



## ÜHISE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA (ÜPP) RAHASTAMINE

Ühise põllumajanduspoliitika rahastamine toimus varem üheainsa fondi – Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) vahendusel. Alates 1. jaanuarist 2007 asendavad seda Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD).

### ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 40 lõige 3.

Määrused (EL) nr 1306/2013 ja (EL, Euratom) nr 1311/2013 (ELT L 347, 20.12.2013).

### PÕLLUMAJANDUSE FINANTSRAAMISTIKU ARENG

1962. aasta jaanuaris loodud ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP) rahastati algselt Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) vahendusel. 1964. aastal jagati fond kaheks rahastuks: tagatisrahastuks ja arendusrahastuks, millele kehtestati erinevad eeskirjad.

- Tagatisrahastu oli arendusrahastust oluliselt suurem ja selle ülesanne oli rahastada kulutusi, mis tulenevad turu- ja hinnapoliitika kohaldamisest. Kuna sellised kulutused on ettearvamatud, tuli prognooside kohaselt eraldatud assigneeringuid paranduseelarvete abil kohandada, et need vastaksid tegelikele vajadustele. Üldjuhul rahastati turusekkumistega seotud meetmeid täies ulatuses EAGGF-i tagatisrahastu vahenditest.
- Arendusrahastu osales struktuuripoliitika ja maaelu arendamise meetmete rahastamises. Erinevalt EAGGF-i tagatisrahastust oli EAGGF-i arendusrahastu aluseks kaasrahastamise põhimõte.

ÜPP kulude kasvu pidurdamiseks allutati eelarveassigneeringud alates 1988. aastast rangele eelarvedistsipliinile, mille aluseks oli mitmeaastane põllumajanduse juhtsuunis (otsus 88/377/EMÜ, mida täiendati 22. juuni 1988. aasta institutsioonidevahelise kokkuleppega Delors'i I paketi raames) (vt teabelehte [1.4.3](#)).

Pärast Maastrichti lepingu jõustumist ja Edinburghis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu (1992. aasta detsembris) korraldati finantsraamistik ümber (Delors'i II pakett). 1988. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe asendati uue kokkuleppega eelarvedistsipliini kohta ajavahemikuks 1993–1999 (EÜT C 331, 7.12.1993). Otsus 88/377/EMÜ asendati otsusega 94/729/EÜ (EÜT L 293, 12.11.1994), milles kinnitati põhimõtet, et finantsdistsipliini kohaldatakse kõikide ühiste poliitikavaldkondade suhtes. Agenda 2000 (vt teabelehte [3.2.3](#)) pikendas põllumajanduse juhtsuunise



kehtivust finantsperspektiivile aastateks 2000–2006 (EÜT C 172, 18.6.1999). Samal ajal määrati ÜPP rahastamine kindlaks uue määrusega (EÜ) nr 1258/1999 (EÜT L 160, 26.6.1999, lk 103).

2006. aastal kinnitati mitmeaastane finantsraamistik ajavahemikuks 2007–2013 (ELT C 139, 14.6.2006) (vt teabelehte [1.4.3](#)). Selle rubriik 2 „Loodusvarade kaitse ja majandamine“ hõlmas põllumajanduse, maaelu arengu, keskkonnakaitse ja kalanduse eelarvet (413 miljardit eurot jooksevhindades ehk 42,3% kõigist ELi 27 liikmesriigi kulukohustuste assigneeringutest). Aastaid 2007–2013 hõlmava finantsperspektiivi ettevalmistavate arutelude käigus vaadati läbi ka ÜPP rahastamist hõlmavad sätted.

