

# MTT RAPORTTI 17

## **Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin?**

Ellen Huan-Niemi, Michael Kull, Petri Liesivaara ja Jyrki Niemi



---

**Yhteisen maatalouspolitiikan  
uudistus: Vaihtoehtoisten  
tukikriteerien vaikutukset  
jäsenmaiden  
rahoitusosuuksiin?**

---

**Ellen Huan-Niemi, Michael Kull,  
Petri Liesivaara ja Jyrki Niemi**

**ISBN:** 978-952-487-316-1

**ISSN** 1798-6419

**www-osoite:** [www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti17.pdf](http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti17.pdf)

**Copyright:** MTT

**Kirjoittajat:** Ellen Huan-Niemi, Michael Kull, Petri Liesivaara ja Jyrki Niemi

**Julkaisija ja kustantaja:** MTT, 31600 Jokioinen

**Julkaisuvuosi:** 2011

**Kannen kuva:** Euroopan komissio, Audiovisuaaliset palvelut. Credit © European Union, 2011

---

# Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin?

---

**Huan-Niemi, Ellen, Kull, Michael, Liesivaara, Petri & Niemi, Jyrki**

MTT Taloustutkimus, Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki, etunimi.sukunimi@mtt.fi

## Tiivistelmä

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) on määrä uudistua vuoden 2013 jälkeen. Keskustelu vuonna 2014 alkavan, uudistetun politiikan suuntaviivoista ja sisällöstä pääsi todenteolla liikkeelle Euroopan komission esitettyä marraskuun 18. päivänä tiedonantonsa politiikan muutostarpeista. YMP:n uudistusneuvottelut ovat vahvasti sidoksissa 27 jäsenvaltion välisiin keskusteluihin vuonna 2014 käytönotettavasta EU:n pitkän aikavälin budjettirakenteesta. YMP vie yli 40 prosenttia unionin koko budjetista ja siihen liittyvät määrärahat ovat perinteisesti olleet yksi jäsenvaltioiden suurimmista kiistakapuloista. Mitä lähemmäs maaliviivaa yhteisen maatalouspolitiikan uudistusneuvotteluissa tullaan, sitä tarkemmin jäsenvaltiot kiinnittävät huomiota omaan rahoitusrooliinsa: paljonko me maksamme, paljonko me saamme?

Tämä tutkimusraportti pureutuu yhteisen maatalouspolitiikan uudistuskeskusteluun tarkastelemalla, kuinka vaihtoehtoiset lähestymistavat vaikuttaisivat maataloustukien jakautumiseen eri jäsenvaltioiden kesken. Raportin päätavoite on arvioida kansallisten määrärahojen suuruudet erilaisissa maatalouspolitiikan uudistusvaihtoehdoissa. YMP-tukien jakoperusteisiin mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutusten tuominen esille jo etukäteen lisää ymmärrystä uudistuksen poliittisista haasteista.

Erityisesti EU:n uudet jäsenvaltiot ovat pitäneet esillä ajatusta, että YMP:n I pilarista maksettavien suorien tukien tulisi olla samansuuruiset kaikelle EU:n käytössä olevalle maatalousmaalle. Tällä hetkellä erot jäsenvaltioiden välillä ovat varsin suuret. Kreikassa maksetaan tukea hehtaarilta yli 550 euroa, kun Latviassa jäädytään alle 90 euron. EU-laajuinen tasatuki (251 euroa/hehtaari) johtaisikin suuriin muutoksiin EU:n sisäisessä tuenjaossa. Menettäjiä olisivat Kreikan lisäksi muutamat muut vanhat jäsenvaltiot, kuten Alankomaat, Belgia, Tanska, Saksa, Irlanti ja Ranska. Tukitaso puolestaan nousisi merkittävästi Baltian maissa, Romaniassa ja Bulgariassa sekä Espanjassa ja Portugalissa. Suomessa CAP-hehtaarituki on sitä vastoin hyvin lähellä EU:n keskitasoa (noin 250 euroa), joten Suomi ei tässä mallissa juuri hyötyisi tai menettäisi.

Tasatukimallia on kuitenkin kritisoitu siitä, ettei se huomioi jäsenmaiden erilaista taloudellista tilannetta ja kustannustasoa. Vaihtoehtona on esitetty siirtymistä ostovoimakorjattuun tasatukimalliin. Mikäli tasatuessa otettaisiin eri maiden ostovoima huomioon, Kreikka ja Malta olisivat edelleen suurimpia menettäjiä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Saksan ja Ranskan tuessa ei tapahtuisi suurta muutosta tasatukimalliin verrattuna, mutta nykyiseen tilanteeseen verrattuna Saksa olisi selkeä häviöjä. Merkittävää on, että peräti kahdeksan uuden jäsenmaan (Bulgaria, Puola, Unkari, Slovakia, Tšekin tasavalta, Malta, Slovenia ja Kypros) tuki laskisi alle nykyisen tason, mikäli EU:ssa otettaisiin käyttöön ostovoimakorjattu tasatukimalli. Suomi sitä vastoin kuuluisi Latvian, Viron ja Portugalin kanssa suurimpiin voittajiin nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Suomen hehtaarikohtainen tuki nousisi yli 300 euron, joka on 23 prosenttia korkeampi kuin nykyinen tukitaso.

Raportissa tarkastellaan myös YMP:n toisen pilarin tukien jakamiseksi ehdotettuja vaihtoehtoisia malleja, joissa tuki perustuisi aiemmin maksetun tuen lisäksi ns. objektiivisiin kriteereihin, joita ovat maatalousmaan pinta-ala, metsäala, Natura 2000 -ala, luonnonmukaisessa viljelyksessä oleva pinta-ala ja vesistön pinta-ala. Jos luonnonarvoihin liittyviä kriteerejä otettaisiin tukijaon perusteiksi, rahoituksen jakautuminen muuttuisi nykyistä enemmän vanhoja jäsenmaita suosivaksi. Suomen rahoitusosuus nousisi nykyisestä tasostaan erityisesti tukimalleissa, joissa painotetaan metsä- ja vesistöalan määrää.

## Avainsanat:

*EU, yhteinen maatalouspolitiikka, budjetti, tukikriteerit, Suomi*

---

# The reform of the Common Agricultural Policy: Alternative reform scenarios and their impacts on the distribution of subsidies across the EU

---

Huan-Niemi, Ellen, Kull, Michael, Liesivaara, Petri & Niemi, Jyrki

MTT Economic Research, Latokartanonkaari 9, FI-00790 Helsinki, firstname.lastname@mtt.fi

## Abstract

Further reform of the Common Agricultural Policy (CAP) is firmly back on the political agenda as the EU gears up for the next round of changes, scheduled for 2013. Serious debate on the CAP post-2013 started after the release of the European Commission's Communication on November 18th, 2010. The CAP reform negotiations are strongly linked with the EU's long-term budget for the financial period 2014 onwards. The reason is that the CAP is still at the heart of the EU's budget for the 27 member states. Spending on the CAP consumes over 40 % of the EU's entire budget and is subject of some of the major disagreements among the EU member states. The closer the CAP reform negotiations come to the finish line, the more will the member states look at their financial bottom line: how much do we pay, and how much do we get?

This paper contributes to the debate of the CAP reform by examining how alternative approaches may affect the distribution of subsidies across the EU member states. More specifically, the objective of this paper is to estimate the "national envelopes" under different CAP reform scenarios. Simulating changes in the CAP subsidies will help to bring more clarity into the future distribution of the CAP payments as well as to address the challenges of the CAP reform.

The introduction of an EU-wide flat rate payment has been firmly on the negotiations agenda. The whole budget for Pillar I direct payments of the CAP divided equally across all EU farm land would result in a flat rate payment of €251 per hectare. For some EU member states, this approach would represent a sizeable boost to their subsidies and for others a big decrease in subsidies. Greece and Malta would suffer relatively in percentage the highest losses, as their current share paid per hectare greatly exceeds their share in agricultural area. Other main losers would be the Netherlands, Belgium, and Denmark, and Germany. All the new EU member states, except Slovenia, would gain. Romania, Bulgaria and the Baltic countries would be the biggest winners. The current CAP payment (€249 per hectare) in Finland is close to the calculated EU-wide flat rate payment. Therefore, Finland wouldn't gain or lose if the EU-wide flat rate payment is implemented.

If the EU would introduce a flat rate payment adjusted with purchasing power parity, Greece and Malta would still suffer the greatest relative losses. Whilst Germany would lose less than it would under a simple EU flat rate, it would still suffer a loss compared to the current situation. Many Eastern European member states such as Bulgaria, Poland, Hungary, Slovakia, the Czech Republic, Malta, Slovenia and Cyprus would also lose compared to the current situation. The Baltic member states such as Latvia and Estonia would be the biggest winners. The winners among the old EU-15 member states would be Portugal, Finland, Spain, Sweden and Austria. Finland would be gaining because the CAP payment would increase to over €300 per hectare, which is 23 percent higher than the current level.

This paper also estimates the Pillar II payments of the CAP to the 27 EU member states under public goods criteria such as agricultural, forest and water areas, and areas with organic farming and Natura 2000 status. The weights given to individual criteria differ in different models, but the larger agricultural, forest, water, Natura 2000, and organic farming areas of the EU member states, the greater would be their future "national envelopes." Under these criteria, new EU member states with the exception of Latvia and Estonia would lose compared to the current situation. The old EU member states, in turn, would gain. Finland would gain especially under these criteria when forest and water areas are taken into account in the distribution of CAP payments.

## Keywords:

*EU, Finland, Common Agricultural Policy, budget, subsidies, CAP payments*

---

# Sisällysluettelo

---

1 Johdanto .....	6
2 Nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan rakenne ja menot .....	7
3 Nykyisten maataloustukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken .....	10
3.1 Jäsenvaltioiden maksamat maksut ja saamat tuet .....	10
3.2 Tilanne vuonna 2013 .....	13
4 Suorien maataloustukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa uudistusmalleissa .....	16
4.1 Tasatuki .....	16
4.2 Ostovoimalla korjattu tasatuki .....	19
4.3 Vähimmäistuki .....	22
5 Maaseudun kehittämistukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa tukimalleissa .....	27
5.1 Toisen pilarin tukien jakamisen perusteena olevat tekijät .....	27
5.2 Toisen pilarin tukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa tukimalleissa .....	29
6 Johtopäätökset .....	36

---

# 1 Johdanto

---

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) on määrä uudistua vuoden 2013 jälkeen. Keskustelu vuonna 2014 alkavan, uudistetun politiikan suuntaviivoista ja sisällöstä pääsi todenteolla liikkeelle Euroopan komission esitettyä marraskuun 18. päivänä tiedonantonsa politiikan muutostarpeista (Euroopan komissio 2010a). Tiedonanto tuo politiikan muutostarpeet ja ehdotetut uudet päälinjat julkiseen keskusteluun ja kuulemiseen ennen varsinaisten lainsäädäntöehdotusten laatimista. Muodolliset lainsäädäntöehdotukset julkistetaan vuoden 2011 puolivälissä yhdessä vuoden 2014 jälkeisten rahoitusnäkymien kanssa.

YMP:n uudistusneuvottelut ovat vahvasti sidoksissa 27 jäsenvaltion välisiin keskusteluihin vuonna 2014 käyttöön otettavasta EU:n pitkän aikavälin budjettirakenteesta. Tähän on yksinkertainen syy: YMP kuuluu edelleen unionin menojen ytimeen. YMP:n kokonaiskustannuksiksi vuodelle 2010 arvioidaan noin 57 miljardia euroa. Kasvua vuodesta 2000 on 39 prosenttia. Vuoteen 2013 mennessä kustannukset kasvavat yli 60 miljardiin. YMP vie edelleen yli 40 prosenttia unionin koko budjetista (42 % vuonna 2010), ja YMP:hen liittyvät määrärahat ovat perinteisesti olleet yksi jäsenvaltioiden suurimmista kiistakapuloista.

Vaikka EU:n maatalousministerit ovat painottaneet, että tulevan suoran tukijärjestelmän on oltava ”tasa-puolinen ja oikeudenmukainen, tehokas, yksinkertainen toteuttaa, riittävän joustava sekä helppo perustella ja selittää”, tehtävästä ei tule helppo, sillä jäsenvaltioissa ja yksittäisillä alueilla maatilojen koot ja niiden kohtaamat ympäristöhaasteet vaihtelevat merkittävästi. Mitä ikinä ehdotetaankin – vaikka se olisi esimerkiksi sama keskimääräinen tuki kaikille jäsenvaltioille – jotkut maat voittavat paljon ja jotkut häviävät paljon nykytilanteeseen verrattuna.

Mitä lähemmäs maaliviivaa yhteisen maatalouspolitiikan uudistusneuvotteluissa tullaan, sitä tarkemmin jäsenvaltiot kiinnittävät huomiota omaan rahoitusrooliinsa: paljonko me maksamme, paljonko me saamme? Käynnissä olevissa YMP-neuvotteluissa rahoituksen jakautumiseen liittyvät asiat nousevat aiempaa selvemmin esille. Kansalliset tukimäärät ovat perinteisesti määräytyneet epäsuorasti, kun jäsenvaltiot ovat hyötyneet eri tavoin unionin takaamista interventiohinnoista ja tuotantotuista. Nyt YMP-tuet jaetaan kuitenkin enenevässä määrin kansallisina määrärahoina. Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus tiettyyn määrään YMP-rahoitusta, jonka ne voivat käyttää osittain oman harkintansa perusteella.

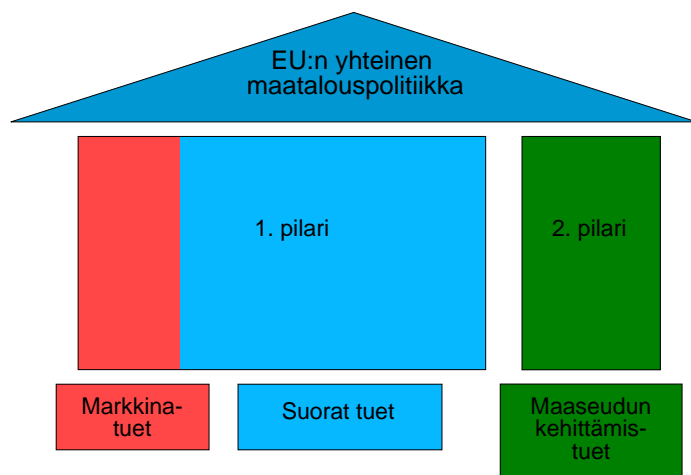
Näiden kansallisten määrärahojen uusjaosta käydään kovaa kiistaa. Monet jäsenvaltiot vaativat jaon perusteellista uudelleenmäärittämistä, ja Euroopan komissio ilmaisi marraskuussa 2010 julkaisemassa tiedonannossa ymmärtävänsä näitä vaatimuksia. Kansalliset määrärahat ovat määräytyneet tähän asti pitkälti vanhojen vakiintuneiden tukimäärien perusteella YMP:n varsinaisia tavoitteita heijastelevien objektiivisten kriteerien sijasta. Kun tukien perustana olevat referenssivuodet jäävät yhä kauemmaksi menneisyyteen, niihin pohjautuvien tukien perustelemisen käy yhä hankalammaksi. Nykyiseen tukijakoon jäsenmaiden välillä vaikuttaa myös EU:n laajentumisprosessi. Vuoden 2013 jälkeen otetaan käyttöön (yleis)eurooppalainen lähestymistapa, joka poistaa jaon uusiin ja vanhoihin jäsenvaltioihin.

Tämä tutkimusraportti pureutuu yhteisen maatalouspolitiikan uudistuskeskusteluun tarkastelemalla, kuinka vaihtoehdotetut lähestymistavat voisivat vaikuttaa tukien jakautumiseen eri jäsenvaltioiden kesken. On tärkeää, että YMP-tukien jakoperusteiden vaikutukset tuodaan esiin jo etukäteen. Tämä auttaa tuomaan selkeyttä tulevaan YMP-tukiosuuksien jakoon lisäten samalla ymmärrystä YMP:n uudistushaasteista.

Raportin päätavoite on arvioida kansallisten määrärahojen suuruudet erilaisissa mahdollisissa maatalouspolitiikan uudistummalleissa. Sitä ennen luvussa 2 esitellään yhteinen maatalouspolitiikka sekä sen rakenne, toimenpiteet ja menot. Luvussa 3 puolestaan tarkastellaan eri jäsenmaiden rahoitusosuuksia nykyisin saatujen tukien ja nettomaksujen pohjalta. Luvuissa 4 ja 5 esitellään vaihtoehtoisia lähestymistapoja YMP-tukien jakoon vuoden 2013 jälkeen ja arvioidaan sitä, kuinka eri jäsenvaltiot pärjäisivät eri malleissa. Lopuksi esitetään yhteenveto ja johtopäätökset tuloksista.

## 2 Nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan rakenne ja menot

Ennen politiikan muutosvaihtoehtojen tarkastelua on syytä esitellä nykyinen YMP – sen toimenpiteet, rakenne ja menot. Nykyisellä ohjelmakaudella 2007–2013 YMP jakautuu kahteen pilariin. Ensimmäinen pilari sisältää markkinatuet (Market support) ja viljelijöille maksettavat suorat tuet (Direct payments). Toinen pilari keskittyy maaseudun kehittämistukiin (Rural development policy) (Kuva 2.1).



**Kuva 2.1.** EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rakenne (Hurrelmann 2006).

YMP sisältää laajan toimenpidevalikoiman. Taulukossa 1 on esitetty näistä lyhyt kuvaus ja muutamia esimerkkejä. YMP ei ole suoraan organisoitu näiden välineiden mukaisesti, vaan politiikka on jaettu kahteen pilariin. Yksi ero pilarien välillä on, että EU rahoittaa ensimmäisen pilariin kuuluvat menot kokonaan, kun taas jäsenvaltioiden on osarahoitettava toiseen pilariin kuuluvat ohjelmat. Lisäksi pilarit keskittyvät eri välineisiin. Vaikka lähes kaikki YMP-toimenpiteet voidaan rahoittaa ensimmäisestä pilarista, se keskittyy kuitenkin selkeästi markkinainterventioihin, tuotantoon sidottuihin tukiin ja tilatukijärjestelmään. Sitä voidaan siten kutsua tilojen tulojen ja tuotannon pilariksi.

**Taulukko 2.1.** Yhteisen maatalouspolitiikan toimenpidevalikoima (Zahrnt 2009).

Toimenpide	Esimerkki:
Markkinainterventiomekanismit, joilla nostetaan hintaa Euroopan markkinoilla	Julkiset interventio-ostot, vientituet
Tuotantosidonnaiset tuet, jotka palkitsevat tietyn hyödykkeen tuottamisesta tuotannon määrän tai hyödynnetyn pinta-alan mukaan	Emolehmä-, vuohi-, ja lammaspalkkiot
Suora tulotuki	Tilatukijärjestelmä, varhaiseläkejärjestelmät
Maatilan tuottavuuden lisäämiseen tarkoitettut tuet	Maatilojen uudenaikaistaminen, koulutus
Tuet julkishyödykkeille, jotka edistävät maatalouden palveluita yhteiskunnalle	Maaseudun ympäristötuet, kestävien maatalouden toimintatapojen tutkimus
Maatalouteen liittymättömät maaseudun kehittämistuot	Kylien kunnostus, talouselämän monipuolistaminen



Maatilojen uudenaikaistaminen, julkishyödyketuet ja maaseudun kehittäminen rahoitetaan enimmäkseen toisesta pilarista. Osarahoituksen lisäksi pilarit voidaan siis eritellä tämänkin perusteella. Ensimmäinen pilari sisältää lähinnä suhteellisen välittömiä toimenpiteitä, joiden toteutus on samantapainen tai täysin samanlainen eri jäsenvaltioissa. Toinen pilari sen sijaan tukeutuu jäsenvaltioiden paikallistason ohjelmiin, joiden laatimista ja toteutusta Euroopan komissio valvoo. Taulukossa 2.2 on Zahrntin (2009) esittämä yhteenvedo kahden pilarin tärkeimmistä piirteistä.

