



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Põllumajanduslike maade hõivamine Euroopa Liidu liikmesriikides

Nr. 3

6.02.2017

Põllumajanduslike maade hõivamine ja koondumine

Möödunud aasta lõpus toimus Eesti Talupidajate Keskliidu kongress teemal „Üks mõisnik üle maa?“. Arutelu tulipunktis oli põllumaade hõivamine Eestis, aga samuti laiemalt nii Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikides kui ka terves maailmas.¹ Teema ei kerkinud päevakorrale ootamatult. Põllumajandusloenduse tulemusena tuli 2011. aasta lõpus ilmsiks, et Eestis on tootmine põllumajanduses suurel määral koondunud suurmajapidamiste kätte: üle 100 hektari suurused põllumajandusettevõtted, keda on Eestis vaid 9 protsenti, kasutavad 73 protsenti kogu põllumajandusmaast. Vaid vähestes Euroopa Liidu liikmesriikides on suurettevõtjate kätte koondunud põllumajandusmaade osakaal suurem kui see on Eestis. Lisaks oli oluliselt vähenenud põllumajanduslike majapidamiste arv. Üle kahe korra oli jäänud vähemaks põllumajandustööga hõivatud inimesi.

Põllumajandusmaade koondumine suurettevõtete kätte on ilming laiemast nähtusest, mida tähistatakse ingliskeelse sõnapaariga „*land grabbing*“. Kuigi ühtset määratlust sellele sõnapaarile ei ole, mõistetakse „*land grabbing*“u“ ehk maade hõivamise all suuremahulist põllumajandusmaa omandamise protsessi, mille eesmärgiks on saada kontroll maa üle. Maade hõivamist tinginud teguriteks peetakse eeskätt rahvastiku juurdekasvu ja linnastumist, mis on suurendanud nõudlust toidu, looduslike toormaterjalide ja bioenergia järele, aga samuti põllumajandusmaa kui stabiilse investeerimisobjekti hinda minekut pärast 2008. aasta finantskriisi. Maailmas toimuvatest arengutest on järeldatud, et piiratud ressursina on põllumajandusmaa väärtus üha kasvav.

Maade hõivamine on olnud kõige ulatuslikum Aafrikas, Aasias ja Ladina-Ameerikas, kus arenenud või kiirelt arenevatest riikidest pärit investorid ostavad odavalt maad kokku, seades ohtu kohalike elanike võimalused end ise toiduga varustada ning põllumajandust arendada. Ent see nähtus ei ole võõras ka Euroopas. Eeskätt Ida- ja Kesk-Euroopa riikides on maade hõivamine levinud, ehkki sellest ei ole puutumata ka Lääne- ja Lõuna-Euroopa riigid.

Euroopas on enim märgatav põllumajandusmaade koondumine suurte põllumajandusettevõtete kätte (*farmland concentration*). Kuigi maakasutuse laienemisega kaasneb enamasti suurem efektiivsus, on sellel ilmingul mõnede uuringute järgi ka oma varjuküljed. Maa koondumine suurettevõtete kätte seab uuringute kohaselt ohtu väiketalupidamiste püsijäämise Euroopas ja muudab talupidamisest huvitatud noorte inimeste jaoks maa soetamise probleemseks. Selle tulemusena aheneb põllumajandustootjate ja -sektorite mitmekesisus, maal töötavate ja elavate inimeste arv kahaneb ning maaelu, kohalik toidukultuur ja traditsioon hääbuvad. Pikas perspektiivis vähendab see elanike kindlustatust kohaliku toiduga, suurendab tööpuudust, koormab keskkonda (eeskätt bioenergia tootmiseks monokultuuride kasvatamine, ekstensiivne tootmine) ning tekitab riikidele sotsiaalmajanduslikke- ja keskkonna probleeme.

