



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.10.2011  
[...] (2011) 1154 lopullinen

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**  
**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

**Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020**

{KOM(2011) 625}  
{KOM(2011) 626}  
{KOM(2011) 627}  
{KOM(2011) 628}  
{KOM(2011) 629}  
{SEK(2011) 1153}

Maatalous on tullut tienhaaraan ja noussut otsikoihin, eivätkä EU:n maatalous ja sen yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) ole mikään poikkeus. Haasteet, vaikutukset ja ratkaisut vaihtelevat eri puolilla maailmaa, mutta esiin on nousemassa myös yhteinen teema: kestävyys, jonka ympärille kaikki ratkaisut rakentuvat. Sen vuoksi tulevan YMP:n keskeisenä tavoitteena olisi oltava kestävä kilpailukyky. Näin voidaan turvata taloudellisesti elinkelpoinen elintarviketuotanto ja EU:n luonnonvarojen kestävä hoito.

YMP:n aiemmilla uudistuksilla on lähinnä ratkottu alan sisäsyntyisiä ongelmia valtavista ylijäämistä kauppasopimuksiin ja elintarviketurvallisuuskriiseihin. Tällaiset uudistukset ovat palvelleet EU:ta niin sisäisessä kuin kansainvälisessäkin toiminnassa. Nykyään kuitenkin useimpien EU:n maatalouden haasteiden taustalla ovat maatalouden ulkopuoliset tekijät, minkä vuoksi niitä varten tarvitaan laaja-alaisempaa politiikkaa.

Tulevan YMP:n ei siis pitäisi enää rajoittua vain yhteen pieneen, joskin tärkeään EU:n talouden osaan, sillä se on politiikka, jolla on vaikutusta yli puoleen EU:n pinta-alasta ja kaikkiin EU:n kuluttajiin. Lisäksi se on strategisesti tärkeä ala elintarviketurvan, elintarviketurvallisuuden, ympäristön, ilmastonmuutoksen ja alueellisen tasapainon näkökulmasta. Näin YMP voisi edistää paremmin myös Eurooppa 2020 -strategiaa. Tässä raportissa tarkastellaan, millaiset vaikutukset tällaisella maatalouspolitiikalla olisi.

## 1. ONGELMAN MÄÄRITYS

YMP:aa on kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana uudistettu perusteellisesti, mikä heijastaa muuttuvia yhteiskunnallisia huolenaiheita, jotka liittyvät erityisesti ympäristöön, elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen, alueelliseen tasapainoon ja EU:n talouden muuttuviin tarpeisiin. Uudistusprosessin tuloksena YMP on saanut puitteet, joiden avulla se voi vastata kilpailukykyyn ja kestävyteen liittyviin haasteisiin maataloudessa ja maaseutualueilla joka puolella EU:ta. Nämä puitteet muodostuvat kahdesta toisiaan täydentävästä pilarista<sup>1</sup>.

I pilari sisältää välineet, jotka liittyvät maatalousmarkkinoiden ja elintarvikeketjun toimintaan (neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007) ja suoriin tukiin (neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009), joiden saamisen edellytyksenä on lakisäätteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen<sup>2</sup> noudattaminen. Nämä toimenpiteet muodostavat yhdessä perustan EU:n viljelijöille maksettaville tuille ja kestäväälle maataloudelle koko EU:ssa. I pilarin toimenpiteet ovat kaikille jäsenvaltioille pakollisia, eikä niitä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta yhteisrahoiteta. Tällä tavoin varmistetaan yhteismarkkinoilla yhteisen politiikan soveltaminen, jota valvotaan yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla.

II pilari eli maaseudun kehittämissä politiikka (neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005) sisältää toimenpiteitä, joilla parannetaan maatalousalan kilpailukykyä, tuotetaan julkisia ympäristöhyödykkeitä ja edistetään maaseutualueiden taloudellista toimintaa ja

---

<sup>1</sup> Tarkempi kuvaus YMP:n välineiden ominaisuuksista ja kehityksestä AGRI-pääosaston raporteissa osoitteessa [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

<sup>2</sup> Määritelty asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteissä II ja III.

elämänlaatua. Nämä toimenpiteet ovat pääosin vapaaehtoisia ja sopimuksiin perustuvia. Niitä yhteisrahoitetaan ja toteutetaan strategiakehyksessä, joka yhdistää poliittiset toimet Euroopan tason, kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin.

