19.9.2019

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö

Lausunto: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Helsingin yliopiston maatalous-metsätieteelliseltä tiedekunnalta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista. Tiedekunnan lausunnon on valmistellut professori Timo Sipiläinen.

Helsingin yliopiston maatalous-metsätieteellinen tiedekunta lausuu asiasta seuraavaa:

EU:n maatalouspolitiikkaa uudistetaan uutta ohjelmakautta (2021-2027) varten. Jäsenvaltion on laadittava sekä maatalouden suorat tuet, maaseudun kehittämistoimenpiteet ja alakohtaiset tukiohjelmat kattava YMP:n strategiasuunnitelma, jonka komissio arvioi ja hyväksyy. Seuraavalla kaudella tavoitteena on lisätä ympäristö- ja ilmastotoimien vaikuttavuutta ja koherenssia eri politiikkalohkojen välillä. Tavoite on yhdenmukainen maatalouden harjoittamisen yleisen hyväksyttävyyden ja yhteiskunnan asettamien vaatimusten kanssa, mutta tämä merkitsee maatalouden kannalta todennäköisesti ympäristövaikutusten vähentämisestä aiheutuvien kustannusten kasvua. Toisaalta EU:n rahoituskehystä aiotaan leikata, mikä vähentää mahdollisuutta käyttää taloudellisia kannustimia muutoksen aikaan saamiseksi. Ympäristö- ja ilmastotoimet aiheuttavat korotuspaineita maatilayritysten yksikkökustannuksiin. On epävarmaa, realisoituvatko vähäisemmät haitat vastaavasti tuotteiden korkeampina hintoina.

YMP:tä aiotaan soveltaa strategiasuunnitelma-asetuksen, horisontaaliasetuksen ja markkina-asetuksen puitteissa. Strategiasuunnitelma-asetus kattaa nykyisen ykköspilarin suorat ja tuotantoon sidotut tuet sekä nykyisen kakkospilarin maaseudun kehittämisen alaiset tuet (luonnonhaittakorvaus, ympäristökorvaus). Jäsenmaalla on mahdollisuus päättää aiempaa vapaammin ohjelmaperusteisesti, miten asetettuihin tavoitteisiin pyritään. Vastaavasti EU-tasolla seurataan aiempaa tarkemmin, tuottavatko valitut toimenpiteet tavoitteiden mukaisia vaikutuksia.

Vaikka ohjelmapohjainen lähestymistapa parantaa mahdollisuuksia ottaa huomioon paikalliset olosuhteet aiempaa paremmin, kyse ei ole politiikan kansallistamisesta. EU:n toiminnan painopiste siirtyy enemmän tulosten seurantaan kuin koko EU-tason yksityiskohtaisten toimien määrittelyyn. Tämä edellyttää myös indikaattorien määrittämistä seurantaa varten. Muutos lisää huomattavasti kansallisen tason säädöksiä asioista,

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

MAATALOUS-METSÄTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
AGRIKULTUR-FORSTVETENSKAPLIGA FAKULTETEN
FACULTY OF AGRICULTURE AND FORESTRY

Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, PL 27 (Latokartanonkaari 7), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 911 (vaihde), www.helsinki.fi/mmtdk
Agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten, PB 27 (Latokartanonkaari 7), 00014 Helsingfors universitet**,** telefon 02941 911 (växeln), www.helsinki.fi/af-fakulteten
Faculty of Agriculture and Forestry, P.O. Box 27 (Latokartanonkaari 7), FI-00014 University of Helsinki, FINLAND, telephone + 358 2941 911 (the University's phone exchange), www.helsinki.fi/af-faculty

jotka on aiemmin laadittu EU-tasolla. Siten hallinnollinen taakka jäsenmaissa todennäköisesti kasvaa. Näyttää siltä, että toimenpideperusteisista tuista ei olla siirtymässä tulosperusteisiin ympäristötukiin, vaan kyse on enemminkin vapaammin valittavien toimenpiteiden toteuttamisen ja tulosten tarkemmasta seurannasta.

