

Maatalouden investointituet

Kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

7/2024



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Maatalouden investointituet

Kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittäminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2024

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/688/04.07.02/2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Maatalouden investointituet - Kannattavuuden ja kilpailukyvyen kehittäminen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään maa- ja metsätalousministeriölle ja Ruokavirastolle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle, Luonnonvarakeskukselle, valtiovarain controller -toiminnolle, eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista maa- ja metsätalousministeriöllä ja Ruokavirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2027.

Helsingissä 19. elokuuta 2024

Jaakko Eskola
tarkastusyksikön johtaja

Visa Paajanen
tuloksellisuustarkastusneuvos

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-553-5 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-553-5
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-553-5>

Tarkastuskertomuksen valokuva
GettyImages

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli tarkastaa maatalouden tuotannollisten investointien tuen vaikuttavuutta. Tukea myönnetään erilaisille maatalouden tuotantoa edistävillä hankkeilla sekä eläin- ja kasvintuotannolle. Tyypillisiä tuettavia kohteita ovat navetat ja muut eläintuotannon rakennukset ja laitteet, kasvihuonetuotannon rakenteet, peltojen kunnon parantaminen ja erilaisten koneiden hankinta. Nykyisen tukikauden 2023–2027 rahoitus on noin 470 miljoonaa euroa. Vuodessa tuen määrä on ollut keskimäärin noin 100 miljoonaa euroa. Suoran tuen lisäksi tuki voi olla myös lainojen korkotukea ja takauksia.

Investointitukien merkitys on maatalouden ja ruuantuotannon kehitykselle niiden euromäärää suurempi. Investoinnit osaltaan määrittävät sen, millaista maataloutta Suomessa harjoitetaan tulevaisuudessa, sillä niillä kehitetään maataloutta. Muu maataloustuki on tavoitteeltaan lähinnä maataloutta säilyttävää. Investointituilla pyritään parantamaan kotimaisen maatalouden kannattavuutta ja kilpailukykyä. Paremman kokonaiskuvan saamiseksi ja havaintojen taustoittamiseksi tarkastuksessa arvioitiin myös kotimaisen maatalouden rakenteen kehitystä ja tulevaisuutta.

Investointitukien vaikuttavuuden arviointi ei onnistu nykytiedoilla

Investointituen vaikuttavuuden arviointia ei juuri ole tehty menetelmillä, jotka osoittaisivat tuen vaikutuksen investointien toteutumisessa. Toistaiseksi tukea on riittänyt kaikille tukikelpoisille hakemuksille, mikä tekee vertailevan arvioinnin mahdottomaksi. Tuensaajilta ei myöskään kerätä tietoa tuen vaikutuksista toiminnan kehittymiseen. Tuen hyvä saatavuus lisää tuen vaikuttavuuden arvioinnin tarpeellisuutta.

Tarkastuksessa ei onnistuttu arvioimaan investointitukien vaikuttavuutta kannattavuuden ja kilpailukyvyyn saavuttamisessa, kuten oli tarkoitus. Riittävää aineistoa ei saatu koottua, koska verottajan tietojen ja investointitukitietojen yhdistäminen ei onnistunut. Maatilojen osakeyhtiöittäminen ja siihen liittyen maatilojen omistuksellinen yhteistyö on ollut yleistä varsinkin tukea saaneissa tiloissa. Tämä johtaa katkokseen verotustiedoissa. Tietojen saanti osoittautui muutenkin hyvin ongelmalliseksi ja pitkäkestoiseksi.

Investoinneilla on yhteys maatalon kannattavuuteen

Tarkastuksen perusteella investoinneilla ja kannattavuudella on olemassa selkeä yhteys. Investointituen vaikuttavuutta ei kuitenkaan ollut tarkastuksessa mahdollista osoittaa.

Investoivat tilat ovat tarkastuksen perusteella jo valmiiksi kannattavampia kuin maatilat keskimäärin. Kannattavuuskertoimella mitattuna investoivat tilat saavuttavat keskimäärin kannattavuuskertoimen yksi. Kannattavuuskerroin on maataloudessa käytetty tunnusluku, joka kertoo, saadaanko toiminnalla riittävä korvaus käytetylle työpanokselle ja sitoutuneelle pääomalle. Kannattavuuskertoimella mitattuna maatalous kokonaisuutena on ollut jatkuvasti kannattamatonta eli investoivat maatilat ovat siis jo investointiin lähdeittäessä

erilaisia kuin maatilat keskimäärin. Tarkastuksessa havaittiin, että tilan kannattavuus on sitä parempi mitä useammin se on investoinut. Tarkastuksessa havaittiin myös, että yksittäisen investoinnin jälkeen maatilan kannattavuus paranee kolmen vuoden aikajänteellä. Tämän ilmiön yleistettävyydestä tai yleisyydestä ei voida kuitenkaan sanoa mitään varmaa, koska arvio jouduttiin tekemään pienen joukon tietojen perusteella. Kummatkin havainnot investoinnin kannattavuudesta ovat kuitenkin samansuuntaisia.

Pitkäjänteinen toiminta vaatii kehittämistoimia. Maatalouden melko tasaisen tuottavuuskehityksen vuoksi tuotannon laajentaminen on luonteva kehityskohde jatkavalle maatilalle. Käytännössä hakijoille riittää investointitukea ja kaikki tukikelpoiset hakemukset ovat saaneet tuen. Investointituki on siten voinut olla kehittävästä tavoitteestaan huolimatta myös jossain määrin nykyisen kaltaista maataloutta säilyttävä tuki. Maatalouden rakennekehitys saattaisi olla nopeampaa ilman investointitukia.

Tietoon perustuva tukipolitiikka vaatisi paremman kuvan muuttuvasta maatalousyrittäjyydestä

Maatalouden rakenteesta ja taloudesta tarvittaisiin nykyistä parempaa tietoa. Varsinkin tulevaisuuteen tähtäävässä investointitukipolitiikan päätöksenteossa tarkempi nykytilan kuvaus olisi tarpeen. Toistuvasti investoivat ja toimintaansa kehittävät maatilat poikkeavat huomattavasti perinteisestä perheviljelmämallista, jossa maatilan hoito perustuu pääasiassa yhden perheen työskentelyyn tilalla. Maatalouden tilastointi ja talouden seuraaminen perustuvat kuitenkin edelleen tällaiseen perheviljelijäjätöluun, pieneen maataloustuotannon yksikkökokoon ja siihen liittyvään toimintamuotoon.

Investoivien tilojen koko kasvaa jatkuvasti ja niiden toimintamuodossa on tapahtumassa selkeä käänne. Yhä useammin maataloutta harjoitetaan osakeyhtiömuodossa useamman osakkaan toimesta. Vaikka investoivat ja toiminnan jatkumiseen voimakkaasti panostavat maatilat ovat vielä vähemmistö maatilojen lukumäärässä, ovat ne maataloustuotannon määrässä jo keskeisessä asemassa ja muutos jatkuu samaan suuntaan.

Maatalouden keskittyminen on jo tällä hetkellä suurempaa kuin tilastojen perusteella näyttää. Keskeisessä tuotantosuunnassa, eli maidontuotannossa, tilojen yhteistyö tuotannossa ja osakeyhtiömuodon yleistymisen on johtanut tähän. Tuotantolaitoksia (navettoja) on merkittävästi vähemmän kuin maidontuotantoa harjoittavia maataloja. Maitotilojen lukumäärä laski vuoden 2023 lopulla noin 4 000 tilaan, joista jo kymmenen prosenttia sijaitsee yhteistuotannossa muiden tilojen kanssa. Todellisuudessa tuotantolaitosten määrä lienee noin 3 500 lypsykarjanavettaa.


Keskittymiskehitys näkyy myös investointitukien myöntämisessä: tuet keskittyvät eniten pienemmälle ryhmälle, jossa investoidaan tiheämmin ja tehdään keskimääräistä suurempia investointeja. Tämä näkyy hyvin osakeyhtiömuotoisissa tuensaajissa. Niiden osuus tuensaajien lukumäärästä on noin 15 prosenttia, mutta niille myönnetään yli kolmannes tuesta. Erityisen voimakasta keskittymiskehitys on ollut kasvihuonetuotannossa sekä sika- ja siipikarjatuotannossa. Näissä tuotantomuodoissa suurin osa edellisen tukikauden investointituesta meni useammin kuin kerran seitsemässä vuodessa investointitukea saaneille.

Maataloustuella pyritään säilyttämään maataloustuotanto EU:ssa ja Suomen eri osissa. Investointituissa tätä tavoitetta ei samalla tavoin ole. Tulevaisuuden tuotannon turvaamiseksi investointituissa tulisi keskittyä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen tehokkaasti. Tämä vaatii tukien suunnittelussa parempaa tietopohjaa siitä, millaiset tilat tukia hyödynnevät ja millaisilla toimilla investoivia tiloja voisi tukea kustannustehokkaasti.

Tarkastusviraston suositukset

1. Maa- ja metsätalousministeriön tulisi järjestää maatalousyrittäjien talouden ja maatalouden rakenteen kehittymisen tietojen kerääminen ja tilastointi sellaiseksi, että kuva vastaisi nykymuotoista maataloutta ja siihen liittyviä tietotarpeita.
2. Maa- ja metsätalousministeriön tulisi tuottaa tietoa investointitukien vaikutuksista yksittäisen maatilán ja maatalouttuotannon tasolla, jotta investointituen hyödyllisyyttä olisi mahdollista arvioida ja tarvittavia politiikkatoimia kehittää.
3. Valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön tulisi erityisesti investointitukia suunniteltaessa, mutta myös maatalouspolitiikassa ja ruuantuotannon turvaamisessa, huomioida maatalouden erilaistumiskehitys ja jatkavien tilojen muutos yhä enemmän muun yritystoiminnan kaltaiseksi.

Sisällys



Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Saavutetaanko investointituilla kannattavampaa maataloutta?	11
2.1 Investointitukea saanut maatila on yleensä kannattava	11
2.2 Huono kannattavuus ei ole maatalouden koko kuva	14
2.3 Investointitukien vaikuttavuuden arviointi ei nykyisellä tietopohjalla onnistu luotettavasti	17
3 Saavutetaanko investointituilla tavoiteltua maatalouden rakennetta?	21
3.1 Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat osin ristiriitaisia	22
3.2 Maatilojen lukumäärä on vähentynyt pitkään koko maassa	24
3.3 Investointituki keskittyi vuosina 2015–2022 alueellisesti ja yhä suurempiin kohteisiin	33
3.4 Tulevaisuuden maatalous keskittyy tilatasolla, tuotantosuunnissa ja alueellisesti	46
Liite: Miten tarkastettiin	48
Viitteet	50



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastus kohdistui maataloustuotantoon myönnettäviin investointitukiin, joiden tavoitteena on parantaa erityisesti maatalouden kannattavuutta ja kilpailukykyä. Tarkastuksessa keskityttiin tukiin, joilla tavoitellaan suoraan näitä vaikutuksia. Maataloustuilla ja investointien tuilla on myös muita tavoitteita. Osa tuista on tarkoitettu esimerkiksi ympäristön tilan parantamiseen, tuotantohygienian parantamiseen tai eläinten hyvinvoinnin edistämiseen. Näiden tukien vaikutus maatalouden tuotantoon on epäsuorempi ja siksi ne on rajattu tarkastuksesta pois.

Tuotantoon keskittyvistä investointituista selvästi merkittävimpiä ovat kotieläintuotantoon liittyvät tuet, kuten lypsy- ja nautakarjatalouden, sikatalouden ja siipikarjatalouden rakentamisinvestoinnit sekä kasvihuonetuotannon rakentamisinvestoinnit. Käynnissä olevan tukikauden 2023–2027 kokonaisrahoitus maatalouden investointeihin on 470 miljoonaa euroa. Tuen määrässä on vuosittaista vaihtelua. Aiempien kokemusten perusteella määrä on pienempi tukikauden alussa ja se kasvaa kauden edetessä. Keskimäärin investointitukia on maksettu noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Suorien tukien lisäksi osa tuesta on lainoihin sisältyvää korkotukea ja lainojen takauksia. Näihin sisältyvää tukea on vaikeampi arvioida, mutta korkotuen merkitys kasvaa, kun yleinen korkotasoa on noussut.

Maatalouden investointitukiin liittyvästä säädösvalmistelusta, budjetoinnista ja talousarviosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö. Ruokavirasto osallistuu säädösvalmisteluun, vastaa myöntö- ja maksatusvaiheen ohjeistuksesta sekä sähköisen asiointipalvelun sisällöllisestä kehittämisestä ja ylläpidosta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset vastaavat hakemuskäsittelystä kokonaisuudessaan. Hakijoita ohjeistavat ja avustavat ELY-keskusten lisäksi neuvontapalveluita tarjoavat toimijat (mm. ProAgriat).

Tarkastuksella tuotetaan tietoa päätöksentekijälle sekä eduskunnassa että valtioneuvostossa päätöksenteon pohjaksi. Maatalousinvestoinnit ovat keskeisessä asemassa maatalouspolitiikan keinovalikoimassa, koska niillä on merkittävä vaikutus siihen, millainen maatalous on mahdollista tuotantoinfrastruktuurin näkökulmasta tulevaisuudessa.

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, onko investointituilla ollut vaikutusta maatalouden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Arviointia oli mahdollista tehdä vain epäsuorasti, koska kannattavuuteen ja kilpailukykyyn vaikuttavat monet eri tekijät. Käytännössä kaikki

tukikelpoiset hakijat saavat tukea, minkä vuoksi oikeaa vertailuasetelmaa, jolla eri tekijöiden vaikutuksia olisi mahdollista erotella, ei synny. Kannattavuus- ja kilpailukykyvaikutusten lisäksi tarkastuksessa arvioitiin, millaista tulevaisuuden maataloutta investointituet edistävät ja miten se vastaa maatalouspolitiikan tavoitteita.

Tarkastuksessa oli kaksi näkökulmaa, joihin liittyvät kysymykset olivat seuraavat:

- onko investointituilla saavutettu niille asetettu maatalouden kannattavuutta (ja kilpailukykyä) parantava vaikutus?
- saavutetaanko investointituilla sellaista maataloustuotantoa ja maatalouden rakennetta kuin on tavoitteena?

Ensimmäiseen tarkastuskysymykseen liittyvä tarkastuskriteeri oli investointitukea saaneiden maatilojen kannattavuuden kehitys suhteessa muihin vastaaviin, saman tuotantosuunnan tiloihin. Vertailua jouduttiin tekemään yleisemmällä tasolla aineisto-ongelmien vuoksi. Toiseen tarkastuskysymykseen liittyvät tarkastuskriteerit olivat: Onko tuille määritelty maataloustuotantoon ja maatalouden rakenteeseen liittyviä tavoitteita? Onko tavoitteille asetettu arvioitavissa olevia indikaattoreita? Onko jo tehtyjen päätösten perusteella arvioitavissa, että tuotantoon liittyvät tavoitteet saavutetaan ja että maatalouden tavoiteltu rakenne saavutetaan tai on mahdollista saavuttaa?

2 Saavutetaanko investointituilla kannattavampaa maataloutta?

Tarkastuksen perusteella ei voida antaa suoraa vastausta kysymyseen, vaikuttavatko investointituet tavoitteiden mukaisesti. Myöskään investointituen vaikutusta niitä saaneiden tilojen kannattavuuteen ei pystytty selvittämään. On kuitenkin selvää, että investoinneilla on yhteys maatalouden ja maatilojen kannattavuuteen, mutta investointitukien rooli tässä jää epäselväksi.

Tarkasteltaessa investointitukea saaneita tiloja havaittiin, että mitä useammin tila on saanut tukea, sitä parempi kannattavuus sillä on ollut kannattavuuskertoimella mitattuna. Tämä ei kuitenkaan välttämättä kerro tuen vaikutuksesta, sillä investoivat tilat ovat hyvin valikoitunut joukko ja käytännössä kaikki investoijat saavat tukea. Tarkastuksen perusteella havaittiin, että maatalousrakennetta kuvaavat tilastoinnin yksiköt ja kannattavuutta ilmaisevat mittarit eivät vastaa maatilarakenteen kehitystä. Kannattavuuskehityksen seuranta ei ole kohdennettu investointitukea saaneisiin tiloihin eikä investointitukijärjestelmä erityisesti huomioi investoivien tilojen erityislaatuista.

2.1 Investointitukea saanut maatila on yleensä kannattava

Tarkastuksessa ei pystytty toteuttamaan varsinaista arviointia investointituen vaikuttavuudesta maatilojen ja maatalouden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn. Tarkastuksessa saatiin kuitenkin havaintoja investointien ja kannattavuuden yhteydestä. Havaintojen perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista sanoa, onko kyseessä juuri investointituella aikaansaatu yhteys tai vaikutus.

Arviointiasetelman laatimisen kannalta ongelmallista oli, että investointitukea saaneita investointeja ei käytännössä voida verrata ei-tukea saaneisiin investointeihin. Toistaiseksi kaikki tukea hakevat ja investoivat tilat ovat saaneet tukea.



Vertailu on mahdotonta, koska käytännössä kaikki investoijat saavat tukea.