Edellä mainituilla puiteilla on vastattu EU:n maatalouden haasteisiin kahden viimeksi kuluneen vuosikymmenen ajan. Jotta maatalouspolitiikka olisi edelleenkin tarkoituksenmukainen, sen toimintapuitteiden on kuitenkin pystyttävä vastaamaan kuluvalle vuosikymmenellä EU:n maatalouden päähaasteisiin, joita ovat talous- ja ympäristökysymykset, ilmastonmuutos ja alueelliset näkökohdat.

Talouden osalta voidaan todeta, että maatalouskauppa on erityisesti viime vuosina taantunut maailmanlaajuisesti. Vuosina 2004–2010 maataloustuotteiden maailman keskihinnat nousivat 50 prosenttia vuosien 1986–2003 tasosta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että energian hinnat nousivat 220 prosenttia ja lannoitteiden hinnat 150 prosenttia. Samaan aikaan niiden hintaheilahtelu oli suurimmillaan kolmeen vuosikymmeneen.

Vakaat korkeammat hinnat antaisivat alalle selkeitä markkinasignaaleja. Suurten hintaheilahtelujen, tuotannon tekijöiden (maa, energia, lannoitteet, työvoima) tuottavuuden kasvun hidastumisen, hintojen epätasaisen ja epäsymmetrisen siirtymisen elintarvikeketjussa sekä maatalouden lisäarvon pienenemisen elintarvikeketjussa odotetaan aiheuttavan lisäpainetta maatalojen kannattavuudelle EU:ssa. Ne myös vaativat huomattavia investointeja tuottavampiin menetelmiin maatalousalan kestävän mukautumisen varmistamiseksi.

Ympäristön osalta maatalouden ympäristökestävyyteen eniten vaikuttavat tekijät liittyvät siihen, että eräillä alueilla tuotantoa voimaperäistetään ja toisilla luovutaan maatalouden harjoittamisesta ja hoidetaan maata heikosti. Myös muutoksilla maankäytössä ja maatalous- ja metsänhoitokäytännöissä on vaikutuksensa. YMP:lla on tärkeä tehtävä kestävän maatalouden säilyttämisessä koko EU:n alueella, kuten myös ympäristö- ja ilmastoystävällisten käytäntöjen edistämässä.

Maatalouden ympäristökestävyys liittyy viljelijöiden päätöksiin – tuotetaanko, mitä tuotetaan ja miten tuotetaan. Maataloustuotannon ulkoiset olosuhteet eivät kuitenkaan näy markkinahinnoissa, ja monissa tapauksissa julkisia ympäristöhyödykkeitä ei tuoteta tarpeeksi. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että moderni maatalous aiheuttaa ympäristölle monia paineita. Sitä vastoin eräät tuotantojärjestelmät ja -käytännöt, kuten laajaperäinen kotieläintuotanto ja sekamaatalous, perinteinen viljelykierto tai luonnonmukainen maatalous ovat ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta suotuisia.

YMP:n olisi vastattava näihin haasteisiin yhdentämällä tavoitteensa paremmin muiden EU:n politiikkojen kanssa ja mukauttamalla toimenpiteitään vastaavasti. Luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia, joka ulottuu vuoteen 2020, edellyttää, että EU:n kunnianhimoisten yleistavoitteiden saavuttamiseksi luonnon monimuotoisuus yhdennetään paremmin maa- ja metsätalouden kaltaisiin avainaloihin. Eurooppa 2020 -strategiassa taas vahvistetaan kasvihuonekaasujen vähentäminen yhdeksi EU:n viidestä yleistavoitteesta. EU sitoutui ilmasto- ja energiapaketissa myös lisäämään uusiutuvan energian käyttöä siten, että sen osuus EU:n energian loppukulutuksesta on 20 prosenttia vuonna 2020.

Yhteiskunnallisten haasteiden osalta voidaan todeta, että alkutuotannon osuus on edelleen 4,9 prosenttia lisäarvosta (ja enemmänkin, jos otetaan huomioon (elintarvike)teollisuus) ja 15,7 prosenttia työllisyydestä maaseutuvaltaisilla alueilla. Tässä suhteessa maataloudella voi olla erityisen tärkeä rooli – ei ainoastaan suoraan vaan myös välillisesti, kun syntyy taloudellista toimintaa, jonka kerrannaisvaikutus on suuri, erityisesti elintarvikkeiden jalostuksessa, majoitus- ja ravitsemusalalla sekä kaupan alalla. Nämä alat ovat puolestaan vahvasti kytköksissä muuhun maaseudun elinkeinoelämään ja auttavat näin muun muassa syrjäisiä maaseutualueita, joilla koulujen, terveydenhuollon ja pankkipalveluiden kaltaisten yleisten palvelujen saatavuus on yleensä rajallinen.

