

*Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen
työpapereita*

*Pellervo Economic Research Institute
Working Papers*

N:o 40 (helmikuu 2001)

**EUROOPAN UNIONIN LAAJENEMISEN
VAIKUTUKSET ELINTARVIKETAALOUTEEN***

Panu Kallio

Juha Marttila

Mikko Mäkimattila

HELSINKI, helmikuu 2001

ISBN 952-5299-31-7

ISSN 1455-4623

***Työpaperi perustuu Valtioneuvoston kanslian rahoittamaan
Talousneuvoston sihteeristölle laadittuun selvitykseen.**

Panu KALLIO, Juha MARTTILA ja Mikko MÄKIMATTILA. 2001. EUROOPAN UNIONIN LAAJENEMISEN VAIKUTUKSET ELINTARVIKETAALOUTEEN. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 40. 23 s. ISBN 952-5299-31-7, ISSN 1455-4623.

TIIVISTELMÄ: EU:n laajentuminen Keski- ja Itä-Eurooppaan (KIE) muuttaa merkittävästi maatalous- ja elintarvikesektoreiden ohjaus- ja tukijärjestelmiä sekä kilpailuasemaa niin nykyisissä kuin tulevissakin jäsenmaissa. Jäsenhakijamaiden taloudet ovat kehittymättömämpiä ja maataloudella on niissä suurempi merkitys kuin EU:ssa. Maatalouden suorien tukien järjestelmää on vaikea jo kustannussyistä sovittaa KIE-maihin. Laajentumisen ongelmana on lisäksi KIE-maiden ja EU:n WTO-sitoumusten yhteensovittaminen. Ongelmat liittyvät lähinnä tullien tasoon ja vientitukien käyttöön. Viime vuosina KIE-maat ovat lisänneet elintarviketuotantoaan talousreformin jälkeisestä romahduksesta. Kasvun jatkuminen riippuu lähinnä maatalouden rakennekehityksestä ja tuotantoteknologisista uudistuksista. Kehitystä maiden elintarviketuotannossa ovat edistäneet suorat ulkomaiset investoinnit, jotka ovat kohdistuneet erityisesti korkean jalostusasteen elintarviketeollisuuteen. Kiinnostavimpia investointikohteita ovat olleet Puola ja Unkari. Suomen elintarviketalouteen laajentuminen vaikuttaa sekä muuttuvan maatalouspolitiikan että markkinamuutosten kautta. Ympäristönsuojelua ja maaseutukysymyksiä painottava maatalouspoliittinen uudistus voisi tarjota uusia kehittämismahdollisuuksia Suomen kaltaiselle, hintakilpailukyvyltään epäsuotuisalle, maatalousalueelle. Suomen ja sen päävientialueiden maatalous- ja elintarvikemarkkinoilla EU:n laajeneminen lisää kilpailua. Suora kaupankäynti lisääntyy lähinnä Baltian maiden ja Puolan kanssa, minkä lisäksi tarjonta kasvaa väkijoukosta myös muista EU-maista. Viljojen, erityisesti kauran, sisämarkkinahintoihin kohdistuu laskupaineita. Maitotuotteiden ylijäämät lisääntyvät ja maakohtaisia kiintiöitä tarvittaneen edelleen KIE-maiden tuotannon hillitsemiseksi. Lihamarkkinoilla erityisesti naudanlihan yli-tarjonta lisääntyy edelleen.

Avainsanat: EU:n laajeneminen, maatalouspolitiikka, Suomen elintarviketalous

Panu KALLIO, Juha MARTTILA, and Mikko MÄKIMATTILA. 2001. THE EFFECTS OF EUROPEAN UNION ENLARGEMENT ON FOOD ECONOMY. Pellervo Economic Research Institute Working Papers No. 40. 23 p. ISBN 952-5299-31-7, ISSN 1455-4623.

ABSTRACT: The EU enlargement to Central and East European countries (CEEC) will change the support and guidance systems as well as competitiveness of agriculture and food industry in the current and new member states. The economies of applicant countries are less developed and agriculture is more significant sector than in the EU. The present system of direct support in agriculture is difficult to apply to CEEC because it is very costly. In addition, combining of the WTO-commitments of CEEC and the EU creates problems, which primarily deal with tariff levels and the use of export subsidies. The food production that experienced a collapse after the economic reforms has increased in CEEC during the last few years. The continuation of growth mainly depends on the structural development of agriculture and the modernisation of production technology. The improvements taken place in the food industry of CEEC were to a great extent made possible by foreign direct investments (FDI) that have mainly been allocated into the sub-sectors with the highest value-added. The biggest receivers of FDI have been Poland and Hungary. Eastern enlargement affects the Finnish food economy through changes in agricultural policy and markets. Agricultural policy reform that emphasis environmental and rural issues, would provide Finland, an agricultural area with a low price competitiveness, with new possibilities to develop itself. The competition in agricultural and food products will increase in the domestic and main export markets of Finland. Also direct trade between the Baltic countries and Poland, and indirect trade with other EU-countries will increase due to an enlargement. Grains, especially oats, will face a greater price pressure in the internal markets. Increase in the surplus of milk products would suggest to expand the quota system to the new member states. In the meat market, surplus of beef, in particular, will further increase.

Key words: EU-enlargement, agricultural policy, Finnish food economy

SISÄLTÖ

| | |
|---|-----------|
| 1. JOHDANTO..... | 1 |
| 2. KUINKA TÄRKEÄ ON MAATALOUS KESKI- JA ITÄ-EUROOPALLE?.. | 1 |
| 3. ELINTARVIKKEIDEN JALOSTUS JA KYSYNTÄ KIE-MAISSA..... | 6 |
| 4. MAATALOUSPOLITIikka JA KAUPPAKYSYMYKSET SUHTEESSA EU:N LAAJENTUMISEEN | 13 |
| 5. ITÄLAAJENTUMISEN KUSTANNUKSET EUROOPAN UNIONILLE. | 16 |
| 6. VAIKUTUKSET EU:N JA SUOMEN MAATALOUS- JA ELINTARVIKEMARKKINOIHIN..... | 19 |
| LÄHTEET | 23 |

1. JOHDANTO

Euroopan unionin laajentuminen uusiin jäsenmaihin on nykyisten 15 jäsenmaan hyväksymä yhteinen tavoite. Laajentuminen tulee tapahtumaan vaiheittain, sillä hakijamaiden valmiuksissa täyttää jäsenyydelle asetetut ehdot on suuria eroja. Laajentumisen aikataulua ja laajuutta on vaikea arvioida. Varmaa kuitenkin on, että laajentumisneuvottelut etenkin eräillä osa-alueilla, kuten maa- ja elintarviketaloudessa, tulevat olemaan vaikeita. Euroopan unionin laajentuminen ei aiheuta muutoksia ainoastaan uusissa jäsenmaissa, vaan myös unionin nykyisissä jäsenmaissa.

Tämän raportin yhtenä tavoitteena on kuvata EU-jäsenyyttä hakeneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden (KIE-maiden) elintarviketalouksia ja niiden kehitystä. Tämän lisäksi tutkimus valottaa KIE-maiden EU-jäsenyyden merkitystä sekä niiden omalle että Suomen ja EU:n elintarviketaloudelle.

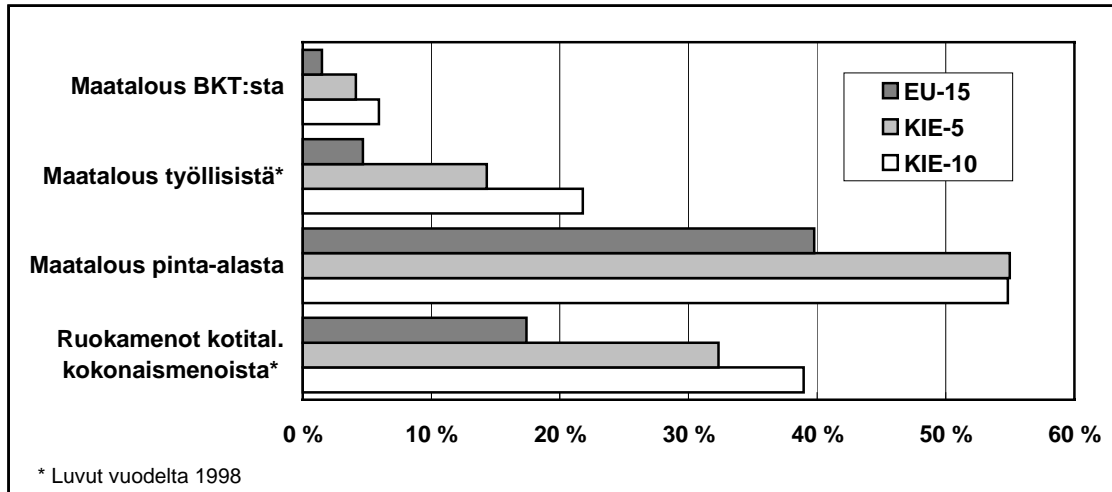
2. KUINKA TÄRKEÄ ON MAATALOUS KESKI- JA ITÄ-EUROOPALLE?

Analyysi Euroopan unionin laajentumisen vaikutuksista maataloussektoriin on hyödyllistä aloittaa tarkastelemalla tiettyjä perustietoja maatalouden tilasta jäsenhakijamaissa.

Ensimmäisenä havaintona voidaan todeta, että *maatalous on huomattavasti tärkeämpi talouden sektori KIE-maiden talouksille kuin EU:n nykyisille jäsenmaille*. Laskettaessa yhteen tiedot niistä kymmenestä Keski- ja Itä-Euroopan maasta¹ (KIE-10), joiden kanssa EU on solminut ns. Eurooppa-sopimuksen, maatalouden osuudeksi bruttokansantuotteesta saadaan 5,9 %. Tämä on lähes neljä kertaa suurempi osuus kuin EU-15:ssa (ks. kuvio 1). Maatalous työllistää 22 % kokonaistyövoimasta, mikä on lähes viisi kertaa enemmän kuin EU:ssa. Myös maatalousmaan osuus kokonaisuapinta-alasta on KIE-maissa yli unionin tason. Ruokamenojen osuus kotitalouksien kokonaismenoista KIE-10:ssä (39 %) on yli kaksinkertainen EU:iin verrattuna. Nämä tiedot osoittavat sen, että maatalous talouden aktiviteettina on jäsenhakijamaissa selvästi tärkeämpi kuin EU:ssa. Siten KIE-maiden hallitukset arvioidessaan EU-jäsenyyden vaikutuksia kiinnittävät erityistä huomiota maatalouskysymyksiin ja tulevan yhteisen maatalouspolitiin-

