

TIEDONANTOJA 183 • 1992

AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND

RESEARCH REPORTS 183 • 1992



TIEDONANTOJA 183

AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND
RESEARCH REPORTS 183

ISBN 952-9538-23-5
ISSN 0788-5199

Sisällysluettelo

Sivu

Kyösti Pietola:

REHUVILJAN TUOTTAJAHINNAN VAIKUTUKSET OSTOEREHUN HINTAAN

1	Johdanto	5
2	Rehukaupan jakautuminen kokoviljana, teollisuuden sivutuotteina ja teollisina rehujalosteina käytyyn kauppaan	6
3	Rehuviljan osuus teollisesti jalostettujen rehuseosten hinnoittelussa	7
3.1	Rehuteollisuuden tuotantopanokset ja kustannusrakenne	7
3.2	Valtion toimenpiteet rehuraaka-aineiden ja rehuseosten hinnoittelussa	9
3.3	Rehuseosten hintavaihtelua selittävät mallit	10
3.3.1	Oletukset	10
3.3.2	Indeksisarjojen määrittäminen	13
3.3.3	Mallien estimointi ja tulokset	15
4	Yhteenveto ja johtopäätökset	20
	Kirjallisuus	22

Esa Hiiva:

MAATILAN SIJAINNIN VAIKUTUS MAIDON TUOTANTOKUSTANNUKSEEN

1	Johdanto	23
2	Maatilan sijaintikustannus	24
3	Sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä	26
3.1	Ostotarvikkeiden kuljetuskustannukset	26
3.2	Työkustannus	27
3.3	Pääoman korkovaatimus	28
3.4	Maatalousmaan arvo	29
3.5	Luontaisista olosuhteista aiheutuva sijaintikustannus	31
3.6	Maatilan ulkoisen liikenneaseman kustannusvaikutus	33
4	Maidon tuotantokustannuksen alueellinen vaihtelu	34
4.1	Tutkimusalueet ja -aineisto	34
4.2	Tutkimusaineiston yleispiirteitä	36
4.3	Maidon tuotantokustannus eri tutkimusalueilla	37
4.4	Alueiden väliset tuotantokustannuserot	39
5	Maidontuotannon kustannukset	42
5.1	Alueiden väliset kustannuserot	42
5.2	Maatilan sijaintikustannus	45
6	Viljelykasvien satotaso	46
7	Yhteenveto ja johtopäätökset	47
	Kirjallisuus	49

Sanna Sihvola:

**MAATALOUSYRITTÄJIEN LOMITUSPALVELUIDEN SOSIOEKONOMINEN
MERKITYS JA ERILAISET KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET**

1 Johdanto	53
2 Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden nykytila	55
2.1 Vuosiloma	55
2.2 Sijaisapu	56
2.3 Viikkovapaa, maksullinen lomittaja-apu ja lisäviikkovapaapäivät	58
2.4 Lomituspalveluiden organisaatio ja rahoitus	60
3 Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden kehitysnäkymät	65
3.1 Kehittämisen lähtökohdat ja asetetut tavoitteet	65
3.2 Lomituspalveluiden kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat tekijät	66
4 Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden sosioekonominen merkitys	69
4.1 Lomituspalvelut yhteiskuntapolitiikan osana	69
4.2 Lomituspalvelut hyödykkeenä ja hyvinvoinnin tuottajana	71
5 Mahdollisuuksia ja keinoja maatalousyrittäjien lomituspalveluiden kehittämiseksi	73
5.1 Ostopalvelukokeilu	73
5.2 Ruotsin lomituspalvelujärjestelmän soveltuvuus Suomeen	75
5.3 Lomituspalveluiden saatavuuden parantaminen säädöksiä uudistamalla	78
6 Johtopäätökset	81
6.1 Lomituspalveluiden tarve ja merkitys	81
6.2 Lomituspalveluiden toteutuksen kehittäminen	82
7 Yhteenveto	83
Kirjallisuus	86

Reijo Pirttijärvi:

EY:N YMPÄRISTÖPOLITIikka JA MAATALOUS

1 Johdanto	89
2 EY:n ympäristöpolitiikan synty	90
3 Yleislait	91
4 Ympäristöpolitiikan teko ja toteutus	93
5 Maatalouden ympäristöpolitiikka EY:ssä	95
6 CAP:n ympäristösäädökset ja niiden arviointia	96
6.1 Ympäristöherkät alueet	98
6.2 Kesannointi	98
6.3 Laajaperäistäminen	100
6.4 Epäedulliset alueet	101
6.5 Maatalouden vesiensuojelu	102
6.6 Luonnonmukainen viljely	103
6.7 Maataloustuotannon ympäristöasetus	104
6.8 Muita säädöksiä	105
7 Muita lähestymistapoja	106
8 Talouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan ristiriita	108
9 Yhteenveto	109
Kirjallisuus	110

REHUVILJAN TUOTTAJAHINNAN VAIKUTUKSET OSTOREHUN HINTAAN

KYÖSTI PIETOLA

The effects of the producer price of feed grain on the cost of purchased feed in agriculture

Abstract. This study examined the interdependence of the cost of purchased feed in agriculture and the price of feed grain. The effect of feed grain price fluctuations on the cost of purchased feed were examined by market sector in whole grain, industry by-products and industrially processed feeds. Furthermore, the effects of changes in feed grain price on the price of industrially processed feeds were examined through the cost structure of the feed industry, the proportions of various feed raw materials, and models representing price fluctuations in feed mixes between 1975 and 1989. The results show that the price of feed grain has had a greater affect on the cost of purchased feed than its proportion of feed sales and feed raw materials would have justified. The price of feed grain contributed about 70 per cent to the cost of purchased feed even though it accounted for only about 45 per cent of production expenses. For example, a ten per cent increase in the price of feed grain raised the cost of purchased feed by about seven per cent. This can be explained by the fact that the producer price of feed grain acts as a pointer for the pricing of other feed raw materials, particularly industry by-products.

Index words: prices, costs, feeds, feed industry

1 Johdanto

Maatalouden tuottajahinnat ja tuotantokustannukset ovat yhteydessä toisiinsa. Tuetut tavoitehinnat korottavat myös maatalouden tuotantokustannuksia. Etenkin maatalouden tuotantopanoksena uudelleen käytettävän rehuviljan hinta vaikuttaa karjatilojen ostorehujen hintoihin ja ostorehukustannuksiin.

Rehuviljan tuottajahinnan ja ostorehujen hintojen väliseen riippuvuuteen vaikuttavat kuitenkin lukuisat eri tekijät. Viljelijät ostavat rehuja sekä rehuviljana, erilaisina kotimaisen teollisuuden sivutuotteina että teollisesti jalostettuina rehuseoksina. Lisäksi teollisesti jalostettujen rehuseosten raaka-aineina käytetään paitsi rehuviljaa niin myös erilaisia mylly-, sokeri-, öljy-, teurastamo-, meijeri- ja alkoholiteollisuuden sivutuotteita, jotka

voidaan hyödyntää parhaimmin juuri rehuseosten raaka-aineina. Teollisuuden sivutuotteissa on sekä rehuviljaa korvaavia että täydentäviä rehuraaka-aineita. Myös muiden tuotannontekijöiden kuin varsinaisten rehuraaka-aineiden hinnat ja valtion toimenpiteet vaikuttavat rehuteollisuuden kustannuksiin sekä näin myös rehuseosten hinnoitteluun. Viime kädessä rehuteollisuudessa ja -kaupassa toimivien yritysten keskinäinen kilpailu rajoittavat rehujen hinnoittelumahdollisuuksia.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia rehuviljan hinnan ja maatalouden ostorehukustannuksen välistä riippuvuutta kotimaisessa rehukaupassa. Työssä kuvataan rehukaupan jakautuminen 1980 -luvun lopulla kolmeen eri ryhmään: kokoviljana, teollisuuden sivutuotteina sekä teollisina rehujalosteina käytyyn kauppaan.

Rehuviljan ja ostorehujen hintavaihteluiden välistä riippuvuutta tutkitaan erikseen rehuteollisuuden kustannusrakenteesta, eri raaka-aineiden käyttöosuuksista sekä rehuseosten hintavaihtelua kuvaavasta aikasarjasta vuosilta 1975-89. Rehuseosten raaka-aineet ryhmitellään kolmeen ryhmään, jotka ovat seuraavat:

- 1 Rehuvilja: rehuihin käytetty rehu- ja leipävilja, leseet sekä viljaperäiset rehujauhot
- 2 Valkuaistäydennys: rypsi- ja soijarouhe sekä kalajauho
- 3 Teollisuuden sivutuotteet: ryhmiin 1 ja 2 sisällyttömät rehuraaka-aineet.

2 Rehukaupan jakautuminen kokoviljana, teollisuuden sivutuotteina ja teollisina rehujalosteina käytyyn kauppaan

Vuosina 1985-89 teollisesti jalostettujen rehuseosten osuus rehukaupasta on ollut selvästi suurin, noin 87 %. Kokoviljana ostetun rehuviljan osuus on ollut noin 9 % ja erilaisten teollisuuden sivutuotteiden osuus on jäänyt noin neljään prosenttiin (taulukko 1). Teollisuuden sivutuotteiden osuus rehukaupasta on alentunut ja teollisesti jalostettujen rehuseosten osuus on kasvanut vuosittain. Huonoina satovuosina rehukaupasta on käyty suurempi osuus kokoviljana kuin hyvinä satovuosina.

Maahan tuotavien lähinnä valkuaistäydennykseen tarkoitettujen rehujen, kuten kalajauhon ja soijarouheen, myynti suoraan tiloille oli tarkastelujaksolla kielletty. Näitä valkuaisraaka-aineita myytiin tiloille ainoastaan poikkeustapauksissa karjojen rehuhuollon turvaamiseksi. Esimerkiksi katovuoden 1987 jälkeen soijarouhetta myytiin sekoittamattomana suoraan tiloille noin 40 milj kg (Rehuhuoltotoimikunta 1988, s. 21-24).

Taulukko 1. Maatalouteen ostetut rehuseokset, rehuvilja ja teollisuuden sivutuotteet vuosina 1985-89 (Hintaneuvottelukunnan laskelmat, maatilahallituksen kuukausitilastot 1985-1990).

	milj kg			milj mk ²⁾			yhteensä
	rehu-seokset	rehu-vilja ¹⁾	sivu-tuotteet	rehu-seokset	rehu-vilja	sivu-tuotteet	
1985	1.017	171	222	3.037	280	205	3.522
1986	1.090	178	219	2.995	292	158	3.445
1987	1.193	331	180	3.438	542	164	4.144
1988	1.222	230	167	3.582	392	144	4.118
1989	1.325	188	126	4.040	333	137	4.510
keskimäärin	1.169	213	183				
%-jakauma keskimäärin				86,5	9,3	4,2	100,0

¹⁾ rehuvilja ostettu suoraan toiselta viljelijältä tai kaupasta muuhun käyttötarkoitukseen kuin siemeneksi.

²⁾ kustannus määritetty heinäkuun hintatasossa, joka perustuu hintaneuvottelukunnan laskelmiin.

3 Rehuviljan osuus teollisesti jalostettujen rehuseosten hinnoittelussa

3.1 Rehuteollisuuden tuotantopanokset ja kustannusrakenne

Eri raaka-aineiden osuuksista rehujalosteiden tuotantokustannuksissa ei ole kattavaa tilastoaineistoa. Osuutta arvioidaan tässä tutkimuksessa

1 rehuteollisuuden eräiden tuotantopanosten hankintamenoista, joissa raaka-ainehankinnat esitetään yhtenä menoeränä (Tilastokeskuksen teollisuustilastot) sekä

2 rehuteollisuuden käyttämistä rehuraaka-aineiden käyttömääristä (Valtion maatalouskemian laitos, Elintarviketeollisuusliitto).

Mainittujen tilastolähteiden lisäksi on käytettävissä elintarviketeollisuusliiton laatimia katsauksia rehuteollisuuden kustannusrakenteesta ja tuloksesta.

Rehuteollisuus käytti hankintamenoistaan vuosina 1980-88 raaka-aineiden hankintaan keskimäärin 87,5 % (taulukko 2). Raaka-aineiden osuus hankintamenoista on alentunut vuodesta 1983 vuoteen 1988 noin 8,6 prosenttiyksikköä. Elintarviketeollisuusliiton mukaan raaka-ainekustannusten osuus rehuteollisuuden suoritepeusteisista tuotantokustannuksista oli vuosina 1988 ja 1989 noin 83 %.

Taulukko 2. Eräiden tuotantopanosten hankintamenot rehuteollisuudessa käyvin hinnoin vuosina 1980-88 (Teollisuustilastot, 1982-1987, Teollisuuden vuosikirjat 1988-1989, Ennakkotietoja Suomen teollisuudesta 1990).

vuosi	palkat ¹⁾		raaka-aineet		muut		yhteensä	
	milj mk	%	milj mk	%	milj mk	%	milj mk	%
1980	118,1	5,9	1.784,9	89,6	88,9	4,5	1.992,0	100,0
1981	140,9	5,5	2.321,1	90,0	115,2	4,5	2.577,1	“
1982	149,1	5,1	2.631,1	90,3	133,7	4,6	2.913,8	“
1983	150,8	5,4	2.546,9	90,4	121,2	4,3	2.819,0	“
1984	159,5	5,7	2.530,7	89,8	127,4	4,5	2.817,6	“
1985	172,3	6,1	2.500,5	88,9	140,7	5,0	2.813,5	“
1986	191,3	6,0	2.681,5	84,2	312,9	9,8	3.185,8	“
1987	222,7	6,7	2.735,1	82,4	362,4	10,9	3.320,2	“
1988	224,2	6,8	2.693,9	81,8	377,0	11,4	3.295,2	“
% jakauma keskimäärin		5,9	87,5		6,6		100,0	

¹⁾ sisältää myös sosiaaliturvamaksut

Kokoviljan osuus kaikista rehuteollisuuden käyttämistä rehuraaka-ainemääristä on ollut vuosina 1980-88 keskimäärin 49 % ja vaihdellut välillä 39-73 %. Jos viljaan luetaan mukaan leseet ja viljaperäiset rehujauhot, niin viljan osuus rehuraaka-aineista on ollut keskimäärin 60 % (Valtion maatalouskemian laitos 1989, s. 32, Elintarviketeollisuusliitto).

Rehuviljan osuus, ilman leseitä ja rehujauhoja, oli vuosina 1988-89 raaka-ainekustannuksista 38-43 %, mikä vastasi rehuteollisuuden kaikista tuotantokustannuksista 32-35 prosentin osuutta (taulukko 3). Leseet ja rehujauhot mukaan lukien rehuviljan osuus tuotantokustannuksista oli noin 41 %.

Valkuaistäydennyksen, soijarouheen, rypsirouheen ja kalajauhon, osuus rehuraaka-aineista oli vuosina 1980-88 keskimäärin 15 % vaihdellen välillä 10-17 %. Muiden teollisuuden sivutuotteiden ja rehuraaka-aineiden osuudeksi on tuolloin jäänyt keskimäärin 25 %. Rehuteollisuuden tuotantokustannuksista valkuaisraaka-aineiden osuus oli vuosina 1988-89 noin 16 % ja sivutuotteiden osuus noin 24 %.

Muiden kuin raaka-ainekustannusten osuus rehuteollisuuden tuotantokustannuksista oli 1980-luvun lopulla alle 20 % (taulukot 2 ja 3). Raaka-ainekustannuksen jälkeen suurin yksittäinen kustannuserä oli palkkakustannus, jonka osuus tuotantokustannuksesta oli noin kuusi prosenttia. Muiden muuttuvien kustannusten, kiinteiden kustannusten, korkojen ym. osuudeksi jäi näin ollen ainoastaan noin 12 %.

Taulukko 3. Rehuteollisuuden kustannukset ja liikevaihto vuosina 1988 ja 1989 (Elintarviketeollisuusliitto).

	1988		1989	
	milj mk	%	milj mk	%
rehuviljakustannus	887	31,6	1.037	35,3
muut materiaalikust.	1.463	52,1	1.382	47,1
työvoimakustannus	163	5,8	176	6,0
muut muuttuvat kust.	181	6,4	215	7,3
poistot	64	2,3	64	2,2
korot ja verot	50	1,8	60	2,1
kustannus yhteensä	2.808	100	2.934	100
liikevaihto	3.023		3.042	
käyttökate	329		232	
tulos	215		108	

3.2 Valtion toimenpiteet rehuraaka-aineiden ja rehuseosten hinnoittelussa

Rehuteollisuuden toimintaa on säädelty ja ohjattu lukuisilla valtion toimilla. Rehujen, rehun lisäaineiden ja rehuseosten maahantuonnista, myyntiä varten tapahtuvasta valmistuksesta ja kaupasta on yleisesti säädelty rehulaissa (376/1986). Keskeisimpiä tarkastelujaksolla rehujen hintoihin vaikuttaneista käytännön toimenpiteistä olivat öljyväkirehuohjelmat, verotus sekä rehujen hintasäätely tai hinnanvahvistusmenettely.

Öljyväkirehuohjelmilla on säädelty kasviperäisen valkuaisäydennyksen tuontia ja rehuseosten sisältämien valkuaispitoisuuksien enimmäismääriä. Valkuaistäydennyksen tuontitarpeen mukaan ohjelmassa on määritetty luvat tuontilisenssien myöntämiseen. Öljyväkirehuohjelmiin liittyen on vapaaehtoisesti sovittu myös kalajauhon enimmäispitoisuuksista rehuseoksissa, millä on pyritty varmistamaan kotieläintuotteiden moitteetonta laatua (Rehuhuoltotoimikunta 1988). Kalajauhon tuontia on korvattu viime vuosina yhä enemmän kasviperäisillä valkuaisraaka-aineilla, kuten soijarouheella.

Verotuksellisia erityistoimenpiteitä on käytetty pääasiassa maatalouden markkinointivastuun perintään (rehuseosvero) sekä valkuais- ja energiarehujen hintasuhteiden korjaamiseen (valkuaisvero). Rehuseosveroa on kannettu vuosina 1976-77 ja 1983-88. Enimmillään vero oli vuoden 1985 lopulla, jolloin sitä kannettiin kananrehuilta 29 p/kg ja muilta organisaatioilta rehuilta 19 p/kg.

Valkuaisvero on kannettu vuodesta 1986 alkaen maailmanmarkkinahintaisista valkuaisraaka-aineista (laki 1092/85). Veroa on peritty 0,75-1,50 markkaa raaka-alkuainekilolta kaikista muista yli 19 % raakavalkuaista sisältävistä raaka-aineista paitsi etanolituotannossa syntyvistä märkärehuista ja kuoritusta maidosta. Valkuaisveron tavoitteena on kaventaa kotoisten perusrehujen, kuten rehuviljan, säilörehun, heinän ja laidunrehun sekä valkuaisrehujen välisiä hintaeroja. Valkuaisverosta huolimatta energia- ja valkuaisrehujen hintasuhteet vaihtelevat, mikä ohjaa energia- ja valkuaisraaka-aineiden käyttömääriä rehuseosten valmistuksessa ellei rehuseosten valkuaispitoisuuksisia säädeltäisi öljyväkirehuohjelmilla (Rehuhuoltotoimikunta 1988, s. 23).

Rehuteollisuuden valmistamista rehuaineista ei kanneta *liikevaihtoveroa*. Liikevaihtoverolain (532/1963, 559/1991) mukaan tuotteen alkuperäinen valmistaja voi myydä liikevaihtoverosta vapaina rehuaineina

- 1 rehuja ja rehuseoksia,
- 2 rehujen valmistuksessa käytettäviä raaka- ja lisäaineita,
- 3 eläinten ruokana käytettäviä teollisuuden jätteenä ja sekä
- 4 rehukalaa.

Rehuteollisuus ei voi myöskään tehdä verottomista raaka-aineistaan laskennallisia verovähennyksiä, kuten rehuviljan alkutuotevähennystä. Niinpä liikevaihtoverotuksen vaikutukset verovapaiden rehujen hintoihin ovat jääneet vähäisiksi, koska veroa on peritty ainoastaan rehuja välittävän kaupan palkkioista.

Teollisesti jalostetut rehuseokset kuuluivat *hintasäännöstelyn* piiriin vuosina 1968-74. Luovuttaessa varsinaisesta hintasäännöstelystä siirryttiin *hinnanvahvistusmenettelyyn* 1.4.1974 alkaen, jolloin rehuseosten hinnat vahvistettiin elinkeinohallituksessa hintavaltionlain (156/1974) nojalla. Hakijan oli tuolloin perusteltava hintamuutokset muuttuneilla tuotantokustannuksilla. Keväällä 1986 rehuseosten hinnoittelua vapautettiin edelleen niin sanotuksi *hintailmoitusmenettelyksi*. Tämä hintailmoitusmenettely poistettiin jo samana keväänä, jonka jälkeen rehuseosten hinnoittelu on ollut vapaata.

3.3 Rehuseosten hintavaihtelua selittävät mallit

3.3.1 Oletukset

Yritysten välinen kilpailu:

Rehuviljan hintamuutokset vaikuttavat rehuteollisuuden tuotannon tekijämarkkinoihin ja tarjontaolosuhteisiin. Se, kuinka rehuteollisuus lopulta reagoi näihin toimintaympäristönsä muutoksiin, riippuu rehuteollisuudessa toimivien itsenäisten yritysten keskinäisen hintakilpailun voimakkuudesta.

Suomen rehuteollisuus on keskittynyt varsin voimakkaasti. Voidaan epäillä, toimiiko kilpailu tehokkaasti pääosin kolmen yrityksen hallintaan keskittyneillä markkinoilla. KRÖGERIN (1981) tutkimus osoitti kuitenkin, että vuosina 1975-80 rehuteollisuudessa kilpailtiin hinnoilla erittäin voimakkaasti, vaikka rehuseosten valmistusmäärät kasvoivat tuolloin vuosittain varsin nopeasti.

Elinkeinohallitus on selvittänyt rehuseosten hintakilpailua ohjevähittäishinnoista myönnettävinä alennuksina. Tulosten mukaan rehuseosten tilahinnat olivat vuonna 1985 keskimäärin 7 % alhaisemmat kuin ohjevähittäishinnat. Vuonna 89 vastaava hintaero oli jo peräti 17 %. Rehuseosten ohjevähittäishinnoista myönnetty alennukset olivat kasvaneet neljässä vuodessa 10 prosenttiyksikköä, mistä myös voitaneen päätellä kilpailun jatku-
neen edelleen voimakkaana.

Tuotteen hinta on panoshintojen ja tuotantomäärän funktio:

Voittoa maksimoivan yrityksen teorian mukaan tuotteen tarjonta (Q) on sen tuotantopanosten (x_i) funktio

$$Q = f(x_i), \quad (\text{kaava 1})$$

missä tuotantopanosten kysyntä (x_i^d) on tuotteen hinnan (p) ja panoshintojen (w_i) funktio, eli

$$x_i^d = x_i(p, w_i) \quad (\text{kaava 2})$$

Sijoittamalla tuotantopanosten kysyntäfunktiot (x_i^d) tuotteen tarjontafunktioon (f) voidaan tarjonta esittää tuotteen hinnan (p) ja tuotantopanoshintojen (w_i) funktiona (g) seuraavasti (SILBERBERG 1990, s. 121):

$$Q = g(p, w_i) \quad (\text{kaava 3})$$

Tuotteen ja tuotantopanosten hintavaihtelut eivät kuitenkaan selittäneet rehuseosten tarjonnan vaihtelua. Todennäköisesti tarjottuun rehuseosmäärään vaikuttivat yritysten ulkopuoliset tekijät enemmän kuin panosten ja tuotteen hinnat. Niinpä tässä tarkastelussa oletetaan rehuseosten hinnan (p) muodostuvan rehuteollisuuden tuotantopanoshintojen (w_i) ja, mikäli yrityksillä on monopolivoimaa myös tuotantomäärän (q) funktiona (z). Tällöin

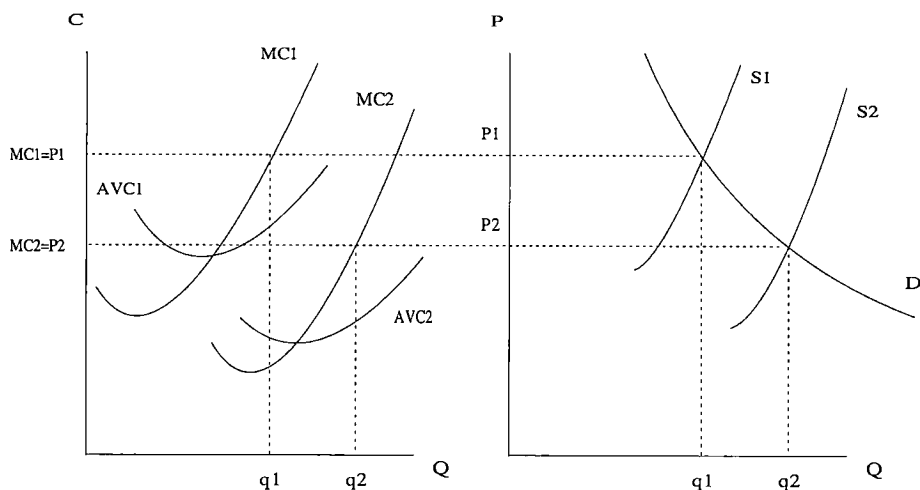
$$p = z(w_i, q) \quad (\text{kaava 4})$$

Tuotantopanosten välinen substitutio:

Edellisten oletusten mukaan jokaisen tuotantopanoksen käytöstä saatu rajatuotto (MP) vastaa sen käytöstä aiheutuvaa rajakustannusta (MC) (kuvio 1). Tuotantopanoksen hinnan alentuessa sen rajakustannus alenee, jolloin $MC_2 < MC_1$. Rehuteollisuuden tarjontakäyrä (S) siirtyy koordinaatistossa oikealle, rehuseosten tarjonta vahvistuu ja niiden hinnat alenevat, eli $P_2 < P_1$.

Tuotantopanosten hintojen muuttuessa tuotannontekijöiden rajakorvaussuhteet muuttuvat, mikä vaikuttaa tuotannontekijöiden keskinäisiin käyttömääriin. Rehuviljan hintamuutokset vaikuttavat tuotannontekijämarkkinoilla rehuteollisuuden raaka-aineiden rajakorvaussuhteisiin. Lyhyen tarkastelujakson (1975-89) vuoksi tuotannontekijöiden välinen substitutio oletetaan tässä tutkimuksessa kiinteäksi.

Lisäksi pidetään todennäköisenä sitä, että teollisuuden sivutuotteita käytetään muiden tuotantopanosten hinnoista riippumatta rehuteollisuuden raaka-aineina pääpiirtein nykyisessä laajuudessa. Rehuviljan hintojen alentuessa myös teollisuuden sivutuotteiden hinnat todennäköisesti alenevat, vaikka niiden hinnat määräytyisivätkin vapaasti markkintilanteen mukaan. Tällöin olisi kysymyksessä oligopolistisen kilpailun hinnanjohtajuuteen verrattava tilanne, jossa rehuviljan tavoitehinta (suuren yrityksen tuote) määritteli myös energiarehuiksi soveltuvien sivutuotteiden (pienen yritysten tuotteiden) hintatason. Rehuviljaa korvaavat sivutuotteet myytäisiin rehuteollisuuteen lähinnä rehuviljan tavoitehinnan määrittelemässä hintatasossa. Loput kyseisistä raaka-ainemarkkinoista jäisi rehuviljalle (vrt. esim. RITSON 1980). Ellei näin tapahtuisi, rehuviljaa korvaavien sivutuotteiden ja rehuviljan välinen rajakorvaussuhde kääntyisi rehuviljalle yhä edullisemmaksi rehuviljan hinnan alentuessa. Sivutuotteita korvattaisiin aikaisempaa enemmän rehuviljalla eikä kaikkia sivutuotteita enää hyödynnettäisi rehuteollisuuden raaka-aineina.



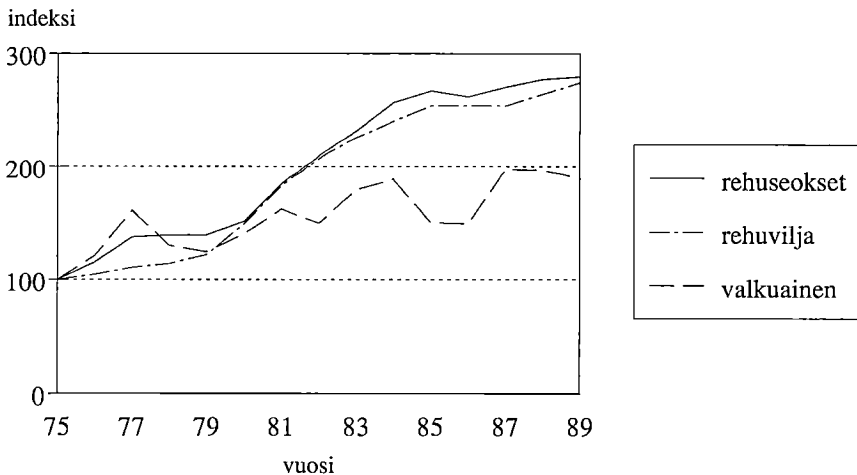
Kuvio 1. Malli hyödykkeen tarjonnan vahvistumisesta tuotannontekijän hinnan alentuessa.

3.3.2 Indeksisarjojen määrittäminen

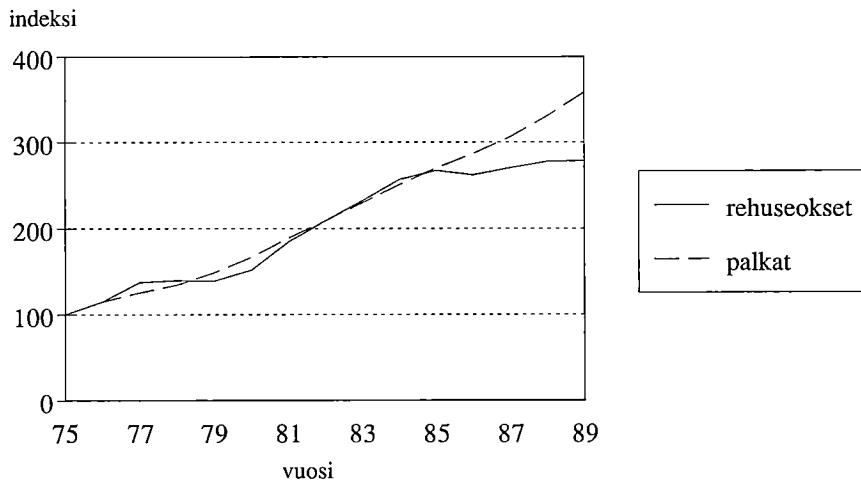
Rehuseosten hintaindeksinä käytettiin Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen indeksisarjaa. Ohjevähittäishinnoista myönnettyjen alennusten kasvu on oikaistu pois rehuseosten hintaindeksisarjasta olettaen, että alennukset ovat kasvaneet tasaisesti vuosina 1986-89. Samoin rehuseosveron vaikutus on oikaistu pois rehuseosten hinnoista.

Rehuteollisuuden raaka-ainekustannuksista laadittiin kaksi hintaindeksisarjaa (kuvio 2). Ensimmäisellä sarjalla kuvattiin kotimaiseen tavoitehintatasoon hinnoiteltujen raaka-aineiden hintakehitystä. Sarja on laadittu kauran ja ohran keskimääräisistä tavoitehinnoista. Toisella hintasarjalla kuvattiin maailmanmarkkinahintaisen valkuaisäydennyksen hintakehitystä. Sarja on laskettu vuosina 1975-89 kolmen tärkeimmän valkuaisäydennykseen käytetyn raaka-aineen, soijarouheen, rypsirouheen ja kalajauhon, hinnoista siten, että niiden osuus yhdistetyssä indeksissä on painotettu käyttömäärillä. Koska kalajauhoa on korvattu yhä enemmän soija- ja rypsirouheella, kalajauhon hinnan osuus indeksisarjassa alenee vuosittain. Indeksisarja on laadittu elintarviketeollisuusliiton ilmoittamista hinnoista, jotka sisältävät myös valkuaisveron.

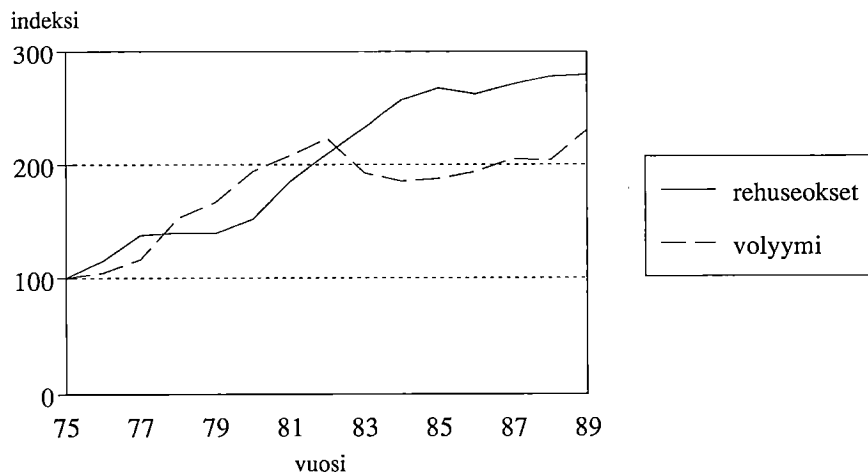
Muista rehuteollisuuden tuotantokustannuksista koottiin indeksisarja ainoastaan palkkakustannuksista. *Palkkakustannusindeksi* on kasvanut selvästi nopeammin kuin rehuseosten hintaindeksi, minkä vuoksi palkkojen osuus rehuseosten tuotantokustannuksista onkin kasvanut vuosittain (kuvio 3, taulukko 2). Rehuseosten valmistusmääriä mitattiin *rehuteollisuuden volyyymi-indeksillä* (kuvio 4).



Kuvio 2. Rehuseosten ja niiden raaka-aineiden hintakehitystä kuvaavat indeksisarjat vuosina 1975-89 (1975=100) (Elintarviketeollisuusliitto, MTTL).



Kuvio 3. Rehuseosten hintaindeksin ja palkkakustannusindeksin kehitys vuosina 1975-89. (1975 = 100). MTTL, Teollisuustilastot)



Kuvio 4. Rehuseosten hintaindeksin ja rehuteollisuuden volyyymi-indeksin kehitys vuosina 1975-1989 (1975=100) (MTTL, Teollisuustilastot).

3.3.3 Mallien estimointi ja tulokset

Mallit estimoitiin kaavasta 4 (s. 11). Selitettävä muuttuja (P) on ostorehujen hintaindeksi, jolla mitataan rehuteollisuuden rajatuottoa. Malliin pyrittiin ottamaan selittäviksi muuttujiksi seuraavat indeksisarjat (indeksisarjat esitetty kuvioissa 2-4 ja liitteessä):

p_1 = rehuviljan tavoitehintaindeksi
 p_2 = valkuaisraaka-aineen hintaindeksi
 p_3 = palkkakustannusindeksi
 q = rehuteollisuuden volyyymi-indeksi

Funktiotyypin valinnassa päädyttiin ensisijaisesti Cobb-Douglas -funktioon, joskin myös lineaarisia malleja estimoitiin. Cobb-Douglas -funktioit ovat muotoa:

$$P = Ap_1^\alpha p_2^\beta p_3^\tau q^\sigma$$

missä $A, \alpha, \beta, \tau, \sigma > 0$

Kukin parametreista α, β, τ , ja σ mittaavat vastaavan muuttujan p_i ($i=1,2,3$) ja q suhteellista osuutta selitettävän muuttujan vaihtelussa (vrt. esim. CHIANG 1984, s. 410-426). Eri muuttujien suhteelliset osuudet ovat mallin rakenteesta johtuen kiinteät koko estimointijakson. Cobb-douglas -funktion valintaa puolsi se, että funktio on homogeeninen asteella $(\alpha+\beta+\tau+\sigma)$. Se on lineaarisesti homogeeninen erikoistapauksessa $\alpha+\beta+\tau+\sigma = 1$.

Estimoitava funktio linearisoitiin ottamalla siitä luonnollinen logaritmi. Funktioon lisättiin vielä jäännöstermi e , jolloin päädyttiin seuraavaan yhtälöön:

$$\ln P = \ln A + \alpha \ln p_1 + \beta \ln p_2 + \tau \ln p_3 + \sigma \ln q + e$$

missä $P, A, p_i, q > 0$ ja $\ln A = a$

$$\Rightarrow \ln P = a + \alpha \ln p_1 + \beta \ln p_2 + \tau \ln p_3 + \sigma \ln q + e$$

Tämä yhtälö on lineaarinen parametrein a, α, β, τ ja σ . Parametrien arvot voidaan estimoida pienimmän neliösumman menetelmällä.

Nimellishinnoin esitetyt hintasarjat kasvavat kaikki osaksi inflaation vaikutuksesta samaan suuntaan, jolloin ne korreloivat keskenään varsin voimakkaasti (taulukko 4). Korrelaatio alentaa estimoitavien mallien luotettavuutta. Erityisesti palkka- ja rehuviljahintaindeksien välinen korrelaatio on suuri. Palkkakustannusindeksi ja rehuviljahintaindeksi mittaavat näin ollen lähes saman tekijän vaikutusta, eikä niitä molempia ole tarpeen sisällyttää samaan malliin. Vertailtaessa eri malleista saatuja kertoimia ne molemmat kuitenkin esiintyvät eräissä malleissa saman aikaisesti.

Selittävien tekijöiden välinen voimakas korrelaatio alentaa mallien luotettavuutta, vaikka niillä voidaankin kuvata lähes täydellisesti selitettävän muuttujan vaihtelua.

Hintasarjojen deflatointia tietyn vuoden kiinteään hintatasoon ei katsottu kuitenkaan perustelluksi, koska se ei alentanut selittävien muuttujien välistä korrelaatiota estimoitujen mallien selityskykyyn nähden. Ainoastaan rehuteollisuuden volyyymi-indeksin vaikutusta rehuseosten hintoihin pyrittiin selvittämään myös reaalisilla hintasarjoilla, koska volyyymi-indeksi ei ole markkamääräinen muuttuja. Volyyymi-indeksille ei kuitenkaan saatu merkitseviä kertoimia.

Taulukko 4. Indeksisarjojen väliset Pearsonin korrelaatiokertoimet. Hintaindeksit nimellishinnoin.

	rehu vilja	valku- ainen	palkat	volyyymi
rehuseokset	0,99	0,83	0,97	0,78
rehuvilja		0,80	0,97	0,81
valkuainen			0,81	0,67
palkat				0,79

Taulukoissa 5 ja 6 on esitetty rehuseosten hintavaihteluja kuvaavat mallit, joissa ei ole mukana viivästettyjä muuttujia. Mallien selitysasteet ovat korkeat ja kaikki mallit ovat F-suhteella mitattuina merkitseviä alle 0,1 prosentin riskitasolla.

Lineaarisissa (1,2,3) malleissa ainoastaan rehuviljan kertoimet ovat merkitseviä, joskin ne ovat epäjohdonmukaisen korkeita. Malleja ei voida pitää luotettavina niiden korkeista selitysasteista huolimatta.

Cobb-Douglas -malleissa (4,5,6) rehuviljan hintaindeksin kerrointa voidaan pitää luotettavimpana mallissa (5), koska

- kertoimen keskihajonta on alhaisin,
- myös valkuaisraaka-aineen kerroin on merkitsevä,
- malli (5) ei ole selitysasteeltaan (R^2 adj.) ja autokorrelaatioltaan (D-W -testiarvo) huonompi kuin enemmän muuttujia sisältävät mallit.

