Luonnonvarakeskus

Dnro:
2858/00 00 02 00/
2018 U 45/2018 vp

26.9.2018

Asia: U 45/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (rahoituskehysasetus).

Eduskunta
Suuri valiokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: tutkimusprofessori Jyrki Niemi

Luken asiantuntijalausunto

1 Tausta

Valtioneuvosto on laatinut kirjelmän eduskunnalle komission ehdotuksista 1.) EU:n vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamiseksi (rahoituskehysasetus) 2.) omien varojen järjestelmäksi; 3.) omien varojen täytäntöönpanoasetukseksi; 4.) omien varojen käyttöön asettamisen asetukseksi; 5.) arvonlisäverosta kertyvien omien varojen kantomenettelyksi sekä 6.) toimielinten sopimukseksi talousarvioyhteistyössä.

Kysymyksessä on laaja kokonaisuus, jossa käydään läpi myös EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) koskeva määrärahakehys. Uuden ohjelmakauden CAP-sitoumuksiksi komissio ehdottaa yhteensä 365 miljardia euroa, jolloin osuus sitoumusten kokonaismäärästä olisi noin 30 prosenttia. CAP:n osuus talousarvion määrärahoista tulee näin ollen alenemaan verrattuna käynnissä olevaan rahoituskauteen.

2 Lausunto

Euroopan komissio on tuonut nyt julkiseen käsittelyyn tulevan ohjelmakauden 2021–2027 maatalousstrategiansa kaikki keskeiset osatekijät: budjettiehdotuksen, joka julkaistiin 2. toukokuuta, sekä lainsäädäntöehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistuksista, jotka julkistettiin virallisesti 1. kesäkuuta. Komission keskeisin muutosesitys nykyiseen maatalouspolitiikkaan on ehdotus toimintamallista, joka siirtää enemmän vastuuta unionin jäsenvaltioille ja edellyttää niiden laativan kansalliset strategiasuunnitelmat politiikan toteuttamiseksi. Tämä puolestaan tarkoittaa, että koko CAP-budjettia hallinnoidaan jatkossa samaan tapaan kuin maaseudun kehittämisohjelmia tällä hetkellä – eli kansallisesti 27 erilaisen strategian puitteissa.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta aiotaan kuitenkin jatkaa edelleen kahden pilarin varassa, vaikka maatalouspolitiikan kansallinen strategiasuunnitelma tehdään uudistusehdotuksen mukaisesti yhdistämällä I pilarin ja II pilarin tavoitteet. Suurin osa ohjelmakauden rahoituksesta (78 %) kohdennetaan I pilariin, eli lähinnä suoriin tukiin ja markkinatukiin. Selkeästi pienempi osa (22 %) uuden ohjelmakauden rahoituksesta käytetään II pilariin eli maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Kokonaistasolla CAP:n rahoitus alenee vuoden 2018 hinnoin noin 16 % verrattuna nykyiseen kehyskauteen, kun vertailu suoritetaan EU-27 maiden kesken. Ykköspilarin suorien tukien rahoitus vähenee noin 11 % ja kakkospilari maaseudun kehittämistukien rahoitus noin 28 %.

Rajuimmat leikkaukset tehdään siten kakkospilariin ja ykköspilarin tulotukia leikataan suhteessa vähemmän. Tämä ei vastaa komission retoriikkaa, jonka mukaan tulevan yhteisen maatalouspolitiikan pitää olla kohdennetumpi ja kunnianhimoisempi ympäristö- ja ilmastotavoitteissaan. Komissio tosin jättää jäsenvaltioille liikkumavaran täydentää kakkospilarin EU-rahan leikkausta kansallisilla määrärahoilla. Lisäksi CAP:n kokonaisbudjetista 40 prosentin odotetaan edistävän ilmastotoimia. Ympäristö- ja ilmastotoimenpiteitä viedään eteenpäin myös asettamalla ykköspilarin suorien tukien ehdoksi niihin liittyviä tiukempia vaatimuksia. Kunkin jäsenvaltion on otettava käyttöön ns. eko-järjestelmiä, joilla tuetaan viljelijöitä, jotka haluavat soveltaa pakollisia vaatimuksia pidemmälle meneviä ympäristökäytäntöjä. Ekojärjestelmät rahoitetaan kansallisista suorien tukien määrärahoista.

Komissio on odotetusti sitoutunut jatkamaan tulevalla ohjelmakaudella myös hehtaaritukien tasoittamista jäsenmaiden välillä. Esimerkiksi Baltian maiden suorien tukien määrää on kaavailtu lisättäväksi 12–13 prosenttia seuraavalla rahoituskehyskaudella. Tämä tukee komission perusajatusta aiempaa oikeudenmukaisemmasta maataloustukijärjestelmästä unionissa. Tukierojen tasoittaminen jäsenmaiden välillä ei kuitenkaan poista järjestelmän perusongelmaa: tukien jako ei perustu unionissa objektiivisiin kriteereihin.

Yksi uudistukselle asetetuista tavoitteista eli maatalouspolitiikan yksinkertaistaminen näyttää jäävän saavuttamatta. Vaikka esitetty uusi toimintamalli yksinkertaistaa asioita komission näkökulmasta ja voi johtaa tehokkaampiin ja hyväksyttävämpiin toimenpiteisiin ruohonjuuritasolla, byrokratian vähentyminen tai helpottuminen ei vaikuta todennäköiseltä. Hallinnollinen taakka ja siihen liittyvä monimutkaisuus kaatuu uudessa mallissa kansallisten viranomaisten ja mahdollisesti maatalousyrittäjien niskaan. Kahden pilarin järjestelmän säilyttäminen luo omat lisähaasteensa ja -vaikeutensa erityisesti maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimien toteuttamiseen ja koordinointiin.