Investoiviin tiloihin liittyy todennäköisesti myös ominaisuuksia, jotka tekevät niistä erilaisia verrattuna keskimääräisiin maataloihin. Investointiin lähettäessä maatalousyrittäjällä täytyy olla jonkinlainen positiivinen näkemys maatalouden tulevaisuudesta. Se voi perustua esimerkiksi omaan osaamiseen ja siitä saatuun näyttöön. Maatalouden keskimääräisestä huonosta kannattavuudesta huolimatta on paljon maatiloja, jotka ovat kannattavia ja jotka onnistuvat toimimaan nykyoloissakin pitkällä aikavälillä.

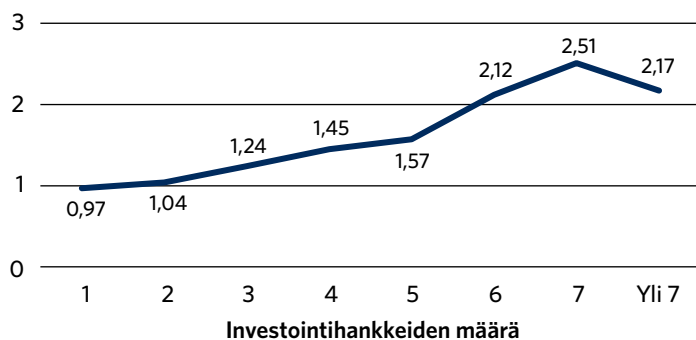
Kannattavuuskertoimella mitattuna investoiva maatila on kannattava

Kun verrataan investointitukea saaneita tiloja muihin tiloihin, havaitaan, että vuosina 2015–2022 investointitukea saaneet maatilat ovat jo tukea saadessaan selvästi kannattavampia kuin maatilat keskimäärin. Ero on merkittävä, koska investoivat tilat saavuttavat keskiarvotasolla kannattavuuskertoimella mitattuna vaaditun tason 1, eli ne tuottavat jo investointihetkellä tavoitellun pääoman korvauksen ja työlle asetetun palkkavaatimuksen. Investointien toistuessa, maatilan keskimääräinen kannattavuuskertoimella mitattu kannattavuus myös paranee aina seitsemänten investointiin saakka.



Investointitukea saaneet maatilat ovat jo tukea saadessaan selvästi kannattavampia kuin maatilat keskimäärin.

Kannattavuuskerroin



Kuvio 1: Tukikauden 2015–2022 investointitukihakemukset. Kuviossa on esitetty investointihetken keskimääräinen kannattavuuskerroin sen mukaan, kuinka monta investointihanketta hakijalla on. Asiaa on käsitelty myös luvussa 3.

Kuvion 1 perusteella nähdään, että investointien ja kannattavuuden yhteys on selkeä. Tästä ei ole vielä mahdollista päätellä investointituen vaikutusta investoinneille, koska käytännössä kaikki investoinnit saavat tukea.

Tuotantosuunnittain tarkasteltuna kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnan tilat ovat keskimäärin kannattavampia investointiajan-kohtana (1. vuoden kannattavuuskertoimella ilmaistuna) kuin muiden tuotantosuuntien tilat. Kasvihuoneviljelyn kannattavuuskerroin oli vuosina 2015–2022 keskimäärin 2,26 (368 investointipäätöstä), eli kannattavuuskertoimella mitattuna ne ovat saaneet yli kaksinkertaisen korvauksen palkka- ja pääomavaatimukselle. Yli 1,5:n keskimääräiseen kannattavuuskertoimeen ylsivät myös puutarhakasvien tuotanto avomaalla (kerroin 1,98 ja 435 investointipäätöstä), siipikarjalihan tuotanto (kerroin 1,89 ja 363 investointipäätöstä) ja porsastuotannon (kerroin 1,84 ja 185 investointipäätöstä) tuotantosuuntien tilat. Tilamäärältään kasvanut tuotantosuunta, erikoiskasvituotanto/muu kasvituotanto, on kannattavuuskertoimeltaan myös yli 1:n. Lypsykarjalouden tuotantosuunnan kannattavuuskerroin on keskimäärin noin 1 (kerroin 0,97 ja 2673 investointitukipäätöstä), samoin viljanviljelyn (kerroin 0,96 ja 1260 investointitukipäätöstä).

Investointi vaikuttaa tilan kannattavuuteen

Kuten aiemmin on todettu, tarkastuksessa ei saatu kunnollista aineistoa kannattavuuskehityksen ja investointituen välisen yhteyden arvioimiseksi. Koska kuitenkin käytössä oli laaja aineisto, tarkastuksessa pyrittiin löytämään keinoja edes epäsuorasti arvioida investointituen vaikutusta maatilan kannattavuuteen. Tämän vuoksi aineistosta haettiin kaikki tuensaajat, jotka eivät olleet tukea seuranneina kolmena vuotena hakeneet uutta tukea, mutta jotka neljäntenä vuonna taas hakivat tukea. Tällä tavoin maataloista saatiin heidän hakemuksissaan ilmoittamansa kannattavuuskertoimet ensimmäisellä hakuhetkellä ja toisaalta hakuhetkellä neljä vuotta myöhemmin. Tällä tavoin saatiin neljälle vuodelle (2015–2018) 20–50 tilaa, joille saatiin kannattavuuskerroin noin kolme tai neljä vuotta investoinnin jälkeen. Aikajakso riippuu siitä, miten nopeasti investointi on pystytty toteuttamaan. Tätä ei kuitenkaan saada varmasti tietoon aineistosta. Jokaisessa ryhmässä tulos oli kuitenkin selkeä ja samansuuntainen.

Vuosi / Kannattavuuskerroin	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ryhmä 1 (N=20)	1,17						1,44	
Ryhmä 2 (N=58)		0,96						1,15
Ryhmä 3 (N=56)			1,02				1,26	
Ryhmä 4 (N=59)				0,54				1,07

● Ei investointeja

Kuvio 2: Investointitukihakemukset vuosilta 2015–2022. Kuviossa on esitetty kannattavuuskertoimien keskiarvo sellaisilla hakijoilla, jotka olivat saaneet tukea vuonna N ja toisaalta vuonna N+4, mutta eivät siinä välillä.

Kuvio 2 osoittaa, että kannattavuuskerroin oli kaikissa ryhmissä korkeampi investointia seuranneena neljäntenä vuonna. Suuri osa tällä tavoin valikoiduista maatiloista oli jo lähtöhetkellä saavuttanut kannattavuuskertoimen 1, kuten investoivat tilat yleensäkin. Vuoden 2018 investoijat muodostivat tästä poikkeuksen, mutta niilläkin keskiarvotasolla kannattavuus kohentui yli yhteen investoinnin jälkeen. Kyseisenä vuonna tähän ryhmään sattui poikkeuksellisesti useita negatiivisen kannattavuuskertoimen ilmoittaneita tiloja.

Luonnonvarakeskuksen Taloustohtori-sivustolla voi vertailla erilaisten ja eri kokoisten maatilojen taloudellista tulosta. Suuremmat tilat pääsevät pääsääntöisesti parempaan taloudelliseen tulokseen keskiluvuilla arvioituna. Investoinnilla on yleensä tuotantoa lisäävä vaikutus ja siten voi arvioida, että investoinnilla on todennäköisesti myönteinen vaikutus maatilan taloudelliselle tulokselle ja siten se parantaisi kannattavuutta ja kilpailukykyä. Vaikka yhteys tilakoolla ja kannattavuudella olisikin olemassa, ei se vielä kerro investointituen vaikutusta. Varsinkin eri tukien yhteisvaikutus jää epäselväksi.

Voidaan arvioida, että investointituki ainakin laskee kynnystä tehdä investointi. Siten se saattaa kasvattaa sitä joukkoa, joka investoi. Ilman investointitukea maataloudesta luopuminen ja keskittyminen suurempiin yksiköihin saattaisi olla nykyistä nopeampaa.

2.2 Huono kannattavuus ei ole maatalouden koko kuva

Tarkastuksen perusteella yleinen kuva maatalouden huonosta kannattavuudesta on liian yksipuolinen. Tähän on kaksi eri syytä. Ensinnäkin maatalouden harjoittajien välillä on suuria eroja kannattavuudessa, vaikka keskimäärin kannattavuus onkin huono. Toisaalta maatalouden kannattavuudesta kerättävät tiedot ja niistä muodostetut vertailutiedot eivät ole enää erityisen sopivia maatalouden harjoittamisen sille osalle, joka todennäköisesti jatkaa tuotantoa. Kerätyn tiedon ongelmiin on kiinnittänyt huomiota myös omassa työssään selvitysmies Reino Karhinen¹, joka on ehdottanut erityisesti taloustiedon tuottamisen ja keräämisen uudistamista.

Kannattavuus vaihtelee huomattavasti maatilojen välillä

Julkisessa keskustelussa ja uutisoinnissa maataloudesta tuodaan yleensä esille sen huono kannattavuus. Tämä johtuu siitä, että maataloutta arvioidaan yleensä keskimääräisillä luvuilla ja erityisesti koko maatalouden tai tuotantosuunnan kannattavuuskertoimella. Näillä luvuilla kuvattuna maatalouden kannattavuus näyttää huonona. Toisaalta jotkin seikat, kuten erityisesti kohoava pellon hintakehitys osoittavat, että ainakaan kaikki maatalous ei ole kannattamatonta.



Investoivien tilojen kannattavuus on parantunut neljän vuoden ajanjaksolla.

Tarkastuksen toisessa pääluvussa (luku 3) on tarkasteltu maatalouden kehitystä tilastojen valossa. Tarkastelussa havaittiin, että investoivat tilat muodostavat omanlaisensa ryhmän maatalojen keskuudessa. Niiden kannattavuus on myös keskimääräisellä kannattavuuskertoimella mitattuna hyvä. Tämä antaa siis huomattavasti positiivisemmän kuvan maatalojen tulevaisuudesta, sillä investoivat tilat ovat myös tiloja, jotka todennäköisesti jatkavat toimintaansa tulevaisuudessa.

Tilastointi ja käytössä olevat kannattavuutta kuvaavat tunnusluvut eivät kuvaa hyvin maatalarakenteen kehitystä

Tilastointi ja tilojen kannattavuutta kuvaavat mittarit eivät kuvaa hyvin tilarakenteen muutosta. Osakeyhtiömuotoisten maatalojen määrä on kasvanut viime vuosina, ja niiden osuus investointitukea saaneiden joukosta on noin 15 prosenttia, mutta tuesta jo yli kolmannes. Mikäli tilastointitapoja ja tilojen kannattavuutta kuvaavia tunnuslukuja ei kehitetä vastaamaan tilarakenteen muutosta, ei luotettavaa tietoa investointitukien vaikutuksista kannattavuuteen ja kilpailukykyyn saada jatkossakaan.

Tilastointia tehdään tällä hetkellä tilatunnukseen perustuen. Tilatunnuksella pyritään yksilöimään tuensaaja maataloustuissa. Investointituki kuitenkin myönnetään tietyille hakijalle, ei tilatunnukselle, toisin kuin esimerkiksi peltotukien kohdalla. Ruokaviraston investointitukiaineistosta vuosilta 2015–2022 käy ilmi, että yksi hakija on voinut saada investointitukea eri vuosina eri tilatunnuksilla tai tilatunnusta ei ole ollut lainkaan. Tilatunnukseton hakija voi esimerkiksi olla suuri maitotila, jossa osakkaana on useampi tila. Investointitukitietojen yhdistäminen tilatunnukseen on saadun aineiston perusteella osassa aineistoa mahdotonta, sillä merkittävää osaa hakijoista ei voida yksilöidä tilatunnuksen perusteella. Hakijoista noin viisi prosenttia on käyttänyt hakemuksessaan eri vuosina eri tilatunnuksia. Nämä hakija ovat saaneet yhteensä 15 prosenttia myönnetystä investointiavustuksesta, jolloin yksilöinnin ongelma koskee merkittävää osaa vuosina 2015–2022 myönnetystä investointiavustuksesta. Lisäksi noin viidellä prosentilla hakijoista (noin 3 % myönnetystä avustuksesta) ei ollut hakemuksella tilatunnusta. Tilatunnuksettomissa investointitukipäätöksissä myös tilan tuotantosuunta jää puuttumaan, mikä johtaa siihen, ettei aineisto ole täysin eheä sen suhteen, kuinka paljon hakijoita, investointipäätöksiä ja avustusta on myönnetty tuotantosuunnittain. Aineistosta käy myös ilmi, että samaa tilatunnusta ovat käyttäneet useat eri hakijat (esim. elinkeinonharjoittaja, osakeyhtiö ja maatalousyhtymä). Tilatunnuksia, joita oli käyttänyt useampi kuin yksi hakija, oli noin viisi prosenttia kaikista tilatunnuksista, mutta investointiavustuksesta näille hakemuksille myönnettiin 12 prosenttia

koko tukimäärästä. Kokonaisuudessaan tilatunnusten käyttäminen investointitukihakemuksilla on ollut epäyhtenäistä eikä tilatunnus ole aukottomasti yhdistettävissä tiettyyn hakijaan. Tästä syystä investointitukietojen yhdistäminen verotietoihin tilatunnuksen avulla ei tuota luotettavaa tietoa.

Aineiston perusteella tilatunnusten määrä ei myöskään anna todenmukaista kuvaa maatalouden tuotantopaikkojen määrästä. Aineisto näyttää sen, että maatalouden tuotantoyksiköt muodostuvat useasta eri tilasta ja että tuotantorakenne on keskittyneempää kuin yksittäisten tilatunnusten määrä antaa ymmärtää. Aineiston perusteella varsinaisia tuotantoyksiköitä olisi vähintään sen verran vähemmän kuin mitä tilatunnuksia käytetään joko eri hakijoiden toimesta tai saman hakijan toimesta useampaa tilatunnusta. Todennäköistä kuitenkin on, että tilatunnuksittomat hakijat vähentävät edelleen tuotantoyksiköiden määrää. Näiden lisäksi aineistossa olevat tukipäätökset, joille ei ole tilatunnusta lainkaan, jäävät aineistossa kokonaan tilastotarkastelun ulkopuolelle eikä tukea myöskään voida näin ollen kohdentaa tietyille tilalle.

Rakentamisinvestoinneissa käytettävät tunnusluvut tilojen kannattavuudesta ja yrittäjätulosta 1. ja 5. vuotena investoinnista eivät myöskään sovellu osakeyhtiömuotoisille toimijoille. Kannattavuuskertoimen todetaan Ruokaviraston omassa ohjeistuksessa olevan hyvä tunnusluku useimmissa maatalousyrityksissä, mutta huono tunnusluku osakeyhtiöillä ja sellaisissa maatalousyrityksissä, joissa yrittäjäperheen oman työn määrä on pieni sen takia, että oman työn sijasta palkkatyötä tai urakointia käytetään paljon.² Tällaisenaan tunnusluvut eivät välttämättä ole vertailukelpoisia keskenään eivätkä ne myöskään kuvaa osakeyhtiöiden kannattavuuden kehitystä toivotulla tavalla.

Tilastoinnissa myöskään maatilojen luokittelu koon mukaan ei vastaa enää nykyistä maatilarakennetta. Pinta-alaan perustuvassa luokittelussa suurimmat luokat ovat yli 100 tai 150 hehtaaria. Tämän alle jäävät pinta-alat on eroteltu hyvinkin tarkasti. Kehitys on kuitenkin kulkenut suuntaan, jossa päätoimisen viljelyn vähimmäiskoko alkaa olla luokittelun suurimmassa luokassa. Taloudellisen koon jaottelussa Luonnonvarakeskus onkin ottanut käyttöön liikevaihtoon ja yrittäjätuloon perustuvat luokittelut, jotka huomioivat myös suuret tilat.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että eri toimijat eli Ruokavirasto, Luonnonvarakeskus ja Tilastokeskus) eivät käytä tuotantosuuntatietoa yhdenmukaisella tavalla. Suurten tuotantosuuntien osalta tuotantosuuntien käyttö oli yhdenmukaista (esim. lypsykarjatalous), mutta sikatilojen osalta Ruokaviraston luokittelu oli Luonnonvarakeskuksen ja Tilastokeskuksen käyttämää luokitusta tarkemmalta tasolla. Jotkut Ruokaviraston käyttämät tuotantosuunnat (esim.

lihanautojen kasvatusta) löytyi Luonnonvarakeskuksen Taloustohtori -palvelun tuotantohaaroista, mutta hieman eri nimellä. Tuotantosuuntien ja tuotantohaarojen epäyhteneväinen käyttö eri toimijoiden välillä vaikeuttaa tietojen välistä vertailtavuutta ja edelleen heikentää maatalouden rakennetta koskevan tietopohjan eheyttä.

2.3 Investointitukien vaikuttavuuden arviointi ei nykyisellä tietopohjalla onnistu luotettavasti

Tarkastuksessa oli tarkoitus arvioida investointitukien vaikuttavuutta kannattavuuden ja kilpailukyvyn kehittämisessä. Investointitukista ja niitä saaneiden taloudellisesta menestyksestä ei kuitenkaan kerätä suunnitelmallisesti tietoa vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta. Tarkastuksessa yritettiin ratkaista tieto-ongelmaa, mutta suunnitellun tilastoaineiston luominen ei onnistunut. Tarkastuksessa oli tarkoitus yhdistää investointitukiaineistot vuosilta 2007–2021 ja vastaavan ajan verotustiedot. Yhdistäminen ei kuitenkaan ollut mahdollista siten, että tuensaajista olisi löytynyt riittävän paljon samalla toimintamuodolla jatkaneita maatiloja. Osakeyhtiöittäminen on ollut yleistä varsinkin investointitukea saaneissa tiloissa ja yhtiöittämisissä verotustiedot katkeavat maatilalta osalta. Lisäksi yhtiöittämisissä on usein kyse useamman maatilalla yhdistymisestä yhdeksi uudeksi kokonaisuudeksi. Myös tässä tapauksessa verotustietoihin tulee katkos.