**Taulukko 2.2.** Yhteisen maatalouspolitiikan kahden eri pilarin ominaisuudet (Zahrnt 2009).

	Ensimmäinen pilari	Toinen pilari
Rahoitus	täysin EU:n rahoittama	jäsenvaltioiden osarahoitus
Tärkeimmät toimenpiteet	markkinainterventiot, tuotantosidonnaiset tuet, tilatuet	maatilojen uudenaikaistaminen, julkishyödyketuet ja maaseudun kehittäminen
Standardointi	suhteellisen yhdenmukainen koko EU:ssa	varsin vaihteleva eri puolilla EU:ta
EU:n arvonmuodostus	yleensä erittäin vähäinen	erittäin vähäisestä erittäin merkittävään

Taulukossa 2.3 on esitetty YMP:n tärkeimpien toimenpiteiden menot jaksolla 2006–2008. Nämä toimenpiteet ovat markkinainterventiot, tuotantoon sidotut tuet ja suorat tuet (tilatuet ja vastaavat uusissa jäsenvaltioissa käytössä olevat tuet) sekä toisen pilarin tuet. Taulukosta nähdään, että tilatuet (termillä viitataan jatkossa kaikkiin ei-sidonnaisiin suoriin tukiin) vievät leijonanosan koko budjetista.

Tilatukijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003 kompensoimaan aiempien, tuotantoon sidottujen tukien poistoa. Vuoden 2008 terveystarkastukseksi kutsuttu YMP:n uudistus vahvisti tilatukijärjestelmää entisestään leikkaamalla tulevia markkinainterventioita ja tuotantosidonnaisia tukia. Vuoden 2013 ensimmäisen pilarin talousarvioksi ennustetaan 45,0 miljardia euroa, josta pääosa ohjautuu tilatukiin, ja toisen pilarin talousarvioksi 14,8 miljardia.

**Taulukko 2.3.** Yhteisen maatalouspolitiikan tärkeimpien toimenpiteiden menot (M€) (DG Budget 2010).

	2006	2007	2008
Markkinainterventiot	8 148	4 867	4 159
Tuotantoon sidotut tuet	17 893	6 259	5 620
Suorat tuet	15 975	30 369	31 208
YMP:n toinen pilari	7 719	10 874	10 529

Toisen pilarin tuet käsittävät toimeenpantuja määrärahoja.

Kun tilatukijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2003, siihen asti tuotantoon sidottujen tukien poistamisesta vapautuneet rahat siirrettiin tilatukina kansallisiin määrärahoihin sen mukaisesti, millaisia sidottuja tukia kukin jäsenvaltio oli aiemmin saanut. Jäsenvaltioilla oli jonkin verran liikkumavaraa sen suhteen, kuinka tilatuet jaettiin maataloustuottajille. Ne saivat valita kolmesta eri mallista: historiallinen malli, jossa tuet vastaavat sitä tukimäärää, jonka kukin maataloustuottaja oli saanut viitejaksolla 2000–2002, alueellinen malli, jossa hallitus määrittelee yhden tai useampia oman valtionsa kuuluvia alueita ja maksaa tukea kiinteämääräisen tuen hehtaaria kohti tiloille, jotka olivat olleet oikeutettuja tukiin viitejaksolla 2000–2002, sekä hybridimalli, joka yhdistää nämä kaksi lähestymistapaa.

Vuoden 2003 YMP-uudistukseen sisältyi myös niin sanottu mukauttaminen (modulaatio), jossa vähitellen kasvava osuus tilatuista ohjataan YMP:n toiseen pilariin. Tukia sovittiin pienennettäväksi 3 % vuonna 2005, 4 % vuonna 2006 ja 5 % kunakin seuraavana vuonna. Tästä mukauttamisesta syntyvä raha oli tarkoitettu ohjata jäsenvaltioille siten, että huomioon otetaan maataloustuotannon pinta-ala, maatalouden työllisyys sekä asukasta kohti laskettu BKT ostovoimalla korjattuna. Samalla kuitenkin sovittiin, että vähintään 80 % rahasta jäisi maahan, josta se on peräisin.

Vuoden 2008 terveystarkastus säilytti tämän lähestymistavan, vaikka varsinkin Itä-Euroopasta kuultiin valituksia epäoikeudenmukaisista ja vanhentuneista kansallisista määrärahoista. Kiihdytetyn mukauttamisen (joka kasvaa vuoteen 2012 mennessä asteittain 10 prosenttiin yli 5 000 euron tuissa ja johon liittyy vielä 4 % lisämukautus yli 300 000 euron tuissa) vapauttamat lisärahat ohjattiin jälleen toisen pilarin maaseudun kehittämiseen.

Huomattava osa YMP:n tilatuen kokonaismäärästä menee suurille yksittäisen tilatuen saajille. Taulukossa 2.4 on kuvattu tilatuen jakautuminen EU-25:n maataloustuottajille vuonna 2007 yksittäisten tilatuen saajien kokoluokan mukaan. Taulukosta selviää, että 27 % kaikesta tuesta menee tiloille, joiden tilatuen määrä on vähintään 50 000 euroa. Vähintään 10 000 euroa tukea saavien tilojen saama tuen yhteismäärä vastaa noin 72 % tuen kokonaissummasta. Myös tuen saajien osuus tukien kokonaismäärään jakautuu epätasaisesti. Tuensaajista noin 80 % saa vain 20 % kokonaistuen määrästä (Velazquez 2008, s. 4). Suuri epäsuhta kokonaisrahoituksen jakautumisessa tilojen kesken johtuu pienien tilojen suuresta määrästä useissa uusissa jäsenmaissa.

Toisen pilarin eli maaseudun kehittämiseen varattujen tukien nykyinen jako perustuu kolmeen eri tekijään. Jaon perusteina käytettiin aikaisemman tuen määrän lisäksi lähentymistavoitteen varoja ja siihen kuuluvia alueita sekä määrittelemättömiä olosuhteita ja tarpeita (Euroopan neuvosto 2005). Näistä hyvin epämääräisistä tekijöistä tuen jakautumiseen jäsenmaiden kesken eniten vaikutti aikaisempi tuen määrä eli ohjelmakaudella 2000–2006 käytetty rahoitus. Ohjelmakauden 2000–2006 rahoitus perustui jäsenmaiden edellisen rahoituskauden tehokkuuteen, edellisen kauden tuen suuruuteen ja tehtyihin varauksiin sekä jäsenmaiden antamaan painoarvoon eri maaseudun monimuotoisuustoimenpiteille (Mantino 2003). Aikaisemmalla tuen määrällä on siis ollut suuri painoarvo määritettäessä toisen pilarin rahoituksen jakoa jäsenmaiden kesken, mutta EU:ssa on käytetty muitakin kriteerejä tukia jaettaessa. Näin tehtiin uusien jäsenmaiden tapauksessa, kun tukiosuuksia jaettiin jäsenyyttä hakevien maiden maaseudun kehittämiseen ja sopeuttamiseen yhteisiin markkinoihin (Mantino 2003, s. 6).

**Taulukko 2.4.** Yhteisen maatalouspolitiikan tukien jakautuminen EU:n maataloustuottajille saajien kokoluokan mukaan (M€) (DG Agriculture 2007).

Yksittäisen tilatuen määrä	% kaikista tilatuista	Kumul. % kaikista tilatuista
≥ 0 ja < 500 €	2,22	100,00
≥ 500 ja < 1 250 €	3,45	97,79
≥ 1 250 ja < 2 000 €	2,66	94,34
≥ 2 000 ja < 5 000 €	8,49	91,68
≥ 5 000 ja < 10 000 €	11,31	83,19
≥ 10 000 ja < 20 000 €	17,12	71,88
≥ 20 000 ja < 50 000 €	27,35	54,76
≥ 50 000 ja < 100 000 €	13,66	27,41
≥ 100 000 ja < 200 000 €	6,55	13,75
≥ 200 000 ja < 300 000 €	2,29	7,20
≥ 300 000 ja < 500 000 €	2,17	4,91
≥ 500 000 €	2,74	2,74

---

## 3 Nykyisten maataloustukien jakautuminen jäsenvaltioiden kesken

---

### 3.1 Jäsenvaltioiden maksamat maksut ja saamat tuet

Tässä luvussa tarkastellaan jäsenvaltioiden saamia tukia, niiden maksamia jäsenmaksuja ja nettotukia vuonna 2010 sekä vuonna 2013, joka on viimeinen EU:n tämänhetkisen monivuotisen talousarvion kattama vuosi. Taulukon 3.1 kahdessa ensimmäisessä sarakkeessa on esitetty EU:n jäsenvaltioiden ensimmäiseen pilariin kuuluvat summat, jotka ovat yhteenlaskettuna 42 miljardia euroa. EU-15-maissa tätä tukea saadaan tilatukijärjestelmän (SFP) ja EU-12-maissa yhtenäisen pinta-alatukijärjestelmän (SAP) kautta.

Tähän laskelmaan ei ole otettu mukaan ensimmäisen pilarin markkinainterventioita, joiden määrä vuonna 2008 oli 4,2 miljardia. Markkinainterventioimennepiteissä kansallinen vaikutus on merkityksettömämpi. Markkinainterventiot nostavat maataloustuotteiden hintaa, joten kaikkien jäsenvaltioiden tuottajat hyötyvät interventioista, riippumatta siitä, missä maassa ne toteutetaan. Lisäksi näiden menojen kokonaissumma ja jakautuminen eri jäsenvaltioille vaihtelevat enemmän, joten mikään yksittäinen vuosi ei ole kovin edustava. Myöskään toisen pilarin maaseudun kehitystukia ei ole otettu huomioon tässä laskelmasa.

Taulukon 3.1 sarakkeessa 1 näkyvät EU:n jäsenvaltioiden ensimmäisestä pilarista saamat suorat tulotuet. Kuinka paljon rahaa jäsenvaltio saa maataloustuottajilleen riippuu siitä, kuinka paljon maa on saanut aikaisemmin, silloin kun tuet olivat tuotantosidonnaisia. Maat, jotka tuottivat 1990-luvun alussa paljon voimakkaasti tuettua viljaa tai lihaa saivat – ja saavat edelleen – suurimman osan suorasta tulotuesta. Maat, joiden maataloussektori on heikommin tuottava tai joka on erikoistunut vähemmän tuettuihin tuotteisiin, kuten hedelmiin ja vihanneksiin, saavat vähemmän.

Sarakkeessa 2 näkyy kuinka paljon kukin jäsenvaltio rahoittaa suoraa tulotukea. Kansalliset rahoitusosuudet koostuvat arvonlisäveroihin (ALV) ja bruttokansantuloon (BKT) perustuvista rahoitusosuuksista, ja luvuissa on otettu huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus sekä muut korjausta vaativat poikkeukset. Perinteisiä omia varoja ei ole sisällytetty, koska ne eivät vaikuta jäsenvaltioiden talousarvioihin: maahantuojat maksavat tullit ja maatalousmaksut, sokerintuottajat maksavat sokerimaksut.

Sarakkeessa 3 samat luvut on ilmoitettu prosenttiosuutena 42 miljardin suuruudesta suoriin tukiin osoitusta rahoituksesta. Sarakkeessa 4 näkyy, kuinka monta prosenttia näistä tuista kukin jäsenvaltio saa. Suomi saa 1,35 prosenttia EU:n suorista tuista ja Suomen maksuosuus on puolestaan 1,65 prosenttia.

Sarakkeessa 5 näkyy jäsenvaltioiden suorien tukien nettomäärät, jotka saadaan laskemalla yhteen jäsenvaltion suorina tukina saamat maksut ja vähentämällä tästä summasta jäsenvaltion näiden tukien maksama rahoitus. Sarakkeessa 6 tämä sama tieto on esitetty asukasta kohden ilmaistuna. Suurin suoran tuen nettomaksaja vuonna 2010 on Saksa 2,44 miljardin euron netto-osuudellaan. Muita tärkeitä nettomaksajia ovat Italia, Alankomaat, Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta (joista viimeksi mainittu nostaisi vain 3,7 miljardia maataloustukea, ja maksaisi nettona yli 4 miljardia, ellei se saisi 3,1 miljardin korjaushyvitystä). Suomen arvioitu nettomaksu vuonna 2010 on yhteensä 126 miljoonaa euroa.

Tärkeimmät edunsaajat ovat Kreikka, Puola ja Espanja, jotka kaikki voittavat prosessissa yli miljardin. Seuraavina tulevat Ranska, Irlanti ja Unkari. Kaikki nämä maat puolustavat suurta YMP-budjettia ja vahvaa ensimmäistä pilaria. Riippumatta siitä, ovatko näiden maiden maataloustuottajien muiden jäsenvaltioiden veronmaksajilta saamat rahat yleisesti hyväksytyjä, ne varmasti vaikuttavat siihen, että kyseiset maat pitävät kovasti ”vanhanmallisesta” YMP:stä. Nykyisen maatalouspolitiikan säilyttämisen kannalla on myös kaksi nettomaksajiin kuuluvaa jäsenvaltiota: Belgia ja Suomi (Zahrnt 2010).

**Taulukko 3.1.** Ensimmäisen pilarin tukien rahoitusosuudet, saadut tuet, nettomäärät ja palautuskertoimet vuonna 2010 (Euroopan parlamentti 2010, s. 20; Euroopan komissio 2007; Eurostat 2010, Zahrnt 2010).

Jäsenvaltiot	Saadut tuet M €	Maksut M €	Saadut tuet %	Maksut %	Nettomaksu M €	Nettomaksu €asukasta kohden	Palautuskerroin	
							Nettomaksajat	Nettosaajat
Alankomaat	853	1685	2,03	4,02	-832	-50	0,51	
Belgia	612	1300	1,46	3,1	-688	-64	0,47	
Espanja	5091	4026	12,14	9,6	1065	23		1,26
Irlanti	1341	528	3,2	1,26	813	183		2,54
Iso-Britannia	3976	4368	9,48	10,41	-392	-6	0,91	
Italia	4207	5819	10,03	13,87	-1612	-27	0,72	
Itävalta	745	972	1,78	2,32	-227	-27	0,77	
Kreikka	2212	947	5,27	2,26	1264	112		2,34
Luxemburg	38	112	0,09	0,27	-75	-148	0,34	
Portugali	589	606	1,41	1,45	-17	-2	0,97	
Ranska	8421	7552	20,07	18	868	13		1,12
Ruotsi	763	914	1,82	2,18	-151	-16	0,83	
Saksa	5772	8216	13,76	19,59	-2444	-30	0,70	
Suomi	566	691	1,35	1,65	-126	-24	0,82	
Tanska	1030	920	2,46	2,19	111	20		1,12
<b>EU-15</b>	<b>36215</b>	<b>38658</b>	<b>86,33</b>	<b>92,15</b>				
Bulgaria	336	134	0,8	0,32	202	27		2,51
Kypros	39	69	0,09	0,16	-30	-37	0,57	
Latvia	105	68	0,25	0,16	37	16		1,54
Liettua	271	103	0,65	0,25	168	50		2,63
Malta	4	23	0,01	0,05	-18	-44	0,17	
Puola	2192	1121	5,23	2,67	1071	28		1,96
Romania	730	491	1,74	1,17	239	11		1,49
Slovakia	280	264	0,67	0,63	16	3		1,06
Slovenia	103	142	0,25	0,34	-38	-19	0,73	
Tšekin tasavalta	654	501	1,56	1,19	154	15		1,31
Unkari	947	325	2,26	0,77	622	62		2,91
Viro	72	52	0,17	0,12	19	14		1,38
<b>EU-12</b>	<b>5734</b>	<b>3292</b>	<b>13,67</b>	<b>7,85</b>				
<b>Yhteensä</b>	<b>41949</b>	<b>41950</b>	<b>100</b>	<b>100</b>				

Asukasta kohden laskettuna Luxemburg, Belgia ja Alankomaat maksavat kalleimman hinnan, kun taas Irlanti ja Kreikka voivat ylpeillä suurimmilla nettosaamisillaan. Luxemburgin nettomaksu nousee lähes 150 euroon asukasta kohden, kun taas Irlanti saa asukasta kohden runsaat 180 euroa. Suomen nettomaksu YMP:n suorista tuista on 24 euroa asukasta kohden. Kukin EU-15-maiden kansalainen siirtää keskimäärin 6 euroa EU-12-maille, minkä johdosta EU-12-maiden nettosaamiset ovat 24 euroa per asukas (yhteensä 2 443 miljardia euroa).

Sarakkeessa 7 on palautuskerroin, joka saadaan jakamalla jäsenvaltion saamien tukien yhteissumma kansallisella rahoitusosuudella. Kerroin mittaa sitä, kuinka paljon suoraa tulotukea maa saa jokaista YMP:n tulotuen rahoitukseen maksamaansa euroa kohti riippumatta jäsenvaltion maksujen ja tukien absoluuttisesta koosta. Tulee muistaa, että tämä laskelma tarkastelee ainoastaan YMP:n suoraa tulotukea; se ei käsittele koko EU:n talousarviota.

Malta saa vähiten suoraa tulotukea vastineeksi kullekin EU:n budjettiin maksamalleen eurolle: vain 19 senttiä. Suomi saa takaisin 82 prosenttia suoraan tulotukeen maksamistaan rahoista. Mielenkiintoista on todeta että, Belgia, ensimmäisen pilarin vankkumaton puolustaja, saa takaisin alle puolet suoraan tulotukeen maksamistaan rahoista. Alankomaat, Saksa ja Italia ovat muita suuria nettomaksajia, jotka saavat alle kolme neljäsosaa maksamistaan rahoista takaisin.

Taulukossa 3.2 on vastaavat tiedot kuin taulukossa 3.1 toisen pilarin osalta. Euromääräisesti eniten maaseudun kehittämistukia maksetaan vanhoista jäsenmaista Saksaan, Italiaan ja Espanjaan. Nämä maat saavat yli miljardi euroa maaseudun kehittämistukia. Myös Ranska saa lähes miljardi euroa toisen pilarin tukia (909 miljoonaa euroa). Suomen tuet ovat maaseudun kehittämisen osalta 296 miljoonaa euroa, mikä on 2,38 % koko toisen pilarin rahoituksesta. Suomi saa siis toisesta pilarista suhteellisesti enemmän tukia kuin ensimmäisestä pilarista. Uusista jäsenmaista suurimmat tukimäärät maksetaan Puolaan ja Romaniaan. Näistä kahdesta Puola saa ylivoimaisesti suurimman osuuden kaikista EU:n maaseudun kehittämistuksista. Puolan osuus on 14,98 %, kun seuraavaksi suurimman Romanian osuus on 9,92 %.

**Taulukko 3.2.** Toisen pilarin tukien rahoitusosuudet, saadut tuet, nettomäärät ja palautuskertoimet vuonna 2010 (Euroopan parlamentti 2010, s. 20; Euroopan komissio 2007; Eurostat 2010, Zahrnt 2010).

Jäsenvaltiot	Saadut tuet M €	Maksut M €	Saadut tuet %	Maksut %	Nettomaksu M €	Palautuskerroin		
						Nettomaksu €asukasta kohden	Nettomaksajat	Nettosaajat
Alankomaat	71	498	0,57	4,02	-428	-26	0,14	
Belgia	60	384	0,48	3,10	-324	-30	0,16	
Espanja	1 014	1 190	8,18	9,60	-176	-4		0,85
Irlanti	333	156	2,69	1,26	177	40		2,14
Iso-Britannia	277	1 290	2,23	10,41	-1 013	-16	0,21	
Italia	1 117	1 719	9,01	13,87	-602	-10	0,65	
Itävalta	558	287	4,50	2,32	270	32		1,94
Kreikka	452	280	3,65	2,26	172	15		1,61
Luxemburg	13	33	0,10	0,27	-21	-41	0,38	
Portugali	559	180	4,51	1,45	379	36		3,11
Ranska	909	2 231	7,34	18,00	-1 321	-20	0,41	
Ruotsi	260	270	2,10	2,18	-10	-1	0,96	
Saksa	1 156	2 428	9,33	19,59	-1 272	-16	0,48	
Suomi	296	204	2,39	1,65	92	17		1,45
Tanska	64	271	0,52	2,19	-207	-37	0,24	
<b>EU-15</b>	<b>7 068</b>	<b>10 923</b>	<b>57,04</b>	<b>92,17</b>	<b>-3 855</b>	<b>-10</b>		
Bulgaria	399	40	3,22	0,32	359	48		10,06
Kypros	23	20	0,19	0,16	3	4		1,16
Latvia	148	20	1,19	0,16	128	57		7,45
Liettua	245	31	1,98	0,25	214	64		7,90
Malta	11	6	0,09	0,05	4	11		1,70
Puola	1 867	331	15,06	2,67	1 536	40		5,64
Romania	1 236	145	9,98	1,17	1 091	51		8,53
Slovakia	256	78	2,07	0,63	178	33		3,28
Slovenia	128	42	1,04	0,34	86	42		3,05
Tšekien tasavalta	401	147	3,24	1,19	253	24		2,72
Unkari	509	95	4,11	0,77	414	41		5,34
Viro	101	15	0,81	0,12	86	64		6,79
<b>EU-12</b>	<b>5 324</b>	<b>970</b>	<b>42,96</b>	<b>7,83</b>	<b>4 354</b>	<b>42</b>		
<b>Yhteensä</b>	<b>12 392</b>	<b>11 894</b>	<b>100</b>	<b>100</b>				

Toisen pilarin suurin rahoittaja on Saksa. Sen osuus maksuista on 19,6 %, mikä on noin 2,441 miljardia euroa. Saksan nettomaksuosuus on noin 1,285 miljardia euroa eli sen palautuskerroin on 0,47. Toinen suuri rahoittaja on Ranska, jonka maksut ovat 1,334 miljardia euroa suuremmat kuin sen saamat tuet. Pienimmät palautuskertoimet ovat kuitenkin Belgiassa ja Alankomailla. Belgiassa vain 15 % maksuosuudesta palautuu tukina. Alankomailla palautuskerroin on tästä vielä hieman pienempi eli 0,14. Vanhoista jäsenmaista viidellä toisen pilarin tukien palautuskerroin on yli yhden (Kreikka, Irlanti, Itävalta, Suomi ja Portugali). Vanhoista jäsenmaista korkein palautuskerroin on Portugalilla. Sen palautuskerroin on 3,09 eli Portugali saa tukia 378 miljoonaa euroa enemmän kuin on sen maksut. Suomen palautuskerroin on 1,44 ja Suomen toiseen pilariin maksamat maksut ovat 91 miljoonaa euroa pienemmät kuin saadut tuet.

