Lausunto Eduskunnan maa- metsätalousvaliokunnalle 21.11.2017

Viite	*Lausuntopyyntö liittyen asiaan: E-JATKOKIRJE (34/2017 vp) - Vaikuttaminen EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2021-); yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen - VNEUS2017-00747*
Lausunnon antaja	*Luonnonvarakeskus (Luke)/Professori Jyrki Niemi*

Tausta

Keskustelu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) suuntaviivoista ja sisällöstä 2020-luvulla on unionissa jo täydessä käynnissä. Euroopan komission on määrä julkistaa tiedonantonsa politiikan muutostarpeista 29.11.2017. Maatalouspolitiikan tulevaisuudesta käytävä keskustelu nivoutuu puolestaan kiinteästi yhteen EU:n tulevista rahoituskehyksistä käytäviin neuvotteluihin. Näissä neuvotteluissa on kyse ennen kaikkea EU:n budjettirahoituksen kokonaismäärästä ja sen kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Tuleva rahoituskehyskausi ajoittunee vuosille 2021 - 2026. Maatalouspolitiikan ja monivuotisen rahoituskehyksen neuvottelut joudutaan tekemään samaan aikaan Brexit-neuvottelujen rinnalla. Iso-Britannia on sekä EU:n että yhteisen maatalouspolitiikan nettomaksaja, joten sen lähtö unionista aiheuttaa painetta ennestään lujilla olevaa EU:n talousarviota kohtaan.

Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytyksiin EU:n maatalouspolitiikalla ja sen kautta maksettavilla tukimuodoilla on suuri vaikutus. EU-rahoitteisten ja -osarahoitteisten tukien osuus on ollut viime vuosina noin 70 % maatalouden saamasta kokonaistuesta. Siksi menestyminen EU:n maatalouspolitiikassa on jatkossakin tärkeää suomalaiselle maa- ja elintarviketaloudelle. Menestymisellä on suora yhteys myös Suomen nettomaksuasemaan, koska EU-budjetin luonnonvaroja koskevan otsakkeen 2 osuus on noin 65–70 % kaikista kuluvan ohjelmakauden EU-tuloista Suomelle. Suomi saa EU-tuloja kuluvalla kaudella otsakkeen 2 kautta keskimäärin runsaat 860 milj. euroa vuodessa.

EU:n maatalouspolitiikan uudistus ja rahoitus

EU:n maatalouspolitiikkaa on uudistettu portaittain vuodesta 1992 alkaen, ja tuotantomäärään sidoksissa olleesta hintatuesta on siirrytty vähitellen hehtaariperusteiseen tilatukeen. Tuen tason määrittävät kuitenkin edelleen historiaan perustuvat sopimukset. Tilatuen taso on korkein niissä vanhoissa jäsenmaissa, joissa saatiin kovimmat viljan hehtaarisadot ennen politiikkauudistusten aloittamista vuonna 1992. Esimerkiksi Hollannissa tulotuki hehtaarilta on edelleen historiallisista syistä yli kaksi kertaa niin suuri kuin Romaniassa.

Lähivuosina EU-budjetti ja Brexit vaikuttavat merkittävästi maatalouspoliittiseen keskusteluun. Vaikka Iso-Britannia olisi pysynyt unionissa, maatalouden rahoitukseen olisi kohdistunut leikkauspaineita, koska suuret yhteiskunnalliset kysymykset, kuten ilmastonmuutoksen torjunta ja pakolaisvirrat, kiristävät kilpailua EU-rahasta. Maatalouspolitiikan on siten uudistuttava, jotta se pysyy yleisesti hyväksyttävänä.

Iso-Britannia on yleensä ajanut EU:lle yleisesti tiukempaa menokuria kuin mitä komissio on ehdottanut. Ohjelmakauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen neuvotteluissa Iso-Britannia vaikutti voimakkaasti lopputulokseen, jossa EU:n monivuotista budjettia ensimmäistä kertaa leikattiin. Vaikka Iso-Britannia ei ole enää mukana tulevan monivuotisen rahoituskehyksen neuvotteluissa, ei ole kuitenkaan odotettavissa, että suhtautuminen menokuriin merkittävästi höllentyy.

Komission 28.6.2017 julkaisemassa pohdinta-asiakirjassa (COM(2017) 358 final) EU:n rahoituksen tulevaisuudesta esitettiin viisi skenaariota EU-27:lle sen toimintaan ja rahoitukseen liittyen. Suurimmassa osassa komission skenaarioita maatalousmenojen taso tai suhteellinen osuus EU:n budjetissa laski. Komissio visioi asiakirjassaan tuolloin, että alentuvan EU-menotason kompensoimiseksi myös YMP:n I pilariin voisi tulla kansallinen osarahoitus.

EU:n maatalouspolitiikan uudistusnäkymät

Tuorein vihje siitä, minkälaista yhteistä maatalouspolitiikkaa komissio ennakoi vuoden 2020 jälkeiselle ajalle, saadaan analysoimalla komissiosta lokakuun 2017 lopulla julkisuuteen vuotanutta raporttia[1] politiikan uudistamistarpeista. Kyseisessä raportissa komissio ehdottaa suorille tuille edelleen jatkoa. Lisäksi komissio lähtee siitä, että suorien tukien tulee jatkossakin olla kokonaan EU:n yhteisesti rahoitettuja. Osarahoitteisuus vaarantaisi komission mukaan hyvin toimivat yhteiset maatalous- ja elintarvikemarkkinat.

