Pellervon taloustutkimus

22.2.2018

Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Lausuntopyyntö: Ruuan ja maanviljelyn tulevaisuus

Pellervon taloustutkimus PTT

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Komission tiedonanto

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seuraavaa uudistusta valmistellaan parhaillaan. Euroopan komissio julkaisi marraskuussa 2017 tiedonannon, joka antaa suuntaviivat tulevan uudistuksen suunnalle. Tiedonannossa ei oteta kantaa maatalouspolitiikan rahoitukseen.

Tiedonannossa haetaan vanhaa uudelleen määriteltyä oikeutusta maatalouspolitiikalle. Siinä korostetaan maatalouden roolia ruuan tuotannossa ja maan käytön suunnittelussa. Lähitulevaisuudessa ruoka tullaan tuottamaan maataloudessa, joten tämä on perusteltua. Ruuan tuotannon lisäksi maatalouspolitiikan tulee vastata jatkossa entistä paremmin ympäristöhaasteisiin, osallistua jämäkämmin ilmastonmuutoksen torjuntaa sekä tukea kestävää kehitystä.

Maatalouden toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia 2000-luvun aikana. Merkittäviä muutoksia on tapahtunut esimerkiksi maatalousmarkkinoilla ja kansainvälisessä kaupassa. Maatalousmarkkinoille hintavaihtelut ovat tulleet jäädäkseen ja kilpailu suurten tuotantoalueiden välillä on kiristynyt. Elintarvikkeiden kansainvälinen kauppa keskittyy yhä enemmän kuluttajatuotteisiin raaka-aineiden ja teollisuustuotteiden sijaan. Toisaalta kilpailu julkisesta rahasta on kiristynyt ja poliittinen toimintaympäristö on muuttunut niin Euroopassa kuin muuallakin maailmassa.

Toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista huolimatta maatalouspolitiikassa ei ole tehty rakenteellisia muutoksia sitten vuoden 2003. Edellisten ohjelmakausien suunnittelussa on ollut ennalta vaikuttavia eli proaktiivisia elementtejä, mutta toteutus on ollut lähinnä jälkeen vaikuttavaa eli reaktiivista. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rakennetta tulisi uudistaa, jotta se pystyy vastaamaan paremmin sille asetettuihin tavoitteisiin. Maatalouspolitiikan keinot ja vaikutus ovat riippuvaisia toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista. Politiikan tulisi antaa mahdollisuudet toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoimiseen.

Suorat tuet ovat nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan peruselementti ja ne rahoitetaan kokonaan EU:n yhteisistä varoista. Suorat tuet olivat alun perin kompensaatio

hallinnollisten hintojen aiheuttamista tulomenetyksistä. Toimiakseen suorista tuista olisi pitänyt luopua. Siitä ei kuitenkaan tehty suunnitelmaa ja EU:n laajenemisen myötä järjestelmä on muuttunut kalliiksi.

Suorien tukien yhtenä tarkoituksena on toimia viljelijän taloudellisena turvaverkkona. Viime aikojen markkinamuutokset ovat kuitenkin osoittaneet, että suorien tukien järjestelmä ei kykene tasoittamaan nopeiden markkinamuutosten aiheuttamia tulosmenetyksiä. Suorat tuet myös jarruttavat rakennekehitystä ja nostavat maan hintaa.

Komission marraskuussa julkaisemassa yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta koskevassa tiedonannossa todetaan, että suorat tuet säilyttävät asemansa maatalouspolitiikan perustana myös jatkossa. Suorat tuet ovat hyvä ja tärkeä politiikan keino, mutta niiden oikeuttaminen viljelijän taloudellisena turvaverkkona on hankalaa. Suorien tukien oikeutus tulee perustella jollain muulla tavalla.

