

Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka tutkimuskohteena

**Mikko Mattila
Maa- ja metsätalousministeriö
27.2.1998
mmattila@valt.helsinki.fi**

Sisällys

1 Johdanto ja lähtökohdat	1
1.1 Miksi tutkia CAPia?	2
2 Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys ja nykytila	3
2.1 CAPin historiallinen kehitys	3
2.2 CAPin toimintaperiaatteet ja MacSharryn reformi	6
3 Keskeiset EU-tutkimuksen lähestymistavat politiikan tutkimuksessa	9
3.1 Realistinen koulukunta ja hallitusten välinen integraatiotutkimus.....	9
3.2 Uusfunktionalistinen integraatiotutkimus.....	12
3.3 Muita lähestymistapoja	14
3.4 Maataloustuottajien vahvat järjestöt	15
3.5 EU:n institutionaaliset rakenteet	16
3.6 Yhteenveto politiikan tutkimuksesta.....	18
4 Yhteisen maatalouspolitiikan taloudelliset vaikutukset	19
4.1 Osittaistasapainomallin perusteet.....	19
4.2 Empiiriset tulokset	25
4.2.1 CAPin vaikutukset unionin jäsenmaissa.....	25
4.2.2 CAPin vaikutuksen kansainväliseen kauppaan.....	28
4.2.3 CAPin vaikutukset unionin ulkopuolisiin maihin.....	29
4.2.4 CAPin uudistuksien taloudelliset vaikutukset.....	30
4.3 Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista	31
5 Yhteenveto ja loppupäätelmät.....	33
Lähteet.....	35
Liite A. Hyviä lähteitä CAPin tutkimukseen.....	40

1 Johdanto ja lähtökohdat

Tämän katsauksen tarkoitus on esitellä Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) käsittelevää tutkimusperinnettä, sen lähestymistapoja ja keskeisiä tuloksia. Katsaus on - osittain kirjoittajan taustasta johtuen - rajoitettu käsittelemään yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Koska kyse on nimenomaan EU:n yhteisestä maatalouspolitiikasta, korostuvat erityisesti politiikan ja talouden tutkimuksen lähestymistavat. Ensimmäinen näistä tutkimusperinteistä on korostanut erityisesti sitä prosessia, jonka myötä poliittiset päätökset muotoutuvat. Kansantaloustiede on keskittynyt puolestaan maatalouspolitiikan hyvinvointivaikutusten tutkimukseen. Eesityksen rakenne on sellainen, että lyhyen CAPin esittelyn jälkeen esitetään, miten CAPia on tutkittu politiikan tutkimuksen lähtökohdista ("CAP politiikkana"). Sen jälkeen tarkastellaan, miten kansantaloustieteilijät ovat tutkineet samaa kohdetta omien lähtökohtiensa mukaan ("CAP taloutena").

Katsauksen materiaali perustuu tieteellisiin tutkimusartikkeleihin, -kirjoihin ja -raportteihin, jotka on kartoitettu perusteellisten tietokantahakujen avulla. Lisäksi materiaalia on hankittu käymällä läpi alan keskeisiä tieteellisiä aikakausjulkaisuja, joista tärkeimmät olivat Euroopan Unionin tutkimukseen keskittyvä *Journal of Common Market Studies* ja erityisesti maatalouteen liittyvät julkaisut, esimerkiksi *European Review of Agricultural Economics* ja *Sociologica Ruralis*. Lisäksi materiaalia on haettu keskeisimmistä "yleisistä" politiikan tutkimuksen aikakausjulkaisuista, jotka eivät sinänsä ole keskittyneet maatalouspolitiikan tai EU:n tutkimukseen. Tärkeimpänä tietokantalähteinä ovat olleet *Social Science Citation Index*, joka ylläpitää kattavaa yhteiskuntatieteellistä rekisteriä kaikista alan merkittävistä kansainvälisistä yhteiskuntatieteellisistä kausijulkaisuista. Lisäksi on käytetty suomalaisia tietokantoja, joista on erityisesti haettu tietoja suomalaisista EU:n maatalouspolitiikkaa koskevista julkaisuista (näistä tärkeimmät tietokannat olivat Eduskunnan kirjaston ylläpitämä tietokanta [osoitteessa <http://www.eduskunta.fi/kirjasto/tietok.html>] ja Helsingin yliopiston kirjaston tietokanta [<http://wwls.helsinki.fi/>]).

Katsauksen päätarkoituksena on kartoittaa ja analysoida sitä, miten Euroopan Unionia, sen politiikkalohkoja ja erityisesti sen yhteistä maatalouspolitiikkaa on tutkittu. Tällöin tavoitteena on vastata seuraavanlaisiin kysymyksiin: Minkälaisiin

lähtökohtiin tutkimus perustuu, mitkä ovat olleet tutkimuksen keskeisimmät kohteet ja miten CAPin toimintaa voi arvioida näiden tutkimusten tulosten perusteella? Katsaus etenee niin, että ensin esitellään lyhyesti tutkimuksen kohde, eli Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka. Tämän politiikan historiallisen kehittymisen tunteminen on olennaista sen nykytilan ymmärtämiseksi. Tämän jälkeen esitellään EU-tutkimuksen yleiset lähestymistavat ja sen keskeinen teoriaperinne. Sitten siirrytään varsinaisesti EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tutkimukseen. Mitkä ovat tämän tutkimuksen keskeiset näkökulmat ja minkälaisia tuloksia tutkimus on saanut aikaan? Katsauksen loppuun on liitetty lyhyt liite, jossa on listattu muutamia keskeisiä CAPia koskevia tutkimuksia. Lista ei ole kattava, vaan sen on tarkoitus toimia apuvälineenä ja lähtökohtana niille, jotka ovat kiinnostuneita etsimään lisää tietoa CAP-tutkimuksesta.

1.1 Miksi tutkia CAPia?

EU:n maatalouspolitiikkaa on akateemisessa piireissä, etenkin politiikan tutkijoiden keskuudessa, tutkittu hämmästyttävän vähän. Esimerkiksi yhdessä keskeisessä Euroopan unionia koskevassa tieteellisessä julkaisussa, *Journal of Common Market Studies* -lehdessä, on vuosien 1966 ja 1992 välillä ollut noin 400 artikkelia, joista vain alle 2,3 prosenttia on käsitellyt EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (Keeler 1996, 128). Voidaan mainita ainakin kolme syytä, miksi CAPin tutkimisen voisi kuvitella olevan yksi tärkeimmistä EU-tutkimuksen kohteista:

- CAPin taloudellinen merkitys on erittäin suuri. Se on perinteisesti vienyt reilusti yli puolet EU:n budjetin menoista ja vieläkin vain hiukan alle puolet. Vuonna 1997 CAPin kustannusten on arvioitu olleen 43470 miljoonaa ECUa eli noin 260 miljardia markkaa.
- CAPia on pidetty esimerkkinä todellisesta ylikansallisesta politiikasta, joka osoittaa sekä hyvässä että pahassa millainen Eurooppalainen poliittinen päätöksenteko on integraation syntyessä. CAP oli ensimmäinen "integroitu" tulonjakopolitiikka ja on niistä, ylivoimaisesti suurin vieläkin. Näin ollen CAPilla on myös suuri symboliarvo Euroopan integraatiokehityksen edelläkävijänä. (Keeler 1996, 136).
- CAP on poliittisesti jäsenvaltioille merkittävä ja ristiriitoja herättävä. Maatalouden tilanne on hyvinkin erilainen eri EU-jäsenvaltioissa, mikä luo ristiriitoja maiden välille. Tästä johtuen CAPiin kohdistuvat uudistukset ovat olleet erittäin vaikeita.

Tässä katsauksessa CAPia lähestytään sekä politiikan tutkimuksen perinteen että kansantaloustieteen näkökulmista. Näistä kahdesta on CAPiin ja sen vaikutuksiin kiinnitetty huomattavasti enemmän jälkimmäisen tieteenalan piirissä.

2 Yhteisen maatalouspolitiikan kehitys ja nykytila

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti CAPin historiallinen kehitys, sen toimintaperiaatteet ja nykytila. Lyhyt historiallinen kuvaus CAPin synnystä ja vakiintumisesta on välttämätöntä sen nykytilan ymmärtämiseksi. Tämän esityksen puitteissa kattava historiallinen katsaus ei kuitenkaan ole tarpeellinen. Erinomainen historiallinen katsaus CAPin syntyyn ja eurooppalaisen maatalouden sääntelyyn yleensäkin on Tracyn (1989) tutkimus, joka kuvaa kehityksen jo 1800-luvun lopulta. CAPin nykytilasta kertovia hyviä teoksia ovat Grantin (1997) ja Tracyn (1996) yleisesitykset.

2.1 CAPin historiallinen kehitys

Toisen maailmansodan jälkeensäjättämää tuhoa euroopan teolliselle infrastruktuurille on usein liioiteltu. Itse asiassa jo vuonna 1947 Länsi-Euroopan teollinen tuotanto ylitti sotaa edeltävän tason. Maatalouden osalta sodan tuhot olivat vielä pienemmät kuin teollisuuden osalta. Maatalouden toipuminen sodasta kesti kuitenkin kauemmin. Maataloustuotannossa sotaa edeltävä tuotantotaso saavutettiin vasta vuonna 1950. Sodan jälkeisinä vuosia lisäongelmia aiheutti se, että toisin kuin ennen sotaa maataloustuotteita ei ollut enää ostettavissa Itä-Euroopasta. (Middlemans 1995, 4-6)

Heti sodan jälkeen useimmat euroopan valtiot alkoivat tullien ja muiden keinojen avulla suojata kotimaista tuotantoa ulkomaiselta kilpailulta. Tämä koski sekä teollisuus- että elintarviketuotantoa. Nopeasti kasvavan protektionismin seurauksena Länsi-Euroopan sisäinen tuonti- ja vientikauppa laski alhaisimmalle tasolleen koko 1900-luvulla (Middlemans 1995, 6). Maataloustuotteiden kaupan rajoitukset liittyivät pyrkimykseen saada kotimainen maataloustuotanto jaloilleen. Näin ollen eräs keskeinen huoli kaikissa Euroopan maissa oli juuri maatalouspolitiikan uudelleenjärjestäminen. Huoli maaltamuutosta ja maanviljelijöiden huonosta tulotasosta johtikin nopeasti siihen, että euroopan val-

tiot alkoivat tukea omaa maataloussektoriaan valtion menoista. Näin ei ollut yllättävää, että 1950-luvun puoleen väliin mennessä maataloussektorista oli tullut kaikkialla vahvasti tuettu elinkeinoelämän sektori (Dinan 1994, 325).

Kasvava protektionismi euroopan valtiossa koettiin ulkomaankaupan vähentymisen kautta yhä suurempana ongelmana 1950-luvulla. Tämä johti moniin -- useimmiten epäonnistuneisiin¹ -- suunnitelmiin euroopan valtioiden välisestä yhteistyöstä. Näistä suunnitelmista kuitenkin toteutuivat Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (1951), Euroopan ydinenergiayhteisö (EURATOM, 1958) ja vihdoin Euroopan talousalue (EEC). Näistä jälkimmäinen perustettiin ns. Rooman sopimuksessa ja sen toiminta alkoi vuonna 1958. Tätä sopimusta pidetään Euroopan unionin perustamisasiakirjana.

Maatalouden alalla ensimmäinen yhdentymiskehitys tapahtui jo vuonna 1955, kun Ranska ja Saksa kirjoittivat ns. vehnäsopimuksen (Middlemans 1995, 29). Tästä huolimatta sopiminen maatalousasioista Rooman sopimuksessa oli erittäin vaikeaa. Syynä oli se, että kaikki neuvotteluihin osallistuvat valtiot suojelivat ja tukivat omaa maatalouttaan, ja siksi yhteiseen kilpailua vapauttavaan yhteiseen sopimukseen oli erittäin vaikea päästä. Lopputuloksena Rooman sopimuksen allekirjoittajavaltiot pystyivät kyllä sopimaan yhteisen maatalouspolitiikan eli CAPin yleisistä päämääristä, mutta niistä keinoista, joilla näihin päämääriin päästäisiin ei löytynyt yhteisymmärrystä. Tämän takia Rooman sopimuksessa onkin maatalouden osuus hyvin lyhyt. (Dinan 1994, 325).

Rooman sopimukseen kirjatut CAPin päämäärät ovat vieläkin voimassa nykyisessä Euroopan unionissa. Ne ovat:

- Maatalouden tuottavuuden parantaminen.
- Maataloustuottajien kohtuullisen elintason varmistaminen.
- Maataloustuotteiden markkinoiden vakauttaminen.
- Elintarvikkeiden säännöllisen saatavuuden varmistaminen ja
- Elintarvikkeiden kohtuullisen hintatason säilyttäminen.

Näiden kirjattujen periaatteiden lisäksi neuvotteluissa sovittiin myös "julki-lausumattomasta" periaatteesta, jonka mukaan toimenpiteiden täytyy myös

¹Näitä lyhytikäisiä tai jopa ainoastaan suunnitelman tasolle jääneitä järjestelyjä olivat mm. puolustusjärjestö EDC (European Defence Community) ja lyhytikäinen talouspoliittinen sopimus EPU (European Payments Union)(ks. Dedman 1996).

varmistaa se, että maatalousväestöllä on jatkossa elintaso "vastaavalla" tasolla kuin muulla väestöllä (Dinan 1994, 326).

Uuden yhteisön ensimmäinen viiden vuoden kuuma poliittinen ongelma olikin, kuinka näihin tavoitteisiin päästään. Vihdoin neuvotteluissa päädyttiin kolmeen välineeseen, joiden avulla Rooman sopimuksen yleisiin päämääriin pyrittiin. Nämä kolme peruseriaatetta ovat:

1. *Yhteiset markkinat*: maataloustuotteiden tulee saada liikkua vapaasti yhteisön alueella.
2. *Yhteisöpreferenssi*: yhteisön alueella tuotettuja maataloustuotteita suositaan yhteisön ulkopuolisten tuotteiden kustannuksella.
3. *Yhteinen rahoitus*: CAPin kustannuksista huolehtii yhteisö, eivät yksittäiset jäsenmaat.

Kun näistä edellä mainituista välineistä oli päästy yhteisymmärrykseen jäi vielä valtava määrä yksityiskohtia neuvoteltavaksi. Näitä yksityiskohtia puitiin useissa "maratonineuvotteluissa". Lopulliseksi neuvotteluiden päätösrajaksi päätettiin vuoden 1961 joulukuun viimeinen päivä. Kun vuodenvaihde kuitenkin lähestyi nopeasti, kävi neuvottelijoille selväksi, että ennen aikarajan saavuttamista yhteisymmärrykseen ei päästä. Tämän takia joulukuun 31. päivä juuri ennen puoliyötä neuvotteluun osallistuvat ministerit päättivät "pysäyttää kellon". Neuvottelut jatkuivat näin saadun lisäajan turvin ja vihdoin tammikuun 1962 puolessa välissä yhteisymmärrys CAPista valmistui. Tuloksena syntyi ns. markkinajärjestelyt useille eri maataloustuotteille. Yhteensä nämä tuotteen kattoivat noin 85 prosenttia koko yhteisön maataloustuotannosta (Dinan 1994, 326). Tässä yhteydessä päätettiin perustaa myös Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR, englanniksi AEGGF), jonka tehtäväksi tuli hallinnoida CAPin kautta kulkevat valtavat rahavirrat.

Näin CAP aloitti varsinaisen toimintansa 1960-luvun alkupuolella. Ongelmia sen suhteen alkoi kasaantua erityisesti 1970-luvulla ylituotanto-ongelmien myötä. Nopeasti kasvavaan ylituotantoon oli synnä maataloussektorilla tapahtuva tekninen kehitys, joka takasi sen, että tuotanto kasvoi koko ajan kysyntää nopeammin. Lisäksi CAPin peruseriaatteenä toimiva hintatuki kannusti tuottajia koko ajan lisäämään tuotantoaan. Esimerkiksi 1970-luvun alussa vehnän alituotanto muuttui 10% ylijäämäksi. Samoin kävi sokerijuurikkaalle (ylituotanto melkein 20%) ja voille (ylituotanto 16%) (Middlemans 1995, 52-52).

Yhä lisääntyvien ylituotanto-ongelmien ja sitä kautta kasvavien kustannusten takia alettiin 1970-luvulla etenkin komission toimesta suunnitella CAPin uudistamista. Kaikki suunnitelmat kuitenkin kilpistyivät maataloustuottajien etujärjestöjen vahvaan vastarintaan ja siihen, että jäsenvaltiot eivät pystyneet yhteistoimin sopimaan minkäänlaista muutoksista CAPin peruseriaatteisiin. Lisäongelmia CAPin toiminnalle aiheuttivat 1970-luvulla kasvanut valuuttojen epävakaus, mikä vaikeutti CAPin tukihintojen yhdenmukaisuutta jäsenvaltioiden kesken. Jos yksittäisen jäsenmaan valuutan arvo devalvoitui, olisi tässä maassa pitänyt nostaa tuottajahintoja ja päinvastoin maissa, joissa valuutan arvo revalvoitui olisi hintoja pitänyt laskea (Marsh 1997, 411). Kumpikaan vaihtoehdoista ei ollut suosittu. Hintatason nostaminen vaikutti inflaatiota lisäävästi ja toisaalta hintojen laskeminen kohtasi aina valtavan vastustuksen tuottajien etujärjestöiltä. Lopulta ongelma ratkaistiin ottamalla käyttöön ns. "agri-monetary" -järjestelmä, joka perustui "vihreille valuttakursseille", jotka hyvin pian alkoivat elämään omaa elämäänsä, ja niiden yhteys todellisiin valuuttakursseihin jäi heikoksi. Tämän monimutkaisen järjestelyn seuraus oli kuitenkin sellainen, että suhteelliset tuottajahinnat nousivat kaikissa jäsenmaissa aiheuttaen CAPin kokonaismenojen lisääntyvää kasvua. (Tracy 1996, 9-11).

