitys on ollut Etelä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa. Näiden ELY-keskusten alueella olevilla pelloilla keskimääräiset typpi- ja fosforitaseet ovat pienentyneet kaikkein eniten edelliseen tarkasteluajanjaksoon verrattuna.

Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Savon muita alueita suuremmat typpi- ja fosforitaseet ovat seurausta kotieläintuotannon keskittymisestä näille alueille. Näiden ELY-keskusten alueilla on paljon nautakarjatiloja. Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla on lisäksi runsaasti sikatiloja, ja Etelä-Pohjanmaalla myös broileritiloja. Pohjoinen tuki vaikuttaa etenkin lypsykarja- ja lihanautatilojen sijoittumiseen C-tukialueelle. Lisäksi pohjoisella tuella on vaikutusta lammastilojen sijoittumiseen. Lammastiloja on etenkin Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskusten alueilla, mutta niiden vaikutus alueellisiin typpi- ja fosforitaseisiin lienee kokonaisuudessaan vähäinen.

Noin viidesosa Suomen lantafosforista muodostuu alueilla, joilla sen määrä on suurempi kuin kasvien tarve. Kotieläinten lannan sisältämä fosforimäärä ylittää selkeimmin kasvinviljelyn lannoitustarpeet Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Satakunnassa (Marttinen ym. 2017). Fosforin yllannoitus aiheuttaa maaperän viljavuusfosforin nousua, mikä on yksi keskeisistä ravinnehuuhtoutumisen osatekijöistä.

Ilman pohjoista tukea tuotannon painopiste olisi todennäköisesti siirtynyt vielä rajummin eteläiseen ja läntiseen Suomeen, ja lisännyt siellä maatalouden ravinnekuormituksen määrää. Alueellisesti hajautettu tuotanto, jota pohjoinen tuki osaltaan turvaa, mahdollistaa kotieläintuotannon laaja-alaisemman sijoittumisen, mikä on oleellista ravinnekuormituksen hallinnan kannalta. Kotieläinten määrän ja niiden tuottaman lannan tulisi kuitenkin pysyä kasvintuotannon ravinnetarpeen mukaisissa rajoissa.

4.4.3 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalousalueiden monimuotoisuuteen?

Luontoarvoiltaan arvokkaiden maatalousalueiden sijoittumista ja kehitystä on selvitetty HNV-indikaattorin (*High Nature Value*) avulla. Indikaattori kuvaa maatalousmaiden monimuotoisuutta tukevien elinympäristöjen runsautta. Mittari ei sinällään tunnista lajistoltaan arvokkaita maatalousalueita, vaan kertoo tuotantorakenteen ja maankäytön kautta syntyvästä potentiaalista ylläpitää keskimääräistä monimuotoisempaa maatalousluontoa.

Suomen olosuhteisiin sovellettuna yksittäisten maatilojen arvottamisessa käytetään viittä ominaisuustietoa, jotka ovat laskettavissa tukirekisterien tietoaineistoista. HNV-indikaattorin osamuuttujia ovat luonnonlaidun- ja niittyperuslohkojen osuus käytössä olevasta maatalousmaasta, ympäristösopimukseen kuuluvien alueiden osuus, peltolohkojen reunatiheys, ekstensiivisen viljelyalan osuus sekä se, onko kyseessä nauta-, lammas-, hevos- tai vuohitila (Heliölä 2015).

Taulukko 12. HNV-maatalousmaan keskimääräiset osuudet maatalousmaasta vuosina 2011–2015 ja vuosina 2016–2020 (Lähde: Luke 2021b).

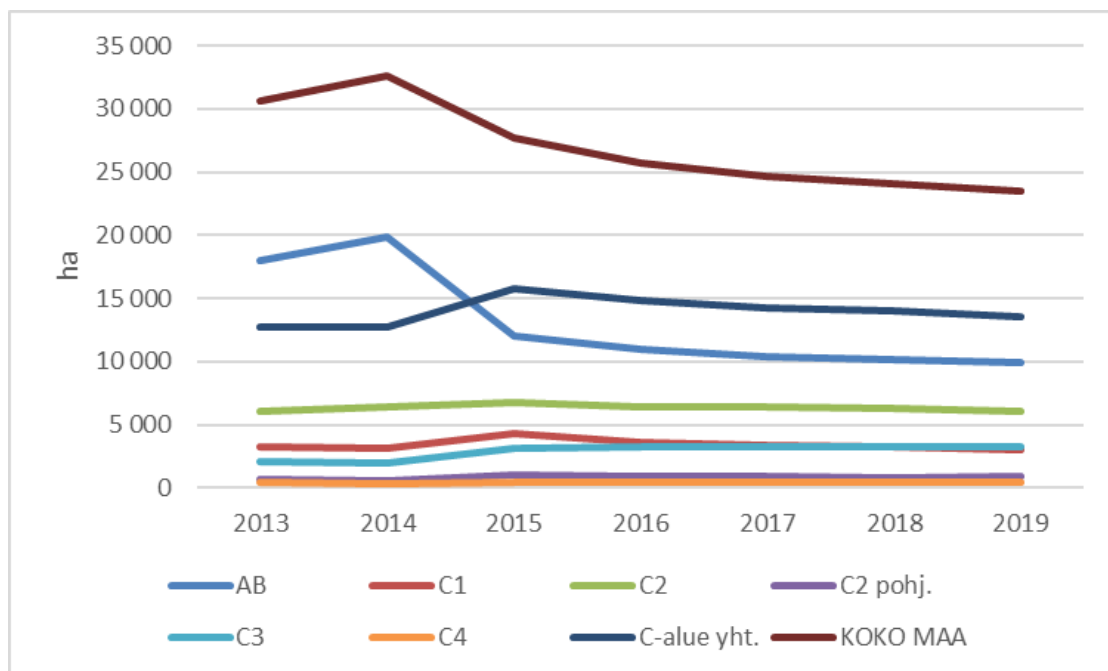
ELY-keskus	Keskimäärin vuosina 2011-2015	Keskimäärin vuosina 2016-2020	Kuntia tukialueilla
Uusimaa	5,0 %	5,4 %	AB
Varsinais-Suomi	5,2 %	5,5 %	AB
Satakunta	4,9 %	4,8 %	AB ja C2
Häme	4,9 %	4,8 %	AB
Pirkanmaa	8,6 %	9,0 %	AB, C1 ja C2
Kaakkois-Suomi	4,5 %	4,5 %	AB ja C1
Etelä-Savo	18,0 %	17,1 %	AB, C1 ja C2
Pohjois-Savo	14,1 %	12,2 %	C1, C2 ja C2P
Pohjois-Karjala	15,7 %	14,6 %	C1, C2 ja C2P
Keski-Suomi	11,6 %	12,2 %	AB, C1 ja C2
Etelä-Pohjanmaa	3,0 %	2,5 %	C1 ja C2
Pohjanmaa	5,9 %	5,5 %	C1 ja C2