Strategiasuunnitelma-asetus

Uudessa vihreässä arkkitehtuurissa nykyiset täydentävät ehdot, viherryttämistuki, ekologisen alan järjestelmä ja osin nykyiset pilari II:n ilmasto ja ympäristötoimet korvataan ehdollisuusvaatimuksilla. Koska ehdollisuuden ympäristövaatimukset ovat laajemmat kuin aiemmat yleiset tukien saannin ehtona olleet vaatimukset, niistä aiheutuu yrittäjille kustannuksia, joita ei enää kateta EU-järjestelmän kustannus- ja kannustinkorvauksella. Maatalousyrittäjien kannalta tämä nettovaikutus maatilan tulokseen on perustasolla negatiivinen. Tukien ehdollisuudessa jäsenmaiden ja tilakohtaiset olosuhteet tulisi voida ottaa riittävästi huomioon, jotta ilmasto- ja ympäristötavoitteet voidaan saavuttaa. Esimerkiksi kaavamaiset kiellot maaperän paljaana pitämisen estämiseksi eivät lyhyen kasvukauden ja vallitsevien maalajien vuoksi ole käytännössä toteuttamiskelpoisia erityisesti, jos nykyisin muokkaamatta viljelyssä yleisesti käytetty glyfosaattikäsittely kielletään tulevaisuudessa. Ilmeisesti maan paljaana pitämisen kielto voidaan korvata kasvipeitteisyystavoitteilla ja viljelykiertovaatimus viljelyn monipuolistamisella.

Lähes ympärivuotisen kasvipeitteisyyden tavoittelu edistää maaperän hiilivarojen säilyttämistä ja jopa niiden kasvattamista. Tämän vuoksi olisi eduksi, että nykyistä pysyvän nurmen määritelmää ei sovellettaisi uudessa järjestelmässä. Pysyvän nurmen määritystapa ja pysyvään nurmeen liitetyt pellon käytön mahdolliset rajoitukset ovat johtanut tarpeettomaan nurmien uusimiseen. Se on kasvihuonekaasupäästöjen kannalta erityisen haitallinen turvepeltojen osalta. Suurten kasvihuonekaasupäästöjen vuoksi uusien turvepeltojen raivaamista tulisi välttää ja ensisijaisesti etsiä muita keinoja, joilla pellon kysyntä ja tarjonta saataisiin kohtaamaan aiempaa paremmin. Viljelyssä olevien turvepeltojen viljelykielto aiheuttaa alueellisesti ja tilakohtaisesti merkittäviä taloudellisia menetyksiä. On syytä selvittää, aiheuttaako aiemmin viljelykäyttöön otetun turvepellon jatkuva nurmiviljely merkittävästi suuremmat kasvihuonekaasupäästöt kuin pellon muut käyttövaihtoehdot (mm. ennallistaminen tai metsittäminen). Kieltoa lievempänä säätelykeinona ehdotetaan mahdollisuutta asettaa pellon tukikelpoisuudelle lisärajoituksia ilmasto- ja ympäristösyistä, jos se osoittautuu tarpeelliseksi.

Koska Suomessa maataloustuotannon yksikkökustannukset ovat korkeat, on tärkeää, että tuotantosidonnaisten tukien maksaminen on jatkossakin mahdollista. Tällä on erityisesti vaikutusta kotieläintalouden harjoittamisen edellytyksiin Suomessa. EU-tukiin on kuitenkin ehdotettu tukikattoa (capping). Koska suomalaiset maatilat ovat lähes poikkeuksetta perheviljelmäpohjaisia, koska suomalaisen maataloustuotannon rakenne on edelleen heikko ja koska esimerkiksi AB-alueen tuotantosidonnaiset kotieläintuet kuuluvat tähän kategoriaan, Suomessa tukikatolla saatava hyöty suhteessa haittoihin on vähäinen. Tukikaton leikkurin lieventämiseksi ehdotetut työvoimakustannusten ja mahdollisten urakointikustannusten huomioon ottaminen lievittää tukileikkauksen vaikutusta, mutta monimutkaistaa tukijärjestelmää. Tukikattojen ja leikkureiden asettaminen johtaa helposti myös toiminnan pilkkomiseen osiin tukirajojen ehdot täyttäviin yksiköihin.

Aiemman aktiiviviljelijäkäsitteen sijaan ehdotetaan käytettäväksi tosiallisen viljelijän (genuine farmer) määritelmää. Määritelmä on jäsenmaalle vapaaehtoinen. Jäsenmaa voi määritellä tosiasialliseksi viljelijäksi suoraan sellaisen viljelijän, joka olisi saanut suoria tukia edellisenä vuonna enintään tietyn määrä. Tämä enimmäismäärä on esityksen mukaan 5000 euroa, mikä kuulostaa pieneltä. Määritelmän käytön tarkoituksena on mitä ilmeisimmin tukien tarkempi kohdentaminen. Kyse on lähinnä siitä, kohdentuuko tuki pellon omistajalle vai sen viljelijälle. Tuille voidaan asettaa alaraja hehtaarien tai tukimäärän perusteella. Jos EU-rahoitus pienenee, voidaan muutoinkin joutua pohtimaan tukien tarkempaa kohdentamista.

Investointituet ovat edistäneet tilakoon kasvua, uuden teknologian käyttöön ottoa ja muiden innovaatioiden omaksumista. Merkittäviä maatalouden rakennusinvestointeja ei ole juurikaan tehty ilman investointitukea. Sen vuoksi investointituet ovat tarpeen jatkossakin. Hyvänä voidaan pitää sitä, että niitä voidaan käyttää laajakaista- ja energiainvestointeihin ilman laajoja ohjelmiakin.

