

Vanha YMP, uusi Eurooppa

**Maatalouspolitiikan haasteet
muuttuvassa maailmassa**



Kustantaja: Olea Think ry
ISBN (printti): 978-952-65923-2-9
ISBN (PDF): 978-952-65923-3-6

Vanha YMP, uusi Eurooppa

Pamfletin on toteuttanut poliittisesti sitoutumaton ja voittoa tavoittelematon ajatushautomo Olea Think. Pamfletin sisällössä on hyödynnetty ajatushautomon keräämää haastatteluaineistoa sekä alan kirjallisuutta ja tutkimuksia. Seitsemän (7) haastateltua asiantuntijaa työskentelevät tutkimuksen, edunvalvonnan ja julkisen hallinnon parissa, mutta edustavat pamfletissa henkilökohtaisia näkemyksiään. Kerättyä materiaalia käsitellään pamfletissa kunkin haastateltavan toivomalla yksityisyydellä.

Olea Think on marraskuussa 2022 perustettu puoluepoliittisesti sitoutumaton nuorten ajatushautomo, jonka tavoitteena on rakentaa taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää tulevaisuutta. Olean toiminnan ytimessä on markkinatalousmyönteinen lähestymistapa kestävyiden eri ulottuvuuksien tasapainottamiseen sekä puoluepoliittisesti sitoutumattoman alustan tarjoaminen yhteiskunnalliselle keskustelulle.



Toimitus: *Ninni Norra (päätoimittaja), Kola Ojares,
Marko Ikävalko, Ilari Lund, Huugo Wahalahti*

Kuvat ja taitto: *Huugo Wahalahti*

Yhteystiedot: *board@olea.fi*

Sisällysluettelo

Sanastoa	3
Johdanto	4
YMP-rahoituksen alkuperä ja historia	5
Talouskysymykset	8
Luonto ja biodiversiteetti	11
Huoltovarmuus, turvallisuus ja sisämarkkinat	13
Ideologia ja identiteetti	16
Kohti uutta maatalouspolitiikkaa	19
Lähdeluettelo	20

Sanasto

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) = EU:n maataloustukijärjestelmä, joka on n. kolmasosa unionin budjetista.

YMP:n ensimmäinen pilari = Suorat maataloustuet maanviljelijöille ja maatalousmarkkinoille (esimerkiksi maatilojen rahallinen tukeminen)

YMP:n toinen pilari = Epäsuorat maataloustuet maaseudun ylläpitoa ja kestävyyttä varten (esimerkiksi infrastruktuurin tukeminen maaseudulla)

Biodiversiteetti = Eliölajien monimuotoisuus luonnossa

Omavaraisuus = Kyky tuottaa kaikki tarvitsemansa tietyssä kategoriassa muista riippumatta (esimerkiksi valtion energiaomavaraisuus)

Huoltovarmuus = Kyky selviytyä kriisitilanteesta, jossa yhteydet ulkoisiin tukiverkkoihin on joko osittain tai kokonaan estetty. Liittyy myös laajemmin varautuneisuuteen (esimerkiksi mahdollisuus tuottaa riittävästi energiaa kriisitilanteesta selviämiseen).

Perinnebiotooppi = Perinteisen elinkeino- ja maankäyttötapojen muovaamia luontotyyppejä (esimerkiksi niitty, keto ja aho)

Geenimuuntelu = Eliölajin muuntelu geenitekniikalla halutun vaikutuksen aikaansaamiseksi. Haluttuja vaikutuksia ovat esimerkiksi immunitaetit taudeille, tuholaisille tai kosmeettiset muutokset.

Polkuriippuvuus, kehityspolut = Aikaisemmat poliittiset päätökset lukitsevat toiminnan kehittämisen tietylle kurssille, jossa uudet päätökset muodostuvat vahvasti vanhojen päätösten pohjalta.

Johdanto

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on järjestelmä, jonka kautta Euroopan unioni tukee ja ohjaa ruoantuotantoa Euroopassa. Jäsenmaille jaetaan vuosittain kymmeniä miljardeja euroja ruoan saatavuuden ja maaseudun elinvoiman turvaamiseksi. YMP siis vaikuttaa keskeisesti siihen, mitä Euroopassa viljellään, millä ehdoilla ja kenen kustannuksella.

YMP syntyi sodanjälkeisessä, ruokapulaa kalvamassa Euroopassa, jolloin omavaraisuus, vakaat hinnat ja viljelijöiden toimeentulo olivat politiikan ytimessä. Sittemmin maailma – ja Eurooppa sen mukana – on muuttunut perustavanlaatuisesti. EU on yksi maailman suurimmista elintarvikkeiden viejistä, mutta samalla sen maataloussektori on vahvasti riippuvainen globaaleista tuotantoketjuista. YMP:n alkuperäisten tavoitteiden rinnalle onkin noussut iso liuta uusia: ilmastonmuutoksen hillintä, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, huoltovarmuus kriisitilanteissa ja maaseudun sosiaalinen kestävyys.

Vuonna 2028 käynnistyvä uusi YMP:n rahoituskausi kirittää keskustelua järjestelmän tulevaisuudesta. Ajankohtaisuutta lisää myös EU:n poliittinen murrosvaihe. Venäjän hyökkäyssota, 2020-luvun alkua värittänyt pandemia ja laajempi geopolitiittinen epävarmuus ovat nostaneet ruokaturvan ja kriisikestävyyden päätöksenteon ytimeen. Samaan aikaan EU:n mahdollinen laajentuminen erityisesti Ukrainan osalta haastaa koko YMP:n toimivuuden.

