

# Huomioita maatalouden tukipolitiikasta Suomessa

RISTO VAITTINEN\*

Julkinen keskustelu suomalaisesta maatalouspolitiikasta on viime aikoina vilkastunut. Meikäläisittäin tyypillistä on, että sysäys tälle keskustelulle on tullut ulkoa päin. Vaikka kirjoittelu maatalouspolitiikasta ei ole ollut täysin olematonta<sup>1</sup>, ovat neuvottelun kohteena olevat kauppapoliittiset reformit — loppusuorallaan olevan GATT:n Uruguay'n kierros sekä Euroopan talousalueesta käytävät neuvottelut — nostaneet suomalaisen maatalouspolitiikan tapetille.

## 1. Suomalainen maatalouspolitiikka

Maatalouspolitiikan keskeinen tavoite Suomessa on ollut viljelijäväestön tulotason turvaaminen suhteessa muuhun väestöön. Tähän tavoitteeseen on pääsääntöisesti pyritty kasvattamalla maataloustuloa muun talouden tulokehitystä vastaavasti. Lähtökohtana tämä tavoite ei ole täysin ongelmaton. Viljelijöiden tuloista vain osa koostuu maataloustulosta. Esimerkiksi vuonna 1986 viljelijöiden tuloista vain 58 prosenttia muodostui maataloustulosta ja lähes 40 prosenttia viljelijöistä ansaitsi tuloistaan yli 75 prosenttia maataloudesta. Tämä merkitsee sitä, että vain 47 000 maatilaa oli vuonna 1986 päätoimisesti viljeltyjä (Kettunen 1990, s. 21).

Keskeisessä asemassa maataloustulojärjestelmässä ovat olleet maataloustuloneuvotteluissa sovittavat tavoitehinnat eräille keskei-

\* Kirjoittaja toimii tutkijana Työväen taloudellisessa tutkimuslaitoksessa maatalouden tuontisäännöstelyn kustannuksia kartoittavassa projektissa, jota rahoittaa maaja metsätalousministeriö.

<sup>1</sup> TTT:n katsaus 3/1986 teemanumero: Kohti uutta maatalouspolitiikkaa ja Tuominen (1988).

sille maataloushyödykkeille sekä valtion maksama hintapoliittinen tuki.

Hintapoliittinen tuki on osana maataloustulojärjestelmää ollut tukipolitiikan osana vaihtoehto tavoitehintojen ja siten elintarvikkeiden hintatason korottamiselle. Osa sovittuun maataloustulon korotustarpeesta on siirretty tavoitehintojen sijasta hintapoliittiseen tukeen. Tuen määräytymisen keskeisenä tavoitteena on kuitenkin ollut tuloerojen tasoittaminen sekä alueellisista ja tilakoosta johtuviin tuotantoedellytyksiin vaikuttaminen (Kettunen 1990, s. 39).

Tavoitehinnat ovat olleet keskeinen väline suomalaisessa maatalouspolitiikassa. Tavoitehinnat määritellään maatalouden hintaneuvottelukunnan maatalouden tuotoista ja kustannuksista tekemän kokonaislaskelman perusteella. Laskelma perustuu kolmena viimeisenä kalenterivuonna tuotettujen hyödykemäärien keskiarvoihin. Hintoina käytetään edellisen ratkaisun ja tarkasteluhetken hintoja. Kustannusten nousu kompensoidaan tuottajille maataloustulolain mukaan kokonaisuudessaan. Tämän perusteella asetetaan tavoitehintaa, jonka pitäisi taata maataloustuloneuvottelujen edellyttämän tulotavoitteen saavuttaminen.

Tavoitehintojen muutoksista sovitaan kahdesti vuodessa, keväällä ja syksyllä. Näissä neuvotteluissa seurataan sitä, miten tuottajahintojen ja kustannusten kehitys ovat vaikuttaneet asetettuun tulotavoitteeseen sekä sitä, miten mahdolliset hintatavoitteiden ylitykset tai alitukset kompensoidaan tulevalla tulosopimuskaudella<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Maataloustulon määräytymisestä tarkemmin ks. Kettunen (1990).

Vaikka pyrkimyksenä on tavoitehintojen realisoituminen kunkin vuoden, jolle ne on vahvistettu, aikana, ei tälle ole mitään taetta. Tavoitehintaa ei ole taattu minimihintaa, vaan politiikkatavoite, jonka toteutumista on tavoiteltu pääasiassa maatalouden vientiä ja tuontia säätelemällä. Kauppapolitiikka on siten ollut se keskeinen väline, jolla maataloushyödykkeiden liikakysyntä tai -tarjonta on pyritty eliminoimaan siten, että maatalouden tuotavoitteeseen on päästy.