### **1.1. YMP:n EU-lisäarvo**

YMP:n lisäarvo syntyy siitä, että se pystyy

- yhteisten sääntöjen, periaatteiden ja tavoitteiden ansiosta antamaan tehokkaan vastauksen kansainvälisiin tavoitteisiin ja rajatylittäviin haasteisiin, joita ovat esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillitseminen, luonnon monimuotoisuuden lisääminen, taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistäminen sekä yhteismarkkinoiden ja EU:n kauppapolitiikan kehittyminen,
- varmistamaan, että jäsenvaltioiden budjettimäärärahat käytetään tehokkaammin kuin jos kaikilla olisi omat kansalliset politiikkansa (yhteen yhteiseen politiikkaan verrattuna 27:n eri politiikan soveltaminen tulisi kalliimmaksi ja olisi vähemmän tehokasta, sillä se aiheuttaisi erilaisia tasoja maatalouspoliittisissa toimenpiteissä ja täten kilpailun suuren vääristymisriskin),
- auttamaan kehittämään ympäristöllisestä ja alueellisesta näkökulmasta kilpailukykyistä ja tasapainoista Euroopan maataloutta, joka vaikuttaa positiivisesti EU:n elintarvikeketjun ja kaupan kilpailukykyyn, ja edistämään maaseutualueiden koheesiota tukemalla niiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kasvuun tähtääviä aloitteita.

## **2. YMP:N UUDISTUKSEN TÄRKEIMMÄT TAVOITTEET**

Jotta YMP pystyisi vastaamaan talouden, ympäristön ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin sekä alueellisiin haasteisiin, YMP:n nykytoimia mukautetaan seuraavasti:

- (1) YMP:n toimenpiteitä mukautetaan maatalousalan tuottavuuden ja kilpailukykyyn lisäämiseksi
  - parantamalla maatilojen neuvontajärjestelmän toimintaa ja luomalla verkostoja (viljelijöiden, neuvonantajien, tutkijoiden, elintarvikealan toimijoiden, kuluttajien jne. välillä) tietämyksen lisäämiseksi ja siirtämiseksi, sekä edistämällä innovatiivisia lähestymistapoja maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien hankkeiden rahoittamisessa,
  - kannustamalla viljelijöitä toteuttamaan kilpailua edistäviä yhteistoimia resurssien tehokkaan käytön, tuotekehittelyn ja markkinoinnin tehostamiseksi,

- kannustamalla riskinhallintavälineiden ja aktiivisten ehkäisystrategioiden käyttöön.
- (2) YMP:n tehokkuutta parannetaan ympäristö- ja ilmastonmuutoskysymyksissä
- kasvattamalla sellaisen maatalousmaan osuutta, jolla sovelletaan ympäristö- ja ilmastotoimiin suotuisasti vaikuttavia maatalouskäytäntöjä, ja kannustamalla jäsenvaltioita ja viljelijöitä toteuttamaan kehittyneempiä maatalouden ympäristötoimenpiteitä.
- (3) YMP:n tehokkuutta ja vaikuttavuutta parannetaan
- muuttamalla suorien tukien painotusta niin, että ne edistävät paremmin tulotukitavoitetta ja ympäristötehokkuutta,
  - kaventamalla suorien tukien tukitasojen eroja jäsenvaltioiden ja viljelijöiden välillä.

### 3. POLITIIKAN VAIHTOEHDOT

Päätöksentekoprosessia varten on laadittu kolme johdonmukaista politiikkaskenaariota (mukautus, yhdentäminen, uusi painotus), jotka perustuvat laajaan julkiseen kuulemiseen ja joukkoon EU:n toimielinten ja eräiden jäsenvaltioiden omasta aloitteestaan toimittamia kannanottoja. Skenaariot on laadittu tarkastelemalla mahdollisten kehityssuuntausten jatkumoa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, jossa otetaan huomioon myös potentiaaliset vuorovaikutussuhteet ja synergiat maatalouspolitiikan toimenpiteiden päälinjojen välillä. Jokaisesta elementistä on tehty oma arvionsa erillisissä liitteissä.