- Määrusega (EÜ) nr 1290/2005 (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1) jagati EAGGF kaheks eraldi fondiks: Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondiks (EAGF) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondiks (EAFRD). EAGFist rahastatakse või mõnikord kaasrahastatakse koos liikmesriikidega ühise turukorralduse kulusid (vt teabelehte [3.2.4](#)), otsetoetusi põllumajandustootjatele (vt teabelehte [3.2.5](#)), liidu toetust põllumajandustoodete teavitamis- ja reklaamimeetmetele siseturul ja kolmandates riikides ning mitmesuguseid liidu ühekordseid kulusid, nagu toetus veterinaarmedetetele ning geneetiliste ressursside kogumisele ja kasutamisele.
- ÜPP teise samba rahastamise ja programmitöö eripära tõttu võeti määruse (EÜ) nr 1290/2005 kõrval vastu ka määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 277, 21.10.2005) Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (vt teabelehte [3.2.6](#)). EAFRD kaasrahastab põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamisele suunatud meetmeid, põllumajandusega seotud keskkonnakaitse meetmeid, maapiirkondades elukvaliteedi parandamisele ja maamajanduse mitmekesistamisele suunatud meetmeid ning kohapealse suutlikkuse tagamise meetmeid (algatus Leader) (vt teabelehte [3.2.6](#)).

Tagatisrahastu kulud olid alati kuulunud ühenduse eelarve kohustuslike kulude hulka, mis tulenevad otse aluslepingutest või nende kohaselt vastu võetud õigusaktidest. Kõik EAGGF-i arendusrahastu kulud kuulusid aga mittekohustuslike kulude ossa. Kuni Lissaboni lepingu jõustumiseni (vt teabelehte [3.2.1](#)) jäi aastaeelarve koostamisel kohustuslike kulude osas tavapäraselt viimane sõna nõukogule, mis on üks liidu kahest eelarvepädevast institutsioonist. Euroopa Parlamendil oli aga otsustusõigus mittekohustuslike kulude osas ning seda komisjoni poolt majandusnäitajate alusel arvestatud maksimaalse suurendamise piirsumma ulatuses. Uue Euroopa Liidu toimimise lepinguga (vt teabelehte [3.2.1](#)) see erinevus kaotati ning sellest ajast peale teevad kaks eelarvepädevat institutsiooni (Euroopa Parlament ja nõukogu) kõigi põllumajandusvaldkonna kulutuste kohta kaasotsuse.

Seoses ajavahemikuga 2014–2020 kiitis Euroopa Parlament 19. novembril 2013 heaks [resolutsioonid [P7\\_TA\(2013\)0455](#) ja [P7\\_TA\(2013\)0456](#), ELT C 436, 24.11.2016] uue mitmeaastase finantsraamistiku määruse [määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013, ELT L 347 20.12.2013] ja usaldusväärset finantsjuhtimist käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe (ELT C 373, 20.12.2013). Muu hulgas tunnustati 2013. aasta reformiga kehtetuks määrused (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 1698/2005, mis asendati määrusega (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta



ning määrusega (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 347, 20.12.2013).

Uue mitmeaastase finantsraamistiku kohaselt on kehtestatud rubriigi „Loodusvarade kaitse ja majandamine“ (sealhulgas ÜPP) kogueelarveks 373,17 miljardit eurot vastavalt 2011. aasta hindadele ehk 38,9% EL-28 kulukohustustega seotud assigneeringutest. Põllumajandusturgude reguleerimine ja otsetoetused moodustavad 28,9% kõigist ettenähtud kulukohustustest (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, rida B). Maaelu arenguga seotud meetmete kulud moodustavad sellest summast 8,8% (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, rida C). 2020. aastaks ettenähtud põllumajanduse ja maaelu arengu eelarve suurus on kokku 49 miljardit eurot, moodustades 34,9% kogusummast, mis jääb seega alla ÜPP vahendite osakaalule finantsperspektiivi algusaastail (40,5% 2014. aastal) (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel I, rida D).

2015. aastal muudeti mitmeaastast finantsraamistikku põllumajanduse osas, kuna liikmesriigid otsustasid assigneeringuid ÜPP kahe samba vahel ümber paigutada [rakendusmäärus (EL) 2015/141 (ELT L 24, 30.1.2015)]. Järgnevas tabelis on näidatud ühise turukorralduse meetmete, otsetoetuste ja maaelu arengu meetmete lõplik osatähtsus ÜPP eelarves.