Pohjois-Pohjanmaa	10,6 %	10,2 %	C2, C2P ja C3
Kainuu	29,0 %	33,2 %	C2P ja C3
Lappi	44,1 %	44,0 %	C3 ja C4
Ahvenanmaa	74,1 %	68,9 %	AB
Manner-Suomi	8,5 %	8,3 %	
KOKO MAA	9,2 %	8,8 %	

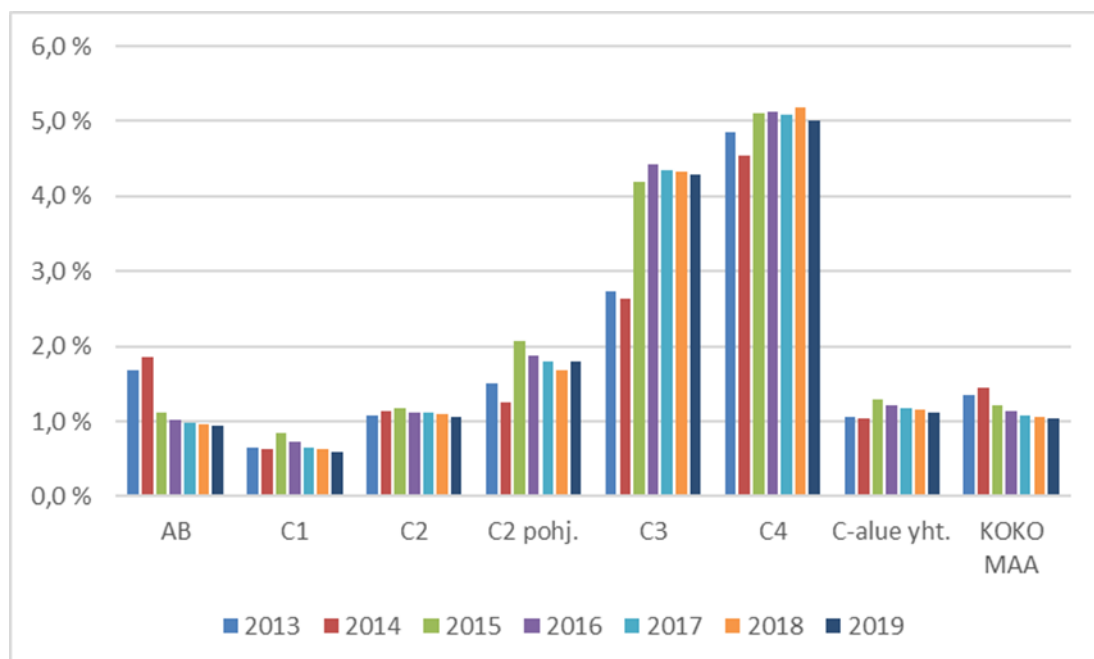
Luontoarvoiltaan arvokkaita HNV-alueita on Suomessa noin 8–9 % kaikesta maatalousmaasta (taulukko 12). Suhteellisesti eniten niitä on Ahvenanmaalla, Lapissa ja Kainuussa, ja vastaavasti vähiten Etelä-Pohjanmaalla ja Kaakkois-Suomessa. Hehtaareilla mitattuna luontoarvoiltaan arvokkaita maatalousalueita on eniten Pohjois-Pohjanmaalla, Lapissa ja Pohjois-Savossa ja vähiten Etelä-Pohjanmaalla ja Kaakkois-Suomessa.

C-tukialueella HNV-alueiden osuus on ollut loivassa laskussa kaikkialla muualla paitsi Kainuussa ja Keski-Suomessa. Lasku on ollut voimakkainta Pohjois-Savossa. Luontoarvojen vähenemisen on todettu olevan selkeimmin yhteydessä kotieläintilojen vähenemiseen.

Pysyvät nurmet ovat maatalousmaata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen ja joka ei ole kuulunut tilan viljelykiertoon vähintään viiteen vuoteen. Pysyvän nurmen säilyttämisen tavoitteena on erityisesti hiilen talteenoton varmistaminen. Kuvioissa 23 ja 24 on esitetty pysyvän nurmialan kehitys sekä pysyvien nurmien osuus käytössä olevasta maatalousmaasta tukialueittain vuosina 2013–2019. Tukiehdot muuttuivat vuosien 2014 ja 2015 välissä viherryttämistuen käyttöönoton myötä, mikä selittää rekisteröidyn pysyvän nurmialan muutosta AB-alueella. Arvioinnin kohdejaksolla vähintään viiden vuoden ikäisten nurmien (ml. luonnonniitty ja -laidun, hakamaa, suojavyöhykenurmi ja suojakaista) pinta-ala myös C-tukialueella on ollut loivassa laskussa. Käytössä olevaan maatalousmaahan suhteutettuna pysyviä nurmia on eniten C4- ja C3-alueilla.

