Asia: HE 327/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi määräaikaisista maatalouden ja vesiviljelyn kustannustuista

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

Luken asiantuntijalausunto

1 Tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki määräaikaisista maatalouden ja vesiviljelyn kustannustuista. Lain perusteella maksettaisiin kustannustukia, joilla osittain kompensoitaisiin lannoitteiden ja sähkön hinnannoususta aiheutuvaa tuotantokustannusten nousua maataloudessa ja vesiviljelyssä. Näiden määräaikaisten kustannustukien tarkoituksena olisi tukea maatalouden alkutuotantoa ja vesiviljelyä tuotannon jatkuvuuden ja huoltovarmuuden turvaamiseksi tilanteessa, jossa tuotannon kannattavuus ja toiminnanharjoittajien maksuvalmius ovat heikentyneet Venäjän sotilaallisesta hyökkäyksestä Ukrainaan ja/tai asetetuista talouspakotteista johtuen.

2 Lausunto

Määräaikaisten tukien maksamista maataloudessa ja vesiviljelyssä lannoitteiden ja sähkön hinnannoususta aiheutuvien tuotantokustannusten nousun johdosta voidaan perustella yritysten heikentyneellä taloustilanteella. Vaikka tuottajahintojen nousu on viime kuukausien aikana palauttanut markkinoilta saatavan katetuoton useimmissa tuotannonsuunnissa pitkän aikavälin (edeltävän 36 kk:n ajan) keskiarvotasolle, on se kuitenkin tapahtunut pitkällä viiveellä, jolloin tiloilla on takanaan varsin pitkä heikon hintasuhteen tuotantojakso, joka alkoi jo vuoden 2021 syksyllä. Tämä on heikentänyt sekä tuotannon kannattavuutta että yritysten maksuvalmiutta erityisesti kotieläintuotannossa ja kasvihuoneyrityksissä. Tuotannon taso on tosin säilynyt lähes ennallaan, joten ruokaturva ja huoltovarmuus eivät ole olleet tähän mennessä vaarassa. Määräaikaisten kustannustukien avulla halutaan vakauttaa toimintaympäristöä ja alentaa tuotantotoimintaan kohdistuvia riskejä tilanteessa, jossa markkinaepävarmuus on suurta ja yrityksissä pelätään lannoitteiden ja sähkön hintojen pysyvän koko kevään 2023 korkealla tasolla.

Vesiviljelyssä sähkökustannusten nousuja ei voida siirtää myyntihintoihin, koska lohikalojen hinnat Suomessa määräytyvät pääsääntöisesti maailmanmarkkinoiden mukaan. Sähkökustannusten osuus kiertovesikasvatuksen ja kalanpoikastuotannon kustannuksissa on merkittävä. Kalanpoikasyritysten kannattavuusongelmat voivat heijastua ruokakalan tuotannon jatkuvuuteen, minkä vuoksi kohdennettu kustannustuki niille on koko vesiviljelyelinkeinon kannalta tärkeä.

Sähköenergian kustannusten tukeminen maataloudessa ja vesiviljelyssä voi tosin lisätä sähkön kysyntää ja siten nostaa muiden käyttäjien sähkön hintaa, mikä todetaan esityksen perusteluissa. Koska ehdotettu sähkötuki perustuisi aikaisempaan sähkönkulutukseen, sen vaikutus muihin sähkönkäyttäjiin jäisi kuitenkin todennäköisesti hyvin pieneksi. Sähkötuen toteutusmallissa tuen hyöty ei myöskään valuisi suoraan sähköä myyville tahoille, vaan erityisesti niille alkutuotannon yrittäjille, joilla on kalliit sähkösopimukset. Ajanjaksolla 1.1.2022–31.12.2022 toteutunut kilowattituntimäärä kerrottaisiin ajanjakson 1.10.2022–31.3.2023 yrityskohtaisella sähköenergian arvonlisäverottomalla keskihinnalla

siltä osin, kuin se ylittää 13 senttiä kilowattitunnilta. Tukea laskettaessa otettaisiin huomioon enintään 27 senttiä kilowattitunnilta.