Vuotaneessa raportissa todetaan myös, että maatalouspolitiikan avulla on edistettävä nykyistä voimakkaammin luonnonvarojen kestävää hoitoa ja ilmastotoimia. Luonnon monimuotoisuuden edistäminen, vesien tilan parantaminen ja maaperän eroosion estäminen ovat erityisen tärkeässä roolissa komission asialistalla.

Komissio tarjoaisi raportin mukaan jäsenvaltioille kuitenkin enemmän sananvaltaa, kuinka ne haluavat toteuttaa yhteistä maatalouspolitiikkaa. Raportissa esitetään, että ”jäsenvaltiot tai alueet suunnittelisivat CAP-ohjelmia EU:n prioriteettien ja tunnistettujen tarpeiden pohjalta”, mikä kuulostaa siirtymiseltä kakkospilarin tapaiseen ohjelmaperusteiseen politiikkaan myös ykköspilarin osalta.

Siirtymällä ohjelmaperusteisuuteen ja antamalla jäsenmaille aiempaa enemmän sananvaltaa komissio haluaa vähentää ”omien sanojensa mukaan” maatalouspolitiikasta aiheutuvaa byrokratiaa. Tällainen muutos ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kansallisten hallintojen tai maanviljelijöiden hallinnollisen taakan kevenemistä. Kun siirrytään ohjelmaperusteisuuteen, tuki

[1] Lähde: ARC2020 EXCLUSIVE – CAP Communication Leak in Full. Saatavilla internetistä http://www.arc2020.eu/cap-communication-leak-full/.

voidaan toki kohdistaa paremmin, mutta kohdennettujen politiikkatoimenpiteiden hallinnolliset kulut nousevat usein korkeiksi.

Joissakin tapauksissa monimutkaisempien kohdennettujen järjestelmien kokonaishyödyt ovat potentiaalisesti niin suuret, että ne oikeuttavat aiempaa korkeammat hallinnolliset kulut. Esimerkiksi monipuolisen maiseman luominen sekä vesistöjen ja ilmaston suojelu eivät ole välttämättä yksinkertaisia asioita.

Raportissa korostetaan myös suorien tukien parempaa kohdentamista ja tukitasojen tasaamista jäsenmaiden välillä. Komission mukaan suorien tukien tulisi keskittyä tiloille, joilla maanviljely on pääasiallinen elinkeino. Toisaalta tukia halutaan kohdennettavan enenevissä määrin pienille tiloille. Tukien tarkemman kohdentamisen lisäksi komissio ehdottaa, että suorien tukien määrälle voidaan asettaa pakollinen rajoitus. Rajoitus asettaisi suoralle tuelle maksimimäärän, jonka yksi edunsaaja voi saada. Maksimäärä suoralle tuelle voisi sijoittua 60 000 – 100 000 euron välille.

Vaikutukset Suomelle

Suomen maatalouden kannalta keskeisiä asioita ovat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso, maatalouspolitiikan eri pilareiden välinen painotus ja tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuudet myös vuoden 2020 jälkeen.

Tuen merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on Suomessa selvästi suurempi kuin muissa EU-maissa, sillä tuotantokustannuksemme ovat luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Vuonna 2016 tukien kokonaismäärä oli lähes kaksi miljardia euroa, mikä vastaa noin kolmannesta maatalouden kokonaistuotosta. Maatalouden saamasta kokonaistuesta EU-tukien osuus on ollut viime vuosina noin 70 prosenttia.

Taloudellisten mallilaskelmien perusteella näyttäisi siltä, että EU-tukien maltillisella alenemisella olisi vain vähäisiä vaikutuksia maataloustuotteiden tuotantoon Suomessa, jos tuotantoon sidottuja tukia ei alenneta. Tämä kuitenkin edellyttää, että kansallinen tukijärjestelmä säilyy ja maataloustuotteiden hintakehitys vastaa vähintään tuotantopanosten hintakehitystä.

EU:n maatalouspolitiikan I pilarin hehtaaritukien tasaaminen jäsenmaiden välillä ei Suomeen käytännössä vaikuttaisi, koska Suomen hehtaarituki on EU:n keskitasoa. Suomen kannalta ratkaisevaa on sitä vastoin II pilarin ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen jatkuvuus. II pilarin tukien osuus on Suomessa moniin muihin EU-maihin verrattuna suurempi ja kyseisillä tuilla on suuri merkitys maatalouden kokonaistulonmuodostuksessa.

Myös tuotantosidonnaisen tuen merkitys on Suomessa suuri erityisesti kotimaisen naudanlihan tarjonnassa, koska emolehmäpalkkioiden irrottaminen tuotannosta katkaisisi emolehmien määrän kasvun, mikä nopeuttaisi naudanlihan kokonaistuotannon vähenemistä. Tuotantosidonnainen lypsylehmäpalkkio on tärkeä lisäksi AB-tukialueen maidontuotannolle, joka on naudanlihantuotannon tavoin ollut pitkään laskusuunnassa. Suomi saa nykyisin maksaa lähes 20 prosenttia EU:n I pilarin suorista tuista tuotantoon sidottuna.