3 Vaikutukset Suomelle

EU:n kokonaan tai osittain rahoittamat tuet muodostavat Suomen maatalouspolitiikan perustan. Niiden osuus on ollut viime vuosina noin 80 % maatalouden saamasta kokonaistuesta. Näitä tukimuotoja ovat unionin kokonaan rahoittamat ykköspilarin CAP-tulotuet (524 milj. euroa vuonna 2018) sekä unionin osaksi rahoittamat kakkospilarin tuet, joista rahallisesti merkittävimmät ovat luonnonhaittakorvaus (540 milj. euroa) ja maatalouden ympäristökorvaus (241 milj. euroa). Lisäksi kakkospilarista maksetaan luomu- ja eläinten hyvinvointikorvausta (107 milj. euroa).

Tukipolitiikalla on Suomessa varsin keskeinen rooli maatalouden kilpailuedellytysten turvaamisessa maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Menestyminen EU:n maatalouspolitiikassa on siksi tärkeää suomalaiselle maataloudelle. Menestymisellä on suora yhteys myös Suomen nettomaksuasemaan, koska Suomen EU:lta saamista jäsenmaksun vastineista yhteinen maatalouspolitiikka muodostaa lähes kaksi kolmasosaa.

Suomen EU:lta saamaan kokonaistukeen suuresti vaikuttava tekijä on esitetty suuri leikkaus kakkospilarin maaseudun kehittämistuissa, koska niiden osuus koko tukipotista (36 %) on Suomessa EU-maiden keskiarvo-osuuteen (22 %)

verrattuna selvästi suurempi. Komission ehdotuksen mukaan maatalouspolitiikan ykköspilarin tuet alenevat Suomessa tulevalla ohjelmakaudella vuoden 2018 hinnoin 15 prosenttia ja kakkospilarin maaseudun kehittämistuet noin 25 prosenttia.

Yhteisen maatalouspolitiikan tuilla on Suomessa suurin merkitys vilja- ja nautatilojen tuloihin, mutta pienempi muissa tuotantosuunnissa. Ilman maatalouden CAP-tukea viljantuotannon kannattavuus romahtaisi ja vilja-ala, erityisesti leipäviljan ja öljykasvien tuotanto, vähenisi voimakkaasti. Ehdotettu leikkaus sekä ykkös- että kakkospilarin tuissa alentaa maatalouden tuloja merkittävästi ilman vastaavaa nousua tuotteiden markkinahinnoissa tai tuotannon kustannustehokkuudessa. Tukien nimellisen ja erityisesti reaalisen arvon vähentyessä yhä suurempi osa maatalouden liikevaihdosta on saatava tuotteista markkinoilta, jotta tulotaso voidaan säilyttää entisellä tasolla.

4 Suomen menestyminen CAP-rahoituksen hankinnassa

Suomi maksaa nykyisestä maataloustuestaan kansallisista varoista noin 56 % ja EU:n maatalousbudjetista tulee puolestaan noin 44 %. Suomen voidaan silti sanoa menestyneen EU-maatalousrahoituksen saannissa kohtuullisen hyvin. Maataloustuotannon arvoon tai väestömäärään suhteutettuna Suomi on ollut nykyisellä rahoituskaudella EU-15-jäsenmaita keskenään vertailtaessa yksi suurimmista CAP-rahoituksen saajista.

Suomen maatalouden bruttoarvonlisäys koko EU:n maataloustuotannon arvonlisäyksestä on ollut vuosina 2014–2017 keskimäärin 0,7 %. Suomi on kuitenkin saanut samaan aikaan 1,5 % kaikesta EU:n maataloustuesta. Suurista jäsenmaista Ranska ja Saksa saavat suhteessa lähes yhtä paljon tukia kuin niiden osuus EU:n maatalouden bruttoarvonmuodostuksesta. Sen sijaan Alankomaiden, Italian ja Espanjan osuus EU-maataloustuista on huomattavasti pienempi kuin niiden osuus maataloustuotannon kokonaisarvosta. Alankomaat saa EU:n maataloustuesta ainoastaan 1,5 %, vaikka sen osuus EU:n maatalous-tuotannon bruttoarvonlisäyksestä on keskimäärin 6,4 %.

Bruttokansantuotteeseen (bkt) suhteutettuna suurimmat maataloustuen saajat vanhoista EU-15 jäsenmaista ovat puolestaan Portugali, Kreikka, Irlanti, Espanja, Ranska ja Suomi. Vähiten maataloustukea bkt:hen suhteutettuna saavat vanhoista jäsenmaista Belgia, Luxemburg ja Alankomaat.

Suomi saa myös väestöosuuttaan suuremman osuuden EU:n maataloustuista. Vuosina 2014–2017 Suomi sai EU-maataloustukea keskimäärin 157 euroa asukasta kohden vuodessa, kun EU-27:ssa vastaava summa oli keskimäärin 109 euroa. Asukasta kohden Suomea enemmän EU-maataloustukea ovat saaneet vuosina 2014–2017 vanhoista EU-15-jäsenmaista ainoastaan Irlanti, Kreikka ja Tanska.

Asiantuntijalausunnon valmistelija: tutkimusprofessori Jyrki Niemi