Ajatushautomo Olean pamfletti tarkastelee YMP:tä näistä risteyskohdista käsin. Se pureutuu YMP:n rahoituksen ja rakenteiden taustoihin, taloudellisiin vinoumiin, luontovaikutuksiin, huoltovarmuuskysymyksiin sekä ideologisiin ja identiteettiin liittyviin jännitteisiin. Pamfletti kannustaa kansalaisia ja päättäjiä pohtimaan laajemmin, onko EU:n nykyinen maatalouspolitiikka linjassa tavoittelemamme tulevaisuuden kanssa.

YMP-rahoituksen alkuperä ja historia

Ennen yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) syntyä Eurooppa toipui juuri päättyneestä toisesta maailmansodasta. Sodanaikainen ja -jälkeinen ruokapula sai valtiot priorisoimaan kotimaista tuotantoa ja yhteiskunnan välttämättömien toimintojen turvaamista kriisitilanteissa, toisin sanoen huoltovarmuutta. Ranska alkoi ensimmäisenä Euroopassa ajaa yhteisen maatalouspolitiikan luomista. Tuolloin ajateltiin, että Euroopan integraatio ei voisi toteutua täysimääräisesti ilman vapaita ruokamarkkinoita. Tämän vuoksi Euroopan talousyhteisön perustussopimukseen (Rooman sopimus, 1957) sisällytettiin artikla 39, jossa asetettiin suuntaviivat tulevaa maatalouspolitiikkaa varten. Uusille maatalousmarkkinoille hyväksyttiin suojelelu vuonna 1960, ja YMP:lle perustettiin oma rahasto vuonna 1962.

Tuore maatalouspolitiikka kohtasi heti alkuvuosinaan haasteita. Kansallinen lainsäädäntö ei ollut vielä mukautunut uuteen ETY-tason sääntelyyn, mikä heikensi YMP:n toimeenpanoa merkittävästi. Erimielisyydet budjetista johtivat Ranskan ulosmarssiin, joka jäädtytti keskustelut vuodeksi. Vuonna 1966 ristiriidat saatiin ratkaistua, ja maataloustuotteille luotiin yhteiset vapaat markkinat. Markkinoiden tueksi säädettiin tullit ETY:n ulkopuolelta tuleville maataloustuotteille ja nämä tullimaksut alettiin ohjata vuodesta 1969 suoraan YMP:n rahastoon.

Ensimmäisen kerran laajempaa uudistusta yritettiin toteuttaa jo vuonna 1968. Maatalouskomissaarin mukaan nimetty Mansholtin suunnitelma pyrki vähentämään viljelijöiden määrää viidellä miljoonalla, yhdistämään tiloja suuriksi tehotuotantoyksiköiksi ja poistamaan tukia tehottomilta tiloilta. Hänen visionaan oli erittäin tehokas maataloussektori, joka voisi kääntää maaseudun kurssin taantumasta kasvua kohti. Viljelijät eivät kuitenkaan jakaneet Mansholtin näkemyksiä, vaan vastustivat niitä voimakkaasti. Tämän vuoksi vuonna 1972 voimaan astunut uudistus jäi lopulta sisällöltään vaatimattomaksi ja vaikutuksiltaan vähäiseksi.

Uudistusmieliset olivat toivoneet Mansholtin suunnitelmalta suuria muutoksia, mutta pettyivät lopputulokseen. Tätä pettymystä seurasi kahden vuosikymmenen hiljainen jakso 1970- ja 1980-luvulla, jolloin YMP:n uudistamisesta ei esitetty merkittäviä aloitteita. Jähmettymiseen vaikutti myös ETY:n laajeneminen: mitä suuremmaksi yhteisö kasvoi, sitä vaikeampaa oli sitouttaa jäsenvaltiot suuriin uudistuksiin.

1990-luvulle tultaessa Euroopan maatalous kärsi ylituotannosta, joka painoi hinnat alas ja uhkasi erityisesti pienviljelijöiden toimeentuloa. Samaan aikaan ympäristökysymykset nousivat laajempaan tietoisuuteen, ja maataloutta alettiin tarkastella entistä kriittisemmin. Nämä kaksi haastetta johtivat vuoden 1992 MacSharry-uudistuksiin, jotka pyrkivät rajoittamaan ylituotantoa, vapauttamaan markkinoita ja kannustamaan esimerkiksi metsitykseen.

Seuraavalla vuosituhanella YMP sai nykyisenkaltaisen muotonsa. Vuonna 2000 voimaan tullut Agenda 2000 -uudistus pyrki vastaamaan kasvavaan tarpeeseen kehittää ympäristöystävällisempää maatalouspolitiikkaa jakamalla YMP kahteen "pilariin": ensimmäinen keskittyisi tuotannon tukemiseen ruokaturvan nimissä, ja toinen maaseudun kehittämiseen ja säilyttämiseen. Näiden kahden ydintavoitteen tueksi yksittäisten tuotteiden tukia alettiin vähentää ja korvata suorilla tuilla. Samalla ympäristötoimista tuli pakollisia kaikille jäsenmaille. Myöhemmin tukien ehtoja täydennettiin vaatimuksilla, jotka liittyivät esimerkiksi ruoan turvallisuuteen, eläinten hyvinvointiin ja maatalojen vaikutuksista ympäristöön. Näistä huolimatta järjestelmä ei täysin yhtenäistynyt, sillä jäsenvaltiot säilyttivät merkittävän päätösvallan tukien soveltamisessa.

Viimeisin merkittävä reformi oli vuoden 2014 uudistus. Se sai alkunsa Lissabonin sopimuksesta (2009) ja sen tavoitteina olivat toimiva ruoantuotanto, luonnonvarojen kestävä hallinnointi sekä alueellisen tasapainon ylläpito. YMP haluttiin päivittää EU:n vuoden 2004 suurlaajentumisen jälkeen, sillä uudet vahvat maatalousmaat horjuttivat vanhojen jäsenmaiden tuotantoasemaa. Vuonna 2019 tukia päätettiin rajoittaa ja jäsenmaiden harkintavaltaa kaventaa, jotta pieniä tiloja, nuoria

viljelijöitä, ympäristöystävällisyyttä ja aktiivista maataloustuotantoa voitaisiin tukea paremmin.