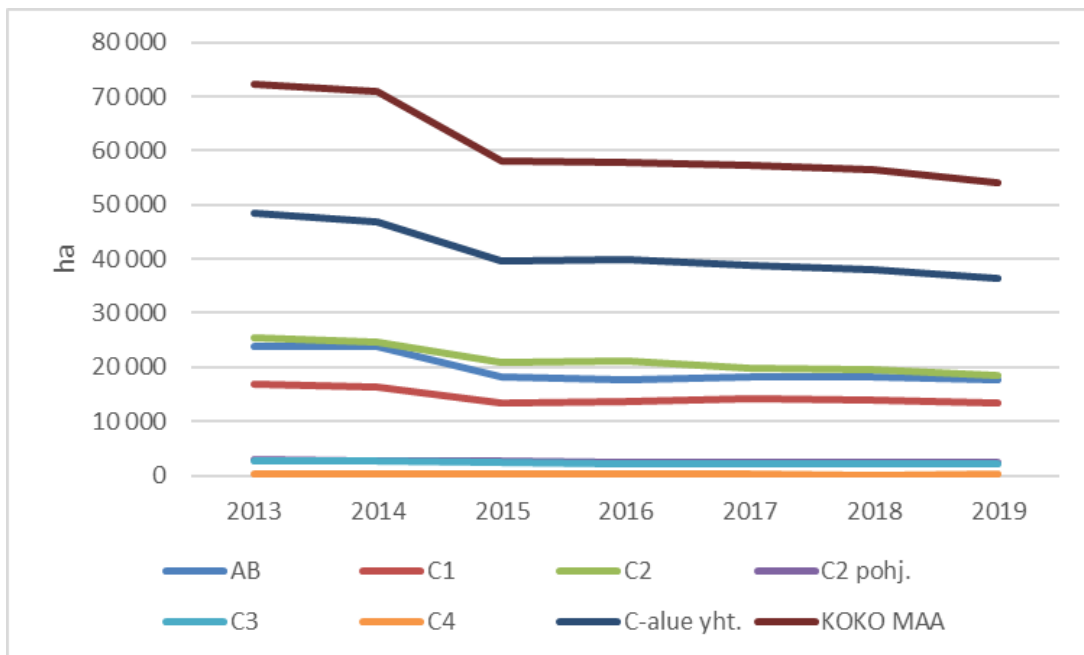


Kuvio 23. Pysyvien nurmien pinta-ala tukialueittain vuosina 2013–2019 (Lähde: Luke 2021a).

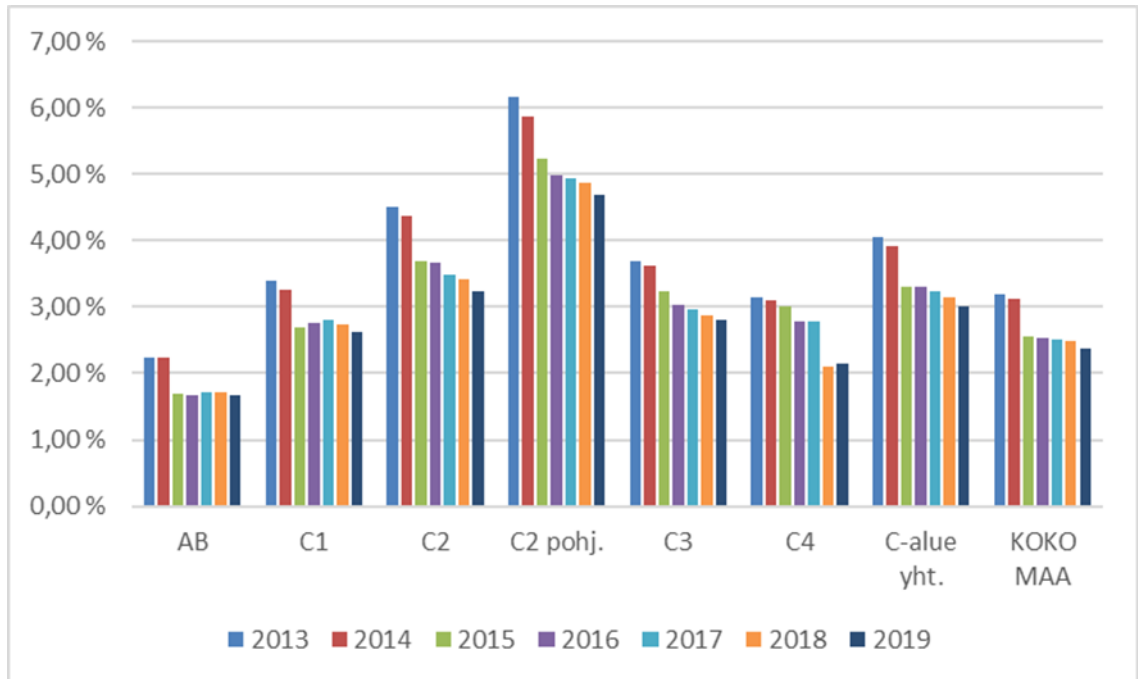


Kuvio 24. Pysyvien nurmien osuus käytössä olevasta maatalousmaasta tukialueittain vuosina 2013–2019 (Lähde: Luke 2021a).

Laidunala on vähentynyt sekä absoluuttisesti että suhteellisesti kaikkialla Suomessa (kuviot 25 ja 26). Pysyvien nurmien tukiehtojen muutos 2014–2015 on todennäköisesti heijastunut myös laidunalan määrään. Karjan laiduntamisen jatkuminen olisi tärkeää monimuotoisuuden ylläpitämiseksi.



Kuvio 25. Laidunala tukialueittain vuosina 2013–2019 (Lähde: Luke 2021a).



Kuvio 26. Laidunalan osuus käytössä olevasta maatalousmaasta tukialueittain vuosina 2013–2019 (Lähde: Luke 2021a).