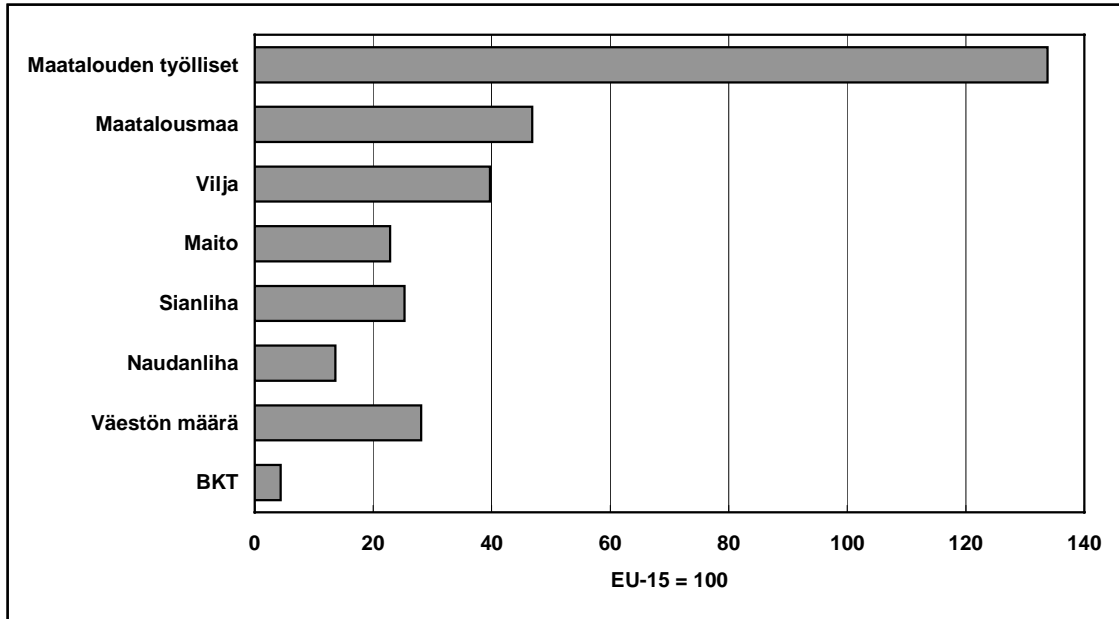
¹ KIE-10:een kuuluvat Puola, Unkari, Tšekin tasavalta, Slovakia, Bulgaria, Romania, Viro, Latvia, Liettua ja Slovenia. KIE-5 pitää sisällään taas Puolan, Unkarin, Tšekin tasavallan, Slovenian ja Viron, joiden aikaisemmin sanottiin olevan ns. ensimmäisen aallon maita.

kan luonteeseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että KIE-maiden hallitukset olisivat kiinnostuneempia korkeammista maatalouden tuki- ja rajasuojatoimenpiteistä kuin Länsi-Euroopan maat. Koska ruoalla on selvästi suurempi osuus KIE-maiden kuluttajien kokonaismenoista, ruoan hinta on merkittävämpi poliittinen asia kuin Länsi-Euroopassa.



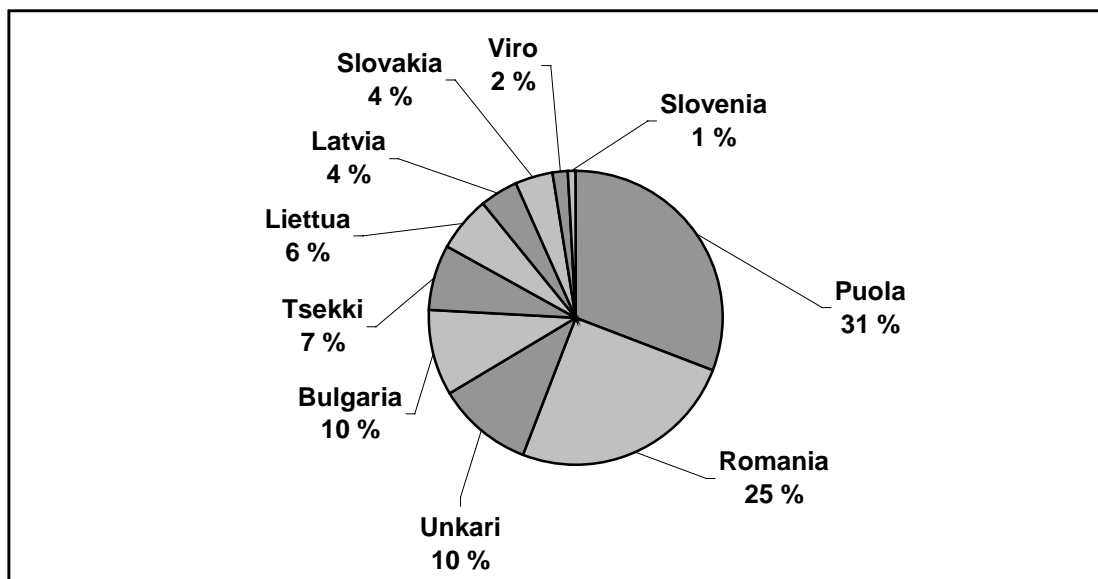
Kuvio 1. Maatalouden osuus kokonaistaloudesta, 1999 (Euroopan komissio 2000a, 2000b).

Toiseksi, koska maataloudella on suuri merkitys Keski- ja Itä-Euroopan maissa, maatalouden painoarvo kasvaa merkittävästi myös EU:n kokonaistaloudessa unionin laajentumisen myötä. Vuoden 1999 luvuilla tarkasteltuna KIE-10 liittyminen unioniin kasvattaisi EU:n maataloudessa työskentelevien määrää selvästi yli kaksinkertaiseksi. Maatalousmaan ja viljantuotannon määrä kasvaisivat vajaat 50 % ja kotieläintuotanto lisääntyisi runsaan viidenneksen (Kuvio 2). Toisaalta laajentuminen KIE-10:llä lisäisi EU:n bruttokansantuotetta vain runsaalla neljällä prosentilla. On syytä huomioida, että EU:n laajentuminen tapahtuu vasta useamman vuoden päästä, joten jotkut edellä mainituista indikaattoreista muuttuvat. Varsinkin maataloudessa työskentelevien määrä todennäköisesti supistuu Keski- ja Itä-Euroopassa, ja BKT:n kasvuvauhti tulee olemaan nopeampaa kuin EU-15:ssä. Siitä huolimatta itälaajentuminen kasvattaa unionin maataloutta selvästi enemmän kuin koko kansantaloutta. Tämän seurauksena taloudellinen toimintaympäristö, jossa laajentuneen EU:n maatalouspolitiikka toteutetaan, muodostuu selvästi erilaiseksi kuin nykyisessä unionissa. Erityisesti toteutettaessa maatalouspoliittisia toimenpiteitä, jotka siirtävät tuloja muualta taloudesta maataloudelle, on huomiotava, että laajemmassa EU:ssa maatalous on suhteellisesti paljon suurempi muuhun talouteen verrattuna.



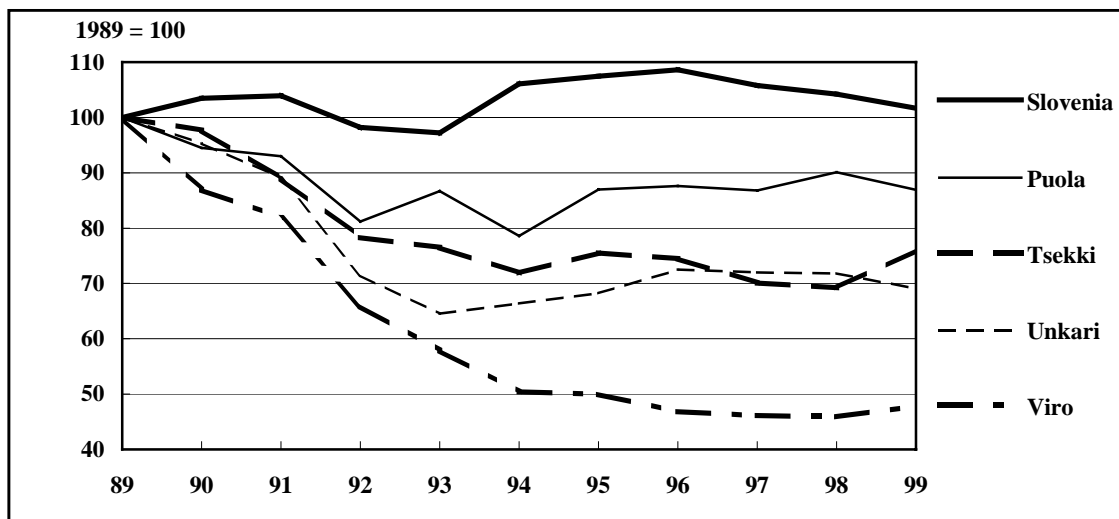
Kuvio 2. KIE-10 suuruus suhteessa EU-15:een, 1999 (Euroopan komissio 2000a, 200b).

Kolmanneksi Keski- ja Itä-Euroopan maat poikkeavat huomattavasti toisistaan sekä maatalouden että kokonaistalouden koon suhteen. Suurin Keski- ja Itä-Euroopan maa, millä tahansa mittarilla mitattuna, on Puola. Myös sen maataloussektori on suurin KIE-maiden joukossa. Lähes kolmannes KIE-10:n maatalousmaasta on Puolassa (kuvio 3). Romaniassa on neljäs ja Baltian-maissa yhdessä vajaat 1/8 KIE-10:n maatalousmaasta. Bulgariassa, Unkarissa sekä yhteenlaskettuna Tšekin tasavallassa ja Slovakiassa on noin 1/10. Slovenia on varsin pieni vain prosentin osuudella KIE-maiden maatalousmaasta.



Kuvio 3. Maiden osuudet KIE-10:n maatalousmaasta (Euroopan komissio 2000a).

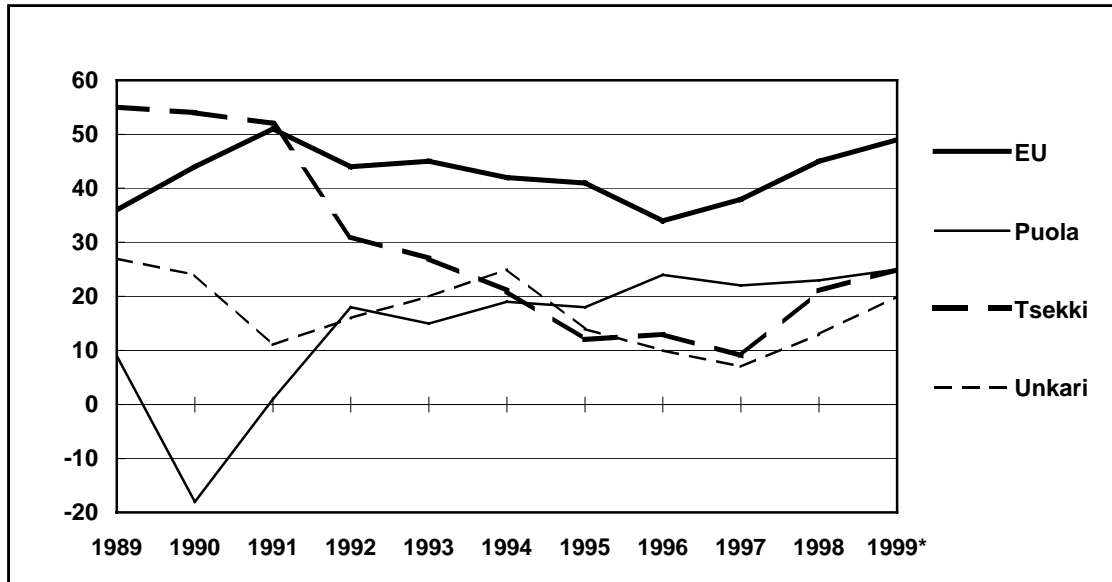
Neljänneksi *talousuudistusten jälkeisen sopeutumisproessin aikana Keski- ja Itä-Euroopan maiden maataloustuotanto laski selvästi ja on edelleen alle talousuudistusta edeltävän tason.* Vuoden 1989 jälkeen maatalouden kokonaistuotannon määrä väheni kaikissa KIE-maissa vuoteen 1994 asti. Joissakin maissa tuotanto pieneni lähes 40 % (kuvio 4). Tuotannon laskuun oli monia syitä: huomattavat rakenteelliset muutokset yksityistämisen seurauksena, likviditeettiongelmat maataloudessa ja elintarviketeollisuudessa, maataloustuotteiden kotimaisen kysynnän lasku, jne. (Tangermann 1998). Maatalouden eri alatoimialoittain tarkasteltuna tuotannon aleneminen oli erityisen selvä kotieläintaloudessa. Maataloustuotannon alamäki loppui vasta 1990-luvun loppupuolella, jolloin se kääntyi jälleen kasvuun, mutta edelleenkin monessa maassa tuotanto ei ole saavuttanut 1980-luvun lopun tasoa. Tästä voidaan vetää se johtopäätös, että tämän hetken maataloustuotannon taso KIE-maissa ei anna oikeaa kuvaa pitkän aikavälin tuotantopotentiaalista alueella. Ainakin se on selvää, että fyysinen tuotantopotentiaali Keski- ja Itä-Euroopassa oli aikaisemmin suurempi kuin nykyinen maataloustuotanto osoittaa.