Sähkön kustannustuesta arvioidaan koituvan valtiontaloudelle 32 miljoonan euron menot. Sähkötuen vaikutukset, kohdentuvuus ja valtiontaloudelliset kustannukset ehdotetulla laskentakaavalla riippuvat kuitenkin voimakkaasti talvella 2022–2023 toteutuvasta sähkön hinnasta. Vaikutukset on esityksessä arvioitu tilanteessa, jossa sähkön keskihinta olisi 30 senttiä kilowattitunnilta koko hintakauden 1.10.2022–31.3.2023 ajan. Sähköfutuurit, jotka eivät toki suoraan kerro sähkön tulevaa hintaa, mutta edustavat markkinatoimijoiden näkemystä, ennustivat vielä joulukuun 2022 puolivälissä erittäin korkeita hintoja vuodelle 2023, mutta vajaassa kuukaudessa hinnat ovat laskeneet merkittävästi. Sähkön hinnan odotetaan nousevan kalleimmillaan noin 20 c/kWh helmikuussa 2023. Hinta laskee futuurien perusteella kesällä 2023 jo alle 10 c/kWh. Hintojen heilahtelu voi silti olla voimakasta, mikä tekee ennustamisesta haastavaa.

Lannoitetuen ehdotetussa toteutusmallissa tuen täysimääräistä ohjautumista viljelijöiden hyödyksi on vaikea taata. Koska tukimallin perusteena ehdotetaan käytettäväksi tulevalle kasvukaudelle hankittavien lannoitteiden määrää ja hintaa viitekaudella 1.6.2022-30.4.2023, on mahdollista, että viljelijöille maksettava tuki siirtyy ainakin osittain lannoitteiden hintoihin, koska suomalaisilla lannoite-markkinoilla vallitsee epätäydellinen kilpailu eli käytännössä tuki voi ohjata lannoitteiden myyjien hinnoittelupäätöksiä. Tässä tilanteessa Suomen markkinoille ohjautuvilla lannoitteilla voi olla korkeammat hinnat kuin niillä olisi ilman tukea. Tuen kohdentumista viljelijöille olisi voitu parantaa rajaamalla se koskemaan vain tiloilla aiemmin tehtyjä toteutuneita lannoiteostoja.

Lannoitteiden kustannustukimallissa huomioidaan se osa keskihinnasta (euroa tonnilta), joka ylittää 500 euroa tonnilta. Keskihinnan ollessa 500 euroa tonnilta tai vähemmän, tukea ei maksettaisi. Tuen määräytymisessä otettaisiin kuitenkin huomioon enintään 300 euroa tonnilta, joka toteutuu lannoitteiden keskihinnan ollessa 800 euroa tonnilta. Tuki koskee myös nestemäisiä lannoitteita ja luonnonmukaisessa tuotannossa käytettäviä lannoitteita. Koska erihintaisia lannoitetuotteita on saatavilla, viljelijöiden kysyntä voi ohjautua tuen ansiosta hieman eri tuotteisiin (mm. hivenravinteet) kuin mitä ilman tukea olisi valittu.

Lannoitetuen ongelmallisuutta lisää se, ettei hintatuen vaikutusta lannoitteiden vähittäishintoihin voida valvoa, koska virallisesti hintoja tilastoidaan vain yleisellä tasolla Tilastokeskuksen hintaindeksien muodostamiseksi. Aidossa vaikutusten arvioinnissa kotimarkkinoiden hintakehitystä tulisi pystyä vertaamaan kansainvälisiin hintoihin keskeisten ravinteiden yksikköhintojen tasolla ja seurata, kehittyvätkö vähittäishinnat eritahtisesti muiden eurooppalaisten maiden kanssa. Toisaalta lannoitteiden kysyntää lisääviä tukipaketteja on toteutettu myös muissa EU-maissa.