¹ Kongressi esitlused on kättesaadavad Eestimaa Talupidajate Keskliidu veebilehelt: <http://etkl.ee/tutvu-estimaa-talupidajate-keskliidu-kongressi-üks-moisnik-üle-maa-esitlustega/>

Maade hõivamise ulatus ja põhjused

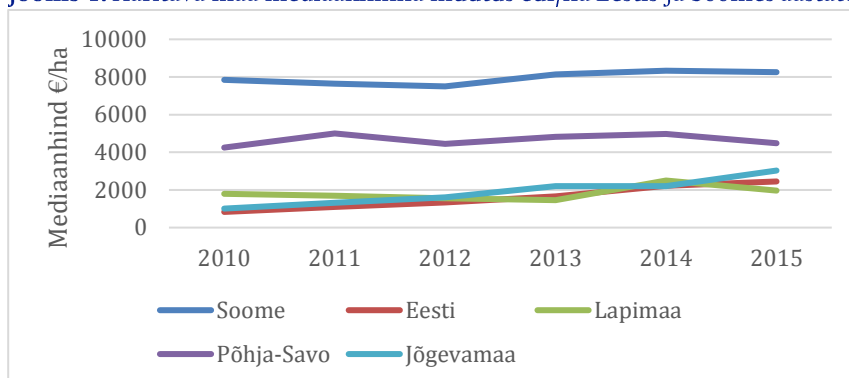
Maade hõivamisest on olnud kõige enam mõjutatud uued EL liikmesriigid, sest maa hind on olnud seal võrreldes vanade liikmesriikidega oluliselt odavam. Näiteks kui Taanis maksis 2005. aastal hektar põllumajandusmaad 18 787 eurot (Eurostat), siis Eestis samal perioodil vaid 415 eurot (Ostrat, S). Liitumisel EL-ga kohaldasid uued liikmesriigid üleminekuperioodi, mille jooksul oli maa müük lisaks muudele välismaistele isikutele ka EL liikmesriikidest pärit isikutele piiratud. Enamus uutest liikmesriikidest (näiteks Eesti, Läti, Leedu, Tšehhi, Ungari, Rumeenia, Slovakkia) seadsid üleminekuperioodiks 7 aastat, Poola 12 aastat. Praeguseks on üleminekuperioodiga seotud piirangute tähtaeg valdavalt lõppenud.

Siiski ei ole üleminekumeetmed ja piirangud maade välismaalaste omandisse sattumist ära hoidnud. Põllumajandusliku maa müügil välismaalastele on kasutatud erinevaid seadustest möödahiilimise võimalusi (Ungaris ebaseaduslikud nn taskulepingud, Poolas variisikuid jne). Seetõttu isegi kui ametlik statistika maade kokkuostu välismaiste isikute poolt ei kinnita, on andmeid, mille kohaselt on see aset leidnud. Nii on erinevate allikate andmetel Rumeenias 10% põllumajandusmaast väljaspool ELi ning 20–30% maast EL liikmesriikidest pärit investorite kontrolli all. Ungaris omasid välismaalased 2008. aastal 400 000 ha (umbes 6%) põllumajandusmaast ning 2013. aastal oli hinnanguliselt juba üks miljon hektarit välismaalaste omanduses.

Meie naaberriikides Lätis ja Leedus arvatakse välismaiste isikute omanduses olevat vähem põllumaad: Lätis keskmiselt 2% (2005. ja 2006. a andmetel) ja Leedus 0,5% maast (2007. a andmetel). 2010. aasta 1. jaanuari seisuga oli välismaalaste omandis 2,4% Eesti põllumajandus- ja metsamaast. Eestis kuulus 2013. aastal välismaalastele 184 350 ha maatulundusmaad, sellest metsamaad 133 527 ha, haritavat maad 39 734 ha, looduslikku rohumaad 12 763 ha ning muud maatulundusmaad 18 417 ha. Maa-ameti andmetel Eestis põletavat probleemi välismaalaste poolt põllu- ja metsamaade kokkuostmisega ei ole.