Kaikki uudet jäsenmaat ovat toisen pilarin tukien nettosaajia. Suurin palautuskerroin on Bulgariassa, mutta euromääräisesti suurin nettomaksu on Puolassa, jonka saamat tuet ovat 1,534 miljardia euroa suuremmat kuin sen maksamat maksut. Toiseksi eniten tukia saa Romania, jonka saamat tuet ovat 1,090 miljardia euroa suuremmat kuin sen maksut. Toisen pilarin tukien palautuskertoimet ovat uusissa jäsenmaissa huomattavasti korkeampia kuin ensimmäisen pilarin tukien tapauksessa. Seitsemässä maassa kahdestoista maaseudun kehittämistukia saadaan yli viisinkertaisesti maiden rahoitusosuuteen verrattuna. EU-12-maiden toisen pilarin rahoitusosuus on 7,83 % kaikista tuista, kun vastaavasti maiden saamat tuet ovat 42,73 % kaikista tuista. EU-15-maat siis rahoittavat toisen pilarin yli 90 prosenttisesti.

Nettomaksu per asukas on EU-15-maissa 10 euroa. Suurimman panoksensa maaseudun kehittämiseen antavat luxemburgilaiset, joiden nettomaksu on 41 euroa per asukas. Toiseksi eniten maksavat tanskalaiset, joiden nettomaksuosuus maaseudun kehittämistä on 37 euroa per asukas. Suurin toisen pilarin tukien nettosaaminen, 64 euroa per asukas, on Liettuassa ja Virossa. Suomen nettosaaminen maaseudun kehittämistuksista asukasta kohden on 17 euroa..

## 3.2 Tilanne vuonna 2013

Vuonna 2004 EU:hun liittyneen 10 jäsenmaan suora tulotuki on asteittaisessa kasvussa ja saavuttaa täyden tasonsa vasta vuonna 2013. Vuonna 2007 unioniin tulleet Bulgaria ja Romania ovat puolestaan myöhemmän vaiheen liityntälinjalla, ja niiden on tarkoitus saada täydet tukensa vasta vuonna 2016. Siihen mennessä useimmat jäljellä olevat tuotantoon sidotut EU:n tukimallit tullaan muuntamaan suoraksi tuloetuksi. Taulukossa 3.3 näkyy muuttunut rahoitusympäristö vuonna 2013. Maksuosuudet on laskettu sen oletuksen pohjalta, että jäsenvaltioiden vuoden 2010 osuudet EU:n talousarviosta säilyvät (todellisuudessa jäsenvaltioiden suhteelliset bruttokansantulot ja ALV -kertymät tulevat luonnollisesti muuttumaan jonkin verran).

Kaikkien tärkeiden nettomaksajien nettomaksuosuus ja palautuskerroin tulevat heikentymään entisestään. Vuonna 2013 Saksa joutuu maksamaan 3 miljardin euron nettosumman, Italialle maksettavaa kertyy 1,9 miljardia, Alankomailla 900 miljoonaa ja Belgialle 800 miljoonaa. Suurimmat nettosaajat tulevat olemaan Puola (1,8 miljardia), Kreikka (1,2 miljardia) ja Unkari (1 miljardi).

Yleisesti suora tulotuki tulee muuttumaan EU-12-maiden nettoeduksi. Vanhoilta EU-15-mailta siirtyy EU-12-maille vuosittain 2,4 lisämiljardia, mikä kaksinkertaistaa vuosittaisen tulonsiirron 4,8 miljardiin. Nettomäärä (neljäs sarake) heikentyy voimakkaimmin Saksassa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa ja Belgiassa. Ranska saa nähdä vuoden 2010 nettosaamistensa kutistuvan 868 miljoonasta alle puoleen vuonna 2013. Bulgaria ja Unkari saavat parhaan hyötysuhteen EU:n talousarvioon sijoittamilleen euroille (palautuskerroin noin 4).

Toisen pilarin osalta tilanne ei tule muuttumaan merkittävästi vuoteen 2013 mennessä (Taulukko 3.4). EU-15 kokonaistuen määrä kasvaa 172 miljoonalla eurolla, kun EU-12 tuet kasvavat 130 miljoonalla eurolla. Vanhoissa jäsenmaissa tukien määrä kasvaa eniten Kreikassa ja Italiassa. Suomessa maaseudun kehittämisen tuet laskevat vuoteen 2013 mennessä noin 25 miljoonaa euroa. Eniten tuki laskee Itävallassa, jonka tuki on vuonna 2013 47 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2010.

Uusista jäsenmaista toisen pilarin tuet kasvavat vuoteen 2013 verrattuna eniten Unkarissa ja Slovakiassa. Unkarissa maaseudun kehittämiseen tukia maksetaan 69 miljoonaa euroa enemmän vuonna 2013. Slovakiassa tukia maksetaan samana vuonna 61 miljoonaa euroa enemmän. EU-12-maista eniten tuen määrä

laskee Puolassa ja Sloveniassa. Sloveniassa tuki laskee 16 miljoonaa euroa, kun Puolassa tuki on vuonna 2013 17 miljoonaa euroa pienempi kuin vuonna 2010. Puolan saamaan kokonaisrahoituksen määrään laskulla ei ole suurta vaikutusta, sillä 17 miljoonaa euroa on vain noin prosentin Puolan toisen pilarin tukien kokonaismäärästä.

**Taulukko 3.3.** Ensimmäisen pilarin rahoitusosuudet, saadut tuet, nettomäärät ja palautuskertoimet vuonna 2013 (Euroopan parlamentti 2010; Euroopan neuvosto 2009, Zahrt 2010).

Jäsenvaltiot	Saadut tuet M €	Rahoitusosuus M €	Nettomaksu M €	Muutos M € vuodesta 2010	Palautuskerroin
Alankomaat	898	1 810	-912	-80	0,50
Belgia	615	1 396	-781	-93	0,44
Espanja	5 139	4 325	814	-250	1,19
Irlanti	1 341	567	774	-39	2,36
Iso-Britannia	3 988	4 692	-704	-312	0,85
Italia	4 370	6 251	-1 881	-269	0,70
Itävalta	752	1 045	-293	-66	0,72
Kreikka	2 217	1 018	1 199	-65	2,18
Luxemburg	37	120	-83	-9	0,31
Portugali	606	651	-45	-29	0,93
Ranska	8 521	8 113	409	-460	1,05
Ruotsi	771	982	-211	-60	0,79
Saksa	5 853	8 826	-2 973	-529	0,66
Suomi	571	743	-172	-46	0,77
Tanska	1 049	988	61	-50	1,06
<b>EU-15</b>	<b>36 727</b>	<b>41 526</b>	<b>-4 800</b>	<b>-2 357</b>	<b>0,88</b>
Bulgaria	580	144	436	234	4,04
Kypros	53	74	-21	9	0,72
Latvia	146	73	73	36	2,00
Liettua	380	111	269	101	3,43
Malta	5	24	-19	-1	0,21
Puola	3 045	1 204	1 840	769	2,53
Romania	1 264	527	737	498	2,40
Slovakia	388	284	104	88	1,37
Slovenia	144	152	-8	30	0,95
Tšekin tasavalta	909	538	372	218	1,69
Unkari	1 319	349	970	348	3,78
Viro	101	56	45	26	1,80
<b>EU-12</b>	<b>8 336</b>	<b>3 536</b>	<b>4 800</b>	<b>2 357</b>	<b>2,36</b>



**Taulukko 3.4.** Toisen pilarin rahoitusosuudet, saadut tuet, nettomäärät ja palautuskertoimet vuonna 2013 (Euroopan parlamentti 2010; Euroopan komissio 2007, Zahrt 2010).

Jäsenvaltiot	Saadut tuet M €	Rahoitusosuus M €	Nettomaksu M €	Muutos M € vuodesta 2010	Palautuskerroin
Alankomaat	67	513	-447	-4	0,13
Belgia	54	396	-341	-5	0,14
Espanja	1 041	1 225	-184	27	0,85
Irlanti	307	161	146	-26	1,91
Iso-Britannia	267	1 329	-1 061	-9	0,20
Italia	1 258	1 770	-512	142	0,71
Itävalta	511	296	215	-47	1,73
Kreikka	619	288	331	167	2,15
Luxemburg	12	34	-23	-1	0,34
Portugali	564	185	379	5	3,05
Ranska	906	2 298	-1 392	-4	0,39
Ruotsi	239	278	-39	-21	0,86
Saksa	1 131	2 501	-1 369	-25	0,45
Suomi	272	211	61	-25	1,29
Tanska	62	280	-218	-3	0,22
<b>EU-15</b>	<b>7 310</b>	<b>11 765</b>	<b>-4 455</b>	<b>172</b>	<b>0,62</b>
Bulgaria	396	41	355	-3	9,69
Kypros	21	20	1	-2	1,03
Latvia	151	20	131	3	7,40
Liettua	254	32	222	9	7,95
Malta	11	6	4	0	1,67
Puola	1 850	341	1 509	-17	5,43
Romania	1 233	149	1 083	-4	8,25
Slovakia	317	80	237	61	3,95
Slovenia	112	43	69	-16	2,58
Tšekien tasavalta	418	152	266	17	2,75
Unkari	579	98	480	69	5,89
Viro	113	15	98	12	7,40
<b>EU-12</b>	<b>5 454</b>	<b>999</b>	<b>4 455</b>	<b>130</b>	<b>5,46</b>

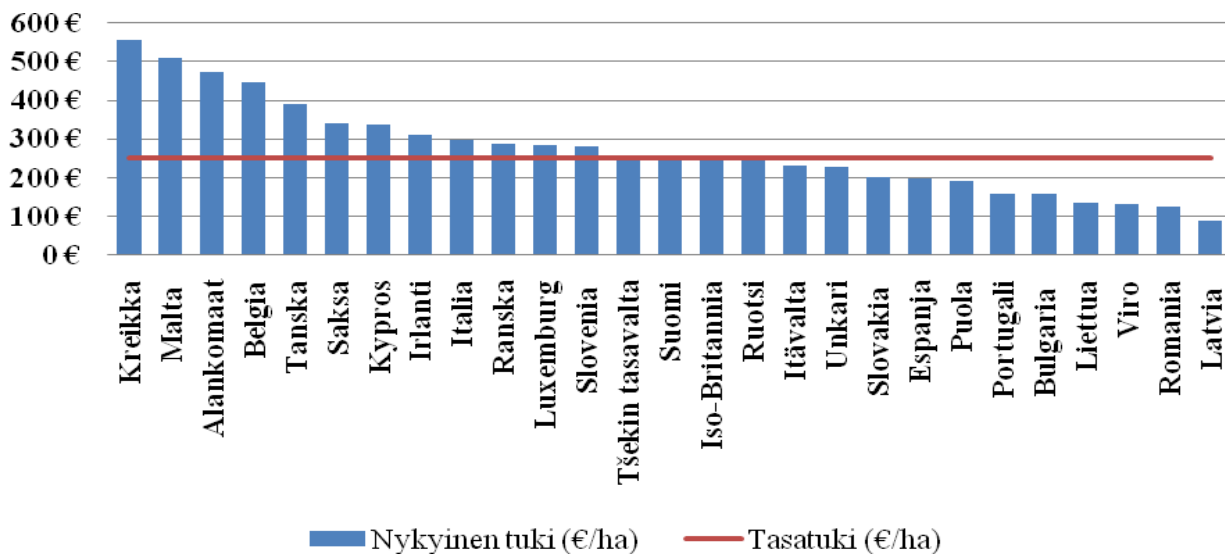


## 4 Suorien maataloustukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa uudistummalleissa

Euroopan unionin YMP:n muodoksi ja suorien tukien maksuperusteiksi rahoituskaudelle 2013–2020 on esitetty useita ehdotuksia. Tässä luvussa käsitellään kolmea esillä olleista ehdotuksista. Näitä malleja ovat tasatuki, ostovoimalla korjattu tasatuki ja vähimmäistuki. Rahoitus- ja tukiosuuksien esittelyn lisäksi arvioidaan, kuinka todennäköistä on kyseisen mallin toteutuminen. Todennäköisyyttä arvioidaan vertailemalla uudistuksessa voittavien ja häviävien jäsenmaiden asukaslukua ja ääniosuutta ministerineuvostossa. Tarkastelu aloitetaan tasatuesta.

### 4.1 Tasatuki

Yhtenä komission tavoitteena on suorien tukien jaon tasapuolistaminen. Kaikille täysin yhtä suuri hehtaari-perusteinen tuki olisi tasapuolinen, mutta tasatuen käyttöönotto aiheuttaisi tuen jakautumisessa jäsenmaiden kesken huomattavia muutoksia. Tasatuki siirtäisi merkittävän määrän tukea vanhoilta jäsenmailta uusille jäsenmaille nykytilanteeseen verrattuna. Tasatuen suuruudeksi tulee noin 251 euroa/hehtaari, kun jaetaan vuoden 2013 (Euroopan neuvosto 2009) ensimmäisen pilarin suorat tuet koko EU:n käytössä olevalla peltoalalla. Kuvassa 4.1 verrataan jäsenmaiden nykyistä tukitasoa tilanteeseen, jossa kaikki jäsenmaat saisivat samansuuruisen tuen (251 euroa) peltohehtaaria kohden.

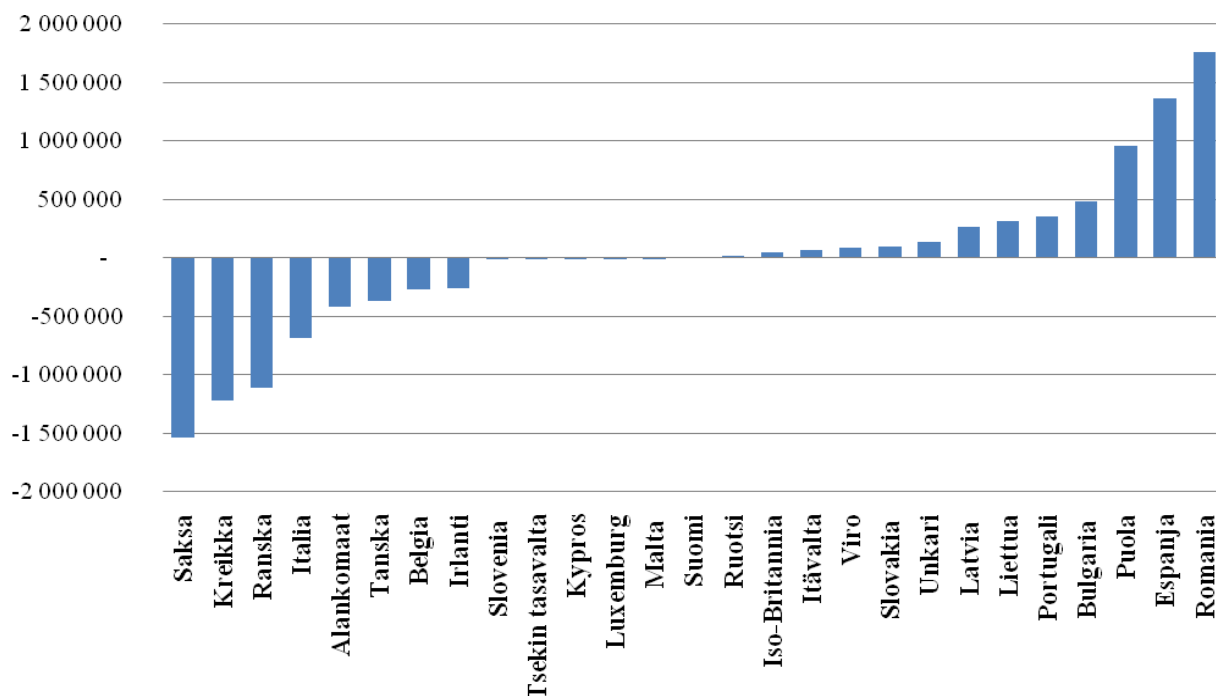


**Kuva 4.1.** Euroopan unionin suorien maataloustukien nykytaso ja tasatuki.

Tasatuki leikkaisi peltohehtaareille maksettavaa suoraa tukea merkittävästi maissa, joissa hehtaarille maksettava tukitaso on perinteisesti ollut korkea. Hehtaaria kohden laskettuna tuki laskisi eniten Kreikassa, Maltalla, Alankomaissa, Belgiassa ja Tanskassa. Suurista jäsenmaista tasatukimallin häviäjien joukkoon kuuluisivat Saksa, Ranska ja Italia. Tukitaso sen sijaan nousisi merkittävästi Baltian maissa (Viro, Latvia, Liettua), Romaniassa ja Bulgariassa sekä Espanjassa ja Portugalissa. Suomen tukitasoon tasatuella ei olisi suurta vaikutusta.

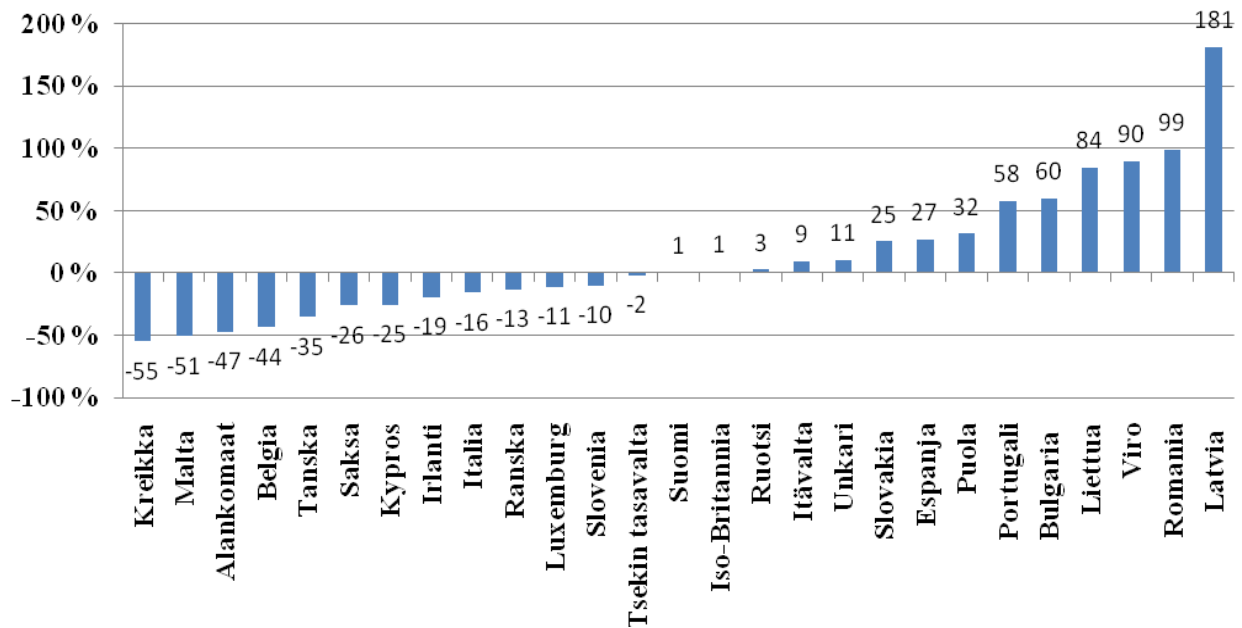
Kuvasta 4.2 selviää kuinka paljon jäsenmaiden saamien suorien tukien kokonaismäärä muuttuisi, mikäli kaikille maille yhtenäinen tasatuki otetaan käyttöön. Euromääräisesti suurin häviäjä olisi Saksa. Saksan saama maataloustuen kokonaistukimäärä laskisi noin 1,5 miljardia euroa. Myös Kreikan ja Ranskan kokonaistukimäärä laskisi yli miljardilla eurolla. Sen sijaan voittajia olisivat useiden uusien jäsenmaiden

lisäksi Espanja ja Portugali. Näistä Espanjan kokonaistukimäärä kasvaisi noin 1,37 miljardia euroa ja Portugalin noin 352 miljoonaa euroa. Tasatuesta suurimman hyödyn saisi Romania, jonka suoran tuen määrä kasvaisi yli 1,7 miljardia euroa. Suomen rahoitusasemaan tasatuella ei olisi suurta vaikutusta. Suomen saamat maatalouden suorat tuet kasvaisivat noin 20 miljoonalla eurolla tasatuen tapauksessa.