Cobb-Douglas -mallin (5) linearisoitu kuvaaja sekä residuaalien sironna on esitetty kuviossa 5. Kuvioista voidaan havaita, että jäännöstermien välillä on autokorrelaatiota.

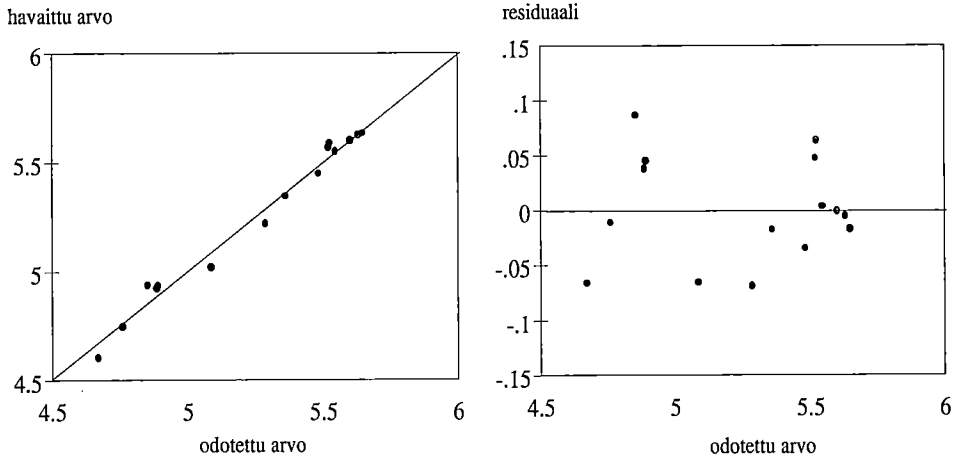
Taulukko 5. Rehuseosten hintavaihteluja vuosina 1975-89 kuvaavat lineaariset mallit. Malleissa ei ole viivästettyjä muuttujia. Selitettävänä tekijänä rehuseosten hintaindeksi.

	Malli 1		Malli 2		Malli 3	
	kerroin	merkits. taso ¹⁾	kerroin	merkits. taso	kerroin	merkits. taso
vakio (keskihajonta)	7,42 (14,5)	0,620	4,65 (13,5)	0,737	-3,75 (12,28)	0,765
rehuvilja	0,88 (0,13)	0,000	0,95 (0,07)	0,000	0,90 (0,0)	0,000
valkuainen	0,21 (0,12)	0,121	0,23 (0,12)	0,075	0,22 (0,12)	0,092
palkat	0,07 (0,10)	0,526	-		-	
volyyymi-ind.	-0,11 (0,09)	0,227	-0,11 (0,09)	0,213	-	
R ² (adj) estimaatin keskivirhe	0,985		0,986		0,985	
F-suhde	7,99		7,77		8,02	
D-W -testiarvo	236,6		332,4		469,0	
	0,98		0,99		0,87	

1) t-testin merkitsevyystaso.

Taulukko 6. Rehuseosten hintavaihteluja vuosina 1975-89 kuvaavat Cobb-Douglas -mallit ilman viivästettyjä muuttujia.

	Malli 4		Malli 5		Malli 6	
	kerroin	merkits. taso	kerroin	merkits. taso	kerroin	merkits. taso
vakio (keskihajonta)	0,008 (0,45)	0,986	-0,10 (0,39)	0,805	-0,27 (0,38)	0,492
rehuvilja	0,58 (0,18)	0,009	0,56 (0,17)	0,007	0,78 (0,06)	0,000
valkuainen	0,23 (0,12)	0,092	0,23 (0,12)	0,081	0,28 (0,12)	0,032
palkat	0,25 (0,18)	0,184	0,24 (0,17)	0,186	-	
volyyymi-ind.	-0,05 (0,09)	0,609	-		-	
R ² (adj) estimaatin keskivirhe	0,979		0,980		0,982	
F-suhde	0,052		0,050		0,052	
D-W -testiarvo	163,8		233,7		322,9	
	0,97		0,94		0,99	



Kuvio 5. Rehuseosten hintavaihteluja vuosina 1975-89 selittävän Cobb-Douglas mallin (6) linearisoitu kuvaaja (log -muunnos) ja jäännöstermien sironta.

Durbin-Watson -testisuure saa malleissa arvoja väliltä 0,87-0,99, minkä mukaan residuaalien välillä on positiivista autokorrelaatiota. Korkeasta selitysasteesta huolimatta mallia ei voida pitää onnistuneena, koska se ei täytä kaikkia sille asetettuja ehtoja. Estimoinnin edellyttämä oletus toisistaan riippumattomista jäännöstermeistä ei täyty (vrt. esim PINDYCK ja RUBINFELD1988, s.153).

Autokorreloituneet, systemaattisesti käyttäytyvät jäännöstermit sisältävät aikasarjaan liittyvää informaatiota, jota mallissa mukana olevat selittävät muuttujat eivät kuvaa. Tämän informaation vaikutuksia muiden selittävien muuttujien kertoimiin voidaan erottaa muun muassa ottamalla autokorreloitunut residuaali eräksi selittäväksi tekijäksi malliin. Näin alennetaan selittämättä jäävän residuaalin autokorrelaatiota ja mallin luotettavuus todennäköisesti paranee. Seuraavaksi määritetään Cobb-Douglas -mallista (6) ensimmäisen asteen autoregressiivinen malli. Residuaalien autokorrelaatiota korjataan Cochrane-Orcutt -menetelmällä ja residuaali e_t hetkellä t on muotoa:

$$e_t = \Theta e_{t-1} + v_t \quad , \text{ missä } \Theta = \text{peräkkäisten residuaalien riippuvuutta mittaava kerroin, } 0 < \Theta < 1$$

v_t = residuaali, jonka autokorrelaatio alentunut, odotusarvo on nolla ja varianssi vakio

Taulukko 7. Rehuseosten hintavaihteluja vuosina 1975-89 kuvaava ensimmäisen asteen autoregressiivinen Cobb-Douglas -malli.

	kerroin	keski- hajonta	merkits. taso ¹⁾
vakio	0,78	0,68	0,286
rehuvilja	0,75	0,07	0,000
valkuainen	0,16	0,09	0,093
Θ	0,52	0,23	0,043
R ² (adj)	0,985		
estimaatin keskivirhe	0,040		
F-suhde	422,8		
D-W -testiarvo	1.14		

¹⁾ t-testin merkitsevyytaso.

Mallissa (6) rehuviljan hintaindeksille saatiin kerroin 0,78. Vastaavassa ensimmäisen asteen autoregressiivisessä mallissa kerroin on 0,75 (taulukko 7). Autokorrelaatio aleni Durbin-Watson -testisuureella mitattuna ainoastaan 0,99:stä 1,14:ään. Niinpä autokorrelaatio häiritsee myös tämän autoregressiivisen mallin tuloksia. Näyttää kuitenkin siltä, että autokorrelaation alentua rehuviljan hintaindeksin saama kerroin hieman alenisi.

Edellä esitetyt mallit estimoitiin olettaen, että rehuviljan tai yleensä tuotantopanosten hintamuutokset siirtyvät välittömästi rehuseosten hintoihin. Käytännössä on kuitenkin todennäköistä, että nämä tuotannon tekijöiden hintamuutokset siirtyvät tuotteiden hintoihin viivästyen. Viivettä voi aiheuttaa muun muassa se, että eräät raaka-aineet hinnoitellaan satovuositain kun indeksisarjat on laadittu kalenterivuositain. Tällöin raaka-aineiden hinnoissa tapahtuvien muutosten voidaan olettaa siirtyvän rehuseosten hintoihin osaksi kuluvan ja viimeistään sitä seuraavan kalenterivuoden aikana.

Viiveet otettiin huomioon sisällyttämällä malliin selittäviä muuttujia vuodella viivästettynä. Tosin palkkakustannus- ja volyyymi-indeksit eivät saaneet viiveitä sisältävissä malleissa merkitseviä kertoimia lainkaan. Niinpä malli esitetään ainoastaan siten, että rehuviljan ja valkuaisäydennyksen hintamuutosten vaikutukset rehuseosten hintoihin on jaettu kahdelle vuodelle. Mallissa oletetaan rehuseoksen hinnan riippuvan kuluvan (t) ja sitä edeltäneen vuoden (t-1) raaka-ainehinnoista seuraavasti:

$$\ln P_t = a + \alpha_1 \ln p_{1t} + \alpha_2 \ln p_{1t-1} + \beta_1 \ln p_{2t} + \beta_2 \ln p_{2t-1}$$

Taulukko 8. Rehuseosten hintavaihteluja vuosina 1975-89 kuvaava Cobb-Douglas -malli. Selittävät tekijät mukana myös vuodella viivästettyinä.

	välittömästi		vuodella viiväst.		kertoimet yhteensä
	kerroin	merkits. taso ¹⁾	kerroin	merkits. taso ¹⁾	
vakio (keskihajonta)	0,033 (0,26)	0,902			
rehuvilja	0,22 (0,11)	0,068	0,50 (0,10)	0,001	0,72
valkuainen	0,16 (0,06)	0,030	0,15 (0,05)	0,021	0,31
R ² (adj)	0,995				
estimaatin keskivirhe	0,024				
F-suhde	597,8				

¹⁾ t-testin merkitsevyystaso.

Vuodella viivästettyjä muuttujia sisältävissä Cobb-Douglas -malleissa rehuviljan hintaindeksi sai samaa suuruusluokkaa olevia kertoimia kuin edellisissäkin malleissa (taulukko 8). Kertoimet ovat vain jakautuneet kahdelle eri vuodelle. Näyttää siltä, että rehuviljan hintamuutokset muuttaisivat rehuseosten hintoja jossain määrin jo kuluvana kalenterivuonna mutta tätä enemmän vasta seuraavana kalenterivuonna.

4 Yhteenvedo ja johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu maatalouden ostorehukustannuksen ja rehuviljan hinnan välistä riippuvuutta. Rehuviljan hintavaihteluiden vaikutukset ostorehukustannuksiin selvitettiin rehukaupan jakautumisesta kokoviljana, teollisuuden sivutuotteina sekä teollisesti jalostettuina rehuseoksina käytyyn kauppaan. Tämän lisäksi rehuviljan hintamuutosten vaikutuksia teollisesti jalostettujen rehuseosten hintoihin tutkittiin rehuteollisuuden kustannusrakenteesta, eri raaka-aineiden käyttösuuksista sekä rehuseosten hintoja vuosina 1975-89 selittävistä malleista.

Tilastolähteitä yhdistelemällä maatalouden ostorehukustannuksen voidaan arvioida jakautuneen 1980-luvun lopulla eri rehu- ja rehuraaka-ainekustannuksiin sekä muihin kustannuseriin pääpiirtein seuraavasti:

rehuvilja, leseet ja rehujauhot	45 %
valkuaistäydennys	14 %
Muut teollisuuden sivutuotteet	25 %
muut kuin rehuraaka-aineet	16 %

Rehuviljan hinnoittelu vaikuttaa karjatilojen rehukustannukseen vähintäänkin 45 prosentin osuudella eli määrällä, joka vastaa itse rehuviljan, leseiden ja rehujauhojen osuutta rehukustannuksesta. Käytännössä rehuviljan hinnoittelun vaikutukset rehuseosten hintoihin riippuvat lopulta siitä, missä määrin rehuviljan hintataso toimii hinnanjohtajana muiden rehuraaka-aineiden hinnoittelussa. Tätä pyrittiin selvittämään rehuseosten hintoja vuosina 1975-89 kuvaavasta aikasarjasta.

Vaikka suurin osa rehuseosten hintavaihtelusta voitiin selittää niitä kuvaavilla malleilla, mallien luotettavuutta alensivat selittävien muuttujien välinen voimakas riippuvuus ja jäännöstermin systemaattinen käyttäytyminen eli autokorrelaatio. Etenkin lineaarisissa malleissa rehuviljan hintaindeksi sai epäjohdonmukaisen korkeita arvoja. Sen sijaan lineaarisesti homogeenisissä Cobb-Douglas -malleissa kertoimet olivat alhaisemmat vaihdellen välillä 0,56-0,78.

Raaka-aineiden hinnat selittivät pääosan teollisesti jalostettujen rehuseosten hintavaihteluista. Luotettavimmat rehuviljan hintaindeksille saadut kertoimet vaihtelivat välillä 0,72-0,78. Kertoimet antavat viitteitä oletuksesta, jonka mukaan rehuviljan tavoitehintaa on perustana myös eräiden muiden rehujen tai rehuraaka-aineiden, kuten rehuina käytettävien teollisuuden sivutuotteiden hinnoittelussa. Rehuviljan hinnan muuttuessa myös näiden rehujen tai rehuraaka-aineiden hinnat muuttuisivat pääpiirtein saman verran. Tosin myös valkuaisraaka-aineiden hinnat olivat tarkastelujaksolla valkuaisveron vuoksi sidoksissa rehuviljan hintaan. Maatalouden ostorehukustannuksen jakautumisesta eri rehuihin voitaneen arvioida rehuviljan hinnan vaikuttaneen karjatilojen rehukustannukseen noin 70 prosentin osuudella, jolloin esimerkiksi 10 prosentin korotus rehuviljan hinnassa 10 % olisi korottanut karjatilojen ostorehukustannusta noin 7 %.

Muun muassa valtion toimenpiteillä oli tarkastelujaksolla ja on lähivuosina varsin keskeinen merkitys rehuteollisuuden toimintaan, rehujen hintoihin ja maatalouden koko rehuhuoltoon. Käytännössä rehuviljan tavoitehintaa on vain yksi hallinnollinen menetelmä lukuisten eri menetelmien joukossa. Arvioitaessa rehuviljan hintamuutosten todennäköisiä vaikutuksia karjatilojen rehukustannuksiin lähitulevaisuudessa olisi tunnettava, millä tavoin valtion hallinnollisilla toimenpiteillä yleensä tullaan säätelemään kansallista rehukauppaa ja maatalouden rehuhuoltoa. Edellä esitetyt tulokset antavat luotettavaa tietoa rehuviljan hinnan vaikutuksista karjatilojen ostorehukustannuksiin vain, jos valtion hallinnollisilla toimenpiteillä säädellään rehuhuoltoa pääpiirtein kuten 1980-luvulla.

Toisaalta tuloksista voidaan jossain määrin arvioida myös kotimaisen rehuteollisuuden suorituskykyä, jos valtion säätelyä rehukaupassa aletaan asteittain purkaa ja rehuraaka-aineiden hinnat alenevat esim. ulkomaisen kilpailun vapautuessa. Ulkomaankaupan vapautuminen alentaisi merkittävästi myös valkuaistäydennyksestä aiheutunutta kustannusta, jonka osuus maatalouden ostorehukustannuksesta oli 1980 -luvun lopulla noin 14 %.

Kirjallisuus:

- CHIANG, A. C. 1984. Fundamental Methods of Mathematical Economics. 3th Ed. 788 s. Singapore.
- Elintarviketeollisuusliitto. Tilastoja rehuteollisuudesta.
Ennakkotietoja Suomen teollisuudesta. Tilastokeskus. SVT.
- KRÖGER, O. 1981. Rehuteollisuuden kilpailuolosuhteet. Elinkeinohallitus, tutkimusosasto KT 4/1981.
- Maatilahallituksen kuukausitilastot. 1985-1990. Maatilahallitus.
- PINDYCK, R. & RUBINFELD, D. 1988. Econometric Models and Forecasts 2nd Ed. 630 s. Singapore.
- Rehuhuoltotoimikunnan mietintö. 1988. Kom. miet. 1988:44. 63 s.
- RITSON, C. 1977. Agricultural Economics. Principles and Policy. 407 s. London.
- SILBERBERG E. 1990. The Structure of Economics. A Mathematical Analysis. 2nd Ed. 686 s. London.
- Teollisuuden vuosikirjat 1988-1989. Tilastokeskus. SVT
- Teollisuustilastot 1982-1987. Tilastokeskus SVT.
- Valtion maatalouskemian laitos 1988. 1989. 118 s. Vantaa.

Liite

Taulukko. Aikasarja-analyysiin käytetyt indeksisarjat.

vuosi	rehu- seokset	rehu- vilja	valkuais- täydenn.	palkka- kust.	teoll. volyyymi
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	115,5	104,6	121,0	115,2	104,3
1977	137,7	110,6	161,4	125,6	116,4
1978	139,8	114,4	130,7	134,5	152,5
1979	139,3	122,0	124,8	148,5	166,5
1980	151,5	149,6	140,3	166,8	194,0
1981	184,9	183,4	162,5	188,9	208,0
1982	209,3	207,2	149,7	209,5	223,0
1983	232,6	226,6	179,7	230,1	192,8
1984	257,3	240,9	189,0	251,0	185,6
1985	267,4	254,1	151,0	270,2	187,8
1986	262,2	254,1	149,4	287,0	194,0
1987	270,6	254,1	197,7	306,4	204,9
1988	277,6	264,2	197,2	331,5	203,6
1989	279,2	274,3	189,3	358,9	230,8

MAATILAN SIJAINNIN VAIKUTUS MAIDON TUOTANTOKUSTANNUKSEEN

ESA HIIVA

The effect of the location of the farm on the cost of milk production

Abstract. The possible membership of Finland in the EC and the overall liberalization of the international trade of agricultural products will change the functional environment of agriculture in a remarkable way in the next few years. The possibilities of agriculture to succeed in the new competitive situation are determined largely on the basis of the production cost level. With regard to this, the capability of Finnish agricultural products to compete in the international markets is, in general, quite weak. However, there are significant regional differences in the production costs, which means that average figures indicating the situation in the whole country do not provide an adequate picture of the preconditions of agriculture to compete in different parts of the country.

This paper deals with the effect of the location of the farm on the production cost of milk as well as the amount of the disparities in costs and returns between different regions and the factors affecting them. The location of the farm is examined mainly from the regional point of view. In order to determine the disparities in costs between different regions, the production cost of milk is calculated in four regions representing different production conditions. Farms with 15-20 cows on which the share of the return of milk in the total return is over 65% have been chosen as research objects. The study included altogether 85 farms.

Index words: production location, locational costs, production costs, milk

1 Johdanto

Suomen mahdollinen EY-jäsenyys ja kansainvälisen maatalouskaupan yleinen vapautuminen muuttavat maatalouden toimintaympäristöä lähivuosina merkittävästi. Maataloustuotannon menestymismahdollisuudet uudessa kilpailutilanteessa määräytyvät suurelta osin tuotantokustannusten tason perusteella. Tässä suhteessa suomalaisten maataloustuotteiden kansainvälinen kilpailukyky on yleisesti varsin heikko. Perussyynä tähän voidaan pitää kasvinviljelylle epäedullisia luonnonoloja ja siitä johtuvaa satotason alhaisuutta. Pientilavaltainen tuotantorakenne, suuret konekustannukset ja maatalousmaan korkea hinta selittävät omalta osaltaan tuotantokustannusten tasoa (SUMELIUS 1992, s. 17). Lisäksi maatalouden käyttämien tuotantopanosten hintataso on Suomessa Sumeliuksen (PUURUNEN ja SUMELIUS 1991, s. 17) mukaan lähes poikkeuksetta muita maita korkeammalla tasolla.

Maatalouden tuotanto-olosuhteet vaihtelevat kuitenkin alueittain suuresti. Suomen pitkänomaisesta muodosta ja pohjoisesta sijainnista johtuen jo yksinomaan ilmasto- ja maaperätekiäjien alueellinen vaihtelu aiheuttaa merkittäviä tuotantokustannuseroja maan eri alueiden välille. Lisäksi tuotantopanosten käytöstä aiheutuvat kustannukset vaihtelevat alueittain. Tämän takia koko maata kuvaavien keskiarvolukujen avulla ei saada riittävän kattavaa kuvaa maataloustuotannon kilpailuedellytyksistä maan eri osissa.

Maatilojen sijaintitaloudellinen asema ja siitä aiheutuvat kustannukset määräytyvät sekä tilojen alueellisen sijainnin että niiden ulkoisen liikenneaseman perusteella. Maatilan sijaintikustannuksen pääosa muodostuu alueellisesti vaihtelevista kustannuseristä. Tilan ulkoisen liikenneaseman kustannusvaikutus ilmenee lähinnä tilojen välisenä kustannusvaihteluna. Tilojen keskimääräisellä ulkoisella liikenneasemalla on tosin myös oma merkityksensä alueiden välisten kustannuserojen aiheuttajana.

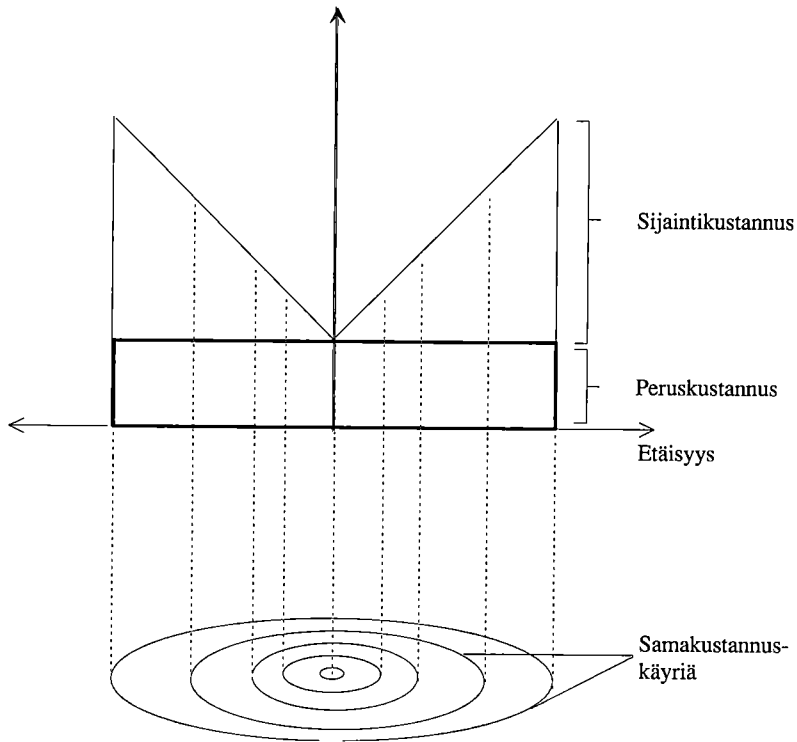
Tässä artikkelissa tarkastellaan maatilan sijainnin vaikutusta maidon tuotantokustannukseen, alueiden välisten kustannus- ja tuotoserojen suuruutta ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksen näkökulma on pääosin alueellinen. Maatilan sijaintikustannusta käsiteltäessä edellä mainittuja sijainnin tarkastelutasoja ei voida kuitenkaan kokonaan erottaa toisistaan, sillä monet sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavista tekijöistä ovat yhteisiä kummallekin tarkastelutasolle.

Maidontuotanto on valittu tarkastelukohteeksi, koska se on Suomen maatalouden merkittävin tuotannonhaara. Maidontuotantoon erikoistuneita tiloja on noin 43 500, mikä on noin kolmannes maataloustuotantoa harjoittavien tilojen kokonaismäärästä ja kaksi kolmannesta kotieläintaloutta harjoittavista tiloista (ANON. 1992, s. 108). Lisäksi maitoa tuotetaan muita maataloustuotteita tasaisemmin koko maan alueella, mikä mahdollistaa erilaisia tuotanto-olosuhteita edustavien alueiden välisten erojen tutkimisen.

2 Maatilan sijaintikustannus

Tuotannossa yhdistetään tuotantontekijöitä eli inhimillisiä ja aineellisia voimavaroja suoritteiden aikaansaamiseksi. Määrä- ja hintatekijän tulona muodostuvat kustannukset mittaavat tuotantontekijöiden käyttöä ja kulutusta rahaksi muutettuna. Kustannukset voidaan VAIVION (1963, s. 320) mukaan määritellä myös tiettyyn laskentatilanteeseen liittyviksi, halutun tavoitteen saavuttamiseksi tehdyiksi taloudellisiksi uhrauksiksi. Taloudellinen uhraus voi olla talousyksikön ulkopuolelle suuntautuvien kassamenojen lisäksi viljelijäperheen oman työn palkkavaatimuksen tai kiinteän tuotantovälineistön kulumista vastaavien poistojen kaltainen laskennallinen kustannuserä.

Maatilan sijainnista johtuvia kustannuksia tarkastellaan tässä tutkimuksessa maidon tuotantokustannuksen ja siihen kuuluvien kustannuserien alueellisen vaihtelun välityksellä. Maatalouden liiketuloskäsitteenä tuotantokustannus määritellään kaikkien tuotanto-toiminnasta aiheutuvien kustannusten summaksi. Se saadaan, kun liikekustannukseen lisätään pääoman korkovaatimus käyvän korkokannan mukaisena. Tuotantokustannukseen kuuluvia kustannuseriä voidaan jaotella ja ryhmitellä usealla eri tavalla (esim. CRAMER ja JENSEN 1982, s. 136-148, DEBERTIN 1986, s. 62-69). Maatilan sijainnin kustannusvaikutusta tarkastellaan jatkossa RAWSTRONIN (1958, s. 135-142) esittämän sijaintikustannuskäsitteen mukaisesti. Rawstronin mukaan tuotantontekijöiden käytöstä

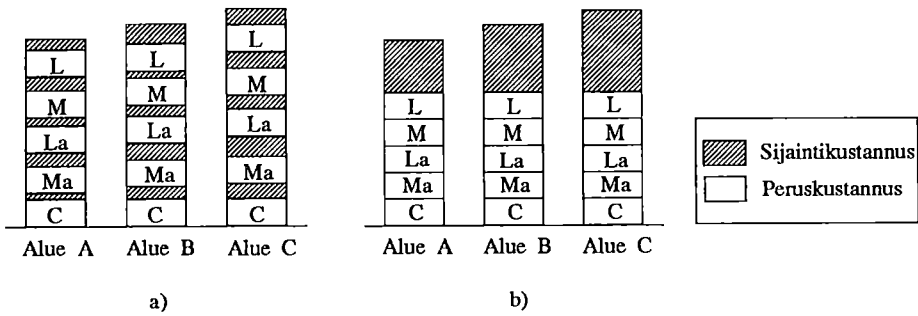


Kuvio 1. Tuotantovälineiden perus- ja sijaintikustannus.

aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa kuvion 1 mukaisesti kaikilla alueilla samansuuruisena säilyvään peruskustannukseen (basic cost) sekä alueittain vaihtelevaan sijaintikustannukseen (locational cost).

Kustannusten vaihdellessa alueittain kullekin tuotantovälineelle on löydettävissä alue, missä sen käytöstä aiheutuvat kustannukset ovat muita alueita alhaisemmat. Peruskustannuksen suuruus määräytyy tällä alueella vallitsevan kustannus- ja hintatason perusteella. Tämän kustannusten kannalta optimaalisen alueen ulkopuolella yrittäjä joutuu maksamaan peruskustannuksen lisäksi yrityksen epäedullisemmasta sijainnista, tuotantovälineiden kuljetuksesta tai muista tekijöistä aiheutuvia sijaintikustannuksia.

Maatilan sijaintikustannus muodostuu eri tuotantovälineiden sijaintikustannusten summana. Kuviossa 2 on havainnollistettu maatilan sijaintikustannusten muodostumista kolmella eri alueella. Rawstronin esittämä malli lähtee siitä perusolettamuksesta, että kaikkien tuotantotekijöiden suhteen kustannukset minimoivaa aluetta ei ole löydettävissä. Sijaintikustannustarkastelun yksinkertaistamiseksi kaikkien kustannuserien (työvoima- (L), raaka-aine- (M), maa- (La), markkinointi- (Ma) ja pääomakustannus (C)) on oletettu olevan yhtä suuria. Kaikkiin kustannuseriin liittyy alueittain vaihtelevan suuruisen sijaintikustannusosa. Kuvion 2b perusteella tuotanto on suhteellisesti edullisinta alueella A, missä maatilan sijaintikustannusten kokonaismäärä on pienin.



Kuvio 2. Sijaintipaikan vaikutus yrityksen kustannusrakenteeseen eri sijaintivaihtoehtoissa (RAWSTRON 1958, s. 136).

Sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavat tekijät vaihtelevat tuotannon tekijöittäin. Siirtokelpoisten tuotantovälineiden sijaintikustannus muodostuu pääosin kuljetuskustannuksista, kun taas sijaintialueeseen sidottujen tuotannon tekijöiden sijaintikustannuksen suuruus määräytyy määrä-, laatu- ja sijaintitekijöiden perusteella. Maataloustuotannossa ilmasto- ja maaperätekijöiden merkitys on muita tuotannonaloja korostuneempi.

3 Sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä

3.1 Ostotarvikkeiden kuljetuskustannukset

Nykytuotoinen maatalous perustuu suurelta osin tilan ulkopuolelta hankittavien tuotantopanosten käytölle. Tuotantotarvikkeiden kuljetustarve ja siitä aiheutuvat kuljetuskustannukset vaikuttavat merkittävästi ostotarvikkeiden sijaintikustannuksen suuruuteen. Kuljetuskustannusten osuus kokonaiskustannuksista on pienin alueilla, jotka sijaitsevat tuotantovälineitä valmistavan teollisuuden, tuontisatamien tai muiden liikenteen solmukohtien läheisyydessä. Alueen liikenteellisen aseman heikentyessä tarvikkeiden ja tuotteiden kuljetustarve ja kuljetusetäisyydet kasvavat. Etäisyystekijän lisäksi kuljetuskustannuksen suuruuteen vaikuttavat käytettävä kuljetusmuoto, käsittelykertojen lukumäärä ja kuljetuksen koko sekä niin sanottuina kuljetuksen sivukustannuksina varasto-, korko-, pakkaus- ja vakuutuskustannukset (KANERVA 1967, s. 82-130).

Useimmat maataloustarvikkeiden kaupassa käytettävistä hinnoittelujärjestelmistä ottavat huomioon tuotantolaitoksen ja vastaanottavan yksikön maantieteellisen sijainnin. Yleisesti käytetään toimitusehtoa vapaasti tehtaalla, jolloin tarvikkeiden ostaja vastaa kuljetuskustannuksista kokonaisuudessaan. Muita maantieteellisiin perustein määräytyviä hinnoittelujärjestelmiä ovat DARRAHIN (1967, s. 134-135) mukaan vyöhykehinnoittelu sekä perusaluehinnoittelu. Maantieteellisen hinnoittelun vastakohtana on yhtenäishinnoittelu, jossa tarvikkeiden hintataso on yhtenäinen laajoilla alueilla tai koko maan alueella. Yhtenäishinnoittelussa liikenteellisesti edullisilla alueilla sijaitsevat yritykset maksavat todellista osuuttaan enemmän kuljetuskustannuksia ja syrjäisten alueiden yritykset vastaavasti vähemmän. Öljytuotteiden hinnoittelussa kesäkuun 1991 loppuun

saakka käytössä ollutta järjestelmää voidaan pitää esimerkkinä yhtenäishinnoittelusta, joka periaatteessa takasi alueen sijainnista riippumattoman hintatason. Alueiden välisiä kuljetuskustannuseroja tasattiin rahtien tasausjärjestelmän avulla. Uudessa hinnoittelujärjestelmässä tuotteesta maksettava hinta muodostuu perushinnasta ja kuljetuksesta erikseen perittävästä korvauksesta (vrt. perus- ja sijaintikustannus). Öljytuotteiden hintataso on tällöin edullisin rannikkoalueilla ja öljy-yhtiöiden varastojen läheisyydessä.

Harvasta asutuksesta ja pitkistä välimatkoista johtuvia kuljetuskustannusten alueellisia eroja tasataan myös erilaisten avustus- ja hinnantasausjärjestelmien avulla. Niiden tarkoituksena on estää merkittävien hintatasoerojen syntyminen maan eri osien välille. Valtiovalta korvaa kuljetusolosuhteiden erilaisuudesta johtuvia kustannuseroja maidon ja lihan kuljetusavustuksilla sekä Pohjois-Suomessa tukkuliikkeille maksettavalla rahtiaavustuksella. Avustus koskee tiettyjen elintarvikkeiden lisäksi eräitä maataloustarvikkeita. Tukkuliikkeet ovat velvoitettuja ottamaan huomioon saadut avustukset vähittäiskaupalle myymiensä tuotteiden vähittäishinnoissa (ANON. 1986, s. 133).

Kuljetuskustannusten suuruudesta, niiden osuudesta maataloustarvikkeiden yksikköhinnoissa ja kuljetuskustannusten alueellisen vaihtelun suuruudesta on vähän julkaistua tutkimustietoa, vaikka kuljetuskustannusten merkitys ostotarvikkeiden sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavana tekijänä on keskeinen. Syinä tähän voitaneen pitää yksityiskohtaisen tilatason tilastoaineiston puuttumista ja yritysten rahtien suuruutta koskevien tietojen kuulumista liikesalaisuuden piiriin. Yksittäisenä hajatielona voidaan kuitenkin mainita Pellervon Markkinatutkimuksen tilahintaseurantaan perustuva selvitys, jonka mukaan heinä-lokakuussa 1990 teollisuusvalmisteisten rehujen keskimääräinen rahti oli 4,5 p/kg. Naudanrehujen rahtikustannukset olivat 4,8 p/kg (1,5-1,9 %:a tilahinnasta), sianrehujen 3,8 p/kg (1,1-1,5 %:a tilahinnasta) ja kananrehujen 5,3 p/kg (1,2-2,1 %:a tilahinnasta). Rahtimaksujen suuruudessa todettiin lisäksi selviä eroja eri rehunvalmistajien välillä (ANON. 1991b, s. 4).

3.2 Työkustannus

Maatalousyrittäjien työkustannus koostuu kahdesta pääosasta: viljelijäperheen oman työn palkkavaatimuksesta ja vieraille työntekijöille maksettavista aika- ja urakkapalkoista niihin liittyvine sivukuluineen. Viljelijäperheen omalle työilleen asettama palkkavaatimus on suuressa määrin arvionvarainen kustannuserä. Sen suuruuteen vaikuttavat merkittävimmin tilalla harjoitettavan tuotannon laatu, peltoala ja viljelijän ikä. Suurilla tiloilla ja nuorten viljelijöiden keskuudessa työtulotavoite muodostuu keskimääräistä korkeammaksi. Sen sijaan alueiden välillä ei ole merkittäviä eroja (HASSINEN 1990, s. 49-51). Kannattavuustutkimuksessa viljelijäperheen työn palkkavaatimus arvioidaan maataloustyöntekijöiden keskituntipalkkojen perusteella. Työtunnin hinta on sama kaikissa tuotantosuunnissa, tilakokoluokissa ja kaikilla tutkimusalueilla. Vuodesta 1989 lähtien miehillä ja naisilla on käytetty samansuuruisia palkkavaatimusta.

Kaikilla alueilla käytettävä yhtäläinen palkkavaatimus ei mahdollista sijaintikustannuserojen tarkastelua. Alueiden välisten erojen esille saamiseksi viljelijäperheen palkkavaatimus tulisi määrittää suhteessa työn vaihtoehtokustannukseen. Työtunnin hinta määräytyy tällöin kullakin alueella parhaan mahdollisen tilan ulkopuolelta löydettävissä olevan ansiotyötulon perusteella. Näin määritettynä viljelijän tuntiansio vaihtelee sekä

alueittain että tilan ulkoisen liikenneaseman mukaan. Mikäli työpanokselle ei ole juurikaan löydettävissä vaihtoehtoja käyttöä, jää tuntiansio alhaiseksi. Näillä alueilla tilojen erikoistuminen runsaasti työtä vaativiin ja ympärivuotisen työllisyyden tarjoaviin tuotantosuuntiin on ollut edullista. Viljelijäperheen työn vaihtoehtokustannus on nolla vain silloin, kun siitä ei esiinny niukkuutta, sen niukkuus ei rajoita tuotantoa tai työpanokselle ei ole löydettävissä vaihtoehtoja käyttöä (HARSH ym. 1981, s. 53). Käytännössä vaihtoehtokustannuksiin perustuva alueittain eriytyvä palkkavaatimuksen määrittäminen on varsin vaikeaa.

Vieraan työvoiman suhteellinen osuus maatalouden kokonaistyöpanoksesta on 1980-luvulla ollut keskimäärin 5 prosenttia. Vieraan työvoiman käyttö on runsainta suurilla yli 100 hehtaarin tiloilla, missä sen osuus maatilatalouden töistä on ollut vuonna 1990 keskimäärin 73 prosenttia. Keskipokoisella 10-20 hehtaarin maatilalla vastaava osuus on 4,7 prosenttia (ANON. 1991e, s. 104-106). Vieraan työvoiman käyttö tasoittaa viljelijäperheen työpanosta eniten juuri suurimmissa tilakokoryhmissä ja työvaltaisimmissa tuotantosuunnissa.

Tilan ulkopuolisen työvoiman käyttö vaihtelee myös alueittain. Etelä-Suomen kirjanpitoiloilla palkkatyövoiman osuus varsinaisista maataloustöistä on 1980-luvulla ollut 13 ja Sisä-Suomessa keskimäärin 16 prosenttia. Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Suomessa ulkopuolisen työvoiman käyttö on vähäistä, 3-5 prosenttia varsinaisten maataloustöiden kokonaismäärästä (PUURUNEN 1986, s. 38-40).

Maataloustyöntekijöiden palkkataso on moniin muihin toimialoihin verrattuna alhainen (ANON. 1991d, s. 49). Runsaasti ulkopuolista työvoimaa käyttävät tuotantosuunnat ovat joutuneet viime vuosina kilpailemaan muiden tuotannonalojen kanssa kausiluontoisesta työvoimasta erityisesti Etelä-Suomessa. Samoin tilojen työhuippuja tasaavan ammattitaitoisen työvoiman saaminen on ollut monilla alueilla vaikeaa.

3.3 Pääoman korkovaatimus

Maatalousyrityksen pääomakustannus muodostuu tuotantoon sitoutuneen pääoman korkovaatimuksesta ja vieraasta pääomasta aiheutuvasta korkomenosta (RANTALA ja RYYNÄNEN 1987, s. 79). Tuotannossa pääoma sitoutuu erilaisiin omaisuusosiin, kuten varastot, kotieläimet, koneet ja kalusto, rakennukset ja maatalousmaa. Laskennallisen korkovaatimuksen suuruus riippuu sekä omaisuusosien arvosta että käytettävästä laskentakorkokannasta.

Maatilan sijainnilla on huomattava vaikutus joidenkin omaisuusosien pääoma-arvoihin. Erityisen selvästi tämä näkyy suurena maatalousmaan arvon vaihteluna sekä alueellisesti että tilan ulkoisen liikenneaseman perusteella. Maatalousmaan arvoon vaikuttavia tekijöitä ja maatalousmaan hinnan alueellista vaihtelua tarkastellaan lähemmin luvussa 3.4.

Korkovaatimusta laskettaessa käytettävä korkokanta voidaan määrittää joko vaihtoehtoisten sijoituskohteiden antaman tuoton tai vieraasta pääomasta maksettavan koron perusteella. Ensiksi mainittua menettelyä voidaan HAGGRÉNIN ym. (1990, s. 54) mukaan pitää perusteltuna, koska maataloustuotantoon sitoutunut pääoma on suurimmaksi osaksi yrittäjän omaa.

Pääomien liikkuvuus estää alueiden välisten merkittävien korkoerojen synnyn. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että yrittäjät tuntevat olemassa olevat sijoitusvaihtoehdot ja niiden antamat tuotot. Vaikka edellä mainitut oletukset eivät todellisuudessa täysin toteudu, voidaan maatalouteen sitoutuneen pääoman korkovaatimusta laskettaessa käyttää samaa korkokantaa kaikilla alueilla.