Osakeyhtiöiden yleistymishavainto on keskeinen maatalousrakenteen kehittämisessä. Osakeyhtiömuotoisten tilojen yleistyminen ei tarkastuksen perusteella ole johtanut toimenpiteisiin investointitukia ja maatalousyrittäjien taloutta koskevassa tilastoinnissa. Osakeyhtiöiden merkitys on niiden lukumäärää suurempi, koska lähinnä suuremmat yksiköt ovat osakeyhtiöitä. Osakeyhtiömuodon voi olettaa edelleen yleistyvän, ja osakeyhtiöt muodostanevat ensi vuosikymmenellä jo pääosan maataloustuotannosta. Kehityskulku olisi huomioitava myös investointituen vaikuttavuuden seurannassa. Osakeyhtiömuodossa tarvitaan toisenlaista tietoa maatilalla taloudesta. Kannattavuuskerroin ja siinä yhdistetty työn ja pääoman kannattavuus ei ole enää relevantti kuvaaja. Osakeyhtiöissä työmäärän seuranta on lähinnä yhtiön asia, ja kannattavuudessa arvioidaan enemmän pääoman tuottoa.

Osakeyhtiömuodon lisääntyminen pitäisi huomioida erityisesti tukipolitiikassa. Perinteisesti maataloudessa on tuettu perheviljelmää ja osittain tavoitteena on ollut työn ja toimeentulon turvaaminen maanviljelijälle perheineen. Yritystoiminnassa tukemisen periaatteet ja keinot eivät välttämättä ole samat kuin perheviljelyn tukemisessa.

Investointituki- ja verotietoaineiston toimittaminen viivästy eikä aineisto ollut riittävän eheä tarkastuskysymykseen vastaamiseksi

Tarkastusvirasto sai Tilastokeskukselta pyytämänsä aineiston kokonaisuudessaan käyttöönsä vasta noin vuoden jälkeen siitä, kun aineistopyyntö oli jätetty. Viivästykset johtuivat ensisijaisesti Ruokaviraston ongelmista toimittaa pyydetty aineisto Tilastokeskukselle. Tarkastuksessa kävi myös ilmi, että Tilastokeskus havaitsi Ruokaviraston investointitukia koskevan aineiston puuttumisen vasta tarkastuksen yhteydessä. Puutteita ei ollut havaittu aikaisemmin, sillä aineistolle ei ollut ollut Tilastokeskuksessa tarvetta. Toimitettu aineisto ei lopulta ollut riittävän eheä, eikä sen perusteella voitu arvioida investointitukien vaikuttavuutta olisi luotettavasti.

Tarkastusvirasto teki 23.1.2023 tietopyynnön Tilastokeskukselle maa- ja metsätalousyrittäjien taloustilastosta. Pyydetyn aineiston tuli sisältää otos kaikista maatiloista, jotka olivat yhtäjaksoisesti toiminnassa vuosina 2007–2021. Kaikista otostiloista pyydettiin poimimaan 1) maa- ja metsätalousyrittäjien taloustilaston 2-lomakkeen muutujat sekä 2) tilan henkilöverotuksen tiedot sekä 3) investointitukimuuttujat. Tietoaineiston toimittaminen viivästy, sillä Tilastokeskuksella ei ollut käytössään investointitukitietoja. Tilastokeskus oli ollut siinä käsityksessä, että Ruokavirasto toimittaa tukitiedot sille säännöllisesti. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että Tilastokeskuksella ei näitä tietoja ollut.

Tilastokeskus on pyytänyt tietoja Ruokavirastolta keväällä 2023. Aineisto toimitettiin tarkastusviraston käyttöön 7.12.2023. Virastossa havaittiin kuitenkin, että toimitetussa aineistossa oli sekä tukimäärien että tarkan tukityypin osalta puutteita. Puutteet johtuivat Tilastokeskuksen ja Ruokaviraston asiantuntijoiden mukaan siitä, että tietoja oli jouduttu poimimaan kahdesta eri järjestelmästä (Rahtu- ja Hyrrä-järjestelmä). Lisäksi osa tiedoista oli poimittu Ruokaviraston maksatusjärjestelmästä. Aineisto oli tästä syystä epäyhdenäinen eikä se sisältänyt kaikkia aineistopyynnössä esitettyjä tukipäätöksiä. Ruokaviraston asiantuntijoiden mukaan se, että aineisto jouduttiin kokoamaan useammasta järjestelmästä, vaikeutti tarkastusviraston tietopyyntöön vastaamista. Lisäksi aineiston rajaamisessa ja tukikohteiden poiminnassa Tilastokeskuksessa havaittiin puutteita. Tarkastusvirastoon toimitettu aineisto sisälsi runsaasti sellaisia tukipäätöksiä, jotka eivät olleet alkuperäisen aineistopyynnön mukaisia. Lisäksi aineistossa oli mukana maatiloja, jotka eivät olleet olleet tietopyynnön mukaisesti koko aikasarjan ajan toiminnassa.

Tilastokeskus toimitti uuden aineiston tarkastusviraston käyttöön 13.2.2024. Kun tarkastajat kävivät aineistoa läpi Tilastokeskuksen ja Ruokaviraston asiantuntijoiden kanssa, kävi ilmi, että aineistosta puuttuivat tilat, joilla ei ollut Ruokaviraston investointitukiaineistossa

tilatunnusta. Tilastokeskus yhdistää henkilöveroaineiston verotiedot (aineistossa tarkastelu perustuu maatilayritysten luonnollisiin henkilöomistajiin ja heidän puolisoihinsa, jotka viljelevät maatalarekisteriin kuuluvaa maatilatunnuksen omaavaa maatilaa) ja Ruokaviraston tiedot koneellisesti juuri tilatunnuksen avulla. Tietoja ei voida yhdistää, mikäli investointituen saajalla ei ole tilatunnusta. Ruokaviraston asiantuntijan mukaan usein tilatunnuksettomia tiloja ovat osakeyhtiömuotoiset tilat. Tilatunnuksettomia tiloja voivat olla myös muut toimijat, kuten esimerkiksi maatalousyhtymät. Usein nämä tilat ovat Ruokaviraston asiantuntijan mukaan esimerkiksi usean eri tilan perustamia suuria tiloja (esim. maitotila), jolloin investoinnitkin voivat olla hyvin suuria. Ruokaviraston aiemmin toimittaman tukiaineiston perusteella osakeyhtiömuotoisten tilojen saama investointituki on keskimäärin suurempi kuin muiden tilojen tuki. Tästä syystä tarkastusvirasto arvioi, että aineisto ei ole riittävän eheä, jotta investointitukien vaikuttavuutta kannattavuuden ja kilpailukyvyyn kehittymisen näkökulmasta voitaisiin luotettavasti arvioida.

Tietopohja investointitukien tehokkaalle ja vaikuttavalle käytölle on puutteellinen

Maatalouden investointituilla luodaan tulevaisuuden maatalouden tuotantoinfrastruktuuria ja siten edellytyksiä tilojen kannattavuudelle ja kilpailukyvyille pitkällä aikavälillä. Vaikka tarve vaikuttavuustiedolle on selkeä, ei tiedonkeruuta ja tilastointia ole järjestetty tukien kohdentamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla. Puutteellinen tieto on osaltaan ollut vaikuttamassa siihen, että maatalouden kannattavuudesta on välittynyt yksipuolinen kuva, eivätkä tuen myöntämiseen käytetyt kriteerit ja tunnusluvut vastaa enää riittävän hyvin nykyistä investointitukien hakijajoukkoa.

Maatalouden investointitukien tavoitteena on edistää niitä saavien maatalojen ja yritysten kannattavuutta ja kilpailukykyä. Investointituissa vaikuttavuuden arviointi on tärkeämpää kuin muussa maataloustuessa. Ensinnäkin investointituilla rakennetaan tulevaisuuden maataloutta; nyt investoivat tilat ovat todennäköisimmin myös niitä tiloja, jotka jatkavat toimintaansa. Toisaalta poiketen yleisestä maataloustuesta, jonka keskeinen tarkoitus on ylläpitää maataloutta, investointituella pyritään selvästi vaikuttamaan tuensaajan toimintaan ja siten harjoitettavaan maatalouteen. Investointituen maataloutta uudistava ja kehittävä rooli ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, mikäli tieto tukien hakijajoukon erityispiirteistä on puutteellinen ja mikäli tuen hyödyistä hakijoille ja maatalouden kehittymiselle ei ole riittävää tietoa.

Tarkastuksen perusteella ongelmat investointitukien vaikutusten seurannassa johtuvat siitä, että tiedolle ei ole koettu olevan tarvetta tukien suuntaamisen tueksi. Investointitukea saaneet maatilat eivät ole kannattavuudeltaan heikkoja, vaan pääosalla tuensaajista maatala on kannattavuuskertoimella mitattuna kannattava. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole tarkastuksen perusteella ohjannut Ruokavirastoa tuottamaan riittävästi tietoa investointitukien vaikuttavuuden seurannan tueksi eikä Ruokaviraston vastuulla oleva investointitukien Hyrrä-tietojärjestelmä tue hakijoiden kannattavuuteen ja kilpailukykyyn liittyvien tunnuslukujen ilmoittamista ja seurantaa. ELY-keskuksissa ja Ruokavirastossa ei myöskään seurata yrittäjätulon ja kannattavuuskertoimen kehittymistä hakijakohtaisella tasolla.

Investointitukea on tähän mennessä ollut aina riittävästi tarjolla suhteessa tuen kysyntään eikä tuen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen perustuvalle suuntaamiselle ole ollut erityistä tarvetta. Se, että tukea riittää käytännössä kaikille hakijoille, tekee myös tuen vaikuttavuusarvioinnista hyvin vaikeaa. Vertailujoukoksi ei saada lainkaan sellaisia maatiloja, joissa investointi tehtäisiin ilman tukea. Investointitukeen liittyvää tietoa hallinnoidaan yksittäisten investointien tasolla, eikä tuen hakijaan kohdistuvia hyötyjä seurata järjestelmällisesti. Tämä muodostaa merkittävän ristiriidan investointitukien hakijaan kohdistuvien kannattavuudelle ja yrittäjätulon kehittymiselle asetettujen tavoitteiden näkökulmasta.

3 Saavutetaanko investointituilla tavoiteltua maatalouden rakennetta?

Maatalouden kehitykseen vaikuttavat monet tekijät. Osaan on mahdollista vaikuttaa politiikalla, mutta osa tekijöistä on otettava annettuna. Luonnonolosuhteet määrittävät maatalouden biologiset reunaehdot, historialliset kehityskulut nykytilan ja politiikalla ja tuilla voidaan jossain määrin vaikuttaa tulevaisuuden tilaan. Maatalouspolitiikassa tavoitteeksi asetettua hallittua rakennekehitystä ei ole tarkemmin määritelty eikä tavoitteen saavuttamista voi mitata.

Investointituet kohdistuvat suurelta osin eläintuotantoon ja kasvihuonetuotantoon, joissa keskittymiskehitys on ollut nopeaa. Niihin sitoutuu enemmän sellaista kiinteää pääomaa, joka vaatii myös uudistamista. Osin pääomavaltaistumisen vuoksi investointitukia saavat maatilat ovat yhä useammin osakeyhtiöitä. Kyse ei ole enää samassa määrin perheviljelystä kuin aiemmin.

Tavoitteiden kannalta tärkeä maataloustuotannon määrä on säilynyt suhteellisen vakaana ja maatilojen tuottavuus on parantunut. Tämä on johtanut väijäämättä tilamäärän vähentymiseen. Myös alueellinen eriytyminen on ollut voimakasta. Tuotantokapasiteetti on säilynyt, joten tuotanto ei ainakaan kapasiteetin vähentymisen vuoksi voi romahtaa nopeasti. Tuotantoketjun ohjaus on usein vahvaa ja investointeja tehdään vain, kun yrittäjällä on jo sopimus tuotannon myynnistä jalostavalle teollisuudelle.

Kannattavuuden kehitys maataloudessa on ollut heikkoa. Huono kannattavuus antaa maataloudesta kuitenkin liian yksipuolisen kuvan. Tarkastuksessa tehty investoivien tilojen tarkastelu osoittaa, että maatalousyritysten kannattavuus on monisyisempi asia. Vaikka maatalouden keskimääräinen kannattavuus on heikko, investoivien ja varsinkin säännöllisesti investoivien tilojen kannattavuus on keskimäärin hyvä. Myös tuotantoa alas ajavan tilan kannattavuus voi olla hyvä. Nykyisin käytössä oleva tukijärjestelmä ei välttämättä ole investoivien tilojen tarpeisiin sopiva. Investointitukijärjestelmä tukee perinteisen tuotantotavan tehostamista, ei niinkään uutta tai innovatiivista viljelyä ja tuotantoa.

3.1 Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat osin ristiriitaisia

Euroopan unionilla on yhteinen maatalouspolitiikka

Euroopan unionin (EU) jäsenmaana Suomi noudattaa unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP tai usein käytetty lyhenne CAP eli Common Agricultural Policy). EU on harjoittanut yhteistä maatalouspolitiikkaa jo vuodesta 1962 lähtien ja Suomi jäsenyyden alusta alkaen vuodesta 1995 lähtien. EU:ssa järjestelmä tavoitteineen ja tukineen sovitaan määräajaksi, joka on yleensä seitsemän vuotta. Pitkään harjoitetun yhteisen maatalouspolitiikan vuoksi tukijärjestelmät ja tukimuodot ovat hyvin samankaltaisia kaikkialla EU:ssa.

EU:n maatalouspolitiikan tavoitteissa on tapahtunut selkeitä muutoksia: Aluksi tavoitteena oli omavaraisuuden kehittäminen. 2000-luvulla tavoitteisiin on tullut ympäristö- ja eläinten hyvinvointipainotuksia ja nyt uusimmalla tukikaudella myös ilmastotavoitteita. Omavaraisuustavoite on saavutettu ja ylituotannon vähentämiseksi maatalouspolitiikassa tuotannon markkinaehtoisuutta on lisätty. Samalla pääasiallinen tuki on muutettu tuotannon määrään perustuvasta tuesta hehtaarimääräperustaiseksi tueksi ja tuotteiden hinnoissa on pyritty lähestymään maailmanmarkkinahintoja. Omavaraisuustavoite on kuitenkin säilynyt taustalla ja tukipolitiikka turvaa tuotannon säilymistä koko EU:n alueella.

Maatalouden rakenteen kannalta EU:lla on kaksi merkittävää tavoitetta, jotka ovat maatalouden kannattavuuden ja kilpailukyvyyn kehittäminen sekä maanviljelyn turvaaminen koko EU:n alueella. Nyt kun omavaraisuustavoite on saavutettu eikä tuotannon lisäämiselle ole kokonaisuudessaan paljon mahdollisuuksia, kannattavuuden ja kilpailukyvyyn lisääminen johtaa vääjäämättä maatalojen vähenemiseen tuottavuuskehityksen myötä. Tämä vaikeuttaa maatalouden toimintaedellytysten turvaamista koko EU:n alueella: heikoimmin kannattavia maatalousalueita on tuettava enemmän.

Suomen maatalouspolitiikan tavoitteena on tuotannon säilyminen

Suomen maatalouspolitiikan on oltava sovitettavissa EU:n maatalouspolitiikkaan. Peruslinjauksen osalta sovittaminen on ollut yksinkertaista: myös Suomessa maatalouspolitiikan tavoitteena on ollut omavaraisuus, maatalouden kannattavuuden parantaminen, maatalouden harjoittajien elinkeinon turvaaminen ja tuotannon jatkuminen koko Suomessa. Tämä on näkynyt tukipolitiikassa niin, että säilyttävät tuet eli maatalouden suorat tuet, luonnonhaittatuet ja ympäristökorvaus ovat merkittävimmät tukimuodot. Säilyttävissä

tuissa on myös elementtejä, joilla pyritään säilyttämään mahdollisuus harjoittaa maataloutta koko EU-alueella. Suomessa se on tarkoittanut sitä, että tuet ovat Etelä-Suomessa alhaisemmat kuin muualla ja että ne nousevat pohjoiseen päin mentäessä. Vuosien 2023–2027 rahoituksesta säilyttäviin tukiin kuluu yli 6 miljardia euroa. Maatalouden investointitukiin, joilla on suora yhteys tuottavuuden parantamiseen, käytetään noin 680 miljoonaa euroa.³

Ympäristö- ja eläinten hyvinvointitavoitteet näkyvät erityisesti tukiehdossa, eli siinä millaisille tiloille tai millaiseen maatalouteen tukea myönnetään. Maatalouspolitiikassa tuetaan myös maaseutua yleensä. Näissä tuissa painottuu maaseudulle soveltuvan tai kehitettävän yritystoiminnan tukeminen.