**Kuva 4.2.** Maatalouden suorien tukien määrän muutos tasatuen tapauksessa (1 000 euroa).

Siirtyminen tasatukeen siis pääasiassa siirtäisi rahoitusta vanhoilta jäsenmailta uusille jäsenmaille. Vanhoista jäsenmaista uudistuksesta merkittävästi hyötyisivät vain Espanja ja Portugali. Koska jäsenmaiden kokonaistukimäärät vaihtelevat paljon, on syytä tarkastella, minkä maan suhteellinen osuus tuen kokonaismäärästä kasvaisi eniten. Kuvassa 4.3 on kuvattu jäsenmaiden tukimäärän muutosta prosentteina siirryttäessä tasatukeen. Nykytilanteeseen verrattuna uudistuksesta eniten hyötyisivät Baltian maat sekä Romania ja Bulgaria. Myös Portugalin tuki kasvaisi huomattavasti eli 58 %. Suurin voittaja olisi Latvia, jonka suorat tuet kasvaisivat tasatuessa peräti 181 %. Kreikka ja Malta menettäisivät yli 50 % nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Vanhoista jäsenmaista Alankomaat ja Belgia menettäisivät yli 40 % suorista tuista. Saksan suorien tukien menetys olisi 26 % ja Ranskan 13 %.



**Kuva 4.3.** Suorien tukien määrän muutos tasatuen tapauksessa (prosentteja).

Koska vuoden 2013 jälkeisen maatalouspolitiikan muodosta päätetään jäsenmaiden kesken, tukimallin toteutumisen todennäköisyyttä arvioidaan vertaamalla mallien häviäjien ja voittajien äänimäärien suhdetta Euroopan unionin ministerineuvostossa ja parlamentissa. Tapa on yksinkertaistettu malli todellisuudesta, mutta se kertoo mallin kannattajien suhteesta sitä vastustavien suhteeseen unionin päätöksentekoeleimissä. Mallin kannattajiksi on laskettu ne maat, joiden tukimäärä kasvaisi käyttöönotettaessa tasatukimalli. Vastustajia ovat sen sijaan ne maat, joiden saama tukimäärä pienenesi uudistuksessa. Tasatuen osalta tämä vertailu on tehty taulukossa 4.1. Taulukon toisessa sarakkeessa on jäsenmaiden äänimäärä ministerineuvostossa ja kolmannessa sarakkeessa maiden osuus koko unionin asukasluvusta. Taulukon yläosassa ovat maat, jotka menettäisivät uudistuksessa ja alaosassa maat, jotka vastaavasti hyötyisivät tasatuesta.

Tasatuesta voittavien äänimäärä ministerineuvostossa on 180, kun häviäjien äänimäärä on 165. Häviäjien asukasluku on kuitenkin suurempi kuin voittajien. Äänimäärien ja asukaslukujen ero on niin pieni, ettei sen perusteella voida arvioida tasatukimallin toteutumisen mahdollisuutta, mikäli komissio ehdottaa YMP:n uudeksi malliksi tasatukea. Tasatuki aiheuttaisi merkittävän tuen leikkauksen kolmessa suuressa jäsenmaassa. Näistä Saksan ja Ranskan vaikutus on merkittävin.

Ranskan ja Saksan yhteisen kannan mukaan kaikille jäsenmaille yhteisen tukitason käyttöönottoon ei ole perusteita, eikä tasatuki vastaa taloudellista tilannetta EU:ssa (Franco German... 2010, s. 4). Tasatukea on arvosteltu esimerkiksi siitä, ettei se ota maiden vaihtelevaa ostovoimaa huomioon. Myös Euroopan komission (2011a) mukaan tasatuki ei olisi tasapuolinen vaihtoehto eri jäsenmaiden kesken, niiden vaihtelevan ekonomisen tilanteen ja tulotason takia.

Ostovoiman huomioonottaminen tuen tasossa toimisi hyvin taloudellisten tilanteiden tasaajana eri maiden välillä. Kuinka suorien tukien jakautuminen muuttuisi, mikäli tuen jakoperusteena olisi maiden ostovoima? Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavaksi.

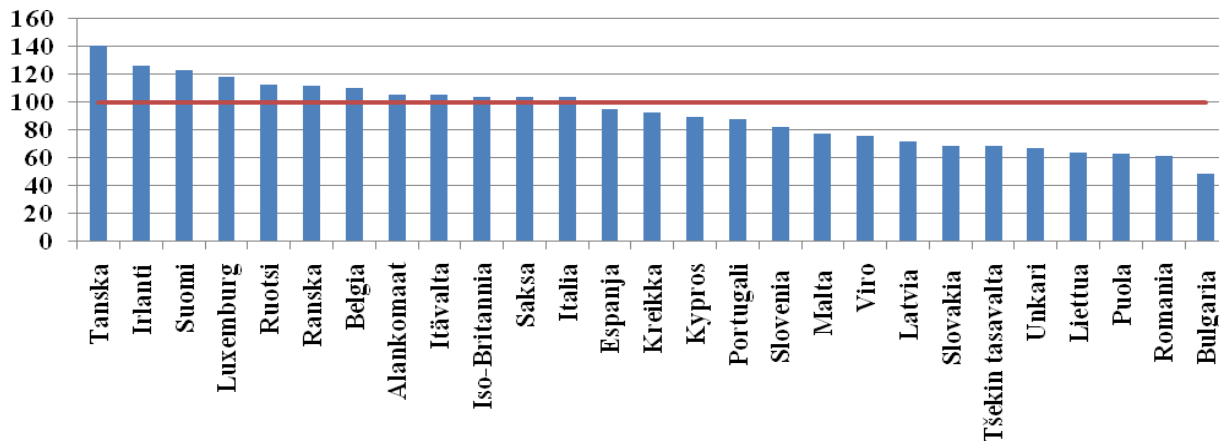
**Taulukko 4.1.** Tasatuen häviäjien ja voittajien äänimäärät ministerineuvostossa ja osuus asukasluvusta (Eurostat 2010; EU 2010).

MAA	Ministerineuvoston äänimäärä	% EU:n asukasluvusta	Ministerinneuvoston äänet yhteensä	% asukasluku yhteensä
Saksa	29	16,41		
Kreikka	12	2,25		
Ranska	29	12,88		
Italia	29	12,02		
Alankomaat	13	3,30		
Tanska	7	1,10		
Belgia	12	2,15		
Irlanti	7	0,89		
Slovenia	4	0,41		
Tšekin tasavalta	12	2,09		
Kypros	4	0,16		
Luxemburg	4	0,10		
Malta	3	0,08	<b>165</b>	<b>54</b>
Suomi	7	1,07		
Ruotsi	10	1,85		
Iso-Britannia	29	12,33		
Itävalta	10	1,67		
Viro	4	0,27		
Slovakia	7	1,08		
Unkari	12	2,01		
Latvia	4	0,45		
Liettua	7	0,67		
Portugali	12	2,13		
Bulgaria	10	1,52		
Puola	27	7,63		
Espanja	27	9,17		
Romania	14	4,30	<b>180</b>	<b>46</b>

## 4.2 Ostovoimalla korjattu tasatuki

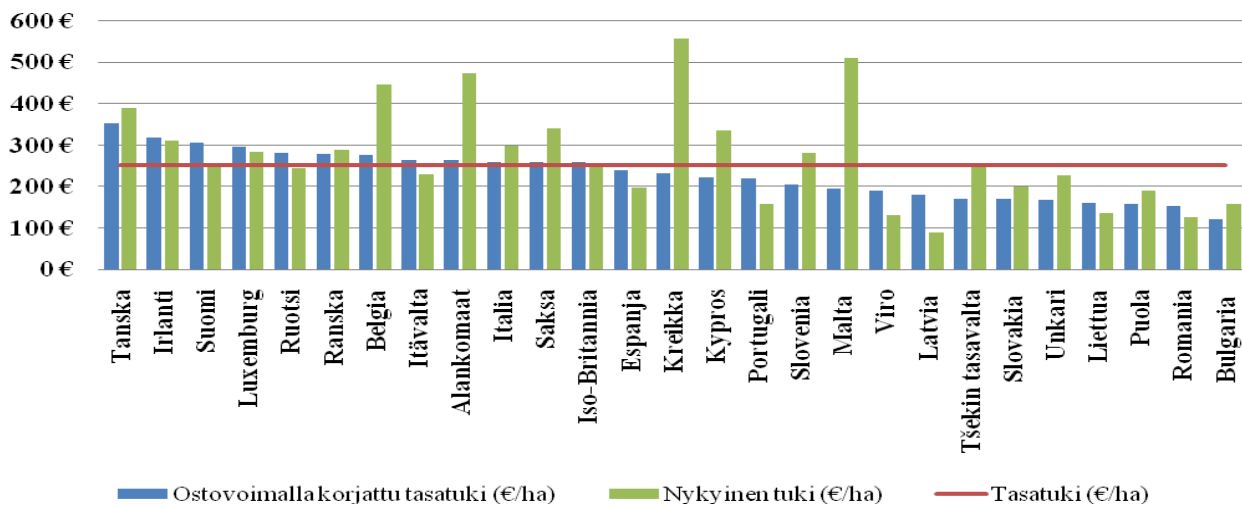
Tasatuki on oikeudenmukainen kaikkien jäsenmaiden kesken, mutta sen eräs ongelma on maiden vaihteleva ostovoima. Yhdellä eurolla saa hankittua enemmän hyödykkeitä Romaniassa kuin esimerkiksi Saksassa. Näin kaikissa maissa samantasoinen tukitaso ei vastaa maiden erilaista taloudellista tilannetta. Ostovoiman vaihtelu on siis aiheuttanut arvostelua kaikille jäsenmaille yhteistä tukitasoa kohtaan. Kritiikkiä on esiintynyt erityisesti vanhoissa jäsenmaissa, joiden hinta- ja tukitaso ovat uusia jäsenmaita huomattavasti korkeampia. Tasatuessa tulisi näiden maiden näkemyksen mukaan ottaa huomioon maiden vaihteleva hintataso. Tästä syystä uudeksi YMP:n malliksi on esitetty ostovoimalla korjattua tasatukea. Eri maiden ostovoimien vertailu perustuu tässä mallissa maiden vaihteleviin ostovoimapariteetteihin.

Ostovoimapariteetti on samojen tuotteiden tai palvelujen hintojen suhde eri maissa. Ostovoimapariteetin suhde valuuttakurssiin taas kertoo kuinka paljon eri maiden hintatasot vaihtelevat EU:n keskiarvosta. Tätä suhdetta kutsutaan hintatasoindeksiksi. Esimerkiksi jos maan hintatasoindeksi on 110, sen hintataso on 10 % korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin. Kuvassa 4.4 on EU:n jäsenmaiden hintatasoindeksien keskiarvo vuosilta 2007, 2008 ja 2009. EU:n korkein hintataso on Tanskassa, jossa se poikkeaa 41 % keskiarvosta. Suomessa hintataso on 22 % korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin. Kaikkien uusien jäsenmaiden hintatasoindeksit ovat alle EU:n keskiarvon. Matalin hintataso on Bulgariassa, jossa hintatasoindeksi on vain 48.



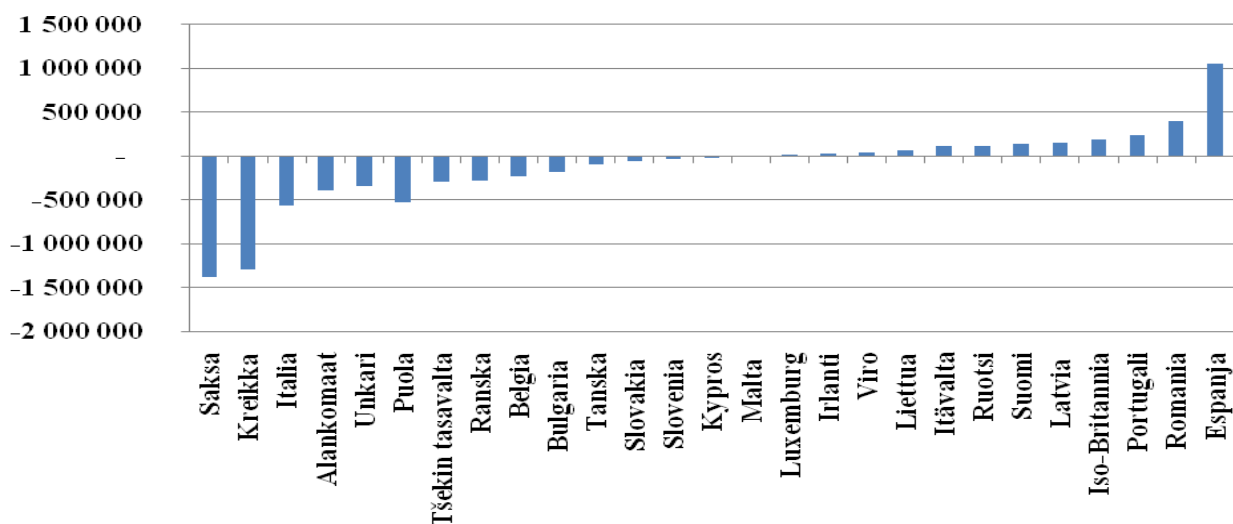
**Kuva 4.4.** Hintatasoindeksit EU:n jäsenmaissa vuosien 2007, 2008 ja 2009 keskiarvo (EU-27=100) (Eurostat 2010).

Hintatasoindeksi voi siis joko nosta tai laskea maan maataloustukea sen mukaan, kuinka paljon sen hintataso poikkeaa EU:n keskiarvosta. Tasatuen tasona ostovoimalla korjatun tasatuen laskennassa on käytetty jo aikaisemmin määritettyä tasatukea 251 euroa. Kun maiden vaihtelevat hintatasot otetaan huomioon tuen tasossa, rahoituksen painopiste siirtyy uusilta jäsenmailta vanhoille jäsenmaille (verrattuna tasatukeen). Kuvassa 4.5 on laskettu ostovoimalla korjatun tasatuen hehtaarikohtainen taso jäsenmaissa, ja sitä on verrattu tasatukeen ja nykyiseen tukitasoon.



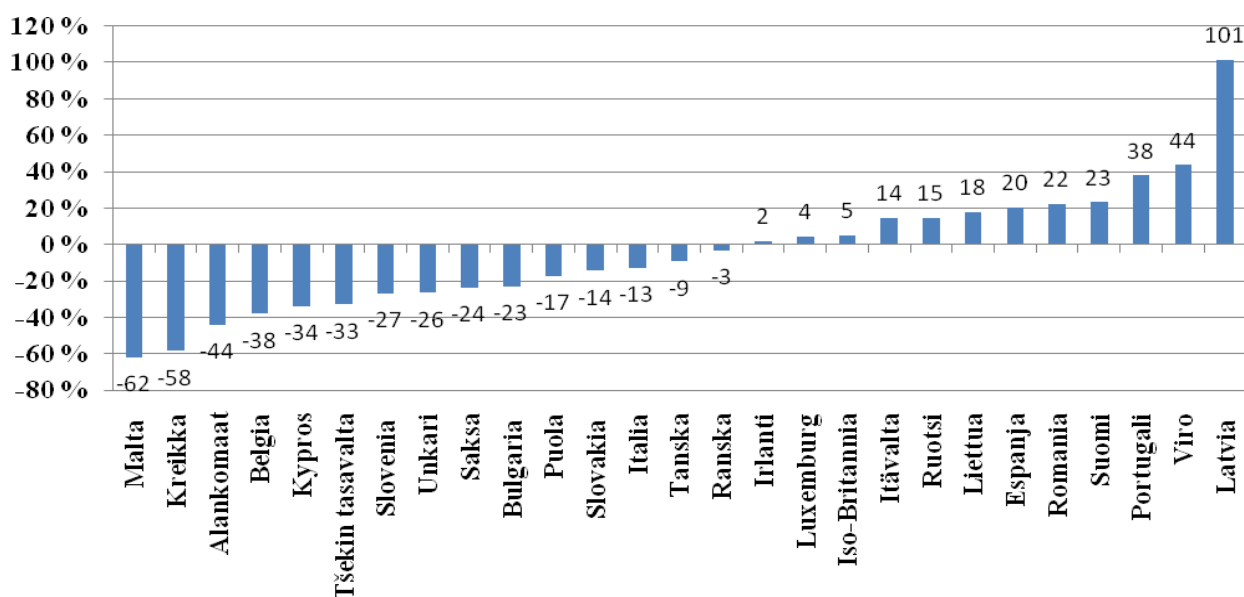
**Kuva 4.5.** Ostovoimalla korjattu tasatuki, nykyinen tuki ja tasatuki eri jäsenmaissa (euroa/ha).

Mikäli tasatuessa otetaan eri maiden ostovoima huomioon, Tanskan tuki olisi 352 euroa hehtaarilta. Suomen hehtaarikohtainen tuki nousisi 307 euroon, joka on 58 euroa korkeampi kuin nykyinen tukitaso. Kuva 4.5 havainnollistaa miten ostovoimalla korjattu tasatuki laskisi uusien jäsenmaiden tukitason alle 251 euroon. Merkittävää on, että kahdeksan uuden jäsenmaan (Bulgaria, Puola, Unkari, Slovakia, Tšekin tasavalta, Malta, Slovenia ja Kypros) tuki laskisi alle nykyisen tason. Monelle vanhalle jäsenmaalle ostovoimalla korjattu tasatuki on parempi vaihtoehto kuin tasatuki. Vanhoista jäsenmaista vain Espanjan (241 euroa), Kreikan (236 euroa) ja Portugalin (218 euroa) ostovoimalla korjattu tasatuki jää alle 251 euron. Saksan ja Ranskan tuessa ei tapahdu suurta muutosta tasatukeen verrattuna, mutta nykyiseen tilanteeseen verrattuna Saksa olisi selkeä häviö. Ostovoima pienentää voittajien ja häviäjien eroja yksinkertaiseen tasatukeen verrattuna. Kuvassa 4.6 on esitetty ostovoimalla korjatun tasatuen suorien maataloustukien kokonaismäärän muutosta nykyiseen tilanteeseen verrattuna.



**Kuva 4.6.** Suorien maataloustukien määrän muutos ostovoimalla korjatun tasatuen tapauksessa (1000 euroa).

Ostovoimalla korjatussa tasatuessa Saksan menetys nykytilanteeseen verrattuna olisi noin 1,38 miljardia euroa. Myös Kreikka häviäisi peräti 1,29 miljardia euroa. Ostovoimalla korjatun tasatuen suurin voittaja olisi Espanja, jonka suorien tukien kokonaismäärä kasvaisi noin miljardilla eurolla. Romanian suorien tukien määrä kasvaisi 392 miljoonaa euroa ja Portugalin 229 miljoonaa euroa. Suomen suorien tukien määrä kasvaisi 132 miljoonaa euroa eli Suomi kuuluisi tästä mallista eniten voittavien maiden joukkoon.



