VÄITÖKSIÄ

# Kauppapolitiikka ja integraatio[1]

Risto Vaittinen
*FT, ekonomisti*
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)

Tutkimuksessani Trade Policies and Integration – Evaluations with CGE Models tarkastelen kansainvälistä kauppaa ja integraatiota kolmella tasolla: kansallisesti, alueellisesti ja globaalisti. Arvioin Suomen EU-jäsenyyden, maailman kauppajärjestön WTO:n käynnissä olevien kauppaneuvottelujen sekä EU:n itälaajentumisen taloudellisia vaikutuksia numeerisen, yleisen tasapaino-mallintamisen menetelmin. Hyödyntämäni menetelmän uraa uurtavat sovellukset esiteltiin 1980-luvun alkupuolella (Ballard et al. 1985, Dixon et al., 1980 ja Whalley, 1984), vaikka sen pioneerityö Leif Johansenin (1960) usean toimialan kasvua analysoiva väitöskirja ilmestyi jo vuonna 1960. Viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana menetelmän käyttö on yleistynyt niin, että se on vakiinnuttanut asemansa kansainvälisen talouden rakenteellisia kysymyksiä analysoivassa sovelletavassa taloustieteessä (Francois ja Reinert, 1997).

[1] *Kirjoitus perustuu 22.9.2004 hyväksyttyyn "Trade Policies and Integration – Evaluations with CGE – Models" väitöskirjaani. Väitöskirjan ohjaajana toimi professori Pertti Haaparanta ja esitarkastajina professori Mika Widgren (Turun kauppakorkeakoulu) ja Søren Fradsen (Danish Research Institute of Food Economics).*

## EU jäsenyyden kauppapoliittiset vaikutukset Suomelle

Kauppapolitiikan näkökulmasta Suomelle oli keskeistä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan omaksuminen. Jäsenyyden myötä sekä maatalouden että maatalouspolitiikan ympäristö muuttuivat radikaalisti. EU:n maatalouspolitiikan omaksuminen merkitsi maailmanmarkkinoilta aiempaa vähemmän suojattua ympäristöä. Maatalouden rajasuojan madaltumisen seurauksena tuottajahinnat alenivat puoleen ja jopa sen alle. Suomalaisen maatalouspolitiikan ainutlaatuisuutta kuvaakin se, että EU-jäsenyys merkitsi maatalouskaupan säätelyn vähentämistä. Kansainvälisessä katsannossahan EU on maatalouspolitiikan paha poika, joka tukee massiivisesti maatalouttaan ja myy ylijäämätuotantonsa polkuhinnoilla maailmanmarkkinoille vientitukien avulla.

Mallianalyysin perusteella siirtyminen EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan on ollut kus-

tannustehokasta. Aiempi viljelijöiden tulotaso on kyetty saavuttamaan alhaisemmilla kustannuksilla kuluttajille sekä pienemmillä julkisilla tulonsiirroilla ja verohuojennuksilla. Itse asiassa viljelijäkotitalouksien asema on parantunut malliarvioiden valossa. Tämä johtuu siitä, että keskimäärin viljelijätalouden tuloista vain noin kolmasosa syntyy maataloudesta. Maatalouden kohtaaman negatiivisen shokin vaikutukset kompensoituvat mallilaskelmissa muiden toimialojen myönteisen kehityksen seurauksena. Tämä ehkä odottamatonkin tulos kuvaa numeeristen tasapainomallien yhtä vahvuutta; niiden kykyä hahmottaa toimialojen välisiä vuorovaikutuksia ja näiden vuorovaikutusten seurauksia tavalla, johon muun tyyppisellä kvantitatiivisella politiikka-analyysillä on vaikea päästä käsiksi.

