

EUROOPAN UNIONIN MAATALOUSPOLITIikka

Yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudennäkymiä, ongelmia ja mahdollisuuksia.



Ville Pekkala (02.02.1988)

Jyväskylän yliopisto

YFI, Valtio-oppi

KTTP615 – Euroopan integraatio

Kurssisuoritus, essee

Maaliskuu 2010

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	3
2	TALOUSTEOREETTISET PERUSTELUT.....	4
	2.1 Integraation ja vapaakaupan etujen perusteet.....	4
	2.2 Vapaakauppa-alueet ja tulliunionit.....	4
	2.3 Maatalouspoliittisten tukien muodot ja toimintaperiaate.....	5
	2.4 Teorioiden toteutuminen käytännön politiikassa.....	7
3	YHTEINEN JA YHTENÄINEN MAATALOUSPOLITIikka.....	8
	3.1 Maatalouspolitiikan kehittymisen historiaa.....	8
	3.2 Argumentteja yhteisen politiikan puolesta.....	9
	3.3 Argumentteja yhteistä politiikkaa vastaan.....	10
4	MAATALOUSPOLITIIKAN VAIKUTUKSET MAIDEN TALOUKSIIN.....	11
	4.1 EU:n jäsenmaissa näkyvät maatalouspolitiikan vaikutukset.....	11
	4.2 Vaikutukset unionin ulkopuolisiin ja kehittyviin maihin.....	12
5	LOPPUPÄÄTELMÄT.....	13
6	LÄHDELUETTELO.....	14

1 JOHDANTO

Käsittelen tässä esseessä Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) nykytilaa ja mahdollisia tulevaisuudennäkymiä. Lähdän liikkeelle taustalla vaikuttavista taloustieteellisistä teorioista ja niiden soveltamisesta käytäntöön pohtimalla teorioiden suhdetta toteutuneeseen EU-politiikkaan. Teoreettisen tarkasteluni tukena olen käyttänyt pääasiassa Richard Baldwinin ja Charles Wyploszin teosta *The Economics of European Integration* sekä Frank McDonaldin ja Stephen Deardenin teosta *European Economic Integration*. Arvioin myös YMP:n puolesta ja vastaan esitettyjä argumentteja ja käsittelen yleisesti aiheeseen liittyvää keskustelua. Olen analysoinut aihetta sivuavaa uutisointia sekä unionin maatalouspoliittisia tiedotteita ja päätöksiä. Keskityn ensisijaisesti siihen, millainen tulevaisuus yhteisellä ja yhtenäisellä maatalouspolitiikalla tulee olemaan, jos sitä ylipäänsä on, ja kuinka perusteltua on maatalouden tukijärjestelmien ylläpito jatkossa.

Maatalouden moniulotteisuus tekee siitä vaikeasti eriteltävän kokonaisuuden, johon kohdistuvat toimenpiteet heijastuvat välillisesti lähes kaikille muille elämänaloille, joista olen poiminut havainnollistavia esimerkkejä. Taustalla vaikuttavat myös Euroopan sisäisten intressien lisäksi globaalit tekijät: EU on paitsi maailman suurin maataloustuotteiden viejä, myös niiden suurin markkina-alue. Euroopan unionin laajentuminen ja Euroopan yhdentyminen ovat suuria kysymyksiä, joiden alle myös YMP lukeutuu. Vuoden 2004 laajentumisessa unioniin liittyi muiden mukana Puola, jolla on merkittävät pelto- ja metsäpinta-alat sekä huomattava väestönosa työskentelemässä maa- ja metsätaloudessa. Miten sovitetaan yhteen *yhteinen* maatalouspolitiikka ranskalaisen suurtilallisen ja puolalaisen pientilallisen välillä? Tai suomalaisen ohranviljelijän tai kreikkalaisen hedelmänkasvattajan välillä? Maa-, metsä- ja kalatalous kokonaisuutena on edelleen myös EU-budjetin suurin yksittäinen menoerä, joten sillä on poikkeuksellisen suuri merkitys unionin taloudellisten voimavarojen ja niiden tehokkaan allokaation kannalta.

YMP on paitsi menneisyytensä vanki, myös aikansa lapsi. Se pantiin alulle Euroopan talousyhteisön perustamisen yhteydessä, jolloin maailma oli hyvin erilainen kuin mitä se on nyt – suurin osa Euroopan maista oli vielä maatalousvaltaisia. Viime vuosina haastavammaksi muuttunut taloudellinen tilanne asettaa myös omat vaatimuksensa maatalouspolitiikan kehitykselle. Unionin budjetin kasvavat menopaineet muilla sektoreilla edellyttävät leikkauksia maataloudenkin osalta. Kansalaisjärjestöjen ja unionin kansalaisten kasvava tietoisuus maailmankaupan tilanteesta on nostanut näyttävämmin esiin eettisen kysymyksen halpojen elintarvikkeiden viennistä EU:n ulkopuolelle. Työttömyyden kasvu ja taloudellisen hyvinvoinnin lasku suurella kansanosalla asettavat puhtaasti poliittisiakin motiiveja pienentää maatalouspolitiikan menoja, kun suorat tuista hyötyjät ovat suhteellisen pieni joukko äänestäjiä. YMP voi nimensä puolesta olla kapea sektori unionin laajalla toimintakentällä, mutta sen merkitys holistisesta näkökulmasta on todella huomattava. Laajuutensa vuoksi maatalouspolitiikka on herkkä kaikille eri elämänaloille kohdistuville muutoksille, eikä sitä voida pitää muusta yhteiskunnasta irrallisena, staattisena kokonaisuutena.

2 TALOUSTEOREETTISET PERUSTELUT

Talousteoriat ovat aina *ceteris paribus* -asetelman teorioita, eli niissä eletään hyvin yksinkertaistetussa maailmassa, jossa kaikkia tekijöitä ja muuttujia ei voida eikä edes yritetä ottaa huomioon. Teoriat ovat kuitenkin tärkeitä työkaluja laskelmien ja poliittisten päätösten taustalla. Mitä yksinkertaisempi työkalu on, sitä vaivattomampi sitä on käyttää, mutta mitä paremmin todellisuutta kuvaava työkalu on, sitä monimutkaisempi se on. Kriittinen tarkastelu on aina tarpeen: vaikka teoriassa jokin asia vaikuttaa yksinkertaiselta, se ei välttämättä ole sitä todellisuudessa. Euroopan taloudellisen integraation taustalla vaikuttavat teoriat ja säännöt tulee kuitenkin ymmärtää, että voi perehtyä tarkemmin EU:n harjoittamaan politiikkaan.

