



YMP:N RAHOITUS

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta on perinteisesti huolehtinut yksi ainoa rahasto, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR). Sen korvasivat 1. tammikuuta 2007 alkaen Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto).

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 40 artiklan 3 kohta.

Asetus (EU) N:o 1306/2013 ja asetus (EU, Euratom) 1311/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013).

MAATALOUDEN RAHOITUSKEHYKSEN MUUTOKSET

Tammikuussa 1962 käyttöön otetun yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) täytäntöönpano uskottiin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle (EMOTR). Vuonna 1964 rahasto jaettiin kahteen osaan, tukiosastoon ja ohjausosastoon, joita koskivat eri säännöt.

- Tukiosasto oli näistä kahdesta selvästi merkittävämpi. Sen tehtävänä oli markkina- ja hintapolitiikan soveltamisesta aiheutuvien menojen rahoittaminen. Näille menoille on tyypillistä ennakoimattomuus. Niinpä menojen kasvaessa määrärahojakin voidaan mukauttaa todellisiin tarpeisiin lisätalousarvioiden avulla. EMOTR:n tukiosastosta rahoitettiin pääsääntöisesti kaikki markkinoiden interventioimenpiteet.
- Ohjausosaston tehtävänä oli rahoittaa rakennepolitiikkaan ja maaseudun kehittämiseen liittyviä toimia. Toisin kuin EMOTR:n tukiosasto ohjausosasto perustui yhteisrahoituksen periaatteeseen.

YMP:n menojen kasvun hillitsemiseksi määrärahoihin on vuodesta 1988 lähtien sovellettu talousarvion ehdotonta kurinalaisuutta perustamalla monivuotinen maatalouden ohjelinja (päätös 88/377/ETY, jota täydentää 22. kesäkuuta 1988 Delors I -paketin puitteissa tehty toimielinten sopimus) ([1.4.3](#)).

Rahoituskehystä tarkistettiin joulukuussa 1992 pian Maastrichtin sopimuksen ja Edinburghin Eurooppa-neuvoston jälkeen (Delors II -paketti). Vuoden 1988 toimielinten sopimus korvattiin uudella sopimuksella talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta vuosina 1993–1999 (EYVL C 331, 7.12.1993). Päätös 88/377/ETY korvattiin päätöksellä 94/729/EY (EYVL L 293, 12.11.1994), jossa vahvistettiin



periaate talousarvion kurinalaisuuden soveltamisesta kaikkiin yhteisiin politiikkoihin. Agenda 2000 -ohjelmalla ([3.2.3](#)) jatkettiin maatalouden ohjelinjan soveltamista vuosien 2000–2006 rahoituskehyksessä (EYVL C 172, 18.6.1999). Samalla YMP:n rahoitus määriteltiin uudella asetuksella (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 103).

Vuosien 2007–2013 monivuotinen rahoituskehys hyväksyttiin vuonna 2006 (EUVL C 139, 14.6.2006) ([1.4.3](#)). Siihen sisältyi otsake 2, ”luonnonvarojen suojeleminen ja hallinta”, joka kattoi maataloutta, maaseutua, ympäristöä ja kalastusta koskevan talousarvion (käyppinä hintoina 413 miljardia euroa eli 42,3 prosenttia EU-27:n maksusitoumusmäärärahoista). Vuosien 2007–2013 rahoituskehystä pohjustavissa keskusteluissa tarkistettiin myös YMP:n rahoitussäännöksiä.

- Asetuksella (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1) EMOTR jaettiin kahdeksi erilliseksi rahastoksi eli Euroopan maatalouden tukirahastoksi (maaloustukirahasto) sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoksi (maaseuturahasto). Maaloustukirahastosta rahoitetaan tai joissain tapauksissa yhteisrahoitetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maatalouden yhteisen markkinajärjestelyn ([3.2.4](#)) menot, suora tilatuki ([3.2.5](#)), unionin tuki maaloustuotteita koskeviin tiedotus- ja menekinedistämistoimiin sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa sekä unionin erilaiset kertaluonteiset menot esimerkiksi eläinlääkintäalan toimiin ja geenivarojen keräämiseen ja käyttämiseen.
- Asetusta (EY) N:o 1290/2005 täydennettiin antamalla YMP:n toisen pilarin tuen rahoitukseen ja suunnitteluun liittyvien erityispiirteiden vuoksi asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, 21.10.2005) maaseuturahaston tuesta maaseudun kehittämiseen ([3.2.6](#)). Maaseuturahastosta yhteisrahoitetaan maa- ja metsätalouden kilpailukykyä parantamista, maatalouden ympäristötoimenpiteitä, maaseutualueiden asukkaiden elämänlaadun parantamista, maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen kannustamista ja paikallisten valmiuksien kehittämistä (Leader-aloite) ([3.2.6](#)).