Historiansa aikana YMP on kohdannut poliittisia haasteita, taloudellisia ongelmia ja ympäristöpaineita. Järjestelmä on sopeutunut moneen, mutta samalla joutunut kritiikin kohteeksi tukien jakautumisen, oikeudenmukaisuuden ja planetaaristen kysymysten osalta.

- *Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) syntyi toisen maailmansodan jälkeisestä tarpeesta turvata huoltovarmuus ja luoda vapaat ruokamarkkinat Eurooppaan.*
- *Ajan myötä YMP:n painopiste siirtyi tuotannon tukemisesta kohti ympäristönsuojelua, maaseudun kehittämistä ja ruokaturvaa kahden pilarin mallin myötä.*
- *Uudistukset ovat pyrkineet vastaamaan ylituotantoon, laajentumisen aiheuttamiin paineisiin ja kestävyyshaasteisiin, mutta tukijärjestelmä on edelleen vahvasti kiistanalainen.*



Talouskysymykset

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on tärkeässä roolissa paitsi taloudellisena tukivälineenä myös eurooppalaisen yhteistyön keskeisenä elementtinä. Maataloustuet kattavat yli neljänneksen koko EU:n yhteisestä budjetista, ja niitä jaetaan koheesion sekä alueellisen elinvoimaisuuden edistämiseksi. Samalla maataloustukia ja koko YMP:tä värittävät merkittävät ristiriidat. Haastatellut Suomen ympäristökeskuksen (Syke) tutkijat toteavat, että Maatalouden kannattavuus on huomattavasti heikentynyt erityisesti pien- ja perheviljelmien osalta samalla, kun kaupan alan kannattavuus on kasvanut. Tilanne näyttäytyykin hyvin epäsuhtaisena.

Pinta-alaperusteiset tuet ylläpitävät tiloja, jotka eivät markkinaehtoisesti olisi juurikaan elinkelpoisia. Tämä vääristää kilpailua ja karkottaa nuoria alalta, jonka tulevaisuus on jo nyt epävarma. Eurooppalaisten YMP-tukien lisäksi Suomessa myönnetään myös merkittäviä tukia kansallisesti. Lisäksi YMP antaa jäsenmaille jonkin verran liikkumavaraa tukien kohdentamisessa. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa eri maiden viljelijät saavat erilaisen tuen samoille tuotteille, mikä estää tuotantoa ohjautumasta sinne, missä se olisi kaikista kannattavinta.

Vaihtoehtoiskustannukset ovat merkittävät: sen sijaan, että maataloutta harjoitettaisiin enemmän viljelyn kannalta suotuisissa olosuhteissa, kuten eteläisissä jäsenmaissa, toimintaa tuetaan epäsuotuisimmillakin alueilla. Tämä kaikki vähentää mahdollisia investointeja esimerkiksi maatalouden tai elintarviketuotannon innovaatioiden tukemiseen tai muihin poliittisiin prioriteetteihin, kuten eurooppalaiseen puolustusyhteistyöhön.

Suomen Luonnonvarakeskuksen (Luke) tutkimusprofessori Jyrki Niemi kertoo, että nykyinen YMP-järjestelmä pohjautuu 1990-luvun uudistuksiin, joiden tavoitteena oli kuroa umpeen maailmanmarkkinahintojen ja EU:n sisäisten hintojen välistä eroa. Alkuperäinen huoli nälänhädästä on kuitenkin pitkälti väistynyt, ja tilalle ovat tulleet uudet tavoitteet, kuten ilmastotoimet ja luonnon monimuotoisuuden suojeleminen. Tavoitteiden moninaistuminen on

lisännyt järjestelmän monimutkaisuutta ja lukinnut sen kehityspolkuihin eli menneisyyden päätösten pohjalta muotoutuneisiin kehityssuuntiin. Monien eri intressiryhmien vastakkaiset edut ja historialliset rakenteet tekevät uudistuksista vaikeita, ja useimmat uudistukset ovatkin siksi pikemminkin pieniä ja teknisiä, kuin suuria ja rakenteellisia.

Keskeinen kysymys koskee YMP:n ylikansallista luonnetta: onko järkevää, että tukia jaetaan alueille, joilla tuotanto ei ole kannattavaa? Huoltovarmuus on noussut keskeiseksi perusteluksi tukien laajamittaiselle jakamiselle, mutta haastatellut asiantuntijat korostavat, ettei huoltovarmuuden tai alueellisen elinvoimaisuuden määrittely itsessään ole yksiselitteistä. Mikä esimerkiksi luokitellaan kriittiseksi infrastruktuurihankkeeksi? Entä millainen koulutustarjonta viljelijöille lukeutuu huoltovarmuuden turvaamisen piiriin? Huoltovarmuuden kattokäsitteen alle mahtuvat lukuisat projektit, joiden kannattavuutta tai todellisia vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen on vaikea arvioida.

Vaikka EU rakentuukin yhteisten sisämarkkinoiden ympärille, jäsenvaltiot pyrkivät suojaamaan omaa ruokahuoltoaan kriisitilanteita ajatellen. Tämä heikentää yhteisen järjestelmän uskottavuutta ja asettaa kyseenalaiseksi sen mielekkyyden – jos maatalouden tukeminen on vahvasti kansallista, mikä on YMP:n lisäarvo? Miten tehokas on järjestelmä, joka kohtelee Eurooppaa yhtenäisenä markkina-alueena, jos jäsenmaat kuitenkin toimivat yksilöllisesti ja toisistaan irrallaan? Herää väkisin kysymys, aiheuttaako YMP ennen kaikkea mittavia byrokratiakustannuksia, jos tukirahoja kierrätetään ylikansallisen järjestelmän kautta kansallisten hankkeiden ja intressien edistämiseen.