Ensimmäinen ylituotannon leikkaamiseen tähtäävä uudistus CAPin periaatteisiin saatiin aikaan 1979, jolloin maidon tuotantoon otettiin mukaan ns. yhteisvastuun (co-responsibility) periaate. Tämän periaatteen mukaan maidontuottajien piti osallistua maidon ylituotannon varastointi- ja tukikustannuksiin. Näillä toimenpiteillä on kuitenkin ollut käytännössä minkäänlaisia vaikutuksia ylituotannon määrään. Näin ollen vuonna 1984 koko yhteisö joutui kasvavien kustannusten takia vararikon partaalle (1984 CAPin menot olivat yli 70% koko yhteisön menoista) (Dinan 1994, 329). CAPin reaaliset menot kaksinkertaistuivat 1970-luvun puolivälistä 1980-luvun puoliväliin mennessä (Grant 1997, 74). Samana vuonna maatalousministerit pystyivätkin pakon edessä päättämään maitokiintiöistä, joiden tarkoitus oli jälleen leikata ylituotantoa. Tämänkin toimenpide jäi liian pieneksi ja ylituotanto-ongelmat jatkuivat. Vaikka nämä ensimmäiset "leikkaustoimenpiteet" kohdistautuivatkin maitosektorille, oli ylituotanto-ongelmat suuria myös muilla sektoreilla. Varsinaisiin pitkälle meneviin uudistuksiin päädyttiin vasta 1990-luvulla, ns MacSharry -reformin myötä.

2.2 CAPin toimintaperiaatteet ja MacSharryn reformi

CAPin käytännön toiminta on erittäin monimutkainen kokonaisuus. Useimmille maataloustuotteille on käytössä omat ns. yhteiset markkinajärjestelyt, jotka koskevat vain tätä nimenomaista tuotetta. Vaikka näiden markkinajärjestelyjen pääperiaatteet ovatkin olleet pääasiassa muuttumattomia, on niiden yksityiskohtia muutettu jatkuvasti. Sen takia tässä luvussa esitellään vain näiden järjestelyjen pääperiaatteet. Tarkempi tuotekohtainen selostus markkinajärjestelyiden toiminnassa löytyy esim. Tracyn (1996, 17-32) katsauksesta.

CAPin toiminta perustuu kahteen yleiseen periaatteeseen: 1) maataloustuotteiden rajansuojan ja 2) interventio-ostoihin. Rajansuojan tarkoituksena on estää EU-alueen ulkopuolisen halvemmän tuotannon pääsy markkinoille. Käytännössä rajansuojaa toteutetaan määräämällä tuonnille maksuja. Maksujen suuruus määräytyy ns. kohdehinnan (target price) mukaan. Alunperin kohdehinnaksi määriteltiin tuotteen hinta Saksan Duisburgissa Ruhrin alueella. Syynä tähän valintaan oli, että Ruhrin alueella oli aikoinaan suurin alijäämä viljan tuotannossa ja tämän vuoksi yhteisöalueen korkeimmat markkinahinnat. Kun tästä Duisburgin markkinahinnasta vähennetään kuljetuskustannukset Rotterdamista (EU:n tärkein tuontisatama), saatiin ns. kynnyshinta (threshold price), joka oli alin hinta, millä tuotteiden maahantuonti yhteisön alueelle sallittiin. (Ackrill 1995, 208-209). Ns. GATTin Uruguayn kierroksen sopimus toi muutoksia tähän käytäntöön. Näitä muutoksia käsitellään jatkossa.

Interventio-ostojen tarkoitus on vähentää Unionin maataloustuotteiden ylläpidon purkautumista laskevin hintoina. Järjestelmä toimii niin, että sen piirissä oleville tuotteille asetetaan tietty rajahinta eli ns. interventiohintaa, ja jos markkinahinta laskee tämän rajan alapuolelle, on jäsenvaltioiden ostettava EU:n puolesta kaikki tarjottava tuotanto tällä interventiohinnalla. Tällä tavalla interventiovarastoihin koottu ylijäämätuotanto myydään yleensä Unionin ulkopuolisiin maihin. Koska interventiohinnat ovat käytännössä aina maailmanmarkkinahintoja alemmat, ei varastoitua ylijäämätuotantoa voi kuitenkaan myydä ilman vientitukea. (Ackrill 1995, 209).

Edellä lyhyesti kuvattu järjestelmä toimi 1960-luvun alusta lähtien kattaen merkittävän osuuden kaikesta maataloustuotannosta EU:n alueella. Järjestelmän toimintaan kuului koko ajan suuria ongelmia. Näistä jatkuva EU:n maatalousmenojen kasvu on jo aikaisemmin mainittu. Tämä ongelman liittyy keskeisesti CAPin toimintaan, koska järjestelmä kannustaa tuottajia lisäämään

tuotantoaan ja näin ollen pahentaa ylituotanto-ongelmia. Ylituotannon kustannuksiin liittyy vientitukien lisäksi myös suuret varastointikustannukset.

Muita CAPin toimintaan liittyviä ongelmia ovat mm. (ks. Dinan 1994, 327-328; Marsh 1997, 410-415):

- Tulonjaon epätasaisuus. Hintatukeen perustujan järjestelmän keskeinen ominaisuus on, että ne jotka myyvät eniten myös ansaitsevat eniten. Näin järjestelmä suosii suuria tuottajia, jotka yleensä eivät ole tuottajien joukossa kaikkein huono-osaisimpia. Laskelmien mukaan jopa 80 prosenttia kaikesta tuesta meni 20 prosentille tuottajia (Rieger 1996, 166).
- Tehomaatalouden ympäristöongelmat. Jotta tuottajat ansaitsivat enemmän CAPin toiminnasta, kannattaa niiden pyrkiä maksimoimaan oma tuotantonsa. Tämä johti lannoitteiden, torjunta-aineiden ja kasvimyrkkujen laajaan käyttöön.
- Rajasuojan ongelmat. Unionin sisäisen tuotannon suosiminen ulkopuolisen tuotannon kustannuksella aiheutti vastustusta muissa tuottajamaissa, erityisesti USAssa.

Yhdessä nämä kaikki ongelmat aiheuttivat kovan paineen koko systeemin muuttamiseen. Muutosten tekeminen osoittautui kuitenkin poliittisesti erittäin ongelmalliseksi ja suuria muutoksia suunniteltiin (mutta ei toteutettu) usean vuosikymmenen ajan. Vihdoin 1990-luvun alussa EU:ssa hyväksyttiin ensimmäinen CAPin perusrakenteista muuttanut uudistus. Uudistusta ajoi erityisesti tuolloinen maatalouskomissaari irlantilainen Ray MacSharry, jonka mukaan myös koko uudistus on nimetty.

MacSharryn uudistusten läpimenoon vaikutti EU:n sisäisen CAPiin kohdistuvan tyytymättömyyden lisäksi juuri tuolloin menossa ollut GATTin neuvottelukierros. Tällä ns. Uruguay'n kierroksella yksi tärkeimmistä tavoitteista, jota erityisesti USA ajoi, oli maatalouskaupan osittainen vapauttaminen. Näin CAPin uudistamiselle oli sekä sisäistä että ulkoista painetta. Alunperin koko uudistuspaketti kohtasi suurta vastustusta erityisesti maatalouden tuottajajärjestöistä sekä aluksi myös kaikkien jäsenmaiden maatalousministereiltä. Pitkien kokousten jälkeen ministerit kuitenkin vihdoin hyväksyivät määräenemmistöllä uudistuspaketin vuonna 1992.

MacSharryn uudistuksen keskeinen periaate on, että tuotannon ja saatujen tukiaisten määrän yhteyttä heikennettiin. Perusajatus oli, että interventiohintoja laskettiin asteittain huomattavasti matalammalle tasolle kuin aiemmin, ja samanaikaisesti korvataan tuottajille tästä toimenpiteestä koituvat

tulonmenetykset suoralla tuotannon määrästä riippumattomalla tulotuella. Esimerkiksi viljan interventiohintoja laskettiin 30 prosentilla ja vasikanlihan hintoja 15 prosentilla. Korvaava tuki maksetaan viljelyssä olevan maa-alueen tai kotieläinten lukumäärän mukaan. Esimerkiksi viljelijöiden saama tuki perustuu viljelijän alueen vuosilta 1986-90 laskettuun maan ns. historialliseen keskituottoon. Näin ollen yksittäisen viljelijän kannustin kasvattaa omaa tuotantoaan vähenee, koska ainakin osa tuesta on riippumaton tuotannon määrästä. Lisäksi viljelijöille asetettiin tuen saamisen ehdoksi kesannointivelvoite, jonka mukaan 15 prosenttia viljelijän maa-alasta täytyy jättää viljelemättä. Tämä kesannointivelvoite ei kuitenkaan koske kaikkein pienimpiä maatiloja. (Rieger 1996, 114-116).

Samanaikaisesti edellämainitun uudistuksen kanssa EU hyväksyi myös GATTin Uruguayn kierroksen sopimuksen, jossa se sitoutui mm. seuraaviin toimenpiteisiin (Anderson 1994):

- Maatalouden vientitukea vähennetään 36 prosentilla vuosien 1986-90 keskiarvosta kuuden vuoden periodin (1995-2000) kuluessa.
- Kaikki muut kuin tullitariffeihin perustuvat tuonnin rajoitukset (esim. kiintiöt) poistetaan.
- Tullitariffeja lasketaan 36 prosenttia vuosina 1995-2000 niin, että jokaisen maataloustuotteen osalta vähennys on ainakin 15 prosenttia.
- Maataloudelle kokonaisuudessa maksettavaa tukea leikataan 20 prosenttia vuosien 1986-88 tasosta. Tämä ei kuitenkaan koske suorana tulotukena maksettavaa tukea.

Edellä mainittujen uudistusten kokonaisvaikutusta on erittäin vaikea arvioida. Tätä vaikeuttaa lisäksi se, että uudistusprosessi on osittain vielä käynnissä. Joitakin arviointien tuloksia on esitetty alaluvussa 4.2.4. Yleinen käsitys lienee, että toimenpiteet ovat oikeansuuntaisia, mutta eivät välttämättä tarpeeksi pitkälle meneviä. Paineita lisä uudistuksiin voi tulla seuraavien kaupan vapauttamiseen tähtäävien WTO-neuvotteluiden puitteissa. Uruguayn kierroksen yhteydessä sovittiin, että nämä neuvottelut alkavat vuonna 1999.

3 Keskeiset EU-tutkimuksen lähestymistavat politiikan tutkimuksessa

Politiikan tutkimuksen alueella kaksi merkittävintä integraatio- ja erityisesti EU-tutkimuksen lähestymistapaa ovat perinteisesti olleet ns. *hallitustenvälinen tutkimus* (intergovernmentalism) ja *funktionalistinen tutkimus* sekä sen uudempi versio *uusfunktionalismi*. Näistä ensimmäinen on lähellä kansainvälisten suhteiden ns. realistista koulukuntaa, joka korostaa valtioiden välisiä neuvotteluita ja konflikteja, joiden taustalla nähdään usein itsekäs "kansallinen etu", joka ohjaa valtioiden toimintaa. Funktionalismi ja uusfunktionalismi painottavat ylikansallisten instituutioiden ja muiden ei-valtiollisten toimijoiden (esim. kansalaisjärjestöt) tärkeyttä. Tälle lähestymistavalle on ominaista yhteistyön korostaminen valtioiden välisten konfliktien sijasta. Nämä kaksi koulukuntaa ovat hallinneet yhdentymistutkimusta. Viime aikoina EU-tutkimuksessa on noussut myös muunlaisia lähestymistapoja, jotka esitellään hallitusten välisen tutkimuksen ja uusfunktionalismin jälkeen. Tämän jälkeen esitellään erityisesti CAPIin liittyviä tutkimustuloksia. Lopuksi arvioidaan eri lähestymistapojen hyödyllisyyttä EU-tutkimuksen kannalta.

3.1 Realistinen koulukunta ja hallitusten välinen integraatiotutkimus

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen realistisen koulukunnan, johon siis hallitustenvälinen tutkimusperinne liittyy, keskeinen taustavaikuttaja on ollut maailmanpoliittinen tilanne 1930-luvulla, toisen maailmansodan ja kylmän sodan aikana (Archer 1992, 78-87). Erityisesti Kansainliiton toimintakyvyn puute ennen toista maailmansotaa vaikutti vahvasti realistien maailmankuvaan, jossa kansainvälisillä organisaatioilla ei ole kovinkaan merkittävää roolia. Realistien lähtökohtana oli vallitse valtiojärjestelmä, jonka yläpuolella ei ole mitään sääntelevää kansainvälistä elintä tai normijärjestelmää, vaan kansainvälinen politiikka on luonteeltaan anarkistista valtioiden välistä kamppailua vallasta. Realistinen lähestymistapa oli voimakkaimmillaan kylmän sodan "kuumimpina" vuosina, mutta sen merkitys alkoi hiipua 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin kansainvälisten organisaatioiden määrä alkoi huomattavasti kasvaa. 1980-luvulla kuitenkin realistinen lähestymistapa koki renessanssin uudessa muodossa, ns. uusrealismina. Tämä uudempi suuntaus otti huomioon myös kansainväliset järjestöt, mutta piti niitä ensisijaisesti kansallisen politiikan jatkeina ja välineinä. Kansainvälisiä

järjestöjä ei kuitenkaan nähty itsenäisinä toimijoina, joilla voisi olla omia jäsenvaltioista riippumattomia tavoitteita, joita ne yrittäisivät ajaa.

Hallitustenvälinen EU-tutkimusperinne liittyy läheisesti juuri tähän uudempaan uusrealistiseen lähestymistapaan. Hallitustenvälisen tutkimusperinteen mukaan valtiot ja niitä edustavat hallitukset ovat yhtenäisiä toimijoita, jotka ajavat omaa kansallista etuaan. Integraatiokehitys on näiden rationaalisesti toimivien hallitusten yhteistyön, vastakkainasettelun ja neuvottelujen tulosta (esim. Hix 1994, 6-9; Risse-Kappen 1996, 54-57). Toisin kuin uusfunktionalismin kohdalla, hallitustenvälinen tutkimus olettaa, että integraatioprosessi on 'nollasummapeli', missä toisen valtion saavuttamat edut ovat toisten menetyksiä. Tämän koulukunnan keskeinen johtopäätös on, että integraatiota voi tapahtua vain sellaisilla lohkoilla, jotka eivät loukkaa keskeisiä kansallisen suvereniteetin pääperiaatteita. Tämä selittää esimerkiksi sen, miksi EU:ssa turvallisuus- ja ulkopoliittikan integraatioon kehittynyt huomattavasti hitaammin kuin integraatio monella muulla politiikkasektorilla.

Hallitustenväliselle koulukunnalle EU:n yhteisen maatalouspolitiikan synty on Euroopan suurvaltainressien pohjalta syntynyt neuvottelutulos. Erityisen keskeiset toimijat olivat Saksa ja Ranska, jotka ajoivat omia kansallisia intressejään neuvotteluissa. Saksassa teollisuustuotanto oli toipunut sodan aiheuttamista vaurioista nopeammin kuin maataloussektori. Näin Saksalle oli tärkeää varmistaa, että saksalaiset teollisuustuotteet pääsevät Ranskan markkinoille ilman merkittävää rajasuojaa. Ranskalle taas merkittävänä maataloustuotteiden tuottajana keskeinen tavoite oli avata Saksan suuret markkinat ranskalaisille tuotteille. (Grant 1997, 63-64). Hallitustenvälisen koulukunnan mukaan tämä tilanne -- kahden eurooppalaisen suurvallan yhteiset edut -- johti historialliseen kompromissiin, jonka seurauksena CAP syntyi. Vaikka selitys kuulostaakin uskottavalta, on siitä kuitenkin vähän apua kun pyritään selittämään CAPin kehitystä sen synnyn jälkeen. Esimerkiksi kysymys siitä, miksi Saksa on perinteisesti esiintynyt CAP uudistusten vastustajana on tämän selityksen perusteella vaikea ymmärtää.

Hallitustenvälistä koulukuntaa on kritisoitu monelta taholta. Ensinnäkin voidaan kysyä, onko tutkimusperinteen olettamaa "kansallista etua" siinä mielessä olevan olemassakaan, kuin tutkijat ovat sen käsittäneet. Ehkä "kansallinen etu" onkin vain juuri se politiikka, mitä vallassa oleva hallitus sanoo omaksi politiikakseen, ja jos hallitus koostuisi toisista puolueista olisi myös "kansallinen etu" toisenlainen.