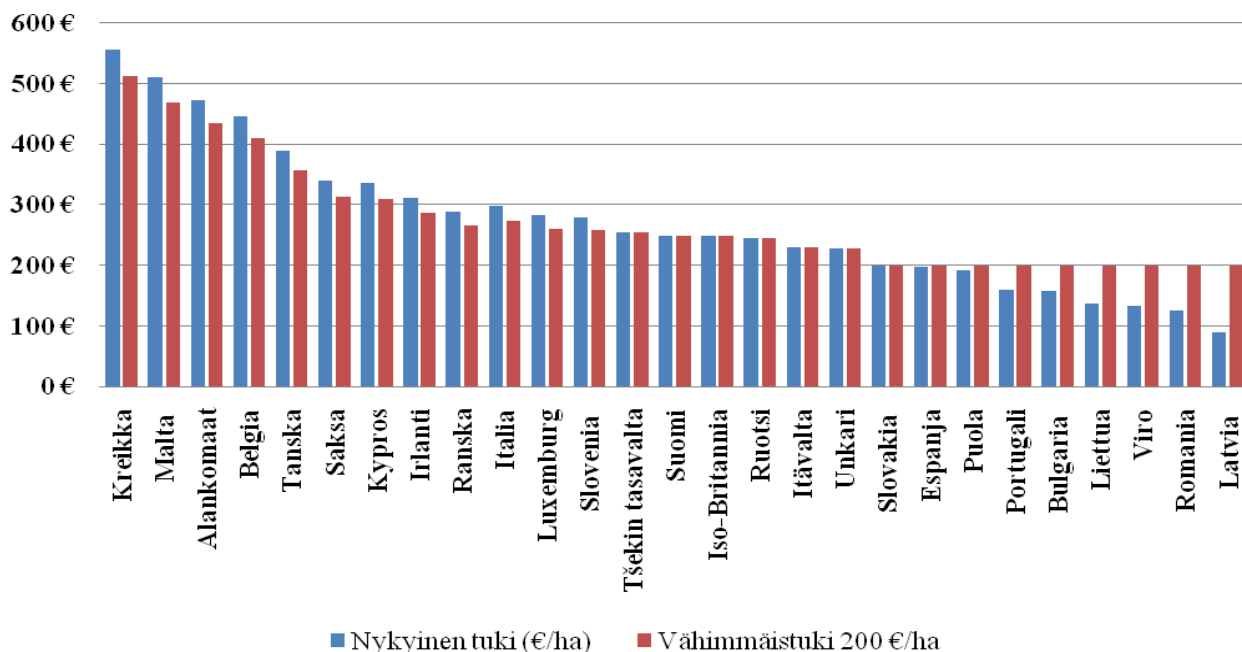
**Kuva 4.7.** Suorien maataloustukien määrän muutos ostovoimalla korjatun tasatuen tapauksessa (prosentteja).

Suorien maataloustukien suhteellinen muutos nykytilanteeseen verrattuna on suurin Latviassa, jossa tuet kaksinkertaistuisivat (Kuva 4.7). Myös muut Baltian maat kuuluisivat mallissa voittajiin. Suomen lisäksi Portugalin, Romanian ja Espanjan suorat tuet kasvaisivat yli 20 %. Suhteellisesti ostovoimalla korjatun tasatuen suurin häviöjä olisi Malta. Suurista jäsenmaista Saksan suorat maataloustuet laskisivat 24 %, Italian 13 % ja Ranskan 3 %. Iso-Britannian tukimäärä kasvaisi 5 %. Ostovoimalla korjatun tasatuen tapauksessa merkille pantava seikka on, että 12 uudesta jäsenmaasta peräti kahdeksan kuuluu häviäjien joukkoon verrattuna nykytilanteeseen.

Kun verrataan ostovoimalla korjatun tasatuen voittajia ja häviäjiä keskenään, havaitaan että 27:stä jäsenmaasta 15 häviäisi uudistuksessa verrattuna nykytilanteeseen. Näiden maiden yhteenlaskettu äänimäärä ministerineuvostossa on 210, kun vastaavasti voittajamaiden äänimäärä on 135. Lisäksi häviäjämaitten yhteenlaskettu asukasluku on 65 % koko unionin asukasluvusta. Eräs komission tavoitteista YMP:n uudistuksessa oli tukien jaon tasapuolistaminen uusien ja vanhojen jäsenmaiden kesken. Ostovoimalla korjattu tasatuki laskisi maataloustuen alle nykyisen tason suurimmassa osassa uusista jäsenmaista. Tukien laskemista alle nykyisen tason ei voida pitää uusien jäsenmaiden näkökulmasta oikeudenmukaisena. Koska suurin osa jäsenmaista häviäisi mallista ja se ei muuta tukien nykyistä jakoa oikeudenmukaisemmaksi, ostovoimalla korjatun tasatuen toteutuminen edellä kuvatussa muodossa ei näytä todennäköiseltä.

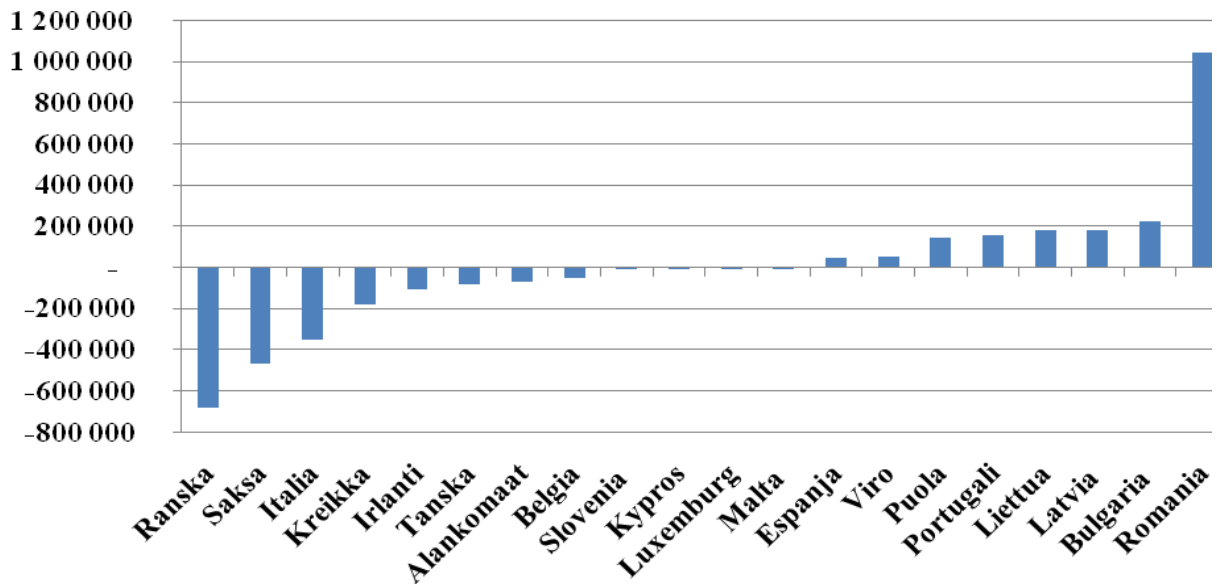
### 4.3 Vähimmäistuki

Jotta tavoite oikeudenmukaisemmasta tukien jaosta toteutuisi, kuitenkin leikkaamatta liian radikaalisti vanhojen jäsenmaiden tukia, Saksa esitti toukokuussa 2010 YMP:n tulevaksi malliksi eräänlaista vähimmäistukea. Saksan tekemän ehdotuksen mukaan tuki olisi vähintään 200 euroa/ha (Weiterentwicklung... 2010). Malli nostaisi useiden uusien jäsenmaiden tukea lähemmäksi EU:n suorien maataloustukien keskiarvoa. Tukitason nosto uusissa jäsenmaissa rahoitettaisiin mallin mukaan leikkaamalla tukitasoa 8 % niissä maissa, joiden hehtaarikohtainen tuki ylittää aikaisemmin käsitellyn tasatuen määrän 251 euroa. Mikäli jäsenmaan hehtaarikohtainen tuki on 200 ja 251 euron välillä, tukeen ei tulisi muutoksia nykytilanteeseen verrattuna.



**Kuva 4.8.** Jäsenmaiden suora tuki €/ha nykyisellä tukitasolla ja vähimmäistuen mallissa 200 €/ha.

Kuvassa 4.8 on Saksan tekemän ehdotuksen vaikutus maiden suorien maataloustukien tasoon. Vähimmäistuella olisi suurin tukea nostava vaikutus Baltian maissa ja Romaniassa. Suomen, Ruotsin, Iso-Britannian, Itävallan, Unkarin, Tšekin ja Slovakian tukimäärät eivät muuttuisi nykyisestä tilanteesta. Niissä 12 maassa missä nykyinen tuki ylittää 251 euroa, suora maataloustukea on laskettu 8 %. Suorien maataloustukien kahdeksan prosentin leikkaaminen muuttaisi maiden maataloustukien määrää kuvan 4.9 mukaisesti. Koska osassa maista rahoitusasema ei muuttuisi nykytilanteesta, niitä ei ole sisällytetty kuvaan 4.9.



**Kuva 4.9.** Suorien maataloustukien määrän muutos vähimmäistuen 200 €/ha tapauksessa (1 000 euroa).

Saksan esittämän mallin suurimmat häviäjät olisivat järjestyksessä Ranska, Saksa ja Italia (Kuva 4.9). Ranskan tuki alenisi nykyiseen tilanteeseen verrattuna noin 682 miljoonaa euroa, Saksan noin 468 miljoonaa euroa ja Italian noin 350 miljoonaa euroa. Mallin suurin voittaja olisi Romania, jonka suorien tukien määrä kasvaisi yli miljardilla eurolla. Muissa mallin voittajamaissa tukien kokonaismäärä ei kasva euromääräisesti näin merkittävästi. Bulgarian kokonaistuki kasvaisi noin 224 miljoonaa euroa ja Portugalin, Liettuan sekä Latvian yli 150 miljoonaa euroa. Prosenteissa kaikki häviäjät menettävät 8 % kokonaistuestaan. Voittajista suhteellisesti eniten voitvaisi Latvia, jonka kokonaistukimäärä kasvaisi 124 %. Kahden muun Baltian maan suhteellinen tukimäärän kasvu olisi Liettuassa 47 % ja Virossa 51 %. Romaniassa tukimäärä kasvaisi suhteellisesti 59 % ja Bulgariassa 27 %. Portugalissakin tuen määrä nousisi peräti 26 %, mikäli vähimmäistuki otettaisiin käyttöön.

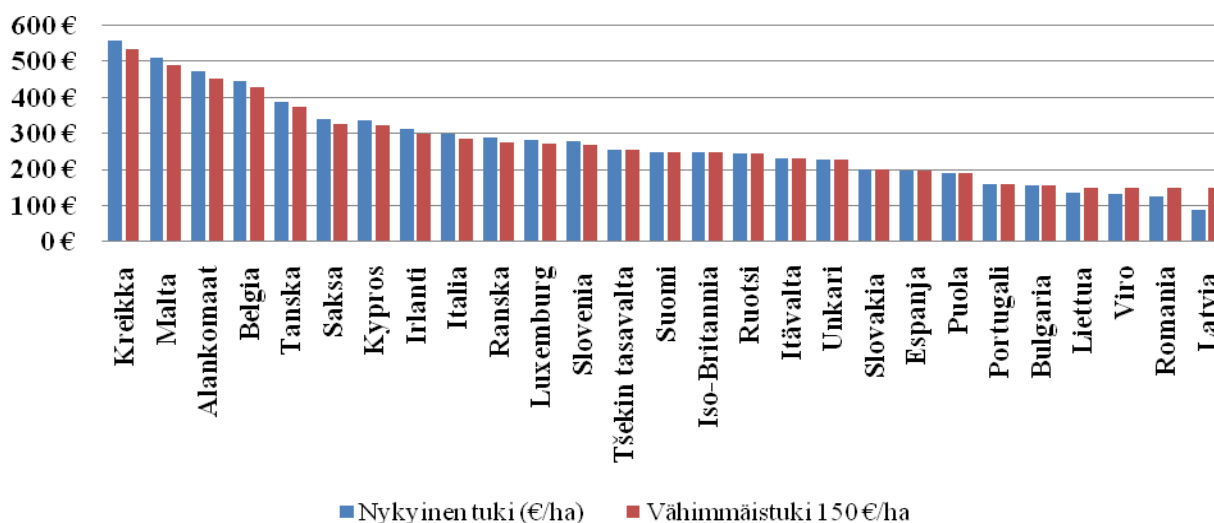
Taulukossa 4.2 on jäsenmaiden osuudet ministerineuvoston äänistä ja EU:n asukasluvusta jaettuna vähimmäistuesta häviäviin, voittaviin ja niihin, joiden tilanne pysyy samana verrattuna nykytilanteeseen. Taulukon yläosassa ovat maat, jotka häviäisivät vähimmäistuesta, keskellä taulukkoa ovat ne maat, joiden tilanne pysyisi muuttumattomana ja taulukon alaosassa ovat mallista hyötyvät maat. Valtaosa EU:n asukasluvusta ja ministerineuvoston äänistä on häviävillä mailla. Toisaalta Saksa on esittänyt vähimmäistuen kaltaista mallia, joten Saksan äännet voidaan laskea mallia kannattavalle puolelle. Tällöin kannattajilla olisi valtaosa ministerineuvoston äänistä. Saksan esittämässä mallissa on suuri joukko maita, joiden tilanteeseen ei tulisi lainkaan muutosta vähimmäistuen tapauksessa. Mallin toteutumisen kannalta paljon ratkaisisi se, miten käyttäytyy tämä joukko maita.

Kahdeksan prosentin lasku kokonaistuen määrässä merkitsisi kolmelle suurelle jäsenmaalle, Saksalle, Ranskalle ja Italialle, yhteensä noin 1,5 miljardin vuosittaisen tukisumman menetyksen. Saksan ehdottamasta vähimmäistuen mallista euromääräisesti eniten häviävän Ranskan ehdotus vähimmäistuen suuruudeksi on 150 euroa. Tasatuen ylittävien maiden tuesta vastavuoroisesti leikattaisiin vain neljä prosenttia kompensoimaan tuen nostoa osassa maista. Kuvassa 4.10 on esitetty 150 euron vähimmäistuen hehtaaritukia nostava vaikutus osassa jäsenmaista, ja kuinka 4 % lasku vaikuttaisi tiettyjen jäsenmaiden pinta-alalle maksettavaan tukeen.



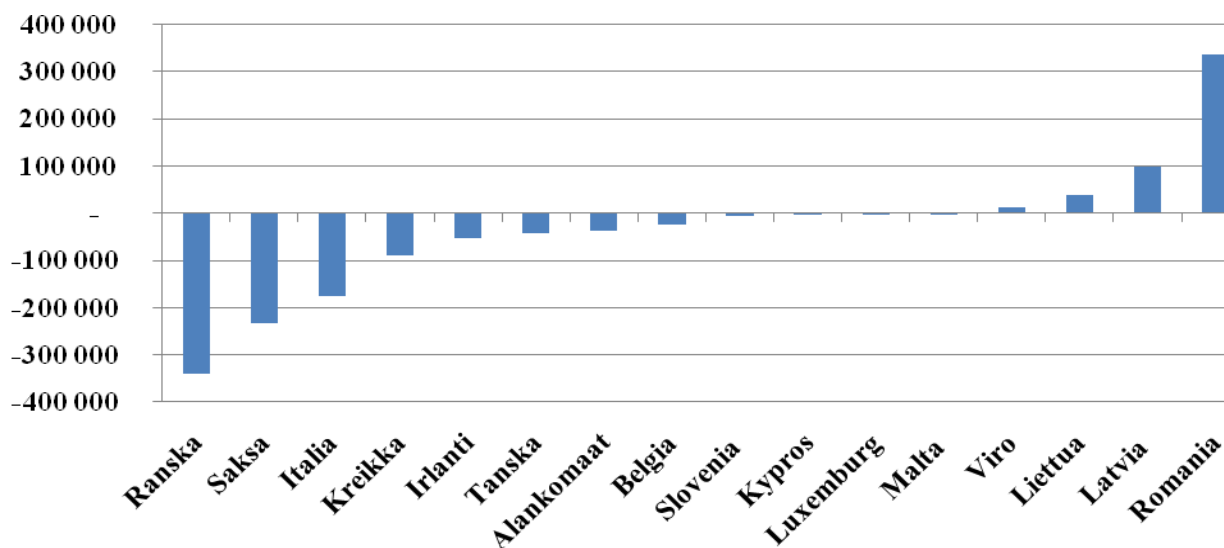
**Taulukko 4.2.** Vähimmäistuesta häviäjien ja voittajien äänimäärät ministerineuvostossa ja osuus unionin asukasluvusta (Eurostat 2010; EU 2010).

MAA	Ministerineuvoston äänimäärä	% EU:n asukasluvusta	Ministerineuvoston äänit yhteensä	% asukasluvu yhteensä
Saksa	29	16,41		
Kreikka	12	2,25		
Ranska	29	12,88		
Italia	29	12,02		
Alankomaat	13	3,30		
Tanska	7	1,10		
Belgia	12	2,15		
Irlanti	7	0,89		
Slovenia	4	0,41		
Kypros	4	0,16		
Luxemburg	4	0,10		
Malta	3	0,08	153	52
Tšekin tasavalta	12	2,09		
Suomi	7	1,07		
Ruotsi	10	1,85		
Iso-Britannia	29	12,33		
Itävalta	10	1,67		
Unkari	12	2,01		
Slovakia	7	1,08	87	22
Viro	4	0,27		
Latvia	4	0,45		
Liettua	7	0,67		
Portugali	12	2,13		
Bulgaria	10	1,52		
Puola	27	7,63		
Espanja	27	9,17		
Romania	14	4,30	105	26



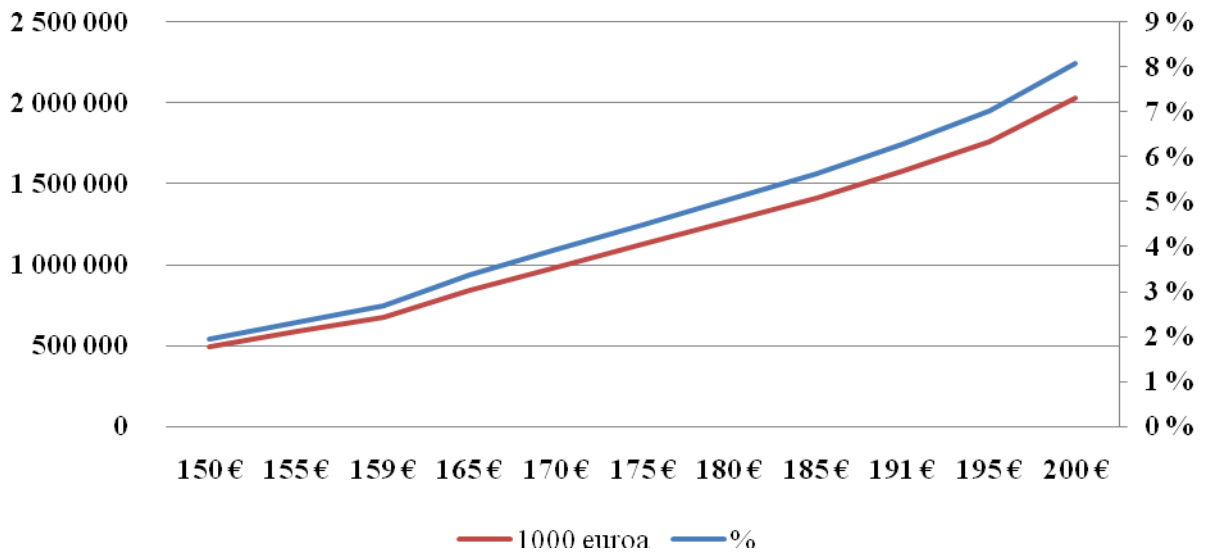
**Kuva 4.10.** Jäsenmaiden suora tuki €/ha nykyisellä tukitasolla ja vähimmäistuen mallissa 150 €/ha.