Pohjoisella tuella voidaan nähdä olleen myönteisiä vaikutuksia maatalousalueiden luonnonlajien näkökulmasta erityisesti siksi, että tukien avulla on ylläpidetty kotieläintuotantoa Keski- ja Pohjois-Suomessa. Karjatilojen jatkuvasti vähentyessä tällä on ollut merkitystä monimuotoisuudelle tärkeän maisemarakenteen säilymisen kannalta. Tuotannon jatkuminen on myös yhteydessä perinnemaisemien ylläpidon järjestämiseen ja uhanalaisten lajien suojeluun, joskin perinnemaisemien hoitoa toteutetaan ympäristökorvaukseen kuuluvilla maatalouden ympäristösopimuksilla. Karjatalouden ja laidunnuksen jatkuminen on jatkossakin luonnonlajiston kannalta äärimmäisen tärkeää.

Kotieläintalouden tukeminen C-alueilla on kuitenkin saattanut osaltaan lisätä tuotannon ja viljelykiertojen yksipuolistumista eteläisen Suomen alueella. Esimerkiksi laidunalan osuus on AB-tukialueella reilun yhden prosentin verran peltoalasta, kun vastaava osuus C-alueella on noin kolme prosenttia (kuvio 26).

4.4.4 Miten pohjoinen tuki on vaikuttanut maatalouden ilmastopäästöihin?

Maataloudesta peräisin olevia kasvihuonekaasupäästöjä raportoidaan YK:n ilmastopöytäkirjan mukaisesti kolmella sektorilla: maataloussektorilla, maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous –sektorilla (LU-LUCF-sektori) sekä energiasektorilla. Maataloussektorilta raportoidut päästöt vuonna 2018 olivat noin 6,6 miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia (milj. t CO₂-ekv.). LULUCF-sektorin päästöt viljelysmaailta ja ruohikkoalueilta olivat noin 8,8 milj. t CO₂-ekv. ja maataloudesta aiheutuvat päästöt energiasektorilla (koneet, lämmitys, viljankuivaus) noin 1 milj. t CO₂-ekv. (Tilastokeskus 2020).

Maatalouden ilmastovaikutukset liittyvät Suomessa erityisesti maaperästä tuleviin päästöihin. Turvepeltojen osuus kaikista Suomen pelloista on noin 10 %, mutta ne tuottavat 50–60 % LULUCF-sektorin viljelysmaailta ja ruohikkoalueilta tulevista kasvihuonekaasupäästöistä (Tilastokeskus 2020). Päästöjä tulee myös lannoitetyypin käytöstä, tuotantoeläinten ruuansulatuksesta ja karjanlannan käsittelystä sekä maatalouden energiankäytöstä. Kokonaisuutena maatalouden osuus on noin 20 % Suomen kokonaispäästöistä.

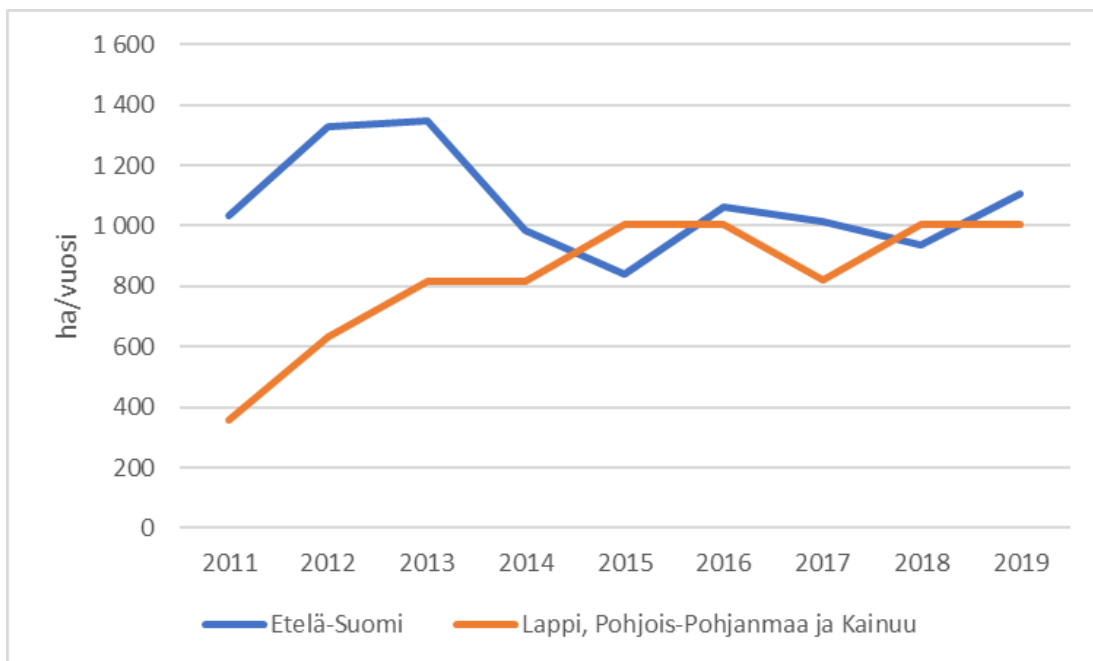
Taulukko 13. Orgaanisten maiden osuus ELY-keskuksittain (Lähde: Kekkonen ym. 2019).

ELY-keskus	Viljelyala (ha)	Turvepeltojen ala (ha)	Turvepeltojen osuus viljelyalasta	Kuntia tukialueilla
Uusimaa	191 506	3 909	2 %	AB
Varsinais-Suomi	303 289	5 127	2 %	AB
Satakunta	147 700	12 184	8 %	AB ja C2
Häme	195 667	9 660	5 %	AB
Pirkanmaa	175 926	10 744	6 %	AB, C1 ja C2
Kaakkois-Suomi	146 429	10 275	7 %	AB ja C1
Etelä-Savo	88 721	6 292	7 %	AB, C1 ja C2
Pohjois-Savo	163 061	16 249	10 %	C1, C2 ja C2P
Pohjois-Karjala	97 653	11 593	12 %	C1, C2 ja C2P
Keski-Suomi	107 398	8 862	8 %	AB, C1 ja C2
Etelä-Pohjanmaa	256 498	42 642	17 %	C1 ja C2

Pohjanmaa	203 802	26 723	13 %	C1 ja C2
Pohjois-Pohjanmaa	245 911	64 025	26 %	C2, C2P ja C3
Kainuu	40 354	10 403	26 %	C2P ja C3
Lappi	56 147	17 547	31 %	C3 ja C4

Viljeltyjä turvemaita on suhteellisesti eniten Lapin ja Kainuun ELY-keskusten alueilla ja absoluuttisesti eniten Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla (taulukko 13). Kasvihuonekaasupäästöjä turvepelloilta voidaan vähentää viljelemällä niillä monivuotisia viljelykasveja – lähinnä nurmea – tai nostamalla pohjaveden pintaa, jolloin turpeen hajoaminen hidastuu. Turvemaiden raivaamista pelloksi tulisi välttää.