Samaan ongelmaan liittyy oletus hallituksesta yhtenäisenä toimijana. Hallituksen sisällä voi olla erilaisia linjauksia poliittisissa kysymyksissä. Lisäksi hallituksen ohella kansainvälisiä suhteita hoitavat myös monet muut tärkeät toimijat, esimerkiksi virkamiehet, oppositiopoliitikot, erilaiset eturyhmät tai kansalaisjärjestöt. Kolmanneksi ajatus kansainvälisten suhteiden "nollasummapeli"-luonteesta on kovin haavoittuvainen. Kansainvälisellä yhteistyöllä on selvästi saavutettu etuja, jotka eivät ole välttämättä kenenkään kolmannen osapuolen tappio. Neljäs ongelma hallitustenvälisellä tutkimuksella on sen rajoittunut keskittyminen ns high politics -kysymyksiin, eli suuriin poliittisiin päätöksiin, jotka ovat päätöksenteon asialistalla keskeisillä paikoilla. Näitä ovat esimerkiksi EU-yhteydessä Yhtenäisasiakirjasta päättäminen, tapahtumat, jotka johtivat Maastrichtin sopimuksen syntyyn tai Suomen jäsenyysneuvottelut EU:n kanssa. Vaikka nämä ovatkin keskeisen tärkeitä tapahtumia keskittyminen pelkästään niihin jättää kokonaiskuvat kovin vajaaksi. EU:ssa tehdään paljon "matalamman" tason päätöksiä, jotka eivät pysy julkisuudessa kauaa aikaa, mutta joilla on kuitenkin tärkeitä seurauksia jäsenmaiden kannalta. Lisäksi EU:ssa tehdään valtavia määriä rutiiniluonteisia päätöksiä, jotka eivät pääse julkisuuden areenalla laisinkaan. Hallitustenvälisen koulukunnan edustajat ovat jättäneet tämän tason päätösten tutkimuksen laajalti huomiotta.

Näiden ongelmien takia hallitustenvälistä lähestymistapaa on kehitetty vastaamaan paremmin nykyisiä olosuhteita. Ehkä kaikkein parhaiten tässä tehtävässä onnistuu Andrew Moravcsikin (1993) muotoilema liberaali hallitustenvälinen lähestymistapa (*liberal intergovernmentalist approach*), joka on yleisluontoinen lähestymistapa kaikkiin kansainvälisten suhteiden tutkimukseen, mutta Moravcsik soveltaa sitä nimenomaan Euroopan Unionin analyysiin. Moravcsik näkee EU:n kansainvälisen koordinaation välineenä, jossa päätöksiä voidaan parhaiten selittää kansallisen tason preferenssien muotoutumisen ja kansainvälisen tason hallitustenvälisen strategisen vuorovaikutuksen tuloksena. Hallitusten oletetaan käyttäytyvän rationaalisesti ja tarkoitushakuisesti kansainvälisellä areenalla, mutta keskeiset tavoitteet määräytyvät kansallisesti eri yhteiskunnallisten ryhmien kilpailun ja painostuksen perusteella. Näin EU-päätösten tulkinnan lähtökohtana täytyy olla tärkeimpien yhteiskunnallisten eturyhmien identifioiminen sekä niiden kiinnostuksen kohteiden ja preferenssien analysointi ("*groups articulate preferences; governments aggregate them*"). Tämä lähestymistapa vie huomiota korkean tason päätöksistä lähemmäs politiikkasektoreita koskevaa tarkastelua. Esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan kehittymistä Moravcsik selittää juuri monien EU-jäsenmaiden sisäisten

tuottajajärjestöjen keskeisellä asemalla näiden maiden sisäisessä poliittisessa päätöksenteossa.

Moravcsikin mukaan EU:ssa jäsenmaat ylikansallistavat sellaisia politiikkalohkoja, joista seuraa jäsenmaiden kannalta positiivisia ulkoisvaikutuksia. Esimerkiksi sisämarkkinoiden luominen voi parantaa pitkällä tähtäimellä hyvinvointia kaikissa jäsenmaissa. Moravcsikin teorian mukaan sellaisissa neuvottelutilanteissa, joissa tehtyjen päätösten vaikutukset ovat epävarmoja, ei hallitusten aloitteille ja valitulle neuvottelustrategialle löydy helposti yhtenäistä oppositiota kansalliselta eikä myöskään ylikansalliselta tasolta. Oppositio syntyy vasta sitten kun valittujen päätösten todelliset vaikutukset tulevat esille, joskus vasta vuosien päästä. Tällä tavoin Moravcsik selittää juuri CAPin syntyä (sama, 490). Samanlaisista lähtökohdista on myös pyritty selittämään CAPissa tapahtuneita uudistuksia 1990-luvun alkupuolella. Pattersonin (1997) tutkimuksen mukaan uudistukset mahdollisti nimenomaan tapahtumat keskeisten jäsenmaiden kotimaisissa poliittisissa voimasuhteissa. Keskeinen tekijä oli Saksan yhdistymisen jälkeinen hajaannus Saksan maatalousjärjestöjen tavoitteissa. Entisen Länsi-Saksan maatalous oli perustunut lähinnä pientiloihin, kun taas Itä-Saksassa tuotanto perustui suuriin kollektiivitaloihin. Tämä muuttuva tilanne antoi liittokansleri Kohlille enemmän pelivaraa suhteessaan saksalaiseen maatalouslobbyyn, ja näin MacSharryn reformi voitiin hyväksyä.

3.2 Uusfunktionalistinen integraatiotutkimus

Aivan päinvastoin kuin hallitustenvälinen tutkimussuunta funktionalistinen ja sen seuraaja uusfunktionalistinen integraatiotutkimus painottaa ei-valtiollisten ja ylikansallisten toimijoiden asemaa integraatioprosessin keskeisinä eteenpäinviejinä (Archer 1992, 94-101). Nimensä mukaisesti lähestymistapa korostaa eri yhteiskuntaelämän ja kansainvälisen politiikan funktionaalisille lohkoille syntyviä kansainvälisiä yhteistyön muotoja, jotka syntyvät, laajenevat ja syventyvät vähitellen ikään kuin itsestään. Eri aloille syntyy kansainvälisen toiminnan verkostoja, jotka yhdistävät jäsenmaiden joko virallisia valtiollisia toimijoita (esim. FAO tai monet YK:n erityisjärjestöt) tai ei-valtiollisia toimijoita (esim. Punainen Risti). Usein yhteistyö näissä funktionaalisissa järjestöissä tapahtuu ministeriöiden, keskusvirastojen tai kansalaisjärjestöjen virkamiesten tai erityisasiantuntijoiden kesken kohtuullisen epäpoliittisessa ympäristössä. Funktionalistinen lähestymistapa korostaakin juuri tämän toiminnan epäpoliittisuutta ja yhteistyön

henkeä. Funktionalisteille kansainvälinen yhdentyminen ei ollut ainoastaan tieteellinen tutkimuskohde. Alkuperäiseen funktionalismiin liittyi myös moraalinen aspekti: yhdentyminen tärkeää ja sitä on edistettävä, koska se nähtiin nimenomaan rauhanomaisen kansainvälisen kehityksen edellytyksenä ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämisen välineenä. Tässä funktionalistit erosivat ehkä kaikkein selkeimmin realistisesta koulukunnasta, joille kansainväliset järjestöt olivat vain valtioiden ja kansakuntien välisen valtataistelun välineitä.

Funktionalistinen lähestymistapa joutui uusimaan lähtökohtiaan 1960- ja 1970-luvuilla Euroopan integraatiokehityksen myötä. Ensinnäkin Euroopan yhteisöt olivat laaja-alainen yritys yhteistyön kehittämiseksi, eikä se perustunut kapea-alaiselle funktionaaliseen yhteistyölle kuten oli oletettu. Lisäksi tämä kehitys oli selkeästi poliittista ja valtiokeskeistä, mikä myöskin oli vastoin funktionalistien odotuksia. Näin funktionalistit joutuivatkin muovaamaan muutamia perusajatuksiaan, minkä jälkeen voidaan puhua uusfunktionalismista. Nämä uusfunktionalismin edustajat keskittivät kaiken tarmonsä nimenomaan Euroopan yhdentymiskehityksen tutkimiseen.

Uusfunktionalisteille keskeinen ajatus oli ns. integraation logikka, joka johtaa vähitellen kansainvälisen yhteistyön laajenemiseen ja ylikansallisten toimielinten vahvistumiseen kansallisen päätöksenteon sijasta. Tätä ajatusta kuvaa uusfunktionalistien käyttämä termi "spillover". Tällaista leviämisaikutusta on kahdenlaista; funktionaalista ja poliittista (Moravcsik 1993, 475-476). *Funktionaalinen leviämisaikutus* ilmenee niin, että yhdentymiskehitys jollain rajatulla funktionaalilla politiikkasektorilla johtaa yhdentymiskehitykseen myös sen vaikutuspiirissä oleviin muihin sektoreihin. Tämä johtuu modernin talousjärjestelmän sektoreiden vahvoista keskinäislinkeistä. Jotta hyödyt jonkun tietyn sektorin integraatiosta olisivat maksimaaliset täytyy integraatiota vahvistaa myös sen lähisektoreilla. Esimerkiksi jotta tavaroiden vapaa liikkuminen olisi mahdollista EU:n sisällä täytyy myös tuotevalvonnan säädöksiä yhtenäistää tai jotta EU:n tasolla tapahtuva makrotaloudellisen päätöksenteon koordinointi olisi toimivaa täytyy jokaisen maan tilastojen keruutavat ja tilastomääritelmät olla samat. CAPin osalta funktionaalista leviämisaikutusta tapahtuu niin, että järjestelmä laajenee vähitellen yhä useimpien tuotteiden osalle. Alunperin 1960-luvun alkupuolella CAPin piirissä olivat viljatuotteet, siipikarja ja sianliha. Myöhemmin järjestelmää on vähitellen laajennettu kattamaan käytännössä katsoen kaikki tuotteet mukaanlukien viini, tupakka ja oliivit. *Poliittista leviämisaikutusta* tapahtuu luodessa EU:n yhteisiä instituutioita. Kun tällaisia instituutioita luodaan

siirtyä niille myös enenevässä määrin ylikansallista valtaa. Esimerkkeinä voidaan mainita EY:n tuomioistuin tai parlamentti, jotka pyrkivät vahvistamaan omaa asemaansa itsenäisinä toimijoina Euroopan Unionissa.

Uusfunktionalismin ongelmana on nähty sen liian yksioikoinen näkemys Euroopan yhdentymisen etenemisestä. Uusfunktionalistien näkemyksen mukaan integraation pitäisi edetä asteittain ja automaattisesti kohti yhä syvempää integraatiota ja ylikansallisten instituutioiden vahvistumista. Historia on kuitenkin osoittanut, että yhdentymiskehitys on pikemminkin ollut tempoileva hallitusten välisten kaupankäyntien määräävä prosessi. Toisaalla uusfunktionalismia on moitittu teoreettisesti puutteelliseksi (Moravcsik 1993, 476-477). Teoriana sillä ei ole selkeää perustaa, joka mahdollistaisi tarkkojen empiiristen oletusten testauksen ja parantelun. Alunperin uusfunktionalistit ennustivat, että Euroopan Unionista muodostuisi ajan myötä liittovaltio, mutta myöhemmin tutkijat ovat suurelta osin luopuneet tästä ajatuksesta. Mitään selkeää uutta korvaavaa yhdentymiskehityksen päämäärää ei ole kuitenkaan pystytty esittämään tilalle. Tämä epäonnistuminen johtuu kriitikoiden mukaan siitä, että uusfunktionalismi ei missään vaiheessa perustunut kansallisen ja kansainvälisen poliittisen taloustieteen ymmärtämiselle, vaan oli luonteeltaan enemmän *ad hoc* -tyyppistä ajattelua. Lisäksi se on korostaessa kansainvälisen eliitin ja teknokraattien merkitystä unohtanut yhdentymiskehityksen poliittisen luonteen.

3.3 Muita lähestymistapoja

Hallitustenvälisen koulukunnan ja uusfunktionalistien lisäksi kannattaa mainita ainakin historiallisinstitutionaalinen ja rationaalisen valinnan lähestymistapa. *Historiallisinstitutionaalinen tutkimus* kartoittaa EU:n kehitystä pitkällä aikavälillä painottaen vähitellen luotujen instituutioiden kehittymistä ja niiden vaikutusta integraation jatkokehitykseen. Tässä mielessä historiallisinstitutionaalinen lähestymistapa on lähellä uusfunktionalistista ajattelua. Erona on se, että historiallisinstitutionaalinen tutkimus ei erityisesti painota mitään yhteiskuntatieteellistä teoriaa vaan lähestymistapa ja sen käyttämät menetöt ovat peräisin pikemminkin historiatieteistä. Tämän vuoksi historiallisinstitutionaaliset tutkimukset ovatkin yksityiskohdissaan rikkaita kuvauksia joko koko Euroopan Unionin yleiskehityksestä (esim. Middlemans 1995) tai jonkun sen politiikkasektorin kehityksestä (esim. maatalouspolitiikan osalta Tracy 1989).

Rationaalisen valinnan (rational choice) lähestymistapa on saanut viime aikoina lisääntyvää suosiota sekä yhteiskuntatieteissä yleisemmin, että myös Euroopan unionin tutkimuksessa. Tämä lähestymistapa olettaa, että toimijat toimivat aina rationaalisesti valiten sen toimintavaihtoehdon, jonka toimija uskoo tuottavat todennäköisimmin halutun lopputuloksen. Rationaalisen valinnan tutkijat käyttävät usein apunaan formaaleja malleja, jotka yksinkertaistavat tutkittavia prosesseja niin, että niistä jää jäljelle vain olennaisimmat piirteet. Samalla tutkimusperinne voi kuitenkin syllistyä liian pitkälle meneviin yksinkertaistuksiin ja epärealistisiin oletuksiin mallien perustana. Suurin osa rationaalisen valinnan tutkimuksesta on keskittynyt EU- elinten päätöksenteon, erityisesti äänestysvallan jakautumisen tutkimiseen. (esim. Herne & Nurmi 1993; Lane ym. 1996; Hosli 1996). Myös ministerineuvoston neuvotteluja (Bueno de Mesquita & Stokman 1995), EU:n päätöksentekosääntöjen vaikutuksia (Garrett & Tsebelis 1996; Moser 1996), EU:n komiteajärjestelmää (Steunenbergh ym. 1996) tai EU:n yleistä institutionaalista kehittämistä (Schneider 1996) on tutkittu rationaalisen valinnan teoriapohjalta. Maataloussektorin tutkimuksen osalta rationaalisen valinnan lähestymistapaa on käytetty esimerkiksi tutkittaessa sitä, miten ja minkälaisessa muodossa ns. MacSharryn uudistuspaketti hyväksyttiin (Rutström ym. 1997).

Rationaalisen valinnan teorian lisäksi viime aikoina on erityisesti korostunut EU:n *päätöksentekoverkoston tutkimus* (ks. Peterson 1995a, 1995b; Rehn 1997). Päätöksentekoverkoston tutkimusta on aiemmin käytetty pääasiassa kansallisen tason poliittisen päätöksentekoprosessin analysoimiseen. Verkostotutkimuksen avulla on mahdollista hahmottaa päätöksenteon kokonaisuutta ottaen huomioon niin sekä viralliset että epäviralliset asiaan liittyvät osapuolet. Näin myös "ulkopuolisten" tahojen, kuten erilaisten eturyhmien, vaikutusta voidaan arvioida. Petersonin (1995a, 76) mukaan päätöksentekoverkosto on eräänlainen arena, jossa eri julkisen vallan ja intressiryhmien etuja sovitellaan. Termi 'verkosto' viittaa siihen, että tähän prosessiin liittyy suuri määrä erilaisia organisaatioita, jotka yhteisen kanssakäymisen kautta tuottavat lopullisia päätöksiä. Toimijoiden välinen kanssakäynti voi tapahtua joko virallisilla areenoilla kuten neuvottelukunnissa tai työryhmissä tai se voi olla luonteeltaan epävirallista tapahtuen kahdenkeskisissä neuvotteluissa tai vaikkapa golf-kentällä.

3.4 Maataloustuottajien vahvat järjestöt

Politiikan tutkijan kannalta ehkä kaikkein kiinnostavin CAPIin liittyvä kysymys on valitun politiikan pysyvyys: miksi järjestelmä, joka monilta osin vaikuttaa kovin epärationaaliselta, on pystynyt säilymään vuosikymmenien ajan perustaltaan muuttumattomana? Vastauksia tähän kysymykseen on haettu mm. maatalouden etujärjestöjen vahvuudesta, EU:n institutionaalisista rakenteista, kansalaismielipiteen vaikutuksesta tai maatalousjärjestöjen hyvistä yhteyksistä puolueisiin kansallisella tasolla (ks. Keeler 1996).