- Mukautusskenaariossa YMP:aa mukautetaan rajoitetusti korostamalla nykyisen järjestelmän hyvin toimivia elementtejä ja korjaamalla suurimmat ongelmat tekemättä siihen mitään perustavanlaatuisia muutoksia.
- Yhdentämiskenaariossa YMP-tuki kohdistetaan paremmin politiikan tavoitteisiin erityisesti yhdentämällä paremmin eri politiikkaelementtien vaikutukset. Tätä varten politiikkaan otetaan uusia elementtejä ja sen rakennetta muutetaan huomattavasti.
- Uuden painotuksen skenaariossa YMP:n toimenpiteiden fokusta kavennetaan ympäristö- ja ilmastonmuutoskysymyksiin. Samalla oletetaan, että tuotantokapasiteetti voidaan säilyttää ilman tukea, markkinasignaaleihin luottamalla. Maaseutualueiden elinvoimaisuuden ja alueellisen tasapainon edistämistavoitteeseen taas pyritäisiin muilla yhteisön politiikoilla.

Mainitut skenaariot ovat poikkialaisia lähestymistapoja, ja jokaisessa niistä otetaan huomioon tulevan YMP:n kolme laajaa tavoitetta, jotka esitettiin edellisessä jaksossa. Eri skenaarioissa kuitenkin painotetaan mainittuja kolmea tavoitetta eri tavoin, ja niiden lähestymistavat ovat tietyssä määrin erilaiset sen suhteen, millaisia maatalouspolitiikan toimenpiteitä tarvitaan.

Näin skenaarioissa otetaan myös huomioon eri tavoin se olennainen riski, joka syntyy maatalouspolitiikan toimenpiteiden puuttumisesta, markkinoiden ongelmista, väärin

kohdennetuista toimista johtuvasta riskistä ja politiikan epäonnistumisesta. Juuri viimeksi mainitun riskin vuoksi hylättiin muut skenaariot, joita julkisessa kuulemisessa esitettiin.

Skenaarioiden vaikutusten arvioinnissa otettiin vertailukohdiksi nykytilanteen säilyttäminen ennallaan ja päinvastainen tilanne, jossa politiikkaa ei olisi ollenkaan. Ensimmäisessä tilanteessa ongelmaa määriteltäessä havaitut politiikan ongelmat eivät ratkea, ja jälkimmäisen tilanteen oletetaan johtavan merkittäviin tulotaso- ja ympäristöongelmiin<sup>3</sup>.

Skenaariot esitetään olettaen, että kolmeen maatalouspolitiikan toimenpiteeseen eli markkinatoimenpiteisiin (neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007), suoriin tukiin (neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009) ja maaseudun kehittämispolitiikkaan (neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005) tehdään muutoksia.

**Taulukko 1: Yhteenveto politiikan päävaihtoehtoista skenaarioiden ja maatalouspolitiikan toimenpiteiden mukaan**

	Markkinatoimenpiteet (neuvoston asetus (EY) N:o 1234/2007)	Suorat tuet (neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009)	Maaseudun kehittäminen (neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005)
Mukautus: <i>YMP:n saavutuksia korostetaan ja suurimmat puutteet korjataan</i>	Nykyisiä välineitä virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan  Viljelijöiden yhteistyötä parannetaan kilpailusääntöjen puitteissa	Uudelleenjako; täydentäviä ehtoja tehostetaan	Määrärahoja nostetaan maltillisesti; käytetään kilpailukyvyyn/innovaatioiden lisäämiseen tai ympäristökysymyksiin
Yhdentäminen: <i>YMP kohdennetaan paremmin tavoitteita vastaavaksi</i>	Nykyisiä välineitä virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan  Keskiöön elintarvikeketju ja viljelijöiden neuvotteluvoiman parantaminen (3 alavaihtoehtoa)	Uudelleenjako; suorien tukien uusi rakenne; ”viherryttäminen”  Täydentäviä ehtoja tehostetaan; tukikatot; pienviljelijäjärjestelmä; nuorten viljelijöiden tukijärjestelmä	Uudelleenjako jäsenvaltioiden kesken  Ohjaavina periaatteina innovaatio, ilmastonmuutos ja ympäristö;  Tehokkaampi strateginen kohdentaminen ja yhteinen strategiakehys muiden rahastojen kanssa
Uusi painotus: <i>YMP:n toimenpiteiden soveltamisalan rajoittaminen</i>	Poistetaan	Poistetaan asteittain	Rahoitusta lisätään merkittävästi; keskiöön ilmastonmuutos ja ympäristö

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm)