2.1 Integraation ja vapaakaupan etujen perusteet

Mitä suuremmat markkinat, sitä enemmän käydään kauppaa - mitä enemmän kauppaa, sitä pienemmät hinnat. Hintojen lasku johtaa toimijoiden lisääntymiseen markkinoilla, mikä tarkoittaa kovempaa kilpailua. Kilpailu tuottaa keskimäärin korkeampaa laatua ja kokonaisvaltaisesti markkinat saavat aikaan tehokkaamman lopputuloksen. Taloudellinen integraatio mahdollistaa suuremmat markkinat, ja kaupan vapauttaminen (taloudellinen liberalisointi) antaa edellytykset integraatiolle. Integraatiota seuraa markkinoiden eheytyminen ja teollinen rakennemuutos: toimijoita on aiempaa vähemmän ja ne ovat entistä suurempia, heikosti kannattavat alat ovat hävinneet tai keskittyneet selkeille alueille, joissa niillä on vielä kannattavuutta. Integraatio edellyttää johdonmukaisuutta ja kokonaisvaltaisuutta, eli kilpailua haittaavat tekijät ja kaupanesteet pitää hävittää tasaisesti kaikilta elämäniloilta yhteisillä ja yhtenäisillä käytännöillä. Mikäli vääristäviä elementtejä jää, niiden heijastevaikutus heikentää integraatiota myös muilla osa-alueilla¹.

2.2 Vapaakauppa-alueet ja tulliunionit

Vapaakauppa-alue on valtioiden joukko, joiden keskinäisessä kaupassa ei ole tulleja tai muita kaupanesteitä. Tulliunionilla tarkoitetaan valtioiden joukkoa, joilla on yhteinen ulkotulli. Vapaakauppa-alueille yhteisen ulkotullin puute on ongelma: tuonti keskittyy luonnollisesti niihin maihin, joissa tullit ovat pienet, jonka jälkeen hyödykkeet liikkuvat vapaakauppa-alueen sisällä ilman esteitä. Tämä ongelma voidaan ratkaista ottamalla yhteinen ulkotulli käyttöön tai rajaamalla vapaan kaupan piiriin kuuluvaksi vain vapaakauppa-alueen sisällä valmistetut tuotteet. Näiden tuotteiden rajaaminen on kuitenkin vaikeaa etenkin monimutkaisten teollisuustuotteiden osalta, koska monien tuotteiden komponentit tai raaka-aineet tuodaan usein muualta. Useimmiten tulliunionit syntyvät vapaakauppasopimusten pohjalta; vain harvoin tulliunionit syntyvät suoraan. Tämä johtuu siitä, että jäsenmailla on korkea houkutus kohottaa tullejaan, jos ne tuntevat jonkin teollisuudenaloistaan uhatuksi maailmanmarkkinoiden toimesta. Yhteisen ulkotullin sopiminen on raskas prosessi, ja lopputulos on hauras mikäli (taloudellista) integraatiota ei ole vahvistettu edeltävin keinoin².

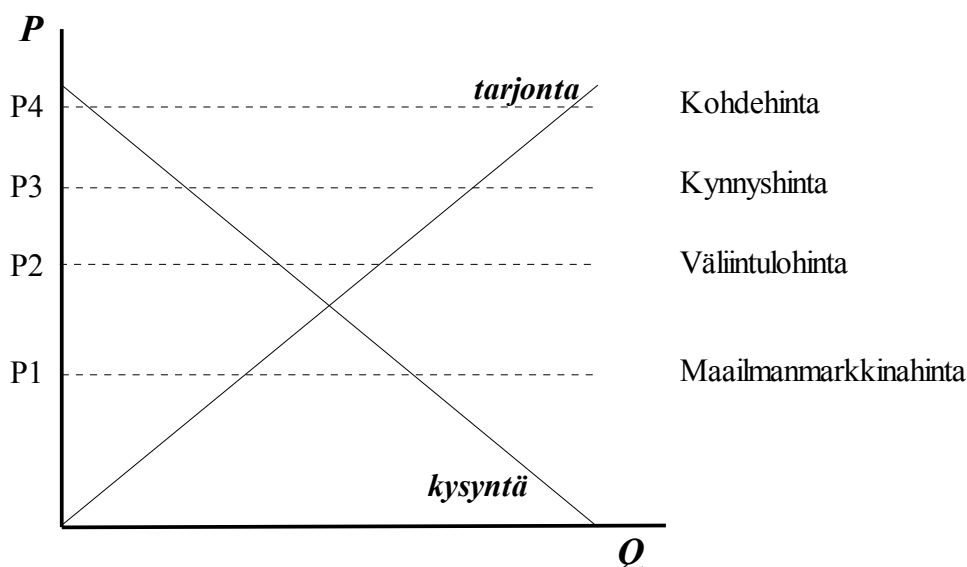
1 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, passim.

2 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, 128-129.

Maailman kauppajärjestö WTO on asettanut suosituksia vapaakauppa-alueiden ja tulliuunionien toiminnalle. Yksinkertaistettuna niissä sanotaan, että lähes kaikki kaupanesteet jäsenmaiden väliltä tulee hävittää kohtuullisen ajan kuluessa, eikä alueen tai unionin ulospäin suuntautunutta kauppaa tule tyrehtyttää. Lähes kaiken katsotaan yleisesti tarkoittavan 80 % ja kohtuulliseksi ajaksi on muotoutunut 10 vuotta. EU on hyväksynyt WTO:n asettamat tavoitteet, ja niitä pidetään yleisesti pätevinä ohjenuorina vapaakaupan edistämiseksi. YMP:ssa tehdyt linjanvedot eroavat tässä mielessä muusta taloudellisen integraation kehityssuunnasta. WTO:n suositusten mukaan yhteisen ulkotulnin tulisi olla keskimäärin alhaisempi kuin jäsenmaiden tulliliittoa edeltäneet tullit¹. Maataloustuotteiden suhteen trendi on kuitenkin ollut päinvastainen: niin kutsuttu eurooppalainen linnake on jopa vahvistunut ulospäin, minkä vuoksi on puhuttu politiikan selkeän protektionistisista piirteistä².