Tukiosaston menot olivat aina kuuluneet yhteisön talousarvion pakollisiin menoihin, jotka perustuivat suoraan EY:n perustamissopimuksen määräyksiin tai niiden nojalla annettuihin säädöksiin. Sen sijaan kaikki ohjausosaston menot luokiteltiin ei-pakollisiksi menoiksi. Lissabonin sopimuksen ([3.2.1](#)) voimaantuloon asti neuvosto, unionin budjettivallan ensisijainen käyttäjä, sanoi perinteisesti viimeisen sanan pakollisista menoista vuosittaisen talousarvion laatimismenettelyssä. Euroopan parlamentilla sen sijaan oli valta päättää ei-pakollisista menoista. Niitä ei kuitenkaan saanut kasvattaa yli enimmäismäärän, jonka komissio määrittä taloudellisten muuttujien perusteella. Uudessa SEUT-sopimuksessa ([3.2.1](#)) tämä erottelu poistettiin, ja molemmat budjettivallan käyttäjät, parlamentti ja neuvosto, päättävät nyt yhdessä kaikista maatalousmenoista.

Vuosia 2014–2020 varten Euroopan parlamentti hyväksyi 19. marraskuuta 2013 (pätöslauselmat [P7_TA\(2013\)0455](#) ja [P7_TA\(2013\)0456](#), EUVL C 436, 24.11.2016) asetuksen uudesta monivuotisesta rahoituskehyksestä (asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, EUVL L 347, 20.12.2013) sekä moitteetonta varainhoitoa koskevan



toimielinten sopimuksen (EUVL C 373, 20.12.2013). Lisäksi vuoden 2013 uudistuksella kumottiin asetukset (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 1698/2005, jotka korvattiin yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetulla asetuksella (EU) N:o 1306/2013 ja maaseuturahaston tuesta maaseudun kehittämiseen annetulla asetuksella (EU) N:o 1305/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013).

Uudessa monivuotisessa rahoituskehityksessä osoitetaan otsakkeeseen ”luonnonvarojen suojele ja hallinta” (sisältää YMP:n) määrärahoja vuoden 2011 hinnoin yhteensä 373,17 miljardia euroa eli 38,9 prosenttia EU-28:n maksusitoumusmäärärahoista. Maatalousmarkkinoiden säätelymenot ja suorat tuet muodostavat 28,9 prosenttia kaikista maksusitoumuksista (3.2.10, taulukko I, rivi B). Maaseudun kehittämistoimien osuus tästä määrästä on 8,8 prosenttia (3.2.10, taulukko I, rivi C). Maataloutta ja maaseutua koskeva talousarvio vuodelle 2020 on 49 miljardia euroa eli 34,9 prosenttia koko talousarviosta. Tämä on vähemmän kuin YMP:n osuus rahoituskehityksen soveltamisen alkaessa (40,5 % vuonna 2014) (3.2.10, taulukko I, rivi D).

Monivuotista rahoituskehystä mukautettiin vuonna 2015 maatalouden osalta, kun YMP:n kahden pilarin välillä tehtiin jäsenvaltioiden päätösten perusteella määrärahasiirtoja (täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/141, EUVL L 24, 30.1.2015). Seuraavassa taulukossa esitetään yhteisen markkinajärjestelyn, suorien tukien ja maaseudun kehittämistoimien lopulliset osuudet YMP:ssä.