Kun vähimmäistuen taso on 150 euroa, mallista voittavia maita olisivat vain Baltian maat ja Romania. Nykyiseen tilanteeseen verrattuna 11 jäsenmaan tuki ei muuttuisi. Vuosittaisen kokonaistuen määrässä suurimpia häviäjiä olisivat edelleen Ranska, Saksa ja Italia (Kuva 4.11). Ranskan kokonaismenetykset nykyiseen tilanteeseen verrattuna olisi noin 341 miljoonaa euroa, Saksan noin 234 miljoonaa euroa ja Italian 175 miljoonaa euroa vuosittain. Romania voittaisi lähes yhtä paljon kuin on Ranskan menetys eli noin 337 miljoonaa euroa. Baltian maista Latvian suoran maataloustuen kokonaismäärä nousisi lähes 100 miljoonaa euroa, Liettuan noin 39 miljoonaa euroa ja Viron noin 13 miljoonaa euroa.



**Kuva 4.11.** Suorien maataloustukien kokonaismäärän muutos vähimmäistuen 150 €/ha tapauksessa (1 000 euroa).

Neljän prosentin leikkaus 10 jäsenmaan kokonaistuessa on noin 515 miljoonaa suurempi kuin tuen nostoon tarvittava rahamäärä Baltian maissa ja Romaniassa. Kun vähimmäistuki on 150 euroa/hehtaari, 1,9 % lasku tasatuen ylittävissä maiden tuissa riittäisi kompensoimaan maataloustuen noston niissä 4 maassa, joiden tuki on alle 150 euroa. Kuvassa 4.12 on laskettu tuen leikkausprosentin suhde vähimmäistukeen niin, että budjetin pysyessä vuoden 2006 tasolla, tasatuen ylittäviltä mailta leikatun määrän tulee kompensoida tuen nosto maissa, joissa vähimmäistuki tulisi uudeksi tukitasoksi. Tämä prosenttimäärä on kuvan 4.12 oikeanpuoleisessa y-akselissa. Lisäksi kuvassa 4.12 on häviäjämaitten yhteenlaskettu menetys eritasoisten vähimmäistukien tapauksessa vasemmanpuoleisessa y-akselissa. X-akselissa on kuvattu tasatuen määrä, käyrästä alempi kuva kokonaishäviötä eri vähimmäistuen arvoilla ja ylempi käyrä kertoo kompensointiin tarvittavan leikkausprosentin eri vähimmäistuen arvoilla.



**Kuva 4.12.** Tuen leikkausprosentti ja vähimmäistuesta häviävien kokonaismenetyks vuodessa (1 000 euroa).

Kymmenen jäsenmaan tulisi leikata kokonaistukeaan kahden ja kahdeksan prosentin välillä, riippuen vähimmäistuen suuruudesta (Kuva 4.12). Vastaavasti näiden maiden menetyks nykytilanteeseen verrattuna vaihtelee yli 500 miljoonasta eurosta kahteen miljardiin euroon. Ranskan osuus tuen kokonaismenetyksestä on 34 %, Saksan 23 % ja Italian 17 %. Muiden häviäjäm maiden menettämän tukimäärän osuus menetettävästä kokonaismäärästä on alle 10 %.

---

## 5 Maaseudun kehittämistukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa tukimalleissa

---

Toisen pilarin eli maaseudun kehittämistukien jaosta tai pilariin sisältyvistä toimenpiteistä ei ole tehty ehdotuksia vuoden 2010 loppuun mennessä eri maiden tai komission taholta. Tukiosuuksien jaon jälkeen, jäsenmaat voivat jakaa osuutensa toisen pilarin tuista maaseudun kehittämishojelmien ja kansallisten toimintasuunnitelmien mukaan jäsenmaan sisällä. Nämä toimintasuunnitelmat perustuvat EU:n strategiisiin suuntaviivoihin, ja niiden tulee olla hyväksytyt komissiossa. Toisesta pilarista rahoitettavien ympäristötukien, luonnonhaittakorvauksen ja maaseudun kehittämishojelmien tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat niin erilaisia, että yksinkertaista ja oikeudenmukaista mallia tukiosuuksien jakamiseen on vaikea luoda. Kuten aikaisemmin todettiin, toisen pilarin tukien jakoon on aikaisemmin vahvasti vaikuttanut maiden edellisen kauden rahoitus. Tukiosuuksien jako perustuukin pitkälti eri jäsenmaiden neuvotteluissa saavuttamiin kompromisseihin.

Tässä luvussa tarkastellaan Zahrntin (2009) toisen pilarin tukien jakamiseksi ehdottamaa yksinkertaista mallia, jossa tuki perustuisi aikaisemman tuen lisäksi myös muihin kriteereihin. Mallin käsittely aloitetaan käymällä läpi ehdotetussa mallissa tukien jaon perusteena olevat tekijät. Tämän jälkeen tarkastellaan tukiosuuksien muutosta jäsenmaissa vaihtoehtoisissa tukimalleissa. (Luvussa tarkastellaan siis toisen pilarin EU-osuuksien jakoa eri jäsenmaiden kesken, eikä siinä oteta kantaa siihen, vaikuttaisivatko uudet kriteerit tukien allokointiin jäsenmaiden sisällä.)

### 5.1 Toisen pilarin tukien jakamisen perusteena olevat tekijät

Komission (Euroopan komissio 2010a, s.10) mukaan se on tietoinen vaatimuksista politiikan jatkumisesta tulevaisuudessa niin, että se yhdistää ympäristön ja ilmastonmuutoksen mahdollisuudet ja rajoitteet lisäksi tuottaen laajasti hyötyä maataloudelle, maaseudulle ja yhteiskunnalle. Tästä syystä YMP:n toisen pilarin tukien tulisi komission mukaan edistää:

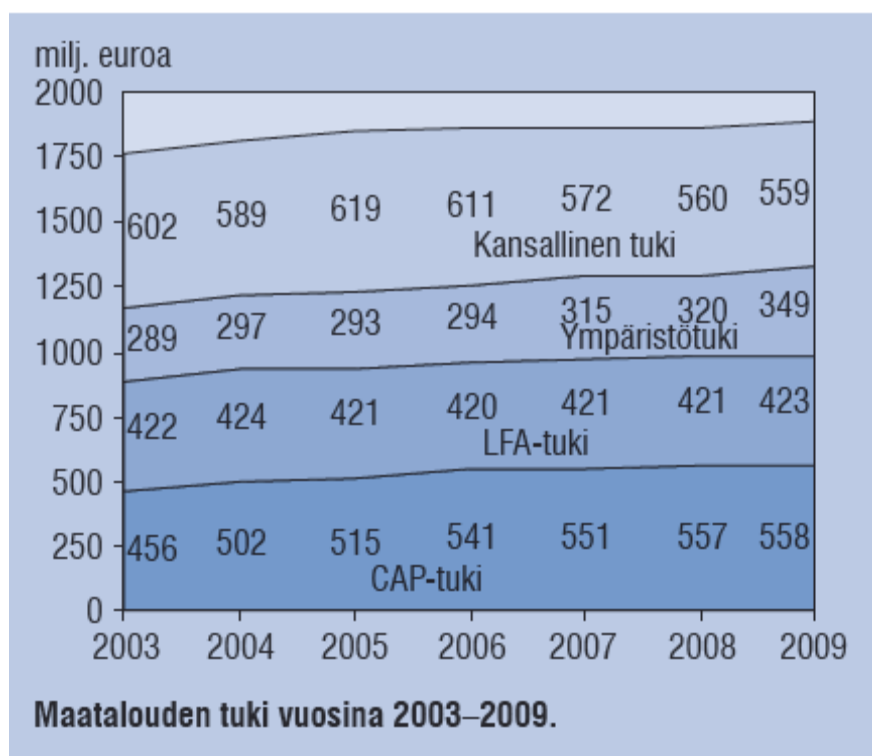
- maatalouden kilpailukykyä;
- luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja
- maaseutualueiden tasapainoista kehittymistä koko unionin alueella.

Mikäli toisen pilarin tukien jaon perusteena olevia tekijöitä uudistetaan, uusien kriteereiden valitseminen tulee olemaan vaikea tehtävä. Suuren joukon jäsenmaita täytyy hyväksyä nämä tukien jaon perusteena olevat kriteerit, joten niiden tulisi Mantinon (2003, s. 5) mukaan täyttää neljä ehtoa:

- niiden tulisi olla yksinkertaisia;
- niiden tulisi perustua virallisiin dokumentteihin, jotka ovat jo käytössä Eurooppalaisella tai kansallisella tasolla;
- niiden tulisi perustua luotettaviin ja vertailtaviin tilastoihin, jotka ovat helposti tuotettavia Eurooppalaisella tasolla;
- niiden tulisi olla hyväksyttävä kompromissi erilaisten maiden kesken (sosio-ekonominen tilanne, maatalouden rakenne, ympäristö, jne.).

Osa tutkijoista on huomionnut tarpeen vahvistaa YMP:n toisen pilarin tukien yhtenäisyyttä ja aluevaikutuksia (Shucksmith ym. 2005). Samoin kuin ensimmäisen pilarin tukien epäoikeudenmukaisen tukien jaon suhteen, toisen pilarin tukien voidaan katsoa jakautuvan alueiden kesken epätasaisesti. Diakossavvasin (2006) mukaan maatalouden työllisyys- ja tulovaikutukset ovat vähentyneet kaikissa OECD maissa, ja huomattava osa alkutuotannosta on sijoittunut kaupunkeihin tai kaupunkien läheiselle maaseudulle. Näin hänen mielestään voidaan kyseenalaistaa, kuinka hyvin nykyiset kaksi pilaria vastaavat maaseutualueiden todellisia tarpeita.

Euroopan komission mainitsee marraskuussa 2010 antamassaan tiedonannossa (Euroopan komissio 2010a) toisen pilarin tukien kohteena ilmastonmuutos- ja ympäristönäkökohdat kaikissa esitetyissä kolmessa politiikkaehdotuksessa. Näiden lisäksi toisen pilarin tulisi tiedonannon mukaan olla keskittynyt maatalouden kilpailukykyyn ja innovaatioihin, mutta myös Euroopan unionin maaseutualueiden tasapainoiseen kehitykseen. Mikäli ympäristönäkökohdat halutaan ottaa huomioon tulevassa politiikassa, tukien jaon tulisi perustua aiemmin maksetun tuen määrän lisäksi myös muihin kriteereihin. Suomen maatalouden näkökulmasta tarkasteltuna, jatkuvuus ympäristötuesta ja luonnonhaittakorvauksessa on elintärkeää. Kuten kuvasta 5.1 selviää, Suomi on ”toisen pilarin maa”, jossa suuri osa koko maatalouden tuesta koostuu ympäristötuesta ja luonnonhaittakorvauksesta (LFA-tuki). Suomen kannalta ratkaisevampaa saattaa olla se, kuinka CAP-2013 uudistuksen kanssa samaan aikaan tehtävä LFA-tukien uudistus vaikuttaa Suomen oikeuteen maksaa LFA-tukia koko maassa.



**Kuva 5.1.** Suomen maatalouden tuki vuosina 2003—2009 (Niemi ja Ahlstedt 2009).

Zahrnt (2009) esittää neljää kriteeriä toisen pilarin tukien jakamiseen. Näitä ovat maatalousmaan pinta-ala, metsäala, Natura 2000 -ala ja luonnonmukaisessa viljelyksessä oleva pinta-ala. Tässä raportissa käytetään edellä mainittujen lisäksi vesistön pinta-alaa kriteerinä tukien jakamiseen jäsenmaiden kesken. Perustelut näiden kriteereiden käyttämiseksi käsitellään seuraavaksi.

**Maatalousmaan pinta-ala:** Maatalousmaalla ylläpidetään maisemaa ja luonnon biodiversiteettiä. Lisäksi maatalousmaalla voidaan vaikuttaa kasvihuonepäästöihin, vesien käsittelyyn ja ruokaturvallisuuteen.

**Metsäala:** Metsällä on erityisen suuri merkitys ilmastonmuutoksen ehkäisyssä. Metsät toimivat myös luonnon monimuotoisuuden säilyttäjinä.

**Natura 2000 -ala:** Zahrnt (2009, s. 17) luettelee neljä syytä miksi Natura 2000 ala tulisi olla toisen pilarin jaon yhtenä kriteerinä. Ensinnäkin se on selkeästi määritetty ja rekisteröity. Toiseksi jäsenmaiden valitessa Natura-alueita, niiden tulee täyttää tiukat EU vaatimukset ja rajoittaa näiden alueiden maankäyttöä ja tästä uhrauksesta tulisi maksaa korvausta. Kolmanneksi näiden rajoitusten noudattaminen aiheuttaa jäsenmaille kustannuksia, joten ne eivät todennäköisesti laajenna Natura-alaa vain lisätäkseen osuuttaan toisesta pilarista. Neljänneksi, jos jäsenmaat kaikesta huolimatta laajentaisivat Natura-alueita suurempien tukien toivossa, tämä olisi positiivinen kehitys ympäristön kannalta.

**Luonnonmukaisen viljelyn pinta-ala:** Luonnonmukainen viljely takaa korkeamman eläinten hyvinvoinnin kuin tavanomainen viljely. Luonnonmukainen viljely myös lisää luonnon biodiversiteettiä tavanomaiseen viljelyyn verrattuna. Lisäksi luonnonmukainen viljely vastaa arvoihin, jotka osa kuluttajista kokee tärkeiksi esimerkiksi maataloustuotteiden tuotannon suhteen. Tällaisia arvoja ovat esimerkiksi jo mainittu eläinten hyvinvointi, maataloustuotannossa käytettävät menetelmät ja ympäristönäkökohdat. Luonnonmukainen viljely olisi myös kriteerinä luotettava, sillä vaatimukset sekä sertifiointi- ja valvontajärjestelmä estäisivät mahdolliset väärinkäytökset.

**Vesistö pinta-ala:** Ravinteiden huuhtoutuminen vesistöihin on eräs maatalouden suurimmista negatiivisista ulkoisvaikutuksista. Vesistön pinta-alalla voidaan siis katsoa olevan vaikutusta siihen, kuinka paljon ravinteita kokonaisuudessaan huuhtoutuu vesistöihin. Samoin vesistöjen pinta-ala määrittää ne alueet, joilla maatalouden ympäristötoimenpiteillä voitaisiin vähentää ravinnehuuhtoumaa tehokkaimmin.

Lähes kaikki yllä olevat kriteerit täyttävät kolme aikaisemmin mainituista Mantinon (2003) ehdoista. Ainoan poikkeuksen tekee vesistön pinta-ala, jota ei ole kattavasti rekisteröity kaikissa jäsenmaissa. Toisen pilarin rahoituksen jaossa merkittävä rooli on jäsenmaiden halulla säilyttää nykyinen rahoituskehys. Toisen pilarin säilyminen nykyisenkaltaisessa muodossa näyttää komission antaman tiedonannon perusteella todennäköiseltä. Tämä taas vaikeuttaa uusien kriteereiden käyttöä tukien jakamisessa. Toisen pilarin tukien jako muuttuisi huomattavasti nykyisestä, mikäli tukien jakoperusteena käytettäisiin edellä lueteltuja kriteerejä. Näitä vaikutuksia tukien jakautumiseen tarkastellaan seuraavaksi vaihtoehtoisten tukimallien pohjalta.

## 5.2 Toisen pilarin tukien jakautuminen jäsenmaiden kesken vaihtoehtoisissa tukimalleissa

Taulukossa 5.1 on kuvattu tiedot eri kriteereiden pinta-aloista jäsenmaissa ja jäsenmaiden osuudet koko EU:n pinta-alasta. Lisäksi taulukon 5.1 toisessa sarakkeessa on jäsenmaiden toisen pilarin tuki miljoonissa euroissa ja osuus koko EU:n toisen pilarin tuesta. Vesistöjen pinta-alan osalta Bulgarian, Maltaan, Kyproksen ja Romanian tiedot puuttuvat Eurostatin tilastoista.

Taulukossa 5.1 esiteltyjen kriteereiden pinta-alat vaihtelevat huomattavan paljon jäsenmaiden kesken. EU-15 osuus kaikissa kriteereissä on suurempi kuin EU-12. Metsäalasta, luonnonmukaisen viljelyn pinta-alasta ja vesistöjen alasta EU-15 osuus on yli 80 %. Natura 2000 alasta EU-15 osuus on 73 %. Toisen pilarin tuista kuitenkin 43 % on suunnattu EU-12:sta. Kun taulukossa 5.1 esiteltyjä kriteereitä käytetään mallissa toisen pilarin tukien jaon perusteena, jo pelkkien osuuksien perusteella voidaan todeta maaseudun kehittämistukien painopisteen siirtymistä uusilta jäsenmailta vanhoille jäsenmaille.

Suurin metsäala on Ruotsissa, jossa on 17,6 % koko EU:n metsäalasta. Suomessa EU:n metsistä on kolmanneksi eniten eli 13,1 %. Suomea enemmän metsiä on Espanjassa, missä sijaitsee 15,6 % kaikista EU:n metsistä. Uusista jäsenmaista eniten metsiä on Puolalla ja Romaniassa. Puolassa sijaitsee 5,3 % ja Romaniassa 3,8 % EU:n metsäalasta. Koko EU:n metsäalasta lähes neljä viidesosaa sijaitsee vanhoissa jäsenmaissa. Näistä Ruotsin, Suomen, Espanjan ja Ranskan metsäala kattaa noin 56 % koko EU:n metsäalasta.

**Taulukko 5.1.** Toisen pilarin tukien jakoon käytettävät jäsenmaiden perustiedot (Eurostat 2010; DG Environment 2010; Euroopan komissio 2007).

Jäsenmaat	2013 toinen pilari		Maatalous pinta-ala		Metsä pinta-ala 2010		NATURA 2000 2010		Luonnonmukainen viljely 2009		Vesistöjen ala 2009	
	M €	%	1000 ha	%	1000 ha	%	1000 km <sup>2</sup>	%	1000 ha	%	1000 km <sup>2</sup>	%
Belgia	54 477	0,4	1 380	0,8	706	0,4	6,0	0,6	41,5	0,5	0,4	0,3
Tanska	61 589	0,5	2 699	1,5	591	0,3	5,7	0,5	156,4	1,8	0,7	0,5
Saksa	1 131 115	8,9	17 202	9,4	11076	6,2	78,3	7,3	947,1	11,0	6,4	4,7
Kreikka	619 248	4,9	3 984	2,2	6539	3,7	49,1	4,6	326,3	3,8	2,2	1,6
Espanja	1 041 123	8,2	25 972	14,2	27747	15,6	227,5	21,1	1 602,9	18,6	4,4	3,2
Ranska	905 682	7,1	29 538	16,2	17572	9,9	90,3	8,4	677,5	7,9	8,1	6,0
Irlanti	307 204	2,4	4 305	2,4	789	0,4	9,6	0,9	47,9	0,6	1,9	1,4
Italia	1 258 159	9,9	14 680	8,0	10916	6,1	84,1	7,8	1 106,7	12,8	7,3	5,4
Luxemburg	11 812	0,1	131	0,1	88	0,0	0,5	0,1	3,5***	0,0	0,0	0,0
Alankomaat	66 550	0,5	1 899	1,0	365	0,2	8,7	0,8	49,3	0,6	4,0	3,0
Itävalta	511 057	4,0	3 263	1,8	4006	2,3	18,8	1,8	518,2	6,0	1,8	1,3
Portugali	564 072	4,4	3 817	2,1	3611	2,0	25,8	2,4	233,5**	2,7	1,3	1,0
Suomi	271 617	2,1	2 289	1,3	23269	13,1	68,4	6,3	166,2	1,9	34,2	25,3
Ruotsi	239 159	1,9	3 150	1,7	31247	17,6	82,8	7,7	391,5	4,5	40,9	30,2
Iso-Britannia	267 364	2,1	16 085	8,8	2901	1,6	31,9	3,0	721,7	8,4	5,8	4,3
<b>EU-15</b>	<b>7 310 228</b>	<b>57,3</b>	<b>130 394</b>	<b>71,3</b>	<b>141 423</b>	<b>79,6</b>	<b>788</b>	<b>73,1</b>	<b>6 990</b>	<b>81,0</b>	<b>119</b>	<b>88,2</b>
Bulgaria	395 700	3,1	5 190	2,8	3927	2,2	55,5	5,2	16,7***	0,2	-	-
Tšekin tasavalta	417 962	3,3	3 566	2,0	2657	1,5	17,5	1,6	376,9	4,4	1,0	0,8
Viro	113 303	0,9	764	0,4	2350	1,3	13,7	1,3	102,3	1,2	2,2	1,6
Kypros	21 038	0,2	159	0,1	387	0,2	2,2	0,2	2,3**	0,0	0,0	0,0
Latvia	151 198	1,2	1 642	0,9	3467	2,0	13,8	1,3	161,6	1,9	1,9	1,4
Liettua	253 598	2,0	2 792	1,5	2240	1,3	15,4	1,4	129,1***	1,5	2,0	1,5
Unkari	578 710	4,5	5 807	3,2	2029	1,1	27,5	2,6	140,3	1,6	1,9	1,4
Malta	10 663	0,1	10	0,0	0	0,0	0,1	0,0	0,0*	0,0	-	-
Puola	1 850 046	14,5	15 957	8,7	9337	5,3	83,1	7,7	367,1	4,3	6,2	4,6
Romania	1 232 563	9,7	14 117	7,7	6733	3,8	31,5	2,9	168,3	2,0	-	-
Slovenia	111 981	0,9	516	0,3	1274	0,7	11,0	1,0	29,4	0,3	0,1	0,1
Slovakia	317 310	2,5	1 939	1,1	1933	1,1	18,0	1,7	145,5	1,7	0,5	0,4
<b>EU-12</b>	<b>5 454 073</b>	<b>42,7</b>	<b>52 459</b>	<b>28,7</b>	<b>36 334</b>	<b>20,4</b>	<b>289</b>	<b>26,9</b>	<b>1 639</b>	<b>19,0</b>	<b>16</b>	<b>11,8</b>

\* 2006, \*\*2007, \*\*\*2008

Natura 2000-alasta noin 21 % sijaitsee Espanjassa. Alue on selvästi EU:n suurin, sillä toiseksi suurimmalla Ranskalla on vain 8,4 % Natura-alasta. Uusista jäsenmaista suurin Natura-ala on Puolassa, jossa sijaitsee 7,7 % koko unionin Natura-alasta. Myös luonnonmukaisesti viljellyn maatalousmaan osuus EU:n koko alasta on Espanjassa merkittävä. Suurimpana Espanjan osuus on 18,6 %. Toiseksi suurin luonnonmukaisesti viljellyn pellon osuus on Italiassa, jossa sijaitsee 12,8 % koko EU:n luonnonmukaisesti viljellystä pelto-alasta. Myös Saksassa luonnonmukaisen viljelyn osuus on EU:n suurimpia eli 11 %. Uusista jäsenmaista luonnonmukainen viljely on hehtaareissa mitattuna suurinta Tšekin tasavallassa ja Puolassa, joissa molemmissa sijaitsee noin neljä prosenttia EU:n luonnonmukaisen viljelyn kokonaispinta-alasta.