2.3 Maatalouspoliittisten tukien muodot ja toimintaperiaate

Maatalouspoliittisten tukien teorioissa lähdetään liikkeelle perusluonteisista tekijöistä: kysynnästä, tarjonnasta, hinnasta ja määrästä. Havainnollistan tukien toimintaperiaatetta kuvion 1 kautta. Oletetaan, että YMP asettaa jonkin tietyn minimihinnan (**kohdehinta**) maataloustuotteille, perusteluina voivat olla esimerkiksi sisämarkkinoiden elintarviketuotannon turvaaminen ja viljelijöille taattu kohtuullinen elintaso. Kun tästä vähennetään pakolliset kuljetus-, varastointi- ja jakelukulut, saadaan todellinen hinta (**kynnyshinta**). Koska kysyntä ja tarjonta eroavat tällä hinnalla, syntyy huomattavan suuri tuotannon ylijäämä, mikä painaa hintaa alas. Jotta hinnanlasku saadaan pysäytettyä, tässä vaiheessa viranomaistahon pitää ostaa markkinoiden ylijäämä senhetkisellä hinnalla (**väliintulohinta**), ja hinnat alkavat taas nousta. Jos laskeuduttaisiin maailmanmarkkinahintaan, niin kysynnän ja tarjonnan erotus täytettäisiin tuonnilla. Tuontimaataloustuotteille asetetaan tulli, joka on maataloustuotteiden kynnyshinta vähennettynä maailmanmarkkinahinnalla; näin ollen tuontitavara ei ole halvempaa kuin sisämarkkinoilla tuotettu³.



Kuvio 1: YMP:n vaikutus maataloustuotteiden hintoihin

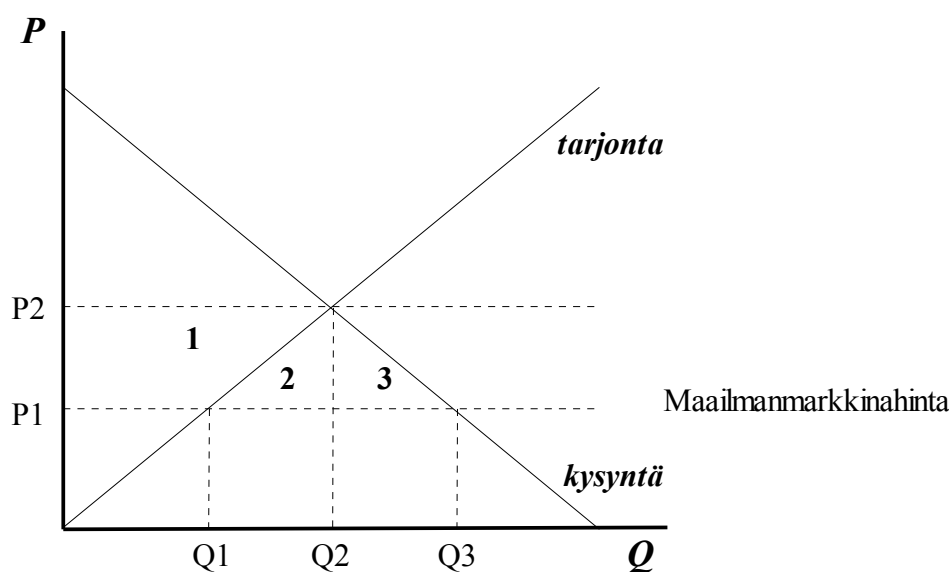
1 WTO 1994

2 Euroopan parlamentin tiedotteet 2008

3 McDonald F. & Dearden S. 1998, 283-284

Näin toimimalla saadaan tuottajille jokin kiinteä hinta ja ylläpidetään sisämarkkinoiden maataloustuotantoa, mutta väliintulot eli interventiot käyvät kuitenkin kalliiksi. Ostettu ylijäämä varastoidaan, mutta varastojakin tarvitaan vain tiettyyn pisteeseen asti. Näistä varastoista, lempinimeltään ”voivuorista”, on helpoin päästä eroon muuttamalla ne rahaksi eli viemällä ne ulkomaille. Jotta nämä väliintulo-ostot kävisivät ulkomailta kaupaksi, pitää vientiä tukea väliintulohinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotuksen verran. Tämä taas luo epäreilua kilpailuetua, koska maailmanmarkkinoille tulee tuotteita, joiden hinta ei vastaa niiden tuotantokustannuksia.

YMP:n toimintaperiaate ei kuitenkaan ole enää nykyisellään edes teoriatasolla näin suoraviivainen. Kuvio 1 toimii kuitenkin monimutkaisemman tukipolitiikan lähtökohtana, jota kuvio 2 selventää. Vaihtoehtona on jättää kiinteä tuottajahinta asettamatta, mutta pitää tullina P2:n ja P1:n erotus, jolloin käytännössä tyrehdytetään tuontimaataloustuotteiden virta, mutta maataloustuotteita ei tarvitse enää viedä (”dumpata”) ulkomaille eikä vientiä tarvitse tukea. Tästä tukitoimenpiteestä koituu kolmenlaista hyvinvointitappiota: tulonsiirtoa kuluttajilta maataloustuottajille (**alue 1**), jota ei sinänsä lasketa nettohyvinvointitappioksi, koska se on vain redistribuutiokysymys; katoava kuluttajien ylijäämä ja vähäisempi hyödykkeiden määrä (**alueet 2 ja 3**), kun tuotteiden hinnat nousevat mutta kuluttajien tulot pysyvät ennallaan. Toinen vaihtoehto on olla puuttumatta hinnanmuodostukseen ja tukea maataloustuottajia tuottamaan enemmän: määrästä Q1 määrään Q2. Kuluttajahinta pysyy tällöin siis P1:ssä. Hyvinvointitappiot tässä tapauksessa ovat tulonsiirrot (**alue 1**) sekä kadotettu hintaetu tarjonnan manipuloinnin vuoksi (**alue 2**). Kolmas vaihtoehto on olla kokonaan puuttumatta hintaan ja määrään. Tällöin maataloustuottajien toimeentulo turvattaisiin suoralla toimeentulotuella, joka toimisi samaan tapaan kuin vähätuloisten sosiaaliturva: puhutaan *maataloustuen sosiaaliturvallisista*. Tämän vaihtoehdon kokonaiskustannuksia ei saada tähän kuvioon sisällytettyä, mutta mikäli ne ovat vähemmän kuin hyvinvointitappiot 1+2+3, niin se olisi kansantaloudellisesta näkökulmasta kaikkein kustannustehokkain tapa hoitaa YMP:n maataloustuet ¹.