Kaikkia maatalouspolitiikan tavoitteita on vaikea saavuttaa yhtä aikaa

Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat jo lähtökohtaisesti ristiriitaiset, sillä on vaikeaa tai mahdotonta samanaikaisesti sekä parantaa kannattavuutta tuottavuutta kehittämällä että ylläpitää tiettyä maanviljelytilamäärää. Tuottavuuskehitys johtaa vääjäämättä tilamäärän vähentymiseen, ellei tuotteille löydetä uusia markkinoita. Tukipolitiikalla taas tavoitellaan omavaraisuutta ja useissa tuotteissa EU:n ja varsinkin Suomen maatalous ei ole ilman tukia kilpailukykyistä maailmanmarkkinoilla. Tuotantomäärän säilyttäminen on onnistunut hyvin, joten tilamäärän väheneminen on ollut luonnollinen seuraus, kun markkina on pysynyt myös suhteellisen vakaana.

Rakennekehitykselle ei ole asetettu tavoitteita, joita voisi seurata indikaattoreilla. Tuottavuuskehityksen tavoitteen ja sitä seuraavan indikaattorin yhteydessä tunnistetaan hyvin yhteys rakennekehitykseen. Suhteellisen helposti mitattavan tuottavuuden kehityksen ohella rakennekehityksessä tavoitellaan ”hallittua rakennekehitystä”. Hallitun rakennekehityksen arviointi on vaikeaa, jollei mahdotonta. Yleisestikin tavoitteita mittaavia indikaattoreita on lähinnä maatalouden kokonaisuudelle ja niissä voimakas erilaistuminen jää huomioimatta.⁴

Tavoitteiden saavuttamisen ristiriitaisuus näkyy myös investointituissa. Tuettaessa joitakin tiloja tuotannossa, varsinkin tuotannon laajentamisessa, hankaloitetaan muiden tilojen tilannetta. Uudemman ja tehokkaamman tuotannon kilpailukyky on pääsääntöisesti parempaa kuin olemassa olevan tuotannon kilpailukyky.

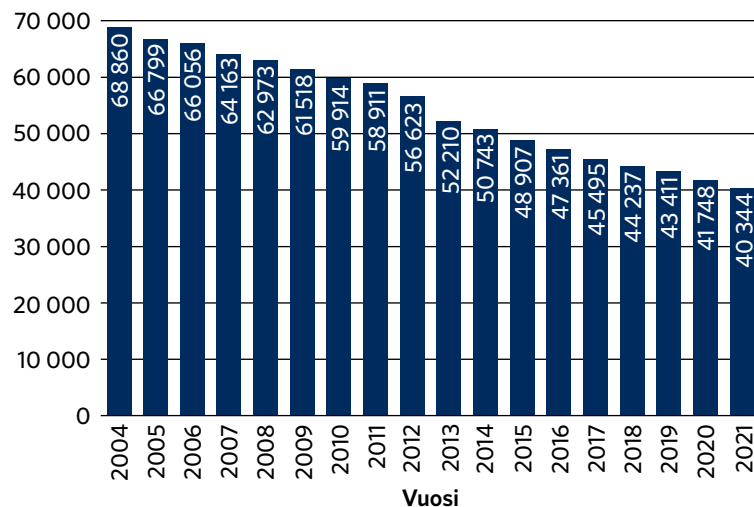
3.2 Maatilojen lukumäärä on vähentynyt pitkään koko maassa

Maatilojen lukumäärän kehitys on ollut selkeää ja vakaata hyvin pitkään, tilamäärän vähentyminen on jatkunut jo yli viisi vuosikymmentä, eikä vähenemiseen ole näköpiirissä muutosta. Vähentymisessä on alueellisia ja tuotantosuuntien välisiä eroja. Myös maatalouden merkitys eri alueille tulee olemaan hyvin erilainen.

Maatilojen lukumäärä on laskussa

Vuosina 2004–2021 maataloudesta verovelvollisten määrä on koko maassa vähentynyt yli 40 prosenttia. Kuviosta 3 nähdään, että vähentymiskehitys on ollut jatkuvaa ja että se ei ole hidastunut, vaan hieman nopeutunut viime vuosikymmenellä.

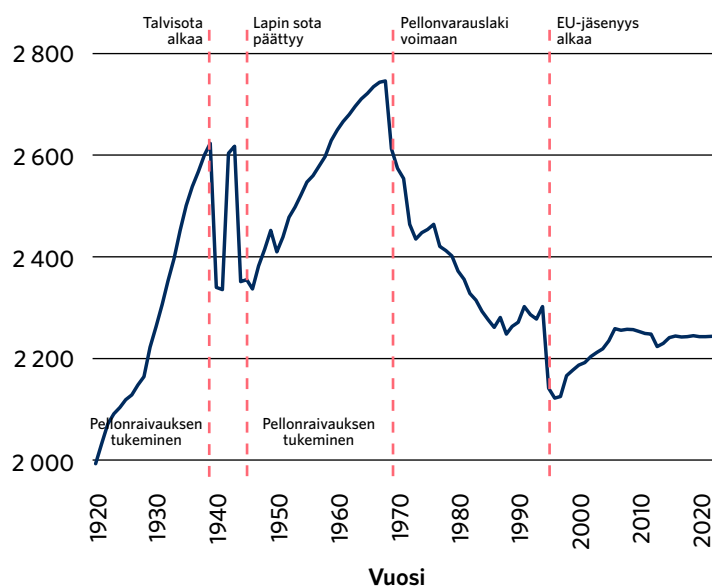
Maataloudesta verovelvollisten lukumäärä



Kuvio 3: Maataloudesta verovelvollisten määrä vuosina 2004–2021. Lähde: Tilastokeskus.

Maatilojen lukumäärän vähentyminen ei ole enää viimeisen kolmen vuosikymmenen aikana näkynyt peltopinta-alan vähentymisenä. Kun tarkastellaan peltopinta-alan kehitystä pitkällä aikavälillä, havaitaan että toisen maailmansodan jälkeen tuilla aktiivisesti kasvatettiin pinta-alaa. Näin tehtiin, kunnes ylituotanto-ongelmaan havahduminen muutti tukipolitiikan nopeasti päinvastaiseksi ja alkoi peltomaan poistaminen viljelystä. Kuviosta 4 nähdään tämä suuri muutos ja EU-jäsenyyden alkaessa tapahtunut vakiintuminen. Koko EU-jäsenyyden ajan peltopinta-ala on ollut hyvin vakaa, eikä se kokonaisuudessaan ole muuttunut.

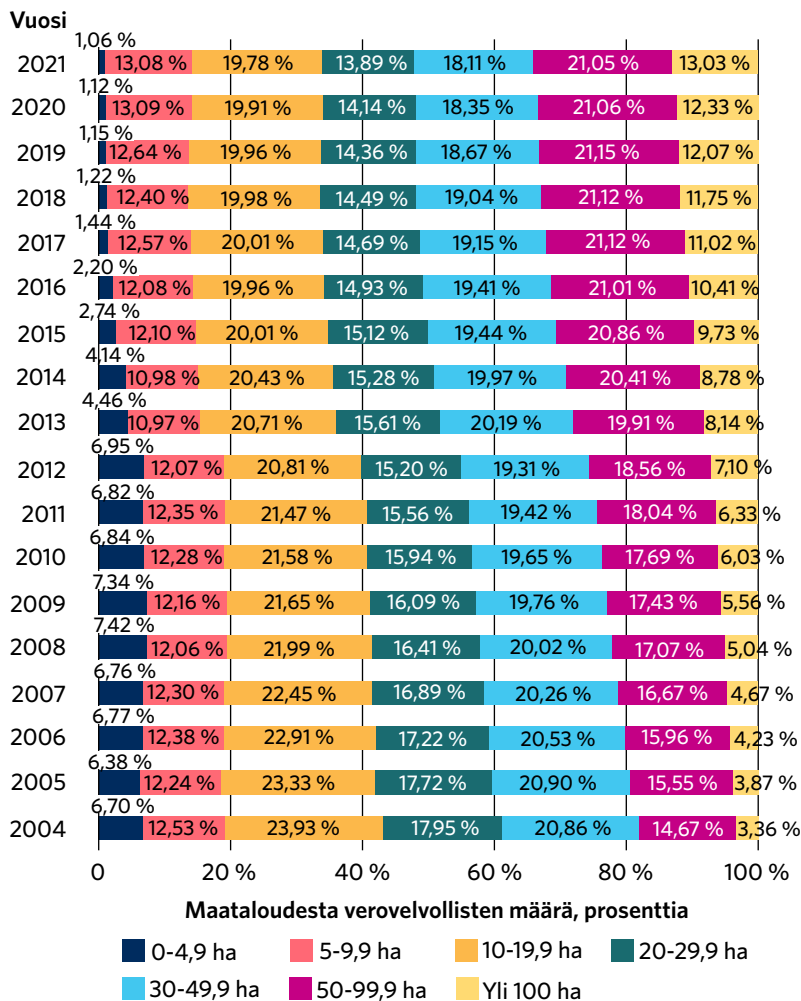
Viljelty ala ja kesanto, 1 000 ha



Kuvio 4: Peltomaan kehitys vuosina 1920–2020 ja siihen vaikuttaneet tekijät. Lähde: Luonnonvarakeskus.

Tilamäärän vähentyminen ja peltopinta-alan säilyminen ennallaan on johtanut peltopinta-alalla mitatun keskimääräisen tilakoon kasvuun. Pienten tilojen määrä ja osuus kaikkien tilojen määrästä vähenee, samalla kun suurten tilojen määrä ja osuus kokonaismäärästä kasvaa. Koko maan peltopinta-alan voi kuitenkin olettaa säilyvän tulevaisuudessa vakaana nykyisellä tukipolitiikalla. Tuen pääosa tulee hehtaariperustaisena, mikä on ollut vahva kannustin tuetun pinta-alan säilymiselle. Lisäksi eläintuotannon tukiehdossa vaaditaan lannankäsittelyä, joka yleensä vaatii peltopinta-alaa.

Tilamäärän tarkastelu eri tilakokoluokissa ei ole yksiselitteistä. Tilastokeskuksen tilastopalvelusta on saatavilla maataloudesta verovelvollisten lukumäärä vuodesta 2004 vuoteen 2021. Tilakokoluokituksessa suurin koko on yli 100 hehtaarin tilojen luokka. Luonnonvarakeskukselta on saatavilla tilasto, jossa suurin tilakokoluokka on yli 150 hehtaaria. Tämä tilasto on kuitenkin saatavilla vasta vuodesta 2013 alkaen (vuoteen 2022). Luonnonvarakeskuksen avoimessa rajapinnassa oleva tilakokoluokkatilasto ei sisällä tietoa tilojen alueellisesta jakaantumisesta.



Kuvio 5: Maatilojen jakautuminen eri kokoluokkiin vuosina 2004–2021.
Lähde: Tilastokeskus.

Kuviosta 5 nähdään, että kokoluokaltaan suurimpien (yli 100 ha) tilojen osuus kaikista tiloista on kasvanut eniten ja myös toiseksi suurimman luokan eli 50–99,9 hehtaarin tilojen osuus on kasvanut. Kaikkien muiden kokoluokkien osuudet ovat vähentyneet ja pienimpien tilojen (0–4,9 ha) osuus kaikista tiloista on pienentynyt eniten. Vuoden 2012 jälkeen pienimmän kokoluokan osuus on romahtanut 7 prosentista noin 1 prosenttiin. Ainoana kokoluokkana yli 100 hehtaarin tilojen määrä on kasvanut myös absoluuttisesti: vuonna 2004 yli 100 hehtaarin tiloja oli 2311 ja vuonna 2021 jo 5258 eli niiden lukumäärä yli kaksinkertaistui, vaikka tilamäärä kokonaisuudessaan laski.

Luonnonvarakeskuksen tilaluokituksesta saadaan hieman tarkempi kuva näistä kaikkein suurimman kokoluokan tiloista. LUKE:n aineistossa ylin 150 hehtaarin tilojen osuus on vuodesta 2013 noussut 2,9 prosentista (1571 tilaa) 6,4 prosenttiin (2799 tilaa) vuoteen 2022 mennessä. Yli 150 hehtaarin tilojen osuuden kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin 100–150 hehtaarin tilojen osuuden kasvu: Vuonna 2013 100–150 hehtaarin tiloja oli 5,3 prosenttia ja vuonna 2022 7,8 prosenttia. Yli 150 hehtaarin tiloja oli vuonna 2013 2,9 prosenttia ja vuonna 2022 6,4 prosenttia.

Maatilojen tilastointi eri peltopinta-alaluokkiin ei ole seurannut tapahtunutta tilakoon muutosta maanviljelyssä. Tilastokeskuksen tilakokoluokitus ei sovellu enää kovin hyvin nykyiseen maatilojen rakenteeseen. Suurten tilojen lukumäärän kasvun ja kaikkien muiden tilojen vähenemisen vuoksi koon kannalta merkittävän maanviljelyn muutokset eivät erotu kunnolla tilastoinnissa. LUKE:n aineistosta havaitaan, että suurimpien, yli 150 hehtaarin, tilojen lukumäärä ja erityisesti osuus tulee edelleen kasvamaan, samalla kuin pienten tilojen osuus tulee kokonaisuudessaan vähenemään. Suuret tilat ovat nykyisen ja tulevan tuotannon kannalta luonnollisesti merkittävässä asemassa, joten niiden kehityksestä on tärkeä saada luotettavia ja tarkkoja tietoja.

Luonnonvarakeskus käyttää tilojen koon luokitteluun myös yrittäjätuloa. Luokittelussa luokkia on aina 3 miljoonaan euroon asti⁵. Keskimääräisessä yrittäjätulossa ei ole tapahtunut samanlaista selvää kasvua kuin viljelypinta-alassa. Yrittäjätulojen luokittelusta havaitaan, että yli 100 000 euron yrittäjätuloon pääsevien tilojen lukumäärä on kasvanut vuodesta 2000 huolimatta tilamäärän yleisestä vähenemisestä. Jos tarkastellaan vuoden 2012 jälkeistä kehitystä, vain yli 250 000 euroa yrittäjätuloa hankkivien tilojen määrä on kasvanut. Vuonna 2000 yli 250 000 euron yrittäjätulon tilojen määrä oli 605 tilaa ja niiden osuus kaikista tiloista oli 0,7 prosenttia. Vuoteen 2022 mennessä kyseisten tilojen määrä oli noussut 2 973 tilaan, ja kun samana aikana tilamäärä kokonaisuudessaan lähes puolittui, oli niiden osuus jo 16,9 prosenttia tiloista.

Maatilojen keskimääräinen kannattavuus on ollut huono

Maataloudessa tilojen menestystä on pitkään mitattu kannattavuuskertoimella. Sen taustalla on maatalousyrittäjien omalaatuinen luonne perheviljelyssä: maatila on paljon pääomaa sisältävä yritys, ja samalla se on usein ollut perheen asuin- ja työpaikka. Maatila on käytännössä myös aina saatu ainakin osittain perintönä.

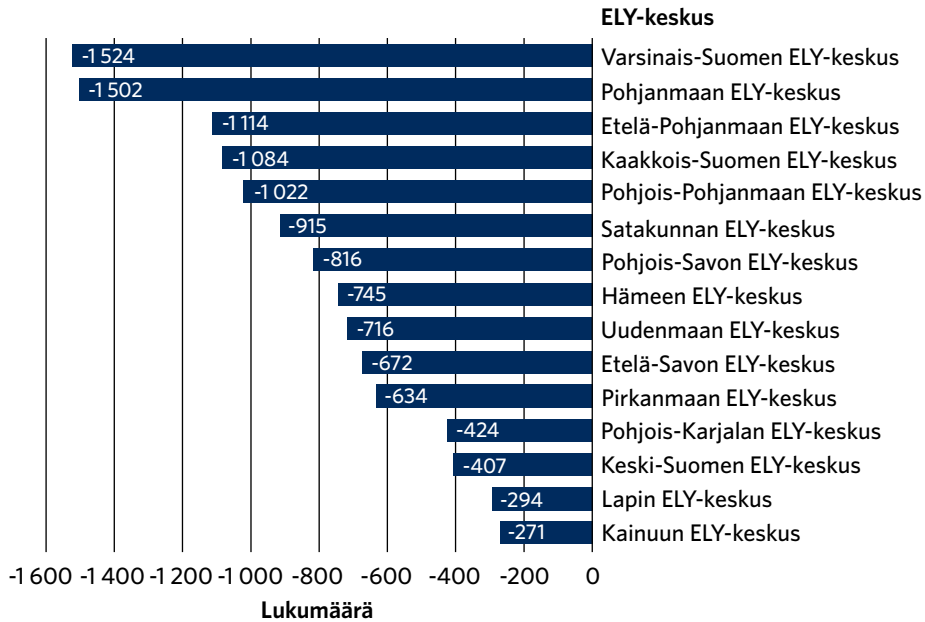
Kannattavuuskerroin lasketaan jakamalla yrittäjätulo viljelijäperheen oman työn palkkavaatimuksen ja oman pääoman korkovaatimuksen summalla. Arvo 1 tarkoittaa, että tila saa työlleen maataloustyöntekijän normaalia palkkaa ja omalle pääomalle korkovaatimuksen mukaisen tuoton. Kerroin mahdollistaa suoraan kehityksen arvioinnin, koska sen laskennassa huomioidaan jo palkkakehityksen muutos. Maatalouden kannattavuutta voidaan arvioida myös pelkän yrittäjätulon avulla. Yrittäjätulo maatalousyrittäjää kohden saadaan siten, että tuotantotekijätulosta vähennetään työntekijöille maksetut palkat, maksetut korot ja kiinteistä pääomien käytöstä maksetut vuokrat. Saatu luku jaetaan palkattoman maataloustyövoiman määrällä. Yrittäjätulo kuvaa siten yrittäjälle jäävää palkkaa ja omalle pääomalle saatavaa korkoa.⁶

Kummallakin mittarilla mitattuna maatalouden kannattavuus on yleisesti ollut huono. Luonnonvarakeskuksen otokseen perustuvan, mutta koko maan maatiloihin yleistettävän laskelman perusteella maatilojen kannattavuuskerroin vuonna 2021 oli 0,59. Tilanne kymmenen vuotta aiemmin 2011 oli jokseenkin sama. Tuolloin kannattavuuskerroin oli 0,51.