Vesistöjen ala on epätasaisesti jakautunut eri jäsenmaiden kesken. Tilastossa laskettu vesistöjen ala sisältää sisämaan vesialueet, sisämaan virtaavat vesialueet, rannikon vesialueet sekä jäätiköt ja pysyvän lummen. Ruotsissa sijaitsee noin 30 % koko EU:n vesistöiden alasta. Suomessa jäädytään tästä hieman, koska noin neljännes EU:n vesistöjen muodostamasta alasta sijaitsee Suomessa. Lähes 70 % koko EU:n vesialasta sijaitsee maissa, jotka kuuluvat Itämeren maihin (Tanska, Saksa, Suomi, Ruotsi, Puola, Viro, Latvia ja Liettua). Taulukossa 5.1 olevat vesistöjen alojen prosenttiosuudet eivät ole täysin tarkkoja, sillä kolmessa jäsenmaassa vesistöjen alaa ei ole tilastoitu ollenkaan.

Toisen pilarin rahoituksen jakautumista vuoden 2013 jälkeen tarkastellaan luomalla seitsemän erilaista tukimallia. Kahden ensimmäisen, konservatiivisen ja progressiivisen mallin, avulla pyritään tarkastele-

maan tilannetta, jossa toisen pilarin tuet jaetaan maatalouden laajuuteen ja nykyiseen toisen pilarin tukien jakoon perustuen. Viisi muuta tukimallia ovat pinta-ala-, Natura-, luonnonmukaisuus-, monivaikutteisuus- ja vesistöperusteiset mallit. Kaksi ensimmäistä tukimallia edustavat uudistusvaihtoehtoja, jossa nykyiseen toisen pilarin tukien jakoperusteisiin ei tehtäisi merkittäviä muutoksia. Viidessä muussa mallissa tarkastellaan tilannetta, jossa tukien perusteiksi otettaisiin täysin uusia kriteerejä.

Vaihtoehtoisille kriteereille annettavat painoarvot eri tukimalleissa on esitetty taulukossa 5.2. Konservatiivisessa mallissa suurin painoarvo eli 60 % on vuoden 2013 tuen osuudella. Progressiivisessa mallissa sen sijaan eniten painoarvoa annetaan maiden viljelyksessä olevalle pinta-alalle. Viidessä muussa mallissa vuoden 2013 rahoituksella ei ole enää merkitystä rahoituksen allokointiin. Edellisen kauden rahoituksen sijaan painoarvoa annetaan viljelyksessä olevan peltoalan lisäksi luonnonarvoihin liittyville kriteereille.

Vesistöjen pinta-ala on tukien kriteerinä vain vesistöperusteisessä skenaariossa, jossa 40 % rahoituksesta määräytyisi jäsenmaiden vesistön pinta-alan mukaan. Metsäalalle on annettu vakio eri tukimalleissa 10 %:n vakio-painoarvo. Tätä suurempi metsäalan osuus tuen jaon perusteena kasvattaisi uudistuksessa metsäalaltaan suurten maiden osuutta entisestään.

**Taulukko 5.2.** Tukimalleissa annettavat painoarvot eri kriteereille.

<b>Tukimallit EU-27</b>	2013 toinen pilari	Viljelyksessä oleva pinta-ala	Metsä-ala	Natura 2000	Luomu	Vesistöjen osuus pinta-alasta
Konservatiivinen	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Progressiivinen	0,1	0,6	0,1	0,1	0,1	0,0
Pinta-ala	0,0	0,7	0,1	0,1	0,1	0,0
Natura	0,0	0,3	0,1	0,5	0,1	0,0
Luomu	0,0	0,3	0,1	0,1	0,5	0,0
Monivaikutteisuus	0,0	0,3	0,1	0,3	0,3	0,0
Vesistö	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,4

Jäsenmaiden toisen pilarin tukien rahoitusosuudet vuoden 2013 jälkeen on laskettu yksinkertaisesti laskemalla yhteen eri painoarvoilla kerrotut jäsenmaiden osuudet kriteereistä, ja kertomalla tällä summalla koko EU:n vuoden 2013 toisen pilarin tuilla. Tukimalleissa on siis oletettu, että tulevassa uudistuksessa toisen pilarin tuet pysyvät vuoden 2013 tasossa. Konservatiivisen ja progressiivisen mallin tulokset ovat nähtävissä taulukossa 5.3. Toisessa sarakkeessa on jäsenmaiden osuus vuoden 2013 toisen pilarin tuista. Lisäksi taulukossa on jäsenmaiden osuus tuista konservatiivisessa ja progressiivisessa mallissa sekä mallivaihtoehdon aiheuttama muutos vuoden 2013 tilanteeseen.



**Taulukko 5.3.** Jäsenmaiden toisen pilarin tukiosuudet konservatiivisessa ja progressiivisessa tukimallissa.

Jäsenmaat	2013 toinen pilari		Konservatiivinen		Progressiivinen	
	Osuus	Osuus	Muutos %	Osuus	Muutos %	
Belgia	0,4	0,5	11	0,6	50	
Tanska	0,5	0,7	46	1,2	149	
Saksa	8,9	8,7	-2	9,0	1	
Kreikka	4,9	4,3	-11	3,0	-38	
Espanja	8,2	11,8	45	14,9	82	
Ranska	7,1	8,5	20	13,0	83	
Irlanti	2,4	1,9	-22	1,8	-23	
Italia	9,9	9,4	-5	8,5	-14	
Luxemburg	0,1	0,1	-17	0,1	-28	
Alankomaat	0,5	0,6	10	0,8	60	
Itävalta	4,0	3,6	-11	2,5	-38	
Portugali	4,4	3,6	-19	2,4	-46	
Suomi	2,1	3,5	66	3,1	46	
Ruotsi	1,9	4,3	128	4,2	124	
Iso-Britannia	2,1	3,4	64	6,8	224	
<b>EU-15</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>13</b>	<b>72</b>	<b>25</b>	
Bulgaria	3,1	2,9	-6	2,8	-11	
Tšekin tasavalta	3,3	2,9	-11	2,2	-31	
Viro	0,9	1,0	7	0,7	-19	
Kypros	0,2	0,2	-7	0,1	-31	
Latvia	1,2	1,3	11	1,2	-1	
Liettua	2,0	1,8	-11	1,5	-23	
Unkari	4,5	3,6	-21	2,9	-36	
Malta	0,1	0,1	-39	0,0	-85	
Puola	14,5	11,3	-22	8,4	-42	
Romania	9,7	7,4	-23	6,5	-33	
Slovenia	0,9	0,8	-13	0,5	-47	
Slovakia	2,5	2,0	-18	1,3	-47	
<b>EU-12</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>-18</b>	<b>28</b>	<b>-34</b>	

Jakamalla tukea uusien perustein, vuoden 2013 tukiin perustuva jako siirtäisi rahoitusta uusilta jäsenmailta vanhoille jäsenmaille. Konservatiivisessa tukimallissa uudet jäsenmaat saisivat tukea 18 % vähemmän kuin aikaisemmin eli 35 % koko toisen pilarin rahoituksesta. Suurimpia häviäjiä olisivat Malta, Romania, Puola ja Unkari. Progressiivisessa mallissa, jossa tukien jakoon vaikuttaa eniten viljelyksessä oleva pinta-ala, muutokset olisivat konservatiivista mallivaihtoehtoa suurempia. Uusien jäsenmaiden osuus toisen pilarin tuista olisi vain 28 %, ja kaikki EU-12 maat olisivat häviäjiä vuoden 2013 tilanteeseen verrattuna. Progressiivisessa mallissa voittajia olisivat maat, joissa maatalousmaata on suhteessa paljon. Esimerkiksi Iso-Britannian tuet lisääntyisivät noin 224 %, Tanskan 149 %, Ranskan 83 % ja Espanjan 82 %.

Rahoituksen jakautuminen muuttuu yhä enemmän vanhoja jäsenmaita suosivaksi, kun luonnonarvoihin liittyviä kriteerejä otetaan tukijaon perusteiksi (Taulukko 5.4). EU-15 saamat tuet kasvavat 28–39 % tukimallista riippuen. Eniten tuet kasvaisivat EU-15:ssä vesistön pinta-alaan painottavassa mallissa. Vesistöperusteinen tukimalli siirtäisi todella suuren osuuden toisen pilarin tuista unionin pohjoisiin jäsenmaitiin, Suomeen, Ruotsiin ja Tanskaan. Kaikissa muissa malleissa tuen jakautuminen muuttuisi niin, että uudet jäsenmaat saisivat yhteensä noin 30 % koko toisen pilarin tuista. Vesistöperusteisessä mallissa uusien jäsenmaiden osuus olisi vain 20 %.

**Taulukko 5.4.** Jäsenmaiden tukiosuuksien jakautuminen vaihtoehtoisissa tukimalleissa.

Jäsenmaat	2013	Pinta-ala		Natura		Luomu		Monivaikutteisuus		Vesistö	
	toinen pilari Osuus %	Osuus %	Muutos %	Osuus %	Muutos %	Osuus %	Muutos %	Osuus %	Muutos %	Osuus %	Muutos %
Belgia	0,4	0,7	57	0,6	39	0,6	32	0,6	36	0,5	17
Tanska	0,5	1,3	170	0,9	91	1,4	198	1,2	144	0,9	91
Saksa	8,9	9,0	2	8,2	-8	9,7	9	8,9	1	7,2	-19
Kreikka	4,9	2,7	-44	3,7	-24	3,4	-31	3,5	-27	2,5	-49
Espanja	8,2	15,5	90	18,2	124	17,2	111	17,7	117	11,1	36
Ranska	7,1	13,9	96	10,8	52	10,6	49	10,7	51	9,9	39
Irlanti	2,4	1,8	-24	1,3	-48	1,1	-54	1,2	-51	1,5	-40
Italia	9,9	8,3	-16	8,2	-17	10,2	4	9,2	-7	7,3	-26
Luxemburg	0,1	0,1	-31	0,1	-40	0,1	-44	0,1	-42	0,0	-54
Alankomaat	0,5	0,9	70	0,8	52	0,7	34	0,7	43	1,7	218
Itävalta	4,0	2,2	-44	2,2	-44	3,9	-2	3,1	-23	2,1	-49
Portugali	4,4	2,2	-51	2,3	-48	2,4	-45	2,4	-47	1,7	-61
Suomi	2,1	3,0	42	5,1	137	3,3	54	4,2	96	12,6	493
Ruotsi	1,9	4,2	123	6,6	251	5,3	184	5,9	217	15,6	732
Iso-Britannia	2,1	7,5	256	5,1	144	7,3	248	6,2	196	5,6	170
<b>EU-15</b>	<b>57</b>	<b>73</b>	<b>28</b>	<b>74</b>	<b>29</b>	<b>77</b>	<b>34</b>	<b>76</b>	<b>32</b>	<b>80</b>	<b>39</b>
Bulgaria	3,1	2,7	-12	3,7	18	1,7	-46	2,7	-14	1,6	-48
Tšekin tasavalta	3,3	2,1	-35	2,0	-39	3,1	-6	2,5	-23	1,6	-50
Viro	0,9	0,7	-25	1,0	14	1,0	10	1,0	12	1,2	31
Kypros	0,2	0,1	-36	0,2	-6	0,1	-50	0,1	-28	0,1	-57
Latvia	1,2	1,1	-4	1,3	9	1,5	29	1,4	19	1,3	14
Liettua	2,0	1,5	-25	1,4	-27	1,5	-26	1,5	-26	1,5	-26
Unkari	4,5	2,8	-39	2,5	-45	2,1	-53	2,3	-49	2,0	-55
Malta	0,1	0,0	-95	0,0	-95	0,0	-97	0,0	-96	0,0	-97
Puola	14,5	7,8	-46	7,4	-49	6,0	-58	6,7	-54	6,2	-57
Romania	9,7	6,3	-35	4,4	-55	4,0	-59	4,2	-57	3,2	-67
Slovenia	0,9	0,4	-54	0,7	-20	0,4	-51	0,6	-36	0,3	-62
Slovakia	2,5	1,2	-52	1,4	-42	1,4	-42	1,4	-42	0,9	-63
<b>EU-12</b>	<b>43</b>	<b>27</b>	<b>-38</b>	<b>26</b>	<b>-39</b>	<b>23</b>	<b>-47</b>	<b>24</b>	<b>-43</b>	<b>20</b>	<b>-54</b>

Taulukossa 5.5 on jaoteltu jäsenmaat voittajiin, häviäjiin ja niihin, joiden asema ei merkittävästi muuttuisi eri malleissa sen mukaan, kuinka paljon niiden tuet muuttuisivat vuoden 2013 tilanteeseen verrattuna. Ruotsin, Iso-Britannian ja Tanskan tilanne paranisi huomattavasti kaikissa esitetyissä mallivaihtoehtoisissa. Myös Suomi olisi selvästi voittavien maiden joukossa kaikissa malleissa. Vesistön määrään perustuvassa mallissa Suomen tuet lähes viisinkertaistuisivat. Monivaikutteisuus-perusteisessä mallissa Suomen tukiosuus lähes kaksinkertaistuisi ja Natura-perusteisessä mallissa tuet kasvaisivat 137 %. Suurista jäsenmaista Ranska kuuluu myös kaikkien mallien voittajamaihin. Myös Espanjan asema paranisi tukia jaettaessa. Saksan toisen pilarin tukiin ei tulisi eri malleissa suurta muutosta.

**Taulukko 5.5.** Jäsenmaiden aseman muutos vuoden 2013 tilanteeseen verrattuna vaihtoehtoisissa tukimalleissa.

Konservatiivinen	Progressiivinen	Pinta-ala	Natura	Luomu	Monivaikutteisuus	Vesistö
<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>
Ruotsi 128 % <b>Suomi 66 %</b>	Iso-Britannia 224 % Tanska 149 %	Iso-Britannia 256 % Tanska 170 %	Ruotsi 251 % Iso-Britannia 144 %	Iso-Britannia 248 % Tanska 198 %	Ruotsi 217 % Iso-Britannia 196 %	Ruotsi 732 % <b>Suomi 493 %</b>
Iso-Britannia 64 % Espanja 45 % Tanska 46 % Ranska 20 % Belgia 11 % Latvia 11 % Alankomaat 10 %	Ruotsi 124 % Ranska 83 % Espanja 82 % Alankomaat 60 % Belgia 50 % <b>Suomi 46 %</b>	Ruotsi 123 % Ranska 96 % Espanja 90 % Alankomaat 70 % Belgia 57 % <b>Suomi 42 %</b>	<b>Suomi 137 %</b> Espanja 124 % Tanska 91 % Ranska 52 % Alankomaat 52 % Belgia 39 % Bulgaria 18 % Viro 14 %	Ruotsi 184 % Espanja 111 % <b>Suomi 54 %</b> Ranska 49 % Alankomaat 34 % Belgia 32 % Latvia 29 % Viro 10 %	Tanska 144 % Espanja 117 % <b>Suomi 96 %</b> Ranska 51 % Alankomaat 43 % Belgia 36 % Latvia 19 % Viro 12 %	Alankomaat 218 % Iso-Britannia 170 % Tanska 91 % Ranska 39 % Espanja 36 % Viro 31 % Belgia 17 % Latvia 14 %
<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>	<b>Neutraalit</b>
Viro 7 % Saksa -2 % Italia-5 % Bulgaria -6 % Kypros -7 %	Saksa 1 % Latvia -1 %	Saksa 2 % Latvia -4 %	Latvia 9 % Kypros -6 % Saksa -8 %	Saksa 9 % Italia 4 % Itävalta -2 % Tšekin tasavalta -6 %	Saksa 1 % Italia -7 %	
<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>
Itävalta -11 % Tšekin tasavalta -11 % Liettua -11 % Kreikka -11 % Slovenia -13 % Luxemburg -17 % Slovakia -18 % Portugali -19 % Unkari -21 % Irlanti -22 % Puola -22 % Romania -23 % Malta -39 %	Liettua -23 % Irlanti -23 % Luxemburg -28 % Kypros -31 % Tšekin tasavalta -31 % Romania -33 % Unkari -36 % Itävalta -38 % Kreikka -38 % Puola -42 % Portugali -46 % Slovakia -47 % Slovenia -47 % Malta -85 %	Bulgaria -12 % Italia -16 % Irlanti -24 % Liettua -25 % Viro -25 % Luxemburg -31 % Tšekin tasavalta -35 % Romania -35 % Kypros -36 % Unkari -39 % Itävalta -44 % Kreikka -44 % Puola -46 % Portugali -51 % Slovakia -52 % Slovenia -54 % Malta -95 %	Italia -17 % Slovenia -20 % Liettua -27 % Kreikka -24 % Tšekin tasavalta -39 % Luxemburg -40 % Slovakia -42 % Itävalta -44 % Unkari -45 % Irlanti -48 % Portugali -48 % Puola -49 % Romania -55 % Malta -95 %	Liettua -26 % Kreikka -31 % Slovakia -42 % Luxemburg -44 % Portugali -45 % Bulgaria -46 % Kypros -50 % Slovenia -51 % Unkari -53 % Irlanti -54 % Puola -58 % Romania -59 % Malta -97 %	Bulgaria -14 % Itävalta -23 % Tšekin tasavalta -23 % Liettua -26 % Kreikka -27 % Kypros -28 % Slovenia -36 % Slovakia -42 % Luxemburg -42 % Portugali -47 % Unkari -49 % Irlanti -51 % Puola -54 % Romania -57 % Malta -96 %	Saksa -19 % Italia -26 % Liettua -26 % Irlanti -40 % Bulgaria -48 % Kreikka -49 % Itävalta -49 % Tšekin tasavalta -50 % Luxemburg -54 % Unkari -55 % Kypros -57 % Puola -57 % Portugali -61 % Slovenia -62 % Slovakia -63 % Romania -67 % Malta -97 %

Taulukosta 5.5 käy hyvin selville, kuinka huomattavasti ympäristöön ja maatalousmaan pinta-alaan liittyvät kriteerit pienentäisivät uusien jäsenmaiden tukiosuuksia. Ainoan poikkeuksen tästä joukosta tekee Latvia ja Viro, joiden tukimäärät vähenisivät vain hieman tai kasvaisivat huomattavastikin valittavasta tukimallista riippuen. Eniten uudistuksesta häviäisi Malta, jonka toisen pilarin tuet loppuisivat lähes kokonaan kuudessa mallissa seitsemästä. Valtaosalla häviäjistä toisen pilarin tuet vähenisivät lähes puolella. Vanhoista jäsenmaista häviäjiin kuuluisivat Kreikka, Irlanti, Portugali, Italia, Luxemburg ja Itävalta. Maaseudun kehittämistuet suhteessa näiden maiden osuuksiin malleissa käytettäviin kriteereihin ovat suuret muihin vanhoihin jäsenmaihiin verrattuna.