Kuvio 4. Maataloustuotanto KIE-5 maissa, 1989-1999 (Euroopan komissio 1998 ja FAO 2000).

Viidenneksi *talousuudistusten jälkeisen sopeutumisajanjakson alkuvaiheessa maatalouden subventioita vähennettiin jyrkästi, mutta viime vuosina KIE-maiden maatalouspolitiikat ovat olleet enemmän maataloutta tukevia.* Sosialistisissa maissa valtiovalta pyrki selvästi ohjaamaan merkittäviä subventioita maa- ja elintarviketalouteen. Kun talousuudistus prosessi alkoi, monet KIE-maat sitoutuivat kokonaistaloudellisiin vakauttamisohjelmiin. Yksi tapa, jolla valtion budjetin alijäämää supistettiin, oli se, että maa- ja elintarviketalouteen kohdistuvia menoja leikattiin huomattavasti. Samanaikaisesti monia maatalousmarkkinoita Keski- ja Itä-Euroopassa avattiin vapaammalle kilpailulle, minkä seurauksena maatalojen tulot KIE-maissa alenivat rajusti. Tätä kehitystä pahensi vielä voimakas rakennemuutos. Useimmissa KIE-maissa tämä johti siihen, että maataloutta

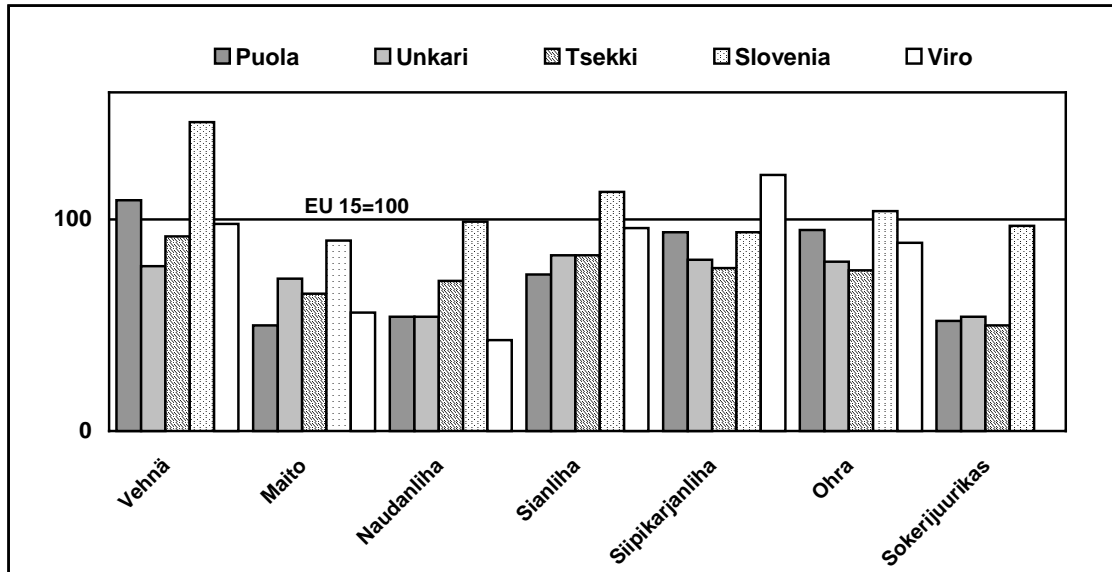
ryhdyttiin jälleen tukemaan ja suojaamaan sekä erilaisten kansallisten ohjelmien että kauppapolitiikan avulla. Jotkut näistä toimenpiteistä ovat olleet varsin samankaltaisia EU:n maatalouspoliittisten toimenpiteiden kanssa. Huolimatta siitä, että KIE-maiden maataloustuen taso on viime vuosina noussut, on se PSE-luvuilla² mitattuna edelleen selvästi alle EU:n tukitason (kuvio 5).



Kuvio 5. Maataloustuki (PSE-luvulla laskettuna) tietyissä KIE-maissa ja EU:ssa (Agra Europe 2000a).

Hintakehityksestä on syytä huomata se, että *vaikka maataloustuotteiden tuottajahinnat ovat KIE-maissa keskimäärin alle EU:n hintatason, ovat hintaerot 1990-luvun alkuvuosista supistuneet huomattavasti*. Palkkojen nousu ja kuluttajahintojen kallistuminen on ollut ja on edelleen KIE-maissa selvästi nopeampaa kuin EU:ssa, mikä mahdollistaa tuottajahintojenkin nousun. Hintatasoja vertailtaessa on huomioitava myös maataloustuotteiden laadulliset erot, jotka korostuvat erityisesti lihassa ja maidossa. Laatuvaatimukset, esimerkiksi tuotteiden hygienian osalta, ovat EU:ssa selvästi tiukemmat kuin Keski- ja Itä-Euroopassa. Koska EU:n laajentuminen toteutuu vasta useamman vuoden kuluttua, saattaa se maataloustuotteiden tuottajahintojen kohdalla merkitä sitä, että useiden tuotteiden hinnat nousevat jäsenhakijamaissa jo ennen jäsenyyttä EU:n hintojen tasolle tai jopa niiden yläpuolelle (kuvio 6).

² Producer Support Estimate, prosentteina tuloista



Kuvio 6. Maataloustuotteiden tuottajahinnat KIE-maissa ja EU:ssa, 1997 (Euroopan komissio 1998).

3. ELINTARVIKKEIDEN JALOSTUS JA KYSYNTÄ KIE-MAISSA

Yhteistyö elintarvikeketjun eri osapuolten välillä on KIE-maissa vähäistä. Suunnitelmatalouden aikana elintarviketuotanto oli vertikaalisesti integroitua panostuotannosta jakeluun asti. Kotimaisten markkinoiden lisäksi elintarvikevienti Neuvostoliittoon oli merkittävässä asemassa. Hallinnolliset tavoitteet koskivat lähinnä tuotannon määrää, sillä tuotteille oli olemassa ”varmat” markkinat. Maatalous oli kiinteä osa elintarvikkeiden tarjontaketjua. Yksityistämisen seurauksena tarjontaketjun vertikaalinen integraatio kuitenkin hajosi ja kysyntä alkoi ohjata elintarvikkeiden tuotantoa.

Talousjärjestelmässä tapahtunut muutos oli monessa KIE-maassa niin nopea, että elintarvikesektorin toimijat eivät kyenneet heti sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Tästä syystä elintarviketuotannon määrä laski merkittävästi 1990-luvun alussa. Lisäksi avoin vaihdanta yleistyi elintarvikkeiden markkinointikanavassa, minkä johdosta tuotantosopimukset tulivat hyvin harvinaisiksi maatalouden ja jalostavan teollisuuden välillä. Eräänä KIE-maiden keskeisenä ongelmana on, että maataloustuotanto on edelleen hyvin irrallinen muusta elintarvikesektorista. Vaikka peltomaata ja työvoimaa on runsaasti, niitä ei kyetä tehokkaasti hyödyntämään, koska pääomaa, tieto-taitoa ja kehittyneitä infrastruktuuria ei ole riittävässä määrin. Tämä hidastaa elintarviketalouden kehitystä, lisää tuotantokustannuksia sekä heikentää KIE-maissa tuotettujen elintarvikkeiden kilpailukykyä.

Tuotannon pienentymisen tuloksena KIE-maiden elintarviketeollisuudessa on yleisesti ylikapasiteettia. Käyttämätöntä kapasiteettia on erityisesti perustuotteiden tuotannossa, kuten maito-, liha- ja viljateollisuudessa. Sen yksityistämisen on ollut ongelmia, koska kotimaisesta riskipääomasta on ollut niukkuutta. Kyseinen tuotantokapasiteetti ei ole kiinnostanut myöskään ulkomaisia sijoittajia, sillä se on usein teknisesti vanhanaikaista eikä sen hyödyntämistä ole nähty taloudellisesti kannattavana.

Elintarvikemarkkinoiden kysyntärakenteen muutoksesta johtuen on todennäköistä, että osa suunnitelmatalouden aikana rakennetusta tuotantokoneistosta ei enää jatkossa vastaa kuluttajien kasvaviin tarpeisiin. Se poistuu lähivuosina pysyvästi tuotannosta samanaikaisesti, kun elintarviketeollisuus investoi uuteen, myyntiään lisäävien tuotteiden, kuten pitkälle jalostettujen elintarvikkeiden, tuotantokapasiteettiin.

Elintarviketeollisuuden yritys rakenne keskittyy KIE-maissa lähivuosina merkittävästi. Yksi merkittävimmistä KIE-maiden elintarvikesektoriin vaikuttavista tekijöistä on valtion omaisuuden yksityistäminen. Prosessi on osin edelleen kesken, vaikkakin se joissain maissa, kuten Puolassa ja Unkarissa, on edennyt jo suhteellisen pitkälle. Esimerkiksi elintarviketeollisuuden yksityistäminen on molemmissa maissa saatettu lähes päätökseen. Yksityistämisen toteuttamistavoissa ja nopeudessa on huomattavia eroja jäsenhakijamaiden välillä, mikä heijastuu niiden elintarvikemarkkinoiden nykyiseen rakenteeseen, toimintaan ja kilpailukykyyn (Mäkimattila 2000).

Yksityistäminen on mahdollistanut rakennemuutoksen KIE-maiden elintarviketeollisuudessa. Suurten valtion yhtiöiden pilkkominen ja pienten elintarvikeyritysten syntyminen lisäsivät elintarvikeyritysten lukumäärää 1990-luvulla merkittävästi. Kiristynyt kilpailu ja heikkenvä kannattavuus pakottavat yrityksiä kuitenkin jatkossa kasvattamaan kokoaan ja erikoistumaan. Tästä johtuen elintarviketeollisuuden yritys rakenne KIE-maissa keskittyy lähinnä yritysostojen ja fuusioiden kautta. Ulkomaisilla elintarvikeyrityksillä on tässä kehityksessä keskeinen rooli.

Elintarviketeollisuus on KIE-maissa jakautumassa kahtia. On joukko yrityksiä, jotka investoivat tuotekehitykseen, tuotantoon ja pyrkivät parantamaan tuottavuuttaan sekä kilpailukykyään kiristyneessä kilpailussa. Tähän ryhmään kuuluvat yleensä sekä markkinoiden johtavat ja suurimmat että ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset. Ne lähestyvät tuotantotehokkuudessa ja tuotteiden laadussa länsimaisia kilpailijoitaan. On todennäköistä, että kyseiset yritykset kykenevät toimimaan myös EU:n yhteismarkkinoilla ja vastaavat pääosasta elintarvikkeiden tarjontaa KIE-maiden omilla markkinoilla. Elintarviketeollisuuden sijoittumista KIE-maihin tukee myös Venäjän markkinoiden maantieteellinen läheisyys ja suhteellinen kilpailuetu maataloustuotannossa, jonka mahdollistavat mittava hyvälaatuisen maatalousmaan määrä sekä kasvituotantoon hyvin soveltuva ilmasto.