Kuvio 2: Vaikuttaminen tuotannon määrään ja hyödykkeiden hintaan

2.4 Teorioiden toteutuminen käytännön politiikassa

Osa unionin uudistuksista on tehnyt kokonaisuudesta vaikeaselkoisemman, toiset ovat yksinkertaistaneet sitä. Päätös aloittaa asteittainen siirtyminen pois tuotantoon sidotuista maataloustuista kohti muihin perusteisiin sidottuja tukia oli vaikea kysymys monille maanviljelijöille. Uudistuksen pelättiin johtavan tehottomuuteen ja ”tukiaiskeinotteluun”, kun tilojen tuen määrä ei riittäisi enää tuotannon määrästä¹. Alkuvaiheissa tämänsuuntaista kehitystä olikin havaittavissa, mutta yleisen tukipoliittisen linjan tiukentuminen käytännöllisesti katsoen pakotti tilat parantamaan tuotantotasoaan. Tämän vuoksi taas tuotantoa on ollut pakko alkaa kiintiöimään, ja kiintiöjärjestelmä sisältää omat tehottomuuden mahdollisuutensa. Paluu tuotantoon sidottuihin tukiin on kuitenkin käytännössä mahdotonta, koska silloin jouduttaisiin taas selvittämään maatalouden ylituotannosta aiheutuvia ongelmia². Euroopan rahaliitto (EMU) edeltäneenä aikana EU:n sisämarkkinoilla maataloustuotteiden kauppaa sekoitti Monetary Compensation Amounts (MCAs) -järjestelmä. MCAs koostui erilaisista tuista, veroista, kompensatioista ja vähennyksistä, joilla tasattiin eroja jotka syntyivät maiden eri valuuttojen ja niiden kurssien vuoksi. Kun EMU-alueella otettiin käyttöön yhteinen valuutta, tätä ongelmaa ei enää ollut³.

Vaikka maatalouden tukitoimia on pyritty muokkaamaan siten, että ne vaikuttaisivat mahdollisimman vähän tuotantomääriin ja toimisivat tulonsiirtoina pientilallisille ja vähävaraisille maataloustuottajille, niin suurimmat tuensaajat ovat edelleen suuryrityksiä sekä varakkaita yhdistyksiä, seurakuntia ja yksityishenkilöitä. Julkisuudessa tämä on aiheuttanut paljon keskustelua tukitoimien heikosta kohdentamisesta ja EU-budjetin allokoinnin kehittämisen tarpeesta⁴. YMP on laaja kokonaisuus, jonka muuttaminen on hidas prosessi, ja johon vaikuttaa vahva joukko maataloussektorin etujärjestöjä. Kehittämisprosessi onkin ollut enemmän tai vähemmän käynnissä aina 1980-luvulta ja Euroopan talousyhteisöstä alkaen, mutta kovin radikaaleja muutoksia ei olla vielä saatu aikaan.

Mielenkiintoista on sekin, että suhteellisen pieni osuus maataloustuista kohdistuu itse viljelijöille. Viimeisten tutkimusten mukaan suurimmat hyötyjät ovatkin olleet tuotantontekijätahot eli käytännössä maata viljelemättömät maanomistajat sekä maatalousalan kemianteollisuus. Peltopintaalaan sidotut maataloustuet nostavat pellon hintaa, mikä vaikuttaa voimakkaasti maatalojen kannattavuuteen, koska EU:n peltopinta-alasta peräti 40 % on vuokra- tai muin järjestelyin hoidettua. OECD arvioi, että vain 55 % maatalouden suorista tuista ja 48 % markkinoiden hintatuesta päätyy lopulta maataloustuottajille. Tähän sisältyy myös huomattava eturistiriita, sillä monet YMP:n sisältöön vaikuttavista päättäjistä ovat myös YMP:sta rahallisesti hyötyviä tahoja, kuten vaikkapa Alan-komaiden entinen maatalousministeri Cees Veerman⁵.

1 Arovuori, Kyösti 2005, passim.

2 VTT (Suoniemi, Ilpo) 1995, passim.

3 McDonald F. & Dearden S. 1998, 292-294

4 YLE 2006

5 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, 221

3 YHTEINEN JA YHTENÄINEN MAATALOUSPOLITIikka

Maatalouspolitiikan rooli voidaan taloudelliselta kannalta katsoa jopa ylimitoitetuksi. Euroopan unionin maatalouspolitiikalla on jo lähtökohtaisesti dualistinen luonne: toisaalta se koskettaa vain pientä vähemmistöä, maanviljelijöitä, toisaalta se koskettaa jokaista EU-kansalaista ruoan tarjonnan, hinnan ja maataloustuista johtuvan kiristyneen verotuksen myötä myös käytettävissä olevien tulojen kautta. Aihepiirin arkuutta lisää entisestään maailman ruoantuotannon muuttuva tilanne viljelykelpoisen maa-alan vähentyessä, maatalouden vesistökuormitus ja ylituotannon puoli-ilmaisen viennin (”dumpkaus”) heijastevaikutukset kehittyvien maiden talouksiin. Maatalouden täysi avaaminen vapaille markkinoille on vaikeaa myös siksi, että suurimmat kilpailijat Amerikassa ja Aasiassa harjoittavat samanlaista protektionistista politiikkaa¹. Ilman vastavuoroisia myönnytyksiä muilta, eurooppalaisen maatalouden selviytyminen on asetettu julkisessa keskustelussa kyseenalaiseksi. Ongelma saattaa kasvavan bioenergiatuotannon myötä muuttua myös entistä laajemmaksi, kun mukaan astuvat myös unionin energiaomavaraisuusasteen nostamistavoitteet.

3.1 Maatalouspolitiikan kehittymisen historiaa

Nykyisenkaltaisella maa- ja metsätaloussektorin erikoiskohtelulla on juurensa 1920- ja 1930-luvun Länsi-Euroopassa. 1950-luvulle tultaessa kaikilla alkuperäisillä EU-mailla oli käytössä markkinoita ja hintoja tasoittavat järjestelmät, joiden olemassaololle oli protektionistiset ja isolationistiset syyt: oma alkutuotanto piti turvata eikä kansainväliseen yhteisöön ja kauppaan voinut luottaa tarpeeksi. Euroopan integraatio edellytti yhteneviä käytäntöjä myös maatalouspolitiikassa, joten jo Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimuksessa, eli Rooman sopimuksessa, vuonna 1957 oli oma osio YMP:lle². Alkuun maatalouspoliittiset tukitoimet olivat lähinnä interventioita, mutta vuosien kuluessa painopiste on siirtynyt kohti suoria tukitoimia eli tuotantomääriin vaikuttamista. Nykyinen trendi on siirtyä suorista tuista kohti niin sanottua sosiaaliturvamallia, jossa pyritään olemaan vaikuttamatta määriin tai hintoihin, ja jonka tarkoitus on taata kohtuullinen toimeentulo maatalouden elinkeinonharjoittajille (ks. kappale 2.3 teorian).

