Lausunto Eduskunnan maa- metsätalousvaliokunnalle 19.5.2017

Viite *Lausuntopyyntö liittyen asiaan: 1614/00 00 02 00/2017 - "E 34/2017 vp Valtioneuvoston selvitys: Vaikuttaminen EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen 2021-*

Lausunnon antaja *Luonnonvarakeskus (Luke)/Professori Jyrki Niemi*

Tausta

Aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti komission tulisi antaa vuoden 2017 loppuun mennessä ehdotus EU:n uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi (2021–). Brexit-neuvotteluista johtuen on mahdollista, että ehdotus uudeksi rahoituskehykseksi annetaan vasta vuoden 2018 puolella. Tulevat rahoituskehysneuvottelut tulevat olemaan poikkeukselliset. Rahoituskehyksessä tulee huomioida samanaikaisesti sekä ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen että Iso-Britannian ero unionista.

Mikäli tulevat rahoituskehysneuvottelut etenevät aiempien neuvottelujen aikataulussa, käydään neuvostossa rahoituskehysneuvotteluja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019. Eurooppa-neuvosto kokoontuu päättämään rahoituskehyksistä loppuvuodesta 2019 tai alkuvuodesta 2020.

Tässä lausunnossa keskitytään tarkastelemaan yhteisen maatalouspolitiikan rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Erityisen huomion kohteena on Iso-Britannian EU-eron aiheuttama vaikutus yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rahoitukseen. Yhteinen maatalouspolitiikka on edelleen EU:n laajin yhteinen politiikka sekä budjetin että asetusten näkökulmasta tarkasteltuna.

EU:n monivuotinen rahoituskehys ja Brexit

EU:n kannalta Brexitin välittömin vaikutus unionin tulevaan rahoituskehykseen on Ison-Britannian nettomaksun menetys. Nettomaksulla tarkoitetaan Ison-Britannian EU:n jäsenmaksua, josta on vähennetty EU:n budjetista Isoon-Britanniaan käytetyt kokonaismenot. Tässä otetaan huomioon myös Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitys, joka pienentää saarivaltion nettomaksua karkeasti ottaen 66 prosenttia siitä, mitä se ilman alennusta olisi. Ison-Britannian nettomaksu on vaihdellut eri vuosina; keskimäärin se on ollut 6 miljardia, mutta korkeimmillaan jopa 12 miljardia euroa.

Iso-Britannia on yleensä ajanut EU:lle yleisesti tiukempaa menokuria kuin mitä komissio on ehdottanut. Jakson 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen neuvotteluissa Iso-Britannia vaikutti voimakkaasti lopputulokseen, jossa EU:n monivuotista budjettia ensimmäistä kertaa leikattiin. Vaikka Iso-Britannia ei ole enää mukana tulevan monivuotisen rahoituskehyksen neuvotteluissa, ei ole kuitenkaan odotettavissa, että suhtautuminen menokuriin merkittävästi höllentyy.

Jäsenvaltioiden asennoituminen EU:n budjettiin riippuu paljolti siitä, onko kyseinen maa nettomaksaja vai nettosaaja. Saksan, Ruotsin ja Alankomaiden kaltaiset nettomaksajat esiintyivät Ison-Britannian rinnalla vuosia 2014–2020 koskevissa neuvotteluissa. Kun Ison-Britannian nettomaksu tekee loven budjettiin, tasapainon löytyminen edellyttää kaikkien muiden jäsenvaltioiden rahoitusosuuden nostoa. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyisten nettomaksajien maksut kasvavat entisestään, ja tällä hetkellä hieman saamapuolella olevista maista kuten esim. Espanjasta saattaa tulla nettomaksajia. Kaiken kaikkiaan voi olettaa, että EU pyrkii jatkossa toimimaan niukemmilla resurssilla ja näin EU-politiikan tavoitteet voivat jäädä vähemmän kunnianhimoisiksi Ison-Britannian lähdön myötä.

Iso-Britannian erolla EU:sta on vaikutuksensa myös yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rahoitukseen. Valtioiden suhtautuminen CAP-budjettiin ei kuitenkaan välttämättä korreloi suoraan kyseisen maan EU:n kokonaisbudjettiin suorittamien nettomaksujen suuruuden kanssa. Suurin osa CAP-tuista on nykyisin kansallisesti ennalta kohdennettu, joten jokainen jäsenvaltio voi helposti laskea oman CAP:iin liittyvän nettobudjettitulonsa tai -menonsa. Esimerkiksi Ranska on merkittävä nettomaksaja mitä tulee EU:n kokonaisbudjettiin, mutta aivan viime aikoihin saakka se on ollut CAP:n nettosaaja. Sen intresseissä oli siis ajaa mahdollisimman suurta CAP-budjettia monivuotisen rahoituskehyksen sovituissa budjettirajoissa. Ranskasta on kuitenkin äskettäin tullut myös CAP:n nettomaksaja, mikä voi muuttaa merkittävästikin ”pelin henkeä” tulevissa CAP-neuvotteluissa.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rahoitus ilman Isoa-Britanniaa

Iso-Britannia on sekä EU:n kokonaisbudjetin että unionin maatalousbudjetin nettomaksaja. Näin ollen Brexit tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on rahoitettava suuremmilla summilla CAP-budjettia, mikäli ne haluavat ylläpitää nykyisentasoisia CAP-menoja. Kun arvioidaan Brexitin vaikutusta muiden jäsenvaltioiden nettomaksuosuuksiin, on otettava lisäksi huomioon Ison-Britannian nettomaksun viime vuosien tavattaman voimakkaat vaihtelut, jotka liittyvät Eurostatin vuonna 2014 tekemään maan talouden koon uudelleenarviointiin.

