Pellervon taloustutkimus

16.10.2019

Lausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Lausuntopyyntö: Yhteisen maatalouspolitikan uudistus 2021-2027

Pellervon taloustutkimus PTT

U 73/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevista ehdotuksista

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seuraavaa ohjelmakautta vuosille 2021-2027 valmistellaan parhaillaan. Valmistelu sai alkunsa, kun Euroopan komissio julkaisi marraskuussa 2017 tiedonannon, joka antoi suuntaviivat tulevan uudistuksen suunnalle. Tämän jälkeen tiedonannon eri osa-alueita koskevia yksityiskohtia on täsmennetty ja tämä työ jatkuu edelleen. Politiikkauudistuksen valmistelu on tällä hetkellä EU-puheenjohtajamaa Suomen vastuulla.

Euroopan komissio hakee tulevassa maatalouspolitiikan uudistuksessa vahvaa 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 suorat tuet olisi pitänyt asettaa asteittain laskeviksi ja poistaa siirtymäajan jälkeen. Siitä ei kuitenkaan tehty suunnitelmaa ja EU:n laajenemisen myötä järjestelmä on muuttunut kalliiksi.

Suorien tukien kaltainen kestävyysperusteinen perustulotukijärjestelmä säilyy keskeisenä politiikan välineenä myös tulevalla ohjelmakaudella. Suorien tukien tukijärjestelmä pitää sisällään perustulon lisäksi kestävyysperusteisen uudelleenjakotuen, nuorten viljelijöiden täydentävän tulotuen, ilmasto- ja ympäristöjärjestelmät sekä tuotantosidonnaiset tulotuet.

Suorien tukien yhtenä tarkoituksena on toimia viljelijän taloudellisena turvaverkkona. Kuluneen vuosikymmenen aikana nähdyt markkinamuutokset ovat kuitenkin osoittaneet, että suorien tukien järjestelmä ei kykene tasoittamaan nopeiden markkinamuutosten aiheuttamia tulomenetyksiä. Suorat tuet myös jarruttavat osaltaan rakennekehitystä ja nostavat pellon hintaa.

Suorat tuet toimivat huonosti viljelijöiden taloudellisena turvaverkkona. Tästä syystä tulevassa maatalouspolitiikan uudistuksessa on hyvä keskittyä uusien riskinhallintavälineiden kehittämiseen ja niiden käyttöönottoon. Riskienhallintavälineet ovat kuuluneet maatalouspolitiikan keinovalikoimaan myös kuluvalla ohjelmakaudella, mutta Suomessa niitä ei ole otettu käyttöön.

Riskien hallintajärjestelmien puuttuessa kuluvan ohjelmakauden aikana on jouduttu toistuvasti turvautumaan erisuuruisiin kriisipaketteihin. Kriisipakettien avulla on pyritty korvaamaan viljelijöille heidän äkillisiä tulonmenetyksiänsä. Maatalouspolitiikan näkökulmasta kriisipaketteihin perustuva riskienhallinta on ongelmallinen myös siksi, että rahankäyttöä on vaikea ennustaa.

Kuluvalla ohjelmakaudella suorien tukien tukioikeudet on sidottu pellon omistukseen. Tämä kannustaa pellon vuokraamiseen ja nostaa peltomaan hintaa. Tulevalla ohjelmakaudella tukioikeudet sidotaan pellon omistamisen sijasta pellon hallintaan. Tukioikeuden sitominen maataloustuotantoon kannustaa pellon myymiseen pidemmällä aikavälillä. Tämä on suotuisa kehityssuunta ja tuo joustavuutta peltomarkkinoille. Kehityksen seurauksena joillakin alueilla maatalousmaata saattaa poistua tuotannosta kokonaan.

Yksi keskeinen suorien tukien tukijärjestelmää koskeva muutos olisi, että jatkossa suoria tukia voisi maksaa vain tosiasiallisille viljelijöille. Tuen kohdentaminen aktiiviviljelijöille, joilla maanviljelyn osuus toimeentulosta on merkittävä, on perusteltua, kun politiikan tavoitteena on ruuan tuotannon turvaaminen. Tämän lisäksi tuen kohdistaminen aktiiviviljelijöille tukee toimialan kehittämistä.

Asetusehdotuksessa kukin jäsenmaa määrittelee itse tosiasiallisen viljelijän kriteerit. Tosiasiallisen tai aktiiviviljelijän määritelmässä lyödään lopulta lukkoon se, kenelle tukea halutaan kohdentaa. Jäsenmaakohtainen kriteeristö on perusteltu, sillä jäsenmaiden tuotantorakenteessa on suuria eroja.

Asetusehdotuksessa suorien tukien järjestelmään on sisällytetty uudelleenjakotuki, jonka kautta jäsenmaiden tulisi jakaa osa suurille tiloille kohdennetusta tuesta pienille ja keskisuurille tiloille. Uudelleenjakotuen tavoitteena on tasata tukijakaumaa erisuuruisten tilojen välillä ja se parantaisi pienten ja keskisuurten tilojen kannattavuutta. Tästä ei kuitenkaan ole vahvaa näyttöä. Lisäksi uudelleenjakotuki ei kannustaisi muun muassa tuottavuuden kasvattamiseen, joka on koko sektorin kannalta keskeistä.