YMP:n tukijärjestelmä johti laajamittaiseen ja kalliiseen ylituotantoon, jota jatkui aina 1980-luvun lopulle saakka. Rion ympäristökokouksessa asetettiin tavoitteet myös EU:n maatalouspolitiikan muuttamisesta kestäväen kehityksen periaatetta noudattavaan suuntaan. Tämä prosessi lähti käyntiin 1990-luvulla, jolloin myös paisuvat maatalousmenot alkoivat muodostua polttavaksi poliittiseksi kysymykseksi. Tuotantoa rajoitettiin ja käyttöön otettiin enemmän ympäristönormeja³. Vuoden 2003 YMP-reformi irrotti (*dekoplasi*) suurimman osan tuista irti tuotannosta ja antoi samalla jäsenmaille laajat valtuudet (väliaikaisten) erikoistukien ja -järjestelyiden muodostamiseen⁴. Uusimmaksi haasteeksi on muodostunut uusien jäsenmaiden (EU25 vuonna 2004, EU27 vuonna 2007)

1 Global Policy Forum 2008

2 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, 205-207

3 EUROPA 2007a

4 EUROPA 2003

maataloustuotanto. Itä-Euroopassa maatalous on edelleen Länttä työvoimavaltaisempaa ja tehottomampaa, ja Itä-Euroopan taloudet ovat jo valmiiksi häiriöalttiita ilman voimakasta maaseudun rakennemuutostakin. YMP:n seuraavaavat reformit, tai ainakin leikkaukset, ovat odotettavissa kaudelle 2013 – 2019¹, ja ne esitettäneen vuoden 2011 aikana.

3.2 Argumentteja yhteisen politiikan puolesta

EU:lla on jäsenmaiden kesken yhteistä politiikkaa erityisesti sellaisissa asioissa, jotka ovat kansallisuusrajat ylittäviä. Ympäristöongelmat eivät katso rajoja, ja maatalouden kysymykset ovat taasen kytköksissä ympäristökysymyksiin. Näin ollen on johdonmukaista, että EU:lla on yhteistä maatalous- sekä ympäristöpolitiikkaa. Eurooppalaisen maatalouden tukemiselle voidaan antaa muun muassa taloudellisia, turvallisuus-, elinkeino- ja ympäristöperusteita. Tukemalla maataloutta tuottavuus kohoaa ja kansalaiset saavat edullisia elintarvikkeita, kriiseihin on varauduttu ylläpitämällä omavaraisuustasoa, maanviljelijöiden toimeentulo ja lähellä tuotettu ruoka taataan interventioin ja tukiin liitetyillä vaatimuksilla estetään tuotannon yksipuolistuminen ja biodiversiteetin köyhtyminen. Useat näistä perusteluista ovat perua Rooman sopimuksesta, jolloin kärsittiin vielä yleisestä toisen maailmansodan jälkeisestä resurssipulasta. Vaikkakin 1950-luvun pulasta ollaan päästy ylitse, ei huoltovarmuus- ja markkinoiden stabilointinäkökohtia voida silti unohtaa, koska luonnonkatastrofeja, kriisejä ja konflikteja on kovin vaikea ennustaa².

Maatilat ja metsät kuitenkin kattavat suurimman osan Euroopan maa-alasta, ja niillä on edelleen suuri merkitys etenkin suurkaupunkien ulkopuolisen väestön elinkeinoille ja hyvinvoinnille. Pienillä ja syrjäisillä paikkakunnilla yksi toimialasektori tai jopa yksittäinen yritys voi olla merkittävintä koko paikallisen väestön toimeentulon ja hyvinvoinnin kannalta: Suomessa on edelleen kuntia, joissa suurin osa elinkeinoista (ja kunnan taloudesta) kytkeytyy maa- ja metsätalouteen. Maatalouselinkeinojen tukemisella tuetaan välillisesti koko maaseudun taloudellista ja sosiaalista rakennetta³. Yksi merkittävimmistä eduista on myös standardointi: yleinen laaduntarkkailu tekee eri Euroopan maiden maataloustuotteista vertailukelpoisia. Tätä kautta päästään vaikuttamaan käytännön tasolla eläinten hyvinvointiin, ympäristövaikutuksiin ja kuluttajalle päätyvän ruoan laatuun sekä kyetään valmistautumaan poikkeustilanteita, kuten luonnonmullistuksia ja eläintautiepidemioita, varten.

YMP:lla ja maatalouden tukitoimilla voidaan katsoa olevan myös eettiset perustelut. Standardointi ja laaduntarkkailu pitävät huolen siitä, että EU:n alueella tuotetut maa-, metsä- ja kalataloustuotteet ovat tuotettu tiettyjen vaatimusten mukaan. Tukemalla sisämarkkinoiden maataloustuotantoa suoralla tukipolitiikalla ja tekemällä kuluttajina sisämarkkinoilla tuotettuja tuotteita suosivia ostopäätöksiä voi vaikuttaa siihen, että hyödykkeiden tuottamisessa on otettu huomioon muun muassa ympäristönsuojelulliset näkökulmat ja että maatalouden parissa työskentelevät ovat saaneet

1 Capreform.eu 2009

2 McDonald F. & Dearden S. 1998, 281, 295-296

3 Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.) 2000, passim.

työstään kohtuullisen korvauksen¹. Mitä enemmän kulutetaan unionin ulkopuolella tuotettuja hyödykkeitä, sitä vähemmän tuotannon lähtökohtiin voidaan vaikuttaa.

3.3 Argumentteja yhteistä politiikkaa vastaan

Vaikka YMP:n suhteellinen osuus EU:n budjetista on laskenut 1970-luvun huippulukemista eli lähes 70 %:sta kauden 2007–2013 34 %:iin², niin sen absoluuttinen koko on yhä suhteettoman suuri. Pahin kasvu saatiin taittumaan 1990-luvulla, mutta siihen asti tahti oli kova: vuonna 1976 YMP vei budjetista 4,7 miljardia euroa, mutta vuonna 1991 se vei jo 32,9 miljardia³. Nykyisenkaltaisen politiikka rampauttaa unionin toimintaa ja aiheuttaa hyvinvointitappiota siinä, että siihen panostetut resurssit olisi voitu käyttää paljon tuottavammin. YMP ei noudata yleistä taloudellisen integraation linjaa, vaan päinvastoin lisää kaupanesteitä ja vääristää kilpailua. Haittavaikutukset jäsenmaiden ja koko unionin talouteen ovat todellisuudessa enemmän kuin mitä budjettiin on kirjattu.