Ison-Britannian poistuessa yhteisen maatalouspolitiikan piiristä tapahtuu kaksi asiaa. Ensinnäkin sen nettomaksu on jaettava muiden jäsenvaltioiden kesken bruttokansantulon suhteessa. CAP:n nykyisen menotason säilyttäminen tarkoittaisi, että vuositasolla 1–3 miljardia euroa on rahoitettava muualta kuin aikaisemmin. Toiseksi Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitysjärjestely poistuu, mikä tarkoittaa neljän jäsenvaltion (Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi) saaman ”hyvityksestä myönnettävän hyvityksen” poistumista. Kun tätä tutkitaan tarkemmin, käy ilmi että viimeksi mainittu muutos vaikuttaa ratkaisevasti Brexitin jälkeisen CAP:n nettosummiin.

Jos käytetään pohjana vuoden 2015 lukuja, jolloin Ison-Britannian nettomaksu CAP-budjettiin oli 3 miljardia euroa, saarivaltion nettomaksun kattaminen jäisi nykyisten laskentasääntöjen mukaan jäsenmaksuhyvitysjärjestelystä tällä hetkellä hyötyvän neljän jäsenvaltion harteille, vaikka osa laskusta jäisi myös Ranskan ja Italian maksettavaksi. Muiden maiden osalta muutokset nettosummiin ovat melko pieniä. Esimerkiksi Suomen nettomaksuosuuteen CAP:ssa ei tulisi suuria muutoksia. Sitä vastoin Saksan nettomaksu kasvaisi tällaisessa skenaariossa peräti 1,6 miljardilla

eurolla 7,0 miljardiin euroon, ja Hollannin 0,4 miljardilla eurolla 2,3 miljardiin euroon[1]. Tämä muuttaa hyvin todennäköisesti jäljelle jäävien jäsenvaltioiden budjettikannustimia, kun tulevan CAP:n talousarvion suuruudesta keskustellaan.

Yhteisen maatalouspolitiikan budjetin kokonaissumma saattaa siis muuttua monestakin syystä, joita ovat mm. seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärä kokonaisuudessaan, maatalouspolitiikan tavoitteiden muuttuminen jäsenvaltioissa sekä poliittisen dynamiikan muutokset, jotka johtuvat CAP-budjetin nettomaksajien ja saajien uusjaosta.

Lisäksi Brexit tarkoittaa verraten vauraan ja asukaskohtaiselta bruttokansantuotteelta (BKT) keskimääräistä vahvemman jäsenvaltion lähtöä unionista. Eurostatin mukaan vuonna 2014 Ison-Britannian asukaskohtainen BKT oli 34 900 euroa, kun EU-28-maiden keskiarvo 27 400 euroa. Tämä saattaa vaikuttaa esim. koheesioalueiden määritelmään (vähemmän kehittyneet alueet) ja siten maaseuturahaston kaltaisten tukiohjelmien osarahoitusmääriin. Maaseudun kehittämisasetuksen N:o 1305/2013 puitteissa maaseuturahaston rahoitusosuus on enintään 85 prosenttia tukikelpoisista julkisista menoista vähemmän kehittyneillä alueilla, 75 prosenttia eräillä määritellyillä siirtymäalueilla, 63 muilla siirtymäalueilla sekä 53 prosenttia kaikilla muilla alueilla. Jotkin alueet siirtyisivät vähemmän edullisiin tukiluokkiin, mikäli rajat laskettaisiin uudelleen Brexitin jälkeen.

Johtopäätökset

Suomi on saanut EU-rahoitusta selvästi eniten juuri yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kautta. CAP:n II pilarin eli maaseudun kehittämisen rahoituksesta Suomen saanto-osuus on kuluvalla kaudella n. 2,4 %, eli merkittävästi Suomen n. 1,5 % maksuosuutta korkeampi. Myös CAP:n I pilarin suorien tukien osalta saanto on suhteellisen hyvä, 1,3 %. EU-tukien merkitys maatalouden tuloille ja kannattavuudelle on Suomessa keskeinen. EU-tukien määrä ylittää selvästi maatalouden yrittäjätulon (korvaus yrittäjäperheen työlle ja yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle), joka on alentunut koko 2000-luvun.

Alustavien arvioiden mukaan Iso-Britannian EU-ero ja sen myötä tapahtuva Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitysjärjestelyn sekä ”hyvityksestä myönnettävän hyvityksen” poistuminen, ei vaikuttaisi merkittävästi Suomen nettomaksuosuuteen CAP:ssa. Nykyisten laskentasääntöjen mukaan Brexitin CAP-budjettiin synnyttämän loven täyttämisen taakka ei jakautuisi tasaisesti eri jäsenvaltioiden kesken, vaan se jäisi pääosin neljän ”hyvityksestä myönnettävästä hyvityksestä” aiemmin hyötyneen jäsenvaltion (Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi) harteille. Tärkeä avoin kysymys on, ovatko nämä maat halukkaita kantamaan tämän lisätaakan.

[1] Matthews, Alan 2016. Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States. CAP reform blog. Saatavilla internetistä http://capreform.eu/impact-of-brexit-on-cap-budget-net-balances-for-remaining-member-states/.