KIE-maissa on toisaalta myös huomattava määrä elintarvikeyrityksiä, jotka eivät kykene syystä tai toisesta riittäviin investointeihin kilpailukykyä parantamiseksi. Ne ovat usein pieniä tai keskisuuria yrityksiä, joiden nykyinen tuotantomenetelmä ja -rakenne eivät jatkossa mahdollista taloudellisesti kannattavaa toimintaa. Monen kohtalona on lähivuosina joko siirtyminen toisten yritysten omistukseen tai toiminnan lopettaminen.

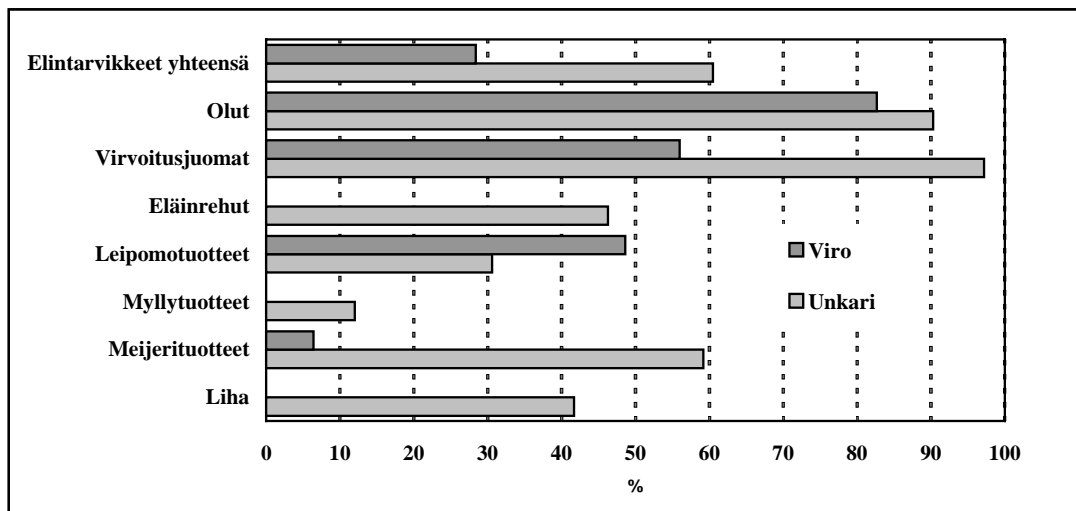
Ulkomainen omistus KIE-maiden elintarviketeollisuudessa lisääntyy. Suorat ulkomaiset investoinnit ja niiden positiivinen vaikutus talouteen ovat merkittävä selittäjä talouskehityksessä havaittaville eroille siirtymätalouksien välillä. Poikkeuksena monista muista KIE-maista sekä Puola että Unkari ovat kyenneet houkuttelemaan merkittävän määrän suoria ulkomaisia investointeja. Huomattava osa näistä investoinneista on päätynyt elintarviketeollisuuteen ja vähittäiskauppaan (Mäkimattila 2000). Suorien ulkomaisten investointien keskeinen ero muuhun kansainväliseen pääomavirtaan on se, että ne tuovat pääoman lisäksi kohdemaahan myös tieto-taitoa sekä alkuperämaan yritys- ja johtamiskulttuuria.

Elintarviketeollisuuden sisällä suorat ulkomaiset investoinnit ovat kohdistuneet lähinnä kaikkein nopeimmin kasvaviin alatoimialoihin, kuten makeis-, virvoitusjuoma- ja panimoteollisuuteen. Ne ovat kannattavuudeltaan parempia ja rakenteeltaan keskittyneempiä kuin monet peruselintarvikkeiden tuotantoalat. Tämän ansiosta ulkomaiset yritykset ovat saaneet haltuunsa merkittävän aseman markkinoilla. Ääriesimerkkinä on Unkarin kasvirasvateollisuuden monopoli, jonka valtio myi kokonaisuutena ulkomaiselle elintarvikeyritykselle. Maatalouteen suoria ulkomaisia investointeja on tehty erittäin vähän, mikä johtuu muun muassa ulkomaalaisten maanomistuksen monessa KIE-maassa kielteisestä lainsäädännöstä.

Arvioitaessa KIE-maissa tuotettujen elintarvikkeiden kilpailukykyä on huomioitava, että ulkomaisten elintarvikeyritysten osuus maiden tuotannosta on jo varsin merkittävää. Muun muassa Unkarissa koko elintarviketaloudesta noin kaksi kolmasosaa on ulkomaisessa omistuksessa. Tämä on nopeuttanut elintarviketuotannon nykyaikaistumista, parantanut tuotannon tehokkuutta ja tuotteiden laatua sekä lisännyt markkina- ja yritysosaamista. Toisaalta peruselintarvikkeiden tuotannossa, kuten meijeri-, teurastamo- ja myllyteollisuudessa, ulkomaisen omistuksen merkitys on KIE-maissa edelleen suhteellisen pientä, ja markkinat ovat vähemmän keskittyneet. Konkurssien ja yritysostojen myötä on kuitenkin todennäköistä, että keskittyminen ja ulkomaisen omistuksen merkitys myös peruselintarvikkeiden tuotannossa kasvaa.

CASE: Ulkomaisen omistuksen laajuudessa on eroja KIE-maiden välillä. Asukasta kohden mitattuna suoria ulkomaisia investointeja maa- ja elintarviketalouteen ovat KIE-maista houkutteleet eniten Unkari, Viro, Latvia ja Puola. Unkari on ollut erittäin houkutteleva kohde, sillä sinne on asukasta kohden päätyntä yli kolmekertainen määrä ulkomaisia investointeja Viroon verrattuna. Kokonaismäärällä mitattuna merkittävin investointikohde on kuitenkin ollut Puola.

Kuviossa 7 on esitetty ulkomaisen pääoman osuus Unkarin ja Viron elintarviketeollisuudessa vuonna 1997. Eroista voidaan nähdä, että ulkomaisen pääoman osuus Unkarin elintarviketeollisuudessa on hyvin merkittävä kaikilla alatoimialoilla myllyteollisuutta lukuun ottamatta. Suorien ulkomaisten investointien sijoittuminen Viron elintarviketeollisuuteen kuvaa kuitenkin Unkaria paremmin tilannetta KIE-10 maissa. Ulkomainen pääoma on kiinnostunut alatoimialoista, kuten panimo- ja virvoitusjuomateollisuudesta, joista on mahdollisuus saada merkittävä markkina-asema ja joiden kasvunäkymät sekä kannattavuus ovat paremmat kuin peruselintarvikkeiden tuotannossa.



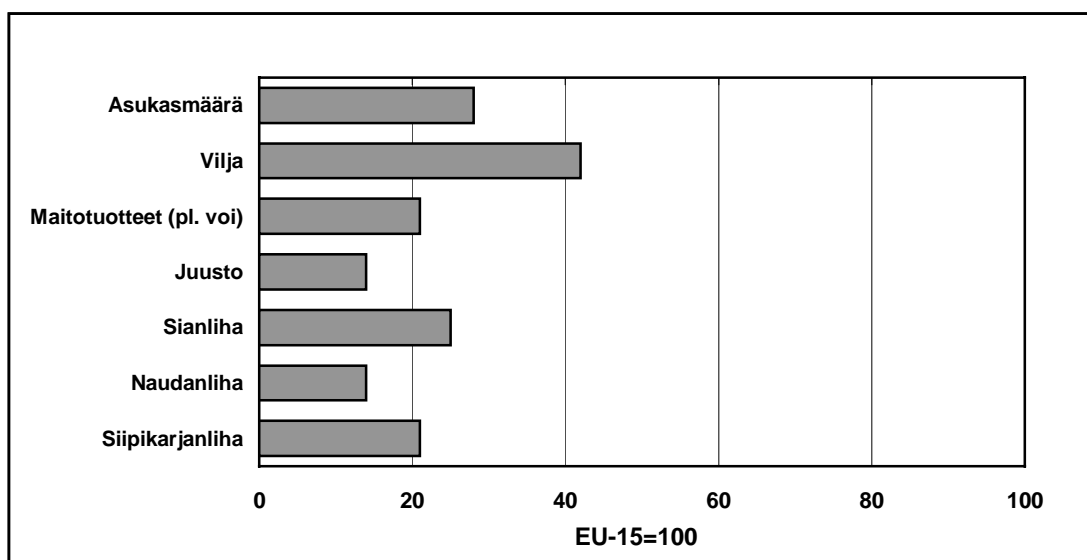
Kuvio 7. Ulkomaisen pääoman osuus Unkarin ja Viron elintarviketeollisuudessa 1997

Ulkomaisten elintarvikeyritysten voimakas panostus pitkälle jalostettujen elintarvikkeiden tuotantoon KIE-maissa lisää kilpailua niiden markkinoilla. Taistelu markkinaosuuksista on kiristynyt, mikä heikentää huonon kilpailukyvyn omaavien yritysten toimintaedellytyksiä. Uusien yritysten alalle tulon kustannukset ovat myös huomattavasti nousseet, sillä markkinoiden parhaat yritykset ovat jo monesti suurten ja taloudellisten voimakkaiden ulkomaisten yritysten omistuksessa. Tämä heikentää suomalaisen elintarviketeollisuuden mahdollisuuksia etabloitua KIE-maiden markkinoille jatkossa.

Elintarvikkeiden kysyntä KIE-maiden markkinoilla "länsimaistuu". Elintarvikkeiden kulutukseen ovat 1990-luvulla vaikuttaneet KIE-maissa merkittävästi kuluttajien ostovoiman kehitys, demografiset tekijät sekä ruoan hinta, tarjonta ja markkinointi. Kuluttajien ostovoima on KIE-maissa selvästi alemmalla tasolla verrattuna läntisiin teollisuusmaihin. Elintarvikkeiden edullisemmista kuluttajahinnoista huolimatta on ruokamenojen osuus kokonaismenoista KIE-maissa selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin (ks. kuvio 1). Kuluttajien ostovoimassa on myös suuria eroja sekä KIE-maiden välillä että niiden sisällä. Esimerkiksi suurissa kaupungeissa on kuluttajien ostovoima parempi

kuin maaseudulla, minkä johdosta myös elintarvikkeiden kysyntärakenne on erilainen. Kaupungit muodostavat siten päämarkkina-alueen pitkälle jalostetuille ja hinnaltaan kalliimmille tuontielintarvikkeille. Ostovoiman lisäksi myös jakelukanavien rakenne poikkeaa alueiden välillä merkittävästi. Maaseudun ruokahuollossa on maataloilla edelleen tärkeä merkitys. Maataloilla asuvat perheet ovat peruselintarvikkeiden suhteen usein omavaraisia, minkä lisäksi tilat myyvät tuotteitaan myös paikallisille markkinoille.