Kuviossa 27 on esitetty vuosittain pelloksi raivatut metsäalat turvemailla Etelä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa. Pohjois-Suomen alueeseen kuuluvat Lappi, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu. Vuosina 2016–2019 Pohjois-Suomessa raivattiin metsää pelloiksi turvemailla vuosittain keskimäärin hieman alle 1 000 ha.



Kuvio 27. Uusien turvemaista raivattujen peltojen pinta-alat Etelä- ja Pohjois-Suomessa vuosina 2011–2019 (Lähde: Luke/Kasvihuonekaasuinventaarit 2021).

Etenkin peltoalaperusteinen tukipolitiikka on kannustanut lisäpellon hankintaan ja pellonraivaukseen (Kässi ym. 2015). Myös pohjoisella tuella voi olla osallista vaikutusta pellonraivaukseen (sekä turve- että kivennäismailla) sen kannustaessa tuotannon jatkamiseen ja kehittämiseen.

Pellonraivausta on hillinnyt erityisesti se, että vuoden 2004 jälkeen raivatut pelot eivät pääsääntöisesti ole korvauskelpoisia. Peruslohkon korvauskelpoisuus on tuen maksun perusteena myös kansallisissa hehtaarituisissa.

4.5 Markkinoille saattaminen

Artiklan 142 puitteissa eräille alueille maksetaan kuljetustukea, jonka tavoitteena on varmistaa tuotteiden markkinoille pääsy. Kuljetustuki yhdessä pohjoisen tuotantotuen kanssa luo edellytykset kotieläintuotannon harjoittamiseen myös alueilla, jotka sijaitsevan kaukana jalostavan teollisuuden tuotantolaitoksista.

Kuljetustukea maksetaan lihan ja maidon kuljetusavustuksen muodossa. Tuettavat kunnat sijaitsevat C2P-, C3- ja C4-alueilla. Tuen suuruus vaihtelee kuntien välillä. Lihan kuljetusavustuksen suuruus vaihtelee välillä 43,35–173,62 €/tonni ja maidon 1,74–36,46 €/1000 litraa. Avustus vaihtelee kunnittain jalostuslaitokseen muodostuvan kuljetusetäisyyden perusteella. Tukeen oikeutetut kunnat on esitetty taulukossa 14.

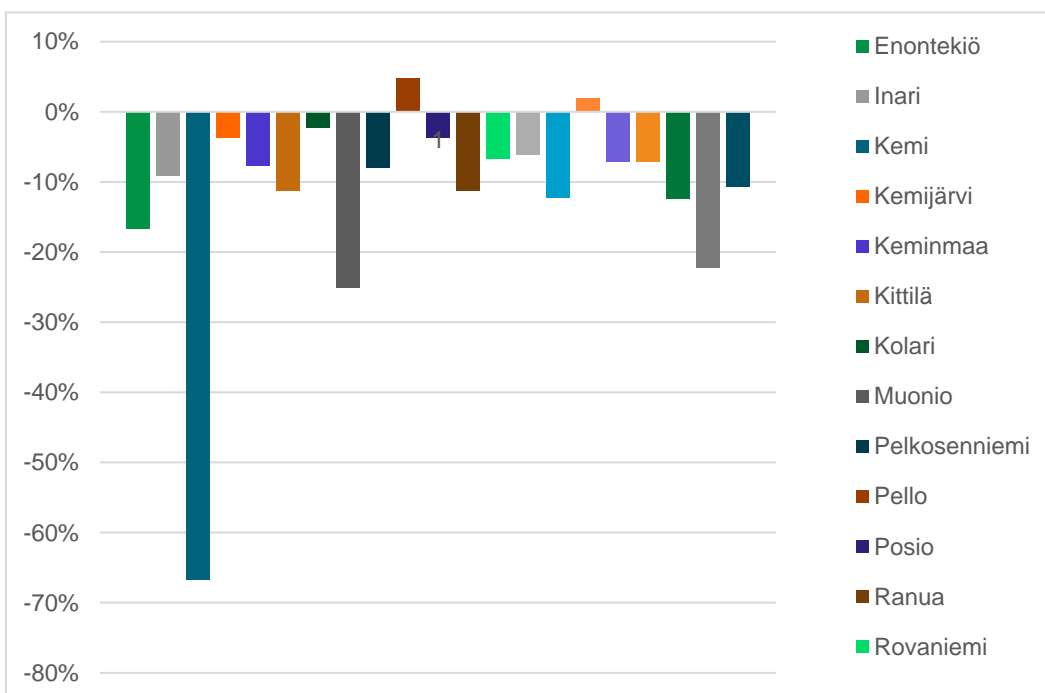
Taulukko 14. Kuljetustukeen oikeutetut kunnat (Lähde: Finlex 2020).