Põllumajandusmaade kokkuostmist välismaalaste poolt on seostatud suurte maa hinnaerinevustega, mille juures on nähtud spekulatiivset eesmärki maa hinna tõusult kasu lõigata. See eesmärk on täitunud: põllumajandusmaa hinnad on uutes liikmesriikides kiirelt tõusnud. Ajavahemikul 2000–2009 tõusis Leedus maa hind 230%, Rumeenias 150% ja Bulgaarias 116%. Maa hind on jõudsalt tõusnud ka Eestis (põllumajandusmaa hinnakasv aastail 2003–2009 oli aastas keskmiselt 38,5%). Näiteks on Soome haritava maa hind üleriigiliselt vaadatuna tunduvalt kallim kui Eestis, ent Eestis on toimunud võrreldes Soomega märgatavalt kiire maa hinnatõus. Praeguseks on Eestis haritava maa hind juba ületanud Soome madala maa hinnaga maakondade (Lapi ja Kainu maakonna) haritava maa hindu.

Joonis 1. Haritava maa mediaanhinna muutus eur/ha Eestis ja Soomes aastatel 2010–2015



Allikad: Maanmittauslaitos kiintestöjen kauppahintatilasto ja Maa-ameti kinnisvaraturu ülevaated

Maade koondumine

Nii Eestis kui ka kogu Euroopas on silmatorkavaks suundumuseks põllumajandusmaade suuremahuline koondumine suurtootjate kätte. Eurostati 2011. aasta andmetel kontrollisid suured põllumajandustootjad, moodustades vaid 0,6% kõigist Euroopa tootjatest, ühte viiendikku kogu Euroopa haritavast maast, mis oma suuruselt vastab Saksamaa pindalale. Ka Eestis on lõviosa haritavast maast suurtootjate käes.

Põllumajandusettevõtete arv on Euroopas pidevalt vähenenud, seda eeskätt väiketootjate arvelt. 2005. aastast kuni 2013. aastani kahanes põllumajandustootjate arv 28s EL liikmesriigis keskmiselt 26,2%, ühe aasta kohta oli tootjate vähenemise osakaal keskmiselt 3,7%.

Tabel 1. Põllumajandusettevõtete arv valitud EL liikmesriikides aastatel 2003 ja 2010

EL liikmesriik	2003	2010	Muutus %
Bulgaaria	665 550	370 220	-44,4
Eesti	36 860	19 610	-46,8
Leedu	272 110	199 910	-26,5
Poola	2 172 210	1 506 620	-30,6
Rumeenia	4 484 890	3 859 040	-14,0
Tšehhi	23 840	22 860	-4,1

Allikas: Eurostat, november 2012

Väiketootjate ellujäämist ohustab muude tegurite hulgas toiduainete kaubanduse kõrge kontsentreerumine. Euroopas on toiduainete turust 40% kümne suurema kaubandusettevõtja kontrolli all. Nii näiteks kontrollivad Austrias kolm ettevõtjat 82% ja Saksamaal neli ettevõtjat 85% toiduainete müügiturust. Sellisel määral toiduainete kaubaturu kontsentreerumine kätkeb endas ohtu toiduainete tootjaile ja põllumajandusettevõtjatele. Suurt turujõudu kasutades on võimalik kaubandusettevõtjatel survestada põllumajandussaaduste tootjaid oma kaupu odava hinna ning ebasoodsate tingimustega ära müüma. Selle tulemusena satuvad raskustesse eeskätt väiketootjad, mis viib omakorda põllumajandussaaduste turu ja maa veelgi suurema kontsentreerumiseni.

Lisateguritena põllumajandusmaade koondumisel nähakse EL taastuvenergia poliitikat, aga ka põllumajanduslikke otsetoetusi. Nõudlus taastuvenergia järele on suurendanud bioenergia kultuuride kasvatamist ja tõstnud haritava maa hinda. Selle tulemusena on ahenenud väiketootjate võimalused maad saada ja oma tootmist arendada. Samuti on leitud, et EL põllumajandustoetuste maksmise skeem on suurtootjate toetamise kaudu kaudselt maade koondumisele kaasa aidanud.