Eurooppa on monella tapaa laaja alue, eikä ole millään tavalla selvää että koko EU:n maa-, metsä- ja kalatalous voisi toimia yksillä ja samoilla pelisäännöillä. Alueellisia erityistukia, kuten Suomen kohdalla 141- ja 142-tuet, on vieläkin olemassa, vaikka ne oli alunperin tarkoitettu siirtymävaihetta tasoittaviksi väliaikaisiksi ratkaisuksiksi⁴. Esimerkiksi Suomen kohdalla maantieteellinen rajanveto lakkautusuhan alla olevan 141-alueen eli Etelä-Suomen ja 142-tuetun pohjoisen välillä vaikuttaa keinotekoisesti uusien tuotantolaitosten ja investointien alueelliseen painottumiseen: navettaa tai sikalaa ei kannata rakentaa rajan etelä- vaan pohjoispuolelle, vaikka muut syyt puhuisivat eteläpuolelle rakentamisen puolesta. Kun tällaisia ongelmia ilmenee jo yksittäisten jäsenmaiden sisällä, niin ymmärretään millaisen mittakaavan ongelmista puhutaan jäsenmaiden välisellä tasolla. Vaarana on, että maataloustuotanto keskittyy sellaisille alueille, joilla sen ei olisi järkevää keskittyä.

Tälläkin hetkellä useat maat maksavat EU-tuen lisäksi vielä omille viljelijöilleen kansallisia tukia, mikä vääristää unionin ulkopuolisen viennin lisäksi unionin sisäistä kilpailua. Mikäli unionin tukia karsitaan, niin mikä estää jäsenmaita palaamasta vanhaan protektionistiseen järjestelmään? Julkisessa keskustelussa tätä on jo ehdotettukin⁵. YMP ei voi toimia ellei se sisällä selkeitä pakotteita, joilla kaikki jäsenmaat saadaan sitä yksiselitteisesti noudattamaan. Sama argumentti koskee tosin koko EU:n taloudellista integraatiota, mikä on huomattu nyt Kreikan talouden vaikeassa tilanteessa⁶. Yhden näkökannan mukaan unionin pitäisi ottaa jämäkämpi, ehkä jopa liittovaltiomaisempi, ote jäsenmaille asetetuista vaatimuksista. Mikäli näin tehdään, niin ongelma onkin siinä mikä instanssi tätä ”jämäkkää otetta” käyttää – ovatko ne vanhat ja vauraat jäsenmaat vai suuret ja väkirikkaat jäsenmaat? Entä uudet, pienet ja köyhät: ovatko vaatimukset samat kaikille vai katsotaanko toisten puutteita läpi sormien, kuten tähän mennessäkin on tehty, ja toisille ollaan tiukempia?

1 EUROPA 2007b

2 EUROPA 2010

3 McDonald F. & Dearden S. 1998, 290

4 MTV3 2007

5 YLE 2009a

6 YLE 2009b

4 MAATALOUSPOLITIIKAN VAIKUTUKSET MAIDEN TALOUKSIIN

Euroopan unionin maatalouspolitiikan tavoitteena on lisätä maatalouden tuottavuutta, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus sekä taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Asetettuihin tavoitteisiin kuuluvat avoimuus, laatu ja turvallisuus sekä ympäristöä säästävä ja eläinten hyvinvoinnin varmistava tuotanto. Mutta kohtaavatko päättäjien asettamat tavoitteet, EU:n kansalaisten mielipiteet ja todellisuus? Kansan keskuudessa pääällimmäisiksi maatalouspolitiikan tavoitteiksi nousevat ympäristönsuojelulliset ja turvallisuusnäkökohdat: eettinen tuotanto, kestävä kehitys sekä pienten ja keskisuurten tilojen aseman turvaaminen¹.

Kuinka edesautetaan talouskasvua ja luodaan edellytykset tehokkaammalle tuotannolle, kun samaan aikaan täytyy saada maataloudesta elinkeinonsa hankkivat sopeutumaan markkinoiden vaatimuksiin mahdollisimman kitkattomasti? Nimellinen talouskasvu saattaa jopa hidastua, mikäli yhteinen maatalouspolitiikka kiihdyttää rakennemuutosta ja aikaansaa suhteettoman paljon rakennetyöttömyyttä. Maataloustuotanto teollisuudenalana on myös siinä mielessä mielenkiintoinen, että maataloustuotteiden kysynnällä on matala tulojousto (tulojen noustessa, kysyntä ei nouse yhtä nopeasti – palkat nousevat, mutta tuotteiden hinnat eivät), maataloustuotannossa on vähenevät skaalaedut (mittakaavan kasvattamisesta saatava hyöty on vähenevä) ja tilakoot ovat suhteellisen joustamattomia (pelto, eläimet). Tekniikan kehittyminen kasvattaa kuitenkin tuottavuutta, joten samankokoiset tilat tuottavat entistä enemmän. Oma vaikeutensa on siinäkin, että alkutuotannossa tuottajahinta eroaa suuresti kuluttajahinnasta; hinnanmuutokset jommassakummassa eivät välttämättä kosketa toista².

4.1 EU:n jäsenmaissa näkyvät maatalouspolitiikan vaikutukset

Suurin yksittäinen vaikutus jäsenmaissa on ollut maaseudun rakennemuutoksen kiihdyttäminen. Useissa jäsenmaissa oli voimassa EU-jäsenyyttä edeltävänä aikana suojelevaisemmat käytännöt. Näin ollen EU toi näiden maiden suljettuihin piireihin tottuneelle ja kilpailuun tottumattomalle maa-, metsä- ja kalataloussektorille kovemman kilpailun ja tiukemmat tuottavuusvaatimukset. Tämä johti Suomessakin samanaikaiseen maatilojen lukumäärän romahtamiseen ja tilakokojen voimakkaaseen kasvuun³. Pien- ja perhetilallisten lukumäärä on edelleen laskussa, ja kehitys näyttää kulkevan kohti suuria, tehdasmaisia tuotantoyksiköitä. Huonoimmassa tapauksessa maatalouden rakennemuutos ajoittuu päällekkäin muiden merkittävien teollisuusalojen mullistusten, kuten Suomessa paperi- ja konepajateollisuuden rakennemuutoksen, kanssa. Pitkällä aikavälillä talous stabilisoi ja kasvu jatkuu, mutta lyhyelle aikavälille mahtuu ihmiskohtaloita ja muita sosiaalisia tekijöitä, joilla on enemmän poliittista kuin taloudellista painoarvoa.