Kuviossa 8 on kuvattu KIE-maiden peruselintarvikkeiden kulutusta suhteessa EU-maihin. Laajentuessaan kymmeneen Keski- ja Itä-Euroopan maahan Euroopan unionin maitotuote- ja lihamarkkinat kasvavat vähemmän ja viljamarkkinat enemmän kuin mitä väestön lisäys on. Elintarvikemarkkinoiden rakenne KIE-maissa kuitenkin muuttuu suhteellisen nopeasti, joten laajentumisen alkaessa markkinatilanne on todennäköisesti nykytilanteesta muuttunut. Yhteenvedona voidaan todeta, että laajentuminen kasvattaa Euroopan unionin elintarvikemarkkinoita merkittävästi.



Kuvio 8. Elintarvikkeiden kulutus KIE-10 suhteessa EU-15 vuonna 1998 (FAO 2000).

Ostovoimaan ja elintarvikkeiden kulutukseen keskeisesti vaikuttava tekijä KIE-maissa on yleinen taloustilanne. Talouskasvu tukee työllisyyttä ja mahdollistaa kuluttajien ostovoiman lisääntymisen, mikä lisää elintarvikkeiden kulutusta. Hyvä talouskehitys luo lisäksi yhteiskunnallista vakautta ja tulevaisuuden uskoa, joka heijastuu yritysten toimintaan, esimerkiksi investointipäätöksiin. Erityisesti alemmasta lähtötasosta johtuen siirtymätalouksien talouskasvu on tulevina vuosina todennäköisesti suurempaa kuin EU-maissa keskimäärin. Myös inflaatiouvahdin voidaan olettaa olevan nopeampaa vahvan talouskasvun ja alemman hintatason vuoksi. Tästä syystä hintaerot Euroopan unionin jäsenmaiden ja jäsenyyttä hakevien maiden välillä kaventuvat tulevaisuudessa.

Ennen talousuudistusta suunnitelmataloudet tukivat elintarvikesektoreitaan voimakkaasti, minkä ansiosta ruoka oli edullista. Siirtyminen markkinatalouteen kuitenkin lopetti kyseiset valtiontuot, mikä nosti KIE-maissa elintarvikkeiden hintoja nopeasti 1990-luvun alussa. Monessa siirtymätaloudessa elintarvikkeiden hinnat kallistuivat ostovoiman kasvua nopeammin. Tämä vähensi elintarvikkeiden kulutusta ja muutti sen rakennetta, koska kuluttajat siirtyivät hinnaltaan kalliimmista elintarvikkeista edullisempiin. Tämä näkyy selvästi muun muassa lihan kulutusrakenteessa. Naudanlihan kulutus on laskenut merkittävästi ja hinnaltaan edullisemmän siipikarjanlihan kulutus on puolestaan kasvanut. Lihan kulutus kokonaisuudessaan laski vuoteen 1997 asti, mutta vuonna 1998 kulutus kääntyi nousuun. Hinnan lisäksi kuluttajat ovat KIE-maissa myös yhä kiinnostuneempia ruoan terveellisyydestä, mikä osaltaan vaikuttaa kulutuksessa havaittaviin muutoksiin.

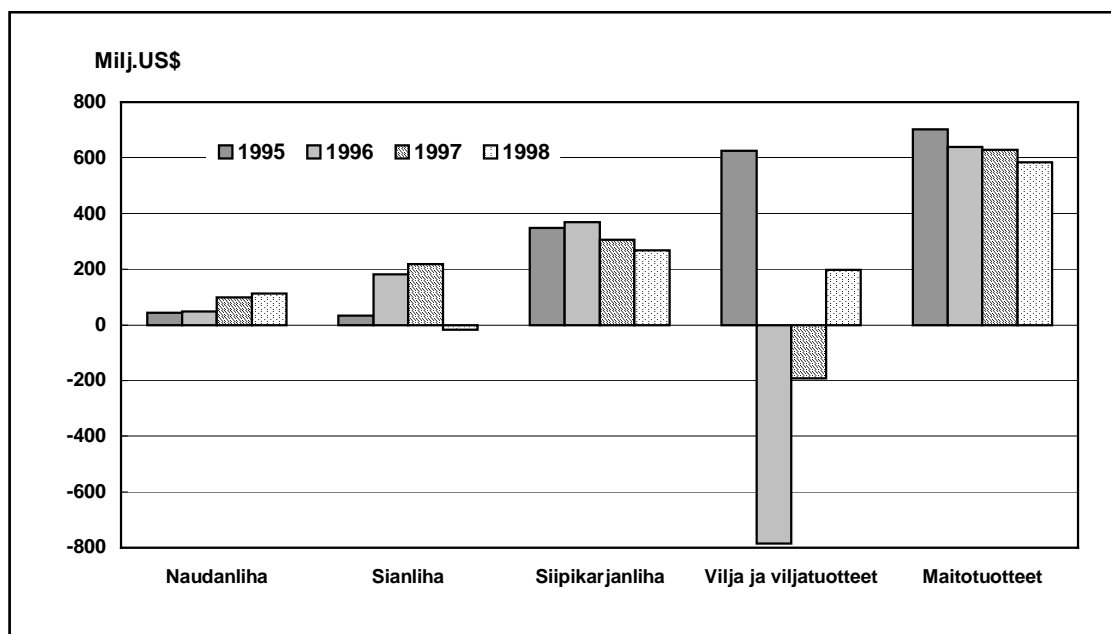
Kotitalouksien kulutusrakenteessa on KIE-maissa ollut viime vuosina havaittavissa muutos, sillä elintarvikkeiden osuus kokonaismenoista on kääntynyt laskuun. Kuluttajien ostovoima nousee todennäköisesti myös pitkällä aikavälillä nopeammin kuin elintarvikkeiden hinnat. Tämä mahdollistaa hinnaltaan kalliimpien ja pitemmälle jalostettujen elintarvikkeiden myynnin kasvun. Myös perhekoon pienentyminen, kaupungistuminen, työpaikkaruokailun lisääntyminen ja naisten lisääntyvä työssäkäynti muuttavat elintarvikkeiden kysyntärakennetta. Elintarvikkeiden kotitarvetuotanto ja ruoan valmistaminen kotona vähenevät, mikä lisää teollisesti valmistettujen elintarvikkeiden myyntiä.

Ulkomaisten kauppaketjujen ja elintarvikeyritysten mukaantulo KIE-maiden markkinoille on lisännyt ja monipuolistanut elintarvikkeiden tarjontaa sekä kehittänyt elintarvikkeiden jakelua ja lisännyt markkinointiponnisteluja. Kilpailullinen paine on pakottanut myös KIE-maiden kotimaisen elintarviketuotannon yhä markkinalähtöisempään toimintaan. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että elintarvikemarkkinat EU:n jäsenhakijamaissa ”länsimaistuvat” ja hinnan merkitys elintarvikkeen ostopäätöksessä pienee. Tämä avaa markkinoita myös jalostetuille tuontielintarvikkeille.

Unkari on elintarvikeviennin veturi KIE-maissa. Kokonaisuudessaan KIE-10 oli maito-, liha- ja viljatuotteiden nettoviejä vuonna 1998, kun tarkastellaan elintarvikeviennin ja -tuonnin arvojen erotusta (kuvio 8). Kokonaistarkastelu ei kerro kuitenkaan koko totuutta, sillä maiden välillä on huomattavia eroja. Merkittävin elintarvikkeiden viejä on ylivoimaisesti Unkari, joka on myös KIE-maiden suurin nettoviejä. Vastaavasti Puola on KIE-maiden merkittävin tuontielintarvikkeiden markkina-alue arvolla mitattuna.

Kun elintarvikkeita tarkastellaan ryhmittäin, merkittävin naudanlihan nettoviejä on Puola ja nettotuoja Romania. Vastaavasti sianlihalla merkittävin nettoviejä on Unkari ja nettotuoja Puola. Unkari on myös siipikarjanlihan suurin nettoviejä, kun eniten nettotuontia on Romanialla. KIE-maiden ulkomaankaupassa viljalla ja viljatuotteilla on liha-

ja maitotuotteista poiketen huomattavaa vuotuista vaihtelua. Taustalla on satotasojen vaihtelu lähinnä sääoloista johtuen. Suurin ja lähes ainoa viljan nettoviejä on Unkari ja selvästi suurin nettotuojia on taas Puola. Maitotuotteissa KIE-10 maat ovat Romaniaa lukuun ottamatta nettoviejiä. Maitotuotteiden nettoviejänä suurin on Liettua, mutta kokonaisviennin arvolla mitattuna Puola on suurin viejä. Myös Tšekin tasavalta on huomattava maitotuotteiden nettoviejä.



Kuvio 9. KIE-10 elintarvikeviennin ja -tuonnin arvojen erotus 1995-1998 (FAO 2000).

Kun elintarvikkeiden ulkomaankauppaa tarkastellaan sen jalostusarvon mukaan voidaan huomata, että KIE-10 on raaka-aineiden ja vähän jalostettujen tuotteiden nettotuojia, mutta puolijalosteiden ja pitkälle jalostettujen elintarvikkeiden nettoviejiä. Vaikka Euroopan unioni on alueena KIE-10 maiden merkittävin kauppakumppani, päätyvät KIE-maissa tuotetut pitkälle jalostetut elintarvikkeet kuitenkin lähinnä Venäjän markkinoille.

4. MAATALOUSPOLITIikka JA KAUPPAKYSYMYKSET SUHTEESSA EU:N LAAJENTUMISEEN

Laajentuminen aiheuttaa suuria paineita EU:n maatalous- ja maaseutupolitiikan uudistamiseksi. Maatalouden tukipolitiikan perusteet ja toteuttamistavat vaativat uudistuksia. Agenda 2000 -uudistuksen peruslinjaukset on nähtävä välttämättömänä askeleena, mutta itälaajentumiseen liittyviä perusongelmia ne eivät ratkaise. Tulevaisuuden yhteinen maatalouspolitiikka määrittää myös suomalaisen elintarviketalouden toimintaedellytykset. Maatalouspolitiikan muospaineiden ohella uusien jäsenmaiden rakennekehityksen tukeminen johtaa uudistuspaineisiin EU:n rakennepolitiikassa ja budjetin rahoituksessa. Nykyisellään EU käyttää noin neljä viidesosaa budjetistaan maatalouteen tai taloudellisesti heikoimpien alueiden tukemiseen, ja KIE-maat ovat nykyisiä EUmaita maatalousvaltaisempia ja köyhempiä.

Jäsenyys edellyttää, että hakijamaat ottavat käyttöön EU:n maatalouspolitiikan välineet ja kehittävät rakenteitaan kilpailukykyisemmiksi. Tällä hetkellä jäsenyysneuvotteluja käyvät KIE-maat kehittävät valmiuksiaan yhteisön maatalouslainsäädännön käyttöön ottamiseksi. EU:n maatalouspolitiikka perustuu pitkälti tuotekohtaisiin markkinajärjestelmiin, joiden keskeisiä instrumentteja ovat tullit, vientituet, suorat tuet ja sisäiset markkinainterventiot, joilla ylläpidetään kotimarkkinoiden minimihintataso. EU:n interventiohintoja vastaavat minimihinnat ovat käytössä tärkeimmille maataloustuotteille Latviaa, Romaniaa ja Viroa lukuun ottamatta. Muutamassa tapauksessa KIE-maat ovat ottaneet käyttöön suoran tuen, jota maksetaan hehtaari- tai eläinakohtaisesti.