<i>Lihan kuljetusavustus</i>		<i>Maidon kuljetusavustus</i>	
Enontekiö	Inari	Enontekiö	Hyrnsalmi
Kemi	Kemijärvi	Inari	Kajaani
Keminmaa	Kittilä	Kemijärvi	Keminmaa
Kolari	Muonio	Kittilä	Kolari
Pelkosenniemi	Pello	Kuhmo	Kuusamo
Posio	Ranua	Muonio	Paltamo
Rovaniemi	Salla	Pelkosenniemi	Pello
Savukoski	Simo	Posio	Pudasjärvi
Sodankylä	Tervola	Puolanka	Ranua
Tornio	Utsjoki	Ristijärvi	Rovaniemi
Ylitornio		Salla	Savukoski
		Simo	Sodankylä
		Sotkamo	Suomussalmi
		Taivalkoski	Tervola
		Tornio	Utsjoki
		Vaala	Ylitornio

Lihan kuljetusavustusta saavat kunnat sijaitsevat C3- ja C4-alueilla. Lihan kuljetusavustukseen oikeutettujen kuntien alueella maatalojen määrä on laskenut hieman muuta maata nopeammin, keskimäärin 12 % vuosien 2015 ja 2019 välillä. Kuntakohtaiset erot ovat suuria, mutta suurimmat muutosprosentit selittyvät maatalojen vähäisellä määrällä (kuvio 28).

Maidon kuljetusavustusta saavat kunnat sijaitsevat C2P-, C3- ja C4-alueilla. C2P-alueen kuljetusavustuksiin oikeutetulla alueella tilamäärä on vähentynyt 2 %, eli merkittävästi vähemmän kuin muulla kuljetusavustusten piiriin kuuluvalla alueella tai muualla Suomessa (-8 %). C3-alueen kuljetusavustusta saavalla alueella tilamäärä väheni 11 % ja C4-alueella 12 %.

Kuljetusavustuksiin oikeutetun alueen rakennekehitys ei eroa oleellisesti koko maan keskiarvosta. Alueeseen kuuluvista kunnista vain neljässä maatalojen lukumäärä lisääntyi arviointiperiodin aikana. Nämä kunnat ovat C2P-alueeseen kuuluvat Ristijärvi ja Vaala, sekä C3-alueen Pello ja Simo.



Kuvio 28. Maatalojen lukumäärän kehitys 2015–2019 lihan kuljetusavustukseen oikeutettujen kuntien alueella. (Lähde: Luke Tilastotietokanta).

Kuljetustuen lisäksi markkinoille pääsyä pyritään edesauttamaan puutarhatuotteiden sekä metsämarjojen- ja sienten varastointituella. Puutarhatuotteiden varastointitukea maksetaan viljeltyjen puutarhatuotteiden varastoitujen kuutioiden

mukaan. Metsämarjojen- ja sienien varastointitukea maksetaan pohjoisen tuen alueella poimittujen ja varastoitujen metsämarjojen- ja sienten pitkäaikaisen varastoinnin kustannuksista. Vuonna 2019 puutarhatuotteiden varastointia tuettiin yhteensä noin 920 000 eurolla ja metsämarjojen- ja sienien varastointia noin 300 000 eurolla (MMM 2019).

Kuljetusavustuksiin oikeutetun alueen rakennekehitys ei eroa oleellisesti koko maan keskiarvosta. Lihan kuljetusavustukseen oikeutettujen kuntien alueella maatilojen määrä on laskenut hieman muuta maata nopeammin. Maidon kuljetusavustukseen oikeutetuilla alueilla rakennekehityksessä on vaihtelua tukialueittain; osin rakennekehitys on ollut hitaampaa (C2P-alue) ja osin nopeampaa (C3- ja C4-alueet) kuin Suomessa keskimäärin.

Kaiken kaikkiaan pohjoisimmilla tukialueilla (C3- ja C4-alueet) rakennekehitys on ollut keskimääräistä nopeampaa, mutta erot rakennekehityksessä alueiden välillä eivät ole merkittävän suuria. Ilman kuljetusavustusta rakennekehitys olisi ollut kyseisten alueiden syrjäisyyden ja epäedullisuuden takia voimakkaampaa. Kuljetuskustannukset ovat hillinneet rakennekehitystä, vaikka eivät ole pystyneet sen eroja alueiden väliltä kokonaan tasoittamaan. Kunnittain tarkasteltuna erot rakennekehityksessä kuljetusavustuksiin oikeutetuilla alueilla saattavat olla suuria. Tämä selittyy maatilojen vähäisellä lukumäärällä, jolloin suhteelliset muutokset näyttäytyvät helposti merkittävinä.

5 Johtopäätökset

Maataloustuotannon edellytykset, maatalouden nykyrakenne ja rakenteen kehittymismahdollisuudet vaihtelevat maan eri osissa. Suomen maatalouden tukijärjestelmä on rakennettu tasoittamaan eri alueiden ja tuotantosuuntien välistä eroja ja siten vakauttamaan maatalouden rakenteen kehitystä koko maassa ja kaikissa tuotantosuunnissa. Pohjoisen tuen tarkoitus on ylläpitää tuotantoa, kehittää tuotantorakennetta, varmistaa tuotteiden markkinoille pääsy, edistää ympäristön suojelua sekä edistää maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämistä.

Maatalouden rakennekehitys on jatkunut Suomessa voimakkaana arviointiperiodilla. Maatiloista 8 % on lopettanut toimintansa kyseisellä ajanjaksolla. Vuonna 2019 maatiloja oli hieman alle 47 000. Suomen maatiloista 58 % sijoittuu pohjoisen tuen alueelle. Rakennekehityksessä ei ole isoja alueellisia eroja. Voidaan kuitenkin todeta, että C1- ja C2P-alueilla kehitys on ollut hieman hitaampaa sekä C3- ja C4-alueilla hienoisesti nopeampaa kuin muualla Suomessa. Ilman pohjoista tukea syrjäisimmillä ja maatalouden kannalta epäedullisimmilla alueilla tilojen määrä olisi rakennekehityksen mukaisesti vähentynyt nopeammin kuin muilla alueilla. Pohjoisen tuen voidaan katsoa vakauttaneen maatalouden rakenteen kehitystä, joka on pohjoisen tuen alueella edennyt tasaisesti ja odotustenmukaisesti verratessa rakennekehitykseen Suomessa keskimäärin.