Maatalouden suuret investoinnit joudutaan tekemään suurelta osin ulkopuolisen pääoman turvin, sillä tiloilla tapahtuva oman pääoman muodostus on vähäistä (SIRÉN 1977, s. 81). Tämän takia vieraan pääoman saatavuudella, korkokannalla, takaisinmaksuajan pituudella ja tarvittavien vakuuksien määrällä on merkittävä vaikutus tilan pääomakustannusten suuruuteen. Viljelijän valittavana olevat vaihtoehdot vaihtelevat edellä mainittujen tekijöiden suhteen suuresti.

Maatilatalouden kehittämisrahaston varoista myönnettävät valtion lainat ja avustukset sekä rahalaitosten omista varoista myönnettävät korkotukilainat ovat useimmissa tapauksissa edullisin vieraan pääoman muoto. Vuoden 1991 alusta lähtien maatilatalouden ja maaseudulla tapahtuvan pienimuotoisen yritystoiminnan lainoitus on perustunut maaseutuelinkeinolakiin (1295/90) ja maaseutuelinkeinoasetukseen (248/91). Lainojen korko, niiden enimmäismäärä sekä laina-aika ovat alueellisesti porrastettuja siten, että lainaehdot ovat edullisimmat I vyöhykkeellä Pohjois-Suomessa. Valtion lainojen korko vaihtelee I vyöhykkeen 4 prosentista Etelä-Suomen IV vyöhykkeen 7 prosenttiin. Laina-aika on 5 - 25 vuotta ja lainan enimmäismäärä 50 - 80 prosenttia kustannusarviosta tai kauppahinnasta (ANON. 1990 ja ANON. 1991c). Korkotukilainojen korko ja muut lainaehdot sovitaan yrittäjän ja pankin välillä. Valtio maksaa näille lainoille korkotukea, joka on 50 prosenttia kokonaiskorosta.

3.4 Maatalousmaan arvo

Maatalousmaa on maataloustuotannon tärkein ja samalla pysyvin tuotantoväline. Sijaintitaloudellisessa mielessä siihen liittyy erityisominaisuuksia, joiden puolesta se eroaa merkittävästi muista tuotantovälineistä. Maahan voidaan liittää MÄEN (1964, s. 110) mukaan seuraavat erityisominaisuudet:

- maa-ala on rajallinen eikä sitä voida lisätä
- maapohjaa ei voida siirtää sijaintipaikaltaan
- maapohjaa ei voida kokonaisuudessaan hävittää
- maan tuottokyky on rajallinen

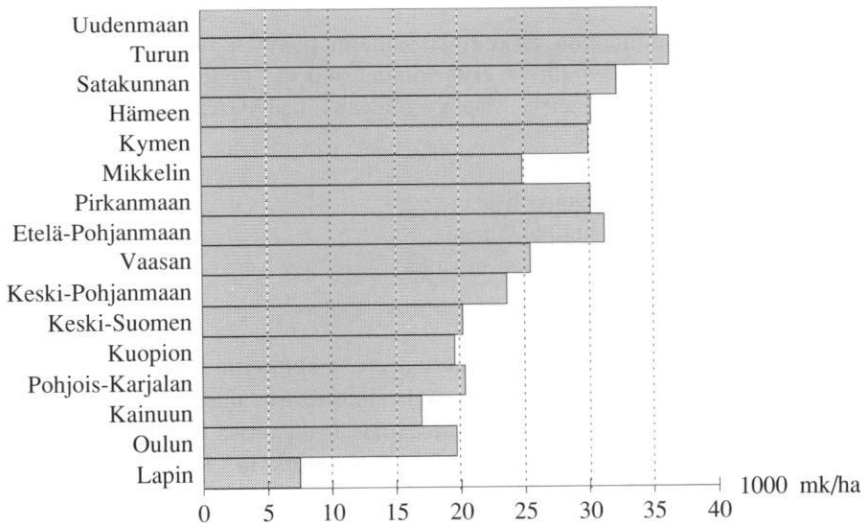
Monet maatalousmaan sijaintikustannuksen suuruuteen vaikuttavista tekijöistä ovat seurausta edellä mainituista erityisominaisuuksista. Maatalousmaasta aiheutuvat kustannukset ovat joko maan hankinnasta johtuvia kassamenoja tai olemassa olevan maatalousomaisuuden aiheuttamia laskennallisia korkokustannuksia. Kustannusten laskentaperusteena oleva maan arvo vaihtelee merkittävästi maan eri osissa.

Maahan sitoutuneen pääoman määrittämisen lähtökohtana tulisi olla pellon tuottoarvo (YLÄTALO ja PYYKKÖNEN 1991, s. 3). Maahan liittyy ja siihen liitetään usein muitakin arvoja, joiden takia maasta maksettava hinta ei vastaa sen tuottoarvoa. RYYNÄNEN (1978, s. 40) on ryhmitellyt maan arvoon tietyllä seudulla vaikuttavat tekijät seuraavasti:

1. Ilmasto
2. Maan hedelmällisyys
3. Sijainti sekä ympäristön taloudellinen ja teknillinen kehittyneisyys
4. Menekki- ja hintasuhteet
5. Työvoiman saanti
6. Seudun kauneus
7. Koulutus- ja virkistymämahdollisuudet
8. Muut tekijät

Luontaiselta ja taloudelliselta tuottokyvyltään parhaat pellot sijaitsevat Etelä- ja Lounais-Suomessa. Lisäksi ne sijaitsevat niin alueellisesti kuin paikallisestikin taajamien ympäristössä, missä maan kysyntä maatalouden ulkopuolisiin tarkoituksiin on suurinta (NEVAVUORI 1978, s. 42). Näillä alueilla ulkopuolinen kysyntä voi perustua tulevaisuudessa odotettavissa olevan kaavoituksen ja asuntorakentamisen aikaansaamaan maan arvon nousuun. Runsaan kysynnän seurauksena maan hinta nousee ja viljelijä joutuu usein maksamaan lisämaasta hinnan, joka vastaa maan arvoa muussa käyttötarkoituksessa (YLÄTALO 1979, s. 25).

Maatalousmaan arvon määrittämisen perustana käytetään vapaissa kaupoissa pellostä maksettua hintaa (kauppa-arvomenetelmä). Maatalousmaan hintatasoa koskevia tietolähteitä ovat muiden muassa maanmittaushallituksen ylläpitämä kiinteistöjen kauppahintatilasto tai maatilahallituksen ja maatalousyrittäjien eläkelaitoksen (MELA) tilastot. Tilastojen hintatiedot perustuvat suurelta osin lisäpellostä maksettuihin hintoihin, jotka eivät YLÄTALON ja PYYKKÖSEN (1991, s. 4) mukaan kuvaa alueen keskimääräisen pellon arvoa. Syytä tähän on se, että lisämaaksi hankitaan usein keskimääräistä parempaa peltoa



Kuvio 3. Maatalousmaan keskihinta maaseutupiireittäin valtion lainoittamissa lisä-aluekaupoissa vuonna 1990. (Lähde: ANON. 1991e, s. 184).

Taulukko 1. Maatalousmaan keskimääräinen hinta (mk/ha) alueittain vuonna 1990 sekä hintakehitys vuosina 1991-1992^a (Lähde: ANON. 1991f, s. 7).

	Pellon keskihinta (mk/ha)		
	1990	1991	1992 ^a
Vilja-Suomi	39 300	31 400	24 800
Väli-Suomi	25 000	20 600	16 200
Pohjois-Suomi	15 100	13 900	11 800
Koko maa	30 500	24 800	19 700

^a) arvio

ja varsinkin taajamien läheisyydessä halukkaita ostajia on yleensä useita. Lisämaan hintatasoa nostaa myös se, että lisäpellon hankkiminen ei useinkaan edellytä muiden kiinteiden tuotantovälineiden hankkimista, vaan se voidaan toteuttaa olemassa olevien jaottomien tuotantovälineiden (rakennukset, koneet ja työvoima) käyttöä tehostamalla.

Lisäpellon hinta vaihtelee voimakkaasti alueittain, kuten kuviosta 3 ilmenee. Siinä on esitetty valtion lainoittamien (ml. korkotukilainat) lisäaluekauppojen keskihinnat maaseutupiireittäin vuonna 1990. Hintataso on ollut korkein Etelä- ja Lounais-Suomessa, missä lisäpellon keskihinta on ollut yleisesti yli 30 000 mk/ha, Uudenmaan ja Turun maaseutupiirien alueilla yli 35 000 mk/ha.

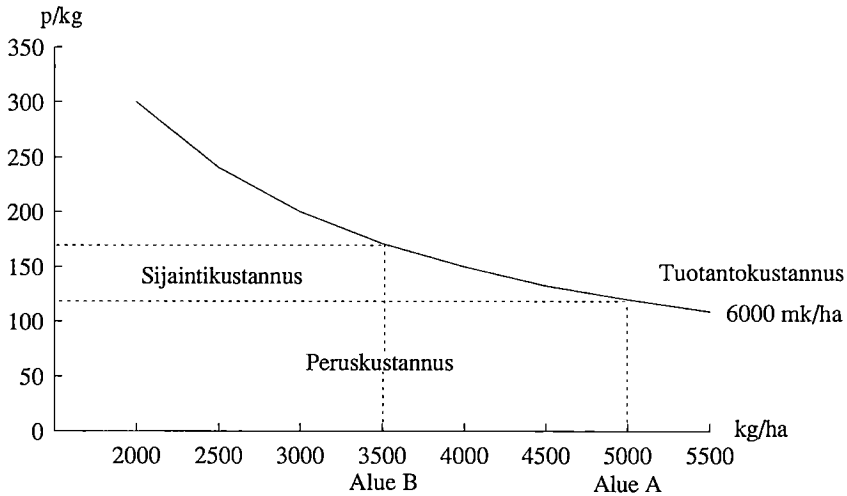
Vuoden 1990 jälkeen peltomaan hintakehitys on ollut kaikilla alueilla voimakkaasti laskeva. Vuonna 1991 hintataso oli keskimäärin 18 prosenttia edellisvuotta alhaisemmalla tasolla. Maatilojen vakuusarvotyöryhmä (ANON. 1991f, s. 7) on muistiossaan arvioinut maatalousmaan alueellisen hintakehityksen olevan taulukon 1 mukainen.

Kuvion 3 hintatasoa korkeammat keskihinnat vuonna 1990 selittynevät sillä, että maatilahallituksen tilastoissa ei ole otettu huomioon lainoitettavaa hehtaarihintaa korkeammalla hinnalla tehtyjä kauppvoja. Markkamääräisesti eniten hintojen arvioidaan laskevan ns. Vilja-Suomen alueella, missä vuoden 1992 hintatason arvioidaan olevan 14 500 mk/ha alhaisempi kuin vuonna 1990. Pellon hintataso tulee alentumaan merkittävästi myös Väli-Suomessa. Vuonna 1992 koko maan keskihintatason ennakoitaan olevan 19 700 mk/ha, mikä on 10 800 markkaa alhaisempi kuin vuonna 1990.

3.5 Luontaisista olosuhteista aiheutuva sijaintikustannus

Luonnonolojen sijaintitaloudellinen merkitys on maataloudessa muita tuotannonaloja korostuneempi. Ilmasto- ja maaperätekiöiden vaikutuksesta tietyllä panosyhdistelmällä aikaansaatu tuotos ja tuotantokustannukset vaihtelevat alueittain. Tilalla viljeltävien rehuksien tuotantokustannuksilla on keskeinen vaikutus maidontuotannon sijaintikustannukseen, koska kotoisten rehujen osuus lehmien rehunkulutuksesta on yli 80 prosenttia (KARJANTARKKAILUTILASTOT 1987-90). Maidon tuotantokustannuksesta rehuksien osuus on lähes puolet (HELANDER 1991, s. 3).

Rawstronin esittämän periaatteen (vrt. s. 25-26) mukaisesti kotoisten rehujen tuotantokustannus voidaan jakaa perus- ja sijaintikustannukseen. Satotason vaikutusta sijaintikustannuksen suuruuteen voidaan tarkastella esimerkinomaisesti kuvion 4 avulla.



Kuvio 4. Satotason alueellisesta vaihtelusta aiheutuva sijaintikustannus, kun tuotantokustannus on 6 000 mk/ha.

Esimerkissä viljelykasviksi on valittu ohra, jonka hehtaaria kohti määritetty tuotantokustannus on 6 000 mk ja se on yhtä suuri kaikilla alueilla. Tuotantokustannuksen suuruus vastaa maaseutukeskusten tekemien viljelykasvien hintalaskelmien (HILA) mukaista ohran keskimääräistä tuotantokustannusta vuonna 1989 (MAASEUTUKESKUSTEN LIITON HILA-REKISTERI 1988-91).

Tuoteyksikköä kohti laskettu tuotantokustannus alenee merkittävästi satotason kohotessa (taulukko 2). Korkeimman satotason (5 000 kg/ha) omaavalla alueella A ohran tuotantokustannus on muita alueita alhaisempi (120 p/kg). Määritelmän mukaisesti peruskustannuksen suuruus määräytyy edullisimmalla alueella vallitsevan kustannustason perusteella. Tällöin alueella A ohran tuotantokustannus = peruskustannus.

Taulukko 2. Ohran tuotantokustannus (p/kg) sekä perus- ja sijaintikustannus (p/kg) eri satotasoilla tuotantokustannuksen ollessa 6 000 mk/ha.

Tuotantokustannus (mk/ha)	Satotaso (kg/ha)	Tuotantokustannus (p/kg)	Peruskustannus (p/kg)	Sijaintikustannus (p/kg)
6 000	2 000	300	120	180
6 000	2 500	240	120	120
6 000	3 000	200	120	80
6 000	3 500	171	120	51
6 000	4 000	150	120	30
6 000	4 500	133	120	13
6 000	5 000	120	120	0

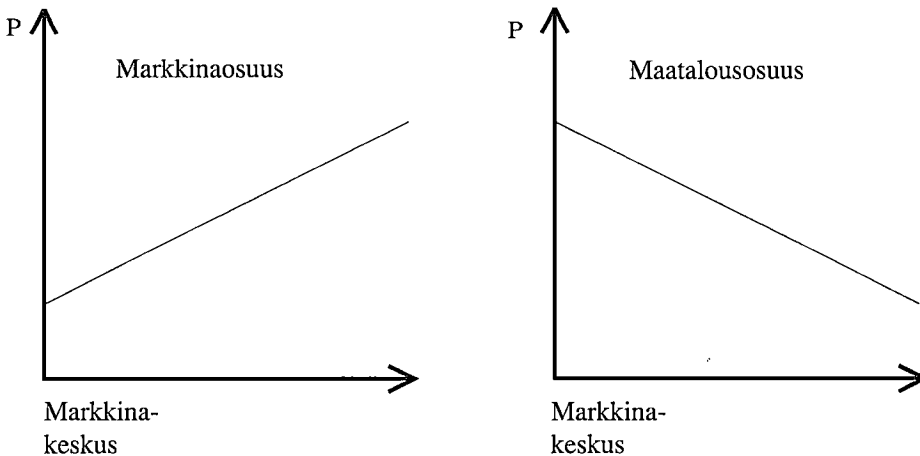
Muilla alueilla tuotantokustannukseen kuuluu peruskustannuksen lisäksi alhaisemmasta satotasosta johtuva sijaintikustannusosa, jonka suuruus kasvaa ylisuhteisesti suhteessa satotason alenemiseen verrattuna. Esimerkiksi alueella B ohran tuotantokustannus 3 500 kg:n satotasolla on 171 p/kg, mistä sijaintikustannuksen osuus on 51 p/kg. Tällä alueella ohran tuotantokustannus muodostuu siten seuraavasti:

$$\begin{aligned} \text{Tuotantokustannus (171 p/kg)} &= \text{peruskustannus (120 p/kg)} \\ &+ \text{sijaintikustannus (51 p/kg)} \end{aligned}$$

3.6 Maatilan ulkoisen liikenneaseman kustannusvaikutus

Tilan ulkoisella liikenneasemalla tarkoitetaan sen sijaintia suhteessa tuotteiden ja tarvikkeiden markkinakeskuksiin, kuljetusväyliin, jalostuslaitoksiin ja muihin yrityksiin. Ulkoisen liikenneaseman edullisuus määräytyy sen perusteella, missä suhteessa kuljetuskustannukset ovat tuotteiden ja tarvikkeiden yksikköhintoihin (MÄKI 1964, s. 51). SIPILÄN (1973, s. 79) mukaan yleisenä sääntönä voidaan pitää: mitä korkeampi on tuotteen jalostusarvon osuus tuotannon bruttoarvosta sitä pienempi on kuljetuskustannusten osuus. Tämän perusteella yksikköhinnaltaan halvoilla, alhaisen jalostusasteen omaavilla tuotteilla, kuljetuskustannusten suhteellinen osuus voi muodostua suureksi.

Tilahinta kuvaa tuotantovälineiden hintaa tilalle toimitettuna. Se saadaan, kun markkinakeskuksessa tuotteesta maksettavaan hintaan lisätään osto- ja kuljetuskustannukset. Kuljetuskustannusten rinnakkaiskäsitteenä käytetään rahtia. Maataloustarvikkeilla sen suuruus määräytyy ensi sijassa kuljetusmatkan pituuden ja ostoerän suuruuden perusteella. Tarviketoimitukset tapahtuvat yleensä suoraan tehtaalta tai kaupan varastosta, jolloin muiden rahdin suuruuteen vaikuttavien tekijöiden merkitys jää vähäiseksi. Viljelijän maksaman rahdin suuruus riippuu myös kilpailutilanteesta sekä yrittäjän ja kauppiaan välisestä asiakassuhteesta.



Kuvio 5. Tuotantokustannuksen maatalous- ja markkinaosuus.

Liikenneyhteyksien ja -väylien kehittymisen myötä yrityksen ulkoisen liikenneaseman vaikutus tarvikkeiden tilahintoihin on vähentynyt, joskaan se ei ole täysin menettänyt merkitystään. Taajamien läheisyydessä tieverkon tiheys on suuri, teiden vaikutuspiiri suppea ja tiestön laatu hyvä. Tästä johtuen taajamien lievealueilla sijaitsevien tilojen ulkoinen liikenneasema on keskimääräistä parempi (NEVAVUORI 1978, s. 104). Alueellisesti tarkasteltuna Itä- ja Pohjois-Suomi ovat pitkistä välimatkoista ja harvasta tieverkosta johtuen muuta maata epäedullisemmässä asemassa.

Ulkoisen liikenneaseman vaikutus voi olla myös toisensuuntainen. Tilan sijaitseminen taajaman lievealueella merkitsee IKÄHEIMON (1979, s. 31-32) mukaan muiden muassa maan käyttötarpeiden lisääntymistä ja kohoavaa maan hintaa sekä työvoiman saannin vaikeutumista. Tiheä tieverkko parantaa kulkuyhteyksiä, mutta toisaalta se monasti merkitsee tilusten pirstoutumista ja kulkuyhteyksien heikkenemistä tilusten välillä.

Näitä tuotantokustannuksen suuruuteen vastakkaisesti vaikuttavia kustannuseriä Brinkmann (Ref. HONKANEN 1960, s. 16-20) on nimittänyt tuotantokustannuksen maatalouskomponentiksi (Agraranteil) ja markkinakomponentiksi (Marktanteil). Yrityksen sijaintitekijänä maatalousosuus vaikuttaa keskipakoisesti, tuotantoa keskukselta kauemaksi siirtäen ja markkinaosuus päinvastaisen suuntaan (kuvio 5).

4 Maidon tuotantokustannuksen alueellinen vaihtelu

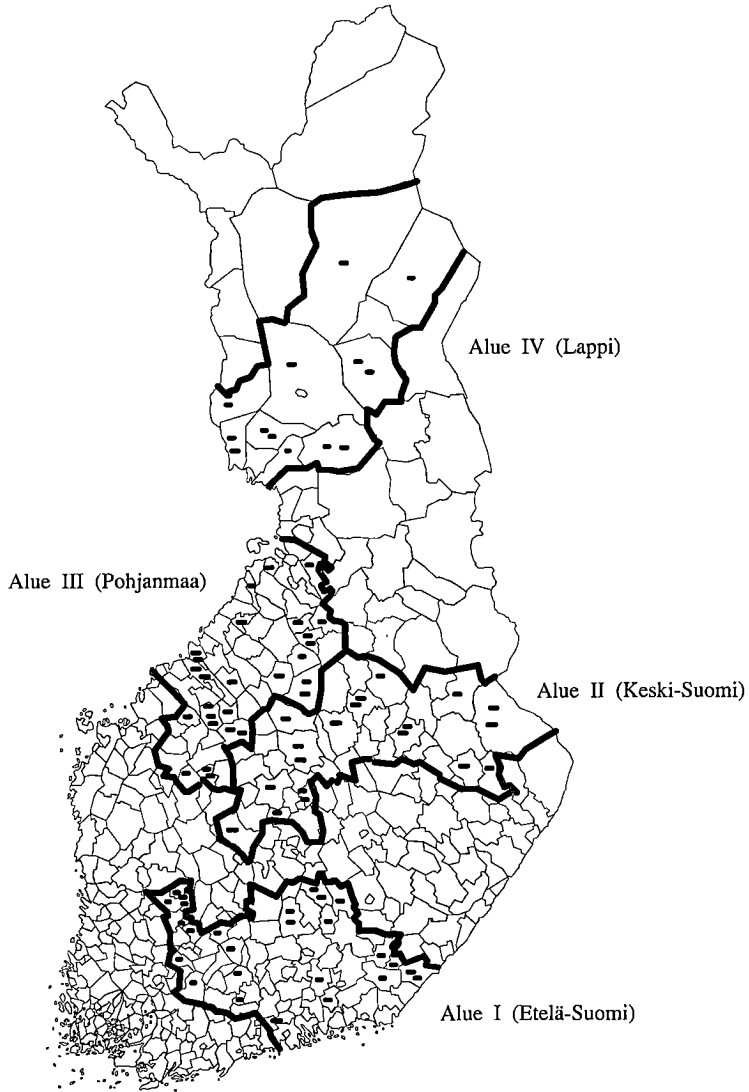
4.1 Tutkimusalueet ja -aineisto

Maatilan alueellisesta sijainnista aiheutuvan kustannusvaikutuksen selvittämiseksi maidon tuotantokustannus lasketaan erilaisia tuotanto-olosuhteita edustavilla alueilla Etelä-Suomessa, Keski-Suomessa, Pohjanmaalla ja Lapissa (kuvio 6). Kultakin suuralueelta on tarkastelukohteeksi rajattu sisäisiltä tuotanto-olosuhteiltaan yhtenäinen alue. Tutkimusalueet on valittu lisäksi niin, että ne edustavat Lapin aluetta lukuunottamatta maamme keskeisiä maidontuotantoalueita.

Tutkimuksen perusaineisto muodostuu edellä mainituilla alueilla sijaitsevista maitotiloista, jotka ovat olleet mukana kirjanpitoiminnassa vuosina 1987-89. Kannattavuustutkimuksessa maitotilojen ryhmään (ns. nautakarja I-tilat) luetaan kuuluviksi ne tilat, joilla nautakarjatuoton osuus maatalouden kokonaistuotosta on vähintään 80 % ja maitotuoton osuus vähintään 50 %.

Maataloustuotannon luonteeseen kuuluu se, että tiloilla harjoitetaan päätuotteen tuotannon lisäksi lähes aina myös muuta tuotantoa. Päätuotteen tuotantokustannusta laskettaessa ongelmaksi muodostuu tällöin sivutuotteen kustannusosuuden erottaminen viljelmän tuotantokustannuksesta. Päätuotteen tuotantokustannuksen laskeminen onkin luontevinta silloin, kun sivutuottojen ja -kustannusten suhteellinen osuus on pieni. Tämän takia maitotuoton alarajana on tässä tutkimuksessa käytetty 65 prosenttia kokonaistuotosta.

Useissa tutkimuksissa on todettu yrityskoon kasvun alentavan yksikkökustannuksia (mm. ANON. 1975, HEIKKILÄ 1987). Yrityskoon mittarina voidaan käyttää peltoalaa, keski-lehmälukua, tuotettua maitomäärää tai kokonaistuottoa. Aikaisempien tutkimusten pe-



Kuvio 6. Tutkimusalueet ja tutkimustilojen sijainti.

rusteella peltoalan ja tuotantokustannusten välinen riippuvuus on todettu vähäiseksi (HEIKKILÄ 1987, s. 28). Muut yrityskoon mittarit selittävät tuotantokustannusvaihtelua paremmin. Tässä tutkimuksessa keskilehmäluku on valittu yrityskoon mittariksi, koska tuotettua maitomäärää ei saada selville tutkimusaineistosta ja alueellisesti porrastettujen tutkimuotojen vaikutuksesta kokonaistuotto muodostuu erilaiseksi samankokoisillakin tiloilla.

Yrityskoon aiheuttaman kustannusvaikutuksen poistamiseksi tutkimuskohteeksi on valittu vaihteluväliltään suppea karjakokoluokka. Tutkimus on rajattu koskemaan niitä tiloja, joiden keskilehmäluku on vuonna 1989 ollut 15,0 - 19,9 lehmää. Nautakarja I -tilojen keskilehmäluku on kyseisenä vuonna ollut 16,5, joten valittu tilaryhmä edustaa hyvin perusaineistoa (ANON. 1991a, s. 32). Sen sijaan valittu karjakokoluokka ei edusta tällä hetkellä keskikokoista suomalaista maitotilaa, sillä vuonna 1990 alle 15 lehmän karjojen osuus maitotilojen kokonaismäärästä on ollut 78 prosenttia. Koko maassa 15 - 19 lehmän karjojen osuus on ainoastaan 15 prosenttia (ANON. 1991e, s. 83). Valittuun karjakokoluokkaan kuuluvien tilojen osuus tulee kuitenkin lähivuosina voimakkaasti lisääntymään.

Tehtyjen rajausten jälkeen tutkimuksessa on ollut mukana yhteensä 85 tilaa, mikä vastaa 20-25 prosenttia kirjanpito toimintaan tutkimusajanjaksolla 1987-1989 osallistuneiden maitotilojen kokonaismäärästä. Tutkimustilat jakautuivat eri alueille seuraavasti: Etelä-Suomi (26 tilaa), Keski-Suomi (19 tilaa), Pohjanmaa (27 tilaa) ja Lappi (13 tilaa).

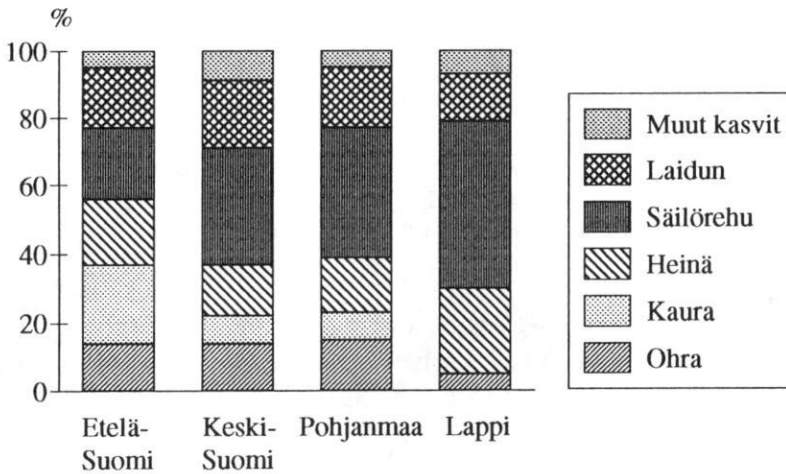
Monipuolisuudestaan huolimatta kirjanpitoaineistosta ei ole mahdollista saada kaikkia tämän tutkimuksen kannalta olennaisia tietoja. Aineisto ei anna juurikaan mahdollisuuksia alueiden välisten kustannuserojen syiden lähempään tarkasteluun. Lähes kaikki kustannuserät on kirjattu ainoastaan loppusummina, jolloin aineiston perusteella ei pystytä selvittämään sitä, mitä tuotantopanoksia tiloilla on käytetty, kuinka paljon niitä on käytetty ja mihin hintaan panokset on tilalle hankittu. Tutkimusaineiston perusteella ei voida myöskään tarkastella tilan ulkoisen liikenneaseman kustannusvaikutusta.

Kirjanpitoaineistosta ei saada suoraan selville tuotantokustannuksen laskemisen kannalta olennaista tietoa tilivuoden aikana tuotetun maidon kokonaismäärästä, vaan se joudutaan arvioimaan muiden tietojen perusteella. Tässä tutkimuksessa tuotettu maitomäärä on laskettu karjantarkkailutiedoista saadun keskilehmäluvun ja keskituotoksen perusteella. Karjantarkkailuun kuulumattomien tilojen maitomäärä on laskettu käyttämällä keskilehmälukuna vuoden alun ja lopun lehmämäärien keskiarvoa ja keskituotoksena alueen karjantarkkailuun kuuluneiden tilojen keskituotosta. Koko tutkimusaineistossa on ainoastaan kaksi sellaista tilaa, jotka eivät olleet mukana karjantarkkailussa yhtenäkkään tutkimusvuotena. Karjantarkkailutietojen perusteella arvioiduissa maitomäärissä mahdollisesti esiintyvä epätarkkuus vaikuttaa ensisijaisesti tuotantokustannuksen absoluuttiseen suuruuteen. Alueiden välisiin tuotantokustannuseroihin sillä ei ole juurikaan vaikutusta.

4.2 Tutkimusaineiston yleispiirteitä

Tyypillisellä tutkimustilalla on ollut peltoa keskimäärin 27 ha, 17-18 lypsylehmää ja muita kotieläimiä 7-8 nautayksikköä. Viljelyksessä olevaa peltohehtaaria kohti nautayksiköitä on ollut tällöin keskimäärin 0,9 - 1,0. Kotieläinmäärien ja peltopinta-alan alueellinen vaihtelu on tutkimusaineistossa varsin vähäistä. Maitotuoton osuus kokonaistuotosta on kaikissa ryhmissä ollut noin 80 prosenttia, mikä ylittää selvästi asetetun 65 prosentin rajan. Ainoastaan kuudella tilalla maitotuoton osuus on jäänyt alle 70 prosentin.

Pellonkäyttömuodot vaihtelevat alueittain kuvion 7 mukaisesti. Kauran viljelyala sisältää myös sekaviljan. Kesannoitu peltoala kuuluu ryhmään muut kasvit. Etelä-Suomessa rehuviljan suhteellinen osuus (37 %) on selvästi muita alueita korkeampi, mikä



Kuvio 7. Peltoalan käyttö tutkimusalueittain.

johtuu kauran viljelyn yleisyydestä tällä alueella. Lappia lukuunottamatta ohran suhteellinen osuus on lähes samansuuruinen kaikilla alueilla (14-15 %). Nurmikasvien merkitys kasvaa pohjoista kohti siirryttäessä. Lapissa niiden osuus kokonaispeltoalasta on lähes 90 prosenttia. Nautayksikköä kohti laskettu nurmiala on Lapissa tilastollisesti merkitsevästi muita alueita suurempi. Nurmen käyttömuodoista vain säilörehuala vaihtelee merkitsevästi alueittain. Heinä- ja laidunalojen vaihtelu alueiden välillä on vähäistä.

4.3 Maidon tuotantokustannus eri tutkimusalueilla

Maidon tuotantokustannus ei kuulu kannattavuuskirjanpidossa laskettaviin liikeloksiin, vaan se joudutaan erikseen määrittämään kokonaistuoton, liikekustannuksen ja pääoman korkovaatimuksen avulla. Liikeluloskäsitteiden yleisesti määritellystä sisällöstä on tässä tutkimuksessa poikettu siinä, että kokonaistuottoon normaalisti kuuluvaksi luettavia maatalouden välittömään tukemiseen tarkoitettuja valtionavustuksia (pinta-alalisä, kotieläinten lukumäärän perusteella maksettava avustus ja rehuviljan tuotantopalkkio) ei ole otettu huomioon kokonaistuoton osana, koska tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on juuri alueiden tuotanto-olosuhteista johtuvien tuotantokustannuserojen selville saaminen. Sivutuotteiden kustannusosuus on erotettu sivutuoton suuruisena.

Kirjanpitoiminnassa poistonalaisten omaisuusosien (koneet ja kalusto, rakennukset sekä salaojitukset) pääoma-arvoina käytetään verotuksen mukaista vuoden alun poistamatonta menojäännöstä. Kyseisistä omaisuusosista tehtävät poistot ovat myös verotuksenmukaisia. Inflaatio-olosuhteissa nimellisten hankintamenojen perusteella laskettavat pääoma-arvot ja niiden perusteella määräytyvät poistot jäävät HAGGRÉNIN ym. (1990, s. 1) mukaan reaaliarvoltaan alhaisiksi. Tämän takia poistonalaisten omaisuusosien verotuksen mukaiset pääoma-arvot ja poistot on tässä tutkimuksessa korjattu käyttäen taulukon 3 mukaisia korjauskertoimia. Vuoden 1986 kertoimet perustuvat

Taulukko 3. Poistonalaisten omaisuusosien pääoma-arvojen ja niistä laskettujen poistojen korjauskertoimet vuosina 1986-1989.

	1986	1987	1988	1989
<i>Rakennukset:</i>				
Pääoma-arvo	2,08	2,20	2,32	2,44
Poisto	1,71	1,81	1,91	2,01
<i>Koneet ja kalusto:</i>				
Pääoma-arvo	1,90	2,01	2,12	2,23
Poisto	1,14	1,20	1,26	1,32
<i>Perusparannukset:</i>				
Pääoma-arvo	2,60	2,74	2,88	3,02
Poisto	1,13	1,19	1,25	1,31

HAGGRÉNIN ym. (1990) tutkimuksessaan esittämiin kertoiimiin. Vuosien 1968-86 aikana tapahtuneen keskimääräisen kehityksen on oletettu jatkuneen myös vuosina 1987-1989.

Rahan arvon vuosittaisen vaihtelun eliminoimiseksi kaikkien taloudellisten muuttujien arvot on deflatoitu kuluttajahintaindeksin avulla vuoden 1989 hintatasoon.

Edellä kerrotulla tavalla laskettu maidon tuotantokustannus vaihtelee sekä tutkimusalueittain että eri tutkimusvuosien välillä (taulukko 4). Etelä-Suomessa maitolitrin tuotantokustannus on ollut muita alueita alhaisempi (3,65 mk/l), mutta eroa Pohjanmaan nähdessä on ainoastaan 4 p/l. Keski-Suomen alue erottuu edellä mainituista alueista sekä toisaalta Lapin alueesta melko selvästi. Lapin tutkimusalueella maitolitrin tuottamisesta on aiheutunut keskimäärin 4,29 markan suuruinen kustannus, mikä on 64 penniä Etelä-Suomen alueen tuotantokustannusta korkeampi. Koko aineistosta laskettu tuotantokustannus on ollut 3,86 mk/l.

Ilmastotekijöiden vuosittaista vaihtelua ja siitä johtuvia satotasoeroja voitaneen pitää pääsyyinä vuosien väliseen tuotantokustannusvaihteluun. Vuosien välinen vaihtelu on ollut suurinta Keski-Suomessa ja Pohjanmaalla, missä parhaimman ja heikoimman vuo-

Taulukko 4. Maidon tuotantokustannus (mk/l) alueittain tutkimusvuosina 1987-89.

	1987	1988	1989	Keskimäärin
Etelä-Suomi	3,70	3,76	3,47	3,65
Keski-Suomi	4,02	3,95	3,49	3,82
Pohjanmaa	3,95	3,71	3,40	3,69
Lappi	4,33	4,44	4,10	4,29
Keskimäärin	4,00	3,97	3,62	3,86

den välinen ero on ollut 53-55 p/l. Tuotantokustannuksen vuosittainen vaihtelu on ollut vähäisintä Etelä-Suomessa. Koko aineistoa tarkasteltaessa havaitaan, että hyvänä sato-vuonna 1989 tuotantokustannus on selvästi muita vuosia alhaisemmalla tasolla. Toisaalta katovuonna 1987 keskimääräinen tuotantokustannus on ollut muita vuosia korkeammalla tasolla. Katovuoden vaikutus näkyy osin vuoden 1988 tuloksissa, sillä noin kaksi kolman-nesta kasvukaudella 1987 tuotetuista rehuista on käytetty vasta vuoden 1988 aikana.

4.4 Alueiden väliset tuotantokustannuserot

Yksisuuntaisen varianssianalyysin tulosten perusteella tuotantokustannusten yhtä-suuruuteen liittyvä nollahypoteesi voitiin hylätä alle 1 prosentin riskillä havaitun merkitsevyydystason ollessa $P_{HAV} = 0,0070 < 0,01$. F-testisuureen muodostamista varten aineistossa esiintyvä kokonaisvaihtelu on jaettu alueiden sisäisen ja niiden väliseen vaihteluun (taulukko 5).

Pääosa tutkimusaineiston kokonaisvaihtelusta aiheutuu tilojen välisistä tuotanto-kustannuseroista. Alueiden välisen vaihtelun osuus on alle 14 prosenttia. Alueiden suuri sisäinen tuotantokustannusvaihtelu näkyy myös kuviossa 8, missä on esitetty yksittäisten tilojen tuotantokustannusten poikkeamat alueen keskiarvosta.

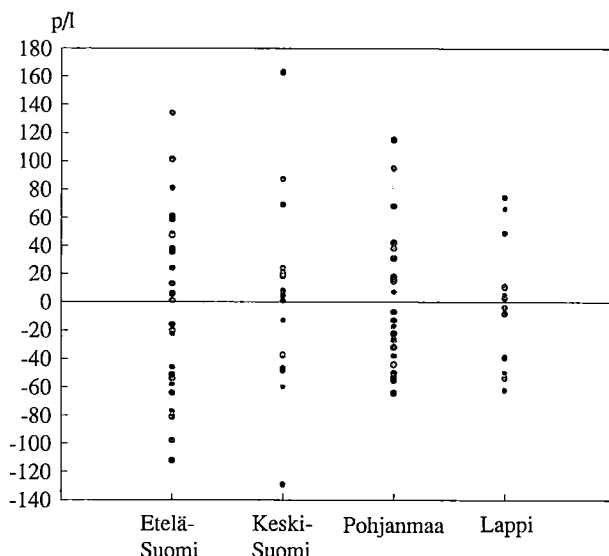
Taulukossa 6 on esitetty alueittaisille tuotantokustannuskeskiarvoille muodostetut 95 ja 99 prosentin luottamusvälit. Niiden avulla voidaan arvioida aineistosta lasketun aluekeskiarvon suuruutta ja sen luotettavuutta. Peittovarmuuden lisäksi luottamusvälien

Taulukko 5. Varianssianalyysitaulukko.

Vaihtelulähde	SS	d.f.	MS	F-suhde	P_{HAV}
Alueiden välinen	4,114	3	1,371	4,324	0,0070 **
Alueiden sisäinen	25,691	81	0,317		
Kokonaisvaihtelu	29,805	84			

Taulukko 6. Maidon keskimääräinen tuotantokustannus (mk/l) alueittain, keskiarvon keskivirhe sekä 95 ja 99 prosentin luottamusvälit.