## Maatalouskaupan sopimusjärjestelmän muutosten merkitys EU:n maataloudelle

Vaikka EU:n maatalouspolitiikan omaksuminen oli Suomelle hyvinvointia parantava vaihtoehto, on EU:n maatalouspolitiikka yhteisön tasolla kuluttajille ja veronmaksajille kallista toimintaa. EU:n keskimääräinen tullitaso teollisuustuotteiden tuonnissa on alle 2 %. Maataloustuotteissa tämä taso on keskimäärin 20 %, mutta yksittäisten tuoteryhmien, kuten naudanlihan ja maitotuotteiden osalta, se ylittää sata prosenttia. Lisäksi EU on maailman suurin yksittäinen maataloustukien maksaja. Se maksaa kaikista maailman maataloustuista 60 %. Erityisen keskeinen rooli EU:lla on vientitukien maksajana, joissa sen osuus maailman tuista on 90 %.

Arvioin maatalouskaupan vapautumisen vaikutuksia simuloimalla politiikkamuutosta, jossa vientituet poistetaan kokonaisuudessaan, tuontitulleja alennetaan 36 % ja maataloustukia leikataan 20 % monenkeskisesti kaikkien WTO-maiden osalta. Tällainen maatalouspolitiikan muutosskenaario on mahdollinen joskin optimistinen kuvaus WTO:n kauppaneuvottelujen Dohan kierroksen lopputulemasta. Reformin parametrisoinnissa oletetaan, että kaupan vapauttamista jatketaan samassa hengessä kuin edellisellä neuvottelukierroksella. Reformia arvioidaan kansainvälisen kaupan mallilla, jossa kuvataan sekä maiden että toimialojen välistä vaihdantaa.

Mallilaskelmien valossa elintarvikkeiden maailmankauppa kasvaisi tällaisen muutoksen seurauksena 10–25 % riippuen tuoteryhmästä. Taloudellisen toiminnan uudelleen kohdentumisesta on selviä tehokkuushyötyjä globaalisti. Bruttokansantuotteella mitattu taloudellinen aktiviteetti lisääntyy lähes poikkeuksetta mallin tarkastelussa olevilla alueilla. Kansainvälisesti uudistuksesta näyttäisivät hyötyvän eniten keskituloiset Latinalaisen Amerikan maat, sekä Australia ja Uusi Seelanti. Nämä maat ovat ns. Cairnsin ryhmänä ajaneet jo pitkään ja näyttävästi maatalouskaupan esteiden radikaalia purkamista.

Varsinaiset kehitysmaat näyttäisivät hyötyvän suhteellisen vaatimattomasti uudistuksista, vaikka niiden osuus maailman maataloustuotannosta on yli kolmannes. Näiden maiden maataloustuotannosta vain pieni osa on tuotteissa, joihin teollistuneen maailman protektionismi kohdistuu, eikä niiden kapasiteetti siirtyä toisentyyppiseen tuotantoon ainakaan tämän tutkimuksen valossa ole sellainen, että ne kykenisivät merkittävässä määrin hyötymään maataloustuotteiden maailmankaupan kasvusta. Kaupan vapauttaminen tältä osin, olipa se kuinka laajaa tahansa ei nosta kehitysmaita

köyhyydestä. Tosin se ei ole ajamassa niitä myöskään kurjuuden alhoon, mikä on ollut yksi käynnissä olevan WTO-kierroksen ympärillä pyörineen kansalaisjärjestöaktivismin huolista.

Reformin seurauksena EU:n maataloustuotanto alenisi useimmissa tuoteryhmissä. Eräiden hyödykkeiden kohdalla tuotannon alenema mallilaskelmissa on 20 %. Tullien alentamisella on yksittäisenä tekijänä suurin merkitys kansainvälisen vaihdannan laajentumisessa. Merkittävä osa maailmankaupan kasvusta tulee siitä, että alentuneiden tullien vuoksi EU korvaa tuonnilla kotimaista tuotantoaan. Maailmanmarkkinahinnat nousevat, mistä hyötyvät maat, joilla on näiden hyödykkeiden tuotannossa suhteellinen etu. EU:lle uudistuksesta koituu tehokkuushyötyjä, kun alhaisen tuottavuuden maataloudesta resurssit siirtyvät kannattavampaan toimintaan. Kuluttajat hyötyvät suoraan alentuneista tuontihinnoista.