## 2. Maatalous- ja kauppapolitiikka

Maataloustulolakiin perustuvaa vientitukea maksetaan pääosin kauppa- ja teollisuusministeriön toimesta jalostamattomille maataloustuotteille, kuten viljalle, sian- ja naudanlihalle, kananmunille sekä ensiasteen jalosteille kuten voille, juustolle, maitojauheelle ja kananmunamassalle. Tällä tuella katetaan viljelijöille maksettavan kotimarkkinahinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotus. Maataloustulolaisissa määritetään tietyille tuotteille vientikatto, jonka alittavalta määrältä valtio on vastuussa vientituen rahoituksesta. Tuotantokaton ylittävän osuuden markkinoinnista on maatalouselinkeino kokonaisuudessaan tietyin edellytyksin vastuussa (Kettunen 1990, s. 29—30).

Vientituen määrä lasketaan vientihinnan ja ns. takuuhinnan erotuksena. Takuuhinnat

määritellään tavoitehintojen asettamisen yhteydessä. Ne sisältävät tuottajahinnan lisäksi erinäisiä kaupan ja tuotteen jalostukseen liittyviä tuottajan marginaaleja. Maataloustulolakiä sovellettaessa otetaan huomioon myös lihajalosteisiin sisältyvän sian- ja naudanlihan vienti, jonka vientituki maksetaan valmisteverolakien mukaisten hinnanerokorvausten muodossa.

Maataloustuotteiden tuontisäännöstelyn keskeisin väline on tuontikiintiöiden käyttö. Pääosa maataloushyödykkeistä ja elintarvikkeista kuuluu lisensioinnin piiriin. Vain ns. vapaakauppatuotteet<sup>3</sup> muodostavat tästä poikkeuksen. Tuontilisenssejä myönnetään pääsääntöisesti vain silloin, kun vastaavaa kotimaista hyödykettä ei ole saatavilla.

Kaikki Suomessa tuotetut maataloustuotteet ovat lisensioinnin piirissä. Lisäksi kiintiöinnin piiriin kuuluvat erää muut maataloustuotteet. Maataloustuotteiden tuonnin arvosta 20—30 prosenttia on vuosittain ollut lisensioinnin alaisia hyödykkeitä (OECD 1989). Toteutuneen tuonnin mukaan suurimmat lisensioinnin alaiset ryhmät ovat öljykasvien siemenet, raakasokeri, vihannekset, kasvikset ja hedel-

<sup>3</sup> Näiden osuus elintarvikkeiden tuonnista on n. 40 prosenttia. Vapaakauppatuotteita ovat hyödykkeet, joilta on EFTA- ja EY-sopimusten nojalla poistettu ns. teollisuusuoja. Tällaisia hyödykkeitä ovat: kahvileipä, ruokaleipä, näkkileipä, keksit, makaronit, suklaa, makeiset, virvoitusjuomat, mallasjuomat, alkoholijuomat, kalasäilykkeet, jäätelö, tomaattikastike ja lastenruoat (Ala-Peijari, 1985).

Taulukko 1. Maataloustuotannon omavaraisuusaste tuotteittain (%).

	1979	1983	1986	1989
VEHNÄ	41	101	116	102
RUIS	53	67	67	107
REHUVILJA	102	128	124	122
SOKERI	52	81	73	89
MAITO JA MAITO VALMISTEET	127	134	131	132
NAUDANLIHA	99	115	122	106
SIANLIHA	119	119	108	110
KANANMUNAT	138	161	143	136

Lähde: Maataloustilastollinen vuosikirja 1989, Maatilahallitus (1990)

mät sekä vihannes-, kasvis- ja hedelmävalmistet (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1990).

Kaikki tavoitehintatuotteet ovat lisäksi tuontimaksujen alaisia. Tuontimaksut määritellään siten, että ne kattavat kotimaisen tavoitehinnan ja kuukauden välein noteerattavan maailmanmarkkinahinnan erotuksen. Myös tavoitehintatuotteista valmistetut ensiasteen jalosteet ovat tuontimaksujen alaisia. Kotimaisena hintana tuontimaksua määrätessä on tällöin tuottajan myyntihinta, josta on eliminoitu liikevaihtoverotuksen (vero ja siitä tehty alkutuotevähennys) vaikutus. Määrällisten tuontirajoitusten vuoksi, tuontimaksujen merkitys on vähäinen. Esimerkiksi vuonna 1988 tuontimaksun alainen tuonti oli 108 milj. markkaa ja tuontimaksuja kannettiin 120,9 milj. markkaa. Käytännössä koko suomalainen maataloustuotanto on kiintiöjärjestelmän avulla suojattu ulkomaiselta kilpailulta.