	Tuotanto-kustannus	Keskivirhe	95 %:n luottamusväli	99 %:n luottamusväli
Etelä-Suomi	3,65	0,13	3,44 - 3,85	3,39 - 3,90
Keski-Suomi	3,82	0,14	3,58 - 4,06	3,53 - 4,11
Pohjanmaa	3,69	0,09	3,49 - 3,89	3,44 - 3,93
Lappi	4,29	0,12	4,00 - 4,58	3,94 - 4,65
Keskimäärin	3,86	0,06	3,68 - 3,91	3,66 - 3,94



Kuvio 8. Maidon tuotantokustannuksen tilakohtaiset poikkeamat alueen keskiarvosta.

pituuteen vaikuttavat populaation keskihajonta ja otoskoko (RANTA ym. 1989, s. 125). Keskihajonnan kasvaessa ja otoskoon pienentyessä luottamusvälien pituus kasvaa.

Aluekeskiarvojen eroista huolimatta tilastollisesti merkitseviä eroja on vähän. Syynä tähän voidaan pitää suurta alueiden sisäistä vaihtelua, mistä johtuen keskiarvojen luottamusvälit peittävät osittain toisensa. Tukeyn -testin avulla tehtyjen parittaisten vertailujen perusteella maidon tuotantokustannus eroaa tilastollisesti merkitsevästi ainoastaan Etelä-Suomen ja Lapin alueiden välillä sekä lisäksi melkein merkitsevästi Pohjanmaan ja Lapin alueiden välillä.

Edellä on tarkasteltu vuosien 1987-1989 keskimääräisen tuotantokustannuksen alueellisia eroja. Varianssianalyysimenetelmiin kuuluvan faktorikokeen avulla voidaan tutkia samanaikaisesti kahden tai useamman luokittelevan muuttujan vaikutusta vastemuuttajaan (tuotantokustannus). Luokittelevina muuttujina on tässä tutkimuksessa käytetty tutkimusaluetta ja -vuotta. Koejärjestely mahdollistaa myös faktoreiden yhdysvaikutuksen tutkimisen. Yhdysvaikutuksen avulla voidaan muiden muassa selvittää se, vaihtelee-ko tuotantokustannus eri vuosina kaikilla alueilla samansuuntaisesti. Valittujen faktorien mahdolliset tasot ovat:

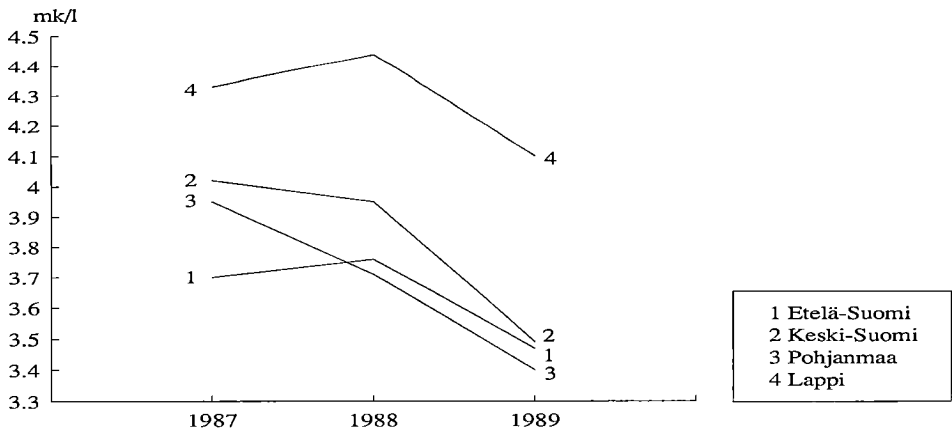
FAKTORI A	FAKTORI B
Etelä-Suomi	1987
Keski-Suomi	1988
Pohjanmaa	1989
Lappi	

Taulukko 7. Alue- ja vuosifaktorien eri tasojen välisten erojen sekä faktoreiden yhdysvaikutuksen tilastollinen testaaminen.

Vaihtelulähde	SS	d.f.	MS	F-suhde	P _{HAV}
<i>Päävaikutus:</i>					
Faktori A: Alue	12,343	3	4,114	9,864	0,0000***
Faktori B: Vuosi	7,030	2	3,515	8,428	0,0003***
<i>Yhdysvaikutus:</i>					
AB	1,384	6	0,231	0,553	0,7674
Residuaali	101,351	243	0,417		
Kokonaisvaihtelu	122,926	254			

Taulukossa 7 on esitetty varianssin hajotelma sekä F-suhde eri faktoreille ja niiden yhdysvaikutukselle. Tuotantokustannus vaihtelee sekä alueittain että eri vuosien välillä tilastollisesti merkitsevästi. Kokonaisvaihtelusta aluefaktorin osuus on 10 % ja vuosifaktorin alle 6 % sekä niiden yhdysvaikutuksen hieman yli yhden prosentin.

F-testisuureen perusteella alueiden keskiarvojen yhtäsuuruuteen liittyvä nollahypoteesi voidaan hylätä faktorikokeessa pienemmällä riskillä kuin yksisuuntaisessa varianssianalysissä. Parittaisten vertailujen perusteella Lapin tutkimusalue eroaa kaikista muista alueista tilastollisesti merkitsevästi. Syynä havaittujen erojen tilastollisen merkitsevyyden kasvuun ja uusien erojen havaitsemiseen on keskiarvojen luottamusvälien



Kuvio 9. Faktoreiden profiilit eri tasokombinaatiolla.

lyhentyminen yksisuuntaiseen varianssianalyysiin tuloksiin verrattuna (liite 1). Vuosi 1989 eroaa muista tutkimusvuosista tilastollisesti merkitsevästi. Kyseisenä vuonna maidon tuotantokustannus on ollut keskimäärin 3,62 mk/l, mikä on 35-38 p/l alhaisempi kuin vuosina 1987-1988. Alueen ja vuoden yhdysvaikutus ei ole tilastollisesti merkitsevä.

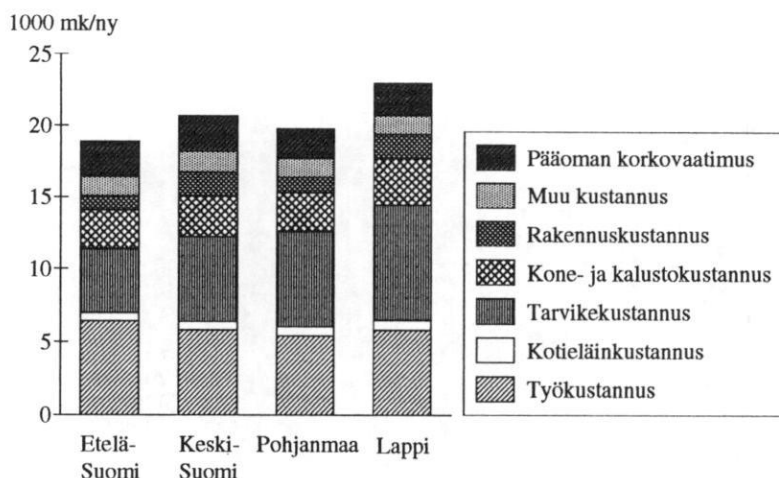
Kuviossa 9 on havainnollistettu faktoreiden tasokombinaatioiden vaikutuseroja piirtämällä niiden profiilit. Lapissa maidon tuotantokustannus on ollut kaikkina vuosina selvästi muita alueita korkeammalla tasolla. Hyvinä vuosina Keski-Suomessa maitolitra on pystytty tuottamaan lähes yhtä edullisesti kuin Etelä-Suomessa, mutta heikkona satovuonna 1987 alueiden välinen tuotantokustannusero on ollut yli 30 p/litra. Vuosien välinen vaihtelu on suurinta Pohjanmaalla, missä tuotantokustannuksen vaihteluväli on ollut 55 p/litra.

5 Maidontuotannon kustannukset

5.1 Alueiden väliset kustannuserot

Maidon tuotantokustannusvaihtelun taustalla olevaa kustannusvaihtelua voidaan tarkastella liikekustannuksen eri osien ja pääoman korkovaatimuksen alueellisten erojen perusteella. Yrityskoon vaihtelusta aiheutuva kustannusvaikutus on otettu huomioon laskemalla kustannukset nautayksikköä kohti. Kustannuserät kuvaavat koko viljelmän kustannuksia, joten niissä on mukana myös sivuotteen kustannusosuus.

Liikekustannus on jaettu kuuteen pääryhmään, jotka ovat työ-, kotieläin-, tarvike-, kone- ja kalusto-, rakennus- ja muu kustannus. Kuviossa 10 on esitetty maitotilan kustannusten muodostuminen eri tutkimusalueilla.



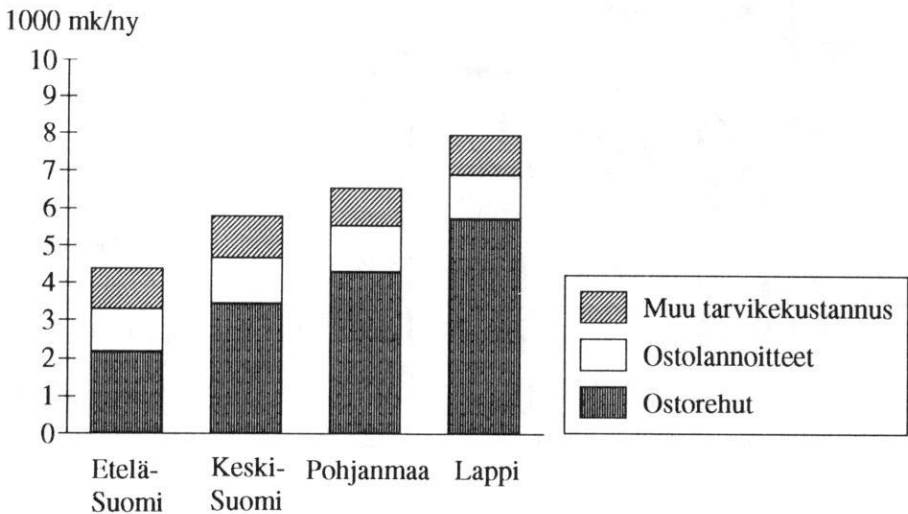
Kuvio 10. Maitotilojen kustannusrakenne alueittain (mk/ny).

Suurimmat yksittäiset kustannuserät ovat olleet työkustannus ja tarvikekustannus. Työkustannuksen suhteellinen osuus on ollut 26-35 prosenttia ja tarvikekustannuksen 23-35 prosenttia viljelmän tuotantokustannuksesta. Muita merkittäviä kustannuseriä ovat olleet kone- ja kalustokustannus sekä maatalouteen sitoutuneen pääoman korkovaatimus.

Työkustannus muodostuu viljelijäperheen oman työn palkkavaatimuksesta ja tilan ulkopuoliselle työvoimalle maksettavista aika- ja urakkapalkoista niihin liittyvine sivukului-
neen. Pääosa viljelmän työkustannuksesta muodostuu viljelijäperheen oman työn palkkavaa-
timuksesta. Palkkavaatimuksen suuruus vaihtelee ainoastaan Etelä-Suomen ja Pohjan-
maan alueiden välillä tilastollisesti melkein merkitsevästi. Palkkavaatimusta laskettaessa
kaikilla alueilla käytetään yhtäläistä tuntihintaa, joten havaitut kustannuserot johtuvat
työnmenekin alueellisista eroista. Viljelijäperheen maataloustyön määrä on pienin Pohjan-
maalla, missä sen määrä on ollut keskimäärin 4439 it/tila. Etelä-Suomessa vastaava luku
on ollut 5209 it/tila. Alueiden välinen ero selittyy pääosin sillä, että tilojen keskimääräinen
peltoala on ollut Etelä-Suomessa 3,1 hehtaaria Pohjanmaan aluetta suurempi.

Vieraan työvoiman käyttö maitotiloilla on ollut suhteellisen vähäistä. Sen osuus
maataloustöiden kokonaismäärästä on ollut suurin Keski-Suomessa (8,4 %) ja pienin
Lapin alueella (2,5 %). Vieraan työvoiman tekemän maataloustyön määrä tai palk-
kamenot eivät vaihtele alueittain tilastollisesti merkitsevästi.

Kannattavuuskirjanpidossa tarvikekustannus jaetaan kuuteen ryhmään, jotka ovat
ostorehut, ostolannoitteet, -siemenet, sähkömaksut, poltto- ja voiteluaineet sekä omana
ryhmäänään kuivaus-, kasvinsuojelukustannukset. Tarvikekustannuksen merkittävimmät
osat ovat ostorehu- ja ostolannoitekustannus. Niiden osuus tarvikekustannuksesta on yli
kolme neljänestä. Ostorehukustannuksen alueellinen vaihtelu on tilastollisesti merkitse-
vää kaikkien alueiden välillä lukuunottamatta Keski-Suomen ja Pohjanmaan tutkimusalu-
eita, missä se on melkein merkitsevää. Ostorehukustannus kasvaa pohjoista kohti
siirryttäessä selvästi. Pohjanmaalla se on kaksinkertainen ja Lapissa 2,6 kertainen Etelä-
Suomen alueeseen verrattuna.



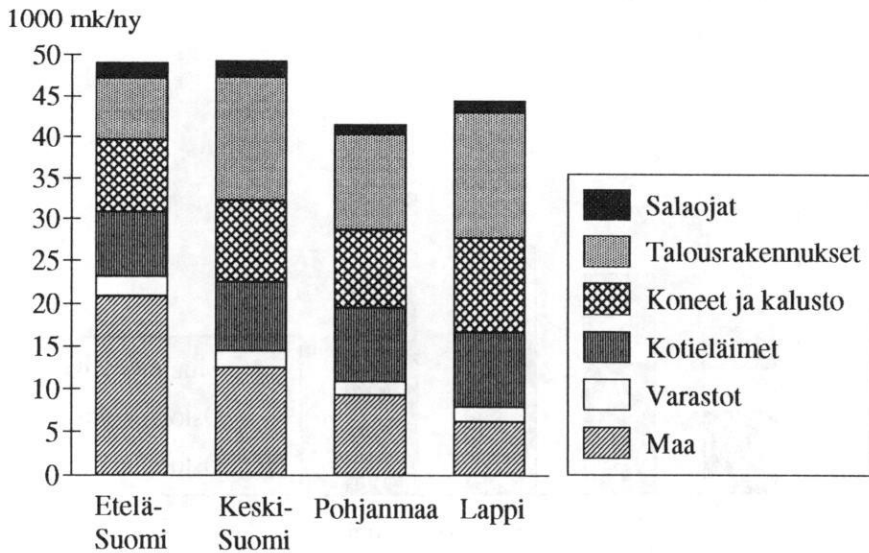
Kuvio 11. Tarvikekustannuksen rakenne alueittain (mk/ny).

Nautayksikköä kohti lasketussa lannoitekustannuksessa ei havaittu eroja alueiden välillä. Sen sijaan hehtaaria kohti laskettu ostolannoitekustannus eroaa Etelä-Suomen ja Pohjanmaan alueiden välillä toisistaan tilastollisesti melkein merkitsevästi. Pohjanmaalla ostolannoitekustannus on ollut 1 162 mk/ha ja Etelä-Suomessa 969 mk/ha. Muiden tarvikustannukseen kuuluvien erien alueellinen vaihtelu ei ole tilastollisesti merkitsevää. Kuviossa 11 on tarkasteltu tarvikustannuksen rakennetta alueittain.

Rakennuskustannukseen sisältyvät talusrakennusten poistot sekä rakennusten arvoa säilyttävät korjaus- ja kunnossapitomenot. Koneiden ja kaluston poistojen tapaan myös rakennuksista tehtävät poistot on korjattu luvussa 4.3 (s. 38) esitettyjen kertoimien avulla. Rakennuskustannukset ovat Lapin ja Keski-Suomen alueilla muita alueita korkeammat. Tilastollisesti melkein merkitsevä ero havaittiin kuitenkin ainoastaan Lapin ja Etelä-Suomen tutkimusalueiden välillä.

Tuotantokustannusta laskettaessa maatalouteen sitoutuneelle pääomalle asetetaan laskennallinen korkovaatimus. Kaikilla alueilla käytetään yhtäläistä korkokantaa (5%), jolloin korkovaatimuksessa havaittavat erot aiheutuvat eri omaisuusosien määrien tai niiden pääoma-arvojen alueellista eroista. Maatalousomaisuuden kokonaismäärä ja sen perusteella laskettu pääoman korkovaatimus eivät vaihdelleet eri alueiden välillä tilastollisesti merkitsevästi. Sen sijaan eri omaisuusosien pääoma-arvot ja niiden suhteellinen osuus maatalousomaisuudesta vaihtelevat alueittain. Kuviossa 12 on esitetty maatalousomaisuuden (korkovaatimuksen) rakenne eri alueilla.

Maatalousmaan suhteellinen osuus maatalousomaisuuden kokonaismäärästä ja siten myös maatalouspääoman korkovaatimuksesta vaihtelee Lapin 14 prosentista Etelä-Suomen 42 prosenttiin. Ainoastaan Etelä-Suomessa se on merkittävin yksittäinen



Kuvio 12. Maatalousomaisuuden rakenne alueittain (mk/ny).

omaisuusosa. Maatalousmaan määrä ei vaihtelee merkittävästi alueittain, joten havaitut erot johtuvat maatalousmaan arvon alueellisesta vaihtelusta. Se on kaikkien alueiden välillä tilastollisesti merkitsevää. Maatalousmaan arvo on ollut korkein Etelä-Suomessa (17 520 mk/ha) ja alhaisin Lapissa (5 481 mk/ha).

Maatalousvarastoihin sisältyvät ostovarastojen lisäksi tilalla tuotetun viljan varastot sekä myyntiin tarkoitettujen tuotteiden (peruna, juurikasvit ja korsirehut) varastot. Tuotevarastot hinnoitellaan tilahintojen ja ostovarastot pääosin ostohintojen mukaan (ANON. 1989, s. 29). Maitotiloilla maatalousvarastojen suhteellinen osuus maatalousomaisuudesta on alle 5 prosenttia ja niiden määrän alueellinen vaihtelu ei ole tilastollisesti merkitsevää. Varastojen määrän pienuus selittyy sillä, että pääosa maitotilojen varastoista on omaan käyttöön tarkoitettuja korsirehuvarastoja, joita ei oteta huomioon maatalousvarastoihin sitoutunutta pääomaa laskettaessa.

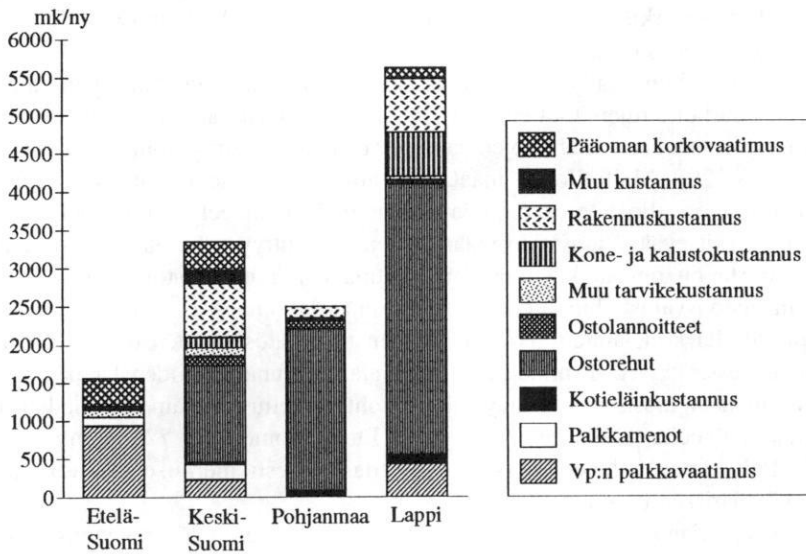
Kirjanpitoiloilla kotieläinten arvo määritetään tilinpäätösohjeiden mukaisesti. Kotieläimiä ostettaessa käytetään niiden hankintahintaa ja muutoin niiden käypää arvoa, kuitenkin vähintään teurasarvoa. Nautayksikköä kohti laskettu kotieläinomaisuuden arvo on suurin Lapin alueella (8 798 mk/ny) ja pienin Etelä-Suomessa (7 724 mk/ny). Etelä-Suomen ja Pohjanmaan alueet eroavat myös tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Nautayksikkömäärissä ei ole alueiden välisiä eroja.

Kannattavuuskirjanpidossa käytettävät koneiden ja kaluston, talousrakennusten sekä salaojien omaisuusarvot on tässä tutkimuksessa korjattu luvussa 4.3 (s.38) esitettyjen kertoimien avulla. Edellä mainituista omaisuusosista ainoastaan talousrakennusten pääoma-arvo vaihtelee alueittain. Etelä-Suomessa rakennusten pääoma-arvo on huomattavasti muita alueita alhaisempi ja se eroaa sekä Keski-Suomen että Lapin alueesta tilastollisesti melkein merkitsevästi.

5.2 Maatilan sijaintikustannus

Kustannuseroja ja alueiden välistä suhteellista edullisuutta voidaan tarkastella myös jakamalla tuotantokustannukseen kuuluvat kustannuserät peruskustannus- ja sijaintikustannusosaan. Kunkin kustannuserän peruskustannuksen taso määräytyy alhaisimman kustannustason omaavan alueen perusteella. Tämän peruskustannustason ylittävä osa kustannuksista on luettu muilla alueilla sijaintikustannukseksi (liite 2). Maatilan sijaintikustannus muodostuu eri tuotantovälineiden sijaintikustannusten summana. Kirjanpitoaineiston perusteella ei ole mahdollista selvittää sitä, johtuvatko havaitut alueiden väliset erot tuotantovälineiden käyttömäärien vai niiden yksikköhintojen eroista. Kuviossa 13 on esitetty liikekustannuksen eri osista ja pääoman korkovaatimuksesta aiheutuva sijaintikustannus alueittain.

Määritelmän mukaisesti peruskustannuksen suuruus on kaikilla alueilla samansuuruinen (17 323 mk/ny). Se saadaan eri kustannuserien peruskustannusten summana. Sijaintikustannuksen suuruus vaihtelee alueittain merkittävästi. Sijaintikustannusten kokonaismäärän perusteella maidontuotanto on Etelä-Suomessa suhteellisesti muita alueita edullisempaa. Eroa Pohjanmaan alueeseen nähden on 926 mk/ny. Sijaintikustannuksen kokonaismäärä on suurin Lapissa, missä se on yli kolminkertainen Etelä-Suomen ja yli kaksinkertainen Pohjanmaan tasoon verrattuna.



Kuvio 13. Maidontuotannon sijaintikustannus (mk/ny).

Sijaintikustannuksen rakenne vaihtelee suuresti maan eri osissa. Etelä-Suomessa sijaintikustannus muodostuu pääosin viljelijäperheen työn palkkavaatimuksesta (59 %) ja pääoman korkovaatimuksesta (24 %). Muilla alueilla ostorehukustannus on merkittävin yksittäinen sijaintikustannusosa. Sen suhteellinen osuus sijaintikustannuksesta on suurin Pohjanmaalla (86 %) ja Lapissa (63 %). Keski-Suomessa rakennuskustannus ja pääoman korkovaatimus ovat ostorehukustannuksen ohella merkittäviä kustannuseriä.

6 Viljelykasvien satotaso

Viljelykasvien satotasolla on merkittävä vaikutus kotoisten rehujen tuotantokustannukseen ja sen välityksellä maidontuotannon kustannuksiin (vrt. s.32). Alueiden välisten satotasoerojen suuruus riippuu merkittävästi ilmastoon vuosittaisesta vaihtelusta. Hyvinä vuosina alueiden väliset satotasoerot ovat suhteellisen pieniä, mutta huonoina vuosina etelä-pohjoissuuntaiset erot muodostuvat suuriksi (VARJO 1978, s. 49-50). Kasvukauden epäedullisten sääolojen takia vuosi 1987 oli kaikilla alueilla katovuosi. Kasvukautta 1988 voitaneen pitää keskikertaisena, vaikka sääolojen suurista alueellisista vaihteluista johtuen keskimääräinen satotaso jäi normaalia heikommaksi. Vuoden 1989 ilmasto-olosuhteet olivat maataloudelle varsin edulliset, mistä johtuen koko maassa saatiin niin määrällisesti kuin laadullisestikin hyvä sato. Taulukossa 8 on tarkasteltu kotoisten rehujen satotasa tutkimusalueittain sekä alueiden sisäistä vaihtelua.

Taulukko 8. Kotoisten rehujen satotaso (kg/ha), variaatiokerroin (CV) sekä niiden tilojen lukumäärä (N), joilla vuosina 1987-89 on viljelty kyseistä kasvia.

	Etelä-Suomi			Keski-Suomi			Pohjanmaa			Lappi		
	Kg/ha	CV	N	Kg/ha	CV	N	Kg/ha	CV	N	Kg/ha	CV	N
Ohra	2362	25	25	2304	35	16	1822	26	24	1834	27	4
Kaura	2677	22	26	2225	33	15	2434	30	20	-	-	-
Heinä	5162	18	26	4594	17	19	4926	20	24	4194	14	13
Säilörehu	25689	28	26	22487	19	19	22731	24	27	15303	21	13
Keskimäärin (ry/ha)	2724	20	26	2627	27	19	2595	17	27	1983	19	13

Tutkimusjakson 1987-1989 ajalle sattuneiden kahden normaalia heikomman vuoden takia erityisesti rehuviljojen satotaso on jäänyt kaikilla alueilla keskimääräistä alhaisemmaksi. Alueiden väliset satotasoerot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, lukuunottamatta ohralla havaittua melkein merkitsevää satotasoeroa Etelä-Suomen ja Pohjanmaan välillä. Heinän satotasossa esiintyvä vaihtelu on melkein merkitsevää Etelä-Suomen ja Lapin tutkimusalueiden välillä. Lapissa säilörehusato ja keskimääräinen rehuyksikkösato ovat jääneet huomattavasti muita alueita alhaisemmaksi kummankin eron ollessa tilastollisesti merkitsevä. Havaintojen vähäinen määrä heikentää kuitenkin tulosten luotettavuutta erityisesti Lapin tutkimusalueella.

Rehukasvien satotaso vaihtelee voimakkaasti tilojen välillä. Rehuviljojen satotaso vaihtelu on suurinta Keski-Suomessa, missä rehuviljasadon keskijajonta on ollut keskimäärin 770 kg/ha. Nurmikasvien satotason, erityisesti säilörehusadon vaihtelu on ollut Etelä-Suomessa muita alueita suurempaa. Keskimääräisellä rehuyksikkösadolla mitattuna vaihtelu on ollut suurinta Keski-Suomessa ja vähäisintä Pohjanmaalla.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on ollut selvittää alueellisesta näkökulmasta maatilain sijainnin vaikutusta maidon tuotantokustannukseen ja tarkastella alueiden välisen kustannus- ja tuotoserojen suuruutta ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Kustannuserojen syntyyn vaikuttavia tekijöitä on käsitelty lähinnä vain kirjallisuuden perusteella, koska tutkimuksessa sovellettu kirjanpito-tila-aineisto ei ole mahdollistanut kustannuserojen syiden lähempää tarkastelua.

Tutkimustulosten perusteella maidon tuotantokustannus vaihtelee sekä alueittain että eri tutkimusvuosina. Lapin tutkimusalueella maidon keskimääräinen tuotantokustannus on selvästi muita alueita korkeammalla tasolla (4,29 mk/l), eron ollessa Etelä-Suomen alueeseen verrattuna 64 p/l ja Pohjanmaan alueeseen nähden 60 p/l. Keski-Suomen alueella keskimääräinen tuotantokustannus on ollut 3,82 mk/l. Keskimääräinen tuotantokus-

tannus on ollut 3,86 mk/l, mikä on selvästi keskeisiä kilpailijamaitamme korkeammalla tasolla (vrt. KOLA ym. 1992, s. 86).

Ilmasto-olosuhteiden vuosittainen vaihtelu näkyy sekä alueiden sisäisenä tuotantokustannuksen tason vaihteluna että alueiden välisten tuotantokustannuserojen suuruudessa. Sääoloiltaan epäedullisen vuoden (1987) vaikutus näkyy kyseisenä vuonna sekä osin myös seuraavana vuonna keskimääräistä korkeampana alueellisena tuotantokustannuksena sekä suurempina alueiden välisinä eroina. Ilmastollisesti edullisena vuonna kaikilla alueilla Lapin aluetta lukuunottamatta maitolitrin tuotantokustannus on ollut sen sijaan lähes yhtä suuri (3,40-3,49 mk/l). Vuosi 1989 eroaa muista tutkimusvuosista tilastollisesti merkitsevästi.

Alueiden välillä havaituista selvistä tuotantokustannuksen tasoeroista huolimatta vain Lapin alue erottui muista alueista tilastollisesti merkitsevästi. Syynä havaittujen erojen vähyyteen on pääosin se, että tilojen välinen tuotantokustannusvaihtelu on ollut alueiden välistä vaihtelua suurempaa. Tällöin vain huomattavan suuret alueiden väliset erot ovat muodostuneet merkitseviksi.

Liikekustannuksen suurimmat erät ovat olleet viljelijäperheen oman työn palkkavaatimus ja ostorehukustannus sekä kone- ja kalustokustannus. Niiden suhteellinen osuus liikekustannuksen kokonaismäärästä on noin kaksi kolmannesta. Kustannuseristä on alueittain eniten vaihdellut ostorehukustannus. Sen suuruus kasvaa pohjoista kohti siirryttäessä merkittävästi. Lapissa ostorehukustannus on 2,6-kertainen Etelä-Suomen alueeseen nähden. Ostorehukustannuksen alueellinen vaihtelu on ollut tilastollisesti merkitsevää kaikkien alueiden välillä, lukuunottamatta Keski-Suomen ja Pohjanmaan alueiden välistä melkein merkitsevää vaihtelua. Aineiston perusteella ei ole mahdollista selvittää lähemmin ostorehukustannuksen alueellisen vaihtelun syitä. Suurin osa ostorehukustannuksen kasvusta pohjoista kohti siirryttäessä selittyy sillä, että luontaisten olosuhteiden heikkenemisen seurauksena ostorehujen käyttömäärä lisääntyy. Tätä käsitystä tukee myös karjantarkkailutiloilta kerätyt tiedot lehmien rehunkulutuksesta (KARJANTARKKAILUTILASTOT 1987-90).

Keski-Suomessa ja Lapissa rakennusomaisuuden arvo ja osin sen perusteella lasketut rakennuskustannukset ovat selvästi Etelä-Suomen aluetta korkeammat. Rakennusomaisuuden arvona on käytetty verotustietojen mukaisia pääoma-arvoja, jotka on korjattu luvussa 4.3 esitettyjen kertoimien avulla. Rakennusomaisuuden määrän alueelliset erot selittyvät tällöin ainakin osaksi rakennuskannan ikärakenteen eroilla.

Maatalouteen sitoutuneen pääoman rakenne vaihtelee alueittain suuresti. Muita alueita korkeammasta maan arvosta johtuen maatalousmaa on Etelä-Suomessa suurin yksittäinen omaisuusosa. Muilla alueilla talousrakennukset ovat merkittävin omaisuusryhmä. Lapin tutkimusalueella myös koneiden ja kaluston osuus maatalousomaisuuden kokonaismäärästä on merkittävä. Maatalousomaisuuden määrä tai sen perusteella laskettu pääoman korkovaatimus eivät vaihtelee alueittain merkitsevästi.

Kustannusten alueellista vaihtelua koskevat tulokset ovat pääosin samansuuntaisia aikaisempien tutkimustulosten kanssa (mm. HASSINEN ja PUURUNEN 1991, PUURUNEN 1992, s. 31-33). Käytetyn aineiston luonne sekä tutkimusaineiston ja -alueiden suppeus tulee kuitenkin ottaa huomioon tutkimustuloksia yleistettäessä koskemaan koko maan tilannetta. Tutkimuksessa mukana olleet kirjanpitoilat ovat keskikokoista suomalaista maataloa suurempia ja tuotantorakenteeltaan (karjakoko, pinta-ala, maidon osuus kokonaistuotosta) keskimääräistä yhtenäisempi tilaryhmä. Kaikista maitotiloista pimitussa

otoksessa sekä tilojen että alueiden välinen vaihtelu on todellisuudessa vieläkin suurempaa.

Tilan sijainti luontaisilta olosuhteiltaan edullisella alueella antaa viljelijälle keskimääräistä paremman lähtökohdan kustannuksiltaan kilpailukykyisen maidontuotannon harjoittamiselle. Tuotantokustannusten suuruus määräytyy kuitenkin aina viime kädessä tilan tuotantoedellytysten ja erityisesti viljelijän yrittäjäominaisuuksien perusteella.

Kirjallisuus:

- ANON. 1975. Maataloustuotteiden tuotantokustannuksia ja viljelijäväestön tulotason kehitystä selvittelevän toimikunnan mietintö. Osa I. Tuotantokustannukset. Komiteamietintö 1975:124. 150 s., 14 liitettä.
- 1986. Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1986:6. 362 s., 2 liitettä.
 - 1989. Tutkimuksia Suomen maatalouden kannattavuudesta. Tilivuodet 1985-1987. Maatal.tal. tutk.lait. julk. 59. 143 s.
 - 1990. Maaseutuelinkeinolaki 1295/90. Suomen Säädöskokoelma III/1990: 2744-2757.
 - 1991a. Ajankohtaista maatalousekonomiaa. Kirjanpitotilojen tuotantosuunnittaisia tuloksia. Tilivuosi 1989. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 166. 45 s.
 - 1991b. Hintatietoinen ostaja tinkii rehulaskusta. Maaseudun Tulevaisuus 34/1991: 20.
 - 1991c. Maaseutuelinkeinoasetus 248/91. Suomen Säädöskokoelma I/1991: 523-540.
 - 1991d. Maatalouden kustannustyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1991:1. 75 s., 3 liitettä.
 - 1991e. Maataloustilastollinen vuosikirja 1990. STV. Maa- ja metsätalous 1991:2. 254 s.
 - 1991f. Maatilojen vakuusarvotyöryhmän muistio. Työryhmämuistio MMM 1991:13. 12 s., 2 liitettä.
 - 1992. Maatalouslaskenta 1990. Osa 1. Maatilat. SVT. Maa- ja metsätalous 1992:1. 151 s.
- CRAMER, G.L. & JENSEN, C.W. 1982. Agricultural Economics and Agribusiness. 465 s.
- DARRAH, L. B. 1967. Food Marketing. 358 s. New York.
- DEBERTIN, D.L. 1986. Agricultural Production Economics. 366 s. New York.
- HAGGRÉN, E., LATUKKA, A., RÄSÄNEN T. & YLÄTALO, M. 1990. Maatalousyrityksen reaalituloksen mittaaminen kannattavuus- ja kassaperusteisin laskelmin. Helsingin yliopiston maat.ekon. lait. julk. 43. 89 s.
- HARSH, S.B., CONNOR, L.J. & SCHWAB, G.D. 1981. Managing the Farm Business. 384 s. New Jersey.
- HASSINEN, T. 1990. Viljelijän työtulotavoite. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 158. 60 s., 5 liitettä.
- HASSINEN, T. & PUURUNEN M. 1991. Maatalouden kustannuserot kirjanpitotiloilla. Maat. tal. tutk.lait. tied. 163: 17-28.

- HEIKKILÄ, A-M. 1987. Lypsykarjayrityksen optimaalinen koko. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 132. 70 s., 3 liitettä.
- HELANDER, J. 1991. Maidontuotannon T-tarkkailu 1990. Maatalouskeskusten Liitto. 29 s.
- HONKANEN, M. 1960. Liikennekeskuksen vaikutuksesta maataloustuotannon rakenteeseen ja voimaperäisyyteen Tampereen talousalueella. Suomen maatal.tiet. seuran julk. 95,5. 87 s., 4 liitettä.
- IKÄHEIMO, E. 1979. Taajamien lievealueiden maatalous. Maataloushallinnollinen aikakauskirja 1: 27-32.
- KANERVA, R. 1967. Kuljetuksen valintaan vaikuttavista kysyntäteikijöistä. 215 s., 1 liite. Licensiaattityö. Turun Kauppakorkeakoulu.
- KARJANTARKKAILUTILASTOT 1987-1990. Maatilahallitus. Tilastotoimisto.
- KOLA, J., MARTTILA, J. & NIEMI, J. 1992. Maidontuotanto ja EY. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 181. 97 s., 4 liitettä.
- MAASEUTUKESKUSTEN LIITON HILA-REKISTERI 1988-91. Maaseutukeskusten Liitto. Julkaisematon.
- MÄKI, A. 1964. Maataloustuotannon perusedellytykset. Maanviljelijän tietokirja 3: s.47-66. Porvoo.
- NEVAUORI, K. 1978. Taajamien lievealueista sekä niiden maataloudesta. Diplomityö. Teknillinen korkeakoulu. 119 s., 5 liitettä.
- PUURUNEN, M. 1986. Työpanos ja sen kausivaihtelu kirjanpitotiloilla. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 123. 109 s., 9 liitettä.
- 1992. Maatalouden mahdollisuudet kustannusten alentamiseen. Suomen Maat.tiet. Seuran tiedote 16: 27-36.
- PUURUNEN, M & SUMELIUS, J. 1991. Tuotantopanosten hinnat ja maatalouden tulokset Suomessa ja eräissä Euroopan maissa. Maat. tal. tutk.lait. tied. 162. 38 s., 3 liitettä.
- RANTA, E., RITA, H. & KOUKI, J. 1989. Biometria. 539 s., 18 liitettä.
- RANTALA, O. & RYYNÄNEN, V. 1987. Maatilatalouden yritystoiminta. Uusi Maatilatieto 3: 37-79. Helsinki.
- RAWSTRON, E.M. 1958. Three principles of industrial location. Transactions and Papers. IBG. Vol. 25: 135-142.
- RYYNÄNEN, V. 1978. Arvioimistieteen perusteita ja menetelmiä. Helsingin yliopiston maanviljelystalouden laitoksen julkaisuja 1. 58 s., 11 liitettä. Helsinki
- SIPILÄ, P. 1973. Kuljetuskustannusten alueellinen vaihtelu teollisuuden sijaintitaloudellisena tekijänä. Laskentamenetelmä ja eräs sen sovellutus. 143 s., 8 liitettä. Helsinki.
- SIRÉN, J. 1977. Maatalouden tuotantokustannukset. Maatalous 4: s. 80-82.
- SUMELIUS, J. 1992. Kan vi anpassa jordbruket till integrationen i Europa ? Maat. tal. tutk.lait. tied. 178: 16-23.
- VAIVIO, F. 1963. Kustannukset. Yhteiskuntatieteiden käsikirja 1: s. 320-325. Helsinki
- VARJO, U. 1978. Recent climatic trends and limits of crop cultivation in Finland. Fennica 150: 45-56.
- YLÄTALO, M. 1979. Maan taloudellinen merkitys maataloustuotannossa. Maataloushallinnon aikakauskirja 1: 22-26.
- & PYYKKÖNEN, P. 1991. Maatalouden pääomakanta sekä rakennekehitys ja pääoma-huolto 1990-luvulla. Pellervon tal. tutk.lait. julk. 10. 72 s., 2 liitettä.

Taulukko. Maidon tuotantokustannus alueittain ja eri tutkimusvuosina, keskiarvon keskivirhe sekä keskiarvon 95 prosentin luottamusväli.