Ettepanekud maade hõivamise ja koondumise piiramiseks

Põllumajandusmaade koondumise tendentsi ning selle mõjusid on EL tasandil teadvustatud. 2015. aasta algul koostas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Maa hõivamine – häirekell Euroopa jaoks ja otsene oht põllumajanduslikule perefarmidele“. Teema raportööriks oli Eesti Talupidajate Keskliidu nõukogu liige Kaul Nurm. Samal aastal avaldas Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon suuremahulise uuringu põllumajandusmaade hõivamise ulatusest EL-is. 2016. aasta novembris andis Euroopa Parlamendi põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon välja raporti projekti teemal „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis EL-is: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“ (2016/2141(INI)).

Maade koondumise pidurdamiseks on tehtud ettepanek muuta EL ühtse põllumajandustoetuse maksmise tingimusi. Näiteks on tehtud ettepanek maksta toetust suuremas ulatuses väiksema pindala eest ning teatud suurust ületava pindala eest maksta toetust vähendatud ulatuses. Nii on juba Saksamaal otsustatud, et esimese 30 hektari pealt on võimalik saada toetust 50 eur/ha ja sellele lisanduva kuni 16 hektari pealt 30 eur/ha. Samuti on tehtud ettepanek seada toetuste maksmisele kohane ülempiir, vabastada väiketootjad toetuse nõuetele vastavuse kontrollist ja sanktsioonidest ning lubada liikmesriikidel raskustes olevaid põllumajandusvaldkondi, eeskätt

tööjõumahukat aiandus- ja köögiviljakasvatusektorit eelistada. Lisaks on soovitatud Euroopa Komisjonil ja liikmesriikidel võtta kasutusele tegev põllumajandustootja („*active farmer*“) mõiste, et toetust saaksid isikud, kes vahetult tegelevad põllumajandusega.

Põllumajanduslike maade koondumisega kaasnevate pahupoolte teadvustamise tulemusel on leitud, et põllumajanduse arendamise kõrval tuleb pidada silmas ka maapiirkondade tasakaalustatud arenguks olulisi majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonnakaitselisi ja kultuurilisi aspekte. Selleks on peetud vajalikuks anda EL maapoliitikale uus suund. Ühtlasi on leitud, et liikmesriikidele tuleks anda võimalus kalduda kõrvale kapitali vaba liikumise põhimõttest, kui see on vajalik selleks, et reguleerida maa turgu ja piirata maade hõivamist.

Tiina Ojasalu

Nõunik

tiina.ojasalu@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Directorate – General for internal Policies (Authors: Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jennifer Franco). Extent of Farmland Grabbing in the EU. 2015.
2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee. Raportöör: Kaul Nurm. Arvamus teemal „Maa hõivamine – häirekell Euroopa jaoks ja otsene oht põllumajanduslikule pereettevõttele“.
3. Eurostat. Agriculture, forestry and fishery statistics. 2016 edition.
4. Eurostat. Land prices and rents.
5. 2010. aasta põllumajandusloenduse tulemused. Eesti Statistikaamet.
6. Komisjoni aruanne. 2003. aasta ühinemislepingus sätestatud põllumajandusliku kinnisvara omandamisega seotud üleminekumeetmete läbivaatamise kohta. 16.07.2008. KOM (2008)461 lõplik.
7. Maa-ameti kinnisvaraturu ülevaated.
8. Ostrat, S. Metsamaa ja põllumajandusmaa hinna kujunemine ja muutumine Eestis aastatel 2004–2005. 2016.
9. Põllumajandusministeeriumi aastaraamat 2013.
10. Seletuskiri kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eelnõu juurde. 2011.
11. Suits, B. Ülevaade välisriigi residentide kinnisvaratehingutest Eestis.