Maatalouden tukipolitiikka Suomessa on johtanut pysyvään maatalouden ylituotantoon. *Taulukossa 1* on esitetty eräiden maataloustuotteiden osalta hyödykkeiden liikatarjontatilanne. Ainoa merkillepantava muutos, mikä viimeisen kymmenen vuoden aikana on ylituotantotilanteen osalla tapahtunut on, että myös viljan tuotannossa kokonaisuudessaan ollen siirrytty ylitarjontatilanteeseen.

Harjoitettu maatalouspolitiikka on perustunut siihen, että maataloustuotannon ehdot ovat olleet täysin ilman kytkentää maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden kehitykseen. Tästä on ollut seurauksena kotimaisten ja maailmanmarkkinahintojen kasvava erkaantuminen toisistaan, mikä voidaan havaita *taulukosta 2*, jossa maatalouden tuontisuoja on kuvattu implisiittisillä tulleilla<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Implisiittiset tullit on määritelty kotimaisen tuottajahinnan ja maailmanmarkkinahinnan prosentuaalisena erotuksena. OECD:n tekemissä tuontisuojan kustannuksia arvioivissa tutkimuksissa (ks. OECD, 1990b) on maittain epäyhtenäisten tuontisuojujärjestelmien — tullit, tuontikiintiöt, muuttuvat tuontimaksut, vientituki, vapaaehtoinen tuonnin rajoittaminen ja erilaiset terveystandardit — vuoksi päädytty käyttämään implisiittisiä tulleja tuontisuojan astetta kuvaavana mittarina.

Taulukko 2. *Nimellisen tuontisuojan aste suomalaisilla maataloushyödykkeillä.*

	1979	1986	1989
Vehnä	51.5	210.7	212.3
Ohra	32.2	314.6	202.7
Kaura	75.6	327.0	249.0
Ruis	119.4	379.5	342.0
Öljysiemenet	90.4	313.7	153.9
Sokeri	127.8	306.6	218.2
Maito	195.4	507.8	262.5
Naudanliha	62.3	218.0	308.7
Sianliha	71.0	210.3	197.7
Kananliha	151.1	293.9	476.7
Lammas	101.6	84.0	110.0
Kananmunat	192.0	302.9	346.0

Lähde: PSE and CSE Tables, OECD (1990a).

Suuri osa tuontisuojan kasvusta selittyy sillä, että kotimaiset tuottajahinnat ovat seuranneet yleistä suomalaista inflaatiokehitystä, kun puolestaan maailmanmarkkinahintojen nousu on ollut huomattavasti hitaampaa. Joidenkin hyödykkeiden kohdalla on tapahtunut myös laskua. Tämä luonnehdinta pitää kuitenkin sisällään vain osan totuudesta. Maatilahallituksen (1990) tilastojen mukaan nimitäin kasvinviljelytuotteiden tuottajahinnat ovat kyseisenä ajanjaksona nousseet 7.4 prosenttia, kun hintojen nousu kotieläintuotteilla on ollut vain 5.8 prosenttia. Tämä näkyykin siinä, että kasvinviljelytuotteiden tuontisuoja on suhteellisesti ottaen kasvanut voimakkaammin kuin kotieläintuotteilla.

Kasvinviljelytuotteita suosivaa maatalouspolitiikkaa voidaan pitää kyseenalaisena. Suosiinhan se pääoma- ja maaintensiivistä tuotantoa, jota on helpompi harjoittaa osa-aikaisesti, työvoimaintensiivisemmän ja pientilavaltaisemman kotieläintuotannon kustannuksella. Tätä asiointilaa korostaa vielä se, että kotieläintuotannossa rehua ei voida ostaa maailmanmarkkinahintaan, vaan rehukustannuksilla tuetaan kotimaista viljan viljelyä. *Taulukosta 3* nähdään, että kotieläintuotannon efektiivinen tuontisuoja alenee huomattavasti kun huomioidaan kallis kotimainen rehu sen tuotantokustannuksissa.