Kun tarkastellaan eri tukimallien aiheuttamaa tuen määrän muutosta, suurimmat voittajat ja häviäjät ovat eri maita kuin muutosta mitattaessa prosenteilla (Taulukko 5.6). Natura-, luonnonmukaisuus- ja monivaikutteisuusperusteisissä malleissa Espanjan toisen pilarin tuet kasvaisivat yli miljardilla eurolla. Espanja olisikin jäsenmaista selkeästi suurin voittaja. Myös Iso-Britannian, Ruotsin ja Ranskan tuet kasvaisivat euromääräisesti merkittävästi. Sen sijaan Tanska ei kuulu enää suurimpien voittajien joukkoon, kun tuen kasvua mitataan euroissa.

Suomen tuet kasvaisivat euromääräisesti eniten vesistöperusteisessä mallissa, jossa Suomi voittaisi lähes 1,4 miljardia euroa nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Muissa tukimalleissa Suomen tuet kasvaisivat 113 miljoonan ja 260 miljoonan euron välillä.

**Taulukko 5.6.** Jäsenmaiden toisen pilarin tukien muutos miljoonissa euroissa eri tukimalleissa.

Konservatiivinen	Progressiivinen	Pinta-ala	Natura	Luomu	Monivaiikutteisuus	Vesistö
<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>	<b>Voittajat</b>
Espanja 471 M €	Espanja 857 M €	Espanja 934 M €	Espanja 1287 M €	Espanja 1157 M €	Espanja 1222 M €	Ruotsi 1750 M €
Ruotsi 307 M €	Iso-Britannia 599 M €	Ranska 871 M €	Ruotsi 600 M €	Iso-Britannia 662 M €	Iso-Britannia 524 M €	<b>Suomi 1339 M €</b>
<b>Suomi 180 M €</b>	Ranska 755 M €	Iso-Britannia 386 M €	Ranska 474 M €	Ranska 447 M €	Ruotsi 519 M €	Iso-Britannia 453 M €
Ranska 177 M €	Ruotsi 297 M €	Ruotsi 295 M €	Iso-Britannia 386 M €	Ruotsi 439 M €	Ranska 461 M €	Espanja 373 M €
Iso-Britannia 171 M €	<b>Suomi 124 M €</b>	<b>Suomi 113 M €</b>	<b>Suomi 373 M €</b>	<b>Suomi 147 M €</b>	<b>Suomi 260 M €</b>	Ranska 353 M €
Tanska 28 M €	Tanska 92 M €	Tanska 104 M €	Bulgaria 73 M €	Tanska 122 M €	Tanska 89 M €	Alankomaat 145 M €
Latvia 16 M €	Alankomaat 40 M €	Alankomaat 46 M €	Tanska 56 M €	Saksa 102 M €	Alankomaat 29 M €	Tanska 56 M €
Viro 8 M €	Belgia 27 M €	Belgia 31 M €	Alankomaat 35 M €	Italia 46 M €	Latvia 29 M €	Viro 35 M €
Alankomaat 7 M €	Saksa 15 M €	Saksa 22 M €	Belgia 21 M €	Latvia 44 M €	Belgia 19 M €	Latvia 21 M €
Belgia 6 M €			Viro 16 M €	Alankomaat 23 M €	Viro 14 M €	Belgia 9 M €
	<b>Häviäjät</b>	<b>Häviäjät</b>	Latvia 14 M €	Belgia 17 M €	Saksa 7 M €	
	Latvia -2 M €	Luxemburg -4 M €		Viro 11 M €		<b>Häviäjät</b>
<b>Häviäjät</b>	Luxemburg -3 M €	Latvia -6 M €	<b>Häviäjät</b>		<b>Häviäjät</b>	Luxemburg -6 M €
Kypros -2 M €	Kypros -6 M €	Kypros -7 M €	Kypros -1 M €	<b>Häviäjät</b>	Luxemburg -5 M €	Malta -10 M €
Luxemburg -2 M €	Malta -9 M €	Malta -10 M €	Luxemburg -5 M €	Luxemburg -5 M €	Kypros -6 M €	Kypros -12 M €
Malta -4 M €	Malta -9 M €	Malta -10 M €	Malta -10 M €	Itävalta -8 M €	Malta -10 M €	Liettua -65 M €
Slovenia -15 M €	Viro -22 M €	Viro -28 M €	Malta -10 M €	Malta -10 M €	Slovenia -40 M €	Slovenia -70 M €
Saksa -20 M €	Bulgaria -42 M €	Bulgaria -46 M €	Slovenia -22 M €	Kypros -11 M €	Bulgaria -54 M €	Irlanti -122 M €
Bulgaria -26 M €	Slovenia -53 M €	Slovenia -60 M €	Liettua -69 M €	Tšekin tasavalta -25 M €	Liettua -67 M €	Bulgaria -191 M €
Liettua -29 M €	Liettua -58 M €	Liettua -64 M €	Slovakia -135 M €			
Tšekin tasavalta -47 M €	Irlanti -72 M €	Irlanti -73 M €	Irlanti -147 M €	Slovenia -57 M €	Italia -82 M €	Slovakia -200 M €
Itävalta -54 M €	Tšekin tasavalta -131 M €	Tšekin tasavalta -148 M €	Saksa -150 M €	Liettua -65 M €	Tšekin tasavalta -95 M €	Tšekin tasavalta -209 M €
Slovakia -57 M €	Slovakia -148 M €	Slovakia -166 M €	Kreikka -150 M €	Slovakia -134 M €	Itävalta -117 M €	Saksa -217 M €
Italia -59 M €	Italia -176 M €	Italia -199 M €	Tšekin tasavalta -165 M €	Irlanti -165 M €	Slovakia -134 M €	Itävalta -248 M €
Kreikka -67 M €	Itävalta -196 M €	Itävalta -224 M €	Italia -210 M €	Bulgaria -181 M €	Irlanti -156 M €	Kreikka -301 M €
Irlanti -69 M €	Unkari -210 M €	Unkari -227 M €	Itävalta -226 M €	Kreikka -189 M €	Kreikka -170 M €	Unkari -318 M €
Portugali -108 M €	Kreikka -237 M €	Kreikka -271 M €	Unkari -259 M €	Portugali -255 M €	Portugali -263 M €	Italia -332 M €
Unkari -123 M €	Portugali -257 M €	Portugali -286 M €	Portugali -271 M €	Unkari -306 M €	Unkari -283 M €	Portugali -344 M €
Romania -284 M €	Romania -407 M €	Romania -432 M €	Romania -677 M €	Romania -727 M €	Romania -702 M €	Romania -826 M €
Puola -409 M €	Puola -777 M €	Puola -850 M €	Puola -902 M €	Puola -1079 M €	Puola -990 M €	Puola -1063 M €

Euromääräisesti suurimmat häviäjät olisivat Puola ja Romania. Nämä kaksi maata olisivat kaikissa tukimalleissa suurimmat häviäjät. Euromääräisesti suuria häviäjiä olisivat myös Portugali ja Unkari ja Kreikka. Kaikissa tukimalleissa on suuri joukko maita, joiden tuet laskisivat vain hieman tai vastaavasti tukien kasvu olisi euromääräisesti pieni. Käyttämällä tuen jaon kriteereinä erilaisia tekijöitä, tukea siirtyisikin huomattavasti uusilta jäsenmailta muutamalle vanhalle jäsenmaalle. Näiden voittavien jäsenmaiden joukkoon kuuluisi myös Suomi.

---

## 6 Johtopäätökset

---

YMP:n uudistamisessa Euroopan komission (2010a, s. 3) tavoitteena on ensimmäisen pilarin tukien ”vihreämpi” ja tasapuolisempi jako jäsenmaiden kesken. Toisen pilarin sen sijaan tulisi komission mukaan keskittyä enemmän kilpailukykyyn ja innovaatioihin, ilmaston muutokseen sekä ympäristöön. Ylevistä tavoitteista huolimatta nykyisen jaon muuttaminen käytännössä tulee olemaan haasteellista. YMP osuus koko EU:n budjetista on huomattava, ja hehtaarisella pienienkin muutosten tekeminen merkitsee jopa satojen miljoonien eurojen menettämistä tai voittamista tietyissä jäsenmaissa. Ensimmäisen pilarin tukien uudistuksen aste riippuu pitkälti siitä, kuinka suuren menetyksen vanhat jäsenmaat ovat valmiita sietämään uusien jäsenmaiden hyväksi.

Suomen asema ensimmäisen pilarin tukijaon uudistuksessa on melko hyvä, mikäli nykyistä suorien tukien tasoa pidetään toivottavana. Koska suorien tukien hehtaarikohtainen taso on Suomessa lähellä unionin keskiarvoa, merkittävä tukimäärän aleneminen ei ole todennäköistä. Tässä työssä esitetyissä vaihtoehtoisissa ensimmäisen pilarin tukimalleissa Suomi olisi voittaja ostovoimalla korjatussa mallissa. Vähimmäistuessa tai tasatuessa Suomen asema suorien tukien osalta ei muuttuisi nykyisestä tilanteesta.

Näyttää siltä, että Suomen kokonaistukeen eniten vaikuttava tekijä tulee olemaan muutokset toisen pilarin tuissa. Komissio on tuonut esille, että toisen pilarin uudistuksessa maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi, tukien jaossa voitaisiin käyttää objektiivisia kriteerejä (Euroopan komissio 2011b). Suomelle erilaisiin luonnonarvoihin liittyvät kriteerit olisivat erittäin edullisia. Mikäli maaseudun kehittämistukien jaossa päädytään käyttämään erilaisia kriteerejä joiden perusteella tukia jaetaan, saatetaan päätyä käyttämään myös muita, jäsenmaiden sosio-ekonomista tilannetta kuvaavia kriteerejä. Tällaisia kriteerejä voivat olla esimerkiksi bruttokansantuote tai työttömyys. Mikäli tällaisia kriteerejä päädytään soveltamaan tulevassa uudistuksessa, niiden vaikutusta Suomen tilanteeseen ja tukitasoon tulisi tutkia lisää. YMP:n uudistuksessa mahdollisia toisen pilarin tukien jaon perusteena olevia kriteerejä ovat pohtineet esimerkiksi Cao ym. (2010).

Toisen pilarin rahoitusosuuksien jaon lisäksi tulevassa uudistuksessa nousee Suomen kannalta esiin kolme merkittävää tekijää. Ensinnäkin Suomelle saattaa olla huomattava merkitys maatalouspolitiikan uudistuksen kanssa samaan aikaan toteutettavalla LFA-tuen uudistuksella. LFA-alueiden määrittelyssä käytettävät kriteerit vaihtelevat maittain, ja näitä kriteerejä olisi uudistuksessa tarkoitus yhtenäistää. Luonnonhaittakorvauksen tavoitteena on säilyttää maatalous myös alueilla, jotka ovat luonnonolosuhteiltaan unionin heikoimpia. Luonnonhaittakorvauksella on siis suuri merkitys paitsi maatalouden myös maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäjänä.

Toinen merkittävä tekijä tulevassa uudistuksessa on LFA- ja ympäristötuen kansallisen rahoitusosuuden taso. Mikäli uudistuksessa muutetaan LFA- ja ympäristötuen kansallisen rahoitusosuuden enimmäismäärää, tilojen saama tukimäärä muuttuisi huomattavasti. Esimerkiksi tukien kansallisen rahoitusosuuden rajoittaminen 50 prosenttiin, merkitsisi 44 % laskua kokonaistukimäärässä. Näin suuri tuen pudotus vaikuttaisi eniten kasvinviljelytiloilla, joilla tukien merkitys tilan tuloihin on suurin.

Kolmas tärkeä tekijä Suomelle on Etelä-Suomen kansallisen tuen jatkuvuus. Tätä tukea on maksettu liittymissopimuksen artiklan 141 mukaisesti 62. leveyspiirin alapuolisilla alueilla unioniin liittymisestä johdettuun vakaviin vaikeuksiin. Komission näkemyksen mukaan tuen luonne on väliaikainen, kun Suomen kannan mukaan haitta on pysyvä, ja tukea voitaisiin maksaa jatkossakin. Aikaisemmissa neuvotteluissa on päästy sopimukseen oikeudesta maksaa tukea, mutta tuen tasoa on jatkuvasti alennettu. Lopullista ratkaisua tuen jatkuvuudesta ei kuitenkaan ole tehty, ja 141-tuesta neuvotellaan samaan aikaan YMP:n uudistuksen kanssa.

EU:n laajemmilla tavoitteilla, kuten Eurooppa 2020 strategialla ja koheesiolla, saattaa olla vaikutusta myös maatalouspolitiikan uudistuksessa. Toisen pilarin tukien yhteys unionin muihin politiikkoihin on läheisempi, ja maaseudun kehittämistukien liittäminen yhä vahvemmin unionin laajempiin tavoitteisiin olisi selkeästi yksinkertaisempaa kuin suorien tukien. Aikaisempiin maatalouspolitiikan uudistuksiin nähden on myös muuttunut Euroopan parlamentin rooli unionin päätöksenteossa. Lissabonin sopimuksen

myötä parlamentilla on yhtäläinen asema päätöksenteossa jäsenvaltioiden hallituksia edustavan neuvoston kanssa. Käytännössä parlamentin tulee hyväksyä neuvoston ehdotus, jotta se tulisi voimaan.

YMP:n osuus unionin budjetista on jatkuvasti laskenut, mutta se on edelleen noin 40 %. Rahoituskauden 2014–2020 budjetin suuruus ei todennäköisesti muutu koko unionia koskeneen taantumien ja sitä seuranneen rahoituskriisin takia. Jäsenmaat ovat haluttomia nostamaan rahoitusosuuttaan samaan aikaan, kun budjetista rahoitettavien kohteiden määrä on kasvanut. Nämä kaikki tekijät aiheuttavat painetta leikata maatalouspolitiikan osuutta budjetissa muiden sektoreiden hyväksi. Komissiolta odotetaan lakiehdotuksia vuoden 2011 puolivälissä koskien maatalouspolitiikan tulevaisuutta (Euroopan komissio 2010b).

---

## Kirjallisuus

---

Cao, Y., Elliott, J., Moxey, A. & Zahrt, V. 2010. Alternative Allocation Keys for EU CAP Funding. Land Use Policy Group. December 2010. 118 s. Saatavissa internetissä: [http://www.lupg.org.uk/pdf/Allocation %20Keys%20Report.pdf](http://www.lupg.org.uk/pdf/Allocation%20Keys%20Report.pdf).

DG Agriculture 2007. Indicative Figures on the Distribution of Aid, by Size-class of Aid, Received in the Context of Direct Aid Paid to the Producers According to Council Regulation (EC) NO 1782/2003 Saatavissa internetissä: [ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2007/annex1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2007/annex1_en.pdf).

DG Budget 2010. Vuosittaiset budjetti- ja taloushallintoa koskevat selvitykset, Budjettipääosasto. Saatavissa internetissä: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm).

DG Environment 2010. Euroopan komission ympäristöasioiden pääosasto. Natura 2000 Barometri. Toukokuu 2010. Saatavissa internetissä: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm) Viitattu: 23.12.2010.

Diakossavvas, D. (toim.) 2006. Coherence of Agricultural and Rural Development Policies. OECD. 415 s. Paris. ISBN 92-64-02388-7.

EU 2010. Euroopan unionin toimielimet ja muut elimet. Euroopan unionin portaali. Saatavissa internetissä: [http://europa.eu/institutions/inst/council/index\\_fi.htm](http://europa.eu/institutions/inst/council/index_fi.htm) Viitattu: 7.1.2011.

Euroopan komissio 2007. Komission päätös, tehty 1 päivänä kesäkuuta 2007, maaseudun kehittämiseen myönnettävän yhteisön tuen vuosittaisesta jakautumisesta jäsenvaltioille 1 päivästä tammikuuta 2007 31 päivään joulukuuta 2013 ulottuvalla kaudella tehdyn päätöksen 2006/636/EY muuttamisesta.

Euroopan komissio 2010a. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Brussels, 18.11.2010. COM(2010) 672 final.

Euroopan komissio 2010b. Communication on the future of the CAP ”The CAP towards: 2020 meeting food, natural resources and territorial challenges of the future”. 11/2010 Saatavissa internetissä: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/slide-show\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/slide-show_en.pdf) Viitattu: 24.1.2011.

Euroopan komissio 2011a. The future of CAP direct payments. Agricultural Policy Briefs. Brief no 2. January 2011. Saatavissa internetissä: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf).

Euroopan komissio 2011b. The future of rural development policy. Agricultural Policy Perspectives Briefs. Brief no 4. January 2011. Saatavissa internetissä: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf).

Euroopan neuvosto 2005. Neuvoston asetus (EY) No 1698/2005 annettu 20 päivänä syyskuuta, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.

Euroopan neuvosto 2009. Neuvoston asetus (EY) NO 73/2009 annettu 19 päivänä tammikuuta 2009, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta.

Eurostat 2010. Eurostatin tilastot. Saatavissa internetissä: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

Franco German position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013 – New challenges and expectations for food, biomass and environment. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ministre de L’Alimentation, De L’Agriculture Et De La Peche. 14.09.2010.

Hurrelmann, A. 2006. The Policy Framework of Agricultural Sustainability in the EU. European Commission. Directorate General for Agriculture and Rural Development. Saatavissa internetissä: [www.forescene.net/Resources/Florence/Forescene\\_Florence\\_Hurrelmann\\_19Oct06.pdf](http://www.forescene.net/Resources/Florence/Forescene_Florence_Hurrelmann_19Oct06.pdf) Viitattu: 4.1.2011.

Mantino, F. 2003. The Second Pillar: Allocation Of Resources, Programming And Management Of Rural Development Policy. Prepared for the Land Use Policy Group Conference on “Future Policies for Rural Europe – 2006 and beyond”. Brussels, Maaliskuu 2003. Saatavilla internetissä: [http://www.lupg.org.uk/pdf/pubs\\_con03\\_Allocation\\_of\\_Resources\\_to\\_the\\_RDP\[1\].pdf](http://www.lupg.org.uk/pdf/pubs_con03_Allocation_of_Resources_to_the_RDP[1].pdf) Viitattu: 17.12.2010.

Niemi, J. & Ahlstedt, J. (toim.). 2009. Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2009. MTT Taloustutkimuksen julkaisu 109: 45–49. ISBN 978-951-687-149-6.

Velazquez, B. 2008. The Single Payment Scheme in the Impact Assessment of the CAP “Health Check”: Paper prepared for the 109th EAAE Seminar “The CAP after the Fischler Reform”, Vicerbo, 20-21.11.2008.

Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 . 12. Mai 2010.

Zahrnt, V. 2009. Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. Ecipe Working Paper No 08/2009. 37 s.

Zahrnt, V. 2010. Financing the Common Agricultural Policy: Which member states pay for the waste of public money? Saatavissa internetissä: <http://www.reformthecap.eu/blog/who-pays>.



MTT TEKEE TIETEESTÄ ELINVOIMAA

# MTT RAPORTTI<sub>17</sub>

[www.mtt.fi/julkaisut](http://www.mtt.fi/julkaisut)

MTT Raportti -verkkojulkaisusarjassa julkaistaan maatalous- ja elintarviketutkimusta sekä maatalouden ympäristötutkimusta käsitteleviä tutkimusraportteja. Lukijoille tarjotaan tietoa MTT:n kaikilta tutkimusaloilta eli biologiasta, teknologiasta ja taloudesta.

MTT, 31600 Jokioinen.

Puh. (03) 4188 2327, sähköposti [julkaisut@mtt.fi](mailto:julkaisut@mtt.fi)