YMP:N TALOUSARVIO 2014–2020 (EU-28)	2014–2020 yhteensä (miljardia euroa käypinä hintoina)	% YMP
MARKKINATOIMENPITEET (YMJ)	19,002	
a) Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot	(4,704)	
b) Kriisivaraus	+3,155	
A) YMJ YHTEENSÄ [a) + b)]	17,453	4,3 %
SUORAT TUET	298,438	
c) Siirrot toisen pilarin hyväksi	(7,369)	
d) Siirrot suorien tukien hyväksi	+ 3,359	
e) SIIRTOJEN NETTOTASE [c) + d)]	(4,010)	
f) Kriisivaraus	(3,155)	
B) SUORAT TUET YHTEENSÄ [e) + b)]	291,273	71,3 %
ENSIMMÄINEN PILARI YHTEENSÄ [A) + B)]	308,726	75,6 %
MAASEUDUN KEHITTÄMISTOIMENPITEET	95,577	
g) Nettotase toisen pilarin hyväksi	+ 4,010	
C) TOINEN PILARI YHTEENSÄ	99,587	24,4 %
YMP 2014–2020 YHTEENSÄ [A) + B) +C)]	408,313	100 %

Komissio käynnisti vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen tarkistuksen vuonna 2016 (COM(2016)0605). Maatalousalan neuvottelut nk. koontiasetuksesta saatiin päätökseen lokakuussa 2017. Vaikka tarkistus ei vaikuttanut YMP:n määrärahoihin, siinä muutettiin jonkin verran vuonna 2013 annettuja



maatalousalan perussäädöksiä (asetus (EU) 2017/2393, EUVL L 350, 29.12.2017) ([3.2.9](#)).

MAATALOUS- JA MAASEUTUMENOJEN KEHITYS

A. Yleinen kehitys

Euroopan unionin talousarviossa vuodeksi 2020 maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä on 168,68 miljardia euroa. Suorien tukien osuus on 24 prosenttia määrärahoista (40,6 miljardia euroa), maaseudun kehittämistoimenpiteiden osuus 8,7 prosenttia (14,6 miljardia euroa) ja muiden menojen osuus 1,7 prosenttia. YMP:lle on vuonna 2020 varattu yhteensä 34,5 prosenttia unionin talousarviosta (58,12 miljardia euroa).

Maatalousmenojen osuus unionin talousarviosta on pienentynyt jatkuvasti jo useiden vuosien ajan. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan käytettiin 1980-luvun alussa 66 prosenttia unionin talousarviosta, mutta vuosina 2014–2020 sen osuus on enää 37,8 prosenttia. Vuodesta 1992, jolloin yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettiin ensimmäisen kerran mittavasti ja suorat tuet lähtivät räjähdysmäiseen kasvuun, reaaliset maatalousmenot ovat pysyneet ennallaan, lukuun ottamatta vuosia 1996 ja 1997 (jolloin nk. hullun lehmän tauti ja kolmen uuden jäsenvaltion liittyminen aiheuttivat lisämenoja). YMP:n talousarviokustannukset suhteutettuina unionin bruttokansantuloon (BKTL) ovat siis pienentyneet vuoden 1990 0,54 prosentista vuodelle 2020 ennakoituun 0,34 prosenttiin.

B. Menojen luokka- ja alakohtainen jakautuminen

Ensimmäisen pilarin menoista (viimeisen vuonna 2018 julkaistun rahoituskertomuksen mukaan 44,3 miljardia euroa) 93,5 prosenttia eli 41,5 miljardia euroa muodostuu viljelijöille myönnettävistä suorista tuista ([3.2.10](#), taulukko V, sarake 1, a ja b). Vuonna 1992 alkanutta suorien tukien määrän merkittävää kasvua on tasapainottanut EMOTR:n tukiosaston / maataloustukirahaston muiden menojen samanaikainen väheneminen: vientitukia ei maksettu lähes lainkaan vuonna 2018 ja muiden interventiotoimenpiteiden (varastointi, tiedotus- ja menekinedistämistoimet, koulujakelujärjestelmä) osuus on enää 2,7 miljardia euroa eli 6,1 prosenttia kokonaismenoista ([3.2.4](#), taulukko 1).