Taulukko 3. Tuontisuoja kotieläintuotteilla ilman rehukustannuksia ja rehukustannusten kanssa vuosina 1979 ja 1989.

	1979		(A)-(B)	1989		(C)-(D)
	Implisiittiset tullit ilman rehukustannusta (A)	Implisiittiset tullit, kun rehukustannus huomioidaan (B)		Implisiittiset tullit ilman rehukustannusta (C)	Implisiittiset tullit, kun rehukustannus huomioidaan (D)	
MAITO	195.4	176.1	19.3	262.5	217.2	45.3
NAUDANLIHA	62.3	52.5	9.8	308.7	253.9	54.8
SIANLIHA	71.0	56.1	14.9	197.7	115.8	81.9
KANANLIHA	151.1	123.0	28.1	476.7	371.8	104.9
LAMMAS	101.6	99.5	2.1	110.0	100.6	9.4
KANANMUNAT	192.0	159.2	32.8	346.0	269.9	76.1

Lähde: PSE and CSE Tables 1979–89, OECD (1990a)

### 3. Suomen maataloustuki eurooppalaisessa vertailussa

OECD:ssa tehty kattava teollisuusmaiden maataloustuen kartoitus, on muodostunut keskeiseksi informaatiopohjaksi arvioitaessa maittaisia eroja maatalouspolitiikassa. OECD:n selvitystyössä on kerätty laaja tilastollinen materiaali maittaisesta maataloudesta, jonka yhteenveto on kyetty tiivistämään yksinkertaisilla ja maittain suhteellisen vertailukelpoisilla indikaattoreilla.

Maataloustukea on mitattu tuottajien ja kuluttajien tukiekvivalenttiluvuilla. Tuottajan tukiekvivalentti (PSE) on mittari, joka kuvaa kuluttajien ja veronmaksajien kustannuksia tulonsiirroista maataloudelle, jotka ovat seurausta vallitsevasta maatalouspolitiikasta tietynä ajankohtana. Maataloustuen PSE -laskelmissa on pyritty huomioimaan tekijät, jotka samanaikaisesti vaikuttavat tuottajan ja kuluttajan kohtaamaan hintaan. Laskelmat kattavat lisäksi toimenpiteet, jotka siirtävät tukea suoraan tuottajille, alentavat välituotteiden hintoja, vaikuttavat pitkällä aikavälillä kustannuksiin, sekä alue- ja veropoliittiset tuet.

Useimmissa tapauksissa tuotannon saama kokonaistuki sisältää yhdistelmän budjetista suoritettavia maksuja sekä koti- ja maailmanmarkkinahinnan erotuksesta johtuvan osan.

Budjetin erät, jotka tukilaskelmissa on huomioitu hintaeroissa on jätetty budjettituen osuuden laskelmissa huomiotta, jotta välttäisiin kaksinkertaiselta laskemiselta (ks. *OECD 1987, Annex II*).

PSE mittaa laajasti ottaen maataloudelle suoritettavien tulonsiirtojen bruttokustannuksia kuluttajille ja veronmaksajille. Se ei ole hyvinvointimittari siinä mielessä, että se kuvaisi tukijärjestelmän yhteiskunnallisia nettotappioita (*'dead weight loss'*). Tukimittareiden taustalla olevasta ajattelutavasta ja suhteesta talousteorian hyvinvointikäsitteisiin ks. *Cahill ja Legg (1990)*.

*Taulukossa 4* on esitetty maatalouden tuotannon (PSE) ja kulutuksen (CSE) suhteelliset tukiekvivalentit sekä tuontisuojaan astetta kuvaavat implisiittiset tullit. Tukimittarit on esitetty Suomen lisäksi Norjan, Ruotsin ja EY-maiden osalta. PSE- ja CSE -mittarit kuvaavat sitä prosentuaalista osuutta jolla maatalouden tuotantoa ja kulutusta tuetaan. Tuotannon positiivinen tukiprosentti kertoo sen kuinka monta penniä tuotetusta markasta muodostuu maataloudesta. Vastaavasti kuluttajan negatiivinen tukiprosentti kuvaa sitä kuinka monta penniä maataloustuotteeseen kulutetusta markasta on tukea maataloudelle.

*Taulukosta 4* nähdään, että tuottajille maksettavan tuen osalta Norja pitää kärkipaikkaa, vaikka viimeisen kymmenen vuoden aikana

Taulukko 4. Maataloustuotannon tuki ja tuontisuoja eräissä Euroopan maissa 1979 ja 1989.