Toinen merkittävä vaikutus on maatalouselinkeinoista toimeentulonsa saavien kansalaisten

1 Maa- ja metsätalousministeriö 2009

2 McDonald F. & Dearden S. 1998, 282-283

3 Eurooppa-tiedotus 2000

tuloerojen kasvu. 25 % maataloista saa 70 % maataloustuista: puolet Englannin maataloustuista meni 2000 suurimmalle maatilalle, toinen puolisko jaettiin 22 500 pienimmän kesken¹. Tilannetta kärjistää vielä se, että tukien ollessa sidottuja viljeltyyn peltopinta-alaan, suurimpia tuista hyötyjiä ovat usein tahot, joilla ei ole toimeentuloon perustuvaa syytä niitä saada – mukaan luettuna valtiolliset laitokset ja suuryritykset. Iso-Britanniassa suurin tukien saaja on Englannin kuningashuone, joka on samaan aikaan yksi maailman vauraimpia sukuja. Suomessa suurimpia maataloustukia saavia yksityishenkilöitä ovat muun muassa Björn Wahlroos ja Gösta Lillbacka².

4.2 Vaikutukset unionin ulkopuolisiin ja kehittyviin maihin

Aiemmin mainittu ylituotannon ”dumpkaus” maailmanmarkkinoille sisältää pitkän aikavälin vaikutuksia eritoten sellaisille maille, jotka nojaavat vahvaan maatalouden vientiin ja/tai joiden oma maatalous on vielä kehittymätöntä. Ensiksi mainituille vientituettujen maataloustuotteiden ilmestyminen maailmanmarkkinoille tarkoittaa epäreilua kilpailua. Näillä mailla voi olla puolellaan tuotantokäytöksiä, kuten suotuisat sääolot, halpa työvoima tai laajat luonnonvarat, mutta nekaan eivät ole riittäviä kilpailuun EU:n tukirahalla halvennettujen tuotteiden kanssa. Käytännön esimerkki tästä on sokerin tuotanto tropiikin maissa sokeriruo'osta ja tuettu sokerin tuotanto EU:ssa sokerijuurikkaasta. Vaikka EU onkin muiden suurten maataloustuotteita vievien maiden kanssa vähentänyt vientitukiaan, niin EU:n suhteellinen osuus maailman vientituista on kuitenkin vain kasvanut: vuonna 1999 EU vastasi 90 %:sta elintarvikkeiden ”dumpkauksesta” maailmanmarkkinoille³.

Jälkimmäisissä tapauksissa maalta puuttuu sekä edellytykset omaan kannattavaan maatalouteen että keinot puolustautua halpatuontia vastaan. EU on niin vahva taloudellinen peluri, että erityistullien asettaminen eurooppalaisille maataloustuotteille vaatisi paljon poliittisekonomista neuvotteluvoimaa. Halpatuonnista kärsivät kehitysmaat joutuvat noidankehään: koska oma maatalous on kehittymätöntä, on halpatuonnin hyväksikäyttö perusteltua, mutta koska halpatuonti on niin voimakasta, ei kotimainen maatalous koskaan pääse kehittymään. Eritoten Afrikan maat, kuten Kenia ja Ghana, ovat halpojen tuontielintarvikkeiden takia vaikeassa tilanteessa⁴. Valtiot, joilta puuttuu poliittinen stabiliteetti ja taloudellinen vahvuus tehdä merkitseviä ratkaisuja paremmisakaan olosuhteissa, eivät kykene tässä tilanteessa muuhun kuin *status quo*'on. Riippuvaisuus tuontielintarvikkeista on vaarallista myös omavaraisuusperiaatteen kannalta (vrt. Rooman sopimus), koska tuontivirran hyytyessä tai tuontiyhteyksien katketessa ostajamaa jää oman onnensa nojaan. Tosin, päinvastaisia näkemyksiä on esitetty, eli YMP:n vaikutuksista unionin ulkopuolisiin maihin ei olla, etenkin EU:n sisällä, läheskään yksimielisiä. Erään näkemyksen mukaan kehittyvien maiden viljelijöiden ahdinko johtuu ennen kaikkea maiden sisäisistä ongelmista, kuten tehottomasta taloudenhoidosta tai kestävästä ympäristöpolitiikasta⁵.

1 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, 220

2 YLE 2006

3 Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006, 222-223

4 KEPA 2005

5 Ulkoasiainministeriö 2007

5 LOPPUPÄÄTELMÄT

Euroopan yhteistä maatalouspolitiikkaa tarvitaan edelleen, koska unionilla täytyy olla yhteinen normisto kaikilla talouden ja teollisuuden aloilla. Integraation täytyy kuitenkin edetä tälläkin osa-alueella samoin perustein kuin muilla, joten YMP:n muoto ja etenkin tukitoimien laajuus tulevat varmasti kokemaan muutoksia lähitulevaisuudessa. YMP:lle on taloudellisia, poliittisia ja kansainvälisten suhteiden kentällä ilmenneitä muutosvaatimuksia, joita ei jätetä huomiotta, mutta joihin vastaaminen nopeilla käytännön toimilla on osoittautunut todella vaikeaksi. EU:n laajentuminen vaikeuttaa muutosten muodostumista ja hidastaa niiden valmistumista, kun intressiryhmien ja toisistaan poikkeavien tavoitteiden määrät kasvavat.

Jatkossa päätavoitteina tulevat olemaan maatalouttakin koskeva kaupan avaaminen ja protektionististen suojajärjestelmien purku. Kehityskulun hintainterventioista suorien tukien kautta kohti sosiaaliturvamaista mallia uskotaan jatkuvan, mutta tämä asettaa omat haasteensa. Yhä enenevässä määrin katsotaan, että EU:lla tulisi olla yhtenäinen kokonaissosiaaliturva, joten maatalouselinkeinojen tukeminen sosiaaliturvamaisesti sisältyisi tähän suurempaan ja vieläkin vaikeampaan prosessiin. Taloustieteelliset perustelut tälle kehitysuunnalle ovat olemassa, mutta päätös onkin ensisijaisesti poliittinen: maaseutuelinkeinojen rakennemuutos on jo nyt ravistellut monien maiden perinteistä puoluejakoa ja valtapuolueiden äänestäjäkuntia. Poliittista painetta muodostuu myös jalostussektorilta, kun elintarvike- ja paperiteollisuus ajavat omaa agendaansa. Myös EU:ssa tuotettujen hyödykkeiden kuluttajahinnat tulevat nousemaan, joten kaikilla kansalaisilla ei välttämättä ole enää mahdollisuutta hankkia haluamastaan alkuperämaasta olevia tuotteita, vaan tuontihyödykkeet kasvattavat osuuttaan kaupasta. Kuilu EU:n sisällä tulee kapenemaan eikä tuotteita arvioida enää niinkään sen perusteella mistä yksittäisestä EU-maasta ne ovat, vaan onko lopputuotteeseen merkitty alkuperämaaksi EU vaiko jotain muuta.