#### 4. VAIHTOEHTOISTEN POLITIIKKOJEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

**Mukautusskenaariossa** jatketaan nykyisen, markkinasuuntautuneisuuteen perustuvan poliittisen kehyksen periaatteiden soveltamista. Viljelijöiden odotetaan voivan markkinasignaaleihin vastaamalla käyttää maatalouspolitiikan toimenpiteitä paremmin kilpailukykyä parantamiseen. Jäsenvaltioiden kesken uudelleenjaetut suorat tuet puolestaan suojaavat viljelijöitä koko EU:ssa tulojen liialliselta heilahtelulta tehokkaammin ja tasapuolisemmin. Suorien tukien uudelleenjakaminen jäsenvaltioissa (alueellinen malli) mahdollistaisi sen, että ympäristölle suotuisammalle maatalousmaalle myönnettäisiin enemmän tukea, ja rajoittaisi viljelyn lopettamista. Kasvat taloudelliset paineet kuitenkin todennäköisesti lisääisivät voimaperäistä tuotantoa viljavimmilla alueilla. Maaseudun kehittämistoimenpiteitä sovellettaisiin edelleen laajempaan maaseutukysymyksiin, mutta maatalouden rooli maaseutualueiden elinkeinoelämässä, työllisyydessä ja kasvussa vähenisi.

**Yhdentämiskenaariossa** ehdotetaan tehostettua kehystä, jossa tuetaan maatalousalan kilpailukykyä, kestäväää kehitystä ja innovaatioita. Lisäksi siinä pyritään luomaan olosuhteet, joissa viljelijät joko yksin tai yhdessä pystyvät paremmin vastaamaan tuleviin talous- ja ympäristöhaasteisiin. Tulot ovat vakaat suorien tukien ansiosta. Näin määrärahat paitsi jakautuvat tasapainoisemmin, tehokkaammin ja tasapuolisemmin myös kohdistuvat tiettyihin tuensaajaryhmiin (pienviljelijät, viljelijät alueilla, joilla on luonnonolosuhteista johtuvia rajoituksia, riskisektorit, toimintansa aloittavat nuoret viljelijät jne.) Ns. viherryttämiselementin avulla edistetään tiettyjä perustason ympäristökäytäntöjä koko EU:ssa ja erityisesti sellaisilla usein kilpailukykyisimmillä tiloilla, jotka ovat luopuneet tällaisista käytännöistä tai harkitsevat niistä luopumista nykyisten taloudellisten paineiden vuoksi.

**Uuden painotuksen** skenaariossa suorien tukien asteittainen lakkauttaminen johtaisi maatalousalan voimakkaaseen rakennemuutokseen ja paljon suurempiin ja pääomavaltaisempiin maatiloihin. Jos viljavimmilla alueilla tuotantoa voimaperäistetään ja epäsuotuisammilla alueilla poistetaan maata viljelykäytöstä, ympäristövaikutukset ovat negatiiviset. Näitä ongelmia voitaisiin lieventää kohdentamalla politiikka maaseudun kehittämisen tyypisiin ympäristötoimenpiteisiin, mutta se ei edistäisi maatalouden kestävyttä koko EU:ssa. Suorien tukien asteittainen lakkauttaminen olisi kuolinisku monille maatiloille ja aiheuttaisi lisäpainetta maaseutualueille, joilla on paljon työttömyyttä ja jotka kärsivät muuttotappiosta.

##### 4.1. Hallinnollinen taakka

Suorien tukien uuden mallin joistakin elementeistä, kuten tukikatto, aktiiviviljelijöiden ja viherryttämisen määritelmä saattaa aiheutua taakkaa valvontavaatimusten lisääntyessä. Toisaalta pienviljelijäjärjestelmässä hallinnolliset vaatimukset, jotka liittyvät suorien tukien hakuun ja myöntämiseen, vähenevät merkittävästi.

Maatalouden ympäristötoimenpiteiden, jotka kuuluvat sekä I pilariin erityistukena että maaseudun kehittämisselitykseen, päällekkäisyyden poistaminen ja tuotantosidonnaiselle tuelle löydettävä yhdenmukainen ratkaisu yksinkertaistavat menettelyjä. Jos käyttöön otetaan hyväksymismenettely komissiossa, se saattaa lisätä etenkin komission yksiköiden työtaakkaa.