<b>ÜPP EELARVE 2014–2020 (EL-28)</b>	<b>2014–2020 kokku (miljardit eurot jooksevhindades)</b>	<b>% ÜPP</b>
<b>TURUMEETMED (ÜHINE TURUKORRALDUS)</b>	19,002	
a) Sihtotstarbeline tulu	(4,704)	
b) Kriisireserv	+3,155	
<b>A) TURUMEETMED KOKKU [a + b]</b>	17,453	4,3%
<b>OTSETOETUSED</b>	298,438	
c) Ümberpaigutamised teise sambasse	(7,369)	
d) Ümberpaigutamised otsetoetusteks	+ 3,359	
e) ÜMBERPAIGUTAMISTE NETOSALDO [c + d]	(4,010)	
f) Kriisireserv	(3,155)	
<b>B) OTSETOETUSED KOKKU [e + f]</b>	291,273	71,3%
<b>ESIMENE SAMMAS KOKKU [A + B]</b>	308,726	75,6%
<b>MAAELU ARENGU MEETMED</b>		
g) Netosaldo teise samba kasuks	95,577	
<b>C) TEINE SAMMAS KOKKU (MAAELU ARENGU MEETMED)</b>	+ 4,010 99,587	24,4%
<b>ÜPP 2014–2020 KOKKU [A + b + C]</b>	408,313	100%

Komisjon algatas 2016. aastal mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 muutmise [[COM\(2016\)0605](#)]. Koondmääruse üle peetud põllumajanduslääbirääkimised lõppesid 2017. aasta oktoobris. Finantsraamistiku muutmise ÜPP summasid ei mõjutanud, kuid tõi siiski kaasa mõningaid muudatusi põllumajandussektori 2013. aasta alusaktides [määrus (EL) nr 2393/2017, ELT L 350, 29.12.2017] (vt teabelehte [3.2.9](#)).



# PÕLLUMAJANDUSLIKE JA MAAELUGA SEOTUD KULUTUSTE ARENG

## A. Ülevaade

Euroopa Liidu 2020. aasta eelarves nähakse kokku ette 168,68 miljardit eurot kulukohustuste assigneeringuid. Otsetoetused moodustavad assigneeringutest 24% (40,6 miljardit eurot), maaelu arengu meetmed 8,7% (14,6 miljardit eurot) ja muud kulud 1,7%. ÜPP-le on 2020. aastal eraldatud kokku 34,5% liidu eelarvest (58,12 miljardit eurot).

Põllumajanduskulutuste osa Euroopa Liidu eelarves on juba mitme aasta jooksul järk-järgult vähenenud. Kui 1980. aastate alguses moodustas ÜPP liidu eelarvest 66%, siis aastatel 2014–2020 moodustab see vaid 37,8%. Alates 1992. aastast, mil viidi läbi esimene ulatuslik ÜPP reform ja otsetoetused kasvasid plahvatuslikult, on põllumajanduskulutuste reaalne tase jäänud stabiilseks. Erandiks olid siiski aastad 1996 ja 1997 (põhjuseks „hullu lehma tõbi“ ja kolme uue liikmesriigi lisandumine). ÜPP eelarvelise kulu suhe Euroopa Liidu kogurahvatulusse on seega vähenenud, 0,54%-lt 1990. aastal prognoositava 0,34%-ni 2020. aastal.

## B. Jagunemine kululiikide ja sektorite lõikes

Esimese samba kulutustest (2018. aasta kohta avaldatud viimase finantsaruande kohaselt 44,3 miljardit eurot) moodustavad 93,5 % põllumeestele makstavad otsetoetused (41,5 miljardit eurot) (vt teabelehte [3.2.10](#), tabel V, 1. veerg – a ja b). Otsetoetuste summa järsku kasvu alates 1992. aastast kompenseerib EAGGF-i tagatisrahastu või EAGF-i muude kulutuste samaaegne vähenemine: 2018. aastal kaotati eksporditoetused ning muud turu sekkumismeetmed (ladustamine, reklaami- ja teavitustegevus, veterinaar- ja fütosanitaarmed, koolipuuvilja-, -köögivilja ja -piima kava) ei ületanud 2,7 miljardit eurot (6,1% kogukuludest) (vt teabelehte [3.2.4](#), tabel 1).

