Onko ympäristötuelle taloudellisesti tehokkaampia vaihtoehtoja?

Erikoistutkija Heikki Lehtonen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, taloustutkimus
puh. 09-56086315, 040-7347533, sähköposti heikki.lehtonen@mtt.fi

Ympäristötuen kokonaismäärä on ollut vuositasolla noin 280-320 milj. euroa, josta noin 260 milj. euroa maksettiin perus- ja lisätoimenpiteiden toteuttamisesta ja noin 60 milj. euroa erityistoimenpiteistä. EU:n maksuosuus ympäristötuesta on ollut keskimäärin 55 %. Ympäristötuella korvattiin viljelijöille ympäristönsuojelu- ja maisemanhoitotoimenpiteistä aiheutuneita, mallilaskelmien perusteella määritettyjä kustannuksia ja tulonmenetyksiä, sekä maksettiin enintään 20 % kannustinta ohjelmaan liittymiseksi. Tukea maksettiin em. tavalla laskettujen keskimääräisten kustannusten mukaan.

Suomessa maataloustuen merkitys maatalouden tuloista on epäsuotuisista luonnonoloista johtuen selvästi suurempi kuin muissa EU-maissa. Vuonna 2006 tukien kokonaismäärä oli yli 1,9 mrd. euroa, mikä on niukasti yli puolet maa- ja puutarhatalouden kokonaistuotosta. Ympäristötuen osuus oli noin 17 % kokonaistuesta. Ympäristötuen kasvikohtaiset lannoitusrajat, jotka ovat olleet keskeinen ehto perustuen saamiseksi, eivät olleet keskimäärin kasvituotantoa rajoittavia 1995-2006, koska tuotehintojen lasku ja lannoitteiden hintojen nousu alensivat voimakkaasti taloudellisesti optimaalista lannoitustasoa. Tämä tarkoittaa sitä, että ympäristötuen perustuki on ollut käytännössä enemmän maatalouden muuta tukea täydentävää tulotukea kuin ympäristötoimenpiteisiin velvoittavaa tai kannustavaa tukea. Todennäköisesti ympäristötuen lannoitusrajat kuitenkin alensivat korkeimpia lannoitustasoja parhaan tuottavuuden alueilla ja myös vesistökuormitusta etenkin ympäristöherkillä alueilla, varsinkin ennen hintasuhteiden heikkenemistä 2000-2002.

Maatalouden ympäristötuella oli suuri taloudellinen merkitys Suomen maataloudessa 1995-2006 varsinkin viljaa, puutarhakasveja ja naudanlihaa tuottavilla tiloilla. Ilman ympäristötukea maatalouden harjoittaminen olisi näissä tuotantosuunnissa ollut taloudellisesti mielekästä vain osalla tiloista. Kotieläintiloilla ympäristötuen osuus kokonaistuotosta oli pieni (2,5 - 5,9 %), mutta viljatiloilla likimain 10 %. Ympäristötuen osuus maataloustulosta oli viljatiloilla 35-52 %, sikatiloilla 10-17 %, maitotiloilla 12-22 % ja muilla nautakarjatiloilla 14-35 %. Ilman ympäristötukea tai muuta vastaavansuuruista tuotantopinta-alalle maksettua tukea viljantuotanto ja AB-tukialueiden naudanlihantuotanto olisi jäänyt selvästi toteutunutta pienemmäksi 1995 - 2005. Ilman ympäristötukea kotieläintuotanto olisi ollut koko maassa intensiivisempää koska ympäristötuki on kannustanut lisäämään lannanlevitysalaa ja pitämään pellot viljelyksessä. MTT:n mallianalyysin mukaan viljellyn alan typpitase olisi ollut 16 % ja fosforitase 25 % korkeampi ilman ympäristötukea. Maataloustulo olisi jäänyt puolestaan 1995-2006 noin 30 % pienemmäksi. Toisaalta viljelemätön pelto tai kesantoala olisi ollut selvästi toteutunutta suurempi.

Ympäristötuki on yhdessä aiemmin tuotantosidonnaisen CAP-tuen kanssa lisännyt viljan viljelyalaa Suomessa. Kasvitilan näkökulmasta ympäristötuki on ollut keskeinen viljantuotannon kannattavuutta ylläpitävä tuki. Tuotannosta luopuneet kotieläintilat ovat osittain siksi jatkaneet viljan viljelyä esimerkiksi viherkesannoinnin sijaan jolle ympäristötukea ei ole maksettu. Vilja-ala kasvoi Suomessa 20 % vuosina 1995-2002 ja suhteellisesti eniten nautakarjavaltaisilla alueilla (Lehtonen & Pyykkönen 2005). Ympäristötuki ei ole pystynyt hidastamaan vilja-alan kasvua eikä kotieläintuotannon alueellista keskittymistä jota ajavat voimakkaasti tuotannon erikoistumisen hyödyt ja mittakaavaedut sekä tuotantosidonnaiset maataloustuet. Vilja-alan kasvu ja kotieläintuotannon alueellinen keskittyminen voivat molemmat johtaa ravinnekuormituksen kasvuun. Näin ollen ympäristötuki on vaikuttanut yhtä aikaa ravinnekuormitusta lisäävästi ja