Kaikkein yleisimmin toistettu selitys CAPin pysyvyyteen on sekä *EU-tason että kansallisen tason vahvat maataloustuottajien etujärjestöt* (ks. esim. Grant 1997, 165-171; Keeler 1996; Estrada 1995; Nedergaard 1994). Kansallisella tasolla maataloustuottajien järjestäytymisaste on hyvin korkea. Esimerkiksi neljässä väkiluvultaan suurimmassa EU:n jäsenmaassa maataloustuottajat ovat järjestäytyneet huomattavasti paremmin kuin työntekijät. Esimerkiksi Saksassa tuottajista 90 prosenttia kuuluu maatalouden etujärjestöihin kun puolestaan työntekijöistä vain 40 prosenttia on järjestäytynyt (Keeler 1996, 134). Kansallisen tason tuottajajärjestöt on yleensä vaikutusvaltaisia ja niiden käytössä on hyvät resurssit poliittiseen vaikuttamiseen. Lisäksi kansallisten järjestöjen vaikutusvaltaa lisää niiden hyvät yhteyden johonkin merkittävään puolueeseen. Suomessa on tietenkin tunnettu hyvin MTK:n ja Suomen Keskustan läheiset yhteydet. Saksassa vastaava yhteys löytyy maataloustuottajien ja kristillisdemokraattisen CDU/CSU:n välillä ja Ranskassa tuottajajärjestöillä on hyvät yhteydet RPR puolueeseen (sama, 141-142).

Selitys vahvoin maatalouden etujärjestöihin löytyy siitä, että maataloustuottajien on helppo löytää yhteinen "etu", jota tavoitella poliittisessa prosessissa. Tämä yhteinen tavoite on maataloustuottajien tulotason varmistaminen ja parantaminen. Koska tämä tavoite on helppo määritellä, ja koska tuottajien tulotaso on niin vahvasti kiinni julkisen sektorin päätöksistä, on tuottajien kannattavaa muodostaa etujärjestöjä. Niin sanottu "vapaamatkustajan ongelma" (free rider problem) on tuottajien osalta pieni, koska etujärjestöillä on tarjottavaan selkeitä etuja suoraan jäsenistölleen. Sen sijaan niillä ryhmillä, jotka maksavat maatalouspolitiikan kustannukset, eli kuluttajilla ja veronmaksajilla ei ole samanlaista kannustinta muodostaa omia maatalouspolitiikkaa "vastustavia" eturyhmiään, koska heille mahdollisesti tästä toiminnasta tulevat hyödyt ovat pienet verrattuna tuottajien saamiin etuihin omasta toiminnastaan. (Nedergaard 1994, 91-93). Esimerkiksi eräiden arvioiden mukaan CAPista luopumisen kustannukset yksittäiselle maataloustuottajalle olisivat EU-tasolla noin 9,5 kertaa

suuremmat kuin yksittäisen kuluttajan hyödyt (Keeler 1996, 131). Näin ollen on selvä, että tuottajien kannattaa sijoittaa etujärjestötoimintaa enemmän resursseja kuin kuluttajien.

Maataloustuottajien vahva järjestäytyminen näkyy hyvin myös EU-tasolla Brysselissä. Kiistatta yksi vahvimista tämän tason etujärjestöistä on *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles* (COPA), eli unionitason maataloustuottajien etujärjestö. Sillä on täyspäiväisiä työntekijöitä noin 45 kappaletta (vuonna 1996), kun useimpien Brysselin etujärjestöjen täytyy tulla toimeen yhdellä tai kahdella työntekijällä. COPAn lisäksi Brysselissä on peräti ainakin 150 muuta etujärjestöä, joiden tehtävä on puolustaa maatalouden etuja. (Keeler 1995, 134). Näistä järjestöistä erityisesti COPA on mukana keskeisesti CAPia koskevan maatalouspolitiikan päätöksenteossa (Lampinen 1994). Osallistuminen toimii esimerkiksi komissioon suuntautuvien hyvien suhteiden ja informaationvaihdon kautta. Lisäksi tuottajajärjestöt ovat erittäin hyvin edustettuina komission alaisissa komiteoissa, jotka osallistuvat päätösten valmisteluun sekä niiden toimeenpanoon.

3.5 EU:n institutionaaliset rakenteet

Euroopan unionin tasolla tarkasteltuna voidaan löytää ainakin kolme institutionaalista tekijää, jotka selittävät CAPin muotoutumista sellaiseksi kuin se nykyään on ja ennenkaikkea sitä, miksi CAPin rakenteiden muuttaminen on erityisen vaikeaa (Keeler 1996, 136-137). Nämä syyt ovat 1) CAPin institutionaalinen perintö, 2) EU:n käyttämät päätöksentekosäännöt, 3) CAPia koskevaan päätöksentekoon osallistuvien poliitikkojen ja virkamiesten itseintressi.

CAPin nykytilaan voidaan hyvin pitkälle selittää sen menneisyyden avulla. CAPista on ajan myötä muodostunut valtava ja monimutkainen poliittinen kokonaisuus, jonka muuttaminen on hyvin vaikeaa. Jos CAPia alettaisiin nyt luomaan tyhjästä, se luultavasti saisi aivan toisenlaisen muodon. Jotkut politiikan tutkijat käyttävät tällaisesta ilmiöstä nimeä *polkuriippuvuus* (path dependence). Aiemmin tehdyt päätökset rajoittavat tulevaisuuden päättäjien käytettävissä olevia vaihtoehtoja. Polkuriippuvaisuuden kannalta katsottuna CAPin rakenne on helpommin ymmärrettävissä. CAPissa ei välttämättä kuvastu EU:n nykyinen valtasapaino, vaan pikemminkin 1950-luvun lopun ja 1960-luvun alun tilanne. Tuohon aikaan 25 prosenttia tuolloisen yhteisön työntekijöistä sai elantonsa

maataloudesta, ja Euroopassa ehkä voimakkaimmin maatalouden osalta liberalismia kannattava valtio, Iso-Britannia, ei ollut yhteisön jäsen. Lisäksi CAPin vahvaa institutionaalista asemaa korostaa se, että sitä pidettiin pitkän aikaa ja suurelta osalta vieläkin pidetään, eräänlaisena eurooppalaisen, yhdentyneen politiikan esikuvana. Se oli pitkän aikaan ainoa todella yhdentynyt politiikkalohko, ja näin se osaltaan symboloi integraatiokehityksen tuloksia.

CAPia koskevat merkittävimmät päätökset tehdään aina EU:n ministerineuvostossa, jossa ovat edustettuina kaikkien jäsenmaiden maatalousministerit. Rooman sopimuksen mukaan ministerineuvosto päättää maataloutta koskevat asiat määräenemmistön turvin. Määräenemmistöäänestysten keskeinen vaikutus on, että vallitsevan status quon muuttaminen on vaikeaa kuin jos käytössä olisi tavallisempi yksinkertaisen enemmistön vaatimus (ks. Mattila 1997). Lisäksi maatalouspäätöksissä maat 1960- ja 1970-luvuilla useasti vetosivat ns. "Luxenburgin kompromissiin", jonka mukaan jokaisella jäsenmaalla on veto-oikeus, jos kyseessä ovat tämän maan "kansallisesti elintärkeät edut"². Näin ollen jokainen maa voi estää kaikki muutokset vetoamalla omaan elintärkeään kansalliseen etuunsa. 1980-luvun loppupuolella tästä periaatteesta on kuitenkin luovuttu, ja määräenemmistöpäätökset ovat tulleet yhä enemmän käyttöön. Viimeksi Luxemburgin kompromissiin vetosi Saksa vuonna 1985, jolloin se esti maatalouden hintapaketin hyväksymisen (Swinbank 1989, 312).

Kolmas tekijä, joka Keelerin (1996, 137) mukaan vaikuttaa siihen, että CAPia koskevat muutokset ovat erittäin vaikeita saavuttaa on maatalousneuvottelujen dynamiikka. Tällä Keeler viittaa siihen, että se prosessi, jolla maatalousasioista EU:ssa päätetään on hyvin "koteloitunut". Maatalousratkaisujen hyvin tekninen luonne ja koko CAPiin sisältyvä monimutkaisuus aiheuttaa sen, että ulkopuolisen on hyvin vaikea ymmärtää, mistä päätöksissä todella on kyse. Lisäksi EU:ssa päätökset tekee maatalousministereistä koostuva neuvosto, jolle voi olla oman edun mukaista tehdä päätöksiä, joissa maatalousintressit ovat hyvin edustettuna. Toisin kuin kansallisissa hallituksissa muiden asioiden ministerit, esimerkiksi valtiovarainministerit, eivät voi EU-tasolla suoraan osallistua maatalousasioiden käsittelyyn. CAPin "koteloitumista" edesauttaa myös se, että sitä koskevat

²Itse asiassa koko "Luxenburgin kompromississa" oli seurausta 1960-luvun alkupuoleen vaikeista maatalousneuvotteluista, jotka olivat jopa johtaa koko yhteisön romahtamiseen (Middelmanns 1995, 52-53).

päätökset eivät valmistella pysyvien edustajien neuvostossa (COREPER), niinkuin EU-asiat yleensä, vaan maatalousasioita varten on oma valmisteluelimensä, Maatalouden erityiskomitea (SCA). Komission puolelta maatalousasioiden valmistelusta vastaa DG-VI, joka on komission pääosastoista toiseksi suurin ulkoasioiden pääosaston jälkeen. Komission virkamiehillä on eräiden arvioiden mukaan erittäin suuri rooli maatalousasioista päätettäessä (Keeler 1996, 137). Olisikin epärealistista odottaa, että nämä virkamiehet pyrkisivät edistämään sellaisia päätöksiä, jotka voisivat johtaa suuriin muutoksiin CAPissa (Fennell 1987).

3.6 Yhteenveto politiikan tutkimuksesta

Edellä lyhyesti esiteltyt EU-tutkimuksen keskeiset politiikan tutkimuksen lähestymistavat ovat valottaneet integraatiokehitystä ja siihen johtavia syitä monella eri politiikkalohkolla. Niiden yleinen ongelma on kuitenkin ollut lähestymistapojen (erityisesti kansainvälisen politiikan tutkimusperinteestä kumpuavien uusfunktionalismin ja hallitusten välisen tutkimuksen) yleisluonteisuus. Ne ovat suurelta osin keskittyneet EU:ta määrittelevien "suurten" päätösten tarkasteluun. Tällaisia käännteentekeviä päätöksiä ovat olleet esimerkiksi Rooman tai Maastrichtin sopimuksen syntymiset. Tällaisten historiallisten käännekohtien tarkastelu on tietenkin tärkeää, mutta jos tutkimus keskittyy vain niihin, on vaarana, että "pienemmän" tason päätökset ja niiden vaikutukset jäävät analysoimatta. Vaikka historialliset päätökset luovatkin sen institutionaalisen ympäristön, missä muita päätöksiä tehdään, tärkeää on myös tietää, miten varsinaiset "politiikat" (esimerkiksi maatalouspolitiikka) syntyvät, kehittyvät ja minkälaisia vaikutuksia niillä on jäsenmaissa.

Erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan kannalta näiden lähestymistapojen keskittyminen suuriin "historiallisiin" murroksiin jättää paljon CAPin todellisesta luonteesta vaille huomiota. CAPin osalta voidaan todellisuudessa havaita vain kaksi suurta murroskohtaa. Ensimmäinen näistä tapahtui kun systeemi todellisuudessa luotiin 1950-luvun lopulla ja 1960-luvun alussa. Seuraava suuri muutos tapahtuikin sitten vasta 1990-luvun alussa MacSharryn uudistusten myötä. Jos tutkimus keskittyy vain näihin kahteen tapahtumaan, jää vaille selitystä CAPin vähäinen kasvu, monimutkaistuminen ja ennen kaikkea sen kustannusten vähittäinen, mutta käytännössä katsottuna jatkuva, kasvaminen.

Ehkä paras kuva CAPista kokonaisuutena saadaan, kun edellä mainittuihin makrotason tutkimusotteisiin liitetään perinteisistä politiikan tutkimuksen lähtökohdista lähtevä tutkimus. Tämä tutkimus on tutkinut mm. sitä, miksi maataloustuottajien etujärjestöillä on niin merkittävä osuus maatalouden päätöksen teossa. Lisäksi tämä tutkimusperinne on osoittanut, miten EU:n institutionaaliset ratkaisut sinällensä ovat johtaneet tilanteeseen, jossa CAPin peruseriaatteiden muuttaminen on hyvin hankalaa.

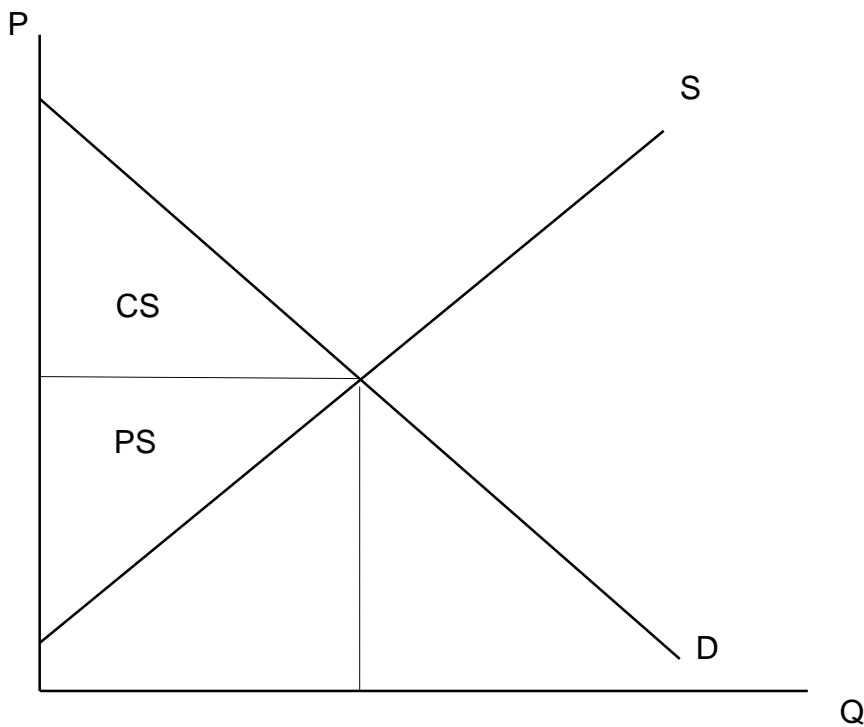
4 Yhteisen maatalouspolitiikan taloudelliset vaikutukset

Euroopan Unionin yhteisellä maatalouspolitiikalla on erittäin suuret taloudelliset vaikutukset. Yksi Rooman sopimukseen kirjatuista CAPin päätavoitteista on varmistaa maataloustuottajille kohtuullinen elintaso. Luonteeltaan CAP onkin tulonjakopolitiikka, jolla on vaikutuksia resurssien jakautumiseen sekä jäsenmaiden sisällä että kansainvälisesti. Yksittäisen maan sisällä tukiaispolitiikka voi tarkoittaa tulonsiirtoja veronmaksajilta ja kuluttajilta tuottajille. Toisaalta, jos maa on maataloustuotteiden viejää, voi CAP kokonaisuudessaan olla jäsenmaalle edullinen. Koska eroavaisuudet maiden välillä saatujen etujen suhteen voivat olla suuriakin, on CAPin muuttaminen poliittisesti erittäin vaikeaa. Vielä ongelmallisemmaksi asia muodostuu, kun otetaan huomioon CAPin vaikutukset kansainväliseen maataloustuotteiden kauppaan ja niiden vapauttamisvaateisiin, joita erityisesti Maailman Kauppajärjestön WTO:n piirissä on esitetty.

4.1 Osittaistasapainomallin perusteet

CAPin makrotason taloudellisia vaikutuksia on tutkittu luonnollisesti eniten kansantaloustieteilijöiden piirissä. Erityisesti niitä on tutkinut niin sanottu hyvinvointitalousteoria, joka tutkii taloudellisten toimijoiden tekemien valintojen merkitystä niiden kokonaishyvinvoinnin kannalta. Hyvinvointitalousteoriassa keskeisen perustan muodostavat taloudelliset ylijäämäkäsitteet: tuottajan ja kuluttajan ylijäämä. Nämä peruskäsitteet on kuvattu kuviossa 1, jossa esitetään yksinkertainen taloudellinen malli, joka koostuu hyödykkeen hinnasta (P), hyödykkeen määrästä (Q) ja näiden perusteella muodostuvista lyhyen aikavälin kysyntä- (D) ja tarjontakäyristä (S). Vapaan kilpailun tasapainotilanteessa kysyntä

ja tarjonta kohtaavat näiden käyrien leikkauspisteessä, jonka perusteella myös hyödykkeen hinta ja tuotettu määrä määräytyvät.



Kuvio 1. Kuluttajan ja tuottajan ylijäämät (lähde: Penttilä 1997).