Kannattavuuskerroin vaihtelee jonkin verran alueittain, mutta tuotantosuuntien väliset erot ovat selvästi suurempia. Kasvihuoneyritysten tuotantosuunnan kannattavuuskertoimen keskiarvo vuosilta 2011–2021 on 0,97 eli tuotantosuunnan kokonaisuutena voi katsoa tuottavan riittävän työtulon ja pääoman korvauksen. Kaikissa muissa tuotantosuunnissa kannattavuuskerroin on ollut selvästi alle yhden koko jaksoa tarkasteltaessa. Saman tilaston yrittäjätulotiedoissa näkyy myös maatalouden heikko kehitys. Keskimääräinen yrittäjätulo on noussut vain hieman. Vuonna 2011 yrittäjätulo oli keskimäärin 22 700 euroa ja vuonna 2021 se oli noussut 24 200 euroon. Samaan aikaan kuitenkin tilakoko on kasvanut. Myös yrittäjätulossa kasvihuoneviljely eroaa selvästi muusta maataloudesta, sillä siinä kehitys on ollut merkittävää. Vuonna 2011 yrittäjätulo oli keskimäärin 33 000 euroa ja vuonna 2021 se oli noussut 154 000 euroon.

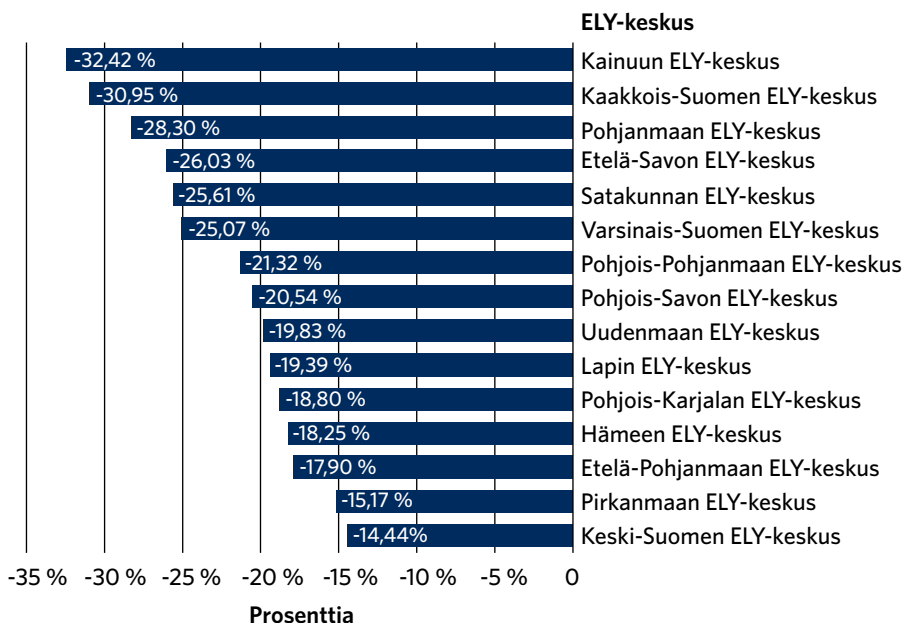
Tilojen määrän väheneminen jakaantuu epätasaisesti alueellisesti ja tuotantosuuntien kesken

Suomessa viljelyolosuhteet vaihtelevat maan sisällä ja maanviljelyn merkitys eri alueilla on erilainen. Kun tarkastellaan muutoksia alueiden välillä, myös niissä havaitaan eroja. Yleinen tilamäärän tai tuotantosuuntien tilamäärän väheneminen ei ole jakautunut tasaisesti koko maahan. Kuviosta 6 nähdään, että lukumääräisesti tilojen määrä on vähentynyt kymmenen viime vuoden aikana eniten Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella (myöhemmin alue).



Kuvio 6: Maatilojen lukumäärän muutos vuodesta 2011 vuoteen 2021 ELY-keskuksittain. Lähde: Luonnonvarakeskus.

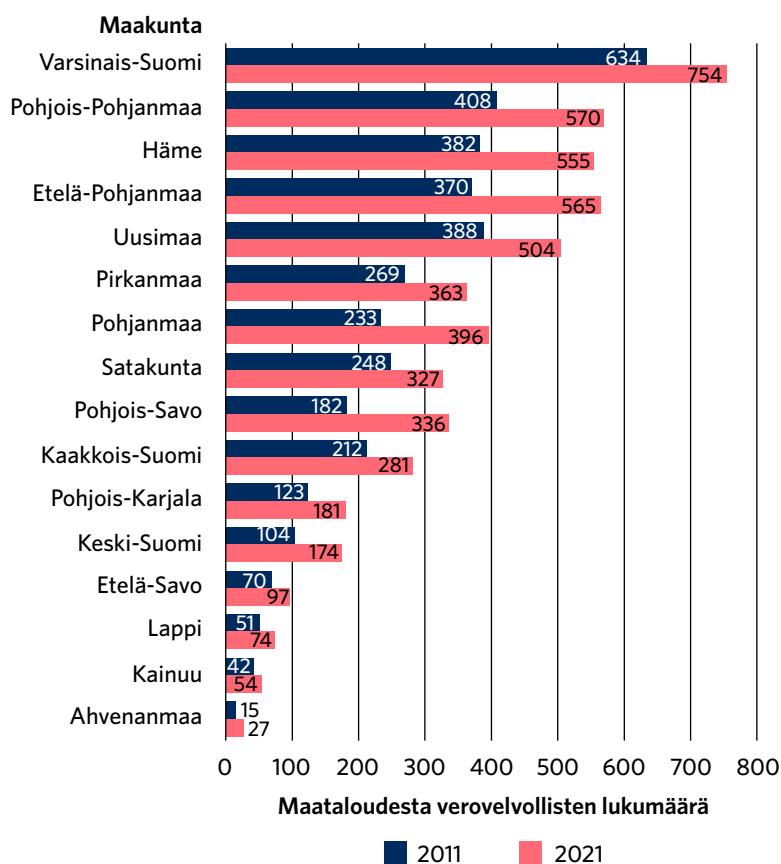
Kuviosta 7 nähdään suhteellinen kehitys alueittain. Suhteellisesti eniten tiloja on vähentynyt Kainuussa, Kaakkois-Suomessa, Pohjanmaalla, Ahvenanmaalla, Satakunnassa ja Etelä-Savossa sekä Varsinais-Suomessa. Hitainta vähentyminen on ollut Keski-Suomessa, Pirkanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Hämeessä. Nopeimman vähenemisen alueilla lähes kolmannes tiloista on lopettanut kymmenen viime vuoden aikana.



Kuvio 7: Maatilojen lukumäärän suhteellinen muutos vuodesta 2011 vuoteen 2021 ELY-keskuksittain. Lähde: Luonnonvarakeskus.

Vähentymiskehityserot eivät ole muuttaneet eri alueiden järjestystä tilamäärien vertailussa. Alueet, joissa tiloja on eniten ja vähiten ovat pysyneet samoina vuosina 2012 ja 2022. Selvästi eniten tiloja oli Etelä-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla. Vähiten tiloja oli Ahvenanmaalla, Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa. Tilojen määrän osuus tilamäärältään suurimpien ja pienimpien alueiden osalta koko maan tiloista ei ole vuosien 2012 ja 2022 välillä muuttunut: vuonna 2012 ja 2022 koko maan tiloista lähes puolet sijaitsi Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Pirkanmaan alueilla. Vastaavasti tilojen määrän osuus kaikista tiloista pysyi myös lähes samana niiden alueiden osalta, joissa tiloja oli vähiten (Ahvenanmaa, Kainuu, Lappi, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo). Tilamäärältään pienimpien alueiden (Ahvenanmaa, Kainuu, Lappi, Pohjois-Karjala ja Etelä-Savo) osuus oli vuosina 2012 ja 2022 13,5 prosenttia.

Koko maassa vuonna 2021 yli 100 hehtaarin viljelyalan tilojen osuus kaikista tiloista oli 13,3 prosenttia. Määrällisesti eniten yli 100 hehtaarin tiloja oli vuonna 2021 Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla, Hämeessä, Etelä-Pohjanmaalla ja Uudellamaalla (kuvio 8). Yli 100 hehtaarin tiloista 56,1 prosenttia (2948 tilaa) sijaitsi edellä mainituilla alueilla.



Kuvio 8: Yli 100 hehtaarin tilojen lukumäärä vuosina 2011 ja 2021 ELY-keskuksittain. Lähde: Luonnonvarakeskus.

Alueittain tarkasteltuna yli 100 hehtaarin tilojen osuus alueen tilojen kokonaismäärästä oli suurin edellä mainituilla alueilla. Pääosin yli 100 hehtaarin tilojen alueellinen jakauma on kymmenen viime vuoden aikana pysynyt samana, mutta sitä mukaan kuin suurten tilojen määrä on kasvanut kaikilla alueilla, on esimerkiksi Varsinais-Suomessa sijaitsevien suurten tilojen osuus koko maan suurista tiloista pienentynyt. Mielenkiintoisia ovat myös ne alueet, joilla suurten tilojen määrä on lähes kaksinkertaistunut kymmenen viime vuoden aikana (Pohjois-Savo, Ahvenanmaa). Näillä alueilla keskittymiskehitys on todennäköisesti erityisen nopeaa. Joillain alueilla suurten tilojen määrä on ollut jo valmiiksi vähäinen ja samaan aikaan myös niiden määrä on kasvanut hitaasti. Etelä-Savossa, Lapissa ja Kainuussa suurten maatilojen määrä ei ole kasvanut kuten muualla.

Tuotantosuunnissa eriytyminen on selkeää

Vuonna 2022 määrällisesti eniten tiloja oli muussa kasvinviljelyssä (17 205 tilaa), viljanviljelyssä (13 589 tilaa) ja lypsykarjataloudessa (4599 tilaa). Vuonna 2012 muun kasvinviljelyn tiloja oli vielä reilusti vähemmän kuin viljanviljelytiloja, mutta kymmenessä vuodessa rakenne on muuttunut muun kasvinviljelyn hyväksi. Tuotantosuunnittain tarkasteltuna tilojen määrä on vuosien 2012–2022 välillä vähentynyt prosentuaalisesti eniten muun nautakarjatalouden (-61,6 %), sikatalouden (-61,4 %) ja lypsykarjatalouden (-48,9 %) osalta. Määrällisesti eniten tilojen vähenemistä tapahtui viljanviljelyn (-6218 tilaa), lypsykarjatalouden (-4408 tilaa) ja sikatalouden osalta (-674 tilaa). Tilojen määrä oli vuosien 2011–2022 välillä kasvanut kahden tuotantosuunnan osalta. Siipikarjataloudessa tilojen määrä kasvoi 66 kappaleella (+19 %) ja muun kasvinviljelyn tuotantosuunnalla 4246 kappaleella (+32,8 %).

Lypsykarjatalouden kehitys on jatkunut samanlaisena kuin tarkastusviraston aiemmassa aihetta koskeneessa tarkastuksessa havaittiin. Vuonna 2001 tehdyssä Maatalouden rakenteen kehittämisen -tarkastuksessa havaittiin maitotilojen määrän puolittuvan kymmenen vuoden välein.⁷ Nyt tässä tarkastuksessa täydennettiin tuon aiemman tarkastuksen ainestoa ja havaittiin kehityksen jatkuneen täysin samanlaisena myös viimeiset 20 vuotta.

Tilojen määrän väheneminen eri tuotantosuuntien osalta eri alueilla vaihtelee hieman. Määrällisesti viljanviljelytilojen lukumäärä on voimakkaimmin laskenut Pohjanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Varsinais-Suomessa. Prosentuaalisesti viljanviljelytilat ovat vähentyneet eniten Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Lypsykarjataloustilojen osalta tilat ovat vähentyneet prosentuaalisesti eniten Kaakkois-Suomessa, Pohjois-Karjalassa ja Kainuussa.

Siipikarjataloustilojen ja muun kasvintuotannon tilojen määrä on koko maassa noussut tarkastelujakson aikana. Muun kasvintuotannon osalta määrällistä kasvua on tapahtunut eniten Keski-Suomessa, Pirkanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Savossa sekä Pohjois-Karjalassa. Siipikarjatilojen määrä on kasvanut eniten Etelä-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Kaakkois-Suomessa, Pohjanmaalla, Keski-Suomessa, Hämeessä ja Pohjois-Karjalassa tilat ovat vähentyneet myös siipikarjatalouden osalta.

Tuotantosuuntien merkitystä alueittain voidaan arvioida sillä perusteella, millaiselle joukolle ELY-keskuksia yli puolet tuotantosuunnan tilamäärästä sijoittuu. Taulukossa 1 on koottuna tuotantosuunnittain ne alueet, joihin yli puolet suunnan tiloista sijoittuu.

Taulukko 1: Tilojen jakaantuminen tuotantosuunnittain ja alueittain (alueet, joiden yhteenlaskettu osuus ylittää 50 % tuotantosuunnan tiloista).

Tuotantosuunta	Alueet, joihin yli puolet tuotantosuunnan tiloista sijoittui vuonna 2022
Lypsykarjatalous	1. Pohjois-Pohjanmaa (785 tilaa, 17,1 %) 2. Pohjois-Savo (651 tilaa, 14,2 %) 3. Etelä-Pohjanmaa (514 tilaa, 11,2 %) 4. Pohjanmaa (484 tilaa, 10,5 %)
Viljanviljely	1. Varsinais-Suomi (2 481, 18,3 %) 2. Etelä-Pohjanmaa (2 036, 15,0 %) 3. Häme (1 559, 11,5 %) 4. Uusimaa (1 431, 10,5 %)
Kasvihuoneviljely	1. Varsinais-Suomi (152, 23 %) 2. Pohjanmaa (146, 22,1 %) 3. Uusimaa (69, 10,4 %)
Muu kasvinviljely	1. Etelä-Pohjanmaa (1 760, 10,2 %) 2. Pohjois-Pohjanmaa (1 682, 9,8 %) 3. Pirkanmaa (1 507, 8,8 %) 4. Pohjois-Savo (1 502, 8,7 %) 5. Keski-Suomi (1 415, 8,2 %) 6. Pohjanmaa (1 299, 7,6 %)
Naudanlihan tuotanto	1. Pohjois-Savo (317, 12,0 %) 2. Pohjois-Pohjanmaa (307, 11,6 %) 3. Etelä-Pohjanmaa (266, 10,1 %) 4. Pohjanmaa (257, 9,7 %) 5. Pirkanmaa (235, 8,9 %)
Siipikarjatalous	1. Varsinais-Suomi (139 34,9 %) 2. Etelä-Pohjanmaa (99, 24,9 %)
Sikatalous	1. Etelä-Pohjanmaa (95, 22,4 %) 2. Varsinais-Suomi (92, 21,7 %) 3. Pohjanmaa (69, 16,3 %)

Taulukosta havaitaan, että siipikarjanlihan tuotanto on hyvin keskittynyt: lähes 60 prosenttia tiloista on Varsinais-Suomen ja Etelä-Pohjanmaan alueilla. Viljanviljelyn tai muun kasvinviljelyn osalta tuotanto on maantieteellisesti hajautuneempaa. Taulukon tuotantosuunniksi on valittu ne viisi tuotantosuuntaa, joihin investointeja on kohdentunut vuosina 2015–2022 eniten. Lisäksi muu kasvinviljely on otettu taulukkoon mukaan sen kasvaneiden tilamäärien vuoksi. Taulukosta nähdään myös, miten merkittävä maatalousalue Etelä-Pohjanmaa on sekä tilamäärässä että eläintuotannossa laajasti.

Eläintuotannon keskittyminen on ollut voimakasta. Luonnonvarakeskus on tarkastushaastattelussa todennut, että investoivilla tiloilla on yleensä jo investointia tehtäessä sopimus jalostavan teollisuuden kanssa, jotta lisääntyvälle tuotannolle on kohtuullisen riskitön markkina tiedossa jo etukäteen. Jalostusteollisuuden sijainnilla onkin todennäköisesti suuri merkitys sille, missä eläintuotantoon perustuva maatalous sijaitsee.