Jos tuet kohdistetaan paremmin aktiiviviljelijöille, se edellyttää määritelmien hiomista yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja yhdenmukaistettua hallinto- ja valvontajärjestelmää kirjattavien kriteerien valitsemista jäsenvaltioiden tasolla. Tämä vaatii niiltä ja eittämättä myös viljelijöiltä paljon hallinnollista työtä tukikelpoisuuden todistamiseksi, sillä viljelijöiden pitäisi antaa hakemuksissaan yksityiskohtaisia lisätietoja ja mahdollisesti toimittaa liitetiedostoja.

## 4.2. Kansainvälinen ulottuvuus

YMP:n perättäiset uudistukset ovat vähentäneet huomattavasti maatalouspolitiikan vääristävää vaikutusta kansainvälisiin markkinoihin. Kaikilla analysoiduilla skenaarioilla pitäisi olla minimaaliset vaikutukset maailmanmarkkinoihin (myös kehitysmaissa). Tämä on aiempien YMP-uudistusten sekä nykyisten ja ennakoitujen maailmanmarkkinahintojen yhteistulosta, joka on tehnyt EU:sta hinnanottajan maatalousmarkkinoilla.

## 4.3. Vaihtoehtojen vertailu

Kaikkien kolmen vaihtoehdon tavoitteena on kilpailukykyisempi, kestävämpi ja vahvempi maatalous elinvoimaisilla maaseutualueilla. Samalla YMP pyritään mukauttamaan Eurooppa 2020 -strategiaan erityisesti resurssitehokkuuden osalta. Tätä varten on erittäin tärkeää parantaa maatalouden tuottavuutta tutkimuksen ja tietämyksen siirron kautta sekä edistämällä yhteistyöhön perustuvia lähestymistapoja. Niinpä kaikkia vaihtoehtoja yhdistävä perusedellytys on innovaatio, mukaan luettuna tuleva maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus. Tämä peruselementti sisältyy kaikkiin kolmeen vaihtoehtoon, minkä vuoksi sitä ei mainita jäljempänä esitettävässä vertailussa.

Talousarvion osalta **uuden painotuksen** skenaario on loppuvaiheessaan selkeästi vähiten EU:n budjettia rasittava, sillä tässä skenaariossa suorat tuet poistettaisiin asteittain. Siinä etusijalla on markkinasuuntautuneisuus ja sitä myötä alan rakenteiden mukautumisen vauhdittaminen yritysten kannattavuuden parantamiseksi. Tässä vaihtoehdossa alan markkinoiden vakauteen liittyvät riskit lisääntyisivät turvaverkkojen ja riskinhallintavälineiden puuttuessa. Tilan tuloihin kohdistuvien paineiden vuoksi myös innovaatioihin saatettaisiin käyttää vähemmän rahaa. Uuden painotuksen skenaariossa rakenteiden mukauttamisesta aiheutuisi merkittäviä sosiaalisia ja ympäristöllisiä kustannuksia. Tulot putoaisivat 25 prosenttia, ja tuotanto keskittyisi tuottavimmille alueille ja sektoreille.

Vaikka paremmin kohdistettuihin ympäristötoimenpiteisiin maaseudun kehittämisen yhteydessä myönnettävät varat kaksinkertaistuisivat, sillä ei saataisi aikaan kestävää maankäyttöä koko EU:n alueella, koska politiikasta katoaisi vipuvoima, joka suorilla tuilla on täydentäviin ehtoihin yhdistettynä. Negatiiviset sosiaaliset vaikutukset erityisesti suorista tuista eniten riippuvaisilla alueilla ja sektoreilla (esim. suuret peltoviljelmät ja



maitotilat, laajaperäistä naudana-, lampaan- vuohenkasvatusta harjoittavat tilat) olisivat niin merkittävät, että vaikka toimintalinjan 1 toimenpiteitä käytettäisiin väliaikaisesti rakenneuudistuksen tukemiseen, sillä ei saataisi korvattua suorien tukien asteittaisesta lakkauttamisesta johtuvia tappioita. Toimintalinjan 3 toimenpiteiden puuttuminen uhkasi maaseuturakennetta erityisesti monipuolisissa maaseutuekonomioissa ja vaarantaisi alueellisen tasapainon. Nämä tulokset eivät ole uusia, mutta ne heijastavat samanlaisia tulevaisuutta koskevan kahden Scenar 2020 -tutkimuksen tuloksia.