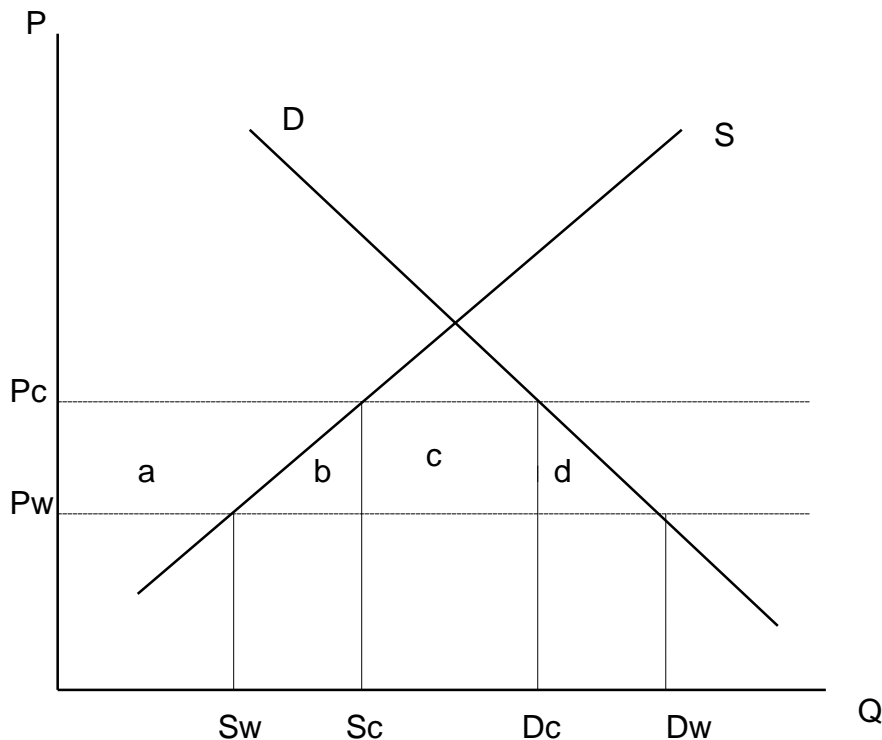
Tuottajan ylijäämällä tarkoitetaan kuviossa 1 tarjontakäyrän ja hintalinjan alapuolelle jäävää aluetta (PS, producer surplus). Tämän alueen koko kuvastaa hyödykkeen tuottajalle tulevan "hyvinvointivoittoa". *Kuluttajan ylijäämä* on puolestaan hintalinjan ja kysyntäkäyrän väliin jäävä alue (CS, consumer surplus). Se voidaan määritellä siksi erotukseksi, joka jää vähennettäessä hyödykkeen markkinahinnasta se hinta, jonka kuluttaja olisi hyödykkeestä enintään valmis maksamaan. (Penttilä 1997, 20-21). Nämä kaksi ylijäämätermiä siis kuvastavat kaupankäynnistä syntyvän hyvinvoinnin lisäystä yhteiskunnassa ja toisaalta sitä, miten se jakautuu tuottajien ja kuluttajien kesken. Poliittisen päätöksenteon kannalta on olennaista, että markkinamekanismiin vaikuttavat päätökset (esim. maataloustuotteiden hintatuki ja rajasuoja) vaikuttavat olennaisesti tähän hyvinvoinnin jakautumiseen eri ryhmien kesken ja toisaalta myös yhteiskunnan kokonaishyödyn määrään.

Kansantaloustieteessä käyttökelpoisin tapa tutkia erilaisten kauppapoliittisten toimenpiteiden (hintatuet, kiintiöt, tullit, vientituet jne.) hyvinvointivaikutuksia on ns. osittaistasapainomalli. Tämän vuoksi tämä malli on myös keskinen väline tutkittaessa CAPin vaikutuksia (ks. Demekas ym. 1988). Osittaistasapainomallissa keskitytään ainoastaan tietyn hyödykkeen markkinoihin ja näillä markkinoilla

tapahtuneen muutoksen aiheuttamat vaikutukset muilla markkinoilla jätetään huomiotta. Pääpaino analyysissä on yksittäiseen tuotteeseen tai tuoteryhmään sovellettujen politiikkatoimenpiteiden vaikutuksissa hintaan, tuotannon määrään, tuloihin ja kauppaan. Osittaistasapainomallilla on useita hyödyllisiä piirteitä: se on helppo ymmärtää sekä kohtuullisen helppo soveltaa käytännön tutkimuksessa ja sen avulla havaitaan selkeästi minkälaisia taloudellisia vaikutuksia erilaisissa poliittisilla toimenpiteillä on markkinoiden toimintaan. Mallin huono puoli on siinä, että se ei huomioi toisiaan korvaavien ja keskenään kilpailevien hyödykkeiden vuorovaikutussuhteita³. (Penttilä 1997, 21-22). Laajemmin asiaa tarkasteltuna täytyy myös muistaa, että CAPilla on myös tavoitteita, joiden toteutumisen tarkasteluun vaaditaan muunlaisia menetelmiä (Demekas ym. 1988, 114). Tällaisia ovat muun muassa elintarvikkeiden laatu, maataloussektorin sisäinen tulonjako, maaseudun elinehtojen ylläpito ja luonnonsuojelutavoitteet.

Kuvioissa 2 ja 3 on esitetty, miten osittaistasapainomallia voidaan käyttää maatalouspolitiikan hyvinvointianalyysissä. Kuviossa 2 on esitetty maataloustuotteiden kysyntä- ja tarjontakäyrät pienelle maataloustuotteita tuovalle maalle. Kuviossa P_w tarkoittaa vallitsevaa maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintaa ja P_c hintaa, joka ko. maassa vallitsee rajasuojan takia. Tuotteiden kysytty ja tarjottu määrä määräytyy sen mukaan, missä kohdassa vaakasuorat hintalinjat (P_c ja P_w) kohtaavat vastaavat kysyntä- ja tarjontakäyrät. Tuetulla hintatasolla (P_c) on tuotteiden tarjonta S_c ja niiden kysyntä vastaavasti D_c . Koska kysyntä on tarjontaa suurempi, täytyy maataloustuotteita tuoda maahan. Jos maassa luovuttaisiin maataloustuotteiden rajasuojasta laskisi tuotteiden hinta tasolle P_w , mikä merkitsisi kotimaisen tuotannon vähentymistä (S_w) ja toisaalta kysynnän kasvua (D_w). Toisin sanoen, jos maa luopuisi hintatuesta tuonnin osuus kulutetuista maataloustuotteista kasvaisi edelleen.

³Osittaistasapainomallin ongelmia erityisesti CAPin vaikutusten analysoinnissa on käsitellyt Demekas ym. (1988, 115-117). Heidän johtopäätöksensä kuitenkin on, että malli on puutteistaan huolimatta hyödyllinen CAPin arvioinnissa.

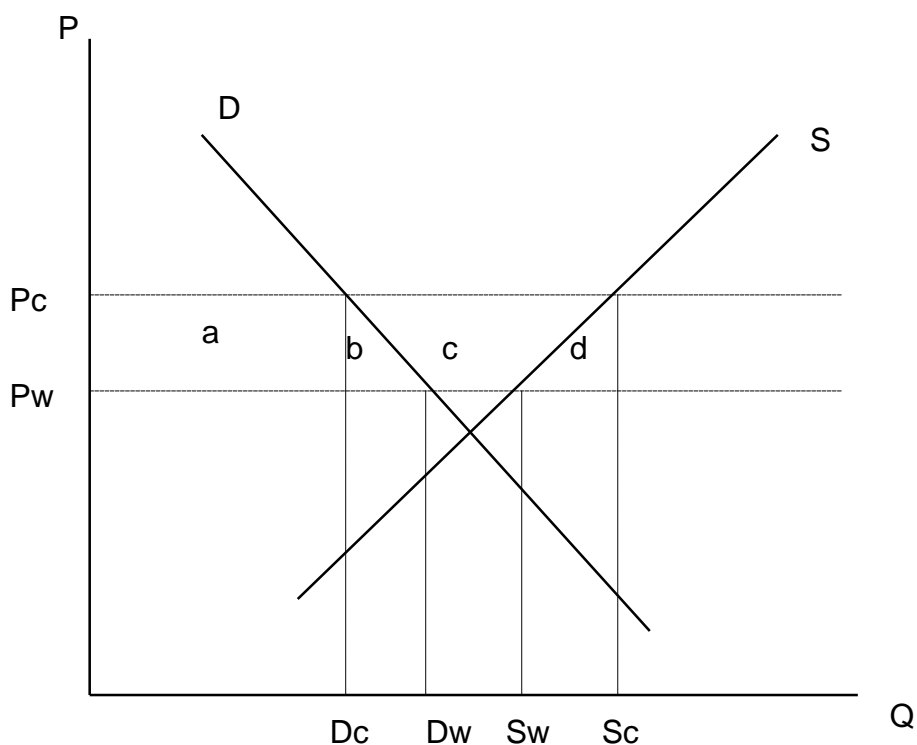


Kuvio 2. Tukiaispolitiikan vaikutukset maataloustuotteita tuovalle maalle (Lähde: Dimitrios ym. 1988, 114).

Kuvion 2 maassa valitun maataloustuotannon tukipolitiikan hyvinvointivaikutukset näkyvät kuviossa alueina *a*, *b*, *c* ja *d*. Kuluttajan kannalta näiden neljän alueen muodostama kokonaisuus on kokonaan tappiota. Se kuvaa sitä tappiota, mikä seuraa siitä, että kuluttajat joutuvat maksamaan korkeampaa hintaa maataloustuotteistaan verrattuna siihen tilanteeseen, jossa kotimaista tuotantoa ei suojeltaisi lainkaan. Alue *a* on puolestaan tuottajien saama hyöty siitä, että heidän tuotantonsa on suojattu ulkomaiselta kilpailulta. Alue *c* koostuu valtion ja sitä kautta veronmaksajien hyödyksi. Se koostuu valtion keräämistä ulkomaalaisen tuotannon tullimaksuista. Koko yhteiskunnan kannalta valitun politiikan tappio on alueiden *b* ja *d* muodostama kokonaisuus, joka on ns. tehokkuustappio (death weight loss). Tämä tappio muodostuu siitä, että maataloustuotantoon sijoitetut tuotannontekijät olisi voitu sijoittaa hyödyllisempään käyttöön yhteiskunnan muilla sektoreilla. Tulonsiirtojen kannalta kuvion 2 tilanne voitaisiin kuvata niin, että kuluttajien hyvinvointia siirretään maataloustuottajille alueen *a* verran ja julkiselle sektorille alueen *c* verran.

Kuviota 2 on mielenkiintoista tarkastella myös niin, että tilanne kuvaakin yksittäisen maan sijasta Euroopan unionia tai pikemminkin sen edeltäjään Euroopan talousyhteisöä (EEC) 1960-luvun alussa, jolloin CAP varsinaisesti

syntyi. Tuolloin EEC oli vielä monelta osin yhteisön ulkopuolisesta maataloustuotteiden tuonnista riippuvainen. CAPia rakennettaessa ajatuksena olikin, että tuonnista perittävillä maksuilla (alue *c*) voitaisiin suurelta osalta kustantaa maataloustuotteiden hintatukiaiset yhteisön alueella. Näin ollen CAP pitkälti ikään kuin rahoittaisi "itse itsensä" (Tracy 1989, 256-257). 1970-luvulle tultaessa ja varsinaisen ylituotanto-ongelman syntyessä tämä ajatus kuitenkin piti todeta paikkansa pitämättömäksi.



Kuvio 3. Tukiaispolitiikan vaikutukset maataloustuotteita vievälle maalle (Lähde: Dimitrios ym. 1988, 114).

Rajasuojan ja hintatukipolitiikan vaikutuksen maataloustuotteiden viejämaalle on esitetty kuviossa 3. Kuten kuvio osoittaa on maassa tuetulla hintatasolla (P_c) tarjotun maataloustuotteiden määrän (S_c) ja kotimaisen kysynnän (D_c) väillä ero, joka osoittaa tuotannosta vientiin menevän osuuden suuruuden. Tätä erotusta voidaan kutsua myös ylituotannoksi, koska sitä ei voi viedä ulkomaille ilman vientitukea, koska maailmanmarkkinahinnat ovat kotimaisia alemmat. Kuvion 3 tapauksessa kuluttajille koituvat tappiot ovat alueiden *a* ja *b* muodostama kokonaisuus. Toisaalta tuottajien saama hyöty on alue $a+b+c$, joka muodostuu hyödystä, jonka he saavat korkeimpina hintoina ja suurempana tuotannon määränä kuin kilpailutilanteessa olisi mahdollista. Julkiselle sektorille eli veronmaksajille kustannettavaksi jää alue $b+c+d$. Näin yhteiskunnan kannalta kokonaistappiota valitusta maatalouspolitiikasta syntyy $b+d$.

Voidaan myös kuvitella, että kuvio 3 kuvastaisi Euroopan unionin nykyistä tilannetta maataloustuen kannalta. 1970-luvun alusta lähtien EEC joutui kamppailemaan yhä kasvavien ylituotanto-ongelmien kanssa. Syynä tuotannon kasvuun oli sekä tuotantomenetelmien tekninen kehitys, että itse CAPin luonne, joka kannusti maataloustuottajia lisäämään tuotantoaan. Näin kohtuullisen nopeassa ajassa EEC:stä tuli maataloustuotteiden tuojamaasta niiden viejää. Tämä johti nopeasti kasvaviin kustannuksiin (kuviossa 2 yhteisö sai tuloja tuontimaksuista alueen c verran, mutta kuviossa 3 EEC joutuu maksamaan vientitukea alueen $b+c+d$ verran) ja jopa koko yhteisön rahoituskriisiin 1980-luvun alkupuolella (ks. Dinan 1994, 329). Tällöin viimeistään jäsenmaille tuli selväksi, että CAPin rakenteita on muutettava.

Kahta edellä esitettyä kuviota (2 ja 3) vertailemalla voidaan lähteä etsimään syitä, CAPin synnylle ja sen kehitykselle. Sodan jälkeen kotimaisen elintarviketuotannon tärkeys tunnustettiin kaikissa Euroopan maissa. Näin sodan jälkeen kaikki maat ryhtyivätkin toimenpiteisiin oman maataloussektorinsa elvyttämiseen, sen tuotannon tehostamiseen ja muiden maiden kilpailulta suojaamiseen. Nämä tavoitteet kirjattiin myös 1958 Rooman sopimukseen. Tavoitteet piti kuitenkin muuttaa käytännön toimintapolitiikaksi ennenkuin CAP voisi todellisuudessa alkaa toimia. Tässä työssä komissiolla oli keskeinen rooli (Tracy 1989, 252).

Koska yhteisö oli vielä kokonaisuudessa maataloustuotteiden nettotuojayhteisö, oli sekä komission että jäsenvaltioiden helppo hyväksyä maatalouspolitiikalle malli, joka perustuu sekä rajasuojaan että hintatukiin. Ensinnäkin yhteisö saa ratkaisun avulla omia resursseja itselleen tullimaksujen muodossa, jotka Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) kautta käytetään maataloustuotteiden hintatukeen. Tässä vaiheessa CAP siis vaikutti halvalta järjestelmältä, joka lisää EEC omia resursseja nostamatta paljonkaan jäsenmaiden kansalaisten verotaakkaa. Toiseksi, EEC:n jäsenmaat olivat tuolloin paljon nykyistä maatalousvaltaisempia maita ja maatalousväestön elintason parantaminen oli merkittävä poliittinen kysymys. Kuten edellä esitetystä malleista kävi ilmi, nimenomaan tapauksessa, jossa maa on maataloustuotteiden nettotuojamaa sekä julkinen sektori että maataloustuottajat ovat "rajasuojapolitiikan" voittajia. Näin ollen on helppo ymmärtää, miten yhteinen hintatukeen ja "yhteisöpreferenssiin" perustuva maatalouspolitiikka vetosi sodanjälkeisiin poliittisiin päätöksentekijöihin. He eivät kuitenkaan päätöksissään pystyneet ennakoimaan

niitä ongelmia, joita CAP toisi tulevaisuudessa koko unionin rakenteelle. Unionin päätöksentekorakenteet on muovattu ilmeisen tarkoituksellisesti niin, että niihin sisältyy eräänlainen ylikansallinen painotus (ks. Tsebelis & Kreppel 1998). Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että jos jollakulla politiikkalohkolla noudatetaan ylikansallista päätöksentekoa, tämän päätöksenteon "kansallistaminen" uudelleen yksittäisten jäsenmaiden tasolle on erittäin vaikeaa. Toisaalta, unionin päätöksentekorakenteet ovat rakennettu niin, että niissä on sisäänrakennettu status quo -painotus, joka tekee vallitsevat asiantilan jatkamisen helpommaksi kuin uudistusten tekemisen (esimerkiksi neuvoston määräenemmistö säännöt).