toisaalta vähentävästi kannustaessaan kotieläintiloja ylläpitämään lannanlevitysalaa ja kasvitiloja rajoittamaan lannoitusta. Kokonaisvaikutus vesistökuormitukseen riippuu alueellisista olosuhteista. Tutkimuksessamme (Lehtonen et. al. 2007, 2008) osoitetaan, että toteutuneelle ympäristötuelle voidaan löytää tehokkaampia vaihtoehtoja ravinnekuormituksen vähentämiseksi ilman että viljelijöiden tulot tai julkisen vallan menot muuttuisivat. Politiikkavaihtoehtojen taloudellista tehokkuutta ravinnekuormituspotentiaalin vähentäjänä voidaan tarkastella käyttäen kriteerinä viljelijän tulomenetystä typpi- tai fosforitaseessa tapahtuvaa prosenttimuutosta kohden. Tällöin kansallisen tuen osittainen tai täydellinen irrottaminen tuotantopäätöksistä olivat yksinään selvästi tehokkaampia vaihtoehtoja kuin toteutunut ympäristötuki, tai vaihtoehtoiset ympäristöpolitiikan ohjauskeinot kuten ravinnetaseen vähentämisen tuki tai typpilannoitevero. Tätä tulosta selittää se, että tuotantokustannukset ovat Suomessa korkeat ja tällöin kansallisen tuen irrottaminen tuotannosta lisäisi maataloustuloa. Suoraan ravinnetaseen todettuun alenemiseen perustuva tuki puolestaan aiheuttaa viljelijälle suuremman tulonmenetyksen kuin typpilannoitevero. Kansallisen tuen täysi irrottaminen tuotannosta tuottaa myös julkisin varoin maksettavan ympäristötukibudjetin näkökulmasta tehokkaimman ratkaisun fosforitaseen alentamiselle, joskin typpitaseen suhteen ravinnetasepolitiikka on vaikuttavin. Kansallisen tuen täydellinen irrottaminen tuotannosta voisi kuitenkin johtaa maidon- ja naudanlihantuotannon nopeaan vähenemiseen jopa 20-35 %:lla, mikä olisi vastoin muun maatalouspolitiikan tavoitteita. Tästä huolimatta tuen irrotus ilman ympäristöehtoja voisi johtaa tuotannon ja sen intensiteetin kasvuun vahvimmilla tuotantoalueilla.

Yksi merkittävimmistä ongelmista maatalouden ravinnekuormituksen vähentämisessä ovat tuotannon määrää ja intensiteettiä kasvattavat tuet, jotka vähentävät vesistökuormitusta pienentävien toimien tehoa. Kansalliset tuotantosidonnaiset tuet ovat toisaalta olleet välttämättömiä maataloustuotannon ylläpitämiseksi Suomessa (Euroopan Komissio 2007). Tulisi löytää keinoja, joilla tuotannon intensiteettiä alennettaisiin ilman että maatalouden kokonaistuotanto olennaisesti alenisi. Jos maataloustuotteiden hinnat kallistuvat jatkossa nopeammin kuin tuotantopanosten hinnat, tuotannon ylläpitäminen vaatii tuotantosidonnaisia tukia entistä vähemmän. Tällöin osa kansallisesta tuesta voidaan irrottaa tuotannosta ilman että kokonaistuotanto vähenee. Samalla ympäristötuki ja muut tuet voidaan sitoa aiempaa selvemmin ympäristötavoitteisiin. Vuonna 2006 toteutettu CAP-tuen uudistus, jossa CAP-tukikelpoinen hoidettu viljelemätön pelto tulee olla nurmea, oli yksi askel tähän suuntaan. Edellä mainitut toimet ja niiden yhdistelmät voivat tuottaa nykyistä ympäristötukea enemmän vesiensuojelutavoitteisiin, luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastopolitiikkaan liittyviä ympäristöhyötyjä. Jos kuitenkin viljan hinta säilyy korkealla tasolla, ravinnetaseiden ja vesistökuormituksen nousun riski kasvaa. Tällöin nykyisen ympäristötuen lannoitusrajoituksilla on aiempaa selvästi suurempi merkitys vesistökuormituksen vähentäjänä.

Lähteet:

Euroopan Komissio 2007. Evaluation on the impact of Nordic aid schemes in northern Finland and Sweden. Final report. December 2007. 266 s. **http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/nordic/index_en.htm**

Lehtonen, H. & Pyykkönen, P. 2005. Lehtonen, H. & Pyykkönen, P. 2005. Maatalouden rakennekehitys-näkymät vuoteen 2013. MTT:n selvityksiä 100: 40 s., 1 liite. http://www.mtt.fi/mtts/pdf/mtts100.pdf

Lehtonen, H., Lankoski, J. & Koikkalainen, K. 2007. Economic and environmental performance of alternative policy measures to reduce nutrient surpluses in Finnish agriculture. Forthcoming in *Agricultural and Food Science* 4/2007.

Lehtonen, H., Lankoski, J. & Koikkalainen, K. 2008. Ympäristötuen taloudelliset vaikutukset ja ympäristöohjauskeinojen tehokkuus. Julkaisussa: Turtola, E. & Lemola, R. (toim.) 2008. Maatalouden

ympäristötuen vaikutukset vesistökuormitukseen, satoon ja viljelyn talouteen v. 2000 – 2006 (MYTVAS 2). MTT:n julkaisuja.