Eläintuotantotiloilla rakennekehitys on ollut keskimääräistä hitaampaa ja kasvintuotantotiloilla keskimääräistä nopeampaa pohjoisen tuen alueella. Tuotantosuunnittainen alueellinen eriytyminen on osa maatalouden rakennekehitystä.

Paitsi alueittain tuotanto on keskittynyt myös tilojen välillä siten, että suurimpien tilojen osuus tuotannosta on kasvanut. Tuotanto näyttää selvästi keskittyvän niille alueille, joilla asianomaista tuotantoa on jo ennestään runsaasti. Maidontuotanto ja siihen yhteydessä oleva naudanlihantuotanto ovat arviointiperiodilla keskittyneet hieman voimakkaammin pohjoisen tuen alueelle. Pohjoisesta tuesta 80 % kohdistui maitotiloille ja muille nautakarjatilaille. Sianlihan tuotannossa rakennekehitys on ollut voimakasta, mutta se on ollut hieman hitaampaa pohjoisen tuen alueella kuin AB-tukialueella. Broilerintuotanto taas on keskittynyt entistä voimakkaammin AB-tukialueelle. Kasvihuonetuotannon alueellinen rakenne ei ole arviointiperiodilla muuttunut merkittävästi.

Maatalouden rakenteen ja tuotannon kannalta pohjoinen tuki on ollut säilyttävä ja rakennekehitystä hillitsevä. Tilastotarkastelun perusteella alueelle tyypillinen tuotanto on säilynyt, vaikka alueittaisia eroja jonkin verran onkin. Tuotannon

säilyminen näyttää haastavimmalta pohjoisimmilla tukialueilla (C3- ja C4-alueilla), joilla tila- ja tuotantomäärät ovat laskeneet tarkasteluperiodilla eniten niin kotieläintuotannossa kuin kasvituotannossakin.

Pohjoisen tuen tavoitteiden näkökulmasta maaseutualueiden elinvoimaisuus kytkeytyy maaseutuelinkeinojen kehittämiseen. Maaseutuelinkeinojen kehittäminen sisältää maa- ja metsätalouden kilpailukyvyn kehittämisen, maaseudun muiden elinkeinojen kehittämisen sekä alueiden infrastruktuurista huolehtimisen.

Pohjoisen tuen suoraa vaikutusta maaseudun elinvoimaisuuteen ei arvioinnin puitteissa ole mahdollista tunnistaa, sillä maaseudun elinvoimaisuuteen vaikuttavat maataloustukien ohella lukuisat muut tukimuodot, politiikkatoimet ja yhteiskunnalliset tekijät. Pohjoinen tuki voi edistää tai tasoittaa näiden muutosten vaikutuksia. Sekä työllisyys että yritysten lukumäärä ovat kehittyneet suotuisasti arviointiperiodilla pohjoisen tuen alueella kuten muuallakin Suomessa heijastaen positiivista yleistä talustilannetta. Voidaan kuitenkin todeta, että tarkastelun perusteella A-tukialue erottuu muita tukialueita myönteisemmällä tilanteellaan. A-tukialueella maaseudun yleinen sosioekonominen kehitys ja tilanne on myönteisin, kun taas C-alueella ja etenkin harvaan asutun maaseudun hallitsemilla C2P-, C3- ja C4-alueilla haasteet ovat suurimmat.

Maatalouden suhteellinen rooli alueen työllistäjänä on A-tukialueella pienin, kun se C-alueella on selkeästi A- ja B-alueita suurempi. Maatalouden kansallisen tuen taloudellinen rooli on merkittävin siellä, missä maatalouden suhteellinen rooli on korkein, eli C-alueella. Kuitenkin myös C-alueella maatalouden merkitys työllistäjänä on koko maan kehityksen tavoin laskenut.

Pohjoisten alueiden vahvuutena on nautakarjatalous, johon liittyy nurmen tuotanto. Nurmen tuotannolla on useita myönteisiä ympäristövaikutuksia. Lisäksi maataloustuotannon tasainen alueellinen jakautuminen – jota pohjoinen tuki osaltaan edesauttaa – vähentää tuotannon keskittymisestä johtuvia ympäristöhaittoja. Lähiruoan saatavuus ja kiertotalouteen liittyvien materiaalivirtojen hyödyntäminen edellyttävät niin ikään alueellisesti kattavan tuotantorakenteen säilyttämistä.

Viime vuosikymmenten aikana ruoantuotannon kehitystä on ohjannut paine tuotannon tehokkuuden ja kilpailukyvyn lisäämiseen. Maatilat pyrkivät selviytymään tilanteessa kasvattamalla tuotantoyksikköjen kokoa. Nykyisten kehitysuuntien jatkuminen merkitsee intensiivisillä pohjoisen tuen alueilla – lähinnä Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla – maaseutuympäristön monimuotoisuuden vähenemistä samoin kuin lannankäsittelystä aiheutuvien ongelmien alu-

eellista kärjistymistä ja vesistöjen ravinnekuormitusriskin lisääntymistä. On kuitenkin vaikea eritellä, mikä on ollut pohjoisen tuen vaikutus näissä kehityskuluissa. Intensiivisillä karjatalousalueilla on myös paineita raivata uutta peltoa lannanlevitysalaksi. Peltujen raivausta tulisikin jatkossa seurata tarkasti ja ohjata välttämään erityisesti turvemaiden raivausta tarvittaessa uusilla taloudellisilla ohjauseinoilla.

Artiklan 142 puitteissa eräille alueille maksetaan kuljetustukea, jonka tavoitteena on varmistaa tuotteiden markkinoille pääsy. Kuljetustuki yhdessä pohjoisen tuotantotuen kanssa luo edellytykset kotieläintuotannon harjoittamiseen myös alueilla, jotka sijaitsevat kaukana jalostavan teollisuuden tuotantolaitoksista. Kuljetusavustuksiin oikeutetun alueen rakennekehitys ei arviointiperiodilla eroa oleellisesti koko maan keskiarvosta. Lihan kuljetusavustukseen oikeutettujen kuntien alueella maatalojen määrä on laskenut hieman muuta maata nopeammin. Maidon kuljetusavustukseen oikeutetuilla alueilla rakennekehityksessä on vaihtelua tukialueittain; osin rakennekehitys on ollut hitaampaa (C2P-alue) ja osin nopeampaa (C3- ja C4-alueet) kuin Suomessa keskimäärin.

