

# Maatalouspolitiikka ja maatalous\*

HEIKKI HAAVISTO

Tämän päivän alustuksissa on annettu kuva, että Suomen maatalouspolitiikka olisi jotenkin ainutlaatuista ja poikkeaisi muiden maiden maatalouspolitiikasta. Näin ei asia kuitenkaan ole. Itse asiassa kaikki maat pyrkivät maatalouspolitiikalla turvaamaan kansan elintärkeän elintarvikehuollon ja tavoittelevat elintarvikeomavaraisuutta. Maailmanmarkkinoilla liikkuu vain 10 prosenttia maailman maataloustuotannosta, eräissä tuotteissa vain viisi prosenttia. Siellä liikkuvat tavaraerät ovat ylijäämiä, jotka myydään hinnalla, joka ei vastaa minkään maan tuotantokustannuksia. Sieltä ei voida ostaa elintarviketurvallisuutta.

Lisäksi elintarviketuotannon globaalit näkymät ovat huolestuttavat maailman väestön lisääntyessä olennaisesti nopeammin kuin maailman elintarviketuotanto, eroosion ja lisääntyvien ympäristöongelmien asettaessa tuotannolle rajoitteita.

Alustajat ovat antaneet ymmärtää, että Suomen maatalouspolitiikka perustuisi poliittisiin realiteetteihin. Toisiasiana se on syntynyt eduskunnan ja hallituksen varsin yksimielisillä päätöksillä. Kansan valitsevat elimet ovat halunneet turvata kansan huoltovarmuuden, elintarviketaloudessa työskentelevien ihmisten toimeentulon, runkoasutuksen ja viihtyisän ympäristön.

Alustuksissa on myös haluttu antaa kuva, että elintarvikkeiden hinnat johtuisivat poliittisesta mielivallasta. Ne johtuvat Suomen yleisestä korkeasta kustannustasosta, sillä esimerkiksi maatalouden tarvikkeiden hinnat ovat meillä 20—30 prosenttia korkeammat kuin EY:n alueella. Ne johtuvat myös maatalouden liian pienestä yrityskoosta. Tämän vuosisadan aikana maatilat on jaettu kaksi kertaa, koska maatalous on vastoin tahtoaan pa-

kotettu sijoittamaan niin siirtoväen kuin liikkaväestön. Hintatasoon vaikuttaa myös se, että kasvinviljelytuotteissa meidän satotasomme jää puoleen tai jopa kolmannekseen Keski-Euroopan maiden satotasosta, näiden maiden pidemmästä kasvukaudesta sekä runsaammasta lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käytöstä johtuen.

## *Maatalouspolitiikan tavoitteet toteutuneet*

Maatalouspolitiikan perustavoitteita ovat meillä olleet kansan elintarvikehuollon turvaaminen kaikissa tilanteissa, viljelijäväestön tulo- ja elintason turvaaminen ja elintarvikkeiden kohtuulliset kuluttajahinnat. Lisäksi maatalouspolitiikalla on ollut alue-, maaseutu- ja ympäristöpoliittisia tavoitteita.

Maatalouspolitiikan tavoitteet on saavutettu varsin hyvin. Maatalouden huoltokyky on maassamme varsin hyvä moniin muihin teollistuneisiin korkean elintason maihin verrattuna. Hajautettu tuotanto ja tuotteiden varastointi maataloilla, oma tuotantopanosten tuotanto ja kriittisten tuotantopanosten varmuusvarastointi yhdessä ovat järjestelmän perustana.

Yhteiskunnassa on pystytty keskitetysti neuvottelemaan ja sopimaan maataloustuotteiden hinnoista sekä monista muista maataloustulojärjestelmään liittyvistä seikoista. Maatalous on ollut viime vuosina mukana lähes kaikissa keskitetyissä tuloratkaisuissa. Tavoitehinta-päätökset ovat omalta osaltaan hidastaneet inflaatiota. Järjestelmä otti täyspainoisesti huomioon mm. tuotantopanosten hintojen alenemisen 1980-luvun jälkipuoliskolla, kun muualla yhteiskunnassa hinnat liukuivat. Maataloustulojärjestelmä on tavoitteensa mu-

\* Puheenvuoro Kansantaloudellisen Yhdistyksen ilta-päiväseminaarissa 27. 11. 1990.

kaisesti myös tasoittanut vuotuisia hintojen vaihteluita.