Päinvastaisessa **mukautusskenaariossa** taas politiikan jatkuvuus olisi taattu ja maatalouden kilpailukyky ja ympäristötehokkuus paranisivat vähän mutta konkreettisesti, kun suorat tuet jaettaisiin uudelleen, täydentäviä ehtoja tehostettaisiin, markkinatoimenpiteitä yksinkertaistettaisiin ja virtaviivaistettaisiin, yhteistyöhön perustuvia lähestymistapoja tuettaisiin ja lisäresursseja osoitettaisiin uusiin haasteisiin maaseudun kehittämisen puitteissa. Mukautusskenaarion tärkein uusi elementti on suorien tukien uudelleen painotus jäsenvaltioiden kesken ja sisällä. Tätä varten on analysoitu eri vaihtoehtoja. Ongelmana on se, miten tuen tasapuolisempi jakautuminen ja parempi kohdistus varmistetaan ottaen huomioon politiikan tavoitteet ja välttämättä suuria häiriöitä. Yhdenmukaisempaan tukitasoon pyrkiminen olisi hyödyksi erityisesti niille jäsenvaltioille, jotka ovat nykyisin EU:n keskiarvon alapuolella.

Alueelliseen malliin siirtyminen (jossa otettaisiin huomioon myös ilmoittamaton tukikelpoinen maa) jakaisi tukia tasaisemmin maatilatyypin välillä erityisesti nykyisin historiallista mallia käyttävissä jäsenvaltioissa, joissa siirryttäisiin pääasiassa laajaperäisempiin tuotantjärjestelmiin. Tällaisesta uudelleenjakautumisesta hyötyisivät laidunkarja, viiniala ja puutarhaviljelmät, mutta kärsisivät peltokasviala sekä seka- ja maitotilat.

On kuitenkin vahvoja epäilyjä siitä, käsiteltäisiinkö mukautusskenaariossa riittävästi tulevaisuuden merkittäviä ilmasto- ja ympäristöhaasteita maatalouden pitkän aikavälin kestävyden tukemiseksi.

**Yhdentämiskenaariossa** YMP:n viherryttämistarve viedään pidemmälle: suoriin tukiin sisällytetään ns. viherryttämiselementti. Haasteena on suunnitella viherryttäminen niin, että sillä saadaan merkittäviä hyötyjä ympäristön ja ilmastonmuutoksen kannalta ja varmistetaan luonnonvarojen kestävä käyttö vaarantamatta EU:n alueellista tasapainoa ja maatalousalan pitkän aikavälin kilpailukykyä. Samalla on varottava, ettei suorien tukien hallinnoinnista tehdä liian hankalaa.

Arvioinnin mukaan tämä on mahdollista, mutta hallinnollista taakkaa ei voida kokonaan välttää. Negatiivinen vaikutus tuloihin on keskimäärin kohtuullinen (joskin se vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioittain, alueittain ja maatalousjärjestelmittäin). Kunnianhimoisempi viljelyn monipuolistamistoimenpide saattaisi pahentaa negatiivista vaikutusta, joka toisaalta lieventyisi ekologisista erityisaloista koskevien kunnianhimoisempien säännösten ansiosta markkinavaikutusten vuoksi.

Viherryttämiselementti vapauttaisi maaseudun kehittämisvaroja, joita voitaisiin käyttää hiotumpiin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin ja ilmastotoimenpiteisiin. Ympäristötoimenpiteiden ja LFA-toimenpiteiden yhteisvaikutus molemmissa pilareissa edistäisi näin ollen merkittävästi YMP:n tuottamia julkishyödykkeitä. Tällöin hallinnollinen taakka kuitenkin lisääntyisi monitahoisen rakenteen vuoksi, kuten myös

siitä syystä että toimenpiteiden päällekkäisyys on estettävä. Jos toimenpiteiden suunnittelu ja täytäntöönpano jäsenvaltioissa saadaan tasapainoiseksi, alueellinen tasapaino saadaan parhaiten suojattua tällä vaihtoehdolla, koska sillä pyritään maatalouden ja maaseutualueiden pitkän aikavälin kestävyteen.

Yhdentämiskenaariossa myös maaseudun kehittämiss politiikkaa muutetaan merkittävästi. Tuloksena pitäisi olla tehokkaampi politiikka, jolla saadaan Eurooppa 2020 -prioriteettien mukaisia tuloksia samassa kehityksessä muiden EU:n varojen kanssa. Tämän edellytyksenä on kuitenkin, että jäsenvaltiot ja alueet käyttävät mahdollisuuksia ohjelmatasolla hyvin ja ettei tiiviimpi yhteistyö EU:n muiden rahastojen kanssa poista synergiaa I pilarin kanssa. Maaseudun kehittämistuen jakamisessa otettaisiin lisäksi paremmin huomioon politiikan tavoitteet ja nykyinen jakautuminen.