	Havaintoja	Keskiarvo	Keskivirhe	95 %:n luottamusväli	
<i>Yhteensä</i>	255	3.86	0.042	3.78	3.94
<i>A: Tuotantokustannus eri alueilla¹⁾</i>					
1	78	3.65	0.073	3.50	3.79
2	57	3.82	0.086	3.65	3.99
3	81	3.69	0.072	3.55	3.83
4	39	4.29	0.103	4.09	4.50
<i>B: Tuotantokustannus eri vuosina</i>					
1987	85	4.00	0.073	3.85	4.14
1988	85	3.97	0.073	3.82	4.11
1989	85	3.62	0.073	3.47	3.76
<i>AB: Tuotantokustannus alueittain eri vuosina</i>					
1 1987	26	3.70	0.127	3.45	3.95
1 1988	26	3.76	0.127	3.51	4.01
1 1989	26	3.47	0.127	3.22	3.72
2 1987	19	4.02	0.148	3.73	4.31
2 1988	19	3.95	0.148	3.66	4.25
2 1989	19	3.49	0.148	3.20	3.78
3 1987	27	3.95	0.124	3.70	4.19
3 1988	27	3.71	0.124	3.47	3.96
3 1989	27	3.40	0.124	3.16	3.65
4 1987	13	4.33	0.179	3.97	4.68
4 1988	13	4.44	0.179	4.09	4.80
4 1989	13	4.10	0.179	3.75	4.46

¹⁾ 1 = Etelä-Suomi
 2 = Keski-Suomi
 3 = Pohjanmaa
 4 = Lappi

Liite 2.

Taulukko. Liikekustannuksen eri osien ja pääoman korkovaatimuksen jakautuminen peruskustannukseen (PK)¹⁾ ja sijaintikustannukseen (SK) alueittain (mk/ny).

Kustannuserä (mk/ny)	Etelä-Suomi			Keski-Suomi		
	Yht.	PK	SK	Yht.	PK	SK
VP:n palkkavaatimus	6132	5199	933	5424	5199	225
Palkkamenot	304	188	116	384	188	196
Kotieläinkustannus	<u>559</u>	559	-	591	559	32
Ostorehut	<u>2158</u>	2158	-	3431	2158	1273
Ostolannoitteet	<u>1125</u>	1125	-	1252	1125	127
Muu tarvikekustannus	1101	1009	92	1116	1009	107
Kone- ja kalustokustannus	<u>2705</u>	2705	-	2837	2705	132
Rakennuskustannus	<u>985</u>	985	-	1694	985	709
Muu kustannus	1369	1315	54	1482	1315	167
Pääoman korkovaatimus	2453	2080	373	2465	2080	385
TUOTANTOKUSTANNUS	18891	17323	1568	20676	17323	3353

Kustannuserä (mk/ny)	Pohjanmaa			Lappi		
	Yht.	PK	SK	Yht.	PK	SK
VP:n palkkavaatimus	<u>5199</u>	5199	-	5630	5199	431
Palkkamenot	<u>188</u>	188	-	189	188	1
Kotieläinkustannus	631	559	72	671	559	112
Ostorehut	4294	2158	2136	5714	2158	3556
Ostolannoitteet	1243	1125	118	1178	1125	53
Muu tarvikekustannus	<u>1009</u>	1009	-	1055	1009	46
Kone- ja kalustokustannus	2722	2705	17	3277	2705	572
Rakennuskustannus	1137	985	152	1694	985	709
Muu kustannus	<u>1315</u>	1315	-	1318	1315	3
Pääoman korkovaatimus	<u>2080</u>	2080	-	2222	2080	142
TUOTANTOKUSTANNUS	19818	17323	2495	22948	17323	5625

¹⁾ Peruskustannuksen suuruuden määräävä kustannustaso on alleviivattu.

MAATALOUSYRITTÄJIEN LOMITUSPALVELUIDEN SOSIOEKONOMINEN MERKITYS JA ERILAISET KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

SANNA SIHVOLA

The socioeconomic significance of farmers' subsidized holidays and different possibilities to improve them

Abstract. The first aim of this study is to examine the significance of farmers' subsidized holidays in social and economic aspect. Farmers' subsidized holidays, i.e. annual holidays, relief labour and weekly holidays, are part of agriculture's social security and the equality of life. In practice this means social safety and job satisfaction for the farmer. The scarcity of economic resources, however, restricts the realization of subsidized holidays. Because of this it is necessary to decide who has got the right to use the services and how the services are produced and developed.

The second purpose of the study is to examine different possibilities to realize farmers' subsidized holidays. The first of these possibilities is an experiment in which private enterprises produce subsidized holidays for farmers. The second one is an adaptation in which Swedish arrangement of farmers' subsidized holidays is adapted to Finland. The final object is to determine the possibilities of developing the present system by revising the provisions of the law.

Essential in improving farmers' subsidized holidays is good organization and the flexibility of different parties. In the long run it would be the most profitable to increase the organization of the services through the private sector. However, farmers' subsidized holidays are such an important part of farmers' well-being that the social aspect must be preserved also in the future.

Index words: agricultural policy, social policies, social security, farmers, subsidized holidays for farmers

1 Johdanto

Lomituspalveluilla luodaan maatalousyrittäjille edellytykset vapaa-aikaan sekä riittävään lepoon ja toipumiseen esimerkiksi sairastumis- ja tapaturmatilanteissa. Lomituspalvelut ovat osa maatalouden sosiaaliturvaa ja elämisen laatua, mikä käytännössä merkitsee yksittäiselle maatalousyrittäjälle sosiaalista turvallisuutta ja ammatissa viihtymistä. Lomituspalveluiden tarkoituksenmukainen järjestäminen parantaa myös kuntien taloutta ja työllisyyttä sekä osaltaan säilyttää maaseutua asuttuna ja elinvoimaisena.

Lomituspalveluilla tarkoitetaan maatalouslomittajan järjestämistä maatalousyrittäjälle vuosiloman, viikkovapaan tai sijaisavun ajaksi. Lisäksi yrittäjälle voidaan järjestää maksullista lomittaja-apua sekä maatalousyrittäjien yhteisöjen kustantamaa lisäviikkovapaata. Ensimmäinen laki maatalousyrittäjän vuosilomasta tuli voimaan huhtikuussa 1974. Sijaisaputoiminta käynnistyi seuraavana vuonna. Viikkovapaakokeilu laajeni vuonna 1985 koko maan kattavaksi toiminnaksi. Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden nykyinen sisältö perustuu lomituspalvelulakiin (ANON. 1985a) ja -asetukseen (ANON. 1985b), joita on muutettu useita kertoja. Muutokset ovat koskeneet lähinnä etuuksien laajentamista, soveltamisalaa ja lomittajan järjestämisperiaatetta.

Vaikka lomituspalveluita on kehitetty, lomituspalvelutoimintaan sisältyy edelleenkin huomattavia puutteita. Yksi keskeisimpiä ongelmia on ollut riittämätön lomittajien määrä, mikä on estänyt esimerkiksi vuosiloman pitämisen joko kokonaan tai osittain. Taloudellinen lama on tosin viime aikoina lisännyt hakeutumista maatalousyrittäjiksi. Maatalousyrittäjät ovat myös eriarvoisessa asemassa sen perusteella, missä päin Suomea he asuvat. Eri kuntien välillä on suuriakin eroja siinä, millaisia palveluita on kehitetty ja miten palvelut on saatu toimimaan. Toisaalta ongelmia esiintyy itse palveluiden toteutuksessa, sillä epäselvyyksiä on syntynyt lomittajien ja lomitettavien oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kirjoituksessa tarkastellaan aluksi, mikä on maatalousyrittäjien lomituspalveluiden merkitys sosiaaliselta ja taloudelliselta kannalta. Lomituspalveluiden sosiaalisia tehtäviä ovat maatalousyrittäjien hyvinvoinnin lisääminen, elämisen laadun ja elintason kohottaminen. Tavoitteiden saavuttamista kuitenkin vaikeuttaa taloudellisten resurssien niukkuus, jolloin on valittava miten palveluita tuotetaan ja kehitetään sekä ketkä oikeutetaan palveluiden käyttäjiksi. Lomituspalveluiden sosioekonomisessa tarkastelussa palvelut kytketään yhteiskuntapolitiikan ja maatalousyrittäjien sosiaaliturvan osa-alueiksi.

Toiseksi arvioidaan, voidaanko lomituspalvelut toteuttaa nykyistä joustavammin, jolloin eri sidosryhmien tarpeita pystyttäisiin paremmin palvelemaan. Lomituspalveluiden sidosryhmiä ovat valtio, kunnat, maatalousyrittajat ja maatalousyrittäjät. Edellä mainittujen palveluiden toteutuksessa ilmenneiden ongelmien takia artikkelissa verrataan erilaisia mahdollisuuksia toteuttaa lomituspalvelut. Analyysin kohteeksi on valittu ostopalvelukokeilu, Ruotsin järjestelmän soveltuvuus Suomeen sekä säästöjen uudistaminen. Ostopalvelut ovat varsin yleinen sosiaalipalveluiden tuottamiskeino, mutta lomitustoiminnassa mahdollisuus ostaa palveluita järjestyi vasta vuonna 1990, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön ostopalvelukokeilu alkoi. Ruotsin järjestelmän soveltuvuutta Suomeen on tutkittu, jotta pystyttäisiin arvioimaan palveluiden tuottamista yksityissektorin kautta. Kolmantena analyysikohteena on nykyisen järjestelmän kehittämismahdollisuudet säästöjä uudistamalla.

Kirjoituksessa selvitetään aluksi (luku 2) säästöjen ja tilastojen avulla lomituspalveluiden soveltamisalaa, käytön laajuutta sekä alueellista jakaamaa. Lisäksi selostetaan lomituspalveluiden toteuttamisorganisaatio ja jaotellaan toiminnan rahoitus. Luvussa 3 arvioidaan palveluiden kehitysnäkymiä vuoteen 2000 mennessä. Seuraavaksi (luku 4) lomituspalveluita tarkastellaan maatalousyrittäjien hyvinvoinnin kannalta yhteiskuntapolitiikan osana. Palveluiden järjestämistä perustellaan ennen kaikkea sosiaalipolitiikalla. Samalla kuitenkin otetaan huomioon talouspolitiikan asettamat ehdot ja esteet lomituspalveluiden toteuttamiselle. Lomituspalvelut sijoitetaan myös maatalouspolitiikan ja maatalousyrittäjien sosiaaliturvan tärkeiksi osa-alueiksi. Olemassa olevien resurs-

sien vaihtoehtoisia käyttötapoja tarkastellaan luvussa 5. Luvussa 5 myös tutkitaan Ruotsin järjestelmän soveltuvuutta Suomeen. Johtopäätökset lomituspalveluiden tarpeesta ja merkityksestä sekä kehittämiskeinoista tiivistetään lukuun 6. Kirjoituksen yhteenveto esitetään luvussa 7.

2 Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden nykytila

2.1 Vuosiloma

Vuosilomatoiminnalla tarkoitetaan lomituspalvelulaissa (ANON. 1985a) kunnallisen, maatalousyrittäjien yhteisön tai yrittäjän itsensä hankkiman maatalouslomittajan järjestämistä karjataloutta harjoittavalle alle 65-vuotiaalle maatalousyrittäjälle hänen vuosilomansa ajaksi. Laki edellyttää, että maatalousyrittäjä on karjatalouteen kuuluviin välttämättömiin töihin sidonnainen siten, että hänellä ei ole mahdollisuutta ilman maatalouslomittajaa irrottautua tehtävistään. Samassa yrityksessä voi olla korkeintaan kaksi vuosilomaan oikeutettua yrittäjää. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä, yksilöllistä varhaiseläkettä tai työttömyyseläkettä saavat eivät ole oikeutettuja lomaan (ANON. 1988a, 1988b).

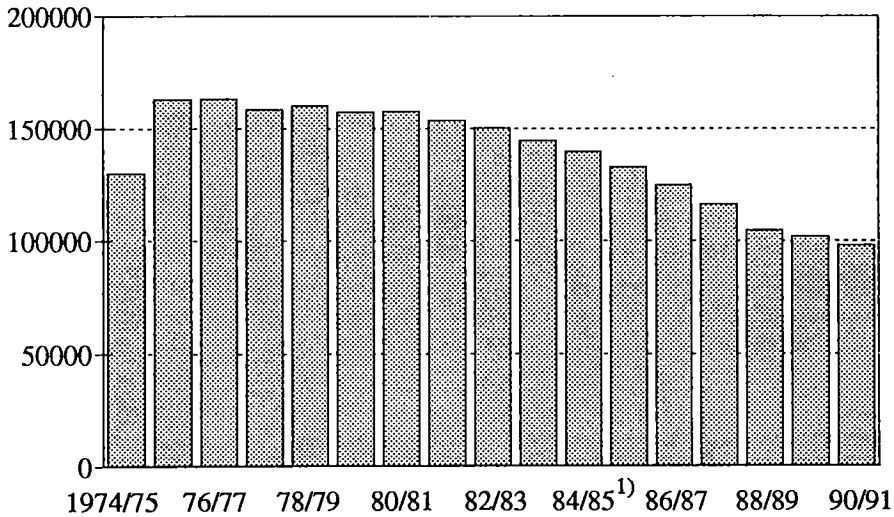
Valtioneuvoston päätöksen (ANON. 1990c) mukaan maatalousyrittäjän vuosiloman pituus on 1.4.1990 alkaen 1,83 työpäivää jokaiselta täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta. Täydeksi lomanmääräytymiskuukaudeksi katsotaan ne kalenterikuukaudet lomakautta (1.4.-31.3.) edeltävän maaliskuun loppuun mennessä, jolloin alle 65-vuotias maatalousyrittäjä on työskennellyt maataloustöissä vähintään neljatoista päivää. Muutoin noudatetaan soveltuvin osin vuosilomalakia (ANON. 1973b) yrittäjän loman pituutta määrättäessä (ANON. 1988a).

Maatalousyrittäjien vuosilomatoiminta käynnistyi huhtikuussa 1974. Ensimmäisenä vuonna toiminta koski vain lypsykarjatiloja, mutta jo seuraavasta lomakaudesta alkaen lomaoikeus laajennettiin koskemaan kaikkia kotieläintaloutta harjoittavia tiloja. Vuosilomaan oikeutettujen yrittäjien määrä on kehittynyt järjestelmän voimassaoloaikana kuvion 1 mukaisesti.

Enimmillään vuosilomaan oikeutettuja yrittäjiä oli lomakautena 1976/77, jolloin yrittäjien määrä oli 163 556 (kuvio 1). Lomakaudesta 1978/79 yrittäjien määrä on vähentynyt noin 2-3 % vuodessa lomakauteen 1982/83 asti lukuun ottamatta lomakautta 1980/81, jolloin lomaan oikeutettujen lukumäärä hieman kasvoi (alle 0,5 %). Tämän jälkeen väheneminen on ollut kiihtyvää. Lomakaudesta 1987/88 lomakauteen 1988/89 lomaan oikeutettujen lukumäärä väheni lähes 10 %. Verrattaessa kahta viimeisintä lomakautta lomaan oikeutettujen lukumäärän vähentyminen hidastui uudestaan vajaaksi 4 prosentiksi.

Lomitettuja vuosilomapäiviä kertyi eniten, 2,1 milj. päivää, lomakaudella 1979/80 (ANON. 1989b, s. 3, 1990a, s. 2, 1991c, s. 2). Koska vuosiloma on pidentynyt ja lomittajatilanne jonkin verran parantunut, ovat lomitettavat vuosilomapäivät lomakaussittain vähentyneet yrittäjien lukumäärän vähentymiseen verrattuna suhteellisesti vähemmän. Lomakautena 1990/91 lomitettuja vuosilomapäiviä kertyi kuitenkin 6 % enemmän kuin edellisellä vuonna, 1,8 milj. päivää. Kyseisenä lomakautena jäi pitämättä tai siirrettiin seuraavalle lomakaudelle sosiaalivaltion laskelmien mukaan 13 % kaikista vuosilomapäivistä (ANON. 1991c, s. 3).

henkilöä



Kuvio 1. Vuosilomaan oikeutetut maatalousyrittäjät lomakausina 1974/75-1990/91.
¹⁾ ennen lomavuotta 1984/85 lomittettujen päivien lukumäärä on arvio Lähteet:
ANON. 1989b, s. 3, 1990a, s. 2 ja 1991c, s. 2.

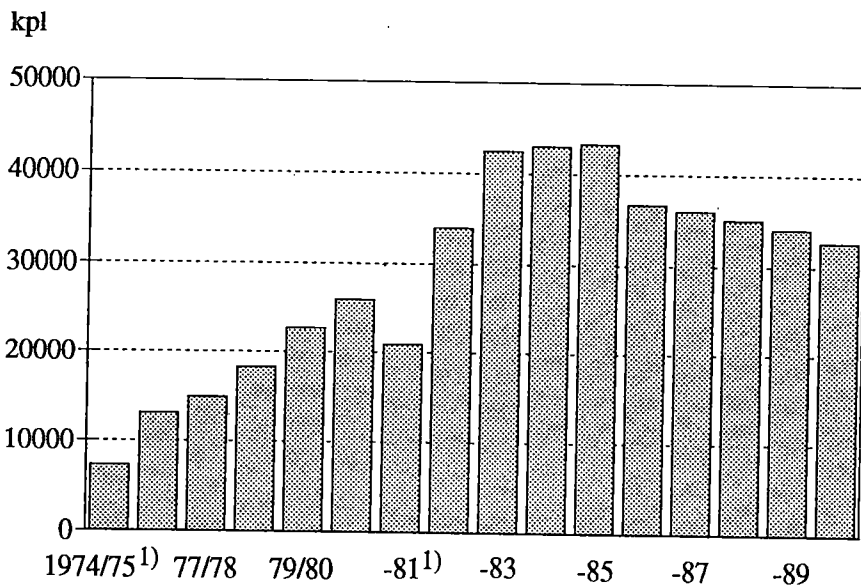
Vuonna 1990 lähes neljännes vuosilomaan oikeutetuista yrittäjistä oli Vaasan läänistä. Koko maassa lomaan oikeutettujen osuus lomaa hakeneista oli 98 % eli hylättyjä hakemuksia oli vain noin 2%. Alhainen hylkäysprosentti perustuu luultavimmin viljelijöiden hyvään tietoon siitä, keillä on lomaoikeus. Lääniä välisiä eroja vuosilomaa hakeneiden ja siihen oikeutettujen suhteessa ei juuri ollut. Tiloja, joilla on kaksi vuosilomaan oikeutettua yrittäjää, oli selvästi eniten Vaasan läänissä (7 403). Vastaavasti vähiten kahden lomaoikeuden tiloja oli Lapissa ja Uudellamaalla, joissa kummassakin läänissä näitä tiloja oli alle 1 500 (ANON. 1991c, s. 2).

2.2 Sijaisapu

Sijaisaputoiminnalla tarkoitetaan lomituspalvelulaissa (Anon. 1988a) lomittajan järjestämistä maatalouden harjoittajalle, joka ei tilapäisesti pysty huolehtimaan maatalousyrittäjän kuuluvista välttämättömistä tehtävistä ilman apua. Sairaus, tapaturma, raskaus ym. vastaavat syyt oikeuttavat sijaisavun käyttöön (Anon. 1988a, 1990g, 1991j). Sijaisavun saaminen edellyttää sidonnaisuutta tilan tehtäviin sekä sijaisavun tarvetta. Sijaisavun soveltamisala on laajempi kuin vuosiloman ja viikkovapaan. Oikeus sijaisapuun on paitsi karjalouden myös muun maatalouden harjoittajilla (esimerkiksi kasvinviljelijät) eikä sijaisavun saannille ole määritelty yläkäräjä. Sijaisavusta peritään muilta kuin vähävaraisilta maksukyvyyn mukaan määräytyvä maksu. Käyttämäksu määräytyy tulojen ja perheen koon mukaan (ANON. 1983a, 19911).

Maatalousyrittäjien sijaisaputoiminta alkoi vuonna 1975. Hyväksytyjen pyyntöjen määrä oli suurimmillaan vuonna 1985, jolloin sijaisapua myönnettiin 43 266 tapauksessa (kuvio 2). Tämän jälkeen hyväksytyjen pyyntöjen määrä on laskenut lähes neljänneksen. Hyväksytyjen pyyntöjen osuus jätetyistä sijaisapupyynnöistä on kasvanut lähes koko järjestelmän olemassaolon ajan. Vuosina 1986-1989 sijaisapupyyntöjen hyväksymisprosentti oli noin 96 (ANON. 1989b, s. 9, 1990a, s. 7). Vuonna 1990 hyväksytyjen pyyntöjen osuus oli hieman pienempi, 93 % kaikista pyynnöistä (ANON. 1991c, s. 8). Suurin syy sijaisapuhakemusten hylkäämiseen on ollut puute lomittajista. Oikeutetuista sijaisapupyynnöistä osa jää kuitenkin tilastoimatta, koska yrittäjät eivät alustavan tiedustelun jälkeen jätä virallista hakemusta, mikäli lomitusta ei pystytä järjestämään. Hyväksytyjen pyyntöjen määrästä ei ilmene, kuinka suuri osa yrittäjistä todella on saanut apua, sillä hyväksytyistä pyynnöistä osa on jäänyt toteutumatta.

Sijaisapua saaneita yrittäjiä suhteessa sijaisapuun oikeutettuihin yrittäjiin oli vuonna 1990 suhteellisesti eniten Turun ja Porin, Oulun ja Lapin lääneissä (keskimäärin 96 %). Heikoimmin sijaisapua pystyi järjestämään Vaasan lääni, jossa sijaisapua sai 87 % oikeutetuista. Sijaisapupyyntöjä suhteessa sijaisapuun oikeutettujen yrittäjien määrään esitettiin suhteellisesti eniten Lapin, Kuopion ja Oulun lääneissä. Vastaavasti vähiten pyyntöjä esitettiin Uudenmaan, Turun ja Porin sekä Vaasan lääneissä (ANON. 1991c, s. 6).



Kuvio 2. Hyväksytyt sijaisapupyynnöt vuosina 1975-1990. ¹⁾ Sijaisaputoiminnan käynnistyessä ensimmäinen lomakausi ehti kestää 4 kk. Järjestelmän muuttuessa hallinnollisesti lomakauden 1980/81 jälkeen kalenterivuositaiseksi vuoden 1981 pituus oli 9 kk. Lähteet: ANON. 1989b, s. 9, 1990a, s. 5 ja 1991c, s. 6.

Vuonna 1990 lomitettiin sijaisapupäiviä lähes 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Kasvun syynä on osaksi sijaisapuoikeuksien laajentuminen sekä vuoteen 1989 verrattuna parempi lomittajatilanne. Sijaisapua annetaan pääasiassa tilapäisen työkyvyttömyyden ja äitiysloman vuoksi. Vuonna 1990 lomitetuista sijaisapupäivistä 58 % johtui tilapäisestä työkyvyttömyydestä ja 35 % äitiyslomista. Vaikka vuonna 1990 oikeus sijaisapuun äitiysloman aikana oli 305 päivää, keskimääräinen äitiysloman aikaisen sijaisavun kesto oli kuitenkin vain 130 päivää. Tilapäisestä tai määräaikaisesta työkyvyttömyydestä johtuvan sijaisavun keskimääräinen kesto oli 20 päivää. Sijaisavun saajista oli vähävaraisia eli 0-luokkaan kuuluvia noin 40 % kaikista sijaisapua käyttäneistä maatalousyrittäjistä. Näiden yrittäjien tiloilla lomitettiin lähes 45 % kaikista sijaisapupäivistä. Lapin läänissä maksuttoman sijaisavun sai lähes 50 % yrittäjistä, kun vastaava luku Uudella- maalla oli noin 25 %. Korkeimpaan maksuluokkaan kuului 11 % yrittäjistä vuonna 1990. Kalleimman luokan mukaan sijaisavusta maksavia oli suhteellisesti eniten Uudenmaan läänissä (19 % yrittäjistä) ja vähiten Pohjois-Karjalan läänissä (7 % yrittäjistä). Yli 65-vuotiaita sijaisavun käyttäjiä oli vajaa 1 % kaikista sijaisapua saaneista yrittäjistä (ANON. 1991c, s. 6-25).

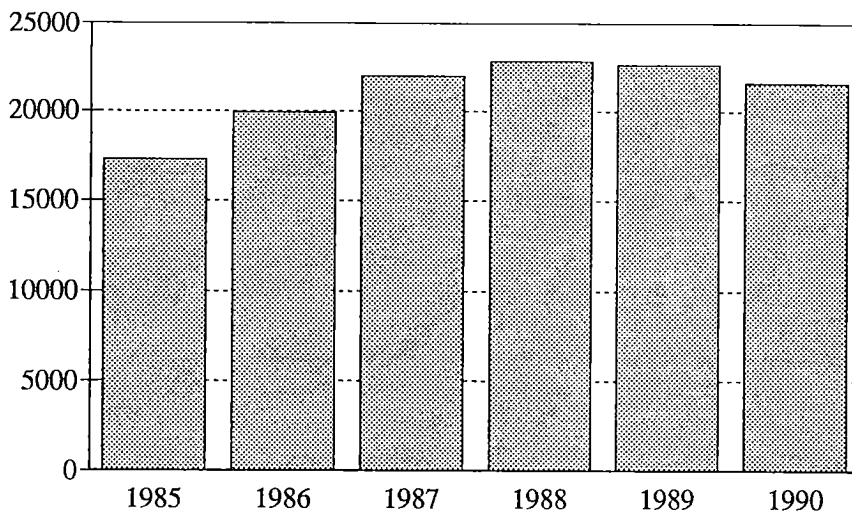
2.3 Viikkovapaa, maksullinen lomittaja-apu ja lisäviikkovapaa-päivät

Viikkovapaatoiminnalla tarkoitetaan lomittajan järjestämistä karjaloutta harjoittavalle maatalousyrittäjälle hänen viikkovapaansa ajaksi. Alle 65-vuotiaalla maatalousyrittäjällä on kalenterivuoden aikana oikeus saada viikkovapaata enintään 12 päivää. Kalenterikuukauden aikana maatalousyrittäjä voi pitää enintään viisi viikkovapaapäivää joko erikseen tai yhtäjaksoisesti. Viikkovapaaseen ovat oikeutettuja ne yrittäjät, joilla on oikeus myös vuosilomaan (ANON. 1988a).

Viikkovapaatoiminta alkoi kokeiluna vuosina 1981-1984. Vuoden 1985 alusta viikkovapaa laajeni koko maan kattavaksi toiminnaksi. Eniten viikkovapaata pitäneiden yrittäjien määrä lisääntyi toiminnan ensimmäisen vuoden aikana, jolloin viikkovapaata pitäneitä yrittäjiä oli noin 15 % enemmän kuin vuonna 1985 (kuvio 3). Vuoden 1988 jälkeen viikkovapaasta kiinnostuneiden yrittäjien määrä on vähentynyt keskimäärin 3 % vuodessa. Lomitettujen viikkovapaapäivien määrä kuitenkin lisääntyi aina vuoteen 1989 asti keskimäärin noin 10 % vuodessa (ANON. 1989b, s. 5, 1990a, s. 26, 1991c, s. 26).

Vuonna 1990 viikkovapaata haki lähes 53 000 yrittäjää, joista noin 40 prosentille vapaa voitiin järjestää. Syynä alhaiseen viikkovapaan järjestämiseen lienee, että kunnat ovat ensisijaisesti turvanneet vuosilomien ja sijaisavun järjestämisen, jolloin viikkovapaalomituksiin ei ole enää riittänyt tarpeeksi työvoimaa. Keskimääräinen viikkovapaan pituus oli seitsemän päivää, mikä vaihteli lääneittäin viidestä kymmeneen päivään. Suhteellisesti eniten viikkovapaata on pidetty Lapin ja Pohjois-Karjalan lääneissä. Lapissa viikkovapaaseen oikeutetuista yrittäjistä lähes 50 % käytti oikeuttaan. Vastaava luku oli Pohjois-Karjalassa noin 40 % (ANON. 1991c, s. 26-28). Niissä kunnissa, joissa kunta, meijeri tai muu yhteisö on osallistunut viikkovapaamaksuihin, viikkovapaan käyttö on ollut hieman keskimääräistä yleisempää (ANON. 1991c, s. 33).

henkilöä



Kuvio 3. Viikkovapaata pitäneet yrittäjät vuosina 1985-1990. Lähteet: ANON. 1989b, s. 5, 1990a, s. 26 ja 1991c, s. 26.

Viikkovapaasta peritään kotieläinyksiköiden mukainen maksu, jonka perusteet määrää sosiaali- ja terveysministeriö. Maksu on 2-5 kotieläinyksikön osalta 50 mk/päivä. Kuudennesta kotieläinyksiköstä ylöspäin maksu nousee viisi markkaa yksikköä kohden. Korkein maksu, jota viikkovapaasta peritään on 155 mk päivässä (ANON. 1990d).

Lomituspalvelulaki (ANON. 1985a) mahdollistaa maksullisen lomittaja-avun ja lisäviikkovapaapäivien järjestämisen tilanteissa, joissa kunnan toistaiseksi työsuhteeseen otetun lomittajan työllistäminen sen mahdollistaa. Edellytyksenä on, että vuosiloma-, viikkovapa- tai sijaisaputoiminnan järjestäminen ei vaikeudu. Yrittäjän pyynnöstä maksullista lomittaja-apua voidaan järjestää esimerkiksi luottamustehtävien ja tilan kausiluontoisten työhuippujen ajaksi. Lomittajan käyttö maksullisena työapuna on ollut hyvin vähäistä.

Maatalousyrittäjien yhteisöt (lähinnä meijerit) voivat omalla kustannuksellaan joko yksin tai yhteistoiminnassa kuntien kanssa mahdollistaa pidemmän viikkovapaan. Lisäpäiviä saa kuitenkin olla enintään 40 vuodessa. Maatalousyrittäjä maksaa lisäpäivistä samoin kuin peruspäivistä. Myöskin lisäviikkovapaapäivien käyttö on ollut vähäistä. Maksullisen lomittaja-avun osalta maatalousyrittäjällä ja lisäviikkovapaapäivien osalta maatalousyrittäjien yhteisöllä on velvollisuus korvata kunnalle maatalouslomittajan palkasta, sosiaaliturvasta ja muista työsuhteen ehdoista aiheutuvat kustannukset (ANON. 1985a).

2.4 Lomituspalveluiden organisaatio ja rahoitus

Vuosiloma-, viikkovapaa- ja sijaisaputoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Ministeriön apuna voi olla neuvottelukunta, joka koostuu valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, kuntien keskusjärjestöjen, maataloustuottajien järjestöjen sekä maatalouden neuvontajärjestöjen edustajista. Läänin alueella lomituspalvelulain toteutuksesta vastaa lääninhallitus (ANON. 1985a, 1991b, 1991d). Kunnassa vuosiloma-, viikkovapaa- ja sijaisaputoiminnan järjestämisestä alueen maatalousyrittäjiä varten huolehtii lomautakunta. Kunnanvaltuuston päätöksellä tehtäviä voi hoitaa vaihtoehtoisesti muu lautakunta tai kunnanhallitus. Lomituspalvelulaissa tarkoitettuja hallintotehtäviä kunnassa hoitaa yleensä lomautakunnan sihteeri. Johtavat lomittajat pääasiassa ohjaavat ja valvovat maatalouslomittajien työtä (ANON. 1989c).

Vuonna 1990 lomautakuntia oli 241 kunnassa, kun niitä viisi vuotta aikaisemmin oli vielä 397 kunnassa. Lomautakuntia on korvattu vuonna 1990 lähinnä maatalouslautakunnilla (84 kunnassa) sekä yhdistetyillä maatalous- ja lomautakunnilla (23 kunnassa) (ANON. 1991c, s. 35-36). Toisaalta resurssien yhdistäminen on perusteltua (etenkin pienissä kunnissa), mutta toisaalta näin saattaa hallinnon tehokkuus ja asiantuntemus vähentyä, jos lomitusasiat jäävät laajempien asioiden varjoon.

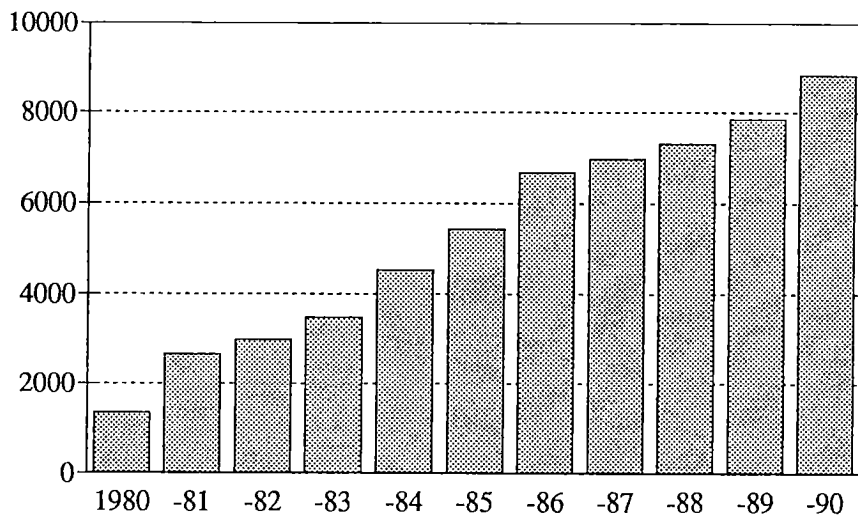
Lomituspalvelulain mukaan kunnan velvollisuutena on järjestää lomituspalvelulain tarkoittamat lomituspalvelut. Kunnan tulee ottaa palvelukseensa riittävä määrä päätoimisia ja osa-aikaisia lomittajia. Kunta voi myös sopia maatalousyrittäjien yhteisöjen tai yrittäjien itsensä hankkimien lomittajien käytöstä. Vuoteen 1981 asti maatalousyrittäjät hankkivat lomittajan ensisijaisesti itse. Lain muutos (ANON. 1981), joka velvoitti kunnat järjestämään lomituspalvelut, lisäsi kuntien kuukausipalkkaisten lomittajien lukumäärän vuoden aikana yli kolminkertaiseksi. Vuoteen 1987 asti kuukausipalkkaisten lomittajien lukumäärä lisääntyi keskimäärin kolmanneksen vuosittain, minkä jälkeen kasvu hidastui (kuvio 4). Kuntien tuntipalkkaisten lomittajien lukumäärä on kymmenen vuoden ajanjaksoilla vaihdellut varsin vähän (ANON. 1991c, s. 44).

Vuoden 1990 lopussa päätoimisten maatalouslomittajien lukumäärä oli 8 829 (kuvio 4). Lukuun sisältyi 7 641 kunnan kuukausipalkkaista ja 1 132 tuntipalkkaista maatalouslomittajaa. Lisäksi meijereillä ym. yhteisöillä oli 56 lomittajaa. Vuoteen 1989 verrattuna päätoimisten lomittajien määrä kohosi lähes 13 % (ANON. 1990a, s. 45, 1991c, s. 44). Päätoimisella lomittajalla tarkoitetaan kuukausipalkkaisia ja vähintään 19 tuntia viikossa lomitustyötä tekeviä tuntipalkkaisia lomittajia.

Kuvion 5 perusteella voidaan arvioida, kuinka kunnat ovat onnistuneet lomituspalveluiden järjestämisessä. Vuonna 1990 maassa oli keskimäärin 11 vuosilomaan oikeutettua maatalousyrittäjää yhtä päätoimista lomittajaa kohden. Vastaava luku vuodelta 1985 on 24 (HOKKANEN 1988, s. 39). Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tavoitteen mukaisesti kunnassa tulisi olla vähintään yksi päätoiminen lomittaja jokaista 8-10 lomaan oikeutettua yrittäjää kohden (ANON. 1989e, 1990b). Edulliseen kehitykseen on vaikuttanut sekä lomittajien lukumäärän kasvu että yrittäjien lukumäärän vähentyminen.

Alueelliset vaihtelut eri puolilla maata ovat suuria ja HOKKASEN (1988) tutkimukseen verrattuna samansuuntaisia. Turun ja Porin läänissä oli 17 yrittäjää yhtä päätoimista lomittajaa kohti vuonna 1990. Viisi vuotta aiemmin vastaava suhde oli 40 ja vuonna 1987 suhde oli 26. Hämeen, Vaasan, Uudenmaan ja Kymen lääneissä oli vuonna 1990 yhtä

henkilöä



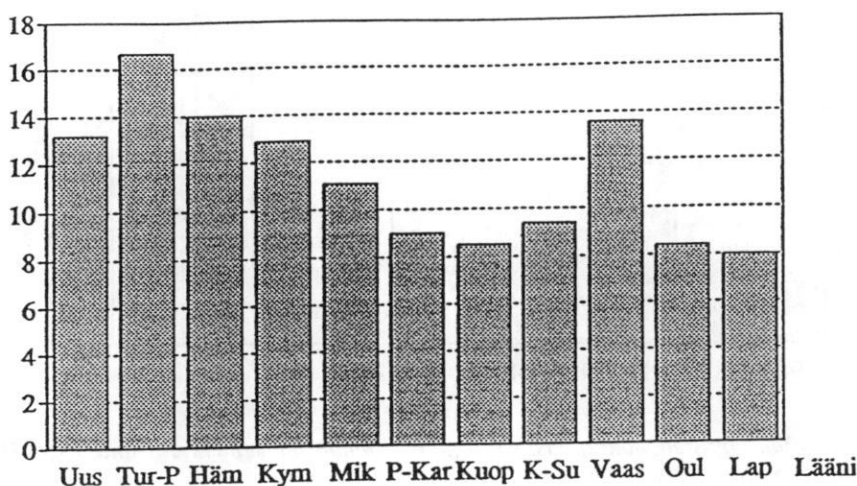
Kuvio 4. Päätoimisten maatalouslomittajien lukumäärän kehitys vuosina 1980-1990. Lähteet: ANON. 1989b, s. 13, 1990a, s. 45 ja 1991c, s. 44.

päätoimista lomittajaa kohti 13-14 yrittäjää. Yrittäjiä oli vähiten suhteessa lomittajiin Lapin, Oulun, Kuopion, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen lääneissä, joissa oli alle 10 maatalousyrittäjää yhtä päätoimista lomittajaa kohti. Päätoimisten lomittajien osuus lomittajatyövuosista oli vuonna 1990 koko maassa lähes 70 % (kuvio 5).

Lomitusrenkaat ovat tilojen muodostamia yhteenliittymiä, joissa on tarkoituksena saman lomittajan käyttäminen kaikissa lomituksissa. Vuonna 1990 lomarenkaita oli kaikkiaan hieman yli 3 000 (ANON. 1991c, s. 34). Lomarenkaissa tilat sopivat yhdessä lomittajan kanssa vapaiden järjestämisestä ja työn organisoinnista. Lomitusrenkaiden etuna on tilojen kannalta tutun lomittajan saaminen säännöllisesti tilalle, jolloin esimerkiksi työhön opastaminen helpottuu ja riski tilan tuotostason muuttumiseen on pienempi kuin täysin vieraan lomittajan kohdalla (NIKANDER 1988, s. 119). Lomittajan kannalta lomarengas tarjoaa mahdollisuuden säännöllisiin työmatkoihin ja työskentelyyn tutuilla tiloilla.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut ja niiden hallinto rahoitetaan valtion tulo- ja menoarvion kautta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluva määräraha on arviomääräraha, mikä tarkoittaa sitä, että laissa sovitut etuudet voidaan ainakin rahoituskellisesti turvata yrittäjille täysimääräisinä. Maatalousyrittäjien vuosilomatoimintaan käytettävien varojen määrä on nimellisesti lähes jatkuvasti kasvanut (taulukko 1). Kustannuskehitys on kuitenkin reaalisesti ollut varsin vaihtelevaa. Eniten lomatoimintaan käytetyt varat ovat kasvaneet vuodesta 1974 vuoteen 1975 (yli 100 %). Vastaavasti eniten käytetyt varat pienivät vuonna 1981, jolloin vuosilomiin käytettiin noin 15 % vähemmän varoja kuin edellisellä vuonna.