YMP:n tavoitteena on nuorten viljelijöiden houkuttelu alalle. Ehdotuksen mukaan nuoria viljelijöitä voidaan tukea heille kohdennetuilla erityistuilla, mikä helpottaa tilanpidon aloittamista ja yritystoiminnan kehittämistä. Ehdotuksessa Suomi kannattaa koulutus- ja taitovaatimusten poistamista nuoren viljelijän määritelmästä. Jäsenvaltio voi halutessaan sisällyttää näitä vaatimuksia määritelmään. Koulutus- ja taitovaatimuksilla voidaan

kuitenkin olettaa olevan myönteinen vaikutus nuorten viljelijöiden menestymiseen, joten koulutus ja taitovaatimuksen sisällyttäminen olisi perusteltua erityisesti sen vuoksi, että maatalousyrittäjän toimintaympäristö on muuttunut aiempaa vaativammiksi.

Esityksessä ovat mukana myös riskinhallintavälineet. Kehitys niiden suhteen on ollut vaatimatonta, koska järjestelmät tarvitsevat ulkopuolista rahoitusta, jotta ne olisivat houkuttelevia. Sato- ja eläintautivahinkojärjestelmien kehittäminen edelleen on tarpeen, mutta tulovakuutuksen toteuttaminen on toissijainen, ellei maatalouden tukea aleta kanavoida tuloa vakauttavan vakuutusjärjestelmän kautta. Satovakuutuksille on tarvetta satovahinkojärjestelmän lakkautuksen vuoksi. Eläintautivakuutusten tarve on kasvanut tartuntariskien kasvamisen vuoksi. On kuitenkin huomattava, että peltoalaperusteiset tuet takaavat perustulon ja tulonvaihtelu kohdistuu markkinatuloon.

Esityksen mukaan suorien tukien tukioikeusjärjestelmästä luopuminen on mahdollista ja tuki voidaan alkaa myöntää tukikelpoisten hehtaarien perusteella. Tämä yksinkertaistaisi tukijärjestelmän hallinnointia ja helpottaisi yrittäjien työtaakkaa. Tuki voitaisiin kytkeä lohkon ominaisuuksiin peltorekisterissä. Tukikelpoista peltoa poistuu ajan myötä tuotannosta, joten tukikelpoinen kokonaispeltoala pienenee, ellei käytössä ole järjestelmää, jolla tukioikeuksien siirto ole mahdollista uusille lohkoille.

Vaikka järjestelmän yksinkertaistaminen on tavoitteena, strategiasuunnitelma-asetuksen myötä tukijärjestelmä ei vaikuta yksinkertaistuvan, vaan se saattaa jopa monimutkaistua. Tämä todennäköisesti lisää myös hallinnollisia kustannuksia.

Horisontaaliasetus

Horisontaaliasetuksella vahvistetaan edellytykset, joita sovelletaan YMP:n rahoituksessa. Sen puitteissa vahvistetaan korvaustasojen määrittämisen perusteet. Suorien tukien ilmasto- ja ympäristöjärjestelmän toimeenpanosta aiheutuu myös hallinnollisia kustannuksia, koska EU-tason seuranta korostuu ohjelmien joustavuuden lisääntyessä. Tietojärjestelmiä on kehitettävä ja valvontaa digitalisoitava. Nykyinen Vipu-järjestelmä on maatalousyrittäjän kannalta kohtuullisen toimiva. Maatalousyrittäjän ja hallinnon taakkaa helpottaisi, jos esimerkiksi lohkojen pinta-ala- ja käyttötiedot saataisiin luotettavasti etävalvonnan perusteella.

Rahoituksen alenema kohdistuu suurempana maaseudun kehittämisen tukiin (pilari II) suurempana kuin maatalouden suoriin tukiin (pilari I). Tämä on haaste suomalaisen maatalouden tukien rahoitukselle, koska näitä tukia on hyödynnetty jo aiemmassa tukijärjestelmässä melko laajasti. Tukien leikkaus on siten merkittävä. Tukien alenemisen välittömän vaikutuksen arvioidaan olevan lyhyellä aikavälillä noin -10 % yrittäjätuloon. Tähän liittyvä seuraava perustelulause on epäselvä: ’Suomen korkean kustannustason vuoksi tuotantokustannukset ylittävät markkinoilta saatavat tuotot, jolloin tukimäärän aleneminen tarkoittaisi lähes saman suuruista yrittäjätulon pienenemistä ainakin lyhyellä aikavälillä’. Tuen aleneman suora (absoluuttinen) vaikutus on sama riippumatta siitä, mikä on kustannustaso.