YMP:n rahoituksen suuri osuusrahoitus muodostaa edelleen merkittävän osan EU:n budjetista, mikä herättää kysymyksiä sen kustannustehokkuudesta. Ukrainasta saattaa tulla EU:n jäsen jo lähitulevaisuudessa ja maan valtava maataloussektori haastaisi merkittävästi nykyistä tukijärjestelmää. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) maatalousjohtaja Johan Åberg tuo haastattelussaan ilmi, että tämä voisi johtaa tukien perusteellisiin uudelleenjärjestelyihin tai jopa kansallistamiseen.

Kyse on lopulta siitä, palveleeko YMP enää EU:n yhteismarkkinoiden tavoitteita. Parhaassa mahdollisessa tilanteessa YMP hajauttaisi resursseja tehokkaasti parantaen eurooppalaisen maatalouden tuottavuutta ja samalla vähentäen riippuvuutta ruoan tuonnista. Kääntöpuolena on varteenotettava riski, että YMP tekee maataloustuotannosta taloudellisesti kalliimpaa ja tehottomampaa, kuin mitä se voisi olla.

- *YMP on EU:n suurimpia budjettikohteita; tukijärjestelmän tarkoitus on edistää ruokaturvaa ja maaseudun elinvoimaisuutta, mutta samalla se ylläpitää kannattamattomia tiloja ja vääristää kilpailua erityisesti pienviljelijöiden kustannuksella.*
- *Alkuperäisestä ruokaturvan tavoitteesta on laajennuttu kohti monimutkaisempaa järjestelmää, jossa ilmasto-, ympäristö- ja aluepoliittiset hankkeet risteävät ja estävät rakenteellisia uudistuksia.*
- *YMP:n ylikansallinen luonne ja jäsenmaiden kansalliset intressit sekä toimet herättävät kysymyksen järjestelmän kustannustehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta muuttuvassa Euroopassa, etenkin Ukrainan mahdollisen jäsenyyden myötä.*



Luonto ja biodiversiteetti

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on ruokaturvan ohella myös keskeinen väline luonnon ja ympäristön varjelussa. YMP:n avulla ohjataan merkittävästi sitä, mitä Euroopassa viljellään, missä ja miten – sekä millaisia käytäntöjä ympäristötoimien nimissä tuetaan. Koska YMP:n vaikutus ympäristöasioihin on varsin suuri, voivat YMP:tä koskevat päätökset myös rapauttaa merkittävästi luonnon monimuotoisuutta.

YMP:n rahoituksesta noin 75 % kohdistuu edelleen suoriin viljelijätukiin, joista suurin osa maksetaan maatalousmaan pinta-alan perusteella. Niemi (Luke) toteaaakin, että tämä johtaa tilanteeseen, jossa ympäristöön sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät seikat jäävät sivuun. Suomen ympäristökeskuksen (Syke) tutkija Janne Heliölä kertoo, että ympäristökorvaus on selvästi tärkein keino edistää luonnon monimuotoisuutta maataloudessa. Hän jatkaa, että korvauksen vaikuttavimpia toimenpiteitä on otettu niukasti käyttöön ja niiden kohdentamisessa olisi parantamisen varaa – Suomessa maatalouden politiikkatoimet kohdistuvat ylipäättään vähemmän luonnon monimuotoisuuden tukemiseen, kuin monissa EU:n verrokkijäsenmaissa.

Monimuotoisuuskato maatalousalueilla on kestävyyskysymys myös ruoantuotannon näkökulmasta, ei ainoastaan luonnonsuojelukysymys. EU:n ympäristövirasto EEA on toistuvasti todennut, että maatalousalueilla esiintyvät lajistot ovat taantuneet huomattavasti: vuodesta 1990 lähtien lintupopulaatiot ovat vähentyneet yli 30 % EU:n laajuisesti ja hyönteispölyttäjäien määrät ovat romahtaneet liki samaa tahtia. Keskeinen syy on tehomaatalous ja yksipuolistuneet viljelykäytännöt, joita nykyiset YMP-linjaukset osaltaan tukevat.

Maatalouskeskustelussa on mahdotonta sivuuttaa ruoantuotannon ja ympäristötavoitteiden välinen jännite. Eräs haastateltu virkamies huomautti, ettei ympäristönsuojelua voi joka tilanteessa asettaa ruokaturvan edelle. Haastateltu kuitenkin painotti, ettei ympäristön huomioiminen saisi olla toissijainen tavoite, sillä pitkäjänteisesti kestävä ruoantuotanto vaatii

elinvoimaisia ekosysteemejä. Tarvitaan siis politiikkaa, joka ei aseta vastakkain ruoantuotantoa ja luonnon monimuotoisuutta, vaan rakentaa tasapainoista vuorovaikustusta tukevia kannustimia. Maatalousekonomisti Pekka Kinnunen Pellervon taloustutkimuksesta (PTT) toteaaakin, että YMP on jäänyt usein jumiin historiaan, vaikka mahdollisuuksia innovatiivisiin sekä ympäristöystävällisiin ratkaisuihin olisikin.

Yksi suunta politiikalle voisi olla luonnon monimuotoisuutta tukevien toimien määrätietoinen valtavirtaistaminen esimerkiksi ottamalla käyttöön ekologisia perusvaatimuksia suoran maataloustuen ehtona. Toinen mahdollisuus olisi tukien tehokkaampi kohdentaminen alueille ja toimiin, jotka ovat osoittaneet erityistä soveltuvuutta luontoystävälliseen viljelyyn. Tästä esimerkkinä toimii perinnebiotooppien hoito, joka on paitsi kustannustehokasta myös ainutlaatuista eurooppalaista kulttuuriperintöä. Kolmas vaihtoehto on tarttua YMP:hen laajemmin kriittisellä tulokulmalla – onko järjestelmää mahdollista uudistaa siten, että se aidosti vastaisi nykypäivän ilmasto- ja ympäristöhaasteisiin?