KIE-maat ovat myös luomassa uusia kehittämissuohjelmia maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun kehittämiseksi. Käytössä on mm. investointitukia ja veroetuuksia maatalouden pääomakannan elvyttämiseksi. Erityisen merkittävää on EU:n tuki rakennekehityksen edistämiseksi. SAPARD-kehitysohjelman kautta on käytettävissä vuosittain noin 500 miljoonaa euroa, joilla rahoitetaan mm. investointeja maatilojen nykyi-kaistamiseen, elintarvikejalostuksen laadun kehittämiseen ja ympäristönsuojeluun. Noin kolmannes varoista suunnataan maatalousvaltaiseen Puolaan. Tämän lisäksi ISPA-ohjelmalla tuetaan KIE-maiden infrastruktuurihankkeita noin miljardilla eurolla vuosittain (Euroopan komissio 2000a). Varsinkin liikenneyhteyksien parantamiseen käytettyjen ISPA-varojen voidaan olettaa tehostavan merkittävästi KIE-maiden elintarvikeketjujen tehokkuutta ja kilpailukykyä. Näiden lisäksi jatkuu Phare-ohjelma, jonka kautta siirretään 1,5 miljardia euroa vuodessa KIE-maiden instituutioiden kehittämiseen ja investointeihin.

Kansainväliset maatalouskaupan ns. WTO-sitoumukset rajoittavat merkittävästi vaihtoehtoja saavuttaa EU:n ja sen jäsenyyttä hakevien KIE-maiden välillä molempia osapuolia tyydyttävät jäsenyysehdot maataloudessa.

WTO säännöt (GATT Artikla XXIV) sallivat tulliliiton muodostamisen tai laajentamisen sillä ehdolla, että toimenpide ei kiristä jäsenmaiden tulleja tuotaessa tuotteita kolmansista maista tulliliiton alueelle. Kun vuonna 1995 EU laajeni 12 maasta 15 maahan, EU väitti kolmen uuden jäsenmaan keskimääräisten tullitasojen alenevan niiden ottaessa käyttöön EU:n yhteiset tullitasot. Tilanne oli kuitenkin sellainen, että joidenkin tuotteiden tullit kuitenkin kasvoivat, ja näiden tuotteiden kohdalla EU joutui antamaan myönnetyksiä niille kauppakumppaneille, joiden kaupankäynti oli vaikeutunut.

Useimpien KIE-maiden enimmäistullit monille tuotteille ovat selvästi alle EU:n enimmäistullitasojen. Kaksi poikkeusta ovat Romania ja Puola. Romanian kehitysmaa-asema WTO:ssa mahdollisti korkeiden enimmäistullien asettamisen maataloustuotteille. Puola taas lähti jo GATT:n Uruguay'n kierroksen neuvotteluissa siitä, että se on tulevaisuudessa EU:n jäsen. Näin se mitoitti tietoisesti keskeisten maataloustuotteiden tullirajoitteet lähelle EU-tasoa.

KIE-maiden tullessa EU:n jäseniksi niiden täytyy omaksua EU:n yhteiset tullitasot, jolloin useiden maataloustuotteiden kohdalla markkinoillepääsy näihin uusiin jäsenmaihin vaikeutuu. Siten yksi itälaajentumisen yhteydessä ratkaistava asia on se, missä laajuudessa joudutaan maksamaan kompensatiota niille kolmansille maille, joiden markkinoillepääsy laajentumisen myötä heikkenee.

Merkittäviä ongelmia voi nousta esiin myös vientitukien käytössä. KIE-mailla on joissakin tapauksissa vaikeuksia jatkossa pitää omia vientitukisitoumuksiaan. Myös EU-15 saattaa joutua vaikeuksiin omien vientitukiensa kanssa. Siten on epätodennäköistä, että se pystyisi tarjoamaan lisää vientitukia uusille jäsenmaille. Tilanne vaikeutuu entisestään, jos uusissa WTO-neuvotteluissa päätetään laskea vientitukien käyttömääriä entisestään.

Laskettaessa vientitukisitoumukset laajentuneelle EU:lle tulee laskelmissa vähentää EU-15:n ja uusien jäsenmaiden välisessä ja uusien jäsenmaiden kesken tapahtuvassa kaupassa käytetyt vientituet tai tuen avulla viedyt määrät. EU solmi vuonna 2000 kaikkien kymmenen jäsenyyttä hakeneen KIE-maan kanssa ns. tuplanolla-sopimukset, jotka vapauttavat merkittävästi EU:n ja KIE-maiden välistä maatalous- ja elintarvikekauppaa³.

³ Sopimusten tarkka sisältö ja laajuus vaihtelevat maittain. Tuplanolla tarkoittaa sopimuksessa sitä, että tiettyjen maataloustuotteiden kauppaa käydään nyt ilman tulleja ja vientitukia kuitenkin sovittujen tullikiintiöiden rajoissa. Tullivapaat kiintiöt kasvavat vuosittain.

Nämä sopimukset antavat EU:lle mahdollisuuden tukea enemmän muihin kohdemiin vietäviä tuotteita.

Sitä, kuinka rajoittavia itälaajentumisen jälkeiselle EU:lle vientituen WTO-sitoumukset ovat, ei voida arvioida ilman, että otetaan huomioon todennäköiset tuotantomäärien lisäykset KIE-maissa niiden ottaessa käyttöön EU:n yhteisen maatalouspolitiikan pelisäännöt. Tarjontareaktioiden arviointi on erittäin hankalaa ja siihen liittyy monia epävarmuuksia, kuten markkinakilpailun lisääntyminen, hintojen nousu ja länsimaisen teknologian omaksuminen. Tiettyjä kasvavia trendejä on kuitenkin jo nähtävissä monissa maissa ja tärkeissä tuotteissa. Esimerkiksi maidontuotanto kasvaa voimakkaasti muutamissa KIE-maissa, ja Euroopan komissio on ennustanut KIE-10:n maitoylijäämän olevan 3 miljoonaa tonnia vuonna 2006. Teollisuuden ennusteiden mukaan KIE-maiden viljan nettoylijäämä voi nousta 2,3 milj. tonnista (1997-99 keskiarvo) 6,5 milj. tonniin vuonna 2006 (Burrell 2000).

Tällaiset kehitysnäkymät selittävät osaltaan sitä voimakasta keskustelua siitä, tulisiko uusien jäsenmaiden maanviljelijöille maksaa suoria CAP-tukia. Ensinnäkin on syytä huomioida, että KIE-maille jäsenyys merkitsisi hintojen nousua, joten tältä osin tukien maksaminen ei ole tarpeellista. Suorien CAP-tukien alkuperäinen tarkoitus vuonna 1992 oli nimenomaan kompensoida tuottajahintojen leikkauksia. Viime aikoihin asti Euroopan komissio onkin KIE-maiden kanssa käymässä neuvotteluissa sanonut, että CAP-tukien käyttöönotolle tulevissa uusissa EU-jäsenmaissa ei ole perusteita. On myös selvää, että CAP-tukien käyttöönotto KIE-maiden maataloudessa lisäisi huomattavasti EU:n budjettimenoja. Esimerkiksi OECD on arvioinut, että kaikkien EU:n nykyisten suorien tukien soveltaminen pelkästään Visegrad-maihin (Puola Unkari, Tšekin tasavalta ja Slovakia) maksaisi €4,6 mrd. eli noin 11 % kaikista EU-15:sta EMOTR-menoista. Toisaalta oikeudenmukaisuuden ja yhdenmukaisten kilpailumahdollisuuksien kannalta on kuitenkin pitkällä aikavälillä kestävämpi jättää kaikkein köyhimmät ja tehottomimmat viljelijät tulotuen ulkopuolelle.

Nämä argumentit ovat tietysti hyvin pitkälti poliittisia. Taloudellisesta näkökulmasta on tärkeää painottaa tukien vaikutusta sektoreiden välisiin vaihtosuhteisiin ja tuotannontekijöiden suhteellisiin arvoihin KIE-maissa. Vuonna 1999 Euroopan komissio arvioi, että jos sen hetkistä suoran tuen järjestelmää olisi sovellettu Puolaan, suorat tuet olisivat kattaneet 47 % maataloustulosta ja lähes 2 % Puolan BKT:sta.

Suorat tuet nostavat maan hintaa ja houkuttelevat pääomaa maatalouteen muiden sektoreiden kustannuksella. Tukien hallinnoinnin järjestäminen KIE-maissa on työlästä, erityisesti Puolan kaltaisessa maassa, jossa on suuri määrä pieniä maatiloja. Kun tuki pääomittuu tuotannontekijöihin, nuorien on vaikeampi ryhtyä viljelijöiksi.

Nämä argumentit muodostivat perustan komission positiolle vastustaa suorien CAP-tukien käyttöönottoa tulevissa uusissa jäsenmaissa. Ainakin siihen asti, kunnes KIE-maiden taloudet (ml. maatalous) ovat saaneet uudelleen järjestelyt ja uudistukset valmiiksi. Komission mielestä järkevämpi vaihtoehto olisikin tukea uudelleen järjestelyä ja maaseudun kehitystä edistävää toimintaa (Burrell 2000).

Tätä positiota on kuitenkin viime aikoina hieman muutettu. KIE-maiden maataloustuotannon selvien kasvutrendien vuoksi komissio on nähnyt tarpeelliseksi neuvotella tiukoista tuotannonrajoituksista, jotka olisivat lähellä KIE-maiden nykyisiä tuotantotasoja. Toisaalta KIE-maiden mielestä enimmäismäärärajoitukset tulisi perustaa 1980-luvun lopun tuotantotasoihin, jotka niiden mielestä kuvaavat paremmin tuotantopotentiaalia. Maaliskuun lopussa 2000 EU:n maatalouskomissaari totesi, että olisi epärealistista olettaa jäsenhakijamaiden hyväksyvän tiukkoja tuotannonrajoituksia, jos heidät samanaikaisesti suljetaan pois CAP-tukijärjestelmän piiristä.

Maatalouskomissaarin kommentti ehdottaa neuvotteluihin mahdollista vaihtokauppaa myönnettyjen tuotantokiintiöiden suuruuden ja suorien tukien saatavuuden ja ajoituksen välillä. Suorat tuet olisivat näin kompensatiota tiukkoihin tuotannonrajoituksiin myöntymisestä. Edellä oleva kuvaus osoittaa, kuinka WTO-sitoumukset vientitukien osalta voimakkaasti, vaikkakin epäsuorasti, vaikuttavat siihen yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jonka KIE-maat jäseniksi tullessaan lopulta ottavat käyttöön.

5. ITÄLAAJENTUMISEN KUSTANNUKSET EUROOPAN UNIONILLE

Kuten aikaisemmin on jo mainittu, itälaajentumisen vaikutuksia maataloustuotteiden tarjontaan, kysyntään ja siten nettovientiin laajentuneessa EU:ssa on erittäin vaikea arvioida. Muun muassa Münch (2000) on pyrkinyt analysoimaan eri skenaarioiden kautta laajentumisen (KIE-5:n EU-jäsenyys) vaikutuksia EU:n budjettiin. Yhdessä Münchin skenaariosta KIE-5 vuonna 2002 integroituu osaksi yhteismarkkinoita ja yhteistä maatalouspolitiikka siten, että myös suorat tuet otetaan käyttöön uusissa jäsenmaissa. On syytä pitää mielessä, että tuottajahintojen lisäksi myös voimakkaasti vaihtelevat valuuttakurssit ja tuotantokustannukset (esim. öljy) näyttelevät merkittävää roolia maataloustuotteiden tarjonnan kehityksessä.