Lannoitteiden kustannustuesta arvioidaan koituvan valtiontaloudelle 63 miljoonan euron menot. Lannoitteiden hintojen laskiessa valtiontaloudelliset kustannukset jäisivät arvioitua maksimimäärää selvästi pienemmiksi. Lannoitteiden hinta maailmalla on laskenut viime kuukausien aikana ja Euroopassa erityisesti maakaasun hinnan lasku on tuonut helpotusta typpilannoitteiden hintoihin. EU:n maakaasun viitehintana käytettävän TTF:n hinta on laskenut alimmalle tasolleen syyskuun 2021 jälkeen. Lähikuukausina nesteytetyn LNG-kaasun tarjonta Eurooppaan tullee arvioiden mukaan olemaan edelleen vahvaa, koska kaasun varastotilanne esimerkiksi LNG-riippuvaisessa Kaukoidässä on hyvällä tasolla.

Eurooppa on myös päässyt melko hyvin irti venäläisen kaasun riippuvuudesta, joka vähentää yllättävien heilahdusten riskejä. Typpilannoitteiden hintaan ei näin ollen kohdistu tällä hetkellä uusia erityisiä nousupaineita, mikäli markkinoiden toiminta jatkuu nykyisellä tasolla. Kaasu ja typpilannoitteet ovat kuitenkin edelleen kalliita verrattuna aikaan ennen syksyä 2021 ja arvaamattomien markkinaheilahdusten riski on olemassa. Venäjän ja sodan etenemisen arvaamattomuuden vuoksi ei ole mahdotonta, että maakaasun hinta jälleen nousisi korkealle.

3 Tiivistelmä

Ehdotettua lakiesitystä määräaikaisten tukien maksamisesta maataloudessa ja vesiviljelyssä lannoitteiden ja sähkön hinnannoususta aiheutuviin tuotantokustannuksiin voidaan perustella yritysten heikentyneellä taloustilanteella. Tukien avulla halutaan vakauttaa toimintaympäristöä ja alentaa tuotantotoimintaan kohdistuvia riskejä tilanteessa, jossa markkinaepävarmuus on suurta ja yrityksissä pelätään lannoitteiden ja sähkön hintojen pysyvän koko kevään 2023 hyvin korkealla tasolla. Ehdotetussa sähkötuen toteutusmallissa tuki kohdentuisi niille alkutuotannon yrittäjille, joilla on kalliit sähkösopimukset. Tuki ei valuisi suoraan sähköä myyville tahoille, ja sen vaikutus muihin sähkönkäyttäjiin jäisi todennäköisesti hyvin pieneksi, koska ehdotettu tuki perustuisi aikaisempaan sähkönkulutukseen. Lannoitetuen ehdotetussa toteutusmallissa tuen täysimääräistä ohjautumista viljelijöiden hyödyksi on sitä vastoin vaikea taata. Koska tukimallin perusteena ehdotetaan käytettäväksi tulevalle kasvukaudelle hankittavien lannoitteiden määrää, viljelijöille maksettava tuki siirtyisi ainakin osittain lannoitteiden hintoihin. Tuen kohdentumista viljelijöille voitaisiin parantaa rajaamalla se koskemaan vain tiloilla aiemmin tehtyjä toteutuneita lannoiteostoja. Sekä sähkö- että lannoitetuen valtiontaloudelliset kustannukset ehdotetuilla laskentakaavoilla riippuvat voimakkaasti talvella 2022–2023 toteutuvista hinnoista. Hintojen laskiessa valtiontaloudelliset kustannukset jäisivät arvioitua maksimimäärää selvästi pienemmiksi.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:

Tutkimusprofessori Jyrki Niemi, erikoistutkija Csaba Jansik, erikoistutkija Hanna-Maija Karikallio, tutkija Antti Miettinen, erikoistutkija Olli Niskanen ja erikoistutkija Jari Setälä