Tuotannon kannalta merkittävä ryhmä ovat myös sellaiset tilat, joilla ei ole lainkaan maatalouden tai majoituksen myyntituloja eikä myöskään pellonvuokratuloja, vaikka tilat saavatkin maataloustukea. Luonnonvarakeskuksen tutkimusraportissa⁸ on esitetty arvioita näiden tilojen määristä. Tutkimuksessa selvitettiin vuosien 2016–2020 veroilmoituksista, että tiloja olisi noin 3200 kappaletta. Se on 7 prosenttia kaikista tiloista, mutta maatalousmaasta kyseisillä tiloilla oli vain 1,7 prosenttia. Tiloja, joilla ei ollut myyntituloja, mutta joilla oli vuokratuloja, oli ajanjaksolla 5900 eli 13 prosenttia kaikista tiloista. Maatalousmaasta näillä tiloilla oli 3,5 prosenttia. Myyntitulottomia tiloja on siis lukumääräisesti melko paljon, mutta niiden keskikoko on pieni, ja sen vuoksi niiden merkitys tuotannolle on vähäinen. Tilat ovat todennäköisesti sellaisia, että nykyisen viljelijän lopettaessa maatila lopettaa. Suhteellisesti eniten näitä myyntitulottomia tiloja on Lapissa, Keski-Suomessa, Etelä-Savossa ja Kainuussa.

3.3 Investointituki keskittyi vuosina 2015–2022 alueellisesti ja yhä suurempiin kohteisiin

Investointitukea ei käytännössä ohjata muulla keinoin kuin tuensaantiehdoilla. Toistaiseksi kaikki tukikelpoiset hakijat ovat saaneet tukea. Hakemusten laatua kuitenkin arvioidaan siltä varalta, että kaikille hakijoille ei riittäisi tukea ja hakijoiden välillä jouduttaisiin tekemään karsintaa. Investointituen kysyntäperusteinen ohjausmalli on vaikuttanut siihen, että tuet keskittyvät tiheästi sellaiselle investointitukea saavalle joukolle, jonka kannattavuus on jo investointihetkenä hyvällä tasolla. Tuen myöntämiselle ja toisaalta investoinnille asetettu mitattava tavoite, 25 000 euroa yrittäjätuloa investoinnin jälkeen, on suurimmaksi osaksi saavutettu jo investointihetkenä. Tämän luvun tarkastelussa on analysoitu tukikauden 2015–2022 investointitukea saaneita tiloja.

Tarkastuksessa käytetty aineisto investoineista maataloista

Tässä luvussa esitetty investointitukien kohdentumisen tarkastelu perustuu EU:n tukikauden 2015–2022 tukihakemuksiin ja päätöksiin. Aineistossa on kaikki haetut, päätetyt ja maksetut tuet. Aineisto koostuu noin 16 000 päätöksestä, joilla myönnettiin yhteensä 809 miljoonaa euroa investointeihin. Päätöksiä on huomattavasti enemmän kuin hakijoita, sillä yksittäinen hakija on voinut hakea ja saada useita kertoja erilaisia tukia kauden aikana.

Tarkastelun kannalta merkittävä osa aineistoa olivat ne hakemukset, jotka sisälsivät liiketoimintasuunnitelman tilalle. Näitä hakemuksia oli 8 112 kappaletta 4 758:ltä eri hakijalta. Kyseessä olivat rakennusinvestoinnit, joissa tuen saamisen ehtona on, että investoinnin jälkeen viidentenä vuonna tilan yrittäjätulo ylittää 25 000 euroa. Kyseessä ovat siis keskimääräistä suuremmat tilat ja suurin osa tuesta on mennyt näille tiloille, eli noin 677 miljoonaa euroa. Liiketoimintasuunnitelmien avulla on ollut mahdollista arvioida kyseisten tilojen eroa keskimääräisiin tiloihin erityisesti yrittäjätulon ja kannattavuuskertoimen osalta.

Liiketoimintasuunnitelmissa oli jonkin verran virheitä. Ennen aineiston käsittelyä tarkastuksessa virheet pyrittiin löytämään ja poistamaan ne analyysistä. Aineistosta on muun muassa poistettu kannattavuutta arvioitaessa kaikki ne tukipäätökset, joissa kannattavuuskertoimen on ilmoitettu olevan hakuhetkellä yli kymmenen tai alle -10, koska sitä on pidetty hyvin epätodennäköisenä. Jos samana vuonna on ilmoitettu eri lukuja, on näistä otettu keskiarvo.

Tarkastuskysymysten näkökulmasta aineiston hyvä puoli oli se, että se sisältää todennäköisesti suuren osan niistä tiloista, jotka ovat aikeissa jatkaa maataloutta pidemmällä aikavälillä. Siten aineiston investoineet tilat kuvaavat tulevaisuuden maataloutta ja sen sijoittumista Suomessa. Esimerkiksi maidon tuotannossa on nykyisin noin 4 500 tilaa ja aineistossa näitä oli 2 022. Kun tiedetään maitotilojen määrän puolittuvan noin kymmenen vuoden välein, todennäköisesti aineiston tilat muodostavat suuren osan vuoden 2030 maitotiloista.

Investointituen myöntämisen edellytykseksi asetettu lyhyen aikavälin tavoite (viisi vuotta) on pääosin saavutettu jo investointijakohtana

Investointituen myöntämisen ehtona ja tavoitteena on, että tuensaaja saa viimeistään viidentenä vuonna investoinnin jälkeen maataloudesta vähintään 25 000 euroa yrittäjätuloa (Vn asetus maatalouden rakennetuesta 265/2023). Tuen kysyntäperusteisuus ohjaa sekä maatalousrakennetta säilyttävien investointien toteuttamiseen että investointitukien keskittymiseen pienelle, lähtökohtaisesti hyvin

kannattavalle ja usein tarkasteluajanjaksona investointeja toteuttavalle joukolle. Vuosien 2015–2022 investointitukiaineiston perusteella tukipäätöksistä 86,7 prosenttia on sellaisia, että yrittäjätulon tavoite on saavutettu jo investointihetkenä. Investointitukiaineiston perusteella yrittäjätulotavoite ei vastaa investoivien tilojen lähtötilannetta. Investointituen myöntöedellytykset ja tavoitteet kannustavat investoimaan tuotantorakenteisiin, ei uusien innovatiivisten tuotantotapojen käyttöönottoon.

Liiketoimintasuunnitelman edellyttävillä investointiavustuksille asetettu yrittäjätuloraja (investoinnista viidentenä vuotena 25 000 euroa) on kaikille tuotantosuunnille ja investointitoimille (esim. energiarakentamisinvestointi tai lypsykarjanavetta) sama. Investointitukea ei ohjata alue- tai tuotantosuuntaakohtaisesti, vaan tuen myöntäminen on kysyntäperusteista. Ehdon tavoitteena on, että investointituki kohdistuu hakijoille, joille maatalous on merkittävä tulonlähde. Investointitukiaineiston perusteella päätöksistä 13,7 prosenttia oli sellaisia, että niissä yrittäjätuloraja oli investointiajankohtana alle vaaditun, viiden vuoden päähän asetetun tavoitteen. Tuotantosuunnittain erot olivat kohtalaisen suuria. Eläintuotannosta lihanautojen kasvatuksen ja muun nautakarjan tuotantosuunnilla alle 25 000 euron yrittäjätulon alle jäävien päätösten osuus oli suurin (lihanautojen kasvatusta 21,2 % päätöksistä ja muu nautakarjatalous 23,7 % päätöksistä). Kasvinviljelystä alle 25 000 euron yrittäjätulon osuus oli viljanviljelyn (21,7 % päätöksistä) ja muun kasvituotannon (21,2 % päätöksistä) tuotantosuunnilla suurin. Sen sijaan siipikarjalihan ja kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnissa alle 25 000 euron yrittäjätulo oli ilmoitettu vain pienessä osassa päätöksiä (kasvihuoneviljely 9 % ja siipikarjanlihan tuotanto 4,3 % päätöksistä).

Alueellisesta näkökulmasta Kaakkois-Suomen, Kainuun, Lapin ja Keski-Suomen alueilla niiden päätösten osuus, joissa yrittäjätuloksi oli investointiajankohtana ilmoitettu alle 25 000 euroa, oli suurin. Näillä alueilla myös tiloja on vähentynyt kymmenen viime vuoden aikana suhteellisesti eniten. Alueilla, joissa alle 25 000 yrittäjätulon ilmoittaneita päätöksiä oli vähiten suhteessa koko alueen päätöksiin, oli Etelä-Pohjanmaalla, Hämeessä ja Satakunnassa.

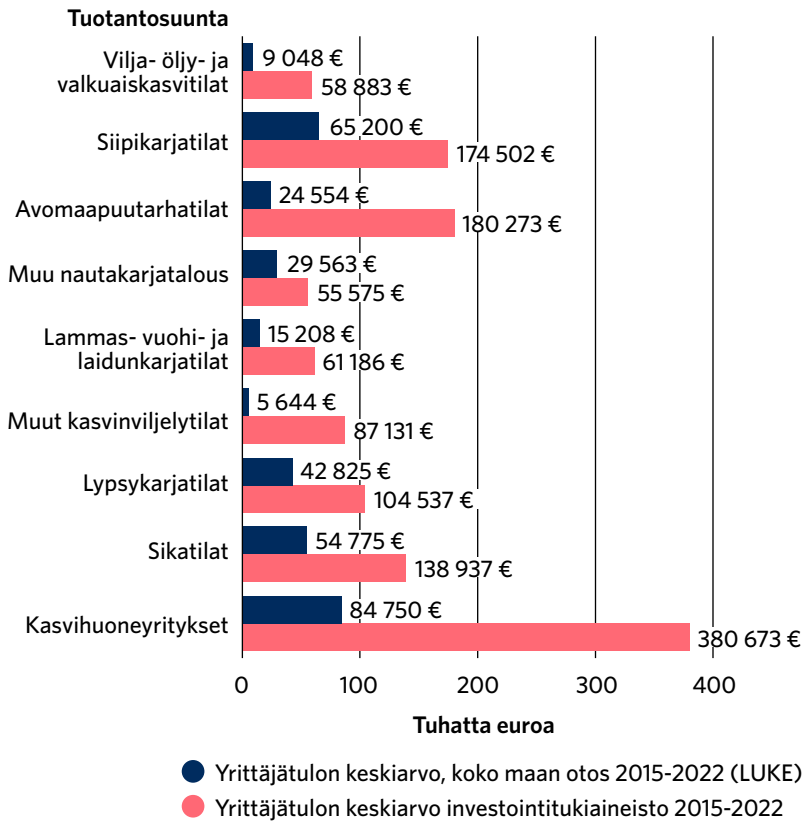
Investointituen tarve ei tarkastuksen perusteella ole ylittänyt saatavilla olevan tuen määrää. Maatalouden investointitukien valintakriteereissä investoinnin kilpailukykyä arvioidaan sen perusteella, mahdollistaako se uusimman teknologian, digitalisaation ja innovatiivisten ratkaisujen hyödyntämisen, mutta kriteereillä ei ole käytännössä ollut ohjausvaikutusta, sillä tukea on tähän mennessä riittänyt kaikille tukea hakeneille. Valintakriteereissä ilmaistu kilpailukyvyyn parantuminen innovaatioiden ja uuden teknologian käyttöönoton myötä ei ohjaa investointitukien myöntämistä eikä siten myöskään kannusta tuensaajia kehittämään toimintaansa valintakriteereiden mukaisesti. Riskinä on, että investointituki ei vastaa kaikilta osin enää nykyisten maatilojen toiminnan kehittämistarpeisiin.

Investoiva maatila eroaa huomattavasti keskimääräisestä tilasta

Investoivat tilat eivät edusta keskimääräistä maataloutta tai maatilaa. Ne poikkeavat sekä kooltaan että kannattavuudeltaan huomattavasti keskimääräisestä. Osittain tämä tulee jo investointituen ehdoista, joissa rakentamis- ja energiainvestointien ehtona vaaditaan 25 000 euron yrittäjätuloa viidentenä vuonna investoinnista. Vaikka ehto ei koske hakuhetkeä, on sillä silti selkeä merkitys. Ehto vaikuttaa siihen, minkälaiselle tilalle investointi on ylipäättään mahdollinen.

Yrittäjätulolla mitattuna investointien kohdentumista tarkastellaan sekä ilmoitetun yrittäjätulon keskiarvon että yrittäjätulosta muodostettujen kokoluokkien mukaan.

Keskimääräinen yrittäjätulo investoivilla tiloilla oli 121 800 euroa. Se on 5–8 kertaa enemmän kuin saman ajankohdan keskimääräinen yrittäjätulo muilla tiloilla. Rakentamisinvestointiin lähtevä tila täyttää siis yleensä jo valmiiksi hyvin tuen ehtona olevan vaatimuksen 25 000 euron yrittäjätulosta ja niiden harjoittaman maatalouden voidaan siis katsoa muodostavan merkittävän osan hakijan tulosta. Osakeyhtiömuotoisilla tiloilla ilmoitettu yrittäjätulon keskiarvo oli huomattavasti korkeampi kuin muilla tilamuodoilla: osakeyhtiömuotoisten tilojen keskimääräinen yrittäjätulo oli noin 243 000 euroa ja muiden tilamuotojen huomattavasti alhaisempi eli noin 83 000 euroa. Yrittäjätulo vaihteli myös tuotantosuunnittain siten, että esimerkiksi kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnan yrittäjätulo oli keskimäärin jopa 381 000 euroa kun taas viljanviljelyn tuotantosuunnalla vastaava luku oli 59 000 euroa. Erot johtuvat todennäköisesti siitä, että kasvihuoneviljelyssä hakijat ovat usein suuria osakeyhtiömuotoisia tiloja, jotka investoivat säännöllisesti.

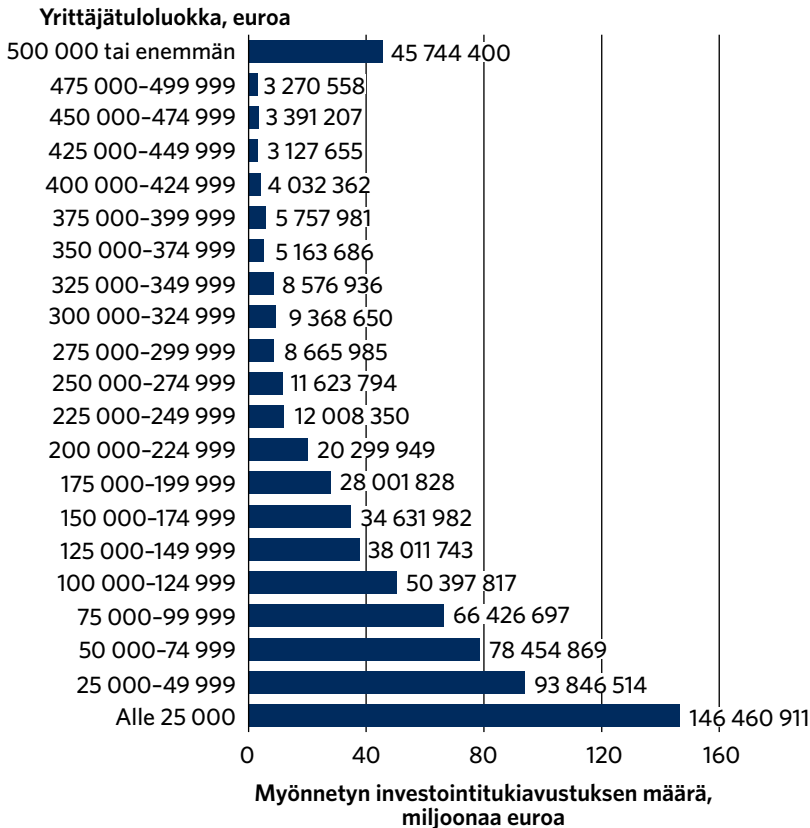


Kuvio 9: Yrittäjätulon keskiarvo tuotantosuunnittain. Lähde: Koko maan otos Luonnonvarakeskus.

Yrittäjätulosta muodostettiin tarkastuksessa kokoluokkia 25 000 euron välein. Yrittäjätuloa 25 000 euroa tai alle saavia hankkeita oli 1118 ja avustusta hankkeille myönnettiin yhteensä 146,8 miljoonaa euroa (21,7 % avustuksesta hankkeille, joilla on liiketoimintasuunnitelma). Loput investointituesta on myönnetty hakijoille, joiden yrittäjätulo on ollut yli vaaditun raja-arvon (25 000 euroa) jo investointiajankohtana. Ensimmäisen vuoden yrittäjätulon negatiiviseksi ilmoittaneita hankkeita oli vuosina 2015–2022 yhteensä 313. Yhteensä avustusta myönnettiin näille hankkeille 86,3 miljoonaa euroa.