Tiedonannossa otetaan kuitenkin kantaa suorien tukien jakaumaan jäsenmaiden välillä. Komission näkemyksen mukaan tukijakaumaa jäsenmaiden välillä tulee tasata. Tällä hetkellä suurimpia hehtaarikohtaisia tukisummia maksetaan vanhoille jäsenmaille, joissa myös tuotantoedellytykset ovat hyvät. Tukijakauman tasoittaminen on poliittisesti haastavaa, sillä tämä johtaisi nettomaksajien tulojen pienentymiseen.

Komissio edellyttää myös suorien tukien parempaa kohdentamista. Tukien parempi kohdentuminen riippuu siitä, mitä politiikalla tavoitellaan. Jos suorien tukien tavoitteena on ruuan tuotannon turvaaminen, tukien tarkempi kohdentaminen aktiivitiloille, joilla maanviljely on pääasiallinen elinkeino, on perusteltua.

EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla on myös vahva sosiaalipoliittinen rooli. Se korostuu suhteellisesti enemmän köyhimmillä maaseutualueilla, joilla suorat tuet muodostavat sosiaaliturvaverkon, joka muuten puuttuisi kokonaan. Sosiaalipoliittinen ulottuvuus asettaa osaltaan reunaehdot nykymuotoisen maatalouspolitiikan kehittymiselle.

Kuten edellä on mainittu, suorat tuet toimivat huonosti viljelijöiden taloudellisena turvaverkkona. Tästä syystä tulevassa maatalouspolitiikan uudistuksessa on hyvä keskittyä uusien riskinhallintavälineiden kehittämiseen ja niiden käyttöönottoon.

Maatalouspolitiikka on saanut kritiikkiä osakseen siitä, että se ei ota huomioon alueiden välisiä eroja ja erityispiirteitä. Tulevassa maatalouspolitiikan uudistuksessa jäsenmaille tullaan antamaan lisää valtaa siinä, miten ne politiikkaa toteuttavat. Jatkossa yhteisellä maatalouspolitiikalla tulee olemaan yhteiset tavoitteet, mutta jäsenvaltiot saavat itse valita keinot, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Tämä antaa mahdollisuuden valita kullekin alueelle juuri tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimenpiteet. Tältä osin politiikkauudistuksessa tavoitellaan todellista uudistamista.

Kukin jäsenvaltio laatii oman kansallisen strategian, jossa kuvataan ne politiikan keinot, joilla yhteisesti asetetut tavoitteet saavutetaan. Ennen strategian toimeenpanoa se hyväksytetään komissiolla. Kansallinen strategia antaa mahdollisuuden haastaa vahvasti politiikan toimivuutta. Jotta kansallisen strategian valmistelussa voidaan onnistua, sen laatimiseen on varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Politiikan suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota vaikutuksen seurantaan, mittaamiseen ja arviointiin sekä tarkoituksenmukaisten politiikkakeinojen valitsemiseen.

Komissio korostaa EU:n maatalouden kykyä tuottaa korkealaatuisia tuotteita ympäristöhaasteet huomioon ottaen. Tästä syystä EU:ssa tulee jatkossakin panostaa vahvasti tutkimukseen ja innovaatiotoimintaan. Lisäksi on varmistettava politiikan johdonmukaisuus sen eri tasoilla. Johdonmukaisuus tulee vahvistaa eri politiikkasektoreiden välillä ja maatalouspolitiikan eri toimenpiteiden välillä. Johdonmukaisuus on otettava huomioon myös, kun arvioidaan eri jäsenvaltioiden toteuttamien politiikan toimenpidekokonaisuuksien ristikkäisvaikutuksia.

Komission tiedonanto ei ota kantaa maatalouspolitiikan budjettiin. Viime kädessä politiikkauudistuksen kokonaisuuden määrää siihen käytettävissä oleva rahoitus. Maatalouspolitiikka on ainoa kokonaan yhteisesti rahoitettu politiikan lohko, johon käytetään kuluvalla ohjelmakaudella hieman alle 40 % EU:n kokonaisrahoituksesta. Tulevan monivuotisen rahoituskehyksen neuvottelut ovat käynnissä ja komissio antaa ensimmäiset tiedot budjetin suuruudesta kevään 2018 aikana.