	SUOMI		RUOTSI		NORJA		EY <sup>1</sup>	
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979	1989
PSE (%)	56,9	72,0	47,9	47,0	72,0	74,0	42,8	38,0
CSE (%)	-45,2	-68,0	-26,9	-49,0	-29,0	-58,0	-23,4	-31,0
IMPLISIITTISET TULLIT <sup>2</sup>	139,0	253,0	105,0	104,0	171,0	163,0	100	58,0

<sup>1</sup> Vuoden 1979 osalta laskelmissa mukana 10 EY-maata ja vuonna 1989 12.

<sup>2</sup> Laskettu hyödykekohtaisten tullien kotimaisin hinnoin lasketuilla tuotososuuksilla painotettuna keskiarvona.

Lähde: PSE and CSE Tables, OECD (1990a)

Suomi on kuronut tätä kyseenalaista etumatkaa ansiokkaasti kiinni. Ruotsissa ja EY-maissa tuottajien tuki on tarkastelujaksolla ollut selvästi alhaisemmalla tasolla. Ruotsissa ja Norjassa tuki on säilynyt suurinpiirtein ennallaan kun se Suomessa on kasvanut 15 prosenttia ja EY-maissa samanaikaisesti alentunut 5 prosenttia. Sama linja on nähtävissä tuontisuojan kehityksessä. Ruotsissa ja Norjassa tuontisuojan aste on pysynyt suurinpiirtein ennallaan, Suomessa selvästi noussut ja EY-maissa vastaavasti laskenut. Yhteisenä piirteenä maataloustuen kehityksessä on se, että entistä suurempi osa siitä on siirretty kuluttajien maksettavaksi.

Suomen vertailumaihin nähden poikkeavan kehityksen eräänä keskeisenä selittäjänä voidaan pitää poikkeuksellisen myönteistä kokonaistaloudellista kehitystä. Kuten taulukosta 5 voidaan nähdä on työn tuottavuuden kasvu Suomen teollisuudessa ollut omaa luokkaansa vertailumaihin nähden. Lisäksi tuot-

tavuuden suhteellinen kehitys maataloudessa verrattuna muihin toimialoihin on Suomessa ollut kaikkein heikointa.

Perinteisen Skandinaavisen inflaatiomallin avulla tulkittuna avoimen sektorin palkat määräytyvät kansainvälisen hintakehityksen ja avoimen sektorin tuottavuuden perusteella. Tulopoliittinen järjestelmä, jossa suhteellinen ansiokehitys pyritään pitämään vakana, johtaa toimialoittaisiin inflaatioeroihin, jos tuottavuuskasvu toimialoittain vaihtelee.

Suomen, Norjan ja EY-maiden tuontisuojan kehitykselle tämä malli antaa luontevan selityksen. Ainoan poikkeuksen tästä mallista tarjoaa Ruotsi, jonka tuontisuojan vakauden taustalla voi tulkita olleen politiikkamuutoksen suhteessa maataloustukeen.

#### 4. Maataloustuen hyvinvointivaikutuksista

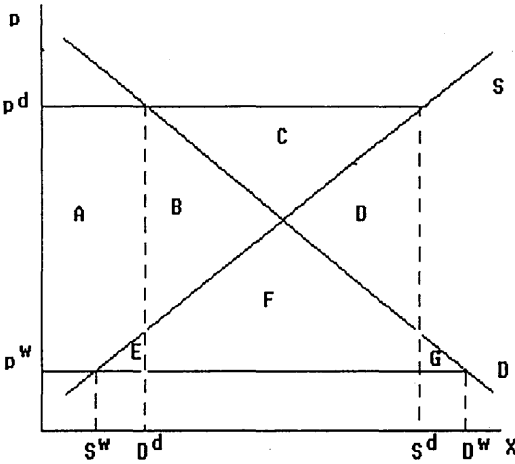
Kuviossa 1 on esitetty yhteenveto maataloutta tukevan kauppapolitiikan hyvinvointivaikutuksista. Tarkastelussa oletetaan, että markkinoilla vallitseva hinta vastaa sekä tuotannosta aiheutuvia rajakustannuksia että kulutuksesta saatavaa rahamääräistä rajahyötyä. Tullit ja määrälliset tuontikiintiöt ovat ekvivalentteja siinä mielessä, että tuontikiintiöstä aiheutuvan hinnan nousun tuottama lisätulo voidaan määrittellä implisiittisenä tullina. Edelleen lähdetään siitä, ettei Suomen kauppapolitiittisilla toimilla ole vaikutusta maailmanmarkkinahintojen kehitykseen.