Uudelleenjakotuki voi myös toteutuessaan jarruttaa rakenteen kehitystä. Suomen maatalouden rakennekehitys on ollut tähän asti verrattain hidasta. Maataloussektorin kannattavuuden ja kilpailukyvyn kannalta rakennemuutos on välttämätön. Rakennemuutoksen myötä tilojen lukumäärä tulee väistämättä laskemaan.

Nyt esillä olevassa asetusehdotuksessa viljelijälle maksettavien suorien tukien tasoa tulisi madaltaa, kun myönnettävän tuen määrä on 60 000-100 000 euroa. Tämänkaltainen tukileikkuri kohdistuisi tuotantoaan kehittäville keskisuurille ja suurille tiloille toimintaansa kehittäville tiloille. Lukumääräisesti tukileikkurin alle joutuvia tiloja on vähän. Toteutuessaan tukien madaltaminen voi jarruttaa rakennemuutosta heikentäen suurimpien tilojen kannattavuutta ja heikentäisi niiden mahdollisuutta kehittyä.

Keskisuurten ja suurten tilojen tukien madaltamiseen liittyy myös muita lieveilmiötä. Muualla maailmassa (mm. Yhdysvalloissa) tämän tyyppiset tukikatot ovat johtaneet tilojen pilkkomiseen ja tekemään sellaisia yhtiöjärjestelyjä, joilla tukileikkuri voidaan välttää. Tämän lisäksi mahdollinen työvoiman palkkauskustannusten vaikutus tukikattoon vaikeuttaisi hallinnon toimintaa.

Nuorten viljelijöiden täydentävä tulotuki on kuluvalla ohjelmakaudella pakollinen toimenpide, mutta tulevalla ohjelmakaudella se on jäsenmaille vapaaehtoinen. Nuorten viljelijöiden tulotuen maksua on hyvä jatkaa, jotta voidaan tukea uusien yritysten aloittamista ja tätä kautta turvata alan houkuttelevuus.

Tuotantosidonnaisten tukien merkitys tuotannon kannattavuuden näkökulmasta on suuri. Eräänlaisina täsmätoimenpiteinä niiden käyttö on hyväksyttävää (esimerkiksi nurminauta). Tuotantoon sidotut tuet eivät kuitenkaan voi olla pääasiallinen politiikan väline. Ne vääristävät resurssien käyttöä ja vaativat tuekseen kaupan esteitä. Tuotantoon sidottujen tukien osalta on siis otettava huomioon, että ne vääristävät kansainvälistä kauppaa ja niiden lisääminen ei ole hyväksyttävää.

Uusi ominaisuus suorien tukien järjestelmässä olisi ilmasto- ja ympäristöjärjestelmä, niin kutsuttu ekojärjestelmä, jonka avulla erikseen määritetty prosenttiosuus suoraa tukea kohdistettaisiin tiloille, joilla toteutetaan ilmaston- ja ympäristön kannalta suotuisa maatalouskäytäntöjä.

Suomi on EU:n puheenjohtajuuskaudellaan ajanut jäsenmaiden vapaaehtoisuutta edellä kuvatun ekojärjestelmän käyttöönotossa. Tavoitteena on, että ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä ei sidottaisi 1. pilarin tukiin. Perusteena tälle on, että on vaikea löytää sellaista pakollista järjestelmää, jota voitaisiin soveltaa kaikissa jäsenmaissa. Pakollisuuden tavoitteena on ollut tulosten aikaansaaminen. Vapaaehtoisuus uhkaa vesittää kaikille pakolliset ympäristö- ja ilmastotoimien kiristämisen.

Myös vapaehtoisessa ekojärjestelmässä jäsenmailla olisi edelleen mahdollisuus toteuttaa kunnianhimoista maatalouden ympäristöpolitiikkaa kansallisen strategian avulla. Pakollisuuden puuttuessa Suomessa ja muissa jäsenmaissa pitää löytyä poliittista rohkeutta riittävän tiukan kansallisen ohjelman laatimiseen.

Tulevalle maatalouspolitiikan uudistukselle asetetaan suuret tavoitteet. On kuitenkin hyvä muistaa, että tavoitteiden saavuttaminen vaatii riittävän rahoituksen. 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.

Neuvottelut EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ovat vielä kesken. Tässä vaiheessa neuvotteluita selvää on, että EU:n kokonaisbudjetti tulee muuttumaan mahdollisen 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 ovat osin kansallisesti rahoitettuja. Kun kilpailu julkisesta rahasta on kiihtynyt, on herännyt esiin keskustelu kansallisen rahoituksen roolin vahvistamisesta maatalouspolitiikan budjetissa. On kuitenkin hankala löytää perustetta sille, että kansallisesti kilpailu julkisesta rahasta olisi pienempää.

Pellervon taloustutkimus

16.10.2019

Syksyllä 2017 julkaistu komission tiedonanto Euroopan maatalouden tulevaisuudesta vuoden 2020 jälkeen edistää maatalouspolitiikan uudistamista odotuksia paremmin. Ehdotus avasi mahdollisuuden aitoon uudistumiseen ja politiikan uudelleenjärjestämiseen. Tilaisuus kannattaa käyttää hyväksi. Todellinen uudistaminen vaatii olemassa olevan järjestelmän uudelleenrakentamista ja uudenlaisen keinovalikoiman käyttöönottoa.

Lisätietoja:

Heini Lehtosalo
040 164 8184
heini.lehtosalo@ptt.fi