Suhdeluku



Kuvio 5. Vuosilomaan oikeutettujen yrittäjien määrä yhtä päätoimista lomittajaa kohti lääneittäin vuonna 1990. Lähde: ANON. 1991c, s. 44, 46-47.

Maataloustulolain (ANON. 1989a) mukaisissa maataloustuloneuvotteluissa voidaan lomituspäätöslain perusteella sopia, missä määrin maatalousyrittäjien vuosilomatoiminnan järjestämisestä valtiolle aiheutuneet kustannukset otetaan huomioon maataloustulolain tarkoittamana tulona. Lomakaudesta 1981/1982 alkaen on luettu niiden määrärahojen kasvusta, jotka aiheutuvat lomapäivien lisäyksestä, puolet maatalouden saamaksi tuloksi. Muusta vuosilomiin käytettävien määrärahojen vuosittaisesta lisäyksestä lasketaan maatalouden saamaksi tuloksi neljännes (ANON. 1985a). Taulukkoon 1 on koottu maataloustulosopimuksista (ANON. 1974b) kunakin vuonna maatalouden saamaksi tuloksi laskettu osuus. Kumulatiivinen maataloustulo vuosiloman osalta on 311,4 milj. mk vuodesta 1974 vuoteen 1990.

Taulukossa 1 esitetty vuosilomapäivän päiväkustannuksen kehittyminen on laskettu jakamalla kunkin vuoden tilinpäätösluku vastaavana vuonna lomitettujen vuosilomapäivien määrällä. Koska valtion tilinpäätöslukuun saattaa sisältyä kustannuseriä useammalta vuodelta, nimellinen päiväkustannus ei välttämättä ole absoluuttisesti täysin oikea arvo kyseessä olevalle yksittäiselle vuodelle. Pitkällä aikavälillä, tässä tapauksessa vuodesta 1974 vuoteen 1990, kustannuskehitys kuitenkin kuvaa todellisuutta. Päiväkustannus oli vuonna 1990 lähes kuusi kertaa niin suuri kuin 16 vuotta aikaisemmin. Reaalinenkin päiväkustannus on lähes kaksinkertaistunut (SIHVOLA 1992, s. 21).

Taulukko 1. Maatalousyrittäjien vuosilomiin käytetyt varat, maataloustuloksi luettava osuus ja lomapäivän hinta vuosina 1974-1990.

Vuosi	Varat yht. milj. mk ^{1), 2)}	Maataloustuloksi milj. mk ³⁾	Lomapäivän hinta mk/pv
1974	50,0	25,0	64
1975	120,8	35,0	75
1976	130,0	5,0	80
1977	133,0	0,0	96
1978	130,0	0,0	96
1979	217,0	43,5	102
1980	261,0	14,0	125
1981	247,5	-12,4	121
1982	369,7	47,1	185
1983	400,6	8,3	210
1984	409,7	4,0	222
1985	452,7	10,3	252
1986	492,2	20,7	274
1987	564,5	12,1	315
1988	605,7	23,4	351
1989	1 006,3 ¹⁾	50,3	386a
1990	1 140,4 ¹⁾	25,1	418a

a=arvio

¹⁾ Vuosiloman, sijaisavun ja viikkovapaan tilinpäätöstiedot on yhdistetty vuodesta 1989 lähtien samalle momentille. Vuosien 1989 ja 1990 tilinpäätöstiedot on merkitty ainoastaan taulukkoon 1. Lähteet: ²⁾ ANON. 1974a. ³⁾ ANON. 1974b.

Sijaisavun järjestämiseen käytetyt varat ovat kasvaneet nimellisesti valtion tilinpäätöstiedon mukaan lomituspalveluista kaikkein voimakkaimmin (taulukko 2). Vuoden 1974 tilinpäätösluku 10 miljoonaa markkaa on vain kolmisen prosenttia vuoden 1990 vastavasta luvusta. Reaalisesti käytettyjen varojen määrä on vaihdellut enimmillään noin 95 prosentin lisäyksestä 30 prosentin vähennykseen. Maatalousyrittäjien sijaisaputoiminta rahoitetaan valtion ja maatalouden osuuksilla sekä yrittäjiltä perittävillä käyttäjämaksuilla. Käyttäjämaksujen muodostumisen perusteet on selvitetty edellä luvussa 2.2. Sijaisapua käyttäneiden yrittäjien käyttömaksujen osuus sijaisavun kokonaiskustannuksista on ollut keskimäärin noin 7 %. Sijaisaputoimintaan käytettävien määrärahojen vuosittaisesta lisäyksestä otetaan maataloustuloneuvotteluissa huomioon neljäsosa maatalouden saamana tulona (ANON. 1985a). Maataloustuloksi lasketun osuuden kertymä on 90,3 milj. mk vuodesta 1975 vuoteen 1990.

Taulukko 2. Maatalousyrittäjien sijaisapuun käytetyt varat, maataloustuloksi luettava osuus ja käyttäjämaksut vuosina 1975-1990.

Vuosi	Varat yht milj. mk ¹⁾	Maataloustuloksi. milj. mk ²⁾	Käyttäjämaksut milj. mk ³⁾
1975	10,0	2,5	-
1976	14,0	1,0	-
1977	17,5	0,0	-
1978	16,3	0,0	1,4
1979	30,0	4,0	1,9
1980	44,0	3,0	2,5
1981	34,6	-2,3	2,3
1982	73,1	10,0	4,1
1983	122,8	12,8	6,2
1984	156,4	3,0	9,3
1985	190,8	6,0	15,2
1986	185,5	7,7	16,8
1987	214,5	-1,2	18,4
1988	236,8	5,31	7,1
1989		11,8	16,5
1990		26,7	25,0e

e=ennakko

Lähteet: ¹⁾ Anon. 1974a. ²⁾ Anon. 1974b. ³⁾ Anon. 1989b, s. 9, Siltanen ja Ala-Mantila 1988, s. 45 ja Anon. 1991g, s. 11.

Myös viikkovapaajärjestelmä rahoitetaan valtion ja maatalouden lisäksi yrittäjiltä perittävilä käyttäjämaksuilla. Tavoitteena on ollut, että maksuilla katettaisiin noin 30 % viikkovapaan kustannuksista, mikä on lähes toteutunutkin. Maatalousyrittäjiltä perittyjen maksujen osuus on ollut noin 25 % valtion osuuden ja käyttömaksujen muodostamasta kokonaissummasta. Vuosittainen viikkovapaaseen myönnettävien määrärahojen lisäys otetaan kokonaisuudessaan maataloustuloneuvotteluissa huomioon maatalouden saamana tulona (ANON. 1985a). Valtion tilinpäätöksen osoittamat varat, jotka on käytetty viikkovapaatoimintaan, ovat lisääntyneet nimellisesti melko tasaisesti, vuosittain noin kuudella miljoonalla markalla (taulukko 3). Kustannuskehitys on reaalisesstikin varsin tasaisesti kasvava. Kustannusten nousu johtuu pääasiassa käyttäjämäärien lisäyksestä, koska viikkovapaapäiviä ei ole lisätty. Maataloustuloksi luettavan osuuden kertymä on 30,3 milj. mk vuodesta 1985 vuoteen 1990. Yhteensä lomituspalveluihin käytetyistä varoista on laskettu maataloustuloksi vuoteen 1990 asti 432 milj. markkaa.

Taulukko 3. Maatalousyrittäjien viikkovapaaseen käytetyt varat, maataloustuloksi luettava osuus ja käyttäjämaksut vuosina 1985-1990.

Vuosi	Varat yht. milj. mk ¹⁾	Maataloustuloksi milj. mk ²⁾	Käyttäjämaksut milj. mk ³⁾
1985	23,3	5,7	8,3
1986	28,4	27,0	10,3
1987	37,6	-14,0	11,0
1988	42,5	4,0	12,6
1989		1,4	12,4
1990		6,2	15,6e

e=ennakko

Lähteet: ¹⁾ ANON. 1974a. ²⁾ ANON. 1974b. ³⁾ SILTANEN ja ALA-MANTILA 1988, s. 45 ja ANON. 1991g, s. 11.

Valtio korvaa kunnille lomituspäalvelulain mukaisten lomituspäalveluiden järjestämisestä aiheutuvat tarpeelliset käyttökustannukset (ANON. 1973a). Näitä ovat maatalousyrittäjien lomituspäalveluiden osalta mm. maatalouslomittajien ja johtavien lomittajien palkat (ANON. 1989f, s. 2-5). Lomituspäalvelulain toteutuksesta aiheutuviin hallinnollisiin järjestelyihin kunnat voivat käyttää kuntien yleistä valtionosuutta (ANON. 1988c). Valtionosuus kattaa kunnan kantokykyluokasta riippuen 31-64 % kokonaiskustannuksista. Hyväksyttäviiä hallintomenoja ovat mm. lomalautakunnan sihteerin palkkaamisesta aiheutuneet henkilöstömenot ja lomalautakunnan jäsenille maksettavat palkkiot. Jos maatalouslomittajana on toiminut maatalousyrittäjien yhteisöön työsopimussuhteessa oleva henkilö, kunta korvaa yhteisölle valtion varoista kustannukset, jotka ovat aiheutuneet lomittajan käytöstä. Korvaukset maksetaan enintään sen suuruisina kuin vastaavat kunnan työsopimussuhteisten lomittajien palkkauksesta aiheutuvat menot olisi hyväksytty.

3 Maatalousyrittäjien lomituspäalveluiden kehitysnäkymät

3.1 Kehittämisen lähtökohdat ja asetetut tavoitteet

Lomituspäalveluiden kehittämisen perimmäisenä lähtökohtana on päalveluiden nykytilan selvittäminen ja loma- ja vapaa-aikaetuuksien tason vertaaminen muiden väestöryhmien vastaaviin etuuksiin. Näiden selvitysten perusteella on mahdollista asettaa selkeät tavoitteet lomituspäalveluiden kehittämislle, jotta epäkohdat muuhun väestöön verrattuna voitaisiin poistaa. Käytännössä kuitenkin taloudelliset realiteetit estävät tavoitteiden saavuttamista. Nykyinen taloudellinen lama vaikuttaa ennen kaikkea valtion rahoitusvaikeuksien ja maatalouteen kohdistuvien muospäaineiden kautta maatalousyrittäjien lomituspäalveluiden kehittämiseen. Lisäksi kansainvälinen kehitys, esimerkiksi mahdollinen EY-jäsenyys, aiheuttaa epävarmuutta nykyisten etujen asemasta tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1991-94 (ANON. 1989e, s. 82-83) lomatoiminnan kehittämistavoitteeksi on asetettu lomittajan osoittaminen kaikille vuosilomaa, sijaisapua ja viikkovapaata haluaville maatalousyrittäjille. Lisäksi tavoitteena on suunnitelmakautena selvittää vaihtoehdot nykyisen lomitusjärjestelmän täydentämiseksi. Vuosilomaa on tarkoitus pidentää vuosittain yhdellä päivällä. Sijaisaputoiminnan kehittämistavoite, jonka mukaan maatalousyrittäjien oikeutta sijaisapuun raskauden ja synnytyksen vuoksi pidennetään vastaamaan muun väestön lakisääteistä äitiyslomaa, on jo toteutunut suunnitelmakauden alussa. Viikkovapaatoiminnassa tavoitteeksi on asetettu viikkovapaapäivien kaksinkertaistaminen.

Maatalousyrittäjien sosiaaliturvaa kehitetään pääasiassa sosiaalipoliittisin perustein. Uudistukset on kuitenkin suunniteltava siten, että ne ovat vaikutuksiltaan mahdollisimman hyvin sopusoinnussa taloudellisten tavoitteiden kanssa ja että niiden toteuttaminen voidaan ajoittaa julkisen talouden kasvumahdollisuuksiin sopivaksi. Koska taloudellinen kasvu on viime vuosina hidastunut, ensisijaisimpia tavoitteita sosiaalietuuksien laajentamisessa ja lisäämisessä on niiden oikeudenmukaisen kohdentumisen parantaminen (ANON. 1983b, s. 26-27).

Maatalousyrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen on kiinteässä yhteydessä maatalouspoliittisiin tavoitteisiin ja mm. aluepoliittisiin kysymyksiin. Erällä maatalouspoliittisilla ratkaisulla on sosiaalipoliittista merkitystä, ja toisaalta sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa maatalouspoliittisiin tavoitteisiin. Aluepoliittisten tavoitteiden täyttäminen maatalousyrittäjien sosiaaliturvaa kehittämällä edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita kehitetään alueellisesti tasapainoisesti (ANON. 1983b, s. 27).

Yhtenä lähtökohdiana maatalousyrittäjien sosiaaliturvan kehittämisessä on myös maatalousväestön vino ikärakenne. Maatilojen omistajista vajaa 16 % on alle 30-vuotiaita, mutta yli 65-vuotiaita tilallisia on 17 %. Viljelijöiden keski-ikä on 51 vuotta (ANON. 1991i, s. 5). Maatalousyrittäjien poikkeuksellisen ikärakenteen takia sairaus- ja eläkemenot ovat keskimääräistä suuremmat. Suppeneva ammattiryhmä ei yksin pysty vastaamaan kasvavista sosiaaliturvamenosta, minkä takia on perusteltua, että valtio edelleenkin osallistuu maatalousyrittäjien sosiaaliturvan rahoitukseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksessa on keskeisenä tavoitteena käyttäjien kannalta se, että palveluiden käyttömaksut eivät muodostu esteeksi palveluiden tarkoituksenmukaiselle käytölle. Tämän takia sosiaalipalveluiden rahoitukseen liittyy tulontasaus. Tulontasauksen tarkoituksena on, että suurempituloisimmat maksavat palveluista suhteellisesti enemmän kuin pienituloiset (ANON. 1983b, s. 29). Maatalousyrittäjät kuuluvat yleensä alempiin tuloluokkiin (ANON. 1990h, s. 28, PUURUNEN 1987, s. 135-137). Heille käyttäjämaksujen alhaisuus on tärkeää, koska pienetkin maksut saattavat muodostaa esteen palveluiden käyttämiselle.

3.2 Lomituspalveluiden kysyntään ja tarjontaan vaikuttavat tekijät

Vuosilomaan ja viikkovapaaseen oikeutettujen yrittäjien määrä on vähentynyt lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun lopulta lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa on arvioitu yrittäjien lukumäärän vähentyvän 4 prosentin vuosivauhdilla. Tällöin vuonna 2000 olisi 85 500 lomaan oikeutettua yrittäjää (ANON.

1989e, s. 81). Ministeriön ennuste yrittäjien lukumäärästä perustuu Maatalous 2000-komiteanmietintöön (ANON. 1987, s. 98-99). Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi lomittettujen päivien ja lomittajien tarpeen kuitenkin edelleen lisääntyvän, jos tavoitteena pidetään yrittäjien etuuksien lisäämistä ja laajentamista. Lomittajien lisätarpeeseen vaikuttaa myös lomittajien lyhenevä työaika.

Lomittettujen päivien määrän arvioidaan kasvavan lähes 3,5 milj. päivään vuoteen 1995 mennessä sekä edelleen noin 3,8 milj. päivään vuosisadan vaihteeseen mennessä. Laskelma perustuu arvioihin, joiden mukaan vuosiloma lisääntyy päivän vuodessa, sijaisapuna lomitetut päivät säilyvät vuoden 1989 tasolla ja viikkovapaapäivät lisääntyvät 30 000 vuodessa (ANON. 1989b, s. 23-25).

Maatilahallituksen arvio rakennekehityksen linjoista poikkeaa aikaisemmista rakennekehityksen ennusteista. Ajautumisvaihtoehdon mukaan vuonna 2000 olisi 76 000 tilaa, mikäli nykyisenlainen maatalouspolitiikka jatkuu. Vaihtoehtoisessa rakennemallissa, jossa vain tuotantopoliittiset tavoitteet on otettu huomioon, vuonna 2000 olisi 44 500 tilaa (ANON. 1991i, s. 115-116). Seuraavassa arvioidaan maatilahallituksen ajautumis- ja muutosvaihtoehdon perusteella lomituspalveluita käyttävien yrittäjien ja toteutuneiden lomituspäivien määrää vuonna 2000. Laskelmassa oletetaan, että kaikista kotieläintiloista lomituspalveluita käyttävien tilojen osuus (75 %) on suhteellisesti yhtä suuri kuin vuonna 1990. Lomituspalveluita käyttävät yritykset on lisäksi jaettu yhden ja kahden lomaoikeuden tiloihin samassa suhteessa kuin jakauma oli vuonna 1990. Tuolloin yhden lomaoikeuden tiloja oli 37,5 % ja kahden lomaoikeuden tiloja 62,5 % kaikista lomituspalveluita käyttäneistä tiloista.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettamien tavoitteiden perusteella arvioidaan vuosiloma-oikeuden pituudeksi vuosisadan vaihteessa 30 päivää ja viikkovapaan pituudeksi 24 päivää. Sijaisapupäivien käyttömäärän arvioimista vaikeuttavat mm. käyttäjämaksujen suuruus ja sijaisavun tarve. Laskelmassa käytetään vuonna 1990 toteutunutta sijaisapupäivien suhteellista osuutta kaikista lomitetuista päivistä (30 %). Todennäköisesti sijaisapupäivien osuus lomitetuista päivistä kuitenkin kasvaa.

Ajautumisvaihtoehdon perusteella vuonna 2000 kertyy lähes 36 000 yrittäjälle 2,7 milj. lomitettua päivää. Muosvaihtoehdossa noin 25 000 yrittäjälle lomitetaan 1,9 milj. päivää, mikä on noin 30 % vähemmän kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa. Kummassakin ennusteessa päädytään kuitenkin huomattavasti pienempään arvioon lomitetuista päivistä vuonna 2000 kuin sosiaali- ja terveysministeriön ennusteessa (3,8 milj. päivää).

Maatalouden rakennekehityksen ennustamiseen liittyy monia epävarmuustekijöitä, mikä luonnollisesti vaikuttaa ratkaisevasti laskettujen ennusteiden lukuihin. Täsmällisten kehitysenusteiden tekeminen edellyttäisi tietoa maatalouselinkeinon laajuudesta ja käytettävistä maatalouspoliittisista toimenpiteistä. Maatalouden rakenteen kehittymisen päälinjat ovat kuitenkin varsin selvät: tuotantoyksiköiden määrä vähenee ja keskikoko kasvaa, maataloustuotanto vaatii ja työllistää entistä vähemmän työvoimaa ja pääomaa tarvitaan yhä enemmän (Anon. 1987, s. 98).

Keskeisimpiä lomituspalveluiden tarjontaan vaikuttavia tekijöitä ovat palveluiden lainsäädännölliset rajat ja rahoituksen järjestäminen. Maatalousyrittäjien lomituspalveluita kehitetään viljelijöiden sosiaaliturvan osana maataloustuloneuvotteluissa. Maataloustuloratkaisuun on usein sisällynyt jokin viljelijäväestön sosiaalista turvallisuutta parantava uudistus. Siten palveluiden tarjonnan kehittyminen perustuu viime kädessä tähän poliittis-taloudelliseen päätökseen.

Palveluiden eri osapuolten kykyä huolehtia rahoitusosuudestaan vaikeuttaa nykyinen kiristynyt taloudellinen tilanne. Yksi mahdollisuus valtion kokonaisrahoitusosuuden pienentämiseksi on käyttömaksujen asettaminen vuosilomille. Viljelijöiden rahoitusosuuden lisääminen kuitenkin heikentäisi heidän kykyään käyttää palveluita, koska jo esimerkiksi nykyisiä viikkovapaamaksuja on pidetty korkeina.

Kuntatasolla lomituspalveluiden tarjontaa on käytännössä vaikeuttanut lomittajien puute. Vuonna 1990 kunnan päätoimiset lomittajat tekivät lähes 70 % kaikista lomittajatyövuosista. Reservilomittajat ja yrittäjien itsensä hankkimat lomittajat suorittivat loput lomitukset. Mikäli vuonna 1990 kunnan päätoimiset lomittajat olisivat tehneet kaikki lomitukset, päätoimisten lomittajien laskennallinen lisätarve olisi ollut sosiaalihuollituksen laskelmien (ANON. 1991c, s. 45) mukaan 4 110 lomittajaa. Kaikkia vuosilomia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista lomittaa kunnan kuukausipalkkaisilla lomittajilla. Koska lomat yleensä ruuhkautuvat tiettyihin kuukausiin, hiljaisempina aikoina olisi vaikeuksia osoittaa kaikille lomittajille riittävästi töitä.

Lomittajien tarvetta kasvattaa etuuksien lisääminen ja yrittäjien halukkuus käyttää kunnan hankkimia lomittajia. Harvoilla tiloilla on enää mahdollisuus itse hankkia lomittajaa. Tarvittavaan lomittajien määrään vaikuttaa myös, kuinka suureksi halutaan nostaa päätoimisten lomittajien osuus tehdyistä lomituksista. Arvioitaessa lomittajien tarvetta vuosisadan vaihteessa edellä esitettyjen rakenneskenaarioiden perusteella, päädytään varsin erilaisiin ennusteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön laskelman (ANON. 1989b, s. 24) perusteella vuosisadan vaihteessa päätoimisten lomittajien laskennallinen tarve olisi yli 16 000 lomittajaa. Maatilahallituksen ajautumisvaihtoehdon perusteella laskettujen lomitettujen päivien lomittamiseen tarvittaisiin lähes 25 % vähemmän lomittajia (noin 12 500) verrattuna ministeriön ennusteeseen. Muutosvaihtoehdossa, jossa oletetaan lomituspalveluita käyttäviä yrittäjiä olevan kaikkein vähiten, tarvitaan vajaa 9 000 lomittajaa. Osaltaan lomittajien tarvetta lisää lomittajien vuosittainen poistuma, mikä NIKANDERIN (1989, s. 115) mukaan on 20-25 %. Syynä suhteellisen suureen ammattista poistumiseen saattaa olla, että lomittajan työtä ei koeta lopulliseksi ammatiksi. Lomittamalla hankitaan esimerkiksi työkokemusta ennen maatalousyrittäjäksi ryhtymistä.

Taloudellinen lama on kuitenkin aivan viime aikoina lisännyt lomittajien määrää, koska ala on tällä hetkellä ainoita, joka pystyy tarjoamaan työpaikkoja. Uusien lomittajien jatkaminen laman jälkeenkin alalla tulisi varmistaa lähinnä tarkistamalla lomittajien palkkausta ja työsuhteen ehtoja. Osaltaan lomituspalveluiden tarjontaa lisää mahdollisuus hankkia osa palveluista yksityiseltä sektorilta.

Koska maatalousyrittäjien lomituspalvelut ovat osa sosiaaliturvaa ja sosiaalipolitiikkaa, mahdollinen EY-jäsenyys vaikuttaa myös lomituspalveluiden asemaan tulevaisuudessa. Maatalousyrittäjien lomitusjärjestelmiä on muutamissa EY-maissa, mutta tasoltaan ne ovat vaatimattomampia kuin Suomessa. Monissa Euroopan yhteisön maissa yrittäjillä on omia eläkejärjestelyjä (ANON. 1990j). Maatalousyrittäjien luopumiseläkejärjestelmästä on EY-asetus, mutta asetuksen mukainen luopumiseläkejärjestelmä on käytössä vain Saksassa (KNUUTI 1992, s. 2).

Euroopan yhteisöjen vuoden 1989 menoarviossa sosiaalipolitiikan osuus oli 7,2 %, mikä oli yhteisöjen kolmanneksi suurin menoerä. Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta oli vuonna 1984 alimmillaan Portugalissa (15,2 %) ja suurimmillaan Hollannissa (32,8 %). EY:ssä sosiaalimenojen keskimääräiseksi BKT-osuudeksi muodostui

siten 27,1 %. Vastaava luku oli Suomessa kyseisenä vuonna 23,8 % (ARAJÄRVI ja SKINNARI 1990, s. 110, 243, 248-249).

Koko EY:ssä rahoitettiin 2/3 sosiaalimenoista sosiaaliturvamaksuilla ja loput hankittiin valtion rahoituksesta vuonna 1984. Menojen rahoitusjakaumakin vaihtelee melko paljon eri maissa. Sosiaalimenoja rahoittavat EY-maissa yritykset, julkinen valta ja kotitaloudet jokainen suunnilleen yhtä paljon (ARAJÄRVI ja SKINNARI 1990, s. 248-250).

ARAJÄRVEN ja SKINNARIN (1990, s. 239) mukaan EY:n sosiaalipolitiikka perustuu keskeisesti työsuhteeseen. Työvoiman ulkopuolella olevan väestön sosiaaliturva määräytyy EY:ssä yleensä perheen huoltajan työskentelyn perusteella. Suomalainen sosiaalipolitiikka sen sijaan perustuu myös maassa asumiseen, jolloin jokaiselle maassa asuvalle taataan tietty perusturva.

Sosiaalilainsäädännön kehittäminen liittyy EY:ssä lähinnä henkilöiden vapaan liikkumisen esteiden poistamiseen. Sosiaaliturvajärjestelmiä on yhteensovittava siten, että työntekijän ja hänen perheensä sosiaaliturva taataan maasta toiseen siirryttäessä. Sosiaaliturvajärjestelyiden harmonisoinnilla on tarkoitus luoda tietty sosiaaliturvan vähimmäistaso, mutta ei sen sijaan samankaltaista järjestelmiä. Etuuksien suuruus, maksujen jakautuminen eri rahoittajien kesken sekä turvan laajuus riippuvat olennaisesti kunkin maan taloudellisesta kehittyneisyydestä. Minimitalon luomisella on myös tarkoitus estää ns. sosiaalista dumpppausta. Dumpppaus tarkoittaa tuotannon hakeutumista kustannusten säästämiseksi ja siten kilpailuetujen saavuttamiseksi alhaisen sosiaaliturvan maihin (ARAJÄRVI ja SKINNARI 1990, s. 241-242).

EY-jäsenyys merkitsisi myös verotuksen yhdenmukaistamista. Tämä vaikuttaisi ratkaisevasti julkisin varoin järjestetyn sosiaaliturvan rahoitukseen. Yhtenäisen verotuksen seurauksena on kilpailukyky- ja rationalisointietujen nimissä lyhyt matka yhtenäistettyyn sosiaalivakuutukseen. Tästä syystä verotus ja sosiaaliturvan rahoitus ovat koko sosiaaliturvan säilyttämisen kannalta keskeisiä kysymyksiä (ARAJÄRVI ja SKINNARI 1990, s. 250-252).

4 Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden sosioekonominen merkitys

4.1 Lomituspalvelut yhteiskuntapolitiikan osana

Kaiken taloudellisen toiminnan lopullisena tarkoituksena on ihmisten tarpeiden tyydyttäminen (PEKKARINEN ja SUTELA 1988, s. 42-43). Maatalouden lomituspalveluiden järjestäminen tähtää maatalousyrittäjien hyvinvoinnin lisäämiseen. Lomituspalvelut antavat mahdollisuuden vapaa-aikaan ja virkistykseen sekä toipumiseen sairaus-, tapaturmav. vastaavissa tilanteissa. Tarve lepoon ja vapaa-aikaan on toisaalta biologinen perustarve, toisaalta yhteiskunnallisesti määräytynyt (tasa-arvo muiden yhteiskuntaryhmien sosiaalisiin etuuksiin verrattuna).

Talouden peruskysymykset ovat mitä ja millaisia määriä tuotetaan, millaisella tuotantotekniikalla hyödykkeet valmistetaan ja kuinka hyödykkeet jaetaan (PEKKARINEN ja SUTELA 1988, s. 47). Yhteiskunta huolehtii maatalousyrittäjien lomituspalveluiden järjestämisestä. Toiminnan tarkoituksena on taata maatalousyrittäjille mahdollisuudet lomituspalvelujär-

jestelmän suomien etuuskien täysimääräiseen hyväksikäyttöön. Lomituspalvelut toteutetaan kunnan järjestämän maatalouslomittajan, maatalousyrittäjien yhteisön tai yrittäjän itsensä hankkiman lomittajan avulla.

Lomituspalveluiden tavoitteiden toteutumisen esteenä on usein taloudellisten voimavarojen niukkuus. Pääomaa ja työvoimaa on käytettävissä rajallinen määrä, joten on pakko tehdä valintoja lomituspalveluiden laadullisessa ja määrällisessä toteutuksessa. Lisättäessä esimerkiksi sijaisapuokeutta aikuiskoulutuksen vuoksi saavutetaan hyötyä, koska yrittäjien ammattitaito lisääntyy. Saavutetun hyödyn vaihtoehtokustannus on lomittajien työpanoksen käyttäminen esimerkiksi sijaisapuna maatalousyrittäjän äitiysloman aikana. Vaihtoehtoisesti etuuskia voitaisiin lisätä kokonaan muussa kohteessa tai yhteiskunnan rahoitusosuuden käyttäminen aivan toisen kohderyhmän hyväksi.

Talous- ja sosiaalipolitiikka sekä kolmantena kulttuuripolitiikka muodostavat yhteiskuntapolitiikan kokonaisuuden (SIPILÄ 1974, s. 63). Yhteiskuntapolitiikalla tarkoitetaan tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla järjestetään yhteiskunnan olot siten, kuin pidetään tarkoituksenmukaisena ja oikeana (NIEMINEN 1984, s. 43).

Sosiaalipolitiikan tehtävänä on jakaa hyvinvointia kaikkien yhteiskunnan jäsenten kesken tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Sosiaalipolitiikka voidaan määritellä pyrki- myksiksi ja toimenpiteiksi, joiden tarkoituksena on kohtuulliseksi katsotun elintason, sosiaalisen turvallisuuden ja viihtyvyyden takaaminen eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille (NIEMINEN 1984).

NIEMISEN (1984, s. 140-142) mukaan sosiaalipolitiikka ilmenee toisaalta koko yhteiskunnan yhteisvastuuna eri ryhmistä ja kansalaisista, toisaalta maatalousyrittäjien ja muiden ryhmien toimintana omien etujensa edistämiseksi. Maatalousyrittäjät niin kuin muutkin yhteiskuntaryhmät ajavat omalta kannaltaan elintärkeiden tavoitteiden aikaansaamista. Näin sosiaalipolitiikka kytkeytyy demokraattisessa valtiossa puoluepolitiikkaan, mistä on seurauksena sovitteluratkaisut eri näkökohtien kesken sekä mahdolliset ristiriidat poliittisten ja sosiaalipolitiikan kokonaisvaltaisten tavoitteiden välillä. Jokainen yhteiskuntaryhmä ja yksilö joutuu kuitenkin omia etuja ajaessaan punnitsemaan, millainen ratkaisu olisi kokonaisuuden kannalta tai inhimillisesti tarkoituksen- ja oikeudenmukainen. Sosiaalipolitiikka on siten eräänlaista politiikan ja etiikan kompromissia.

Sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Talouspolitiikka on saanut sosiaalipoliittisia piirteitä samalla kun sosiaalipolitiikka on keskittynyt poistamaan talousjärjestelmässä olevia puutteita. Sosiaalipolitiikka on yhä enemmän tulonsiirtopolitiikkaa, mikä käytännössä merkitsee, että monet sosiaalipoliittisesti perustellut tulonjaon tasoitukset ja tulonsiirrot vaikuttavat usein ratkaisevalla tavalla kansantulon muodostukseen (WARIS 1980, s. 51).

Kansantalouden tila ja noudatettu talouspolitiikka vaikuttavat sosiaalipolitiikan mahdollisuuksiin. Taloudellisen kasvun aikana pystytään toteuttamaan sosiaalisia uudistuksia. Kasvaneesta kansantulosta osa voidaan käyttää elinolojen parantamiseen eikä kukaan joudu menettämään osaa tuloistaan. Taloudellisen kasvun hidastuminen ja tästä johtuva sosiaalipoliittisten uudistusmahdollisuuksien kaventuminen ovat tuoneet esille talouspolitiikan ja sosiaalipolitiikan ristiriidan. Sosiaalipolitiikka mielletään tällöin taloudellista edistymistä rasittavaksi tekijäksi (RAUNIO 1989, s. 37).

Erityisen maatalouden sosiaalipolitiikan, joka on osa maatalouspolitiikkaa, tavoitteena on maatalousväestön sosiaalisen aseman parantaminen. Käytännössä tämä merkitsee toimenpiteitä, jotka kohdistuvat erityisesti maatalousväestöön tai erilailla tähän

väestönsaan kuin muihin väestöryhmiin. Muissa tapauksissa sosiaalipoliittiset toimet luetaan yleiseen sosiaalipolitiikkaan kuuluviksi (IHAMUOTILA 1981, s. 33, 45).

Sosiaaliturva muodostuu AUVISEN (1980, s. 26) määrittelemänä pyrkimyksistä ja toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on taata tiettyjen riskien uhkaamille tai vaaratilanteeseen jo joutuneille yksilöille ja ryhmille toimeentulon ja hyvinvoinnin jatkuvuus joko sosiaalivakuutuksen, sosiaaliavustuksen, sosiaalipalvelun tai sosiaalihuollon menetelmin. Maatalousyrittäjien sosiaaliturva muodostuu yleisistä, kaikkia väestöryhmiä koskevasta sosiaaliturvajärjestelmästä sekä maatalousyrittäjien sosiaaliturvan erityisjärjestelmästä (kuvio 6). Erityisjärjestelmät on kehitetty maatalousyrittäjien työn erityispiirteiden (lähinnä sidonnaisuus, työhuiput ja työn tehokkuus) vuoksi. Käytännössä erityisesti viljelijäväestöä koskevasta sosiaalipoliittisista toimenpiteistä sovitaan valtion ja maataloustuottajien etujärjestöjen (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund) välisissä maataloustuloneuvotteluissa.

MAATALOUSYRITTÄJIEN SOSIAALITURVA	
Yleiset sosiaaliturvajärjestelmät	Maatalousyrittäjien sosiaaliturvan erityisjärjestelmät
<ul style="list-style-type: none"> - Kansaneläke - Sairausvakuutus - Terveysturvatoimet - Sosiaalipalvelut - Työttömyysturva - jne. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatalousyrittäjien tapaturma- <li style="padding-left: 20px;">vakuutuslaki - Työterveyshuoltolaki - Laki maatalousyrittäjien <li style="padding-left: 20px;">lomituspalveluista - Luopumiseläkelaki

Kuvio 6. Maatalousyrittäjien sosiaaliturvan muodostuminen. Lähde: HOKKANEN 1988, s. 8.

4.2 Lomituspalvelut hyödykkeenä ja hyvinvoinnin tuottajana

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut voidaan perustaltaan luokitella yhteiskunnalliseksi hyödykkeeksi. Yhteiskunnalliset hyödykkeet eroavat vapaista hyödykkeistä vaihdannan suunnan, valikoimisvapauden ja molemminpuolisen hyödyn laskelmoinnin suhteen (JYRKILÄ 1973, s. 10-13). Yhteiskunnalliset hyödykkeet siirtyvät viralliselta jakeluorganisaatiolta asiakkaille yhdensuuntaisella siirrolla. Maatalousyrittäjät eli asiakkaat hakevat vuosilomaa ja viikkovapaata tai pyytävät sijaisapua jakeluorganisaation (yhteiskunta) edustajalta eli kunnan lomautuskunnalta tai vastaavalta toimielimeltä. (Tässä oletetaan, että maatalousyrittäjien todellisena intressinä on saada vapaa-aikaa, mahdollisuuksia virkistykseen ja tervehtymiseen tai muuta vastaavanlaista hyötyä).

Päinvastoin kuin yhteiskunnallisia hyödykkeitä, vapaita hyödykkeitä hankitaan rahalla kaksisuuntaisessa vaihdannassa vapaasti valikoiden.

Yleensä vapaita hyödykkeitä on tarjolla runsaasti samankin tarpeen tyydyttämiseksi. Hyödykkeen hinta, muiden hyödykkeiden hinnat, ostajan kokemana hyöty, varallisuus ja preferenssit ratkaisevat valinnan. Tarpeita, joiden tyydyttämiseksi tavaroita hankitaan, ei määritetä objektiivisesti etukäteen. Sen sijaan, kun hankitaan yhteiskunnallista hyödykettä tutkitaan olemassa oleva tarve (esimerkiksi tervehtymisen tarve) ja määrätään sen tyydyttämisen laatu (myönnetään sijaisapua lääkärintodistuksella osoitetun työkyvyttömyyden ajaksi) etukäteen. Lomituspalvelut voidaan lisäksi käsittää ns. erityishyödykkeeksi, koska tietyt edellytykset (esimerkiksi sidonnaisuus tilan tehtäviin) tarpeen ohella tulee olla olemassa hyödykkeen saamiseksi.

Vaikka jakeluorganisaatiokin tavoittelee tietynlaista hyötyä (esimerkiksi yhteiskunnan kiinteys) lomituspalveluiden siirtämisessä niiden kuluttajille, on sen toiminnan päämääräksi kuitenkin katsottava epäitsekkäs tavoite maatalousyrittäjien eli asiakaspiirin integroimiseen. Käytännössä tämä merkitsee yksilötasolla tarpeiden tyydyttämistä, elintason kohoamista jne. Kun tarkastellaan maatalousyrittäjiä ryhmänä, jakeluorganisaation tavoitteena lomituspalvelu-hyödykkeen tuottamisessa maatalousyrittäjille on elinolosuhteiden parantaminen ja yhteiskunnan eri kerrostumien keskinäinen lähentäminen ja kiinteyttäminen.

Hyvinvointi määritellään tilaksi, jossa ihmisellä on mahdollisuus saada keskeiset tarpeensa tyydytetyksi. NIEMISEN (1984) mukaan hyvinvointiin ei sisälly ainoastaan perustarpeiden tyydyttäminen, vaan kaikkien tarpeiden varsin korkeatasoinen tyydyttäminen. Kun arvioidaan jonkin väestön tai yhteiskunnan hyvinvointia, verrataan todellisuutta toivottuun asioiden tilaan. Lisäksi, jotta pystyttäisiin määrittelemään hyvinvoinnin taso realistisesti, on tärkeää verrata eri yhteiskuntien tai väestöryhmien todellisia tilanteita tai samaa yhteiskuntaa tai väestöä eri aikoina.

Hyvinvoinnin lisääntyessä vapaa-ajan merkitys hyvinvoinnin osatekijänä on kasvanut. PARKER (1976, s. 17-20) ja PARVIAINEN (1982, s. 19) perustelevat lisääntyvää vapaa-aikaa terveydellisillä vaatimuksilla sekä sosiaalisilla ja sivistyksellisillä tarpeilla. Ajankäytötutkimuksissa (esim. NIEMI ja PÄÄKKÖNEN 1989, NIEMI ym. 1991) vapaa-aika määritellään siksi ajaksi vuorokaudesta, joka jää jäljelle, kun ansio- ja kotityöhön, henkilökohtaisiin tarpeisiin (nukkuminen, ruokailu jne.) sekä päätoimiseen opiskeluun käytetty aika on vähennetty. Kokonaisvaltaisesti ymmärrettynä käytettäissä oleva aika ja sen sisältö ratkaisevat, onko kyseessä vapaa-aika.

Maatalousyrittäjien vapaa-ajan määrittäminen on ongelmallisempaa kuin työsuhteessa olevien, koska rajanveto työn ja vapaa-ajan välille on vaikeaa. Lisäksi työajan vertailua viljelijöiden ja palkansaajien välillä hankaloittavat mm. työnmenekin kausiluonteisuus, työn sidonnaisuus ja työn tehokkuus.