Taulukko 5. Työn tuottavuuden keskimääräinen %-kasvu vuosina 1979–88.

	Maa- taloudessa	Koko taloudessa	Teolli- suudessa
Suomi	2.3	2.6	5.1
Ruotsi	2.8	1.5	2.7
Norja	3.0	2.1	2.1
EY	4.9	1.6	2.6

Lähteet: Historical statistics 1960–88, OECD (1990c) ja Yearbook of Nordic Statistics 1980 ja 1989/90, The Nordic Council (1981 ja 1990).

Kuvio 1. Tuontisäännöstelyn hyvinvointivaikutukset.



Suomi on kotimaassa tuotettujen maataloushyödykkeiden osalta nettoviejä, joten kotimarkkinoilla vallitseva hinta asettuu tasolle, jolla tarjonta ylittää kysynnän. Jotta Suomi voisi kaupata ylijäämänsä ulkomaille täytyy hintatukea vientiyksikköä kohden maksaa kotimaanhinnan ja maailmanmarkkinahinnan erotuksen ( $p^d - p^w$ ) verran. Budjettivaroista maksettavan vientituen kokonaiskustannus veronmaksajille on tällöin  $(p^d - p^w)(S^d - D^d)$  jota kuviossa vastaavat alueet B + C + D + F. Annetuilla maailmanmarkkinahinnoilla kuluttajat olisivat halukkaita kuluttamaan erotuksen  $(D^w - D^d)$  verran toteutunutta kulutusta enemmän. Lisäksi nykyisillä hinnoilla toteutunut kulutus olisi  $(p^d - p^w)D^d$  verran halvempaa. Hyvinvointitappiot kuluttajille ovat, lineaarisen kysyntäfunktion tapauksessa  $(p^d - p^w)[D^d + 0.5(D^w - D^d)]$ , joka vastaa *kuviossa 1* alueita A + B + E + F + G. Tuottajat ovat maailmanmarkkinahinnoilla valmiit tarjoamaan määrään  $S^w$  nykyisen tarjonnan ollessa  $S^d$ . Vapaakauppatilanteeseen verrattuna kasvaneiden tuottojen ja kustannusten erotuksena määräytyvä kuluttajien ylijäämä vastaa alueita (A + B + C), joka lineaarisen rajakustannuskäyrän tapauksessa on  $(p^d - p^w)[S^d - 0.5(S^d - S^w)]$ . Kauppapolitiikan aiheuttamat hyvinvointitappiot (dead

Taulukko 6. Maatalouden kauppapolitiikasta johtuvat hyvinvointitappiot vuonna 1989 (miljoonaa markkaa).

TUOTTAJIEN YLIJÄÄMÄ	13700
KULUTTAJIEN YLIJÄÄMÄ	-15800
VEROT	-2600
HYVINVOINNIN KOKONAISTAPPIOT	-4700

weight loss) ovat alueen (B + F + G) + (D + E + F) suuruiset<sup>5</sup>.

*Taulukossa 6* on esitetty maataloustuotteiden kauppapolitiikan aiheuttamat talouden hyvinvointitappiot vuoden 1989 tietojen perusteella. Maatalouden bruttotuotoksen arvo oli tällöin noin 23.0 mrd markkaa, kotimainen kulutus 18.7 mrd markkaa ja vienti kotimaisin tuottajainhinnoin mitattuna 3.6 Mrd markkaa. Implisiittisenä tullina on käytetty vuonna 1989 vallinnutta 253 prosentin tasoa.

Maataloustuotannon tarjonnan- ja kysynnän joustoina on käytetty arvoja 0.4 ja 0.5. Ne on otettu OECD:n (1987) maataloustuotteiden maailmankaupan simulointimallin Pohjoismaiden<sup>6</sup> lohkon käyttäytymisyhtälöistä.

Kauppapolitiikan kokonaistappiot olivat vuonna 1989 4.7 mdr markka mikä vastaa yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta. Luku on noin kaksinkertainen verrattuna vastaavissa tarkasteluissa ja vertailukelpoisena ajanjaksona saatuihin hyvinvointitappiolaskelmiin EY:n osalta ja suurinpiirtein samaa luokkaa kuin koko EFTA -maiden ryhmälle arvioidut keskimääräiset tappiot (ks. *Winters 1987*).