Vientituesta aiheutuvien kustannusten jakautumisesta valtion ja maatalouden kesken on päätetty maataloustulolakeja säädettyä. Voimassaolevan lain säännökset lisäävät merkittävästi maatalouden kustannusosuutta ajan ja tuotannon funktiona siten, että kehitys seuraa melko tarkkaan Maatalous 2000-ohjelman tavoitteita.

Hintapoliittisen tuen suuntaamisella pienille ja keskisuurille tiloille ja viljelyn kannalta epäedullisille tuotantoalueille on saavutettu huomattava, ennalta haluttu tulontasaus erilaisten tilojen välillä. Kohtuullisen hintakehityksen lisäksi on tulojärjestelmän hintapoliittisen tuen ja laatuhinnoittelun avulla pystytty jatkuvasti parantamaan tuotannon laatua.

Elintarvikkeiden hintakehitys on myös kuluttajien kannalta ollut kohtuullinen. Kuluttajien menoista menee Suomessa ravintoon vain 16,8 prosenttia. Se vastaa OECD-maiden keskitasoa.

Maaseudun runkoasutus on vahvasti sidoksissa maatalouteen ja harjoitettuun maatalouspolitiikkaan. Maatalousväestö on kansantaloutemme tärkeimmän sektorin, puuntuotannon hoito- ja korjuutyövoiman kantajajoukko. Tämän väestönosan elämisen edellytysten turvaamisella on kansantalouden tasapainoa lisäävä vaikutus.

Usein väitetään, että jokin tai jotkin edellämämainituista tavoitteista voitaisiin saavuttaa harjoitetusta maatalouspolitiikasta aiheutuvia kustannuksia halvemmalla. Kansantaloustieteilijöiden tulisi kuitenkin laskea kustannukset, jotka aiheutuisivat kaikkien maatalouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden hoitamisesta vaihtoehtoisilla menetelmillä. Laskelmasa tulisi ottaa huomioon myös se, missä määrin, millä kustannuksilla ja aikataululla maatalouteen sitoutuneita henkilö- ja pääomaresursseja olisi siirrettävissä tavoiteltuihin tuotavampiin tarkoituksiin. Helsingin yliopiston maatalouspolitiikan vs. professori Petri Olilila on laskenut, että jos maataloudesta joutuu tuen vähentämisen johdosta luopumaan 100 000 ihmistä, olisivat näiden ihmisten si-

joittamisen vaihtoehtois-kustannukset 10 miljardia markkaa vuodessa.

Edellä kuvatut analyysit ovat luonnollisesti erittäin vaikeita. Paljon helpompaa on laskea maatalouspolitiikan kustannukset ja muutoilla saatavat säästöt siten, että maatalouspolitiikan liitännäistavoitteet unohdetaan kokonaan.

### *Missä suhteessa elintarvikepolitiikka on epäonnistunut*

Maataloustulojärjestelmässä on sovittu vain viljelijöiden tuloihin vaikuttavista asioista. Sen avulla ei ole voitu vaikuttaa elintarvikeketjun muiden osien hinnanmuodostukseen. Suomen korkea kustannustaso näkyy näin ollen niin maatalouden tuotantopanosten hintojen kehityksessä kuin jalostuksen ja kaupan palkkioissakin.

Maataloustulojärjestelmä ei ole kannustanut maatalouden kustannusten hillintää niin voimakkaasti kuin olisi ollut tarkoituksenmukaista. Kun olemme pyrkineet kustannusten alentamiseen, olemme havainneet, että voimme eivät tahdo riittää tuotantopanoksia valmistavia vahvoja yrityksiä eikä kauppa vastaan. Siihen ei aikanaan riittänyt hintasäännöstely. Mahtaako riittää uuden kilpailulainsäädännön uudelleen järjestetty toimenpanokaan?