EU:n biodiversiteettistrategian 2030 tavoitteena on suojella 30% maa-alasta ja palauttaa vähintään 10 % maatalousmaasta luonnonmukaiseksi. YMP:n rooli näiden tavoitteiden toteutumisessa – taikka kaatumisessa – on keskeinen. Se, millaista toimintaa YMP tukee, vaikuttaa vahvasti siihen, millaisessa luonnonympäristössä tulevaisuuden eurooppalaiset saavat elää. Maanviljelijät ovat kautta historian olleet luonnon läheisiä kumppaneita, ja heidän työnsä ratkaisee pitkälti myös sen, millaisen planeetan tulevaisuuden sukupolvet perivät.

- *YMP:n nykyinen tukijärjestelmä ohjaa viljelyä tavoilla, jotka usein sivuuttavat luonnon monimuotoisuuden ja voivat kiihdyttää maatalousympäristöjen lajikatoa.*
- *Ruoantuotannon ja ympäristötavoitteiden välinen jännite tekee politiikasta ristiriitojen sävyttämää. Toisaalta kestävä maatalous edellyttää elinvoimaisia ekosysteemejä ja uudistumiskykyistä ohjausjärjestelmää.*
- *YMP:n tulevaisuus on ratkaisevassa asemassa sen suhteen, kykeneekö EU vastaamaan biodiversiteettitavoitteisiin, ja millaisessa luonnonympäristössä eurooppalaiset tulevaisuudessa elävät.*

Huoltovarmuus, turvallisuus ja sisämarkkinat

EU:n maatalouspolitiikan tavoitteena on ollut alusta alkaen turvata unionin omavaraisuus ruoantuotannossa. Yhteisen maatalouspolitiikan tarkoituksena oli Euroopan maatalouden kehittäminen omavaraiseksi, koska silloisen EU:n alueen maataloustuotanto ei riittänyt vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Nykyisin EU on kuitenkin kehittynyt yhdeksi maailman suurimmista elintarvikkeiden viejistä (Maa- ja metsätalousministeriö, n.d.).

Huoltovarmuuden näkökulmasta tavoitteena on varmistaa riittävä kotimainen elintarviketuotanto ja kriisitilanteiden huoltokyky, mikä osassa jäsenmaissa edellyttää maataloustukia. Sisämarkkinoiden kannalta oleellista on taas ruokatuotteiden vapaa liikkuvuus, avoin kilpailu yhdenmukaisilla vaatimuksilla ja resurssien ohjaaminen tehokkaimpaan mahdolliseen tuotantoon koko EU:n alueella.

Vaikka YMP painotus on siirtynyt kohti riskienhallintaa ja suoria tukia, markkinoiden voimakas ohjaus sekä valtiontukisäännösten poikkeukset voivat edelleen vääristää kilpailua tavalla, jonka hyötyjä huoltovarmuudelle on vaikea osoittaa. Esimerkiksi vähäravinteisten kasvien, kuten kurkkujen, viljely Suomessa ei ole taloudellisesti tehokasta tai huoltovarmuuden tukemisen kannalta perusteltua.

EU on maailman toiseksi suurin rehuraaka-aineiden kuluttaja Kiinan jälkeen. Euroopan riippuvuus tuontiproteiini-rehuista on erittäin korkea. Erityisen kriittinen on riippuvuus soijasta: EU tuo yli 95 prosenttia käyttämistään soijapavuista ja soijarouheesta unionin ulkopuolelta. Tämä tarkoittaa vuosittain kymmeniä miljoonia tonneja soijaa, joka päättyy pääasiassa eläinrehuksi (Kuepper & Stravens, 2022). Tämä riippuvuus on noussut esiin niin huoltovarmuuskeskusteluissa kuin ympäristövaikutustenkin osalta.

Yli 95 prosenttia soijasta tuodaan viidestä Amerikan maasta: Brasiliasta,

Argentiinasta, Paraguaysta, Yhdysvalloista ja Kanadasta. Näissä maissa geenimuunneltujen viljelykasvien käyttö on erittäin yleistä. EU:n tuotu rehu on siis geenimuunneltua, vaikka EU:n alueella ei sallita geenimuunneltua tuotantoa (Kuepper & Stravens, 2022). Eläinperäistä ruokaa voidaan perustella huoltovarmuuden näkökulmasta sen ravintotiheyden ja proteiinipitoisuuden vuoksi, mutta toisaalta EU:n ulkopuolelle ulottuva pitkä tuotantoketju heikentää sen soveltuvuutta kriisitilavarautumisen kannalta – monet kasviperäiset ruoat, kuten pavut, pähkinät ja jalostettu vilja tarjoavat yhtä lailla tärkeitä ravinteita, mutta eivät kytkeydy samalla tavalla tuotantoketjuriskeihin.

Soijaperäisen eläinrehun korvaaminen esimerkiksi maissilla tai sokeriruo'olla ei sekään vähentäisi riippuvuutta merkittävästi, koska niitäkin tuodaan mittavasti unionin ulkopuolelta. EU:n sisäinen geenimuunnellun soijan, maissin ja palkokasvien viljely eteläisissä maissa voisi sen sijaan vähentää tuontiriippuvuutta merkittävästi sekä kustannustehokkaasti. Myös eurooppalaisten kulutus- ja ruokailutottumusten siirtyminen kasvispainotteisempaan ruokavalioon olisi huoltovarmuuden kannalta erittäin suotavaa. Kasvispainotteinen ruoka olisi myös kokonais-kustannuksiltaan kannattavampaa ja mahdollisesti riskittömämpää parempien varastointimahdollisuuksien ja lyhyemmän tuotantokierron vuoksi.