Kuviossa 10 nähdään tuen jakautuminen yrittäjätuloluokkiin. Keskimäärin negatiivisen yrittäjätulon hankkeet saivat avustusta 276 000 euroa, mikä on hankekohtaisista keskiarvoista suurin eri yrittäjätuloluokissa. Ryhmä on siis hyvin poikkeuksellinen: negatiivista yrittäjätuloa voisi selittää maatilain investointiaktiivisuus juuri ennen uutta tukea. Vaikka avustusta on määrällisesti kohdentunut suurempiin yrittäjätuloluokkiin vähemmän, on hankekohtainen avustus niissä keskimäärin suurempi kuin pienemmissä yrittäjätuloluokissa. Lisäksi näyttää siltä, että alhaisemmissa yrittäjätuloluokissa on enemmän sellaisia hakijoita, jotka ovat investoineet vain kerran tai kaksi, kun

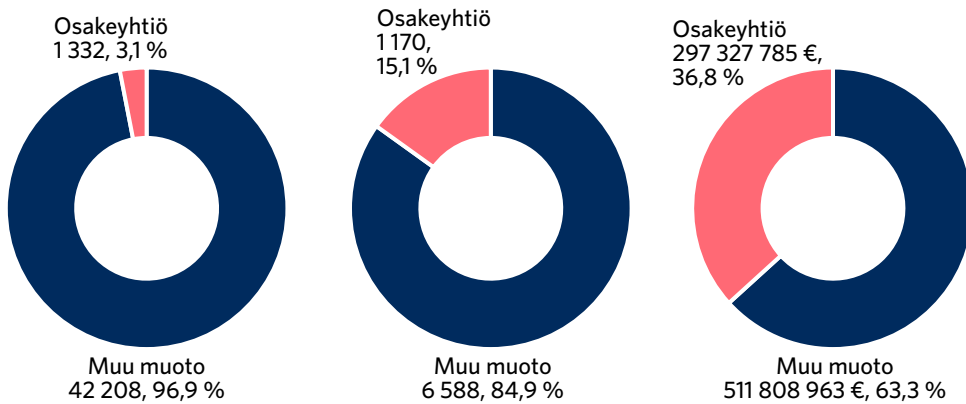
taas suuremmissa yrittäjätuloluokissa korostuvat hakijat, jotka ovat investoineet useamman kerran. Kokonaisuudessaan investoineet tilat poikkeavat merkittävästi yrittäjätulon suuruuden suhteen koko maan keskivertomaatilasta. Lisäksi investoineiden tilojen keskuudessa voidaan erottaa toisistaan vielä tilat, jotka investoivat harvemmin ja ne, jotka investoivat ja kehittävät tilaansa jo yhden ohjelmakauden aikana toistuvasti. Toistuvasti investoivien tilojen joukko on kohtalaisen pieni, mutta sille kohdistuu merkittävästi avustuksia.



Kuvio 10: Myönnetty investointitukiaavustus vuosina 2015–2022 yrittäjätuloluokan mukaan.

Osakeyhtiöiden osuus kasvaa

Kokonaisuudessaan maatalouden verovelvollisten määrä on tasaisesti vähentynyt usean vuosikymmenen ajan. Erityisesti pienten tilojen määrä vähenee, ja suurempien tilojen osuus kasvaa. Samanaikaisesti osakeyhtiömuoto on lisääntynyt ja viimeisen 12 vuoden aikana niiden määrä on kaksinkertaistunut. Yksityisten henkilöiden maatalousyritysten osuus on edelleen selvästi suurin.



Kuvio 11: Vasemmalla omistusmuodon jakauma kaikkien mautilojen osalta vuodelta 2022, keskellä jakauma investointitukea saaneiden mautilojen lukumäärän osalta vuosilta 2015–2022 ja oikealla investointituen euromääräinen jakautuminen vuosina 2015–2022. Muu muoto sisältää yksityiset henkilöt, maatalousyhtymät, perikunnat, muut yhtiöt ja muut, suurin osa on yksityisiä elinkeinoharjoittajia (85,2 % kaikista mautiloista). Lähde: kaikki maatilat, Luonnonvarakeskus.

Ruokaviraston toimittamasta investointitukiaineistosta haettiin kaikki osakeyhtiömuotoiset hakijat (hakijat, joiden nimeen on sisällytetty Oy tai Ab). Kuvioista 11 nähdään, että osakeyhtiömuotoiset toimijat ovat selvästi ylliedustettuina maatalouden investointitukien saajissa. Esimerkiksi vuonna 2022 osakeyhtiömuotoisten maatalousyrittäjien osuus kaikista maatalousyrityksistä oli 3,1 prosenttia, mutta maatalouden investointitukien saajista 15 prosenttia on ollut osakeyhtiömuotoisia maatalousyrittäjiä (vuosina 2015–2022).

Ero muuttuu vielä merkittävästi suuremmaksi, kun tarkastellaan investointitukimäärän jakautumista euromääräisesti. Kuvioista 11 nähdään, että tuesta reilu kolmasosa, eli 36,8 prosenttia, menee osakeyhtiömuotoisille mautiloille. Tämä on yli kymmenen kertaa enemmän kuin niiden osuus koko maatilajoukosta.

Edelleen osakeyhtiömuotoisten tuensaajien osuus korostuu entisestään, kun tarkastellaan myönnetyn tuen jakaantumista kerran ja useammin kuin kerran tukea saaneiden välillä. Kerran tukea saaneiden maatalousyrittäjien keskuudessa tuesta 20 prosenttia kohdentui osakeyhtiömuotoisille toimijoille. Useammin kuin kerran tukea saaneiden osalta tuesta kohdentui 40,3 prosenttia osakeyhtiömuotoisille toimijoille.

Alueellisesta näkökulmasta osakeyhtiömuotoisille maatalousyrittäjille tukea kohdentui (euromääräinen osuus) vuosina 2015–2022 eniten Varsinais-Suomen (53,7 %), Pohjanmaan (47,6 %), Satakunnan (43,14 %) ja Etelä-Pohjanmaan (39,3 %) alueilla. Osakeyhtiömuotoisten hakijoiden osuus kaikista hakijoista oli korkein Pohjanmaan (22,3 %),

Pohjois-Pohjanmaan (20,1 %), Varsinais-Suomen (19,4 %), Kainuun (18,6 %) ja Etelä-Pohjanmaan (17,4 %) ELY-keskusalueilla. Tuotantosuunnittain tarkasteltuna investointituesta suurin osa on kohdentunut osakeyhtiömuotoisille hakijoille kasvihuoneviljelyssä (93,2 % myönnetystä avustuksesta), siipikarjanlihan tuotannossa (65,4 %) ja porsastuotannossa (69,2 %). Lypsykarjataloudessa ja viljanviljelyssä enemmistö hakijoista on ollut muita kuin osakeyhtiöitä.

Investointituen kohdentumisen kannalta osakeyhtiömuotoisten maatalousyrittäjien määrän lisääntyminen samalla kun yksityisten elinkeinonharjoittajien määrä on vähentynyt merkittävästi, on merkittävä muutos. Toimintamuodon muutoksessa on kyse myös siitä, että perinteinen malli, jossa viljelijäperhe on sitoutunut työhön maatilalla, on muuttumassa. Muutoksen myötä maatilat ovat yhä yritysmäisempiä toimijoita. Tukijärjestelmä on kuitenkin jossain määrin rakentunut perinteisen perhevilmäarakenteen mukaiseksi. Ajatuksellisesti tilan pitäisi olla edelleen työpaikka tuensaajalle. Tukia myönnettäessä esimerkiksi kannattavuuskertoimen vaatiminen kuvastaa tätä työn ja pääoman yhdistämisvaatimusta. Lisäksi kannattavuuskertoimen laskemiseksi laaditut kaavat soveltuvat paremmin muiden kuin osakeyhtiömuotoisten maatalousyrittäjien toimintaan.

Kannattavuus investoivilla tiloilla on hyvä

Kannattavuuskertoimella mitattu kannattavuus on investoivilla tiloilla suurelta osin hyvä. Keskimäärin maataloudessa ei päästä lähellekään kannattavuuskerrointa 1, joka kuvaisi riittävää pääoman ja työn korvausta. Kuten aiemmin esitetystä kuviosta 1 nähdään, kannattavuuskerroin paranee, jos tila on saanut investointitukea useammin kuin kerran. Mielenkiintoista on myös se, että investoivat tilat ovat yleensä kannattavia jo investointiin lähdeittäessä. Kerran tai kaksi kauden aikana investoineilla tiloilla keskimääräinen kannattavuuskerroin on noin 1, eli ne saavuttavat kannattavuustavoitteen jo ennen investointia. Usein investoivat ylittävät tavoitteen selvästi, ja esimerkiksi kuusi kertaa tai useammin investoineilla kannattavuuskerroin on yli 2, eli ne saavat yli kaksinkertaisen korvauksen työlle ja pääomalle.

Kannattavuuskertoimen ilmoittaneista tiloista kerran investointiavustusta oli saanut 2888 eri hakijaa, joille avustusta myönnettiin yhteensä 218,3 miljoonaa euroa (32,6 % avustuksesta, joka myönnettiin investointihankkeille, joilta vaaditaan liiketoimintasuunnitelma). Useammin kuin kerran investointiavustusta saaneita eri hakijoita oli 1865 (5183 investointipäätöstä). Avustusta niille myönnettiin yhteensä 452,6 miljoonaa euroa (67,5 % avustuksesta, joka myönnettiin investointihankkeille, joilta vaaditaan liiketoimintasuunnitelma).

Vaikka kyse on suhteellisen lyhyestä ajanjaksosta, ei tuen saamisen ja investoiminen useamman kerran ole poikkeuksellista vaan hyvin yleistä. Kerran vuosina 2015–2022 investointiavustusta saaneiden kannattavuuskertoimen keskiarvo oli 0,97 (2861 investointipäätöstä), kun useammin kuin kerran investoineilla kannattavuus oli keskimäärin 1,33. Useammin kuin kaksi kertaa investoineilla tiloilla kannattavuus oli keskimäärin 1,56 (2868 päätöstä) investointiajankohtana. Keskimääräinen kannattavuus nousee investointikertojen myötä seitsemään investointikertaan asti (keskimääräinen kannattavuuskerroin 2,51), minkä jälkeen kehitys on epätasaisempaa. Yli seitsemän kertaa investoineita tiloja (kannattavuuskertoimen ilmoittaneita) on jo melko vähän eli yhteensä 28. Näissä tapauksissa kannattavuuskertoimen keskiarvo on 2,17.

Kerran ja useammin kuin kerran investoineiden väliset erot kannattavuuskertoimessa toistuvat myös tuotantosuunnittain. Tuotannoltaan keskittyneimmillä tuotantosuunnilla (kasvihuoneviljely, siipikarjalihan tuotanto, puutarhakasvien viljely avomaalla, muu sikatalous) keskimääräinen kannattavuuskerroin nousee jopa hieman jyrkemmin kuin vähiten keskittyneillä tuotantosuunnilla (viljanviljely, lihanautojen kasvatusta, lypsykarjalous) investointikertojen kasvaessa (ks. myös seuraava luku). Aineiston perusteella näyttää siltä, että investoivat tilat ovat valmiiksi kannattavia ja että investointituensaajissa on kyse kaikkiaan aktiivisesta tilojaan kehittävästä joukosta. Havainto tukee entisestään arvioita siitä, että he todennäköisesti muodostavat ydinosaan tulevasta maataloudesta ja sen tuotannosta.

Osa-omistajien hakijoiden kannattavuus näyttäisi olevan merkittävästi paremmalla tasolla kuin muiden tilaomistajien. Osa-omistajien tilat investoivat useammin kuin muut tilaomistajat ja niiden kannattavuus on lähtökohtaisesti parempaa. Osa-omistajien tiloilla kannattavuuskerroin oli keskimäärin noin kaksinkertainen verrattuna muihin tilaomistajien tiloihin (osa-omistajien tilat 1,94 ja muut 0,93). Osa-omistajien tilat myös investoivat huomattavasti useammin kuin muut tilaomistajat. Osa-omistajien tiloista 58,0 prosenttia investoi vuosina 2015–2022 useammin kuin kerran, kun taas muissa tilaomistajien tiloissa vastaava osuus on 35,4 prosenttia. Osa-omistajien tilojen osuus kaikista tiloista kasvaa investointikertojen määrän kasvaessa.

Investointituen keskittyminen usein investoiville tiloille vaihtelee tuotantosuunnittain

Maatalouden investointitukea myönnetään kysyntälähtöisesti, mikä voi osaltaan vahvistaa tavoiteristiriitaa maatalousrakennetta säilyttävän ja toisaalta kilpailukykyä ja kannattavuutta edistävien tavoitteiden välillä. Investointitukiaineiston perusteella vuosien 2015–2022

aikana toistuvasti investoivien joukko on kohtalaisen pieni, mutta sille kohdentunut investointiavustus on suuri. Usein investoivien tuensaajien osuus vaihtelee tuotantosuunnittain. Usein investointitukea saaneen maatilan kannattavuus on investointiajankohtana (kannattavuuskertoimella mitattuna) paremmalla tasolla kuin harvemmin investoivan tilan. Investointituen hyödyt kerran tai tiheään tukea saaneille hakijoille ovat todennäköisesti erilaisten lähtökohtien takia hyvin erilaiset (esim. elinkeinon säilyminen vs. osakeyhtiömuotoisen tilan tuottama voitto).

Investointitukiaineistossa ilmoitettuihin eri tuotantosuuntien keskimääräisiin kannattavuuslukuihin voi vaikuttaa se, minkälaisille ja miten usein investoiville tiloille investointituki on kohdentunut. Tuotantosuunnat, joissa enemmistön muodostivat ne hakijat, jotka olivat saaneet investointitukea ajanjaksona useammin kuin kerran, vuosien 2015–2022 aikana, oli kannattavuus investointiajankohthanakin parempaa.

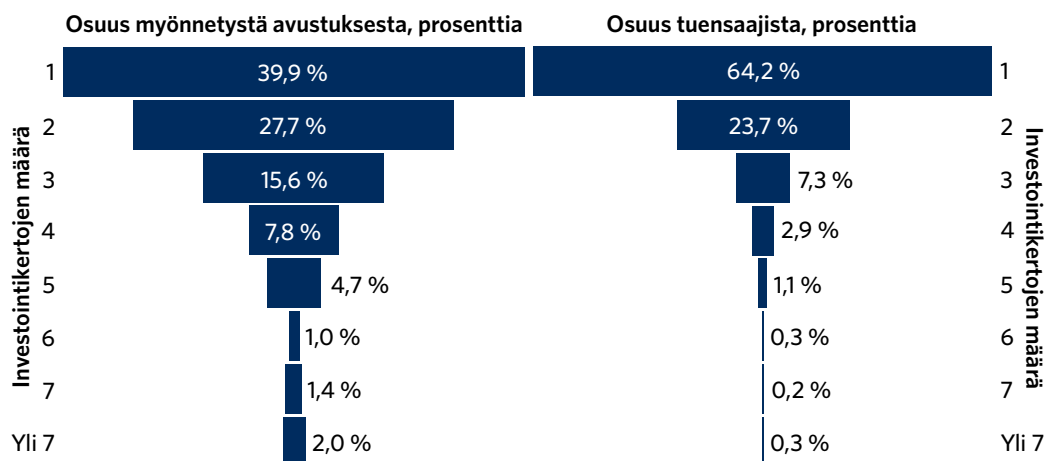
Kerran investoineiden hakijoiden ilmoittama yrittäjätulo investointihetkenä oli keskimäärin alhaisempi kuin useammin investoineiden tilojen yrittäjätulo. Yrittäjätulolla ilmaistuna kerran investointitukea saaneet tilat ovat pienempiä kuin kaksi kertaa tai useammin investointitukea saaneet tilat. Kerran investoineista tiloista noin puolessa investointitukipäätöksistä yrittäjätuloksi on ilmoitettu investointiajankohtana alle 50 000 (alle 25 000 € 18,9 % päätöksistä ja 25 000–49 999 € 30,4 % päätöksistä). Useammin kuin kerran investoineiden tilojen osalta alle 50 000 euron yrittäjätulo oli ilmoitettu enää yhteensä hieman yli neljäsosassa päätöksistä (alle 25 000 € 10,6 % päätöksistä ja 250 000–49 999 € 15,6 % päätöksistä). Kerran investoineiden joukossa myös osakeyhtiömuotoisten tilojen osuus oli huomattavasti alhaisempi kuin usein investoineiden joukossa (kerran investoineilla osakeyhtiömuotoisten tilojen osuus 11,8 % päätöksistä ja useammin kuin kerran investoineilla 40 % päätöksistä). Osakeyhtiömuotoisilla tuensaajilla investointihakemuksella ilmoitettu yrittäjätulo ja kannattavuuskerroin oli investointiajankohtana selvästi korkeampi kuin muilla omistusmuodoilla.

Kasvihuoneviljelyssä, siipikarjanlihan tuotannossa, porsastuotannossa, muussa sikataloudessa sekä puutarhakasvien viljelyssä avomaalla, avustuksesta vain pieni osa kohdistuu kerran investointitukea saaneille hakijoille. Näillä tuotantosuunnilla investointituki kohdentuu kohtalaisen pienelle joukolle, joka investoi usein ja joilla toiminta on investointiajankohtana (kannattavuuskertoimella mitattuna) kannattavaa. Usein investoineet tuensaajat ovat keskittyneet, kuten tuotantokin, maantieteellisesti Etelä-Pohjanmaalle, Varsinais-Suomeen ja Pohjanmaalle.