Tuottajahintojen nousun myötä viljojen, erityisesti rehuviljojen, tuotannon arvioidaan KIE-5:ssä kasvavan selvästi EU-jäsenenä, ja kun kulutus säilyy suurin piirtein ennallaan, viljan nettovientitarve kasvaa merkittävästi. Kotieläintalouden puolella sian- ja

siipikarjanlihan sekä kanamunien hinnat EU:ssa lähenevät maailmanmarkkinahintojen tasoa, minkä seurauksena joissain KIE-maissa (Puola ja Slovenia) EU-jäsenyys ja integroituminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan laskenee näiden tuotteiden hintoja. KIE-5 muuttuu siten näiden tuotteiden nettotuojaksi, mutta EU-20 pysyy kuitenkin edelleen kyseisten tuotteiden nettoviejänä. Maidon hinta taas nousee KIE-maissa selvästi aiheuttaen paineita nettoviennin kasvulle. Münchin skenaariossa KIE-5:n tuotanto on kuitenkin rajoitettu kiintiön (18,81 milj. tonnia) avulla siten, että WTO:n vientitukisitoumukset eivät maitotuotteiden kohdalla ylity. Toisaalta aikaisemmin tekstissä mainittiin Euroopan komissio ennustavan KIE-10:n maitoylijäämän olevan 3 miljoonaa tonnia vuonna 2006. Eri ennusteiden poikkeavuudet voivat siis muodostua hyvinkin suuriksi ja siten niiden lukuihin pitää suhtautua erittäin kriittisesti.

Vaikka eri tutkimusten ennusteet KIE-maiden maataloustuotannon absoluuttisesta määrästä vaihtelevat suuresti, arviot eri tuotteiden suhteellisesta kehityksestä toisiin verrattuna ovat yleensä varsin yhdenmukaisia. Esimerkiksi Frohberg (1999) on analysoinut Puolan ja Baltian maiden maatalouden kehitystä EU-jäsenenä. Tutkimuksen mukaan näiden valtioiden rehuviljan nettovienti kasvaa huomattavasti. Sianlihaa tuotaisiin enemmän kuin viedään, mutta naudanlihan kohdalla varsinkin Puola olisi EU-jäsenenä merkittävä nettoviejä. Lisäksi voidaan mainita vihannekset, joissa Puolan vienti olisi tuontia suurempi.

EU:n laajentumisen budjettitaloudelliset vaikutukset maatalouden osalta riippuvat hyvin paljon siitä, maksetaanko suorita tukia uusille jäsenmaille vai ei. Münchin mukaan KIE-5:n integroiminen yhteiseen maatalouspolitiikkaan ilman suorita tukia lisäisi vuotuisia budjettimenoja vain noin 3,5 mrd. euroa. Jos myös suorat tuet otetaan käyttöön uusissa jäsenmaissa, niin vuosittaiset menot kasvavat rajusti, noin 10 mrd. euroa. Lähes 60 % näistä maatalouspoliittista menoista menisi Puolaan.

EU-15 rahoitusnäkymissä vuosille 2000-2006 yhteisöllä on varattuna budjettivaroja liittymistä edeltävänä tukena vuosittain noin 3 mrd. euroa sekä liittymiseen käytettävää tukea uusille jäsenmaille vuodesta 2002 alkaen siten, että se kasvaa vuodelle 2002 varatusta 4,14 mrd. eurosta aina 14,22 mrd. euroon vuonna 2006 (taulukko 1). Valtaosa mainituista vuosien 2000-2006 rahoitusnäkyymiin kirjatusta tukivaroista on varattu muihin tarkoituksiin kuin hakijamaiden maatalouteen eli varausta suorien tukien maksamiselle uusissa jäsenmaissa ei ole.

Viime aikoina itälaajentumiskeskustelussa on noussut esiin (mm. budjettikomissaari Michaele Schreyerin toimesta) myös EU:n ns. ”piilotetut reservit”, jotka mahdollistaisivat lisävarojen käyttöönoton laajentumisen arveltua suurempien kustannusten kattamiseksi (esim. suorien tukien maksaminen uusille jäsenmaille). Kysymys on EU:n budjettilain teknisestä yksityiskohdasta, minkä mukaan EU:n ”omille resursseille”, joita siis

EU perii jäsenmailtaan, ja tosiasiaassa käytettävillä rahamäärillä sovelletaan erillisiä enimmäismääriä. Ns. Instituutioiden välisessä sopimuksessa vuonna 1999 sovittiin, että vuotuisten menojen enimmäismäärä aikavälillä 2000-2006 vaihtelisi 1,09 prosentin ja 1,15 prosentin välillä yhteisön BKT:sta. Mutta ”omien resurssien” enimmäismäärä on asetettu 1,27 prosenttiin BKT:sta, mikä jättää merkittävän marginaalin käytettävien varojen ja niiden varojen välille, jotka EU voi laillisesti periä jäsenmailta. Tämä ”piilotettu reservi” on Instituutioiden välisessä sopimuksessa kuvattu marginaaliksi ennakoimattomia menoja varten.

Siten merkittävä määrä lisävaroja on ainakin teknisesti käytettävissä kattamaan laajentumisen mahdollisia lisäkustannuksia. Tämän hetkisiin talouden kasvunäkymiin perustuen runsaat €10 mrd./vuosi on teoreettisesti käytettävissä vuoteen 2003 mennessä, mutta vuonna 2006 komission laskelmien mukaan voitaisiin käyttää jopa yli 17 mrd. euroa (taulukko 2). Näiden ”piilotettujen” reservien olemassaolo EU:n rahoitusjärjestelmissä vahvistaa KIE-maiden neuvotteluasemaa, niiden vaatiessa lisävaroja helpottamaan siirtymistä EU:n jäseniksi. Toisaalta ennakoimattomat budjettimenot vähentävät edellä mainittujen rahoitusreservien käyttömahdollisuuksia. Jo pelkästään BSE-kriisiin liittyvien varotoimenpiteiden on arvioitu aiheuttavan EU:lle useamman miljardin euron ennakoimattomat budjettimenot.

Taulukko 2. EU-15 rahoitusnäkymät, 2000-20006.

| milj. € | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Sidotut määrärahat | | | | | | | |
| EU määrärahat | 89 600 | 91 110 | 94 220 | 94 880 | 91 910 | 90 160 | 89 620 |
| % BKT:sta | 1,13 % | 1,12 % | 1,13 % | 1,11 % | 1,05 % | 1,00 % | 0,97 % |
| Laajentumiseen käytettävä tuki | | | 4 140 | 6 710 | 8 890 | 11 440 | 14 220 |
| - maatalous | | | 1 600 | 2 030 | 2 450 | 2 930 | 3 400 |
| - muut menot | | | 2 540 | 4 680 | 6 640 | 8 510 | 10 820 |
| Käytettävien määrärahojen katto | 89 600 | 91 110 | 98 360 | 101 590 | 100 800 | 101 600 | 103 840 |
| % BKT:sta | 1,13 % | 1,12 % | 1,14 % | 1,15 % | 1,11 % | 1,09 % | 1,09 % |
| Omien resurssien katto, % BKT:sta | 1,27 % | 1,27 % | 1,27 % | 1,27 % | 1,27 % | 1,27 % | 1,27 % |
| Omien resurssien katto, Vuoden 1999 hinnoin (milj. €) | 100 700 | 103 300 | 109 576 | 112 190 | 115 330 | 118 378 | 120 988 |
| Marginaali prosenteissa | 0,14 % | 0,15 % | 0,13 % | 0,12 % | 0,16 % | 0,18 % | 0,18 % |
| Marginaali milj. € 1999 hinnoin | 11 100 | 12 200 | 11 216 | 10 600 | 14 530 | 16 778 | 17 148 |

Lähde: Agra Europe 2000b

6. VAIKUTUKSET EU:N JA SUOMEN MAATALOUS- JA ELINTARVIKEMARKKINOIHIN

Euroopan unionin laajentumisen vaikutukset Suomen elintarviketalouteen välittyvät markkinoiden ja harjoitetun politiikan kautta. Suomeen kohdistuvat markkinamuutokset tulevat joko välillisesti EU:n sisämarkkinoiden kautta tai suoraan uusien jäsenmaiden kanssa käytävän kaupan vilkastuttua. Puola, Romania ja Unkari voivat muuttaa jopa merkittävästi koko EU:n maatalous- ja elintarvikemarkkinoiden tasapainoa, mikä heijastuu siten myös Suomeen. Baltian maiden kohdalla voidaan puolestaan olettaa, että suora kaupankäynti Suomen kanssa lisääntyy tuntuvasti. Oletettavasti itälaajentumisen suurin vaikutus Suomen elintarviketalouteen tulee kuitenkin EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta. Sitä on uudistettava, jotta se kykenee tarjoamaan kestävän toimintaympäristön aikaisempaa heterogeenisemmalle maataloudelle.

KIE-maiden elintarviketuotanto on pääosin määrällisesti alemmalla tasolla kuin ennen talousuudistusta ja, mitä resurssit, kuten peltomaa, mahdollistaisivat. Tästä syystä maiden nykyinen kilpailukyky kuvaa vain osaltaan niiden potentiaalista kilpailukykyä. Jatkossa KIE-maiden ulkomaankaupan volyymi ja suunta riippuvat pitkälti siitä, kuinka nopeasti niiden maatalous saavuttaa läntisen Euroopan tuotannollista tehokkuutta. Tehokkuuden kasvun on kompensoitava väistämättömästi tapahtuva panosten hintojen nousu, jotta maat voivat toimia nettoviejinä EU:n yhteismarkkinoilla.

Maatalouden lisäksi myös elintarviketeollisuutta koskevat tehokkuusvaatimukset ovat suuria KIE-maissa. Kustannustehokkuus, tuotekehittely, laatu- ja hygieniatason korottaminen, toimiva rahoitus ja liikkeenjohtotaitojen kehittyminen ovat KIE-maiden elintarviketeollisuuden avainkysymyksiä. Ulkomaiset investoinnit ovat tosin parantaneet selvästi elintarviketeollisuuden tehokkuutta ja kilpailukykyä. Toisaalta maa- ja toimialakohtaiset erot ovat suuria.

Itälaajentuminen tuo uusia kilpailijoita EU:n elintarvikemarkkinoille, mutta samalla myös sisämarkkinoiden kysyntä lisääntyy. Länsi-Euroopassa tulotason nousu ei enää juurikaan kasvata elintarvikemenoja. KIE-maissa sen sijaan kasvavat reaalitytulot lisäävät ruuan kysyntää. Vastapainona elintarvikkeiden hinnat todennäköisesti nousevat EU-jäsenyyden myötä, millä on päinvastainen vaikutus elintarvikkeiden kulutukseen.

KIE-maiden mukaantulo kasvattaa merkittävästi Euroopan unionin yhteisiä elintarvikemarkkinoita. Tämä avaa suomalaisille elintarvikeyrityksille mahdollisuuksia, etenkin pitkälle jalostettujen elintarvikkeiden viennissä, varsinkin kun KIE-maiden muuta EU:ta nopeampi talouskasvu lisää kuluttajien ostovoimaa markkinoilla. Toisaalta laajentuminen on myös uhka, sillä sen seurauksena maataloustuotteiden ja jalostettujen elintarvik-

keiden tarjonta Suomeen ja sen päävientialueiden markkinoilla kasvaa. Kilpailua lisäävät sekä suora tuonti KIE-maista että välillinen tuonti nykyisistä EU-maista, joka aiheutuu KIE-maissa tuotettujen elintarvikkeiden päätyemisestä EU-maihin tai niiden vientimarkkinoille.