YMP:llä on valmiuksia tukea viljelijöitä luonnonkatastrofien tai eläintautien aiheuttamissa kriiseissä kriisimaksuin, jotka voidaan ottaa käyttöön nopeasti. Tämä heikentää tuottajien omaa vastuuta ja kannustimia varautua, mutta takaa järjestelmätasolla paremmin ruuantuotannon jatkuvuuden. Samaan aikaan YMP kannustaa jäsenmaita tarjoamaan viljelijöille tukea riskienhallinnassa, kuten panostamalla viljelijävakuutuksiin tai keskinäisiin rahastoihin, joilla katetaan esimerkiksi sääilmiöistä koituvia tuotantotappioita. Ristiriitaiset kannustimet eivät luo selkeää reseptiä huoltovarmuudelle, vaan ajavat tuottajat sääntöjen ja vaatimusten tiheään metsikköön. Tämä selvitystyö on pois tuottavammasta ja mielekkäämmästä työstä, mikä voi kasvattaa moraalikatoa.

Vaikka ruoan hinta kriisiaikana saattaisi nousta esimerkiksi pidemmän ja epätehokkaamman logistiikkaketjun myötä, tämä ei välttämättä muodostaisi ylitsepääsemätöntä ongelmaa unionin sisäiselle vapaalle kaupankäynnille. Viime kädessä kyse on kuitenkin luottamuksesta jäsenmaiden välillä. Todellisessa kriisitilanteessa on ratkaisevan tärkeää, saisivatko kriisissä olevat maat, kuten Suomi, ruoka-apua muilta EU-jäsenmailta. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja sisämarkkinat rakentuvat periaatteelle, että elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus turvataan. Tämä edellyttää, että jäsenmaat luottavat toistensa toimituskykyyn ja ovat valmiita jakamaan resursseja kriisin kohdatessa.

Kriisitilanteessa Suomi tai muutkaan maat eivät tule koskaan olemaan täysin omavaraisia. Siksi toimivat sisämarkkinat ja EU:n sisäiset logistiikkaketjut tulisi turvata poliittisesti vahvoin sitoumuksin, jotta ne kestäisivät kaikissa mahdollisissa kriisitilanteissa. Euroopan elintarviketurvallisuuden kriisivalmius- ja reagointimekanismi (EFSCM) perustettiin marraskuussa 2021 koronapandemian opetuksien myötä. EFSCM on foorumi, jossa jäsenmaat, komissio ja elinkeinotoimijat voivat koordinoida toimiaan ja jakaa tietoa elintarvikehuollon häiriöistä sekä reagoida niihin nopeasti.

- *EU:n maatalouspolitiikka tasapainoilee omavaraisuustavoitteen ja globaalin vientiaseman välillä, mutta on samalla syvästi riippuvainen tuonnista esimerkiksi soijan ja muiden rehuraaka-aineiden osalta, mikä heikentää huoltovarmuutta.*
- *YMP:n kriisimekanismit ja riskienhallintatuet tarjoavat viljelijöille turvaa, mutta luovat myös ristiriitaisia kannustimia ja lisäävät hallinnollista taakkaa tavalla, joka heikentää maatalouden tuottavuutta ja lisää moraalikatoa.*
- *Todellisessa kriisissä mikään jäsenmaa ei ole täysin omavarainen, joten ruokaturva nojaa viime kädessä EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen, logistiikkaketjujen kestävyYTEEN ja jäsenmaiden väliseen luottamukseen ja avunantoon.*

Ideologia ja identiteetti

Maanviljelijän identiteetissä yhdistyvät ruoantuottaja, maisemanhoitaja, yrittäjä ja perinteenjatkaja. Samalla viljelijän on luovittava alalla, jota poliittiset tavoitteet ja muutoshaluttomuus repivät eri suuntiin.

2000-luvun yhteiskunnalliset keskustelut ilmasto-, ympäristö- ja eläinoikeuskysymyksistä ovat ohjanneet monia kuluttajia harkitsemaan ostopäätöksiään uudessa valossa. Åberg (MTK) toteaaakin, ettei maataloustuotanto pyöri ainoastaan politiikalla, vaan myös kuluttajien ostovoimalla ja -käyttäytymisellä on valtava merkitys. Ilman markkinoilta saatavia tuloja ja kuluttajien luottamusta maataloussektori on vaikeuksissa.

Heliölä (Syke) viittaa karjatalouteen keskeisenä teemana puhuessaan laajemmasta yhteiskunnallisesta ilmapiiristä: poliittinen tahto ympäristötoimien lisäämiseksi heijastaa arvopoliittista muutosta ja vaikuttaa siihen, millaista tuotantoa tulevaisuudessa tuetaan. Valtakulttuurin myönteistynyt suhtautuminen kasvipohjaisiin ruokavalioihin on toisaalta synnyttänyt kritiikkiä. Niin kutsuttu karnismi (*carnism*) nojaa ajatukseen, että lihansyönti on paitsi tarpeellista, myös poliittinen vastalause vallanpitäjien pyrkimyksille edistää kasvissyöntiä osana ilmasto- ja ympäristötoimia (Michielsen & van der Horst, 2022).

Ihmiskunnan monituhatuotinen maataloushistoria on kytkeytynyt biodiversiteettiin myös yllättävillä eikä ainoastaan kielteisillä tavoilla. Suomen ympäristökeskuksen (Syke) erikoistutkija Marjaana Toivonen muistuttaa, että viljelijät voivat toiminnallaan ylläpitää luonnon monimuotoisuutta. Hän haastaa ajatuksen, että viljelemättömät pellot olisivat pelkästään "joutomaita" tai "hömppäheiniä". Hän toteaa, että etenkin pitkäaikaiset kesantopellot palvelevat ekosysteemiä samantapaisesti, kuin esimerkiksi kedot ja metsälaitumet, jotka ovat jo hyvin pitkän aikaa merkittävästi harvinaistuneet. Toivonen kuitenkin lisää, ettei YMP tai nykyinen maatalousjärjestelmä laajemmin ole ongelmaton planetaarisen kestävyuden näkökulmasta.