Maatalous on sitoutunut tiukkaan tuotantopolitiikkaan ja ylituotannon supistamiseen. Samanaikaiset nopeat muutokset kulutuksen rakenteessa ovat johtamassa maatalouden entistä ankarampaan tuotannon rajoittamiseen. Tilannetta voidaan verrata suuren konsernin saneeraamiseen. Jotta konserni voidaan tervehdyttää, on sen päätoiminta-alueille suunnattava kilpailukykyä aikaansaavia resursseja. Maataloudella ei ole näkyvissä tuotantorakenteen uudistamisen kannalta välttämätöntä elintilaa millään päätoiminta-alueella.

Maatalouspolitiikkaan syntynyt laaja pykäläviidakko erityisesti tuotannon ohjaamiseksi olisi voinut perustua enemmän terveen järjen käyttöön. Maataloushallinnon kaavamai-

suus päätösten täytäntöönpanossa on lisännyt ongelmia.

Maataloustulojärjestelmä ei ole pystynyt turvaamaan viljelijöiden tulotasoa ja sosiaaliturvaa samalle tasolle kuin vertailuryhmällä, teollisuustyöntekijöillä.

### *Ympäristö on otettava huomioon*

Kansainvälisten maataloustuotemarkkinoiden tervehdyttämiseksi neuvotellaan nyt maatalouden tuen maailmanlaajuisesta vähentämisestä. Ympäristötalous on toistaiseksi jäänyt kokonaan huomiotta maatalouden tukea laskettaessa. PSE-lukua (*Producers Subsidy Equivalent*) tai vastaavasti AMS:ää (*Aggregate Measure of Support*) laskettaessa tulisi ottaa huomioon maataloustuotannon ympäristövaikutukset. Osa vaikutuksista ilmenee luonnon paikallisena ylikuormittumisena, kuten pohjaveden pilaantumisenä tai sen liikakäyttönä, liiasta laiduntamisesta aiheutuvana eroosiona jne. Esimerkkejä paikallisen luonnon ylläpitämisestä löytyy etenkin intensiivisen tuotannon maista. Osa ylimitoitettun maataloustuotannon vaikutuksista ulottuu koko maapallolle, kuten esimerkiksi sademetsien tuhoamisen vaikutukset ilmakehään.

Suomen tuotantoyksiköt ovat keskikooltaan pieniä ja hajasijoitettuja. Kotieläintiheytemme on erittäin pieni intensiivisiin tuottajamaihin verrattuna samoin kuin lannoitteiden ja kemiallisten valmisteiden käyttömme. Tuotantotapaamme voidaan oikeutetusti kuvata luonnon kannalta kestäväksi. Ellei ympäristönäkökohtia oteta lainkaan huomioon markkinoita vapautettaessa, päädytään tilanteeseen, jossa markkinahyödyn saavat ne maat, joissa maatalous turmelee kansallisia ja jopa globaalisia luonnonvaroja ja riistää tuotantopanoksia kehitysmaissa. Useimmiten näissä maissa maatalous ei perustu perheviljelmiin vaan on suuryritysten käsissä.

OECD- ja GATT-laskelmissa tulisi tavanomaisen vihreän ja keltaisen tuen lisäksi arvioida edes tyydyttävästi maatalouden sama ympäristötuki eli maatalouden ympäristölle

aiheuttamat vauriot ja lisätä se alentamisvelvoitteisen tuen piiriin. Nykyinen tuen laskutapa on vajavainen ja se tulisi käytännössä johtamaan toisaalla lisääntyvään luonnonvarojen riistoon ja toisaalla kestäväen maatalouden hävittämiseen.

### *Maatalouspolitiikan kehittäminen*

Maatalouspolitiikkaa on kehitettävä niin, että markkinat otetaan nykyistä paremmin huomioon. Omavarainen maatalous on kuitenkin maallemme välttämätön eikä sitä voida ohjata samoin periaattein kuin muuta yritystoimintaa.