EU:n näkökulmasta WTO-neuvotteluilla on keskeinen merkitys yhteisen maatalouspolitiikan kohteina olevien hyödykkeiden tuotantoon ja tukiin. Näistä tuista nauttivat keskeisesti unionin perustajajäsenet. Suurin yksittäinen tuen saaja on Ranska. Euroopan budjettimenoista lähes 80 % kohdentuu maatalouteen ja aluepolitiikkaan. Maataloustuet ovat perinteisesti kohdentuneet EU:n pohjoisiin jäsenmaihin, kun alueellisesti tasapainoista kehitystä korostavat rakennetuet ovat kohdentuneet pääsääntöisesti Välimeren maihin. EU:n laajentuminen entisiin sosialistimaihin muodostui hitaaksi prosessiksi osin sen vuoksi, että uudet jäsenmaat ovat tuotantorakenteensa ja taloudellisen kehityksensä tason osalta oikeutettuja kummankin tyyppisiin tukiin.

## EU:n itälaajentumisen taloudellisista vaikutuksista

Itälaajentuminen on ollut poikkeuksellinen tapahtuma suhteessa EU:n aikaisempiin laajentumisiin. Aiemmin uudet jäsenmaat ovat omaksuneet EU:n olemassa olevat instituutiot ja sopeutuneet niihin. Nyt yhteisö joutui uudistamaan instituutioitaan, jotta laajentuminen olisi ollut mahdollista. EU uudisti maatalous- ja rakennepolitiikkaansa Agenda 2000 -reformissa. Maatalouspolitiikkaa ollaan jälleen suuntaamassa uudelleen. EU:ssa ollaan siirtymässä, ainakin osittain, tilatukijärjestelmään, jossa maksettu tuki ei ole enää sidottu tuotettuun määrään ja tuotantohintoja ohjataan kohti maailmanmarkkinoilla määräytyvää hintatasoa.

Osaltaan näissä uudistuksissa on ollut kyse sopeutumisesta WTO:n edellisen ns. Uruguayn kierroksen sitoumuksiin ja valmistautumisesta käytävään Dohan kierrokseen. Euroopan unionin itälaajentuminen on kuitenkin keskeisesti motivoinut näitä uudistuksia. Korkeista tuottajahinnoista luopuminen on pienentänyt uusien jäsenmaiden odotettavissa olevia tarjontareaktioita ja vähentänyt tätä kautta syntyvän potentiaalisen ylitarjonnan markkinoinnin kustannuksia EU:n budjetille.

Perinteisellä kauppapolitiikalla, eli ulkomaankaupan vaihdantaan kohdistuvien verojen ja maksujen muuttamisella, on viime vaiheessa ollut vähäinen merkitys vuoden 2004 keväällä toteutuneessa EU:n laajentumisessa. Varsinainen kauppapoliittinen integraatio tapahtui jo 1990 luvulla. Osaltaan tätä kehitystä ovat edesauttaneet EU:n bilateraalisesti siirtymätalouksien kanssa sopimat ns. assosiaatiosopimukset, joiden keskeisenä osana on ollut teollisuustuotteiden kaupan esteiden purkaminen. Teollisuustuotteiden tuonti vanhan EU:n

alueelle on kandidaattimaista ollut tullivapaata jo vuodesta 1997. EU:n vanhojen jäsenten viennin viimeiset tullimuotoiset kaupanesteet uusiin jäsenmaihin poistuivat vuoden 2001 lopussa.

Itälaajentumisen toteutuessa ainoa bilateraalisen kaupan alue, jossa tuontikohtelu muuttui, oli maatalouskauppa. Tuonnin rajoitukset vanhojen jäsenmaiden alueille alentuivat huomattavasti. Toisaalta uusien jäsenmaiden ulkotullit kolmansia maita kohtaan nousevat merkittävästi, mikä osaltaan nostaa niissä elintarvikkeiden hintatasoa. Teollisuustullien osalta uudet jäsenmaat ovat eri tilanteessa. Myös teollisuustuotteissa uudet jäsenet joutuvat kohtelemaan EU:n ulkopuolisia kolmansia maita yhteisen tullipolitiikan mukaisesti. Tämä johtaa uusissa jäsenmaissa teollisuustullien alentamiseen, koska niiden jäsenyyttä edeltävä tullitaso oli teollisuustuotteissa EU:n tasoa korkeampi.