Virkamiesten haastatteluissa korostettiin maanviljelijän roolia yhteiskunnan perustoimintojen turvaajana. Maataloustukia perusteltiin ruoantuotannon välttämättömyyteen vedoten: ruoka olisi parempi tuottaa yhteisten, tiukkojen sääntöjen puitteissa, kuin antaa markkinoiden villiintyä hallitsemattomiksi. Paikallisuutta pidettiin useissa haastatteluissa takeena ruoan laadusta ja turvallisuudesta, mutta ennen kaikkea maaseudun elinvoiman lähteenä. Esimerkiksi Kinnunen (PTT) huomauttaa, että YMP:n tarkoitus ei ole palvella ainoastaan ruoantuotantoa, vaan laajemmin maaseudun elinvoimaa, mikä sitoo maatalouden suoraan paikallisten yhteisöjen hyvinvointiin.

Suhteutettuna eurooppalaiseen ja maailmanlaajuiseen mittakaavaan suomalainen viljelijä on pieni toimija. Åberg (MTK) muistuttaa, että kun suomalaisen tilan keskikoko on noin 50 hehtaaria, on kilpailuasetelma esimerkiksi monta tuhatta kertaa suurempien ukrainalaistilojen kanssa vaikea. EU:n mahdollinen itälaajentuminen lähitulevaisuudessa tekee kysymyksestä entistäkin polttavamman – kansainvälinen kilpailu haastaa paikalliseen perhevilmelyyn perustuvaa maatalouskulttuuria ja suomalaisen maanviljelijän identiteettiä.

Vaikka suomalaista maatalouskeskustelua pidättelevät monet historialliset rakenteet ja asenteet, myös muutoksen tarpeellisuus nostetaan esiin. Kinnunen (PTT) toivookin, ettei maatalouspolitiikassa jäätäisi kiinni historiaan ja menneisyyden ihannointiin: ”on tapana ajatella, että ennen oli kaikki paremmin, vaikka todennäköisesti ei ollut”, hän tiivistää. Kinnunen katsoo, että viljelijät ovat hyvin kekseliäitä ja kyvykkäitä, ja toivoo politiikalta tukea riskinottoon ja toiminnan kehittämiseen sen sijaan, että lietsotaan epätoivoa. Esimerkiksi ruoantuotannon innovatiiviset menetelmät, kuten ekstruusio, fermentointi, soluviljely, ja kudostekniikka (Tachie, Nwachukwu & Aryee, 2023) eivät useinkaan korostu maatalouspoliittisissa keskusteluissa, vaikka kasvipohjaisia korvikkeita ja eläinproteiinia tuottavien yritysten määrä on kasvussa.

Myös Niemi (Luke) kritisoi maatalouspolitiikan kyvyttömyyttä uudistua. Hän peräänkuuluttaa keskustelua politiikan perimmäisistä tavoitteista, erityisesti

EU:n laajentumisaikomusten asettaessa uusia haasteita yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiselle. Toisin sanoen, on tutkittava avoimesti ja rehellisesti, kuinka nykyiset maatalouspoliittiset järjestelmät peilautuvat tulevaisuuden yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin ja tavoitteisiin.

- *Maanviljelijän identiteetti rakentuu perinteen, yrittäjyyden ja yhteiskunnallisen vastuunkannon ympärille, mutta sitä haastavat poliittiset paineet, kuluttajien arvomuutokset ja kansainvälinen kilpailu.*
- *Kasvissyönnin suosio ja ilmastotietoisuus ovat synnyttäneet uudenlaista kysyntää, mutta myös vastareaktioita, joissa lihansyönti nähdään poliittisena kannanottona ja osana identiteettiä.*
- *Maatalouden tulevaisuus edellyttää uudistumista sekä yleistyvien innovaatioiden, kuten kasvipohjaisten ja soluviljeltyjen tuotantomenetelmien, aktiivisempaa huomioimista poliittisessa keskustelussa.*



Kohti uutta maatalouspolitiikkaa

Yhteinen maatalouspolitiikka on Euroopan unionin vanhimpia, suurimpia ja vaikuttavimpia politiikkakokonaisuuksia, minkä vuoksi sen uudistaminen on ollut hidasta, varovaista ja usein ristiriitaista. Pamfletissa tarkastellut taloudelliset vinoumat, ympäristövaikutukset, huoltovarmuuteen liittyvät haasteet sekä identiteetti- ja arvokysymykset viestivät, että nykyinen YMP pyrkii vastaamaan yhä useampiin tavoitteisiin ilman selkeää kuvaa päätösten vaikutuksista.

YMP:n keskeisin haaste onkin, että järjestelmältä puuttuvat vahvat prioriteetit ja vaikutusarviot. Nykyinen malli pyrkii tarjoamaan kaikille kaikkea, mutta synnyttääkin rakenteita, jotka eivät ole taloudellisesti, ekologisesti tai sosiaalisesti kestäviä pitkällä aikavälillä. Menneisyyden ratkaisut ohjaavat järjestelmää voimakkaammin kuin tulevaisuuden tarpeet.

Ukrainan mahdollinen EU-jäsenyys, ilmasto- ja biodiversiteettikriisin syveneminen sekä kasvava epävarmuus globaaleissa toimitusketjuissa tekevät seuraavasta YMP-uudistuksesta poikkeuksellisen merkittävän. Tämä pamfletti ei sisällä kaikenkattavaa esitystä uuden YMP-kehysten rakenteesta, vaan kannustaa päättäjiä sekä kansalaisia edistämään läpinäkyvyyttä, rohkeutta ja ennakkoluulottomuutta järjestelmän arvioimisessa ja kehittämisessä. Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka vaikuttaa jokaisen eurooppalaisen arkeen ja juuri siksi sen laaja kriittinen tarkastelu on välttämätöntä.