5 Mahdollisuuksia ja keinoja maatalousyrittäjien lomituspalveluiden kehittämiseksi

5.1 Ostopalvelukokeilu

Lomituspalveluiden tuottaminen ostopalveluina merkitsee kunnille mahdollisuutta ostaa lomituspalveluita yksityisiltä yrittäjiltä tai yhteisöiltä. Ostopalvelut edistävät lomituspalveluiden tuottamista paikallisen tarpeen mukaisesti. Toiminta kehittää samalla maaseudun palvelu- ja elinkeinorakennetta.

Valtioneuvosto teki päätöksen lomittajatoimintaa koskevasta ostopalvelukokeilusta kesäkuussa 1990 (ANON. 1990e). 1.7.1990 kokeilu aloitettiin 12 kokeilukunnassa, joita olivat Elimäki, Hämeenkyrö, Ilomantsi, Janakkala, Juva, Kiuruvesi, Kokkola, Kuortane, Laukaa, Nivala, Orimattila ja Ylitornio. Vuoden 1991 alusta kokeilua laajennettiin (ANON. 1991a) koskemaan edellisten lisäksi kuutta kuntaa, jotka olivat Iisalmi, Iitti, Kärkölä, Lammi, Pielavesi ja Vieremä. Ensimmäisessä vaiheessa kokeilun laajuus oli siten rajattu, että ostopalveluilla voitiin toteuttaa enintään 10 % niiden lomituspalveluiden määrästä, jotka kunnassa edellisenä vuonna toteutui. Vuoden 1991 alusta vastaava määräosuus nostettiin 25 prosenttiin.

Kunta maksaa palveluiden tuottajalle päivää kohti lasketun korvauksen. Korvaus mitoitetaan lomituspäivän keston, työtehtävien määrän ja laadun sekä maatalousyrittäjien olosuhteiden mukaan. Lisäksi hinnoittelussa otetaan huomioon kustannuserot palveluiden tuottajien välillä sekä lomittajien ammattitaito. Laki määrää kunnalle rajat, joiden puitteissa korvaukset suoritetaan. Tavanomaisesta lomituksesta maksettava korvaus oli ostopalvelukokeilun alkaessa 400 mk/pv. Korvauksen enimmäismääräksi asetettiin 650 mk päivältä, minkä suuruinen korvaus tuli kysymykseen vaativissa lomituksissa sekä esimerkiksi sunnuntaisin tai muina pyhäpäivinä tehdyissä lomituksissa (ANON. 1990e). Korvausluokituksia muutettiin vuoden 1991 alusta siten, tavanomaisesta lomituksesta maksettiin 415 mk/päivä ja vaativimmista enintään 680 mk/päivä (ANON. 1991a). Muutokset vastaavat lähinnä kustannustason nousua.

Seuraava yhteenveto ostopalvelukokeilusta on koottu sosiaali- ja terveysministeriön kokeilukunnille lähettämistä seurantalomakkeista. Seurantatiedot on kerätty ajalta 1.7.1990-30.6.1991.

Ensimmäisen toimintavuoden aikana kunnat tekivät yhteensä 12 ostopalvelusopimusta. Sopimuksen tehneistä kymmenen myös käytännössä myi lomituspalveluita. Vuonna 1991, kun kokeilu siis hieman laajeni, sopimuksia tehtiin kaiken kaikkiaan 25, joista 24 käytännössä toimi. Kuntia, jotka eivät saaneet toimintaa ollenkaan käyntiin, oli molempina vuosina neljä.

Kokeilukunnissa lomitettiin ostopalveluina hankittuina lomituksina vuonna 1990 kaikkiaan 73 yrittäjälle yhteensä 338 päivää. Lomitetuista päivistä 57 % oli vuosilomaa, 30 % sijaisapua sekä loput 13 % viikkovapaata. Vuonna 1991 ensimmäisen puolen vuoden aikana ostopalveluilla toteutettiin 244 yrittäjälle lähes 2 200 lomapäivää. Näistä päivistä runsas 55 % oli vuosilomapäiviä, noin 40 % sijaisapua sekä vajaa 5 % viikkovapaata. Ostopalvelukokeilun laajuus on jäänyt ennakoitua huomattavasti pienemmäksi, sillä sosiaali- ja terveysministeriössä arvioitiin ostopalvelukokeilua valmisteltaessa, että päätöksessä määrätty kiintiö mahdollistaisi vajaan 20 000 lomituspäivän järjestämisen

ostopalveluina vuonna 1990. Vastaavan määrän arvioitiin nousevan 80 000 päivään vuonna 1991 (ANON. 1990f).

Kokeilun ensimmäisessä vaiheessa lomituspalveluita sai ostopalveluina 49 tilaa, joista vajaalla kolmasosalla lomitti vain yksi lomittaja. Vuoden 1991 kuluessa ostopalveluita on toteutettu 184 tilalla. Näistä tiloista niiden tilojen lukumäärä, joissa lomituksen hoiti ainoastaan yksi lomittaja oli runsas 20 %. Kahdessa tapauksessa ostopalvelulomittaja ehti lomittaa saman päivän aikana kahdella tilalla. Näin lomitettuja päiviä kertyi tosin vain yhdeksän.

Kokeilun tähänastisten kokemusten perusteella tyypillinen ostopalvelulomitusten tuottaja on osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö. Lomituspalveluiden lisäksi yhtiöiden toimialaan on kuullut esim. kaivinkoneurakointia, erilaisia maataloustöitä tai painotuotteiden tuottamista. Toinen tyypillinen ostopalveluiden myyjä on yksityinen henkilö, joka ryhtyy monialayrittäjäksi. Lomituspalveluiden lisäksi yrittäjän toimialaan on kuulunut mm. navetoiden suurpesua, sorkkien hoitoa ym. maataloustöitä sekä koneurakointia. Ostopalveluita myyvistä yksityisistä henkilöistä useimmilla ei ole palkattua työvoimaa. Kahdella monialayrittäjällä oli yksi palkattu työntekijä, ja kolmas oli työllistänyt viisi ulkopuolista henkilöä. Joissakin monialayrityksissä ainoastaan yrittäjä itse huolehti lomituksista, vaikka muussa toiminnassa olikin mukana perheenjäseniä, osakkaita tai palkattuja työntekijöitä.

Ostopalveluita toteuttavien yrittäjien palaute kuntien maksamiin korvauksiin on lähes yksimielinen: korvaukset ovat olleet liian alhaisia. Ainoastaan yhdessä kunnassa korvausluokitus arvostettiin hyväksi ja selkeäksi. Korkeampaa korvausta olisi haluttu sunnuntaisin sekä vaativissa ja raskaissa lomituksissa. Ne ostopalveluyrittäjät, joilla oli palkattua työvoimaa, katsoivat, että suurempaa päivämaksua tarvittaisiin työnjohtotehtävien sekä palkatun työvoiman sunnuntailisten ja matkakustannusten peittämiseen.

Lomatoimiston tehtävänä ostopalvelukokeilussa on seurata lomapäivien käyttöä ja valvoa, että lomitettavalla on oikeus lomaan sekä huolehtia laskutuksesta. Puolet kokeilukunnista seuraa ostopalvelulomitusta työselosteen tai vastaavan avulla, jonka yrittäjä toimittaa viljelijän hyväksynnällä varustettuna lomatoimistoon. Kahdessa kunnassa vastuu lomituksen seurannasta on lomitettavilla tiloilla tai ostopalveluiden tuottajalla ja samoin kaksi kuntaa seuraa ostopalvelulomitusten toteutumista puhelimitse tai tilakäyntein, joita johtavat lomittajat tekevät. Kaksi kokeilukuntaa seuraa lomituksien toteutumista pelkästään kirjanpidollisesti, mikä käytännössä tarkoittaa lomitettujen päivien määrän tarkkailua.

Yli puolet niistä kokeilukunnista, jotka saivat ostopalvelukokeilun toiminnan käyntiin, arvioi lomituspalveluiden järjestämisestä aiheutuvan byrokratian selkeästi vähentyneen. Perusteluina byrokratian vähenemiselle mainittiin esimerkiksi vapautuminen ylityörajojen ja lomittajien työaikojen noudattamisen valvonnasta. Ostopalvelulomituksessa riittää, että lomalautakunnan sihteeri hyväksyy ostopalveluyrityksen laskun.

Niissä kunnissa, joissa ostopalvelulomittajia on löytynyt, maatalousyrittäjien palaute on ollut lähes yksinomaan myönteistä. Kokeilua on kiitetty, koska se on lisännyt yrittäjien mahdollisuutta lomaan sekä koska toiminta on ollut suoraa ja varmaa. Ainoa kunta, jossa viljelijöiden palaute on ollut kielteistä, perusteli maatalousyrittäjien näkemystä sillä, että yrittäjät eivät pidä normaalista poikkeavista lomituksista.

Kokeilussa mukana olevat kunnat korjaisivat ennen kaikkea verotuskäytäntöä sekä korottaisivat päiväkorvausta. Pelkästään lomitustyötä tekevän ammatinharjoittajan on ollut vaikea saada ennakkoverokorttia, joka vaaditaan ostopalveluiden tuottajalta. Veroviranomaiset hyväksyisivät lomittajayrittäjiksi pelkästään monialayrityksiä. Nykyisen verotuskäytännön mukaan yksittäisen maatalousyrittäjän lomituspalveluiden myyntiä ei hyväksytä maatalouteen kuuluvaksi tuloksi vaan kysymys on henkilökohtaisesta tulosta, josta kunnan on toimitettava ennakonpidätys ja suoritettava työnantajan sosiaaliturvamaksu. Ostopalveluiden toteuttamismalleja onkin täytynyt etsiä elinkeinoverolain piiristä. Käytännössä verotukseen liittyvät epäselvyydet ovat estäneet useita ostopalvelukokeilusta kiinnostuneita yrittäjiä ryhtymästä toimintaan.

Päiväkorvauksia korottamalla kunnat puolestaan arvioivat, että uusia ostopalvelutoiminnasta kiinnostuneita yrittäjiä saataisiin toimimaan. Suurempaa liukumaa päiväkorvauksiin perustellaan myös joidenkin alueiden korkeilla matkakustannuksilla. Toisaalta eräs kunta vastustaa päiväkorvausten korottamista yli kunnan kuukausipalkkaisten lomittajien palkkojen, koska se houkuttelisi kunnan työntekijät siirtymään ostopalveluyritysten palkkalistoille. Ostopalvelutoiminnan ongelmaksi on myös mainittu, että toiminta tapahtuu liiaksi ostopalveluyrittäjän ehdoilla. Yrittäjä tekee lomituksia silloin kun hänelle sopii eikä silloin, kun lomatoimistolla olisi tarvetta palveluiden ostoon.

Karjatalouksien ja yleensä maatalousyritysten lukumäärän vähetessä lomitustarpeiden vaihtelu voimistuu eri vuodenaikoina. Jos lomituspalvelut ovat tällöin pelkästään kunnallisen järjestelmän varassa, ongelmaksi muodostuu, miten lomituspalveluiden tarjonta ja kysyntä voidaan ympäri vuoden parhaiten tasapainottaa. Tällaisessa tilanteessa ostopalveluita tuottava monialayritys pystyy kaikkein joustavammin kohdentamaan käytettävissä olevat resurssit kysynnän tarpeiden mukaisesti.

5.2 Ruotsin lomituspalvelujärjestelmän soveltuvuus Suomeen

Ruotsin Maataloustuottajain Keskusliiton (Lantbrukarnas Riksförbund) tytäryhtiö Maatalouden Lomituspalvelu oy (Lantbrukets Avbyttjänst AB) huolehtii lomittajien järjestämisestä maanviljelijöille. Maatalouden Lomituspalvelun toimintaa säätelevät ne taloudelliset ja lailliset puitteet, jotka valtio on Lomituspalvelulle asettanut. Valvonnasta huolehtii maatilahallitus (lantbruksstyrelsen). Maatalouden Lomituspalvelun neuvova elin (Lantbrukets Avbyttämnd) muodostuu LRF:n, maatilahallituksen, työmarkkinahallituksen sekä Ruotsin maataloustyöntekijöiden yhdistyksen edustajista (LINDMARK 1985, s. 12).

Tilausjärjestelmään kuuluva karjatalousyrittäjä voi tilata lomittajan korkeintaan 65 päiväksi vuodessa säännöllisten vapaapäivien pitämiseksi. Tilaussopimus loppuu automaattisesti sinä vuonna, kun yrittäjä täyttää 67 vuotta. 65 vuotta täyttänyt yrittäjä ei voi enää liittyä tilausjärjestelmään. Vuosiloman ajaksi lomittajan voi saada enintään 21 päiväksi vuodessa. Yhden lomajakson on oltava vähintään viisi päivää. Lisäksi on mahdollista saada sijainen mm. sairauden ajaksi (ANON. 1991h, s. 1).

Lomituspalveluiden järjestämistä varten maa on jaettu 21 alueeseen. Alueellisesta työnjohdosta vastaa 2-5 henkilön ryhmä, jossa on edustajia mm. kotieläinyhdistyksistä, meijereistä ja talousseuroista sekä Maatalouden Lomituspalvelusta. Alueellisessakin

organisaatiossa on neuvonnasta vastaava elin, Lantbrukets Avbyrå (LINDMARK 1985, s. 12).

Jokainen alue on jaettu piireihin, jotka muodostuvat 3-8 tilasta. Piirin tilojen lomituksesta huolehtii yksi maatalouslomitaja. Lomavuonna 1988/89 piirejä oli yhteensä noin 1 700. Piirissä oleva yhteyshenkilö vastaa toiminnan suunnittelusta sekä edustaa piiriä lomitajaneuvostossa (ANON. 1989d, s. 4).

Yrittäjän maksama päiväkustannus on porrastettu kotieläintuotantosuunnan ja kotieläinyksikkömäärien mukaan. Lisäksi syy, jonka vuoksi lomitajaa tarvitaan vaikuttaa päiväkustannuksen suuruuteen. Jos lomitajan työpäivä ei sisälly normaaliin työaikaan tai lomitaja joutuu tekemään ylityötunteja, yrittäjä maksaa näistä tunneista erityisen tuntikorvauksen mukaan. Vakinaiseen tilausjärjestelmään kuuluville lomituspalvelut ovat edullisempia kuin Maatalouden Lomituspalvelun palveluita ainoastaan satunnaisesti käyttäville yrittäjille (Anon. 1991h, s. 2).

Lomituspalvelut rahoitetaan pääasiassa maatalousyrittäjien ja valtion varoin. Yrittäjien käyttäjämaksut kattavat noin 35 % kustannuksista. Valtion osuudesta (noin 65 %) sovitaan maataloustuloneuvotteluissa. Menoja pystytään kattamaan myös Maatalouden Lomituspalvelu oy:n korko- ym. tuloilla (Anon. 1989d).

Lomitajapalvelulla oli vuonna 1989 noin 9 600 ennakkotilaaajaa sekä noin 2 600 satunnaista käyttäjää. Ennakkotilaaajista noin 95 % on maidontuottajia. Vaikka maidontuottajien lukumäärä on Ruotsissa vähentynyt viimeisen viiden vuoden aikana noin 15 %, on lomituspalveluiden ennakkotilaaajien määrä kasvanut. LINDMARKIN (1985, s. 16) mukaan suhteellisesti ahkerimpia lomituspalveluiden käyttäjiä ikäryhmittäin ovat 30-39- ja 40-49-vuotiaat. Karjakoottain tarkasteltuna lomituspalveluiden vakinaiseen tilausjärjestelmään kuuluvista viljelijöistä 60 % on tiloilta, joilla on 10-20 lehmää ja 30 % on 25-49 lehmän tiloilta. Vuonna 1989 lomitettiin yhteensä noin 365 000 päivää, mikä merkitsee edelliseen vuoteen verrattuna 4 prosentin kasvua. Kasvu selittyy paitsi palveluiden käyttäjien lukumäärän kasvusta myös palveluiden ja hinnoittelun muutoksista (ANON. 1989d, s. 1).

BERGSTRÖM-HJELTEN (1985, s. 21-28) ja LINDMARKIN (1985, s. 28-35) tutkimusten mukaan viljelijät lisäisivät ennen kaikkea lomapäivien määrää ja uudistaisivat palveluiden rahoitusta. Viljelijöiden mielestä lomituspalveluiden vakinaisten tilaajien ja lomituspalveluita ainoastaan silloin tällöin tarvitsevien käyttömaksujen välillä tulisi olla suurempi ero. Toiseksi haastatellut viljelijät asettaisivat kotieläintuottajat tuotantosuunnasta riippumatta samanarvoiseen asemaan palveluiden käyttömaksuja määrättäessä. Kolmanneksi viljelijät asettaisivat maksujen tilakorajat alueittain, maatalouden paikallisen rakenteen perusteella. Kaiken kaikkiaan viljelijät mieluummin siirtyisivät nykyisestä päivämaksujärjestelmästä palveluiden tuntihinnoitteluun. Muita lomitustoiminnan kehittämistarpeita ovat palveluiden käyttäjien mielestä lomitajien koulutuksen lisääminen ja lomitajien työpäivän rajojen parempi sopeuttaminen karjanomistajan rutiineihin.

Ruotsalaisen lomituspalvelujärjestelmän etuna on mahdollisuus joustavaan palveluiden käyttöön sekä paikalliseen asiantuntemukseen perustuva yksinkertainen organisaatorakenne. Haittapuoliksi on koettu palveluiden kalleus sekä niiden soveltuminen parhaiten suurille tiloille. Suomen lomituspalvelujärjestelmään verrattuna ruotsalainen järjestelmä ei ole yhtä kattava ja sosiaalinen luonteeltaan. Ruotsalaisen järjestelmän edut on kuitenkin arvioitu riittävän merkittäviksi, jotta kannattaa soveltaa Suomen oloihin organisaatioltaan ja toimintaperiaatteiltaan vastaavanlainen järjestelmä.

Lähtökohdaksi otetaan vuoden 1990 kotieläintilat, joita maatalouslaskennan mukaan oli kaikkiaan 80 856 (ANON. 1991f). Kyseisenä vuonna lomituspalveluita käyttävien tilojen osuus kaikista kotieläintiloista oli 75 %. Yksi lomituspilvi muodostuu Ruotsissa 3-8 tilasta, jolloin piirien keskimääräinen koko on 5,5 tilaa. Tässä tehtävässä laskelmassa keskimääräinen lomituspilvin koko Suomessa on pyöristetty kuuteen tilaan. Näiden perusteiden mukaan lomituspilvuiden toteuttamiseksi olisi muodostettu 10 108 pilviä vuonna 1990 (SIHVOLA 1992, s. 63). Koska piirien muodostamisen perusteena on, että yksi lomituspilvi pystyy huolehtimaan tilojen kaikista lomituksista, voidaan arvioida, että laskelmassa saatu piirien lukumäärä ilmoittaa samalla tarvittavien lomituspilvien lukumäärän. Lomitusten käytännön toteuttamisessa tarvitaan kuitenkin todennäköisesti jonkin verran reservilomituspilviä, mm. lomituspilvien sairausloman sijaiseksi.

Vuonna 1990 sosiaalivaltion laskelmien mukaan päätösten lomituspilvien lukumäärä ja heidän laskennallinen lisätarve yhteensä olisi merkinnyt lähes 13 000 lomituspilvijä vuotta (ANON. 1991c, s. 44-45). Mikäli lomituspilvit olisi kyseisenä vuonna järjestetty ruotsalaisen mallin mukaisesti, työllistettävien lomituspilvien lukumäärä olisi laskennallisesti muodostunut noin 22 % pienemmäksi kuin nykyisellä järjestelmällä.

Taulukossa 1 (s. 63) laskettiin lomituspilvien keskimääräiseksi kustannukseksi 418 markkaa vuonna 1990. Koska lomituspilvien työpäiviä kertyy vuosittain 220 päivää, Ruotsin järjestelmän mukaisesti tuotetuilla lomituspilvillä säästettäisiin noin 260 milj. markkaa lomituspilvien pienemmän lukumäärän takia. Säästön määrä on varsin karkea arvio, johon vaikuttaa ratkaisevasti lähinnä lomituspilvin tilaluku ja reservilomituspilvien tarve. Lomituspilvin kokoon vaikuttaa kyseisen alueen maatalouden rakenne, kuten tilojen tuotantosunnat ja välimatkat. Laskelman perusteella voidaan kuitenkin päätellä selvien kustannussäästöjen syntyvän, koska tarvittavien lomituspilvien määrä pystytään tarkemmin määrittämään.

Hallinnollisia järjestelyitä varten kukin maatalouskeskus tarvitsee alueelleen työnjohtoryhmän. Kussakin piirissä yhteyshenkilö tai piirin tilat yhdessä huolehtivat toiminnan käytännön suunnittelusta. Paikallistasolla tapahtuvalla toimintojen koordinoinnilla lomituspilvit voidaan toteuttaa voimassaolevien säästöjen mahdollistamassa laajuudessa ilman resurssien vajaakäyttöä. Esimerkiksi lomituspilvien työaika pystytään järjestämään joustavasti. Lisäksi yrittäjien omakohtainen vastuu lomitusten toimivuudesta takaa yrittäjien tasavertaisen aseman lomitusten toteutumisessa.

Hallintomenojen osuus nykyisellä tavalla toteutettujen lomituspilvuiden kustannuksista on alle 1 % (ANON. 1991e, s. 405), joten Ruotsin mallin mukaisesti toteutetuilla lomituspilvillä ei pystyttäisi saamaan aikaan merkittävää säästöä hallintomenoissa. Byrokratia kuitenkin selvästi kevenisi, koska organisaatioksi jäisi valtakunnallisella tasolla laillisista puitteista vastaava sosiaali- ja terveysministeriö ja paikallistasolla alueellinen työnjohtoryhmä ja pilvuiden käyttäjät, jotka myös suunnittelevat lomituspilvinsä toiminnan.

Tehdyssä sovellutuksessa on oletettu lomituspilvuiden rahoituksen jakautumisen säilyvän ennallaan. Mikäli tällaisella järjestelmällä toteutettujen lomituspilvuiden hinta, jonka maatalousyrittäjä maksaa, kohoaa merkittävästi nykyisestä järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia suuremmaksi, lomituspilvuiden käyttäjien lukumäärä vastavasti vähenee. Vähennys on perusteltavissa kysynnän ja tarjonnan lailla: kysyntäkäyrän oikealle laskevan muodon takia kysyntä määrä vähenee, kun hinta nousee.

5.3 Lomituspalveluiden saatavuuden parantaminen säädöksiä uudistamalla

Lomituspalvelusäädöksiä on vuosien varrella muutettu mm. palveluiden soveltamisalan osalta. Uudistamistarve on kuitenkin yhä olemassa, koska maatalousyrittäjät ovat edelleenkin palveluiden saannin ja keston suhteen eriarvoisessa asemassa asuinkunnan perusteella.

Nykyinen lomituspalvelulaki edellyttää sidonnaisuutta tilan tehtäviin, jotta oikeus lomittajan saamiseksi vuosiloman, viikkovapaan tai sijaisavun ajaksi syntyisi. Käytännössä sidonnaisuuden arvioiminen on hankalaa, joten suuri osa lomalautakunnista on päätenyt järjestämään lomituspalvelut pelkästään kotieläinyksikkömäärien perusteella. Sosiaali- hallituksen otostiedustelussa (ANON. 1990i, s. 2-3) 62 % lomalautakunnista piti kahta kotieläinyksikköä rajana lomituspalveluiden järjestämiseksi yhden lomaoikeuden tiloilla. Vastaavasti kahden lomaoikeuden tiloilla 49 % lomalautakunnista asetti palveluiden järjestämisen lähtökohdaksi kahdeksan kotieläinyksikköä. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa lomalautakunnat käyttivät harkintaa kotieläinyksikkörajoista, poikkeuksia tehtiin lähes ainoastaan alaspäin.

Kotieläinyksikköjen soveltaminen ei kuitenkaan täydellisesti kuvaa yrittäjän sidonnaisuutta tilan tehtäviin. Tilojen erilaiset olosuhteet, mm. koneellistamisaste vaikuttavat ratkaisevasti työn määrään. Eri eläinlajien kotieläinyksiköt eivät myöskään ole vastaavia työmenekiltään. Yrittäjien eriarvoisuus tilojen erilaisten olosuhteiden perusteella lomituspalveluita järjestettäessä voitaisiin eliminoida luokittelemalla tilat erilaisiin malteihin. Tilaluokittelun perusteen muodostaisi tilojen koneellistamisaste (kannukoneputkilypsy, koneellinen lannanpoisto, jne.), johon yhdistettäisiin tiettyjen kotieläinyksikköiden vaatima työn määrä. Tilaluokitusmallin pohjalta kunkin kunnan lomalautakunta järjestäisi alueen lomituspalveluihin oikeutetut tilat oikeaan tilaluokkaan. Tämän perusteella lomasihteerit pystyisivät määrittelemään kunkin tilan lomaoikeuden (lomaoikeudet) yhteismitallisesti.

Lomituspalvelusäädösten uudistamistyöryhmä (ANON. 1991k, s. 3-5) on ehdottanut lomituspalvelulain soveltamisalan muuttamista vuosiloman ja viikkovapaan osalta siten, että oikeus lomituspalveluihin olisi niillä yrittäjillä, joilla on maatalousyrittäjien eläkelain (ANON. 1969) tarkoittama vakuutus tai joka on vapautettu osaeläkkeen vuoksi vakuuttamisvelvollisuudesta. Lomituspalveluihin oikeutetun karjatilan vähimmäiskooksi ehdotetaan kolmea kotieläinyksikköä. Esityksen mukaan lomituspalveluiden soveltamisalaan kuuluisivat 18-65-vuotiaat yrittäjät. Säädökseen muodostaisivat poikkeuksen ne alle 18-vuotiaat, jotka huolehtivat joko kokonaan tai pääosin maatalousyrittäjien välttämättömistä tehtävistä. Vuosiloma- ja viikkovapaa-oikeus säilyisi 65-vuotta täyttäneellä täyttämivuoden loppuun sekä uinuvalla sukupolvenvaihdoseläkkeellä olevalla.

Kyseinen työryhmä ehdottaa samoin sijaisavun soveltamisalan muuttamista (ANON. 1991k, s. 5-6). Ehdotuksen mukaan sijaisapua olisi oikeutettu saamaan yrittäjä, joka on maatalousyrittäjien eläkelain mukaisesti vakuutettu tai vapautettu vakuuttamisvelvollisuudesta osaeläkkeen tai määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen vuoksi. Lain soveltamisessa muodostaisivat poikkeuksen alle 18-vuotiaat sijaisavun tarpeessa olevat, jotka ovat joko kokonaan tai pääosin vastanneet maatalousyrittäjien töistä. Yli 65-vuotiaalla maatalousyrittäjällä olisi oikeus saada sijaisapua 65-vuotispäivää seuraavan kuuden

kuukauden aikana enintään 60 päivää. Sijaisapuoikeus säilyisi uinuvalla sukupolvenvaihdoseläkkeellä olevalla.

Lomituspalveluiden saamisoikeuden rajaaminen pääsääntöisesti myel-vakuutettuihin poistaisi sijaisapuoikeuden yli 65-vuotiailta yrittäjiltä. Ikärajan asettaminen merkitsisi lomituspalveluiden tarpeettoman käytön loppumista tapauksissa, joissa yritystoiminta on ollut pelkästään lomittajan varassa. Sijaisapua saaneista maatalousyrittäjistä oli vuonna 1990 vajaa 1 % yli 65-vuotiaita, joille lomitettuja päiviä kertyi 7 237 (ANON. 1991c, s. 9). Mikäli vuonna 1990 yli 65-vuotiailla ei olisi ollut sijaisapuoikeutta, määrärahoja olisi säästynyt noin 3,0 milj. markkaa. Viljelijöiden sosiaaliturvan kokonaisvaltainen parantaminen, mm. eläke-etuuksia lisäämällä, edesauttaisi iäkkäiden viljelijöiden tuotannosta luopumista, jolloin tarvetta yritystoiminnan keinotekoiseen ylläpitämiseen lomittajan avulla ei muodostu.

Vuoden 1992 alusta voimaan tullut lainmuutos (ANON. 1991j) määrittää lomituspäivän keston pääsääntöisesti lomitettavan yrittäjän tehtäväosuuden mukaiseksi. Muutoksen tarkoituksena on poistaa yleinen lomitustapahtuman ongelma, joka on aiheutunut erilaisista näkemyksistä lomittajan työpäivän pituudesta. Sellaiset maatalousyrittäjät, joiden päivittäinen sidonnaisuus tilan töihin on vähäinen, eivät ole katsoneet saavansa lomituspalveluita täysimääräisinä, mikäli lomittaja ei ole työskennellyt tilalla koko päivää. Lomittajan järjestäminen tilalle todellista työn määrää vastaavasti alentaa lomituspalveluiden kustannuksia. Lomalautakunnille tehdyssä otostiedustelussa lautakunnat arvioivat, että 23 % lomituspalveluiden piirissä olevista tiloista eivät työllistä lomittajaa koko päiväksi. Vähätoiset tilat ovat useinmiten lihakarja-, lihasika- ja kanatiloja sekä pieniä lypsykarjatiloja. Tähän ryhmään kuuluu myös muutamia suurehkoja ja automatisoituja tiloja (Anon. 1990i, s. 6). Otostiedustelun perusteella voidaan arvioida, että vajaatoisilla tiloilla on jäänyt hyödyntämättä noin 500 lomittajan työpanos vuodessa (ANON. 1991k, s. 12). Karkeasti arvioituna tämä merkitsee 110 000 lomitettua päivää ja 46,0 milj. markkaa menetettyinä kustannuksina.

Myös ns. kaksinkertaiset lomat ovat mainituilla tiloilla keskimääräistä yleisempiä. Toisin sanoen molemmat yrittäjät irrottautuvat tilan töistä vain toiselle myönnetyn loman ajaksi. Runsas neljännes yrittäjistä sopi yhtäaikaisesta irrottautumisesta tilan töistä lomalautakunnan sihteerin tai johtavan lomittajan kanssa. Kaiken kaikkiaan noin 40 % kahden loma-oikeuden tiloista käytti otostiedustelussa loma-oikeutensa kahteen kertaan (ANON. 1990i, s. 4-5). Mikäli otostiedustelun tulokset suhteutetaan koko maahan, hieman yli 28 000 yrittäjää kahden lomaan oikeutetun tilan yrittäjistä käytti loma-oikeutensa kahteen kertaan vuonna 1990. Ylimääräisiä lomitettuja päiviä, joista ei ollut sovittu viranhaltijan kanssa kertyi siten 463 444 päivää (0,75x28 087x22), mikä kustannuksina merkitsee 193,7 milj. markkaa. Lomittajatyövuosina ns. kaksinkertaisiin lomiin kului lähes 2 100 lomittajan työpanos.

Sijaisapulomituksissa lomalautakunnat arvioivat 19 prosentin kasvua sijaisapuihin, mikäli kaikki esitetyt sijaisapupyynnöt kyettäisiin lomittamaan täysimääräisinä. Lisäksi lomalautakunnat arvioivat, että noin 3 600 sijaisapuun oikeutettua yrittäjää jättää sijaisapupyynnön esittämättä (ANON. 1990i, s. 8). Vuonna 1990 lomitettiin 864 892 sijaisapupäivää, johon 19 prosentin kasvu merkitsee 164 329 päivää lisää. Kustannuksina sijaisavun lisännyt käyttö nostaisi 68,7 milj. markkaa. Mikäli sijaisavun hakematta jättäneille olisi lomitettu keskimääräisen sijaisavun keston (38,3 päivää) osoittama määrä,

sijaisapupäivät olisivat lisääntyneet 137 880 päivällä ja sijaisapuun kuluneet kustannukset 57,6 milj. markkaa.

Sijaisapulomituksissa vapautuu tilan töistä muikin kuin sijaisapua saava yrittäjä 65 % kunnista. Koko maan tilanteeksi muutettuna tämä merkitsee noin 34 000 sijaisapupäivää. Lomalautakunnat ovat puuttuneet sijaisavun tarkoituksettomaan käyttöön ottamalla yhteyttä tilaan, minkä jälkeen sijaisavun tarve on arvioitu uudelleen. Tosin muutamissa kunnissa tilanteeseen ei ole puututtu lainkaan (ANON. 1990i, s. 8). Kustannuksina on menetetty noin 14,2 milj. markkaa sijaisavun tarpeettoman käytön takia.

Palveluiden saajien kannalta lomituspalveluiden tarkoituksenmukaisempaa käyttöä edistäisi sijaisapulomituksissa käyttäjämaksujen asettaminen kaikille sijaisapua saaville koko sijaisavun ajaksi. Vuonna 1990 sijaisapua saaneista 41 % sai avun maksuttomana. Heille lomitettiin kaikkiaan lähes 45 % sijaisapupäivistä (ANON. 1991c, s. 22, 24). Todennäköisesti halukkuus sijaisavun käyttöön on suurin niillä yrittäjillä, jotka saavat avun maksuttomana. Tämän takia sijaisapu ei välttämättä kohdistu suurimmassa tarpeessa oleviin tapauksiin. Sijaisavun käyttöä voitaisiin ohjata myös asettamalla enimmäisraja päiville, joita sijaisapuna on mahdollista saada. Rajan käyttö saattaisi kuitenkin aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa maatalousyrittäjä joutuu sairauden tai tapaturman takia pitkään työkyvyttömäksi.

Edellä lasketuista säästöjen uudistamisesta tai säästöjen vastaisista lomituksista vapautuneilla päivillä voitaisiin lisätä esimerkiksi viikkovapaalomituksia. Viikkovapaata pystyttiin vuonna 1990 järjestämään 40 prosentille sitä hakeneista (ANON. 1991c, s. 26-38). Mikäli kaikille viikkovapaata hakeneille yrittäjille vapaa olisi pystytty järjestämään viikkovapaan keskimääräisen pituuden (7,1 päivää) ajaksi, olisi tämä merkinnyt noin 222 400 päivän lisäystä lomitettuihin päiviin. Kustannuksia tämä olisi nostanut 93,0 milj. markkaa.

Maatalousyrittäjän on haettava vuosilomaa ja viikkovapaata kunnan lomalautakunnalta tai vastaavalta toimielimeltä pääsääntöisesti kunkin lomavuoden huhtikuun loppuun mennessä. Varsinaisten loma-aikojen sopiminen on kuitenkin jäänyt puutteelliseksi eikä lomittaja edes kaikissa tapauksissa ole tiennyt ketä hän lomittaa. Lomitusten joustava järjestäminen kuitenkin edellyttää, että lomalautakunnilla on riittävän ajoissa tiedot lomituksista. Näin lomittajien työpanos pystytään koordinoimaan tarkoituksenmukaisesti ja saadaan aikaan kustannussäästöjä esimerkiksi työmatkakuluissa. Lisäksi työturvallisuus paranee, kun lomittajat ovat tarkasti selvillä siitä, ketä he lomittavat ja missä tehtävissä.

Kaiken kaikkiaan ns. kaksinkertaisiin lomiin, vajaatöisten tilojen lomituksiin ja sijaisavun tarpeettomaan käyttöön on kulunut yli 600 000 lomitettua päivää ja lähes 250 milj. markkaa. Sijaisapuoikeuden poisto yli 65-vuotialta merkitsi yli 7 000 päivän säästöä, mikä kustannuksina merkitsee noin 3 milj. markkaa. Säästyneillä päivillä voidaan lisätä sijaisapu- ja viikkovapaalomituksia. Sijaisapulomituksen laskettu lisätarve on yli 300 000 päivää ja viikkovapaan lähes 225 000 päivää.

6 Johtopäätökset

6.1 Lomituspalveluiden tarve ja merkitys

Vapaa-aika ja virkistäytyminen ovat sosiaalisia oikeuksia, jotka ovat viljelijöille mahdollisia lomituspalveluiden kautta. Lomituspalvelut merkitsevät viljelijöille sosiaalista turvallisuutta, jonka tarkoituksena on taata viljelijöille tasavertainen osallistuminen yleiseen tulojen ja hyvinvoinnin kehitykseen. Tämä takaa maataloudelle tasavertaisen aseman yhteiskunnassa. Palvelut lisäävät yrittäjien ammatissa viihtymistä ja vaikuttavat osaltaan ammattiin hakeutumiseen. Koska maatalous on valtiovallan voimakkaasti säätelemä elinkeino (esimerkiksi tuotannonrajoitukset), viljelijät ovat yrittäjinä erilaisessa asemassa muihin yrittäjiin verrattuna. Viljelijät eivät näin ollen pysty tuotteidensa hinnoissa kattamaan vapaa-ajan ja sairauslomien järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tämän takia on perusteltua, että yhteiskunta edelleenkin osallistuu viljelijöiden lomituspalveluiden järjestämiseen.

Yhteiskunnalle eli valtiolle lomituspalveluiden toteuttamisen tarkoituksena on hyvinvoinnin jakaminen maatalousyrittäjille, jotta tasa-arvoisen ja oikeudenmukaisen sosiaalipolitiikan tavoitteet saavutettaisiin. Palveluiden tarkoituksena on saada maatalousyrittäjien loma- ja vapaa-aikaetuedet vastaamaan muiden väestöryhmien etuja. Sosiaalisen aspektin ohella lomituspalvelut vaikuttavat yhteiskuntaan taloudellisesti. Koska lomituspalvelut ovat viljelijöille sosiaalinen etuus, he eivät maksa palveluista markkinahintoja. Valtio vastaa maatalousyrittäjien vuosiloman rahoituksesta, lukuunottamatta maataloustuloksi laskettavaa osuutta. Sijaisavun ja viikkovapaan kustannuksiin yrittäjät osallistuvat käyttäjämaksujen ja maataloustulon kautta. Taloudellisen tilanteen kiristytessä valtion rahoitusvaikeudet vaikeuttavat myös maatalousyrittäjien lomituspalveluiden kehittämistä. Esimerkiksi vuosilomapäivien määrää ei ole kahtena viime vuonna lisätty, vaikka tavoitteena onkin lisätä viljelijöiden lomaa vuosittain päivällä, jotta yrittäjien lomaoikeus vastaisi vuonna 2000 palkansaajien etuuksia.

Kunnat ovat lomituspalveluiden toimeenpanijoita, joille palveluiden järjestäminen merkitsee verotulojen ja työllisyyden kasvun kautta talouden parantumista. Välillisesti lomituspalveluiden järjestäminen edesauttaa maaseudun asuttuna ja elinvoimaisena säilymistä sekä turvaa raaka-aineiden ja elintarvikkeiden tuotantoa. Lomituspalveluiden toteuttamisen laajentaminen ostopalveluihin kehittää maaseudun palvelu- ja elinkeinorakennetta. Mikäli verotukselliset esteet poistetaan, lomituspalveluiden myyminen tarjoaa maatalousyrittäjille sivuansion lähteen. Ostopalvelut lisäävät myös mahdollisuutta erilaisten moniala-ammattien kehittämiseen.

Lomituspalveluiden käytännön toteuttajia ovat maatalouslomittajat. Heille palvelut merkitsevät työn ja ansion lähdeettä. Lomittajan ammatin kiinnostavuuteen ja ammatissa viihtymiseen vaikuttaa ennen kaikkea palkkatason ja vaaditun ammattitaidon vastaavuus sekä työn erityispiirteiden huomioon ottaminen työ sopimuksissa. Erityispiirteitä ovat lähinnä työpäivän jakautuminen kahteen osaan, kaksinkertaiset työmatkat ja yöpymiset.