Maatalouspolitiikka pysyy tasapainotteluna alueellisten erojen ja poikkeusten sekä yhtenäisten kriteerien ja standardien välillä. Esimerkiksi eläin- ja ympäristönsuojeluasioissa kehityssuunta näyttäisi olevan kohti tiukempaa ja sitovampaa normistoa koko EU-alueelle. Tukipolitiikassakin pyritään sisämarkkinoiden yhtenäistämiseen, mutta luonnontieteellisten ääriolojen maat ja maatalousvaltaiset yhteiskunnat asettavat tällaiselle omat ehtonsa. Tukitoimissa keskityttäneen pienikokoisten ja -tuloisten maatilojen subventointiin, jolla luodaan edellytyksiä perinteisten perhetilojen säilyvyydelle. Tuotannon määrä ja jopa tuotannon tehokkuus tulevat laskemaan, mutta tilanteen uskotaan taasoittuvan pidemmällä aikavälillä globaaleilla markkinoilla. Alkutuotannon merkitys mille tahansa yhteiskunnalle on kiistämätön, mutta ”voivuorien” kasautumista ei voida enää perustella maailmassa, jossa on enemmän ylipainoisia kuin aliravittuja¹. Maailmanlaajuinen rakennemuutos on kiihdyttänyt vauhtiaan, eritoten Aasian nousevissa talouksissa, joten väkinäisen kehitystä vastaan taistelun voidaan katsoa olevan useammaltakin näkökantilta silkkaa voimavarojen tuhlausta, jolla pahimmillaan hävitään tähänastisessa Euroopan integraatiossa saavutettuja etuja.

1 YLE 2008

6 LÄHDELUETTELO

LÄHTEET

Arovuori, Kyösti. 2005. Viljelijöiden lausutut preferenssit monivaikutteisista politiikkakeinoista. Helsinki: Helsingin Yliopisto, Taloustieteen laitos, Julkaisuja No. 40.

Capreform.eu. 2009. The debate on the post-2013 CAP. <http://capreform.eu/the-debate-on-the-post-2013-cap/>, 27.6.2009.

Euroopan parlamentin tiedotteet. 2008. Tiistaina täysistunnossa: ruoan hinta, vastuuvapaus, Galileo. http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-27011-112-04-17-901-20080418STO27010-2008-21-04-2008/default_fi.htm, 23.4.2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea. 2009. Elintarvikkeiden hinnat Euroopassa. https://toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=\\isis\dfs\esp_public\ces\nat\nat437\FI\CES1704-2009_AC_FI.doc, 5.11.2009.

Euroopan talousyhteisö. 1957. Treaty establishing the European Economic Community. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm, 10.7.2007.

Eurooppa-tiedotus. 2000. Suomi 5 v. EU:ssa... Suomen maaseutu EU-jäsenyyden aikana. <http://www.eurooppatiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/rannikko.html>, 28.2.2010.

EUROPA. 2003. CAP Reform - a long-term perspective for sustainable agriculture. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm, 26.6.2003.

EUROPA. 2007a. Approaches to sustainable agriculture. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/128101_en.htm, 27.4.2007.

EUROPA. 2007b. Maatalous ja elintarvikkeet. http://ec.europa.eu/agriculture/food/index_fi.htm, 14.9.2007.

EUROPA. 2010. Euroopan Unionin politiikan alat: Maatalous. http://europa.eu/pol/agr/index_fi.htm, 7.2.2010.

Global Policy Forum. 2008. US Offers a Subsidy Concession at Trade Talks. <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/220/47376.html>, 23.7.2008.

KEPA. 2005. EU:n maatalouspolitiikka ja kehitys - cappia aloittelijoille. Kehitysyhteistyökeskuksen kehityspoliittiset tietolehtiset, 12.10.2005.

Maa- ja metsätalousministeriö. 2009. EU-maiden maatalous – keskeinen osa unionia. <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maatalous/maatalouspolitiikka/eumaidenmaatalous.html>, 11.6.2009.

MTV3. 2007. 141-tuki eli Vakavien vaikeuksien tuki Etelä-Suomessa. <http://www.mtv3.fi/141/>, 21.11.2007.

- Ulkoasiainministeriö. 2007.** Kehityspolitiikka: Maailmalla puhutaan EU:n maatalouspolitiikan vaikutuksesta kehitysmaihin. <http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=97009&no-deid=15317&culture=fi-FI&contentlan=1>, 27.6.2007.
- VTT (Suoniemi, Ippo). 1995.** Maataloustuen kannustinvaikutuksista. Helsinki: Painatuskeskus Pikkapaino Opastinsilta.
- WTO. 1994.** General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), artikla 24. http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regatt_e.htm, 14.2.2010.
- YLE. 2006.** MOT: Suomen 100 suurinta maataloustuen saajaa sekä suurimmat tuen saajat kunnittain vuonna 2004. <http://www.yle.fi/mot/maataloustuki/100suurinta.htm>, 11.11.2006.
- YLE. 2008.** Tutkijat: Ylipainoisia jo enemmän kuin aliravittuja. http://yle.fi/uutiset/luonto_ja_ymparisto/article210380.ece, 15.8.2006.
- YLE. 2009a.** MTK väläyttää kansallisiin maataloustukiin paluuta. http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2009/10/mtk_valayttaa_kansallisiin_maataloustukiin_paluuta_1107129.html?origin=rss, 24.10.2009.
- YLE. 2009b.** Kreikan talouskriisi jo omaa luokkaansa. http://yle.fi/uutiset/ulkomaat/2009/12/kreikan_talouskriisi_jo_omaa_luokkaansa_1256687.html, 9.12.2009.

KIRJALLISUUS

- Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2006.** The Economics of European Integration, 2nd edition. London: McGraw-Hill Higher Education.
- Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.) 2000.** Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka. Jyväskylä: Gummerus.
- McDonald F. & Dearden S. 1998.** European Economic Integration (3 rd Edition). Harlow: Addison Wesley Longman.