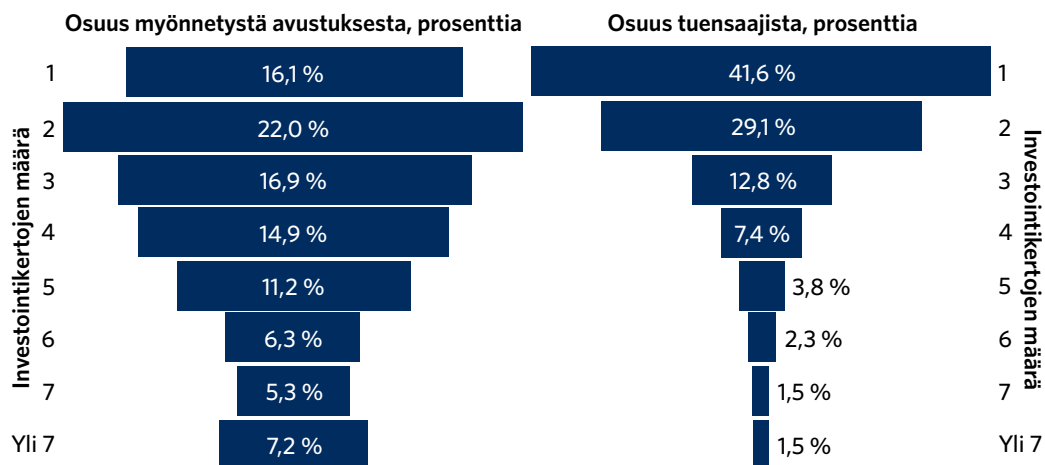
Kuviossa 12 on kuvattu, miten myönnetty investointiavustus ja tuensaajien määrä jakaantuu 1–7 kertaa (ja enemmän kuin 7 kertaa) investointitukea saaneiden kesken. Tuotannoltaan keskittyneimmässä tuotantosuunnissa (kasvihuoneviljely, porsastuotanto, muu sikatalous ja siipikarjanlihan tuotanto) avustus ja hakijoiden määrä painottuu useammin kuin kerran avustusta saaneille. Tuotannoltaan vähiten keskittyneimmässä tuotantosuunnissa (lypsykarjatalous ja viljanviljely, lihanautojen kasvatusta, erikoiskasvituotanto, muu nau-takarjatalous) myönnetty avustus ja investointihankkeiden määrä painottuu kerran investointiavustusta saaneille.

Kasvihuoneviljelyn osalta kannattavuuskertoimen ilmoittaneista hakijoista 56,3 prosenttia oli sellaisia, jotka olivat saaneet investointitukea tarkasteluajanjaksona useammin kuin kerran. Kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnassa myönnetystä investointituesta 93,3 prosenttia kohdentui sellaisille tiloille, jotka saivat investointitukea useammin kuin kerran (kannattavuuskertoimen ilmoittaneista). Kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnalla investointeja tehdään tyypillisesti useampia ja ne ovat usein kasvihuonetuotannon rakentamisinvestointeja. Lisäksi kasvihuoneviljelytilat ovat tehneet paljon energiainvestointeja. Kasvihuoneviljelyn tuotantosuunnalla suurin osa hakijoista on osakeyhtiömuotoisia tiloja. Yrittäjätulolla ilmaistuna investointituki kohdistuu pääosin suuriin tiloihin vain 9 prosentissa investointitukipäätöksistä yrittäjätuloksi on ilmoitettu alle 25 000 euroa, kun taas yli 500 000 yrittäjätuloa oli ilmoitettu 23,6 prosentissa päätöksistä (tuotantosuunnan hyväksytystä avustuksesta 43,3 %, kyse kuitenkin pienestä joukosta hakijoita). Kasvihuoneviljelyn kannattavuuskerroin oli vuosina 2015–2022 keskimäärin 2,26 (368 investointipäätöstä).

Erikoiskasvituotanto, lihanautojen kasvatusta, lypsykarjatalous, muu nautakarjatalous, viljanviljely



Kasvihuoneviljely, lihasikojen kasvatusta, muu sikatalous, porsastuotanto, siipikarjalihan tuotanto



Kuvio 12: Myönnetyn avustuksen ja eri tuensaajien jakaantuminen (%) investointikertojen perusteella (rakentamisinvestoinnit). Ylempänä kuvissa tuotantorakenteeltaan ja investointien kohdentumisen näkökulmasta vähiten keskittyneet tuotantosuunnat, alempana keskittyneimmät.

Porsastuotannossa 50,3 prosenttia, siipikarjalihan tuotannossa 70,8 prosenttia, ja muussa sikatuotannossa 59,7 prosenttia tuensaajista oli saanut investointitukea useammin kuin kerran. Yhteistä tuotantosuunnille oli myös se, että merkittävä osa tuotantosuunnan investointiavustuksesta on kohdentunut useammin kuin kerran investointiavustusta saaneille hakijoille. Siipikarjalihan tuotannon investointipäätöksistä alle 5 prosentissa yrittäjätuloksi oli ilmoitettu alle 25 000 euroa, mikä osaltaan kertoo siitä, että suuri osa investointitukipäätöksistä kohdistuu yrittäjätulolla ilmaistuna suurille tiloille. Tuotantosuuntien kannattavuus oli niin ikään keskimääräistä

paremmalla tasolla siipikarjanlihan tuotannossa (kannattavuuskerroin 1,89 ja 363 investointipäästöistä) ja porsastuotannossa (kannattavuuskerroin 1,84 ja 185 investointipäästöistä).

Tyypillisesti viljanviljelyn, lypsykarjatalouden ja lihanautojen kasvatuksen tuotantosuunnan tilat ovat investoineet kerran tai kaksi kertaa ja myös suurin osa avustuksista on kohdentunut näille tiloille (kuvio 12). Lypsykarjatalouden osalta 59,6 prosenttia ja viljanviljelyn tuotantosuunnan osalta 69 prosenttia hakijoista oli saanut investointitukea kerran tarkasteluajanjakson aikana. Investointiavustukset ovat myös jakaantuneet hyvin eri tavalla edellä mainittuihin tuotantosuuntiin verrattuna: investointituki kohdentui tasaisemmin laajemmalle joukolle, eikä samankaltaista tukien keskittymistä pie-nelle usein tukea saaneelle joukolle ollut nähtävissä. Lihanautojen kasvatuksen ja viljanviljelyn tuotantosuunnan investointitukipäätöksistä 21,2 prosenttia ja lypsykarjatalouden tuotantosuunnan investointipäätöksistä 11,2 prosenttia kohdistui tiloihin, joiden yrittäjätulo oli investointihetkenä alle 25 000 euroa. Lypsykarjatalouden tuotantosuunnan (kannattavuuskerroin 0,97 ja 2673 investointitukipäästöistä) ja viljanviljelyn (kannattavuuskerroin 0,96 ja 1260 investointitukipäästöistä) kannattavuuskerroin on niukasti alle yhden. Viljanviljelyn ja lypsykarjatalouden tuotantosuunnissa osakeyhtiömuotoisten tuensaajien osuus hakijoista oli myös alhaisempi kuin edellä esitetyissä tuotantosuunnissa.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että kasvihuoneviljelyssä, siipikarjanlihan tuotannossa ja porsastuotannossa on keskittyneempää ja että investoivat tilat ovat yhä useammin suurempia tuotantoyksiköitä. Lypsykarjatilojen ja viljanviljelyn osalta investoinnit kohdentuvat laajemmalle joukolle, jolloin niiden maatalousrakennetta säilyttävä vaikutuskin voi olla suurempi kuin edellä mainituilla tuotantosuunnilla. Keskimäärin eniten investointihankkeita hakijaa kohden oli Varsinais-Suomessa, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla, Satakunnassa ja Etelä-Savossa. Näillä alueilla kerran investoineita tuensaajia oli 52–56 prosenttia kaikista tuensaajista, ja loput olivat saaneet tukea useammin kuin kerran.

Investointituet erilaistavat alueiden maataloutta

Investointituki ei jakaudu alueellisesti tilamäärän mukaisesti. Eniten investointitukea ovat saaneet Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusalueet. Tukea on kohdentunut näille alueille selvästi enemmän kuin niiden tilojen osuus koko maan tiloista on. Vuosina 2015–2022 tukea on kohdentunut näille alueille yhteensä 470 miljoonaa euroa, mikä on 58,1 prosenttia koko ohjelmakauden tuesta. Kyseisillä alueilla on kuitenkin vain 39,6 prosenttia koko maan kaikista tiloista. Tuki- ja tilaosuuden ero on huomattava. Alueista Pohjanmaan ELY-keskusalueella

sijaitsevien tilojen lukumääräosuuden suhde investointitukiosuuteen on kaikkein poikkeavin: kaikista maan tiloista alueella sijaitsee 8,7 prosenttia, mutta investointitukea alueelle on kohdentunut 14,6 prosenttia. Samalla tilamäärä on vähentynyt Pohjanmaalla vuosina 2012–2022 prosentuaalisesti enemmän kuin koko maassa. Samankaltainen poikkeama koskee myös Varsinais-Suomea.

Keski-Suomen ja Pirkanmaan ELY-keskusalueilla taas investointien osuus koko maan investoinneista vuosina 2015–2022 on ollut pienempi kuin tilojen määrän osuus koko maan tilamäärästä. Tilamäärän vähentyminen on ollut näillä alueilla keskimääräistä hitaampaa. Kaakkois-Suomessa ja Etelä-Savossa investointien osuus kaikista investoinneista euromääräisesti on selvästi alhaisempi kuin tilojen määrän osuus koko maan tiloista ja näillä alueilla tilamäärä vähentyi muuta maata enemmän.

Myös keskimääräinen investointituki hakijaa kohden vaihtelee alueittain ja tuotantosuunnittain. Kainuun, Etelä-Savon, Etelä-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskusten alueella hakijakohtainen keskimääräinen investointituki vuosina 2015–2022 on suurin. Keskiarvon suuruus Kainuussa, Etelä-Savossa ja Lapissa on yllättävä, koska alueilla maatalouden merkitys ja tilamäärä on vähentynyt keskimääräistä enemmän. Keskiarvoa voi suurentaa se, että näillä alueilla pienimuotoisempi viljely on loppumassa ja vain suurimmat tilat jatkavat.

3.4 Tulevaisuuden maatalous keskittyy tilatasolla, tuotantosuunnissa ja alueellisesti

Maatalouden rakennekehitys on jatkunut pitkään samansuuntaisena. Tilamäärä on laskenut ja maatilan keskikoko on kasvanut. Tuotantosuunnissa on ollut jonkin verran eroa kehityksen nopeudessa: lihantuotanto ja kasvihuoneviljely on jo hyvin keskittyntä, maidontuotannossa keskittyminen on ollut tasaista jo pitkään ja peltoviljelyssä voimakkain keskittyminen on mahdollisesti alkanut. Tuotannon määrään keskittymiskehityksellä ei ole juuri ollut vaikutusta, vaan se on säilynyt suhteellisen tasaisena. Sen sijaan tuotannon sijoittumiseen keskittyminen on vaikuttanut: alueelliset erot maatalouden harjoittamisessa ovat suuret ja erot tulevat todennäköisesti myös kasvamaan. Muutosta kiihdyttää maatalouden toimintamuodon muutos.

Investoivista tiloista jo 15 prosenttia toimii osakeyhtiönä. Investointituesta osakeyhtiömuotoisille maatalouden harjoittajille menee jo selvästi yli kolmannes. Niillä investoinnit ovat myös selvästi keskimääräistä suurempia. Muutos tulee vaikuttamaan maataloustuotantoon: perheviljelmätyyppisen tuotannon merkitys jää pieneksi ja pääosa tuotannosta tulee tapahtumaan niin sanotussa agribusiness-muodossa, jossa toiminta on täysin yritysmäistä.

Perinteinen tapa nähdä maatalous vaikuttaa kuitenkin vielä laajasti siihen, millainen kuva maataloudesta muodostuu. Tähän vaikuttaa osaltaan myös se, millaista tietoa maataloudesta kerätään. Tilastoinnissa korostuu perheviljely ja sen pienimuotoisuus. Taloudellisen tiedon keruussa usein käytetään perheviljelmään kehitettyä tapaa arvioida menestystä kannattavuuskertoimella, jossa pyritään yhdistämään työn ja pääoman korvaus. Tämä ajattelu on tullut mukaan myös tukijärjestelmiin, ja suurtakin osakeyhtiön investointihanketta arvioidaan samalla tavoin kuin pienen maatilanketta.

Maataloustuki on pääosin säilyttävää: edellytykset harjoittaa maataloutta halutaan säilyttää kaikilla tuottajilla. Sama ajattelutapa näkyy osittain myös investointituissa, vaikka niiden tulisi olla lähtökohdiltaan kehittäviä. Tuki toki kehittää yksittäisen toimijan toimintaa, mutta käytännössä kaikille hakijoille myönnettävä tuki myös ylläpitää toimintatapoja. Ei ole myöskään selvää, hyödyttääkö nykyinen investointituki parhaiten aktiivisimpia tuotannon kehittäjiä. He saattaisivat hyötyä nykyistä nopeammasta rakennekehityksestä. On kuitenkin positii- vista, että aktiivisesti investoivat tilat ovat suurelta osin kannattavia jo investointeja tehdessään. Tämä vahvistaa sitä jo tapahtunutta kehitystä, että rakennekehitys ei johda tuotannon vähenemiseen, vaan toisenlaiseen maatalousyritystoimintaan.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida investointitukia maatalouspoliittisena tukivälineenä ja miten niillä vaikutetaan tukien tavoitteena olevien kannattavuuden ja kilpailukyyn kehitykseen maataloilla. Tarkastuksen tavoitteena oli luoda tietopohjaa maatalouspolitiikan onnistumisesta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena on maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä ja Ruokavirastolta. Ruokavirasto ei antanut lausuntoa. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1:

- Onko investointituilla saavutettu niille asetettu maatalouden kannattavuutta (ja kilpailukykyä) parantava vaikutus?

Kriteerit:

- Onko tukea saaneiden maatalojen kannattavuus kehittynyt positiivisemmin kuin muiden vastaavien, saman tuotantosuunnan tilojen?

Tarkastuskysymys 2:

- Saavutetaanko investointituilla sellaista maataloustuotantoa ja maatalouden rakennetta kuin on tavoitteena?

Kriteerit:

- Onko tavoitteet määritelty ja onko niille asetettu arvioitavissa olevia indikaattoreita?
- Onko jo tehtyjen päätösten perusteella arvioitavissa, että tuotantoon liittyvät tavoitteet saavutetaan ja että maatalouden tavoiteltu rakenne on mahdollista saavuttaa?

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin maa- ja metsätalousministeriötä ja Ruokavirastoa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Maatalouspolitiikan ja investointitukien tavoitteiden analysoinnissa aineistona käytettiin Suomen CAP ohjelmia päättävältä ja alkavalta kaudelta sekä näihin liittyviä lainsäädännön muutoksia. Aineistona käytettiin myös hallituksen esityksissä esitettyjä tavoitteita ja arvioita. Tukien jakaumaa ja tuensaajien rakennetta sekä näiden kehitystä arvioitiin toteutuneiden tukien käytön avulla sekä kauden 2023–27 suunnitelman avulla. Toteutuneessa käytössä aineistona on erityisesti Hyrrä-järjestelmä, jolla edellisen kauden investointitukia on hallinnoitu.

Kannattavuuden arvioinnissa tavoitteena oli, että aineistona olisivat olleet sellaiset tilat, jotka ovat saaneet tukea useammin kuin kerran. Aineiston luominen ei kuitenkaan onnistunut, koska Ruokaviraston ja Verohallinnon tietojen yhdistämistä ei pystytty luotettavasti tekemään. Kannattavuutta arvioinnin aineistona oli sen vuoksi vain viimeisen tukikauden investointitukea saaneet tilat. Analyysi on tältä osin vajavainen, eikä anna mahdollisuutta selkeisiin johtopäätöksiin.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 19.1.2023 ja päättyi 19.8.2024.

Aineistohankinta ja haastattelut toteutettiin aikavälillä 19.1.2023 – 9.2.2024. Aineiston hankinta venyi tarkastuksen ulkopuolisista syistä.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Nina von Hertzen-Oosi, ylitarkastaja Kimmo Metsä, tuloksellisuustarkastusneuvos Visa Paajanen, johtava tilintarkastaja Mikki Paulamäki ja johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo. Tarkastusta ohjasi tarkastuspäällikkö Leena Juvonen ja päätöksentekijänä oli ylijohdaja Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastuksessa ei pystytty tekemään suunniteltua vaikuttavuusanalyysiä ja sen vuoksi kannattavuutta koskevat arviot ovat suuntaa antavia.

Viitteet

- 1 Reijo Karhinen, Uusi alkku. Maatalous on myös tulevaisuuden elinkeino. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:3. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161359/MMM_3_2019_Turvallista%20ruokaa%20Suomesta.pdf
- 2 Liiketoimintasuunnitelman (LNRO 3430) laadintaohje. https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tuet/maatalous/3430_ohje.pdf
- 3 Rahoitus. <https://maaseutu.fi/eun-yhteinen-maatalouspolitiikka/rahoitus/>
- 4 Agrikaattori: CAP-vaikuttavuusindikaattorit 2023-2027. Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/fi/tilastot/indikaattorit/agrikaattori-capvaikuttavuusindikaattorit-20232027#tuotannon-kilpailukyky>
- 5 Tilakokoluokat. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori/rakennekehitys/aikasarja/tilakokoluokat/>
- 6 Yrittäjätulo maataloudesta. Luonnonvarakeskus. <https://www.luke.fi/fi/tilastot/indikaattorit/maaseutuohjelman-indikaattorit/yrittajatulo-maataloudesta>
- 7 Maatalouden rakenteen kehittäminen, tarkastuskertomus 3/2001. Valtiontalouden tarkastusvirasto. <https://www.vtv.fi/julkaisut/maatalouden-rakenteen-kehittaminen/>
- 8 Niskanen et al : Kiinteistörakennetta kehittämällä kestävyyttä viljelyyn. KIVAPELTO-hankkeen loppuraportti. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 93/2022. https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/552517/luke-luobio_93_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)