Kilpailua Suomessa lisää myös pelkkä tuonnin uhka uusista jäsenmaista. Hinnaltaan edullisemmilla, joskin laadultaan usein heikommilla, maataloustuotteilla ja elintarvikkeilla on vapaa pääsy kotimaisille elintarvikemarkkinoille, mikä vaikuttaa osapuolten väliseen neuvotteluvoimaan tarjontaketjun sisällä. Osaltaan markkinavaikutukset välittyvät kotimaiseen elintarvikesektoriin jo ennen EU:n laajentumista, sillä jäsenhakijamaat ovat solmineet niin sanotut 00-sopimukset Euroopan unionin kanssa. Kyseinen kauppasopimus alentaa kaupanesteitä asteittain.

Laajentuminen vaikuttaa Suomen elintarviketalouteen myös harjoitetun maatalous- ja kauppapolitiikan kautta. EU:n nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan ulottaminen sellaisenaan uusiin jäsenmaihiin kasvattaisi todennäköisesti niiden maataloustuotannon määrää huomattavasti nykyisestä. Syynä on tuotantopanosten käytön lisääntyminen, joka pääoman niukkuuden vuoksi on nykyisin erittäin alhaisella tasolla. Myös rakennetuilla on tuotannon määrää ja kilpailukykyä lisäävä vaikutus. Tuotannon merkittävä lisääntyminen aiheuttaisi ongelmia jo ennestään vientitukien ja WTO-sitoumusten kanssa kamppailevalle EU:lle. Maatalousmenojen merkittävä lisääntyminen jäisi suurelta osin nykyisten jäsenmaiden maksettavaksi, sillä KIE-maiden taloudet ovat vielä suhteellisen kehittymättömiä. Tämän johdosta Euroopan unioni on pakotettu uudistamaan maatalouspolitiikkaansa lähivuosina suuntaan, joka nykyistä paremmin ottaa huomioon myös laajentumisen. Liittyessään jäseniksi KIE-maat tulevat osaksi EU:n kauppapolitiikkaa ja kilpailevat sen myöntämistä vientituista. Tämä saattaa heikentää Suomen nykyistä kilpailukykyä Venäjän elintarvikemarkkinoilla suhteessa uusiin jäsenmaihiin.

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on alun perin luotu verraten yhdenmukaiselle, perheviljelmiin pohjautuvalle maatalouselinkeinolle. Laajentumisten myötä maatalouden rakenne on monipuolistunut, mutta seuraava laajentuminen itään tuo politiikan piiriin ennen kokemattoman suuren joukon niin erittäin pieniä perheviljelmää kuin suuria maatalousyrityksiä. Jatkossakin EU:n maataloudelle asetetut tulo- ja rakennepoliittiset tavoitteet tulevat säilymään, kuten myös viime vuosina esille nostetut ympäristön tilaan ja ruokaturvallisuuteen liittyvät tavoitteet. Samalla pyritään maatalous- ja maaseutupolitiikan entistä tiiviimpään integroimiseen.

Yksi mahdollisista EU:n maatalouspolitiikan uudistummalleista on professori Buckwelin johtaman asiantuntijaryhmän esittämä CARPE (Common Agricultural and Rural Policy for Europe). Siinä vähennettäisiin radikaalisti maatalouden tuotannon tukemista. Tuki kohdistettaisiin erityisesti maatalouden ympäristönsuojeluun ja ns. maatalouden

julkishyödykkeisiin. Maataloustuotteiden hintataso alennettaisiin maailmanmarkkinoiden tasolle.

Suomen kannalta tämän kaltainen uudistus sisältää sekä hyviä että huonoja puolia. Jo nykyisellään EU:n hintataso on alhainen Suomen korkeisiin tuotantokustannuksiin verrattuna. Uhkana on, että alempi hintataso ei luo kannustimia tuotannon laadun ylläpitämiseen. Laadun heikkeneminen vaikuttaisi negatiivisesti elintarviketeollisuuden kilpailukykyyn.

Toisaalta maaseudun kehittämisen korostaminen osana maatalouspolitiikkaa sopii hyvin Suomen kaltaiselle epäsuotuisalle maatalousalueelle. Uudistuksella voidaan myös purkaa Suomelle varsin epäedullinen peltokasvien tukijärjestelmä, jonka lähtökohtana ovat aikaisempien reformien hinnanalennukset, joita edelleen kompensoidaan. Suomen unionin keskimääräistä satotasoa pienempi satotasoa aiheuttaa sen, että hehtaarituet jäävät Suomessa pieniksi. Mikäli kompensatioperiaatteesta siirrytään maatalouden monivaiikutteisuuden perusteella maksettavaan tukeen, varoja voidaan nykyistä enemmän suunata epäsuotuisille alueille.

Seuraavassa on tiivistetysti koottu arvio EU:n itälaajentumisen vaikutuksista eri maataloustuotteiden markkinoille sekä Suomessa että EU:ssa.

Viljamarkkinat

- Itälaajentuminen voi kasvattaa EU:n nettovientitarvetta eräiden arvioiden mukaan lähes 80 % jo KIE-5:n osalta. Hintatasoa on vaikea pitää interventiohinnan yläpuolella. Erityisesti rehuviljojen sisämarkkinahinnat laskevat.
- Vientituen käyttömahdollisuudet ja maailmanmarkkinoiden kehitys ratkaisevat sen, kuinka suureksi paine Suomen viljamarkkinoiden hintatasoon muodostuu. Viljan hinta Suomessa seuraa tiiviisti EU:n yleistä hintatasoa.
- Keskeinen kysymys Suomen viljantuotannolle on se, miten Puolan EU-jäsenyys vaikuttaa kauran vientitukijärjestelmään, sillä kaura ei EU:ssa kuulu markkinaintervention piiriin. Kilpailu kauran vientituesta kasvaa nykyisestä. Tällä voi olla hyvin negatiivinen vaikutus suomalaisen kaurantuotantoon. Kauran asema on Suomessa merkittävämpi kuin muissa EU-maissa.

Maitomarkkinat

- EU:n itälaajentumisella on erityisen suuri vaikutus EU:n ja Suomen maitomarkkinoille, sillä on todennäköistä, että KIE-10:n maitotuotteiden nettovienti kasvaa selvästi. Tämä on todennäköistä, vaikka uusien jäsenten maidontuotantoa rajoitettaisiin kiintiöin, sillä kulutus vähenee kohoavien hintojen myötä. Jäsenyyden toteutuessa EU-markkinoiden maitoylijäämä kasvaa ja nykyisen tuottajahintatason ylläpitäminen vaikeutuu myös Suomessa.

- Suomalaisilla meijeriryityksillä on kokemusta viennistä Venäjälle, ja läheinen sijainti antaa hyvän kilpailuaseman erityisesti Pietarin ja Murmanskin alueen markkinoilla. EU:n itälaajentuminen heikentää suomalaisyritysten kilpailuasemaa, kun Baltian maat ja Puola saavat samat edellytykset viennilleen.
- Itälaajentuminen vaikeuttaa EU:n pyrkimystä kansallisten maitokiintiöiden poistamiseksi, sillä kiintiöt ovat keino uusien jäsenmaiden tuotannon hillitsemiseksi. Kiintiöjärjestelmän ylläpito estää EU:n tehokkaimpien maiden tuotannon laajentamisen ja vähentää mielenkiintoa tulla Suomen markkinoille.

Lihamarkkinat

- EU:n naudanlihamarkkinoiden ylijäämä kasvaa itälaajentumisen seurauksena, sillä uudet jäsenvaltiot ovat nettoviejiä ja kulutus jatkaa edelleen vähenemistään sekä EU:ssa että jäseneksi pyrkivissä maissa. Naudanlihamarkkinoiden epätasapaino säilyy, ja Suomessa hintataso pysyy kestävämmän alhaisella tasolla tuotannon kannattavuutta ajatellen.
- Sian- ja siipikarjanlihan markkinoilla itälaajentumisen vaikutukset ovat pieniä. Rehuviljan liikatarjonta alentaa rehukustannusta, joten tuotannon kannattavuusedellytykset voivat hieman parantua. Toisaalta tämä rohkaisee tuotannon kasvattamiseen.
- Toisaalta on mahdollista, että nykyiset arviot aliarvioivat KIE-maiden potentiaalisen tuotantokapasiteetin sika- ja siipikarjataloudessa. Tuotanto voi kasvavassa määrin allokoida rehuntuotantoalueelle, missä ympäristöhaitat ovat paremmin hallittavissa. Ulkomaalaisten investointien (esimerkiksi HK-Ruokatalo Virossa) avulla tuotantoa voidaan nopeasti tehostaa ja samalla hyödyntää KIE-maiden tarjoamia mahdollisuuksia mittakaavaetujen saavuttamiseksi.

Puutarhatuotteet

- Varsinkin Puolan ja Unkarin liittyminen unionin jäseniksi merkitsee suurta avomaatuotannon viljelyalojen kasvua sekä tuotantomäärän lisäystä yhteismarkkinoilla. Tämä kiristää kilpailua myös Suomen puutarhamarkkinoilla.
- Puutarhatuotanto on Puolassa ja Unkarissa merkittävä osa maiden maataloutta ja maataloustuotteiden viennistä puutarhatuotteiden osuus on huomattava sekä tuoretuotteiden että jalosteiden osalta. Tästä johtuen näissä maissa panostetaan voimakkaasti puutarhatuotannon kehittämiseen.
- Laatuksymykset ja tuotteiden turvallisuus korostuvat tulevaisuudessa entisestään. Jatkossa suomalaisten puutarhatuotteiden tulee pystyä säilyttämään tuotteiden hyvä laatu ja pohjoihin kasvuoloihin perustuvat vahvuudet, jotta kotimaiset tuotteet ovat kilpailukykyisiä tuontituotteiden kanssa. Lisäksi Suomen on pidettävä huolta myös siitä, että Suomeen tuotavien tuoreiden ja jalostettujen puutarhatuotteiden laatu ja hygieniataso ovat riittävät.

LÄHTEET

- Agra Europe. 2000a. *AgraFood East Europe*. No.215. August 2000. London.
- Agra Europe. 2000b. *Agra Europe*. 20.10.2000. London.
- Burrell, A. 2000. The World Trade Organization and EU agricultural policy. *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*. A. Burrell and A. Oskam, eds. Wageningen Pers.
- European komissio. 2000a. *EU and enlargement – Pre-accession instruments: focus on agriculture*. October 2000.
http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/publi/index_en.htm.
- Euroopan komissio. 2000b. *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 1999*.
http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/index_en.htm.
- Euroopan komissio. 1998. *Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European countries: summary report*.
- FAO 2000. *FAOSTAT*. <http://apps.fao.org/>
- Frohberg, K. 1999. The Impact of accession to the EU. Paper prepared for the 66th seminar of the EAAE "Integration of the Baltic Sea Countries to the Common Agricultural Policy of the EU", May 20-22, 1999, Tallinn, Estonia.
- Münch, W. 2000. *Effects of CEC-EU accession on agricultural markets in CEC and on government expenditure*. EU Research Project FAIR1-CT95-0029: Agricultural implications of CEEC accession to the EU. University of Göttingen.
- Mäkimattila, M. 2000. *Elintarviketalouden kilpailukyky Puolassa ja Unkarissa*. Pelleron taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 172. Helsinki.
- Tangermann, S. 1998. Agricultural Implications of EU Eastern Enlargement and Future of the CAP. *Economic transition in Central and East Europe, and Former Soviet Union: Implications for International Agricultural Trade*. H. Von Witzke and S. Tangermann, eds. IATRC.