Kuluttajien tappiot vastaavat 30 prosenttia

<sup>5</sup> Maatalousteusta johtuvaa resurssien tehostomasta kohdentumisesta ja kulutusrakenteen vääristymästä syntyvää 'kuollutta painoa' (dead weight loss) voidaan vakiojoustoisen kysynnän ja tarjonnan tapauksessa approksimoida:

$$DWL = 0.5\eta_s \left( \frac{p_d - p_w}{p_d} \right)^2 p_d S^d + 0.5\eta_d \left( \frac{p_d - p_w}{p_d} \right)^2 p_d D^d,$$

jossa  $\eta_s$  = tarjonnan hintajousto,  
 $\eta_d$  = kysynnän hintajousto.

<sup>6</sup> Pohjoismaisiksi on tässä mallissa luettu Norja, Ruotsi, Suomi ja Sveitsi.

Taulukko 7. Rajasuojan kohtaanto Suomen maataloudessa 1986.

Tilojen koko	2—4.9	4.9—9.9	10—19.9	20—29.9	30—49.9	50—99.9	100—
Tilojen jakauma (%)	18.4	28.5	31.8	12.3	6.8	2.0	0.02
Rajasuojan kohtaanto (%)	2.9	12.0	31.5	22.4	19.0	9.5	2.0

elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kokonaiskulutuksesta. Tuottajien ylijäämä kattaa kokonaisuudessaan maataloudessa tuotetun arvonlisän. Tämä merkitsee sitä, ettei maatalouskaupan täydellistä liberalisointia seuraava tuotannon sopeutuminen voi jäädä lähimainkaan niin vaatimattomaksi kuin mitä käytetty tarjontajousto edellyttäisi. Tämä varaus voidaan esittää ylipäätään *taulukossa 6* tehtyihin partiaalimalliin perustuviin laskelmiin. Täydellinen maatalouskaupan vapauttaminen johtaisi vaihtotaseen 3.6 mrd markan vajeeseen, jonka sopeutumisesta aiheutuvia vaikutuksia ei laskelmissa ole huomioitu. Toisaalta yleisen tasapainon simuloimalla saaduissa tuloksissa maataloustuen yhteiskunnalliset tappiot ovat EY-maiden osalta tehdyissä laskelmissa olleet yleensä moninkertaisia verrattuna partiaalialyysistä saatuihin tuloksiin (*Winters 1987* ja *OECD 1990 b*).

Vaikka osittaistasapainomallin soveltamiseen politiikkatarkastelussa, jolla on ilmeisiä kokonaistaloudellisia vaikutuksia, on syytä suhtautua varauksella, saadaan sen avulla ainakin summittainen käsitys toimenpiteiden suuruusluokista. Vientituen osuus on esitetyn laskelman valossa suurinpiirtein puolet yhteiskunnallisista kokonaistappioista<sup>7</sup>. Kokonaistaloudellisen hyödyn näkökulmasta vientituen lakkauttamisella saavutettaisiin jo merkittäviä taloudellisia säästöjä. Tämä edellyttäisi käytettyjen parametrien valossa tuottajahintojen leikkausta noin 20 prosentilla, mikä merkitsisi tuontisuojan alentamista 250 prosentista 180 prosenttiin.

Edellä esitetyn laskelman hyvinvointivaikutusten kannalta kenties suurempi pulma kuin rajoittuminen osittaistasapainotarkasteluun

<sup>7</sup> Kokonaistappiolaskelmissa ei ole tarkasteltu valtion budjetin kautta kanavoitua maatalouden kokonaistukea, joka vuonna 1989 oli vajaat 9 mrd markkaa.

on, että sen taustalla on oletus edustavasta tuottajasta ja kuluttajasta. Tuottajat voidaan karkeasti ottaen jaotella kahdella ulottuvuudella osa-aika- ja päätoimisiin viljelijöihin sekä pien- ja suurtilallisiin. Maataloustuen kohdentumisen kannalta keskeisen ryhmän muodostavat päätoimiset pientilat, joiden toimintamahdollisuudet ovat keskeisimmin kiinnitusta, ja joilla toimivilla yksilöillä on kenties kaikkein vähäisimmät edellytykset irtaantua elinkeinostaan. Toisaalta suurten osa-aikatiilojen haltijat ovat kaikkein vähiten tuen tarpeessa. Heille korkeat maataloustuotteiden hinnat yhdistettynä yritystoiminnan mahdollistamaan verosuunnitteluun on keskeinen alalla toimimisen motiivi.