Tuen tarkempi kohdistaminen suorien tukien eri elementtien kautta (erityisesti tukikatot, pienviljelijäjärjestelmä ja aktiiviviljelijöiden tarkempi määritelmä) voi lisätä tehokkuutta tulotuen ja julkisten ympäristöhyödykkeiden tuottamisen osalta. Elintarvikeketjussa on löydettävä tasapaino viljelijöiden neuvotteluvoiman parantamisen ja koko ketjun kilpailukyvyyn ja suuremman tehokkuuden varmistamisen välillä.

Yhdentämiskenaariossa EU:n lisäarvo tulee maksimoiduksi, sillä se säilyttää parhaiten kestävä maatalouden koko EU:ssa, siinä otetaan huomioon ilmastonmuutoksen kaltaiset rajatylittävät kysymykset, ja siinä vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. Seuraavaksi paras vaihtoehto on mukautusskenaario ja sen jälkeen uuden painotuksen skenaario.

Kustannustehokkuuden osalta voidaan todeta, että budjetti käytetään parhaiten yhdentämiskenaariossa, koska siinä EU:n lisäarvo tulee maksimoiduksi. Mukautusskenaariossa puolestaan EU:n talousarviomäärärahoja tarvittaisiin yhtä paljon, mutta se ei ole tulosten suhteen yhtä kunnianhimoinen. Uuden painotuksen skenaariossa taas säästyisi määrärahoja, mutta samaan aikaan politiikan soveltamisala ja EU-toimen lisäarvo kapenisivat huomattavasti.

*Taulukko 1: Vaihtoehtojen vertailu tavoitteiden, EU:n lisäarvon ja kustannustehokkuuden mukaan*

	Mukautus	Yhdentäminen	Uusi painotus
Elinkelpoinen elintarviketuotanto	++	+++	+
Luonnonvarojen kestävä hoito ja ilmastotoimi	+	+++	++
Tasapainoinen aluekehitys	++	+++	+
EU:n lisäarvo	++	+++	+
Kustannustehokkuus	+	++	+

Edellä esitetyn vertailun mukaan paras vaihtoehto on yhdentämiskenaario, sen jälkeen mukautusskenaario ja viimeisenä uuden painotuksen skenaario. Samaa järjestykseen

asettuivat myös julkisessa kuulemisessa tärkeimpinä pidetyt seikat (ks. liite 9). Mukautusskenaario ei luultavasti ole riittävän kohdennettu ja uuden painotuksen skenaarioon liittyy liian paljon riskejä, mutta yhdentämiskenaario vaikuttaisi olevan juuri sopivan tasapainoinen ohjattaessaan YMP:aa kohti Eurooppa 2020 -tavoitteita. Tämä tasapaino on löydettävä myös eri elementtien täytäntöönpanossa.

## **5. KUSTANNUSTEN SEURANTA JA ARVIOINTI, HYÖDYT JA HALUTTujen VAIKUTUSTEN SAAVUTTAMINEN**

YMP:n seuranta ja arviointia on tulevaisuudessa vahvistettava, mukaan luettuina I pilarin uudet politiikkaelementit, kuten viheryhtymä. Myös maaseudun kehittämisen tulevan seuranta- ja arviointijärjestelmän olisi paremmin kuvastettava tehostettua strategista lähestymistapaa, jossa on tavoitteisiin ja prioriteetteihin perustuvat yhteiset indikaattorit, ja helpotettava arvioinnin käyttöä hallinnointivälineenä koko ohjelmakauden ajan.

Lisäksi molempien pilareiden seuranta ja arviointi olisi koottava yhteiseen kehykseen, jotta YMP:n tuloksellisuutta voitaisiin mitata kokonaisuutena Eurooppa 2020 -strategiassa. Tätä varten ollaan parhaillaan laatimassa seuraavia politiikan tavoitteisiin liittyviä yhteisiä indikaattoreita:

- vaikutusindikaattorit, jotka liittyvät yleistavoitteisiin,
- tulosindikaattorit, jotka liittyvät erityistavoitteisiin,
- tuotosindikaattorit, jotka liittyvät menoihin eri välineissä.

Lisäksi aiotaan käynnistää tietoaukkoja (esim. kestävyysindikaattoreissa) koskeva pilottihanke. Siinä luodaan prosessi, jonka avulla täytäntöönpanavia uudistuksia voidaan paremmin seurata ja arvioida täyttämällä indikaattoreiden tietoaukot maatalojen tasolla.