4.2 Empiiriset tulokset

Tässä osiossa esitellään lyhyesti, minkälaisia tuloksia edellä läpi käydyllä osittaistasapainomallin empiirisillä sovelluksilla on saatu. Läpikäytävät tutkimukset jaksottuvat kahden viime vuosikymmenen ajalle, joten kaikki luvut, jotka tekstissä mainitaan ovat vain suuntaa antavia, eikä niitä pidä ottaa kirjaimellisesti. Lisäksi Unionin rakenteessa, maatalouspolitiikassa ja maataloustuotteiden maailmankaupassa tapahtuneet muutokset ovat voineet vaikuttaa tulosten osittaiseen "vanhenemiseen". Siitä huolimatta ne antavat jonkinlaiset kuvan siitä, minkä suuruusluokan vaikutuksista on kyse. Seuraavassa on tulosten esittely jaettu neljään eri osioon. Aluksi käydään läpi CAPin vaikutuksia Unionin jäsenmaissa ja niistä erityisesti Suomessa. Sen jälkeen tarkastellaan CAPin vaikutusta maataloustuotteiden maailmanmarkkinoihin. Euroopan Unionissa tehdyillä maatalouspoliittisilla päätöksillä on myös suuria vaikutuksia Unionin ulkopuolisille maille. Näitä käsitellään kolmannessa osiossa. Lopuksi tarkastellaan, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia 1992 tehdyillä CAPin uudistamispäätöksillä on kuluttajien, tuottajien ja veronmaksajien kannalta.

4.2.1 CAPin vaikutukset unionin jäsenmaissa

Edellä esitellyn osittaistasapainomallin mukaan CAPilla on ainakin seuraavanlaisia vaikutuksia jäsenmaissa: 1) maataloustuottajien hyvinvointi paranee, 2) kuluttajien hyvinvointi pienenee ja 3) ylituotantotilanteessa julkisen sektorin menot kasvavat. Nämä vaikutukset voidaan johtaa suoraan teoreettisesta mallista. Ongelmallisempaa on sen sijaan näiden vaikutusten suuruuden empiirinen arvioiminen. Erityisesti ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että tietääksemme

todelliset CAPin kustannukset täytyy vallitsevaa tilannetta verrata "kontrafaktuaaliseen" tilanteeseen eli tilanteeseen, jossa CAPia ei olisikaan olemassa. Vaikeutena tässä vertailussa on se, että tutkijan tulisi tietää vallitsevat maataloustuotteiden markkinahinnat tilanteessa, jossa CAPia ei olisi olemassa ja sen lisäksi on tiedettävä kuluttajien ja tuottajien eri tuotteisiin liittyvät hintajoustot, eli se, kuinka paljon hinnan muutos vaikuttaa tuottajien ja kuluttajien käyttäytymiseen. Sekä kontrafaktuaalisten maailmanmarkkinahintojen että tuotteiden hintajoustopien arvioiminen on erittäin vaikeaa, josta seuraa myös, että esitetyt arviot CAPin todellisesta "hinnasta" vaihtelevat suuresti.

Seuraavat tiedot perustuvat erinomaiseen Demekasin ym. (1988) kirjoittamaan artikkeliin, jossa arvioidaan kriittisesti tutkijoiden saamia empiirisiä tuloksia. Nämä tiedot ovat hiukan vanhoja, mutta ne ovat kuitenkin suuntaa antavia vaikutusten suuruusluokasta. Luvussa 4.2. käydään läpi uudempia tuloksia.

Yleinen arvio CAPin aiheuttamista yhteiskunnallisista kokonaistappioista Euroopan Unionille vaihtelee 0,3 prosentista yli yhteen prosenttiin koko Unionin yhteenlasketusta kansantuotteesta (Demekas ym. 1988 125-126; Harrison ym. 1995). Suhteutettuna nykytilanteeseen tämä rahamäärä vastaa 25-85 prosenttia koko Suomen bruttokansantuotteesta eli kyseessä on taloudellisesti mitattuna todella suuret vaikutukset. Lisäksi Demekas ym. (sama 125) toteavat, että ne tutkimukset, jotka ovat tehty käyttäen perusteellisinta metodologiaa tuottavat myös korkeampia arvioita hyvinvointitappioista, joten on luultavaa, että juuri nämä arviot, jotka sijoittuvat asteikot yläpäähän ovat luotettavimpia.

Edellä esitelty osittaistasapainomalli lähestyy CAPin hyvinvointivaikutuksia vain yhden sektorin, maataloustuotannon tarjonnan ja kysynnän, kautta. CAPin vaikutuksia maataloussektorin ulkopuolelle voidaan tutkia ns. yleisen tasapainomallin avulla. Tässä mallissa on laskelmissa otettu huomioon myös muut talouselämän sektorit. Tällaisen tutkimuksen ovat tehneet Harrison ym. (1995). Heidän lopputuloksensa CAPin yhteiskunnallisista kokonaishyvinvointivaikutuksista ovat suurinpiirtein samalla tasolla kuin edellä mainitut arviot. Heidän tuloksensa osoittavat myös, miten elintarviketeollisuus hyötyy erityisen paljon CAPin olemassaolosta. Näin CAP on myös eräänlaista "teollisuustukea" elintarviketeollisuudelle. Sektori joka kärsii eniten CAPista on teollisuustuotanto. Tämä johtuu pääosin siitä, maataloustuotantoon sidottu pääoma olisi tehokkaammin hyödynnettävissä teollisuustuotannossa. Tätä kautta CAPista luopumisella olisi myös merkittävät työllistävät vaikutukset.

Kuten aiemmin tekstissä osittaistasapainomallin kautta osoitettiin, että CAPin taloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan jakaudu tasan jäsenmaiden kesken. Kaikkein suurimpia häviäjiä ovat maataloustuotteiden maahantuojamaat. Pienimmät tappiot tai jopa jossain tapauksissa hyödyt tulevat puolestaan maataloustuotteiden nettoviejämälle. CAP on siis myös jäsenmaiden keskeisen tulojaon välinen. Demekasin ym. (sama, 126-127) esittelemien tulosten mukaan CAPista jää voiton puolelle Alankomaat, Irlanti ja Tanska, kun taas muut maat ovat maksajia. Suurimmat maksajat ovat myös EU:n suurimmat tuojamaat eli Iso-Britannia, Italia ja Saksa. Muut maat sijoittuvat näiden kahden kolmikön välille.

Uudempia tuloksia esittelee Marsh (1997, 412-424), joka lisää edellä mainittujen "voittajamaiden" listaan vielä Ranskan. Vaikka absoluuttisesti suurimmat CAPin hyvinvointihaittojen maksaja ovatkin suuret kohtuullisen rikkaat maat, yllättävää on kuitenkin, että suhteutettuna talouden kokoon suurimmat kärsijät ovat Portugali ja Kreikka, jotka siitä huolimatta, että ovat suhteellisen maatalousvaltaisia maita, joutuvat tuomaan suuren osan elintarvikkeistaan. Marshin analyysissä ei ole vielä uusia Unionin jäsenmaita mukana, joten sen arvioiminen, miten Suomi pärjää tässä vertailussa on vaikeaa. Yleisellä tasolla Marsh toteaa, että CAPin suurin ongelma on, että se on resurssienjakojärjestelmä, joka ei ota laisinkaan huomioon jäsenmaiden maataloussektorin "tarpeita", vaan voittajat määräytyy maiden kauppatilanteen mukaisesti. Lisäksi järjestelmä johtaa siihen, että jäsenmaiden kannattaa yrittää kasvattaa omaa maataloustuotantoaan omilla toimillaan, jotta CAPin kokonaispotista saataisiin mahdollisimman suuri osuus kotimaahan.

Suomen osalta Euroopan unioniin ja samalla CAPiin liittymisen kustannuksia ja vaikutuksia laskettiin erityisesti juuri liittymistä edeltävänä aikana ja sen ensimmäisinä vuosina (ks. esimerkiksi Kettunen 1994; Sovala 1994; Haavisto 1996; Myhrman & Heikkilä 1996). Liittymisen seurauksena tilakohtaisen maataloustulon arvioitiin laskevan 10-60 prosenttia tuotantosuunnasta ja arvioijasta riippuen. Toteutuneet vaikutuksen eivät olleet kuitenkaan näin rajuja. Maitotiloilla maataloustulo oli ensimmäisenä jäsenyysvuotena 1995 keskimäärin vähintään samalla tasolla tai alueesta riippuen jopa korkeampi kuin vuonna 1993. Lihaskatiloilla maataloustulo laski keskimäärin 15-25 prosenttia, mutta oli porsastiloilla jopa 29-33 % korkeampi kuin vertailuvuonna 1993. Viljatililla laskua oli 17-48%. (Ala-Mantila 1997). Jatkossa arvioidut muutokset ovat kuitenkin negatiivisia, koska siirtymäkauden tuki vähenee vuosittain. Näissä

laskelmissa ei kuitenkaan oteta huomioon muuttuvien olosuhteiden seurauksena tapahtuvaa tuotannon tehostumista, tilojen omaehtoista sopeutumista eikä rakennekehityksen vaikutuksia.

Mielenkiintoisen ja edeltävistä esimerkeistä poikkeavan tutkimuksen CAPin hyvinvointivaikutuksista suomalaisen yhteiskuntaan on tehnyt Penttilä (1997). Hän laski näitä hyvinvointimuutoksia vertailemalla vuoden 1996 toteutunutta tilannetta siihen kuvitteelliseen tilanteeseen, että Suomi ei olisi liittynyt EU:hun, vaan jatkanut kansallista maataloustukipolitiikkaa samalla tavalla kuin ennen jäsenyyttä. Tällainen vertailu, vaikkakin metodologisesti usein ongelmallinen, antaa parhaimman kuvan tapahtuneet muutoksen todellisista vaikutuksista. Penttilän laskujen mukaan suomalaiset tuottajat kärsivät EU-jäsenyyden takia vuonna 1996 4 miljardia markkaa. Kuluttajat puolestaan saivat hyvinvointivoittoa 1,1 miljardia markkaa, joka on seurausta laskeneista elintarvikkeiden hinnoista. Veronmaksajille koitui voittoa 2,1 miljardia markkaa, joka koostui valtion varoista maksettavien tukien pienenemisestä. Näin ollen yhteiskunnalliset kokonaistappiot EU-jäsenyydestä maatalouden osalta oli 0,8 miljardia markkaa. Penttilän tulokset ovat siis erisuuntaisia kuin luvussa 4.1 esitetyt teoriasta johdetut tulokset. Syynä on kuitenkin se, että Penttilä ei verranut vallitsevaa tilannetta vapaan kilpailun tilanteeseen, vaan aiemmin vallinneeseen suomalaiseen tukipolitiikkaan. Ennen EU-jäsenyyttä Suomessa tuettiin maataloustuotantoa huomattavasti enemmän kuin EU:ssa keskimäärin⁴.

4.2.2 CAPin vaikutuksen kansainväliseen kauppaan

CAPilla on suuria vaikutuksia myös EU-jäsenmaiden ulkopuolella. Nämä vaikutukset näkyvät sekä maataloustuotteiden maailmanmarkkinahinnoissa, että kansainvälisen kaupan volyymissä ja kauppavirtojen suunnissa. Tutkimuksen lähestyvät näitäkin vaikutuksia edellä esitellyn osittaistasapainomallin kautta. Ajatuksena on siis verrata vallitsevaa maailmanmarkkinatilannetta sellaiseen arvioituun kontrafaktuaaliseen tilanteeseen, jossa CAPia ei olisi. Tällaisten

⁴Vuonna 1994 Suomen maataloustuen määrää kuvaava ns. PSE-luku (producer subsidy equivalent) oli 67, kun se oli EU:ssa 50. PSE-luku sisältää tulonsiirrot sekä kuluttajilta kotimaisten, maailmanmarkkinahintoja korkeampien tuotehintojen kautta (hintatuki) että veronmaksajilta budjettimenojen kautta (katso tarkemmin Ihamuotila & Kola 1997).

laskelmien tekeminen on kuitenkin vaikeaa, ja siksi tehdyt arviot usein poikkeavat toisistaan.

Maailmankaupalle kaikkein merkittävin CAPin vaikutus on se, että CAP laskee maataloustuotteiden maailmanmarkkinoiden hintatasoa merkittävästi. Tämä vaikutus tietenkin vaihtelee tuotteittain, mutta tutkimusten mukaan hinnat nousisivat ilman CAPia 1-30 prosenttia (Demekas ym. 1988, 127-130). Vaikutus suurin maitotuotteilla ja tietyillä viljalajikkeilla. Sen sijaan esimerkiksi sokerin ja riisin osalta vaikutukset olisivat huomattavasti pienempiä.

Koska CAP vaikuttaa näin vahvasti maailmanmarkkinahintoihin, se vaikuttaa sitä kautta myös koko maailmankaupan volyymiin. Suojelemalla omaa tuotantoaan, EU samalla pienentää omaa tuontiaan muista maista. Nämä vaikutukset ovat suurimmat kaikkein vahvimmin suojatuilla sektoreilla, kuten edellä mainituilla maitotuotteilla sekä viljoissa. CAPin vaikutusten arviointi hintoihin ja kaupan määrään on tärkeää siksi, että nämä vaikuttavat globaalisti sekä tuotannon sijoittautumiseen, että kaupan muotoutumiseen kauppablokkien välillä.

Kolmas CAPin vaikutus maailmanmarkkinoihin on, että se lisää maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen epästabiilisuutta (sama, 138-140). Syynä on se, että suojatut kotimarkkinat eivät sopeudu maailmalla tapahtuviin äkillisiin tuotannon muutoksiin. Näin tapahtuu esimerkiksi, jos jossain suuressa EU:n ulkopuolisessa tuottajamaassa sadot yllättävästi pienenevät esimerkiksi katon vuoksi. Koska kysyntä suojatussa EU:ssa (ja useimmissa muissa maissa, jotka suojelevat kotimarkkinoitaan) ei joustaa, tarkoittaa se sitä, että sopeutuminen on jyrkempää niissä maissa, jossa rajasuoja on pienempi. Tutkimusten mukaan juuri CAP on maailman kaikkein suurin maataloustuotteiden hintaepävarmuutta aiheuttava järjestelmä. Tämä on mielenkiintoinen havainto, jo sen takia, että CAPia suunniteltaessa Rooman sopimukseen kirjattiin yhdeksi sen päätavoitteeksi maataloustuotteiden sisämarkkinoiden vakauttaminen. Tämä onkin toteutunut EU:n sisällä, mutta osittain sillä hinnalla, että unionin ulkopuoliset maat saavat kärsiä lisääntyneestä epästabiiliudesta.

4.2.3 CAPin vaikutukset unionin ulkopuolisiin maihin

Kuten edellä osoitettiin CAPilla on suuret vaikutukset maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintoihin sekä maailmankaupan volyymiin. Näillä vaikutuksilla

on puolestaan omat seurauksensa maailmankaupan rakenteelle ja sitä kautta Unionin ulkopuolisten maiden hyvinvointiin. Koska CAP alentaa tiettyjen unionin alueella tuotettavien tuotteiden maailmanmarkkinahintaa, hyötyvät tästä erityisesti ne maat, jotka ovat näiden tuotteiden nettotuojia, kun taas häviäjiä ovat ne maat, jotka tuottavat ja vievät samoja hyödykkeitä kuin EU. Erityisesti on ajateltu, että CAP on itse asiassa hyödyllinen kehitysmailla, jotka ovat usein riippuvaisia maataloustuotteiden maahantuonnista.

Tehtyjen empiiristen tutkimusten nämä vaikutukset ovat ainakin keskiarvotasolla aika pienet (Demekas ym 1988, 133-136). Jos asiaa tarkastellaan lyhyellä tähtämellä vaikuttaisi siltä, että kehitysmaat ryhmänä hyötyvät jonkun verran CAPin vaikutuksista maailmanmarkkinahintoihin. EU:n ulkopuoliset kehittyneet maat puolestaan ryhmänä kärsisivät, jos CAP poistettaisiin. Tällainen maaryhmäkohtainen tarkastelu kuitenkin peittää sen, että maaryhmien sisällä voi olla suuriakin vaihteluita. Jos kehittyneiden maiden ryhmää tarkastellaan maakohtaisesti, käy ilmi, että ylivoimaisesti eniten CAPin poistamisesta kärsisi Japani, joka on suuri maataloustuotteiden nettotuojamaa. Vähemmän kehittyneiden maiden joukossa erityisesti Argentiina joutuu kärsimään CAPin seurauksista, kun taas Pakistan ja Etelä-Korea ovat suurimmat voittajat.

Näin ajatus siitä, että CAP hyödyttäisi kehitysmaita on ainakin harhainen siinä mielessä, että vaikutukset jakautuvat epätasaisesti eri maiden kesken. Lisäksi vaikutukset voivat olla hyvin erilaiset tarkasteltaessa asiaa pidemmällä tähtämellä. Jos maailmanmarkkinahinnat nousisivat, kannustaisi se kehitysmaiden omaa maataloustuotantoa ja sitä kautta vientiä, mikä olisi edullista näille maille.

4.2.4 CAPin uudistuksien taloudelliset vaikutukset

CAPin uudistaminen alkoi pienin toimenpitein jo 80-luvun lopulla, mutta varsinaisia suuria muutoksia peruseriaatteisiin tehtiin 90-luvun alussa ns. McSharryn reformin yhteydessä. Tämän uudistuksen tärkein tavoite oli erottaa yksittäisen maataloustuottajan tuotannon määrä ja siitä saatava korvaus. Esimerkiksi viljelijälle uudistetussa järjestelmässä maksetaan viljellyn maa-alueen mukainen suora korvaus, joka ei ole yhteydessä tuotannon aktuaaliseen määrään vaan alueen ns. historialliseen tuottoon. Näitä uudistuksia on käsitelty tarkemmin luvussa 2.2 Tässä osiossa tarkastellaan uudistusten taloudellisia vaikutuksia EU:n ja sen jäsenmaiden kannalta.