## C. Jagunemine riikide ja tootjatüüpide lõikes

Nagu ilmneb 2018. aasta eelarve kohta koostatud tabelist V (vt teabelehte [3.2.10](#)), on kõige suurem ÜPP toetuste saaja Prantsusmaa (16,9%), talle järgnevad Hispaania (12,1%), Saksamaa (10,8%) ja Itaalia (9,5%). EAFRD-i suurimad toetusesaajad on aga Prantsusmaa ja Rumeenia (vastavalt 14,1% ja 9,4% 2018. aastal tehtud tegelikest maksetest), järgnevad Saksamaa (9,1%) ja Itaalia (8,6%). Tuleb märkida uute liikmesriikide (EL-13) küllalt tagasihoidlikku osa EAGF-i toetustes (2018. aastal 22,5%). Seevastu moodustavad need riigid juba märkimisväärse osa EAFRD-i toetuste saajatest (32,3%), sest neile kohaldatakse eeliskorda põllumajandusstruktuuride ajakohastamiseks ja maapiirkondade arendamiseks.

Tabeli V 2. veerust ([3.2.10](#)) ilmneb ka ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste ebaühtlane jaotumine: 75,2% EL-i 28 liikmesriigi toetusesaajatest sai 2018. aastal toetust alla 5000 euro ning nende toetuste summa moodustab EAGF-i poolt makstud otsetoetustest 15,7%. Seevastu väga väike hulk põllumajandustootjaid (123 578 toetusesaajat 6,37 miljonist ehk 1,9%) sai toetust üle 50 000 euro ning selliste toetuste kogusumma on 12,8 miljardit eurot (30,8% kõikidest 2016. aastal makstud otsetoetustest). Riigid, kus ÜPP toetust



saavate suurtootjate (või -ettevõtete) osakaal on kõige suurem, on Taani, Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Ühendkuningriik ja Slovakkia. Selline olukord muudab küsitavaks toetuste õiguspärasuse, kui võtta arvesse kõigi kodanike suhtes üldiselt rakendatavaid põhimõtteid (progressiivne maksustamine, võitlus ebavõrdsuse vastu).

## EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Aastatel 1988, 1993, 1999 ja 2006 sõlmitud institutsioonidevahelised kokkulepped on võimaldanud Euroopa Parlamendil suurendada oma mõju kohustuslike kulupidavate otsuste juures. Pikalt kestnud läbirääkimised määruse üle, millega kehtestatakse finantsraamistik ajavahemikuks 2014–2020, lõppesid 2013. aasta juuni lõpus saavutatud poliitilise kokkuleppega, mille kaks eelarvapädevat institutsiooni kiitsid heaks 2013. aasta novembris. Euroopa Parlamendi täiskogu heakskiidu vajalikkust arvestades õnnestus parlamendil Euroopa Ülemkogu 7. ja 8. veebruari 2013. aasta kohtumise põhimõttelist kokkulepet muuta. Saavutatud muudatused hõlmasid muu hulgas eelarverubriikide suuremat paindlikkust, eelarveüksuse tõhustamist, liikmesriikide jaoks võimalust 2013. aasta eelarvest välja maksmata jäänud assigneeringuid kohe kasutada ning rubriigi 1 (konkurentsivõime) assigneeringute suurendamist [resolutsioonid [P7\\_TA\(2013\)0455](#) ja [P7\\_TA\(2013\)0456](#)]. Põllumajanduse ja maaelu arengu komisjon parandas omakorda 2013. aasta septembris toimunud kolmepoolsete kohtumiste järel uue ÜPP mõningaid finantsaspekte. Need muudatused võimaldasid Euroopa Parlamendil anda 20. novembril 2013 oma nõusoleku kõigi seadusandlike tekstide vastuvõtmiseks [resolutsioonid [P7\\_TA\(2013\)0490](#) kuni [P7\\_TA\(2013\)0494](#), ELT C 436, 24.11.2016]. Viis uut määrust avaldati 20. detsembril 2013 (ELT L 347, 20.12.2013). Ettepanek 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta (ilma Ühendkuningriigita) esitati 2. mail 2018 (vt teabelehti [3.2.9](#) ja [3.2.10](#)).

Albert Massot  
02/2020