C. Jakautuminen maittain ja tilatyypeittäin

Kuten varainhoitovuotta 2018 koskevasta taulukosta V ([3.2.10](#)) käy ilmi, Ranska on YMP:n suurin tuensaaja (16,9 %). Sen jälkeen tulevat Espanja (12,1 %), Saksa (10,8 %) ja Italia (9,5 %). Maaseuturahaston tärkeimmät tuensaajat ovat Ranska (14,1 % tosiasiallisista maksuista vuonna 2018), Romania (9,4 %), Saksa (9,1 %) ja Italia (8,6 %). Uudemmat jäsenvaltiot (EU-13) ovat hyötäneet varsin vähän maataloustukirahastosta (22,5 % vuonna 2018). Sen sijaan ne saavat jo merkittävän osan (32,3 %) maaseuturahaston rahoituksesta, koska maatalouden rakenteiden uudistaminen ja maaseutualueiden kehittäminen on asetettu etusijalle.

Taulukon V sarake 2 ([3.2.10](#)) paljastaa lisäksi YMP:n suorien tukien epätasaisen jakautumisen tilojen kesken: EU-28:ssa 75,2 prosenttia YMP:n tuensaajista sai vuonna 2018 tukea alle 5 000 euroa vuodessa. Nämä tuet muodostivat yhteensä



15,7 prosenttia kaikista maataloustukirahaston myöntämistä suorista tuista. Erittäin pieni osuus tiloista (123 578 tilaa yhteensä 6,37 miljoonasta eli 1,9 %) saa vuosittain yli 50 000 euroa. Näiden tukien summa on 12,8 miljardia euroa (30,8 % vuonna 2016 myönnettyistä suorista tuista). Jäsenvaltiot, joissa on prosentuaalisesti eniten suuria tiloja tai yrityksiä, jotka saavat YMP:n tukea, ovat Tanska, Ranska, Tšekin tasavalta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Slovakia. Tässä tilanteessa tukien oikeutusta on vaikea perustella ottaen huomioon kaikkiin kansalaisiin yleisesti sovellettava periaatteet (progressiivinen verotus, eriarvoisuuteen puuttuminen).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vuosina 1988, 1993, 1999 ja 2006 tehtyjen toimielinten välisten sopimusten ansiosta Euroopan parlamentilla on ollut enemmän sananvaltaa pakollisten menojen suhteen. Pitkät neuvottelut vuosien 2014–2020 rahoituskehystä koskevasta asetuksesta päättyivät kesäkuun lopussa 2013 poliittiseen sopimukseen, jonka budjettivallan käyttäjät hyväksyivät marraskuussa 2013. Euroopan parlamentti pystyi muuttamaan Eurooppa-neuvostossa 7. ja 8. helmikuuta 2013 tehtyä periaatesopimusta, koska sen voimaantulo edellytti parlamentin täysistunnon hyväksyntää. Läpi saaduista muutoksista voidaan mainita otsakkeiden hallinnan joustavoittaminen, talousarvion yhtenäisyyden vahvistaminen, vuoden 2013 talousarvion käyttämättä jääneiden määrärahojen välitön käyttöönotto jäsenvaltioissa ja otsakkeen 1 (kilpailukyky) määrärahojen lisääminen (päätöslauselmat [P7_TA\(2013\)0455](#) ja [P7_TA\(2013\)0456](#)). Maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta sai puolestaan paranneltua joitakin uuden yhteisen maatalouspolitiikan taloudellisia näkökohtia viimeisissä trilogissa eli kolmen toimielimen kokouksissa syyskuussa 2013. Näiden muutosten ansiosta parlamentti saattoi näyttää vihreää valoa kaikille asiaan liittyville säädösteksteille 20. marraskuuta 2013 (päätöslauselmat [P7_TA\(2013\)0490–P7_TA\(2013\)0494](#), EUVL C 436, 24.11.2016). Kyseiset viisi uutta asetusta julkaistiin 20. joulukuuta 2013 (EUVL L 347, 20.12.2013). Vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskeva ehdotus (ilman Yhdistynyttä kuningaskuntaa) annettiin 2. toukokuuta 2018 ([3.2.9](#) ja [3.2.10](#)).

Albert Massot
02/2020