Reformin tärkein vaikutus on juuri siinä, että tuottajan saama tulo on vähemmän kuin aiemmin sidoksissa tuotannon määrään. Näin ollen tuottajalla ei ole samanlaista kannustinta lisätä omaa tuotantoaan parantaakseen tulotasoaan. Niinpä onkin arvioitu, että esimerkiksi viljansektorilla tuotanto on vuonna 1999 vähintään 15-16 miljoonaa tonnia pienempi kuin jos vanhaa systeemiä olisi jatkettu (Ackrill 1995, 216). Tähän vaikuttaa erityisesti tukeen liittyvä kesannointivelvoite. On kuitenkin epäselvää, kuinka suuri vaikutus kesannoinnilla on, koska viljelijät voivat käyttää kesannoinnin ulkopuolista maata tehokkaammin kuin aikaisemmin.

Kuluttajien ja veronmaksajien asema ei uudistuksien vuoksi juurikaan muutu. Tuottajahintojen lasku voi näkyä maataloustuotteiden hinnoissa, mutta pitkän tuotantoketjun takia vaikutukset kauppojen hyllyillä ovat pienet. Tämä johtuu siitä, että maksettavasta tuesta suuri osa "valuu" sekä tuotantopanosten hinnannousuun että elintarviketeollisuuden ja kaupan katteisiin. Onkin arvioitu, että maksetusta tuesta vain noin 20% jää tuottajalle itselleen, kun taas loppu määrä "valuu" juuri kasvaneisiin panoskustannuksiin tai muihin kuluihin (OECD 1996). Jos tavoitteena on nostaa maanviljelijöiden tulotaso suora hehtaarituki onkin hintatukea tehokkaampi keino. Hehtaarituki nimittäin nostaa viljeltävän maan hintaa, joka vaikuttaa tehokkaammin viljelijän tulotasoon kuin hintaan sidottu tuki. Samalla tavalla eläinten päälukuun sidottu tuki on tehokkaampaa kuin hintatuki. (Sovala 1994, 51-56).

Veronmaksajan asema ei muutu suoranaisesti, koska uudistuksiin liittyi täyskompensaation periaate, eli tuottajille korvattiin suoran tulotuen muodossa kaikki ne menetykset, jotka alentuneista tuottajahinnoista koituivat. Pitkällä aikavälillä voi uudistuksesta olla positiivisia vaikutuksia veronmaksajien kannalta. Ensinnäkin EU CAPista koituvat menot ovat uudistuksen jälkeen vakaampia ja helpompi ennakoita, mm. sen takia, että menot eivät enää ole samassa määrin riippuvaisia maailmanmarkkinahintojen muutoksista kuin aiemmin. Tämä helpottaa EU:n budjetin valmistelua. Toiseksi, CAPista aiheutuvat menot ovat nyt paremmin EU:n hallinnassa. Aikaisemmin EU:n yrittäessä vähentää menojaan laskemalla tuottajahintoja vaikutukset olivat yleensä pienet kokonaismenojen kannalta. Nyt jos EU haluaa leikata maatalousmenojaan, suoran tulotuen leikkauksilla on selvät ja helposti ennakoitavat vaikutukset. (Ackrill 1995). Lisäksi suora tulotuki on paljon helpommin havaittavissa ja sen vaikutukset nähtävissä

budjetissa kuin hintojen kautta annettava tuki. Näin voidaankin sanoa, että uudistuksen myötä maataloudesta tuli osa julkista sektoria (Vaitinen 1994).

CAPin 1990-luvun alun uudistuksilla oli myös omat vaikutuksensa EU:n jäsenmaiden väliseen tulonjakoon. Suurin hyöty uudistuksista oli eteläisille jäsenmaille, Espanjalle, Kreikalle ja Portugalille, jotka olivat uudistuksen suurimmat "voittajat". Suurimmat menettäjät olivat Ranska, Irlanti ja Hollanti. EU:n budjetin kaksi suurinta maksajamaata Saksa ja Iso-Britannia kuuluvat myös hyötyjien joukkoon. Toisaalta näiden kahden maan osalta vaikutukset olivat marginaaliset. (Ackrill ym. 1997).

CAPin periaatteiden uudistuksilla on vaikutuksensa myös maataloustuotteiden maailmankauppaan. Tämä liittyy erityisesti uudistuksen yhteydessä sovittuun GATTin ns. Uruguay'n kierroksen kansainväliseen sopimukseen, jossa EU sitoutui vähentämään maksamaansa vientitukea 36 prosentilla vuosina 1995-2000 (Rieger 1996, 116). Näiden leikkausten sekä muiden maiden vastaavien leikkausten seurauksena maailmanmarkkinahinnat nousevat, mutta nousu on luultavasti kaiken kaikkiaan pienehkö (OECD 1995, 58-61). Tästä huolimatta Uruguay'n kierroksen tulokset ovat tehtyjen arvioiden mukaan maataloussektorilla suuret. Harrison ym. (1997) laskujen mukaan EU:n hyvinvointivaikutukset pelkästään maataloussektorilla ovat noin 30 mrd dollaria (vuoden 1992 rahassa).

4.3 Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista

Tässä luvussa esiteltiin lyhyesti sekä CAPin taloudellisten vaikutusten analysoinnin teoreettinen pohja että myös näitä vaikutuksia arvioivien tutkimusten empiirisiä tuloksia. Teoreettiselta kannalta kätevä väline CAPin vaikutusten analysointiin on ns. osittaistasapainomalli, joka osoittaa selkeästi, minkä suuntaisia seurauksia valituilla politiikoilla on. Tämän mallin teoreettiset seuraukset ovat helposti ymmärrettäviä, mutta käytännön empiirinen analyysi, jossa yritetään arvioida rahamäärissä CAPin hyvinvointivaikutuksia, on huomattavasti ongelmallisempi tehtävä.

Jos CAPin tuloksia arvioidaan Rooman sopimuksen CAPille asettamien tavoitteiden kannalta (ks. luku 2.1), sitä voidaan pitää suurelta osalta onnistuneena. CAP on taannut maatalouden tuotannon tehokkuuden kasvun, vakauttanut markkinat EU:n sisällä, varmistanut tuotteiden saatavuuden ja myös

toiminut tulojen uudelleenjaon välineenä niin, että maatalousväestön tulotaso on parantunut. Kyseenalaista sen sijaan on, onko CAP onnistunut viimeisessä tavoitteessaan eli siinä, että kuluttajat saavat elintarvikkeita kohtuullisella hinnalla. CAP on perinteisesti toiminut hintatuen kautta, jolloin juuri kuluttajat ovat saaneet kantaa suurimman osan kustannuksista. MacSharryn uudistusten jälkeen painopiste on kuitenkin siirtymässä yhä enemmän hintatuesta suoraan tulotukeen, eli veronmaksajien harteille.

CAPin arviointi taloudelliselta kannalta on tuottanut seuraavanlaisia tuloksia:

- CAPin hyvinvointivaikutukset ovat suuret. Tehottomasta politiikasta syntyy suuret yhteiskunnalliset hyvinvointitappiot koko EU:n tasolla (pelkät tehokkuustappiot voivat eräiden arvioiden mukaan nousta jopa 85% Suomen BKT:stä).
- CAP on myös EU:n sisäinen tulonjaon väline. Ongelmana on, että ne maat, jotka tarvitsisivat eniten tukea, eivät välttämättä hyödy CAPista eniten. Suhteellisesti suurimman hyödyn CAPista korjaavat maataloustuotteiden nettoviejämaat Alankomaat, Irlanti ja Tanska.
- Suomessa kuluttajat ja veronmaksajat saivat hyvinvointivoittoa CAPiin liittymisestä. Tuottajat puolestaan hävisivät. Syynä tähän oli, että Suomessa tuettiin maataloutta ennen jäsenyyttä enemmän kuin EU:ssa keskimäärin.
- CAPilla on suuret vaikutukset maataloustuotteiden maailmankauppaan ja -hintoihin. CAP laskee merkittävästi maailmanmarkkinoiden hintatasoa. Tästä seuraa tappiota EU:n ulkopuolisille maataloustuotteiden nettoviejämaille. Sen sijaan ne maat, jotka ovat elintarvikkeiden nettotuojia hyötyvät CAPista.
- CAPin 1990-luvun alussa aloitetut uudistukset ja niihin liittyvät GATTin Uruguay'n kierroksen sopimus ovat taloudellisessa mielessä järkeviä, ja niistä koituu hyvinvointihyötyjä EU:lle siitä huolimatta, että varsinaiset budjetin maatalousmenot eivät pienenisikään.

Taloustutkijan kannalta CAPin ongelma on siinä, että vaikkakin se on suurelta osaltaan onnistunut sille asetetuissa tavoitteissaan, se ei ole kokonaisuudessaan tehokas järjestelmä. Taloustieteilijän kannalta CAP pitkälti on resurssien haaskausta, koska samoihin tavoitteisiin voitaisiin päästä vähemmin kustannuksin. Näin taloustieteilijöiden kannalta CAP ei ole *pareto-optimaalinen*. On kuitenkin tärkeä muistaa, CAPilla on vaikutuksia joita edellä mainitut taloustieteen välineet

eivät pysty ottamaan huomioon⁵. Näitä ovat mm. maatalouden ympäristövaikutukset, elintarvikkeiden laatu ja maaseudun elinehtojen ylläpito.

5 Yhteenveto ja loppupäätelmät

Tämän katsauksen tarkoituksena oli selvittää, miten Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa on tutkittu yhteiskuntatieteissä, erityisesti politiikan tutkimuksen ja kansantaloustieteen näkökulmista. Näitä kahta tieteenalaa erottaa paitsi lähestymistapaerot myös keskittyminen eri kohteisiin. Poliitiikan tutkijat ovat joko kiinnittäneet huomiota makrotason integraatiokehitykseen tai sitten siihen, miten CAPia koskevat päätökset ovat syntyneet ja minkälainen dynamiikka näissä neuvotteluissa on ollut keskeisenä tekijänä. Kohteena on siis ollut EU maatalouspolitiikka "poliittisena järjestelmänä". Kansantaloustiede on erityisesti keskittynyt arvioimaan CAPin vaikutuksia. Näin ollen molemmat tieteenalat tukevat toisiaan pyrittäessä luomaan kokonaiskuvaa CAPista.

Politiikan tutkijat ovat tutkimuksissaan keskittyneet analysoimaan CAPin päätöksentekoa ja siihen liittyviä voimasuhteita. Institutionaaliselta kannalta CAPia (niinkuin koko Euroopan unioniakin) koskeva päätöksenteko on erittäin tehotonta ja uudistusten tekeminen on vaikeaa. Tähän johtaa erityisesti se, että päätöksiä tekevä ministerineuvosto pyrkii useimmiten yksimielisyyteen päätöksissään. Jos yksimielisyyttä ei löydy voidaan päätökset tehdä määräenemmistöllä. Tällainen päätöksentekojärjestelmä kuitenkin suosii status quo -tilannetta muutoksen kustannuksella, koska pienellä ryhmällä on aina veto-oikeus päätöksiin. Toisaalta politiikan tutkijat ovat korostaneet koko päätöksentekoprosessissa olevaa etujen epätasapainoa, joka ilmenee maataloustuottajien järjestöjen hyvänä asemana prosessissa. Tuottajilla on vahva etujärjestö Brysselissä valvomassa etuja. Tämän lisäksi tuottajat ovat hyvin järjestäytyneitä myös EU:n jäsenmaissa ja usein niillä on hyvät suhteet johonkin suureen kansalliseen puolueeseen. Näin niillä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa maatalouspolitiikkaa koskeviin päätöksiin sekä kansallisella että EU-tasolla.

⁵Tämä ei tarkoita, että taloustiede ei pystyisi myös käsittelemään näitä asioita. Niiden analysoitiin kuitenkin kaivataan erilaisia instrumentteja kuin edellä esitelty osittaistasapainomalli tai yleinen tasapainomalli.

Kansantaloustieteilijät ovat tutkimuksissaan keskittyneet erityisesti CAP taloudellisten vaikutusten arviointiin. Näiden tutkimusten mukaan CAPin vaikutukset ovat rahallisesti valtaiset. Pelkät maatalouspolitiikasta aiheutuvat tehokkuustappiot ovat useita satoja miljardeja markkoja. Tähän on vielä lisättävä CAPin hallinnoimiset kustannukset, jotta saadaan lopullinen arvio sen kustannuksista. Lisäksi ongelmana CAPissa on, että sen tulonjakovaikutukset eivät ole missään mielessä optimaaliset eli tuki ei aina kanavoidu sinne, missä sitä eniten kaivattaisiin. Laskelmien mukaan 20 prosenttia tuottajista saa 80 prosenttia kaikesta jaettavasta tuesta (Rieger 1996, 166). CAPilla on myös suuret vaikutukset maataloustuotteiden maailmankauppaan. Tämä hiertää kansainvälisellä tasolla usein EU:n kauppasuhteita muihin valtioihin. Toisaalta tutkimukset osoittavat, että ne uudistukset, joita CAPissa tehtiin 1990-luvun alkupuolella ovat olleet oikeansuuntaisia. Niiden lopullista vaikutusta voi olla vielä tässä vaiheessa arvioida.

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus seuraa tapahtumia usein viiveellä. CAPin suhteen on näin 1990-luvun lopussa tapahtumassa paljon. Tätä on kuitenkin tutkimuksen avulla vaikea seurata. Koska päätöksiä ei ole vielä tehty, on myös niiden vaikutuksia mahdotonta arvioida. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tutkijat eivät laisinkaan seuraisi aikaansa. CAPin suhteen keskeisistä uusista kysymyksistä on tehty jonkin verran tutkimusta. Esimerkkinä voi mainita EU:n itälaajentumisen vaikutus CAPiin (Matthews 1996; Grant 1997, 183-212; Marsh 1997; Rehn 1998) ja komission "Agenda 2000" -esityksen vaikutukset (Rehn 1998).

Lähteet

- Ackrill, Robert (1995): *The Common Agricultural Policy. Its Operation and Reform.* Teoksessa: Healy Nigel M. (toim.): *The Economics of the New Europe. From Community to Union.* Routledge, Lontoo.
- Ackrill, Robert & Hine R.C. & Rayner A.J. & Suardi, M. (1997): Member States and the Preferential Trade and Budget Effects of the 1992 CAP Reform. A Note. *Journal of Agricultural Economics* 48: 93-100.
- Ala-Mantila, Ossi (1997): Maatilojen tulokehitys vuoteen 2000. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos.* Selvityksiä 3/97.
- Anderson, Kym (1994): Trade Negotiations and Farm Policy. *Economic Policy* 18: 14-52.
- Archer, Clive (1992): *International Organizations.* Routledge, London.
- Bueno de Mesquita, Bruce & Stokman, Frans N. (1995): *European Community Decision Making.* Yale University Press, New Haven.
- Dedman, Martin J. (1996): *The Origins of the European Union 1945-95. A History of European Intergration.* Routledge, Lontoo.
- Demekas, G. Dimitrios & Bartholdy, Kasper & Gupta, Sanjeev & Lipschitz, Leslie & Mayer, Thomas (1988): The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of Literature. *Journal of Common Market Studies* 27: 111-145.
- Dinan, Desmond (1994): *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community.* MacMillan, Lontoo.
- Estrada, Eduardo Moyano (1995): Farmers' Unions and the Restructuring of European Agriculture. *Sociologia Ruralis* 35: 348-365.
- Fennell, Rosemary (1987): Reform of the CAP: Shadow or Substance? *Journal of Common Market Studies* 26: 61-77.

- Garrett, Geoffrey & Tsebelis, George (1996): An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization* 50: 269-299.
- Grant, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. MacMillan, Lontoo.
- Haavisto, Ilkka (1996): CAP och det finlandssvenska jordbruket. *Arbetsministeriet. Arbetpolitisk forskning* 147.
- Harrison, Glenn W. & Rutherford, Thomas F. & Wooton, Ian (1995): Liberalizing Agriculture in the European Union. *Journal of Policy Modeling* 17: 223-255.
- Harrison, Glenn W. & Rutherford, Thomas F. & Tarr, David G. (1997): Quantifying the Uruguay Round. *Economic Journal* 107: 1405-1430.
- Herne, Kaisa & Nurmi, Hannu (1993): The Distribution of A Priori Voting Power in the EC Council of Ministers and the European Parliament. *Scandinavian Political Studies* 16: 269-284.
- Hix, Simon (1994): The Study of European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics* 17: 1-30.
- Hosli, Madelaine O. (1996): Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34: 255-273.
- Ihamuotila, Risto & Kola, Jukka (1997): Maatalouspolitiikan peruskäsitteistö. *Taloustieteen laitos. Monistesarja* 14. Helsingin yliopisto.
- Keeler, John T.S. (1996): Agricultural Power in the European Community. Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. *Comparative Politics* 28: 127-149.
- Kettunen, Lauri & Niemi, Jyrki (1994): Suomen EU-maatalousratkaisu ja kansalliset tuet. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja* 75.
- Lampinen, Risto (1994): *Maitotalouspolitiikan eturyhmät Euroopan Unionissa ja Suomessa*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto.