Tässä vaiheessa neuvotteluita selvää on, että EU:n kokonaisbudjetti tulee muuttumaan Britannian EU-eron myötä. Kokonaisbudjetin muuttuessa myös jäsenmaksuosuudet ja nettomaksuosuudet muuttuvat. Staattisten laskelmien mukaan Brexit pienentää Suomen maatalouspolitiikan EU-rahoitusta vuosittain 50-80 miljoonaa euroa.

Jäsenmaissa maatalouspolitiikan rahoituksen kokonaisuus muodostuu EU:n ja kansallisen rahoituksen mukaan. 1. pilarin tuet ovat kokonaan EU-rahoitteisia, 2. pilarin tuet osin kansallisesti rahoitettuja. Kun kilpailu julkisesta rahasta on kiihtynyt, on herännyt esiin keskustelu kansallisen rahoituksen roolin vahvistamisesta maatalouspolitiikan budjetissa. Komission kanta on, että 1. pilarin tuet tulee jatkossakin olla yhteisesti rahoitettuja, sillä viljelijät kohtaavat samat markkinoilta tulevat haasteet ympäri Eurooppaa. Samoin on hankala löytää perustetta sille, että kansallisesti kilpailu julkisesta rahasta olisi pienempää.

Selvää on, että maatalouden budjetti pienenee. Kun budjettileikkauksia tehdään, ne tulisi kohdentaa 1. pilarin tukiin.

Tulevan maatalouspolitiikan uudistuksen valmistelussa tulee ottaa huomioon eri tukimekanismien suhde. Suomi nostaa kannanotossaan esiin mm. tuotantosidonnaisten

tukien merkityksen Suomen maataloudelle. Tuotantosidonnaiset tuet vääristävät kansainvälistä kauppaa ja näin ollen niiden käytön lisääminen ei ole hyväksyttävää. Lisäksi on mietittävä uudistuksen vaikutus esimerkiksi luonnonhaittakorvaukseen sekä nykyisiin kansallisiin järjestelmiin.

Maatalouspolitiikan uudistukseen on liitetty termi yksinkertaistaminen, jolla tavoitellaan lopulta hallinnollisen taakan keventämistä. Eri tukimekanismeista koostuva politiikkakokonaisuus on muodostunut ajan myötä hyvin monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi. Komissio katsoo, että uusi toimintamalli, jossa jäsenmaa saa itse valita toimenpiteet, jotka parhaiten soveltuvat paikallisiin olosuhteisiin, keventää järjestelmään liittyvää hallinnollista taakkaa.

Suomi on kritisoinut kannanotossaan, että komissio ei ota tiedonannossaan kantaa hallinnollisen taakan juurisyihin. On kuitenkin todettava, että politiikan toimeenpano on jäsenmaiden vastuulla, joten jäsenmailla on mahdollisuus ottaa huomioon siitä aiheutuva työ hallinnolle. Uusi toimintamalli yksinkertaistaa hallinnollista taakkaa komission näkökulmasta. On kuitenkin vaarana, että hallinnollinen työ monimutkaistuu entisestään kansallisella tasolla. Hallinnollisen taakan on mahdollista keventyä myös kansallisesti, kun se otetaan huomioon jo kansallisen strategian valmisteluvaiheessa.

Komission tiedonanto Euroopan maatalouden tulevaisuudesta vuoden 2020 jälkeen edistää maatalouspolitiikan uudistamista odotuksia paremmin. Ehdotus avaa mahdollisuuden aitoon uudistumiseen ja politiikan uudelleenjärjestämiseen. Tilaisuus kannattaa käyttää hyväksi. Todellinen uudistaminen vaatii olemassa olevan järjestelmän uudelleenrakentamista ja uudenlaisen keinovalikoiman käyttöönottoa.