Maataloustuotannon on vastattava nykyistä paremmin markkinointimahdollisuuksia. Pysyväisvaikutteisten tasapainottoimenpiteiden ohella tuotantokapasiteettia on suunnattava uusiin tuotteisiin sekä panostettava entistä enemmän tuotteiden laatuun, tuotekehittelyyn ja markkinointiin. Puhdas ympäristö on maataloudellemme tulevaisuudessa entistä tärkeämpi, sillä kilpailuvalttimme on juuri puhtaissa, korkealaatuisissa elintarvikkeissa. Tuotantotekniikka pitää säilyttää pitkälläkin aikavälillä kestäväenä ja sellaisena, että se kaikissa suhteissa kestää ulkopuolisten kriittisenkin arvostelun.

Maatalouden tehokkuutta on 1990-luvulla nostettava merkittävästi. Maatalouden kustannustasoa on alennettava järjeistämällä tuotantopanosten käyttöä sekä pyrkimällä tuotantopanosten hintojen ja verotuksen alentamiseen. Erittäin tärkeää olisi saada maan hinta alenemaan ja voimakkaassa nousussa olevat rahoituskustannukset pysymään kurissa.

Maatalouden yritys rakenteen kehittämiseen on annettava selvästi nykyistä paremmat mahdollisuudet. Nykyisiä tuotannon rajoitustoimenpiteitä on kevennettävä siten, että yrityskokoa voidaan kehittää niin, että tilat voivat tarjota viljelijäperheelle muiden väestöryhmien kanssa tasavertaisen toimeentulon.

Myös maatalouden tukea joudutaan suunnittelemaan uudestaan niin, että se tukee nykyistä paremmin päätoimisia tilalla asuvia viljelijöi-

tä. Samalla on kiinnitettävä erittäin suurta huomiota nuorten viljelijäin toimintaedellytysten turvaamiseen.

### *Säätelyn purku hallitusti*

Kun elintarvikeketjussa halutaan tehokkuuden aikaansaamiseksi lisätä kilpailua ja poistaa sääntelyä, tämä periaate on muistettava myös maatalouden ja maatalouden omistamien yritysten välisissä suhteissa. Maatalous tarvitsee lisää neuvotteluvoimaa, jos sen muuta suojaa puretaan. Maatalous tarvitsee tällöin entistä enemmän omien yritystensä tukea esimerkiksi kehittäessään nykyisten tuotannonohjausmallien tilalle sopimustuotantomalleja. Elintarviketaloudessa on jatkossa valmistauduttava elämään ilman yhteiskunnan pikkutarkkaa ohjausta. Säätelyn purkaminen ei saa kuitenkaan johtaa kaaokseen markkinoilla. Kilpailulainsäädännöllä ei saa yksipuolises-

ti riisua maataloudelta mahdollisuutta toimia järkevässä yhteistyössä omien yritysten kanssa. Ruotsin esimerkki on tässä suhteessa varsin pelottava.

Maataloudelle tuotantopanoksia tuottava teollisuus ja kauppa, maatalouden tuotteita jalostava teollisuus sekä elintarvikekauppa on saatava alentamaan kustannuksiaan. Elintarvikepoliittinen ohjelma rakentui yksipuolisesti maatalouspoliittisille tavoitteille ja loput 90 prosenttia elintarviketuotannon arvoketjussa jäi varsin vähäiselle huomiolle. Kokonaisvaltaista elintarvikepolitiikan tervehdyttämisohjelmaa ei voida kutistaa maatalouspolitiikan muutokseksi.

Maataloudessa on markkinavoimille annettava enemmän tilaa. Elintarvikehuollon poikkeuksellisesta merkityksestä johtuen ei sääte-lystä voida kokonaan luopua. Maatalouspolitiikassa ei saa tehdä kohtalokkaita erehdyksiä, jotka hidastaisivat maataloudessa ovat erittäin vaikeasti korjattavissa.