- Lane, Jan-Erik & Maeland, R. & Berg, Sven (1996): Voting Power under the EU Constitution. *Journal of Theoretical Politics* 7: 223-230.
- Marsh, John (1997): The Common Agricultural Policy. Teoksessa Stavridis, Stelios & Mossialos, Elias & Morgan, Roger & Machin, Howard (toim.): *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*. Dartmouth Publishing, Adershot.
- Mattila, Mikko (1997): From Qualified Majority to Simple Majority: the Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution. *Scandinavian Political Studies* 20: 331-345.
- Middlemans, Keith (1995): *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973-1995*. Fontana Press, London.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal Of Common Market Studies* 31: 473-524.
- Moser, Peter (1996): A Theory of Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure. *Network on Enlargement and New Membership of the European Union. Working Papers* 1/96.
- Myhrman, Rolf & Heikkilä, Tuomo (1996): Maatalouden sopeutumistarve EU-jäsenyyteen. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Tutkimuksia* 31.
- Nedergaard, Peter (1994): The Political Economy of CAP Reform. Teoksessa Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (toim.): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?*. Institute of Agricultural Economics, Kööpenhamina.
- OECD (1995): *The Uruguay Round. A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD countries*. OECD, Pariisi.
- OECD (1996): *Factors Conditioning the Transfer Efficiency of Agricultural Support*. OECD, Pariisi.
- Patterson, Lee Ann (1997): Agricultural Policy Reform in the European Community: a Three-level Game Analysis. *International Organization* 51:135-165.

- Penttilä, Anne (1997): Suomen EU-jäsenyyden vaikutukset tuottajien ja kuluttajien hyvinvointiin. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos. Selvityksiä* 9/97.
- Peterson, John (1995a): Decision-Making in the European Union: towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2: 69-93.
- Peterson, John (1995b): Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim. *West European Politics* 18: 389-407.
- Rehn, Olli (1997): Euroopan unionin tutkimuksen virta vie suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen. *Politiikka* 39: 132-145.
- Rehn, Olli (1998): *Suomen EU-puheenjohtajuuden haasteet*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämissosasto.
- Rissen-Kappen, Thomas (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34: 53-80.
- Rutström, E. Elisabet & Redmond, Willie J. (1997): A Quantification of Lobbying Benefits with an Application to the Common Agricultural Policy. *Journal of Policy Modeling* 19: 635-659.
- Schneider, Friedrich (1996): Some Elements of a European Federal Union: A Public Choice Approach. *Network on Enlargement and New Membership of the European Union. Working Papers* 3/96.
- Sovala, Markus (1994): Suomen EU-jäsenyys ja maataloustuki. *Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia* 53.
- Steunenberg, Bernard & Koboldt, Christian & Schmidtchen, Dieter (1996): Beyond Comitology: a Comparative Analysis of Implementation Procedures with Parliamentary Involvement. *Network on Enlargement and New Membership of the European Union. Working Papers* 6/96.
- Swinbank, Alan (1989): The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making. *Journal of Common Market Studies* 27: 303-322.

Tracy, Michael (1996): *Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies*. APS Agricultural Policy Studies, Brysseli.

Tracy, Michael (1989): *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Tsebelis, George & Kreppel, Amie (1998): The History of Conditional Agenda-Setting in European Institutions. *European Journal of Political Science* 33: 41-71.

Vaittinen, Risto (1994): Maatalous osaksi julkista sektoria EU:ssa? Kansantaloudellinen aikauskirja 2/1994.

Liite A. Hyviä lähteitä CAPin tutkimukseen.

Tässä liitteessä on lueteltuna joitakin hyviä lähteitä CAPin tutkimusta varten. Luettelo ei edes pyri olemaan täydellinen, vaan sen on tarkoitus toimia vain lähtökohtana niille, jotka haluat tutustua CAP-tutkimukseen tarkemmin. Lähteet ovat jaettu viiteen eri jaksoon:

1. Yleinen EU-tutkimus
2. CAPia koskevat yleisteokset ja tutkimukset
3. CAP politiikan tutkimuksen kohteena
4. CAP taloustieteen näkökulmasta
5. Suomalainen tutkimus

1. Yleinen EU-tutkimus.

Dedman, Martin J. (1996): *The Origins and Development of the European Union 1945-95*. Routledge, London.

Dinan, Desmond (1994): *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Macmillan, Chatham.

Garrett, Geoffrey & Tsebelis, George (1996): An Institutional Critique of Intergovernmentalism. *International Organization* 50(2), 269-299.

Hix, Simon (1994): The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics* 17(1), 1-30.

Hosli, Madeleine O. (1996): Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34(2), 255-273.

Middlemans, Keith (1995): *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973-1995*. Fontana Press, Glasgow.

Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4), 472-524.

Peterson, John (1995): Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2(1), 69-93.

van Schendelen, M.P.C.M. (1996): 'The Council Decides': Does the Council Decide? *Journal of Common Market Studies* 34(4), 531-548.

Westlake, Martin (1995): *The Council of the European Union*. Cartermill, London.

2. CAPia koskevat yleisteokset tai tutkimukset

- Ackrill, Robert (1995): The Common Agricultural Policy. Its Operation and Reform. In Healey, Nigel M. (ed.): *The Economics of the New Europe. From Community to Union*. Routledge, London, 206-222.
- Baltas, N. (1997): The Restructured Cap and the Periphery of the EU. *Food Policy* 22, 329-343.
- Bernstein, Nils (1994): Implications of National Support. A Danish Viewpoint. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 33-37.
- Delorme, Hélène (1994): French Agricultural Policy Objectives. Historical Context and Current Issues. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 39-58.
- Fennell, Rosemary (1985): A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy. *Journal of Common Market Studies* 23(3), 257-276.
- Fennell, Rosemary (1987): Reform of the CAP: Shadow or Substance. *Journal of Common Market Studies* 26(1), 61-77.
- Grant, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. MacMillan Press, Basingstoke.
- Haney, Emil B. & Almás, Reidar (1991): Lessons on European Integration: Watching Agricultural Policies from the Fringe. *Sociologia Ruralis* 21(2), 99-121.
- Hendriks, Gisela (1994): German Agricultural Policy Objectives. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 59-73.
- Kjeldahl, Rasmus (1994): Introduction. Reforming the Reform? - the CAP at a Watershed. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 5-22.
- Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds) (1994): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen.
- Lampinen, Risto (1998): *Eurooppalaiset maataloushallinnot*. Edita, Helsinki.
- Marsh, John (1997): The Common Agricultural Policy. In Stavridis, Stelios & Mossialos, Elias; & Morgan, Roger & Machin, Howard (eds): *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*. Dartmouth Publishing, Aldershot, 401-437.
- Matthews, A. (1996): The Disappearing Budget Constraint on EU Agricultural Policy. *Food Policy* 21, 497-508.

- Rieger, Elmar (1996): The Common Agricultural Policy: External and Internal Dimensions. In Wallace, Helen & Wallace, William (eds): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 97-123.
- Tracy, Michael (1989): *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Tracy, Michael (1996): *Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies*. APS- Agricultural Policy Studies, Brussels.
- Wilkinson, Alan (1994): Renationalisation: an Evolving Debate. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 23-32.
- Winter, Michael (1996): *Rural Politics. Policies for Agriculture, Forestry & the Environment*. Routledge, London.

3 CAP politiikan tutkimuksen kohteena

- Adshead, Maura (1996): Beyond Clientelism: Agricultural Networks in Ireland and the EU. *West European Politics* 19(3), 583-608.
- Clark, J. & Jones, A. & Potter, C. & Lobley, M. (1997): Conceptualizing the Evolution of the European Union Agri-Environment Policy - A Discourse Approach. *Environment and Planning* 29, 1869-1885.
- Estrada, Eduardo Moyano (1995): Farmers' Unions and the Restructuring of European Agriculture. *Sociologia Ruralis* 25(3), 348-365.
- Grant, Wyn (1996): *Crisis of Opportunity? Agriculture and the EU*. Centre for European Studies, .
- Harvey, D. (1995): European Union Cereals Policy - An Evolutionary Interpretation. *Australian Journal of Agricultural Economics* 39, 193-217.
- Keeler, John T.S. (1996): Agricultural Power in the European Community. Explaining the Fate of CAP and GATT Negotiations. *Comparative Politics* 28(2), 127-149.
- Nedergaard, Peter (1994): The Political Economy of Cap Reform. In Kjeldahl, Rasmus & Tracy, Michael (eds): *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?* Institute of Agricultural Economics, Copenhagen, 85-103.
- Patterson, Lee Ann (1997): Agricultural Policy Reform in the European Community: a Three-Level Analysis. *International Organization* 51(1), 135-165.
- Petit, Michel & de Benedictis, Michele & Britton, Dennis & de Groot, Martijn & Henrichsmeyer, Wilhelm & Lechi, Francesco (1987): *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform*. Elsevier, Amsterdam.
- Swinbank, Alan (1989): The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making. *Journal of Common Market Studies* 27(4), 303-322.

Swinbank, Alan (1993): CAP Reform, 1992. *Journal of Common Market Studies* 31(3), 359-372.

Swinbank, Alan (1996): Capping the Cap - Implementation of the Uruguay Round Agreement by the European Union. *Food Policy* 21, 393-407.

4 CAP taloustieteen näkökulmasta

Ackrill, R. & Hine, R & Rayner, A & Suardi, M. (1997): Member States and the Preferential Trade and Budget Effects of the 1992 Cap Reform - A Note. *Journal of Agricultural Economics* 48, 93-100.

Albiac, J. & Garcia, P. (1992): The Effects of Spain's Entry into the European Community on the Spanish Hog Market. *European Review of Agricultural Economics* 19, 455-471.

Anderson, Kym (1994): Trade Negotiations and Farm Policy. *Economic Policy* 18, 13-52.

Bradao, Antonio Salazar & Will, Martin (1993): Implications of Agricultural Trade Liberalization for the Development Countries. *Agricultural Economics* 8, 313-343.

Brassley, Paul (1997): *Agricultural Economics and the CAP. An Introduction*. Blackwell.

Brooks, J. (1996): Agricultural Policies in OECD Countries - What can we Learn from Political-Economy Models. *Journal of Agricultural Economics* 47, 366-389.

Demekas, Dimitrios G. & Bartholdy, Kasper & Gupta, Sanjev & Lipschitz, Leslie & Mayer, Thomas (1988): The Effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A Survey of the Literature. *Journal of Common Market Studies* 27(2), 113-145.

Fraser, R. (1997): Land Heterogeneity and the May 1992 Reform of Cap Cereal Price Support. *Journal of Agricultural Economics* 48, 65-70.

Gopinath, Munisamy & Arnade, Carlos & Shane, Matthew & Roe, Terry (1997): Agricultural Competitiveness - The Case of the United States and Major EU Countries. *Agricultural Economics* 16, 99-109.

Guyomard, H. & Baudry, M. & Carpentier, A. (1996): Estimating Crop Supply Response in the Presence of Farm Programs - Application to the Cap. *European Review of Agricultural Economics* 23, 401-420.

Harrison, Glen & Rutherford, Thomas & Wooton, Ian (1995): Liberalizing Agriculture in the European Union. *Journal of Policy Modeling* 17, 223-255.

Harrison, Glen W. & Rutherford, Thomas F. & Tarr, David G. (1997): Quantifying the Uruguay Round. *Economic Journal* 107, 1405-1430.

Lemouel, C. (1995): Import Tariffs, Domestic Distortions and Market Linkages - Rebalancing EU Cereal Protection. *European Review of Agricultural Economics* 22, 447-467.

- Mahe, Louis & Roe, Terry (1997): The Political Economy of Reforming the 1992 Cap Reform. *American Journal of Agricultural Economics* 78, 1314-1323.
- Rutstrom, E. & Redmont, W. (1997): A Quantification of Lobbying Benefits with an Application to the Common Agricultural Policy. *Journal of Policy Modeling* 19, 635-659.
- Rutström, Elisabet & Redmond, Willie (1997): A Quantification of Lobbying Benefits with an Application to the Common Agricultural Policy. *Journal of Policy Modeling* 19, 635-659.
- Rygnestad, H. & Fraser, R. (1996): Land Heterogeneity and the Effectiveness of Cap Set-Aside. *Journal of Agricultural Economics* 47, 255-260.
- Schmitt, G. (1984): Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht wie sie sein sollte? *Agrarwirtschaft* 33, 129-136.
- Senior-Nello, S.M. (1985): An Application of Public Choice Theory to the Question of CAP Reform. *European Review of Agricultural Economics* 11, 261-283.
- Winters, L.A. (1987): The Political Economy of the Agricultural Policy of Industrial Countries. *European Review of Agricultural Economics* 14, 285-304.

5 Suomalainen tutkimus

- Aaltonen, Seppo (1996): Adjustment of the Finnish Food Industry. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja* 1996/81, 43-56.
- Ala-Mantila, Ossi (1997): Maatilojen tulokehitys vuoteen 2000. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Selvityksiä* 3/97.
- Granberg, Leo (1989): *Valtio maataloustulojen tasaajana ja takaajana*. Suomen Tiedeseura, Tammissaari.
- Haavisto, Ilkka (1996): CAP och det finlandsvenska jordbruket. *Arbetsministeriet, Arbetspolitisk forskning* 147.
- Heikkilä, Tuomo (1998): Maatalous ja EMU. *VATT, Keskustelualoitteita* 155.
- Heikkilä, Tuomo & Myhrman, Rolf (1996): Food Sector Facing Changes and Challenges. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja* 1996/81, 57-68.
- Hokkanen, Marja & Kettunen, Lauri & Marttila, Juha (1996): Changes in Foreign Trade in the First Year in the EU. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja* 1996/81, 27-42.
- Ihamuotila, Risto & Kola, Jukka (1997): Maatalouspolitiikan peruskäsitteistö. *Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos, Monistesarja* 14 .
- Keränen, Reijo (1996): Integration and Regional Development Policy: Food-Chain in Finland. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja* 1996/81, 111-122.

- Kettunen, Lauri (1993): Finnish Agriculture and European Integration. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 71/93*, .
- Kettunen, Lauri (1994): Suomen EU-maatalousratkaisu ja kansalliset tuet. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 75/94*, .
- Kettunen, Lauri (1996): First Experiences of Finland in the CAP. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 81/96*, .
- Kettunen, Lauri (1996): Adjustment of the Finnish Agriculture in 1995. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 7-26*.
- Kola, Jukka (1996): From the CAP to RAP. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 143-157*.
- Kuhmonen, Tuomas (1996): Suomen maatalouden sopeutuminen EU-jäsenyyteen: arvio vuonna 1996. *Suomen aluetutkimus FAR, Sonkajärvi*.
- Kuhmonen, Tuomas (1996): Suomen alueellinen maatalouspolitiikka EU:n jäsenenä. *Suomen aluetutkimus FAR, Sonkajärvi*.
- Kuhmonen, Tuomas & Savia, Elena (1995): EU:n maatalouspolitiikan kansallistaminen. *Suomen aluetutkimus FAR, Sonkajärvi*.
- Lampinen, Risto (1995): Eturyhmien asema maitotalouspolitiikassa Euroopan Unionissa ja Suomessa. *Hallinnon tutkimus 14, 338-350*.
- Lampinen, Risto (1998): *Eurooppalaiset maataloushallinnot*. Edita, Helsinki.
- Laurila, Ilkka P. (1996): Consequences of the EU Membership on Food Prices and Food Consumption in Finland. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Selvityksiä 1/96*, .
- Lehtimäki, Sirpa & Lassheikki, Katarina (1996): Finnish Horticulture within EU. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 99-110*.
- Myhrman, Rolf & Heikkilä, Tuomo (1996): Maatalouden sopeutumistarve EU-jäsenyyteen. *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Tutkimuksia 31*.
- Niemi, Jyrki & Linjakumpu, Hannu (1996): Regional Structural Development of Finnish Agriculture until 2005. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 123-142*.
- Niemi-Ilhti, Anita (1997): *EU ohjastrategioiden uudistajana: taloudelliset ohjauskeinot suomalaisen maatalouden ympäristöpolitiikassa*. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Penttilä, Anne (1997): Suomen EU-jäsenyyden vaikutukset tuottajien ja kuluttajien hyvinvointiin. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Selvityksiä 9/97*.
- Ryhänen, Matti & Sipiläinen, Timo (1996): Economic Analysis of Finnish Farm Enterprises in the Changing Operational Environment. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 69-82*.
- Siikamäki, Juha (1996): Finnish Agri-environmental Programme in Practice. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Julkaisuja 1996/81, 83-98*.

Sovala, Markus (1994): Suomen EU-jäsenyys ja maataloustuki. *Palkasaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia* 53.

Tiainen, Simo & Katajamäki, Esa (1996): EU:n maataloustypologia Suomessa. *Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, Tiedonantoja* 209.