Lähdeluettelo

Michielsen, Y.J.E. & van der Horst, H.M., 2022. Backlash against Meat Curtailment Policies in online discourse: Populism as a missing link. *Appetite*, 171, 105931.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195666322000228>

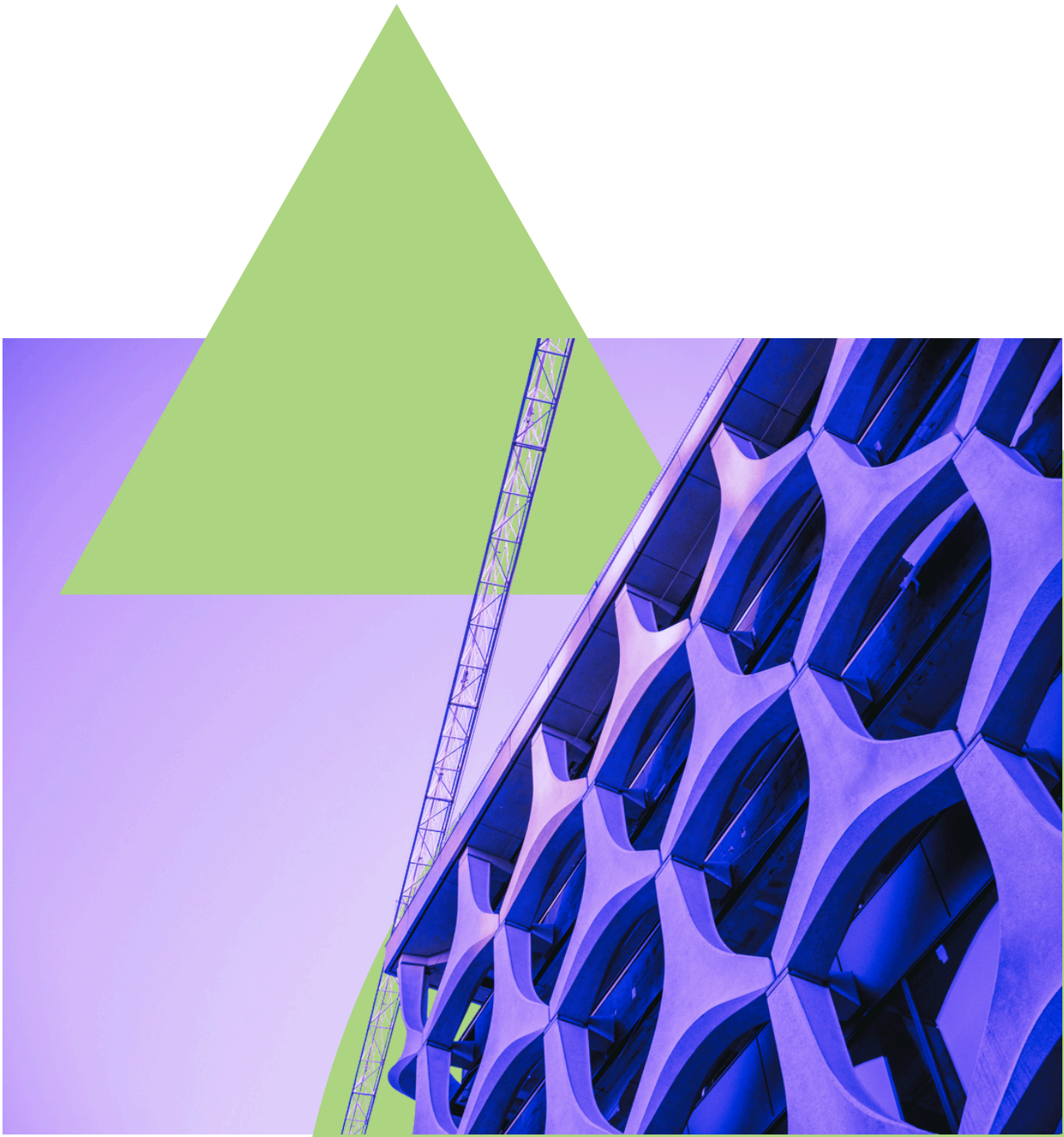
Tachie, C., Nwachukwu, I.D. & Aryee, A.N.A., 2023. Trends and innovations in the formulation of plant-based foods. *Food Production, Processing and Nutrition*, 5(16). <https://fppn.biomedcentral.com/articles/10.1186/s43014-023-00129-0>

European Environment Agency (EEA). (2023). State of Nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013–2018.
<https://www.eea.europa.eu>

European Commission. (2020). EU Biodiversity Strategy for 2030.
<https://environment.ec.europa.eu/>

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM), n.d. EU:n yhteinen maatalouspolitiikka. Saatavilla: <https://mmm.fi/eun-yhteinen-maatalouspolitiikka>

Kuepper, B. & Stravens, M., 2022. Mapping the European Soy Supply Chain: Embedded Soy in Animal Products Consumed in the EU27+UK. Amsterdam: Profundo. Saatavilla:
https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/2021_106_european_soy_supply_wnf_2201_final.pdf



Olea Think

Olea Think on nuorten asiantuntijoiden ja yhteiskunnallisten vaikuttajien poliittisesti sitoutumaton sekä voittoa tavoittelematon ajatushautomo.

Edistämme taloudellista, ekologista ja sosiaalista kestävyyttä markkinatalouden viitekehyksessä ja uskomme sivistykseen, tieteeseen, yksilönvapauteen sekä vastuunkantoon niin yhteisöstä kuin ympäristöstäkin. Toimintamme perustuu projekteihin, julkaisuihin ja tilaisuuksiin, joiden kautta rakennamme parempaa tulevaisuutta.