Kaiken kaikkiaan tilastotarkastelun perusteella tukijärjestelmä toimii tavoitteiden mukaisesti. Pohjoiseen tukeen oikeutetun alueen maatalouden kehitys ei merkittävästi eroa eteläisen tukialueen kehityksestä eikä koko maan keskimääräisestä kehityksestä. Pohjoisimmat C3- ja C4-tukialueet ovat hieman jääneet tavoitteissa jälkeen, joten kyseisten alueiden aktiivinen seuranta on suositeltavaa.

Lähdeluettelo

- Eurostat. (2016). Agriculture, forestry and fishery statistics. 2016 edition. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7777899/KS-FK-16-001-EN-N.pdf/cae3c56f-53e2-404a-9e9e-fb5f57ab49e3?t=1484314012000>
- Eurostat. (2020). Agriculture, forestry and fishery statistics. 2020 edition. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005821>
- Finlex (2020). Valtioneuvoston asetus vuodelta 2020 maksettavasta lihan ja vuodelta 2019 maksettavasta maidon kuljetusavustuksesta sekä vuodelta 2020 maksettavasta eräiden kotieläintalouden palvelujen tuesta. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200735>
- Heliölä, J. (2015). HNV-maatalousmaan määrän alueelliset kehitystrendit 2006–2013 sekä seurantaindikaattorin päivittäminen ohjelmakaudelle 2014–2020. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. Projektin loppuraportti, 28.4.2015. Saatavilla: <https://www.syke.fi/download/noname/%7BC738474C-86F5-4C12-A3BE-2104AF2DB5F5%7D/108926>
- Helminen, V., Nurmio, K., Vesanen, S. (2020). Kaupunki-maaseutu-alueuudistus 2018. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 2020:21. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10138/315440>
- Kekkonen, H., Ojanen, H., Haakana, M., Latukka, A., Regina, K. (2019). Mapping of cultivated organic soils for targeting greenhouse gas mitigation. Carbon Management 10: 115–126. <https://doi.org/10.1080/17583004.2018.1557990>
- Kässi, P., Niskanen, O., Lehtonen, H. (2015). Pellonhankinnan vaihtoehdot, kustannukset ja peltomarkkinoiden toimivuus. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 30/2015. Helsinki: Luonnonvarakeskus. 35 s. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-034-4>
- Luke/Kasvihuonekaasuinventaario (2021). Maatalous- ja LULUCF-sektorin kasvihuonekaasuinventaario.
- Luke Taloustohtori. Taloustohtori-verkkopalvelu. Saatavilla: www.luke.fi/taloustohtori
- Maaseutupolitiikka.fi. Saatavilla: www.maaseutupolitiikka.fi
- Luke (2021c). Typpi- ja fosforitaseen (kg/ha) kehitys ELY-keskuksittain. Saatavilla: http://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/LUKE__08%20Indikaattorit__06%20Ymp%C3%A4rist%C3%B6__12%20Typpi-%20ja%20fosforitase/01_Typpi_fosforitase.px/?rxid=a290f7c2-69ab-4cf6-8366-fd5186c09513
- Marttinen, S., Venelampi, O., Iho, A., Koikkalainen, K., Lehtonen, E., Luostarinen, S., Rasa, K., Sarvi, M., Tampio, E., Turtola, E., Ylivainio, K., Grönroos, J., Kauppila, J., Koskiahho, J., Valve, H., Laine-Ylijoki, J., Lantto, R., Oasmaa, A., zu Castell-Rüdenhausen, M. (2017). Kohti ravinteiden kierrätyksen läpimurtoa. Nykytila ja suositukset

ohjauskeinojen kehittämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 45/2017. Helsinki: Luonnonvarakeskus. 46 s. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-437-3>

MMM (2015). Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2015.

MMM (2016). Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2016.

MMM (2017). Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2017.

MMM (2018). Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2018.

MMM (2019). Kertomus Suomen pohjoisten alueiden maataloutta koskevan pitkäaikaisen kansallisten tukien järjestelmän soveltamisesta vuonna 2019.

Ruokavirasto, Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmä (2021). Käytössä olevat maatalousmaat 2017-2020. RAP-1363.

Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattila-koski, M., Kuhmonen, H-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P., Åström, C. (2017). Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 7/2017. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-958-6>

SVT: Luonnonvarakeskus. Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne. Saatavilla: <https://stat.luke.fi/maatalous-ja-puutarhayritysten-rakenne>

Tilastokeskus (2020). Greenhouse gas emissions in Finland 1990 to 2018. National Inventory Report under the UNFCCC and the Kyoto Protocol. 9 April 2020. http://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/khkinv/fi_nir_un_2018_2020_04_09.pdf

Tilastokeskus. Maaseutuindikaattorit. Saatavilla: <https://www.stat.fi/tup/msind/index.html>

Toikkanen, H., Karikallio, H., Arovuori, K., Yrjölä, T. (2016). Kansallisen pohjoisen tuen arviointi 2011–2015. PTT työpapereita 176. Helsinki: Pellervon taloustutkimus PTT. 50 s. Saatavilla: <https://www.ptt.fi/media/liitteet/tp176.pdf>

Voutilainen, O., Muilu, T., Lehtonen, O., Niskanen, O., Strandén, M. (2019). Maaseudun kehityskuva. Teoksessa: Vihinen H., Voutilainen O., Muilu T. (toim.). Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmien aluetalous- ja työllisyysvaikutukset; vaikutusanalyysi kaudelta 2007-2013. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisu 2019:16. s. 24-74. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-366-005-2>

Ymparisto.fi. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Saatavilla: https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkimaaseutu_luokitus