Suomessa harjoitettu tukipolitiikka on perustunut keskeiseltä osaltaan korkeahintalinjaan. Kotimaassa tuottajahinnat ovat poikenneet merkittävästi maailmanmarkkinahinnoista, vieläpä niin että tämä ero on pyrkinyt voimakkaasti kasvamaan. Keinotekoisesti ylläpidetyt korkeat tuottajahinnat merkitsevät tuotannon suhteen proportionaalista tukea tuottajille. Alhaisen tuottavuuden pientilat eivät tästä juurikaan kostu.

*Taulukossa 7* on laskettu rajasuojan tuoman lisätulon jakauma maatilahallituksen vuoden 1986 maatalouden yritysrekisteritietojen pohjalta niin, että korkeiden reuhintojen tuoma kustannusrasitus on otettu huomioon. Taulukosta voidaan nähdä, että yli 30 hehtaarin tilat, joita vuonna 1986 oli (14 700 8.82 prosenttia kaikista tiloista) sai 30.5 prosenttia tuontisuojan tuomasta hyödystä ja yli 20 hehtaarin tilat, joita vastaavana aikana oli 33 800, eli 21.1 prosenttia kaikista tiloista, sai 52.9 prosenttia tuontisuojan tuomasta hyödystä.

Näiden lukujen pohjalta on helppo ymmärtää miksi MTK:n piirissä suhtaudutaan kyl-

mäkiskoisesti suoraan tulotukeen. Ensinnäkin korkeiden hintojen muodossa maksettu tuki on näkymätöntä siinä mielessä, että se ei tule kirjattuksi valtion budjetin kaltaisessa asiakirjassa, vaan on suuren kuluttajajoukon kannettavana. Neljäntoista miljardin markan lisätuen ajaminen, mitä maatalouskaupan liberalisointi kompensoituna viljelijöille edellyttäisi, olisi budjettin kautta kanavoituna poliittisesti vaikeasti perusteltavissa. Ainakin sen säilyttäminen pitkän päälle olisi asiansa osaa-  
valle lobbarillekin vaikea tehtävä. Toisaalta valtaosa pientiloista tulee jo nyt toimeen pääosin budjetista maksettavan maataloustuen varassa. MTK:n kannalta on varmasti vaikeaa nähdä, miten poliittisesti voidaan viedä läpi sellainen suoran tulotuen järjestelmä, jossa suurtilalliset voisivat säilyttää nykyisen tulo-  
tasonsa.

Suhteessa maailmanmarkkinahintoihin korkeat tuottajahinnat ovat kuluttajien näkökulmasta regressiivinen kulutusvero. Pienituloisilla kotitalouksilla elintarvikkeet muodostavat suuremman osan kulutuksesta kuin suurituloisilla. Suomalaisen maatalouspolitiikan kenties keskeisin paradoksi on se, että pienituloiset kuluttajat subventoivat suurituloisia maataloustuottajia.

### Kirjallisuus

- Cahill, C. ja W. Legg (1990): »The Estimation of Agricultural Assistance Using Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Theory and Practice», *OECD Economic Studies* 13: 13—44.
- Kettunen, L. (1990): »Suomen maatalous vuonna 1989», *Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja nro. 60*. Helsinki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1990): Ulkomaankaupan työjaostonraportti.
- Maatilahallitus (1990): *Maataloustilastollinen vuosikirja 1989*, Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- OECD (1987): *National Policies and Agricultural Trade*. Paris.
- OECD (1989): *National Policies and Agricultural Trade, Country Study: Finland*. Paris.
- OECD (1990 a): PSE and CSE Tables 1979—89. Paris.
- OECD (1990 b): Modelling the Effect of Agricultural Policies, *OECD Economic Studies* no 13: Special Issue.
- OECD (1990 c): Historical Statistics, 1960—88. Paris.
- Työväen taloudellinen tutkimuslaitos (1986): »Koh-  
ti uutta maatalouspolitiikkaa», *TTT — katsaus* 3:1986.
- Tuominen, A. (1988): »Onko maatalouden oma-  
varaisuus mahdollista pienin tuotantopanoksien», *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 84, 125—133.
- The Nordic Council (1981): *Yearbook of Nordic Statistics 1980*, Norstedts Tryckeri, Stockholm.
- The Nordic Council (1990): *Yearbook of Nordic Statistics 1989*, Norstedts Tryckeri, Stockholm.
- Winters, L. A. (1987): »The Economic consequences of Agricultural Support: A Survey», *OECD Economic Studies* 9: 7—54.