Perinteisen kauppapolitiikan ohella EU jäsenyys merkitsi taloudellisen lainsäädännön, teollisten standardien ja -säätelyn harmonisointia, yhteistä kilpailu- ja elinkeinotukipolitiikkaa sekä elinkeinotoimintaa ohjaavien hallintokäytäntöjen samankaltaistumista. Instituutioiden yhdenmukaistaminen EU:n yhteismarkkinoiden säännöstön mukaisiksi alentaa sijoitusten riskipreemioita ja kanavoi tätä kautta alueelle uusia investointeja.

EU:n itälaajenemisen mahdollistaman työvoiman vapaan liikkuvuuden on uskottu kasvattavan muuttoliikettä uusista jäsenmaista nykyisen EU:n alueelle. Muuttoliikettä uusista jäsenmaista vanhoihin on tutkimuksessani mallitettu tulojen ostovoimaerojen tuomilla kannusteilla. Tutkimuksessani en ole pyrkinyt tekemään omaa arviota muuttoliikkeen suuruudesta, vaan hyödyntämään muualla tehtyjä arvioita ja analysoimaan niiden taloudellisia seurauksia. Arvioitaessa perinteisen kauppapolitiikan merkitystä suhteessa institutionaalisten muutosten aikaansaamiin tuotannontekijäliikkeisiin osoittautuu, että kauppapolitiikka on marginaalista suhteessa muihin tekijöihin.

EU:n maatalouspolitiikan omaksuminen olisi uusille jäsenmaille kallista, jos ne joutuisivat kustantamaan sen itse. Nyt rahat tulevat yhteisestä budjetista. Lisäksi suuri osa maatalouspolitiikan hyödyistä uusille jäsenille tulee niiden laajentuneesta pääsystä EU:n sisämarkkinoille, eikä suinkaan kolmansia maita syrjivästä tullipolitiikasta, jonka ne EU:ssa joutuvat omaksumaan. Vertailtaessa maatalous ja rakennepolitiikkaa, osoittautuu, että rakennepoliittisilla tulonsiirroilla on potentiaalisesti moninkertainen kasvuvaikutus suhteessa vastaaviin maatalouden tulonsiirtoihin. Toisella tavoin kohdennettuna voisi EU:n Itä-Eurooppaan suuntaamalla panostuksella olla huomattavasti suuremmat kasvuvaikutukset.

Uusien jäsenmaiden liittymishetken kynnyksellä Suomessa ja muualla Euroopassa viriteltiin keskustelua niistä tulevan muuttoliikkeen potentiaalisista ongelmista. Tutkimukseni valossa missään järkevissä rajoissa pysyttelevällä odotetulla muuttoliikkeellä ei ole vanhojen jäsenmaiden talouksiin mitään mullistavia vaikutuksia. Sillä on kuitenkin huomattavan suuri Euroopan alueellisia tuloeroja tasaava vaikutus nimenomaan uusien jäsenmaiden näkökulmasta. Tämä johtuu siitä, että uudet jäsenet niin taloudellisen kokonsa kuin väestömääränsäkin puolesta ovat kokonaisuutena varsin pieni alue suhteessa vanhaan EU:hun. On ehkä sinänsä kuvaavaa, että Suomessa itälaajentumisen seurauksena tällä hetkellä keskustellaan pääasiassa alkoholin hinnan alentumisen vaikutuksista ja kannetaan pikemminkin huolta virolaisen votkan kuin työvoiman virtaamisesta Suomeen. □

## Kirjallisuus

Ballard, C. L., D. Fullerton, J. B. Shoven ja J. Whalley (1985): *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, the University of Chicago Press, Chicago.

Dixon, P. B., B. R. Parmenter, J. Sutton, D.P. Vincent (1980): *ORANI: A Multisectoral Model of the Australian Economy*, North Holland, Amsterdam.

Francois, J. F. ja K. A. Reinert (toim.) (1997): *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*, the Cambridge University Press.

Johansen, L. (1960): *A Multisectoral Study of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam.

Whalley, J. (1984): *Trade Liberalization among Major World Trading Areas*, the MIT Press.