Vaihtoehtoinen mahdollisuus viljelijöiden lomajärjestelyiden toteuttamiseen olisi lomarahana. Kukin lomituspalveluihin oikeutettu viljelijä saisi vuosittain tietyn rahasumman, jonka viljelijä käyttäisi lomittajan palkkaamiseen. Järjestelyssä palveluiden sosiaalinen merkitys selvästi häviäisi. On todennäköistä, että lomarahajärjestelyllä viljelijöi-

den mahdollisuudet vapaa-aikaan vähenisivät. Ongelmia aiheutuisi mm. ammattitaitoisen lomittajan löytämisestä, myönnetyn lomarahen ja todellisten kustannusten vastaavuudesta sekä lomarahen todellisesta käytöstä myönnettyyn tarkoitukseen.

Viljelijöiden sosiaaliturvaa ja siten myös lomituspalveluita voitaisiin vaihtoehtoisesti hoitaa irrallaan varsinaisesta tuotantotaloudesta. Toisin sanoen sosiaaliset kysymykset ratkaistaisiin toisaalla ja viljelijöiden tulonkorotuksesta, esimerkiksi viljan hinnasta, sovitaan toisaalla. Erottamisen seurauksena olisi selkeämmin nähtävissä, mistä tietyt tulot ja menot ovat peräisin ja mitkä ovat ratkaisujen todellisia tavoitteita.

Lomituspalveluiden toteutuksessa ei kuitenkaan voida tulevaisuudessakaan tyytyä pelkästään taloudellisten tekijöiden huomioon ottamiseen. Palveluiden merkitys sosiaalisenä etuutena ja oikeutena on säilyttävä tulevaisuudessakin.

6.2 Lomituspalveluiden toteutuksen kehittäminen

Lomituspalveluidenkin tuottamisessa on sosiaalisten päämäärien lisäksi tavoiteltava taloudellisimpia ja tehokkaimpia palveluiden tuottamiskeinoja. Lomituspalveluiden hankkiminen ostopalveluina, esimerkiksi yksityisiltä yrityksiltä, parantaa palveluiden saatavuutta ja joustavuutta. Lisäksi byrokratiaa pystytään vähentämään. Tulevaisuudessa lomituspalvelut tulisikin toteuttaa julkisen ja yksityisen sektorin tarjoamien palveluiden kokonaisuutena, josta palveluiden käyttäjät voisivat valita itselleen parhaiten soveltuvan lomituspalveluiden tuottajan. Kahden osapuolen olemassaolo ja nykyisen kaltaiset lainsäädännölliset rajat lomitustoiminnalle säilyttäisivät palveluiden hintatason kohtuullisena.

Lomapäivän hinnan nostamisella tai käyttäjämaksujen määrän kohottamisella pystyttäisiin lomituspalveluiden kysyntää ja tarjontaa kohdentamaan nykyistä paremmin, mutta tällöin palveluiden sosiaalinen merkitys viljelijöiden sosiaaliturvan osana hämärtyisi. Maatalousyrittäjyyden erikoispiirteiden (esimerkiksi tuotantotoiminnan lainsäädännölliset rajat) takia lomituspalveluiden hinta muodostuisi viljelijöille liian kalliiksi.

Lomituspalveluiden toteuttaminen Ruotsin kaltaisella järjestelmällä edellyttäisi valtakunnallista yhtiötä tai yhdistystä, joka vastaisi lomituspalveluiden järjestämisestä viljelijöille. Järjestelmän ensisijainen etu on palveluiden toteuttaminen paikallisen tarpeen ja asiantuntemuksen perusteella. Lomituspalveluita käyttävistä tiloista muodostettaisiin alueellisesti muutaman tilan renkaita, jonka lomituksista ja lyhyistä sijaisvuista huolehtii yksi lomittaja. Tutun lomittajan saaminen säännöllisesti tilalle vähentää riskiä tilan tuotostason pienenemisestä lomituksen aikana, lomittajan opastaminen tehtäviin helpottuu ja lomittajan kannalta tehtävät ovat ennalta tuttuja ja työmatkat muodostuvat säännöllisiksi. Tilausjärjestelmän avulla palveluiden tarjonta pystytään kohdentamaan kysyntää vastaavaksi. Lisäksi palveluita käyttävät yrittäjät voivat yhteistoiminnalla saada aikaan kustannussäästöä esimerkiksi käyttämällä samaa lomittajaa kahdella tilalla saman päivän aikana.

Nykyisen lomituspalvelujärjestelmän keskeisin ongelma on säädösten tavoitteiden ja käytännön toteutuksen ristiriita. Säädösten epätarkkuus on johtanut kunnat soveltamaan lakia eri tavoin, mikä on asettanut lomituspalveluita saavat yrittäjät eriarvoiseen asemaan. Toisaalta lomalautakunnat ja viranhaltijat eivät ole riittävän tehokkaasti tiedottaneet palveluiden oikeasta käytöstä tai puuttuneet havaittuihin epäkohtiin. Osaltaan tähän on

ollut syynä resurssien käyttämättömyys. Vaikka valtio korvaa kunnille lomituspalveluiden järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset ja hallinnollisiin järjestelyihin kunnat voivat käyttää kuntien yleistä valtionosuutta, kunnat ovat vähentäneet päätoimisten lomituspalveluita hoitavien viranhaltijoiden määrää, johtavia lomittajia ei ole palkattu riittävästi tai lomitusta-asiat on siirretty yhdistelmälautakunnille.

Lomituspalveluiden hyvällä organisoinnilla ja eri osapuolten joustavuudella voitaisiin lomituspalveluiden toteutusta parantaa. Tilojen tiiviimpi keskinäinen yhteistyö lisääisi mahdollisuuksia järjestää lomitusta kahdelle tilalle yhtäaikaan. Lisäksi tilakohtaisesti lomittajan työn mielekkyys lisääntyy, kun vähätöisillä tiloilla molemmat yrittäjät jäävät lomalle samanaikaisesti.

Kuntien keskeisenä tehtävänä puolestaan on palkata riittävä määrä lomittajia. Toiminta on kunnille edullista, koska ensinnäkin valtio korvaa kunnille lomittajien palkkakustannukset ja toiseksi uusien työntekijöiden kautta kuntien verotulot kasvavat. Lomittajien työehtosopimusten kehittäminen edelleen työn vaatimia tietoja ja vastuuta vastaavaksi lisää lomittajan ammatin kiinnostavuutta.

Pidemmillä aikavälillä lomituspalveluiden järjestäminen tehostuisi kannattavimmin, mikäli oikeutta järjestää lomituspalvelut yksityissektorin kautta lisättäisiin tuntuvasti. Tällöin lomituspalveluiden joustava toteuttaminen paikallisen tarpeen mukaisesti lisääntyisi samalla kun kuntatason valvontatehtävät vähenisivät.

7 Yhteenveto

Maatalouden lomituspalveluilla tarkoitetaan maatalouslomittajan järjestämistä maatalousyrittäjälle vuosiloman, sijaisvun tai viikkovapaan ajaksi. Lisäksi yrittäjällä on mahdollisuus saada maksullista lomittaja-apua ja maatalousyrittäjien yhteisöjen kustantamaa lisäviikkovapaata. Maatalouden lomituspalvelut ovat osa maatalousyrittäjien sosiaaliturvaa. Niiden järjestäminen tähtää maatalousyrittäjien hyvinvoinnin lisäämiseen. Lomituspalvelut antavat mahdollisuuden vapaa-aikaan ja virkistykseen sekä toipumiseen sairaus-, tapaturma- ym. vastaavissa tilanteissa. Yhteiskunta vastaa lomituspalveluiden järjestämisestä. Lomituspalveluiden tavoitteiden toteutumisen esteenä on kuitenkin taloudellisten voimavarojen rajallisuus. Niukkuuden takia on tehtävä valintoja palveluiden määrällisessä ja laadullisessa toteutuksessa. Lomituspalveluiden taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kytkeytyvät toisiinsa maataloustuloneuvotteluissa, joissa ratkaistaan toteutettavien etuuksien taso ja rahoituksen jakautuminen.

Voimassa olevan lomituspalvelulain mukaan alle 65-vuotiaalla karjataloustöihin sidonnaisella maatalousyrittäjällä on oikeus pitää vuosilomaa enintään 22 päivää vuodessa. Samassa yrityksessä voi olla korkeintaan kaksi vuosilomaan oikeutettua yrittäjää. Vuosilomaan oikeutettuja maatalousyrittäjiä oli enimmillään lomakautena 1976/77, jolloin lomaoikeus oli lähes 165 000 yrittäjällä. Tämän jälkeen heidän määränsä on laskenut selvästi. Lomavuonna 1990/91 vuosilomaan oikeutettuja maatalousyrittäjiä oli runsas 98 000. Lomitettut vuosilomapäivät ovat kuitenkin vähentyneet yrittäjien lukumäärän vähentymiseen verrattuna suhteellisesti vähemmän. Syynä tähän on vuosilomaoikeuden pidentyminen ja parantunut lomittajatilanne. Alueellisesti tarkasteltuna lähes neljännes vuosilomaan oikeutetuista yrittäjistä oli vuonna 1990 Vaasan läänistä.

Sijaisaputoiminnalla tarkoitetaan lomittajan järjestämistä maatalouden harjoittajalle, joka ei tilapäisesti (esimerkiksi sairauden tai tapaturman takia) pysty huolehtimaan tilan töistä. Sijaisavun soveltamisala on laajempi kuin vuosiloman ja viikkovapaan, koska oikeus sijaisapuun on muillakin kuin karjatalouden harjoittajilla (esimerkiksi kasvinviljelijät) eikä sijaisavun saannille ole määritelty yläkäräjä. Sijaisavusta peritään käyttäjämaksu, joka on porrastettu tulojen ja perheen koon mukaan.

Hyväksytyjen sijaisapupyynnöiden määrä oli suurimmillaan vuonna 1985, jolloin sijaisapua myönnettiin lähes 45 000 tapauksessa. Tämän jälkeen hyväksytyjen pyyntöjen määrä on laskenut lähes neljänneksen. Vuonna 1990 lomitettiin sijaisapuna keskimäärin 38 päivää yhtä yrittäjää kohden. Sijaisapua annetaan pääasiassa tilapäisen työkyvyttömyyden ja äitiysloman vuoksi. Parhaiten sijaisapua pystyttiin järjestämään kyseisenä vuonna Turun ja Porin, Oulun ja Lapin läänien sijaisapuun oikeutetuille yrittäjille, joista 96 % sai apua. Heikoimmin sijaisapua pystyi järjestämään Vaasan lääni, jossa sijaisapua sai 87 % oikeutetuista.

Viikkovapaan soveltamisala on sama kuin vuosiloman. Kalenterivuoden aikana viikkovapaata voi saada enintään 12 päivää. Vuonna 1990 viikkovapaata haki lähes 53 000 yrittäjää, joista noin 40 prosentille vapaa voitiin järjestää. Eniten viikkovapaan järjestämistä on rajoittanut työvoiman puute. Keskimääräinen viikkovapaan pituus vuonna 1990 oli seitsemän päivää. Suhteellisesti eniten viikkovapaata on pidetty Lapin ja Pohjois-Karjalan lääneissä. Viikkovapaasta peritään kotieläinyksiköiden mukainen maksu. Kunnissa, joissa kunta, meijeri tai muu yhteisö on osallistunut viikkovapaamaksuihin, viikkovapaan käyttö on ollut hieman keskimääräistä yleisempää. Maksullisen lomittaja-avun käyttäminen ja lisäviikkovapaiden pitäminen on ollut vähäistä.

Päätoimisia maatalouslomittajia oli vuonna 1990 lähes 9 000. Koko maassa oli keskimäärin 11 vuosilomaan oikeutettua maatalousyrittäjää yhtä päätoimista lomittajaa kohden. Alueelliset vaihtelut ovat kuitenkin suuria. Kyseisenä vuonna Turun ja Porin läänissä oli 17 yrittäjää yhtä päätoimista lomittajaa kohden. Vastaava suhde Lapin, Oulun, Kuopion, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen lääneissä oli alle 10.

Maataloustuloneuvotteluissa sovitaan missä määrin lomituspalveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon maatalouden saamana tulona. Vuosilomapäivien lisäyksestä aiheutuvasta määrärahojen kasvusta puolet katsotaan maatalouden saamaksi tuloksi. Kumulatiivinen maataloustulo vuosiloman osalta on 311,4 milj. markkaa vuodesta 1974 vuoteen 1990. Vuosilomapäivän keskimääräinen kustannus vuonna 1990 oli nimellisesti 418 markkaa. Sijaisaputoimintaan käytettävien määrärahojen vuosittaisesta lisäyksestä otetaan maataloustuloneuvotteluissa huomioon neljäsosa maatalouden saamana tulona. Maataloustulon kertymä sijaisaputoiminnan osalta vuosina 1975-90 on 90,3 milj. markkaa. Käyttäjämaksujen osuus sijaisavun kokonaiskustannuksista on ollut keskimäärin 7 %. Vuosittainen viikkovapaaseen myönnettävä määrärahojen lisäys otetaan kokonaisuudessaan huomioon maataloustuloneuvotteluissa maatalouden saamana tulona, jonka kertymä on 30,3 milj. markkaa vuodesta 1985 vuoteen 1990. Viikkovapaan käyttömaksujen osuus on ollut noin 25 % valtion osuuden ja käyttäjämaksujen muodostamasta kokonaissummasta.

Lomituspalveluiden kehittämisen lähtökohtana on palveluiden nykytilan selvittäminen ja loma- ja vapaa-aikaetuuksien vertaaminen muiden väestöryhmien vastaaviin etuuksiin. Näiden selvitysten perusteella pystytään asettamaan selkeät tavoitteet lomituspalveluiden kehittämiseksi, jotta epäkohdat muuhun väestöön verrattuna voitai-

siin poistaa. Vuosilomaa on tarkoitus pidentää vuoteen 2000 mennessä vuosittain yhdellä päivällä. Viikkovapaatoiminnassa tavoitteena on viikkovapaapäivien kaksinkertaistaminen. Käytännössä kuitenkin taloudelliset realiteetit vaikeuttavat tavoitteiden saavuttamista. Ennen kaikkea valtion rahoitusvaikeudet, maatalouteen kohdistuvat muutospainet ja kansainvälinen kehitys vaikeuttavat lomituspalveluiden kehittämistä ja asemaa tulevaisuudessa.

Ostopalvelut ovat varsin yleinen sosiaalipalveluiden tuottamiskeino, mutta lomituspalveluiden toteuttaminen ostopalveluina alkoi vasta vuonna 1990. Lomituspalveluiden tuottaminen ostopalveluina merkitsee kunnille mahdollisuutta ostaa lomituspalveluita yksityisiltä yrittäjiltä tai yhteisöiltä. Kunta maksaa palveluiden tuottajalle päivää kohti lasketun korvauksen, jonka rajat on määrätty laissa. Kokeilun mukaan tyypillinen ostopalvelulomitus tuottaja on osakeyhtiö tai kommandiittiyhtiö, joka on toimialaltaan monialayritys. Toinen tyypillinen ostopalveluiden myyjä on yksityinen henkilö, joka ryhtyy monialayrittäjäksi. Ostopalvelut ovat lisänneet lomituspalveluiden saatavuutta ja joustavuutta sekä vähentäneet byrokratiaa. Tärkeimpiä toiminnan kehittämiskohteita ovat verotus ja päiväkorvaukset. Veroviranomaiset hyväksyisivät lomittajayrittäjiksi pelkästään monialayrityksiä. Nykyisen verotuskäytännön mukaan yksittäisen maatalousyrittäjän lomituspalveluiden myyntiä ei hyväksytä maatalouteen kuuluvaksi tuloksi, vaan kysymys on henkilökohtaisesta tulosta. Näin ollen ostopalvelutoimintaa ei ole hyväksytty maatalousyrittäjien liitännäiselinkeinoksi. Lomituspalveluiden päiväkorvauksen on puolestaan katsottu olevan liian pieni, jotta se houkuttelisi uusia yrittäjiä toimimaan.

Ruotsalaisen lomituspalvelujärjestelmän etuna on mahdollisuus joustavaan palveluiden käyttöön sekä paikalliseen asiantuntemukseen perustuva yksinkertainen organisaatorakenne. Järjestelmän haittapuolia ovat palveluiden kalleus ja huono soveltuvuus pienille tiloille. Mikäli Suomessa olisi vuonna 1990 toteutettu lomituspalvelut vastaavalla tavalla, olisi tätä varten muodostettu yli 10 000 lomituspiiriä. Koska piirien muodostamisen perusteena on, että yksi lomittaja pystyy huolehtimaan tilojen kaikista lomituksista, voidaan arvioida, että piirien lukumäärä ilmoittaa samalla tarvittavan lomittajien määrän. Vuonna 1990 sosiaalivaltion laskelmien mukaan päätoimisten lomittajien lukumäärä ja heidän laskennallinen lisätarve yhteensä olisi merkinnyt lähes 13 000 lomittajatyövuotta. Mikäli lomituspalvelut olisi kyseisenä vuonna järjestetty ruotsalaisen mallin mukaisesti, työllistettävien lomittajien lukumäärä olisi laskennallisesti muodostunut noin 22 % pienemmäksi kuin nykyisellä järjestelmällä. Ruotsin järjestelmän mukaisesti tuotetuilla lomituspalveluilla säästettäisiin noin 260 milj. markkaa lomittajien pienemmän lukumäärän takia. Lomitusjärjestelmän käytännön toteutuksessa tarvittaisiin kuitenkin todennäköisesti jonkin verran reservilomittajia. Ruotsin kaltainen lomituspalveluiden järjestäminen keventäisi merkittävästi hallintoa, koska organisaatioksi jäisi toiminnan laillisista puitteista vastaava sosiaali- ja terveysministeriö sekä paikallistasolla alueellinen työnjohtoryhmä ja palveluiden käyttäjät, jotka vastaisivat lomituspiirin toiminnan suunnittelusta.

Nykyisen lomitusjärjestelmän keskeinen ongelma on säädösten tavoitteiden ja käytännön toteutuksen ristiriita. Säädösten epätarkka soveltaminen on asettanut yrittäjät eriarvoiseen asemaan sen mukaan, miten kunnan lomautakunta lomalakia tulkitsee. Toisaalta riittämättömät resurssit ja tehoton puuttuminen havaittuihin epäkohtiin ovat estäneet lomautakuntia ja viranhaltijoita korjaamasta lomituspalveluiden tarkoituksetonta käyt-

töä. Tiedottamista yrittäjien oikeuksista ja velvollisuuksista tulisi myös lisätä. Ns. kaksinkertaisiin lomiin, vähätöisten tilojen lomitukseen ja sijaisavun tarpeettomaan käyttöön on kulunut yli 600 000 lomitettua päivää ja lähes 250 milj. markkaa. Säästyneillä päivillä voidaan lisätä sijaisapu- ja viikkovapaalomituksia. Sijaisavun soveltamisalan rajaaminen alle 65-vuotiaisiin säästäisi kustannuksia noin 3 milj. markkaa.

Lomituspalveluiden hyvällä organisoinnilla ja eri osapuolten joustavuudella voitaisiin parantaa lomituspalveluiden toteutusta. Esimerkiksi keskinäisellä yhteistyöllä tilat pystyisivät hyödyntämään lomittajien työajan tehokkaammin. Pidemmällä aikavälillä lomituspalveluiden järjestäminen tehostuisi kannattavimmin, mikäli lomituspalveluiden järjestämistä yksityissektorin kautta lisättäisiin tuntuvasti. Tällöin lomituspalveluiden joustava toteuttaminen paikallisten tarpeiden mukaisesti lisääntyisi samalla, kun kuntatason valvontatehtävät vähenisivät.

Kirjallisuus:

- ANON. 1969. Maatalousyrittäjien eläkelaki. Suomen säädöskokoelma 467/69.
- 1973a. Laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista. Suomen säädöskokoelma 35/73.
 - 1973b. Vuosilomalaki. Suomen säädöskokoelma 272/73.
 - 1974a. Valtion tilinpäätökset liitteineen vuosilta 1974-1990. Valtiokonttori. Helsinki.
 - 1974b. Maataloustulosopimukset vuosilta 1974-1990.
 - 1981. Laki maatalousyrittäjän vuosiloman ja sijaisavun järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 64/81.
 - 1983a. Asetus sosiaalipalveluista perittävistä maksuista. Suomen säädöskokoelma 887/83.
 - 1983b. Maatalousyrittäjien sosiaaliturvatoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1983:90. 150 s., 3 eriävää mielipidettä, 3 liites. Helsinki.
 - 1985a. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista. Suomen säädöskokoelma 2/85.
 - 1985b. Asetus maatalousyrittäjän lomituspalveluista. Suomen säädöskokoelma 46/85.
 - 1987. Maatalous 2000. Komiteamietintö 1987:24. 192 s., 5 eriävää mielipidettä, 1 liite. Helsinki.
 - 1988a. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain 1 ja 2 luvun muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 1185/88.
 - 1988b. Asetus maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 1186/88.
 - 1988c. Laki kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista. Suomen säädöskokoelma 1273/88.
 - 1989a. Maataloustulolaki. Suomen säädöskokoelma 736/89.
 - 1989b. Lomituspalvelutyöryhmän muistio (osa II). Työryhmämuistio 1989:115. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 56 s. Helsinki.
 - 1989c. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 1126/89.
 - 1989d. Pohjoismainen lomittajakonferenssi 18.-19.9.1989 Kööpenhaminassa. Muistio Ruotsin lomituspalvelujärjestelmästä. 20 s. Tukholma.

- 1989e. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 1991-94. 143 s., 9 liites. Helsinki.
- 1989f. Valtionkorvausselvitys. Maatalousyrittäjän lomituspalvelut ja pienyrittäjien vuosilomarahaa. Sosiaalihalitus. Ohjekirje 5/1989. 13 s., 1 liite. Helsinki.
- 1990a. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Tilastoja vuodelta 1989. Sosiaalihalitus. 51 s. Helsinki.
- 1990b. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Sosiaalihalitus. Ohjekirje 1/1990. 46 s. Helsinki.
- 1990c. Valtioneuvoston päätös maatalousyrittäjän vuosiloman pituudesta. Suomen säädöskokoelma 287/90.
- 1990d. Sosiaali- ja terveysministeriön päätös maatalousyrittäjän viikkovapaasta perittävistä maksuista. Suomen säädöskokoelma 307/90.
- 1990e. Valtioneuvoston päätös lomittajatoimintaa koskevasta ostopalvelukokeilusta. Suomen säädöskokoelma 585/90.
- 1990f. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalihuolto-osaston muistio 14.6.1990. 6 s. Helsinki.
- 1990g. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 1088/90.
- 1990h. Tulonjakotilasto. Suomen virallinen tilasto. Tulot ja kulutus 1990:6. 85 s. Helsinki.
- 1990i. Maatalousyrittäjien lomituspalveluihin liittyvä tiedustelu syksyllä 1990. 14 s. Helsinki.
- 1990j. Social Security Programs throughout the World. US Department of Health and Human Services. Social Security Administration. Office of International Policy. Office of Research and Statistics. Research Report 62. SSA Publication 13-11805. 291 s. Washington D. C.
- 1991a. Valtioneuvoston päätös lomittajatoimintaa koskevasta ostopalvelukokeilusta annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 6/91.
- 1991b. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 110/91.
- 1991c. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Tilastoja vuodelta 1990. Sosiaalihalitus. 53 s. Helsinki.
- 1991d. Asetus maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun asetuksen muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 431/91.
- 1991e. Valtion tulo- ja menoarvioesitys 1992. 447 s., 2 liitettä. Helsinki.
- 1991f. Maatilatilastollinen vuosikirja 1990. SVT. Maatilahalitus. 254 s. Helsinki.
- 1991g. Maatalouden kokonaislaskelmat, maataloustuotteiden kokonaismarginaalit ja ravintotaseet 1985-1990. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 172. 66 s. Helsinki.
- 1991h. Avgiftsregler. Lantbrukets Avbyttjänst. 4 s. Tukholma.
- 1991i. Maatilatalouden rakenneohjelma. Maatilahalitus. 123 s., 26 liites. Helsinki.
- 1991j. Laki maatalousyrittäjän lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta. Suomen säädöskokoelma 1597/91.
- 1991k. Lomituspalvelusäädösten uudistamistyöryhmän muistio. 64 s. Helsinki.
- 1991l. Asetus sosiaalipalveluista perittävistä maksuista annetun asetuksen muuttamisesta. Suomen säädös kokoelma 1605/91.

- ARAJÄRVI, P. & SKINNARI, J. 1990. Eurooppa ja Suomi. Euroopan taloudellinen yhdentymisen, työelämä ja sosiaaliturva. 399 s. Jyväskylä.
- AUVINEN, R. 1980. Tämän päivän sosiaalipolitiikka. 204 s. 5-6. painos. Rauma.
- BERGSTRÖM-HJELTE L. 1985. Priset för avbytarna - 10 år med avbyttjänsten. Utvärdering av avgiftsreglerna och förslag till nytt regelsystem. Sveriges lantbruksuniversitet. Examensarbete 114. Lantbrukets marknadslära. Institutionen för ekonomi och statistik. 39 s., 9 liites. Uppsala.
- HOKKANEN, M. 1988. Maatalousyrittäjän lomituspalvelut. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 140. 58 s., 4 liitettä. Helsinki.
- IHAMUOTILA, R. 1981. Maatalouspolitiikkaan liittyvää peruskäsitteistöä. Helsingin yliopiston maatalousekonomian laitoksen julkaisuja 3. 50 s. Helsinki.
- JYRKILÄ, F. 1973. Yhteiskunnallisten hyödykkeiden kulutus. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisu 9. 106 s. Jyväskylä.
- KNUUTI, K. 1992. Euroopan yhdentyminen ja sosiaaliturva. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto. 3 s. Helsinki.
- LINDMARK, S. 1985. Avbyttjänsternas verksamhet i lantbruket. Utveckling och en utvärdering av en riksomfattande enkät om den framtida inriktningen. Sveriges lantbruksuniversitet. Examensarbete 111. Lantbrukets marknadslära. Institutionen för ekonomi och statistik. 39 s., 4 liitettä. Uppsala.
- NIEMI, I. & PÄÄKKÖNEN, H. 1989. Ajankäytön muutokset 1980-luvulla. Tilastokeskus. Tutkimuksia 153. 117 s. Helsinki.
- NIEMI, I., PÄÄKKÖNEN, H., RAJANIEMI, V., LAAKSONEN, S. & LAURI, J. 1991. Vuotuinen ajankäyttö. Ajankäyttötutkimuksen 1987-88 taulukot. Tilastokeskus. Tutkimuksia 183 B. 107 s. Helsinki.
- NIEMINEN, A. 1984. Mitä on sosiaalipolitiikka? 228 s. 2. painos. Juva.
- NIKANDER, A. 1989. Maatalouslomittaja maidontuotantotilalla. Sosiaalihuollituksen raporttisarja 1. 123 s., 5 liitettä. Helsinki.
- PARKER, S. 1976. The sociology of leisure. Studies in Sociology: 9. 157 s. Lontoo.
- PARVIAINEN, A. 1982. Naisen asema maataloudessa -tutkimusraportti. Osaraportti III. Maatilan emäntä ja sosiaalipalvelut. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja ja artikkeleita 18. 49 s., 7 liitettä. Espoo.
- PEKKARINEN, J. & SUTELA, P. 1988. Kansantaloustiede 1. 224 s. 4. painos. Juva.
- PUURUNEN, M. 1987. Viljelijäväestön tulojen vertaaminen muiden väestöryhmien tuloihin. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 134. 171 s., 8 liites. Helsinki.
- RAUNIO, K. 1989. Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus. 176 s. 3. uudistettu painos. Turku.
- SIHVOLA, S. 1992. Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden sosioekonominen merkitys ja erilaiset kehittämismahdollisuudet. Maatalouspolitiikan tutkielma. Helsingin yliopisto. 86 s., 1 liite. Helsinki.
- SILTANEN, L. & ALA-MANTILA, O. 1989. Maatalouden kokonaislaskelmat 1980-1988. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 151. 56 s. Helsinki.
- SIPILÄ, J. 1974. Sosiaalipolitiikka. 133 s. 3. painos. Helsinki.
- WARIS, H. 1980. Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5. 360 s. 7. painos. Porvoo.

EY:N YMPÄRISTÖPOLITIikka JA MAATALOUS

REIJO PIRTTIJÄRVI

The environmental policy of EC and agriculture

Abstract. The intensification of agricultural production methods in the course of the last three decades has created, in addition to surplus problems, also environmental problems in the European Communities.

Starting from 1970's, EC has launched several general programs to enhance environmental aspects within its sector policy goals. But, it wasn't until in the end of 1980's, that EC really started to introduce special measures and policies aiming to reduce pollution of environment from agricultural sources.

To begin with, most of these measures were having some other goals to attain to. For example the set-aside program had its primary goal to cut down surplus production. Gradually the environmental dimension was combined into these policies.

Many policies that have been introduced are voluntary to adapt on national level. Therefore the main responsibility of implementing environmental policy remains on national level. The differences in the readiness and the resources of member states have lead to varying speeds and levels of adaptation of EC legislation.

Index words: EC, environment, agriculture, legislation

1 Johdanto

Maataloudella ja ympäristöllä on aina läheinen yhteys. Toisaalta maataloustuotanto vaikuttaa ympäristöön ja toisaalta harjoitettu tuotanto on voimakkaasti luonnonolosuhteista riippuvaa. Maataloustuotanto aiheuttaa sekä hyödyllisiä että haitallisia ympäristövaikutuksia. Esimerkkinä edellisestä voidaan pitää maatalousmaisemaa ja jälkimmäisestä ravinnehuuhtoutumia vesistöihin.

Euroopan yhteisön yhteinen maatalouspolitiikka (CAP eli Common agricultural policy) on muodostunut kolmen vuosikymmenen kuluessa. Sen tavoitteet pyrkivät tyydyttämään niin tuottajien kuin kuluttajien että markkinamekanismin tarpeet. Näitä tavoitteita on pyritty edistämään suojaamalla yhteisön sisäinen tuotanto ulkoiselta kilpailulta. Rajasuojat ja erilaiset hallinnolliset hintajärjestelmät ovat kuitenkin johtaneet ylituotanto-ongelman syntymiseen.

Ylituotannon ohella maataloustuotannon toinen keskeinen ongelma on ympäristön saastuminen. Nämä kaksi ongelmaa kytkeytyvät toisiinsa hyvin läheisesti. Harjoitetun

tukipolitiikan seurauksena maataloustuotanto on voimaperäistynyt. Tuotannossa käytetään ulkoisia tuotantopanoksia hyvin intensiivisesti, mikä näkyy esimerkiksi satotasojen nousussa. Viimeisen 30 vuoden aikana esimerkiksi vehnän satotasot ovat nousseet EY:n pohjoisissa jäsenvaltioissa 2-2 1/2 -kertaisiksi. Osaltaan satotasojen nousuun on vaikuttanut myös kasvinjalostus, mutta keskeistä on ollut lannoitustason nousu. Lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden runsas käyttö on johtanut ympäristön saastumiseen.

Tämän tutkimuksen tavoite on selvittää EY:n ympäristöpolitiikan suuntaviivoja maatalouden suhteen sekä sitä, miten ja missä määrin maataloustuotannon ympäristövaikutukset on otettu huomioon yhteisön maatalouspolitiikassa. Tässä esityksessä tarkastellaan ensin Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan syntyä ja rakennetta. Sen jälkeen luodaan katsaus voimassa olevien sekä ehdotettujen ympäristösäädösten piirteisiin ja niiden mahdollisuuksiin ottaa huomioon maatalouden ympäristölle aiheuttamat vaikutukset.

2 EY:n ympäristöpolitiikan synty

Euroopan yhteisön (tai oikeammin Euroopan yhteisöjen, European Communities) perustamisasiakirjassa, Rooman sopimuksessa vuonna 1957, ei edes mainita käsitettä ympäristönsuojelu. Tämä kuvastaa hyvin sitä, että sopimus aikanaan rakennettiin taloudellisille lähtökohdille. Yhteisön nimi olikin alkujaan Euroopan talousyhteisö (European economic community, EEC). Nykymuotoinen EY muodostui vasta vuonna 1965 ns. fuusiosopimuksella, jossa EEC sekä ECSC (Euroopan hiili- ja teräs-yhteisö) sekä EURATOM (Euroopan atomienergiayhteisö) sulautuivat toimielinten osalta Euroopan yhteisöksi (JOUTSAMO 1987, s. 37).

Yhteisön ympäristöpolitiikan luomisesta päätettiin vasta vuonna 1972, kun ympäristöongelmat alkoivat kansainvälistyä ja huoli ympäristön saastumisesta yleisty. Kimmokkeena yhteisen ympäristöpolitiikan luomiselle voidaan pitää vuonna 1972 YK:n Tukholmassa järjestämää suurta ympäristökongressia. EY:n ympäristöpolitiikan tavoitteeksi asetettiin taloudellisen kasvun sopeuttaminen Euroopan ympäristöön ja sen suojelemiseen (Okko1991). Seuraavana vuonna (1973) astui voimaan ensimmäinen ympäristöpoliittinen toimintaohjelma (First Environmental Action Programme). Se ja myöhemmät toimintaohjelmat eivät ole olleet jäsenmaita sitovia vaan suosituksia, joiden puitteissa jäsenmaat ovat voineet toimia.

Kahden ensimmäisen ympäristöpoliittisen toimintaohjelman ajattelumalli lähti siitä, että ympäristöongelmat aiheuttivat ylimääräisiä kustannuksia tuotantotoiminnalle. Niinpä ympäristöpolitiikan katsottiin rajoittavan talouspolitiikan toteuttamista. Ensimmäisessä ohjelmassa (1973-1977) painopiste oli ihmisen elinympäristön suojelemisessa saasteilta. Toisessa ohjelmassa (1978-1982) korostettiin myös luonnonsuojelunäkökohtia. Tuon ajan ympäristöpolitiikalle oli luonteenomaista hallinnollisten keinojen käyttö (JOUTSAMO 1987, RAUMOLIN 1990, s. 11).

Myöhemmissä toimintaohjelmissä näkökulma avartui. Enää ei tarkasteltu ympäristöongelmia teollisuuden kulujen ja kaupan esteiden näkökulmasta vaan resurssien hallinnan ja kestäväälle pohjalle rakentuvan teollisen tuotannon näkökulmasta (JOUTSAMO 1987, s. 326). Kolmannessa ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa (1983-1987) pyrittiin löytämään

yhtymäkohtia taloudelliselle kehityspolitiikalle ja ympäristönsuojelulle. Ympäristönsuojelu oli kytkettävä ns. rappeutuvien teollisuusalueiden sekä toisaalta maaseudun kehitysongelmien ratkaisuun (RAUMOLIN 1990). Ympäristönsuojelun tavoitteiden kytkentä aluepoliittisiin tavoitteisiin näkyy esim. maataloustuotannon kannalta epäedullisten alueiden tukijärjestelmän laajentamisessa vuonna 1985 (85/797/EEC).

Euroopan yhteisön neljäs ympäristöohjelma (1987-1992) tuli voimaan samaan aikaan ns. Yhtenäisyysasiakirjan (Single European Act) kanssa vuonna 1987. Euroopan neuvosto julisti kyseisen vuoden Euroopan ympäristövuodeksi. Samana vuonna YK:n asettama työryhmä julkaisi kestävästä kehitystä painottavan, paljon huomiota herättäneen Brundtland-raportin. EY:n neljännessä ympäristöpoliittisessa toimintaohjelmassa korostetaan ympäristövaurioiden ennaltaehkäisyn tärkeyttä. Ympäristöpolitiikan toteuttamisessa painotetaan taloudellisten ohjauskeinojen roolia. Samalla myös maatalouden ympäristövaikutuksiin kiinnitetään lisääntyvää huomiota (RAUMOLIN 1990, s. 7-14, ANON. 1987).

Voimassa olevassa neljännessä ympäristöohjelmassa keskeisiä painopistealueita ovat (COM(86) 485 final):

- tiukat standardit, niiden kehittäminen ja toteuttaminen
- ympäristöpolitiikan sitominen yhteisön muihin tavoitteisiin
- ympäristövaikutusten arviointimenetelmien laajempi käyttö
- aiheuttaja maksaa -periaatteen tiukempi toteuttaminen
- saasteiden vähentäminen niiden synty lähteellä
- erilliskysymykset kuten melu, vaaralliset kemikaalit, bioteknologia, ydinvoimalat ja eroosio
- EY:n kannalta tärkeiden, ympäristöllisesti herkkien alueiden suojelu
- kansainvälinen yhteistyö ympäristökysymyksissä

Toimintaohjelma painottaa erityisesti sitä, että ympäristönsuojelun tavoitteet voivat palvella myös taloudellisia päämääriä. Ohjelman optimismia huokuvan näkökannan mukaan katsotaan olevan selvää, että ympäristöystävälliset tuotantomenetelmät ja palvelut tulevat jatkossa olemaan kilpailuetu maailmanmarkkinoilla. Panostaminen ympäristötekijöihin saattaa kyllä lyhyellä tähtäimellä aiheuttaa kustannuksia, mutta päätöksä tehtäessä tulee myöskin ottaa huomioon pitkän aikavälin ympäristövaikutukset.

Viides EY:n ympäristöohjelma tulee voimaan vuosille 1992-2000. Ohjelma korostaa yhteisön roolia ympäristönsuojelun tiennäyttäjänä (NYROOS 1992). Uuden ohjelman tavoite on ympäristölle haitallisen kehityksen katkaiseminen. Taloudellisille ohjauskeinoille annetaan entistä suurempi merkitys. Lisäksi painotetaan uudenlaista vuorovaikutusajattelua, jolloin esim. teollisuus ja viranomaiset yhdessä pohtivat keinoja ympäristökuormituksen vähentämiseksi.

3 Yleislait

Vuonna 1986 kaikki 12 jäsenmaata ratifioivat Yhtenäisyysasiakirjan, joka sitten astui voimaan seuraavana vuonna. Yhtenäisyysasiakirjan keskeinen tavoite on laajentaa kansalliset markkinat yhdeksi yhteiseksi markkina-alueeksi vuoden 1992 loppuun mennessä.

Yhtenäisyysasiakirja säätää muutokset Rooman sopimuksen päätöksentekomenettelyyn mm. työvoiman, palvelujen tarjonnan ja pääomien vapaan liikkumisen normien suhteen. Näiden asiakokonaisuuksien osalta tarpeelliset asetukset tai direktiivit voidaan sopimuksen mukaan säätää määränemmistö päätöksillä (JOUTSAMO 1987, s. 183). Jäsenvaltioiden äänimäärät on jyvitetty pääpiirteissään niiden väestömäärän ja bruttokansantuotteen mukaan.

Yhtenäisyysasiakirja sisältää ensimmäistä kertaa EY:n sopimustekstissä laillisia perusteita, joilla myös ympäristöongelmat luetaan yhteisön vastuualueisiin. Asiakirjan mukaan (artikla 130R) yhteisön tulee ottaa toiminnoissaan ympäristötekijät huomioon niin, että (COM(86) 486 final):

- ympäristön laatua säilytetään, suojellaan ja parannetaan
- ihmisten terveyttä pyritään suojelemaan
- luonnonvarojen järkevä ja harkittu käyttö varmistetaan

Yllä mainitut tavoitteet pyritään toteuttamaan erityisesti ennaltaehkäisevällä ympäristöpolitiikalla esim. estämällä päästöt jo niiden syntylähteellä. Lisäksi ympäristöpolitiikassa tulee pyrkiä aiheuttaja maksaa -periaatteen toteuttamiseen, mikä tarkoittaa ympäristön suojelusta tai sen saastuttamisesta aiheutuneiden kustannusten maksattamista saastuttajalla. Tämän lisäksi ympäristönsuojeluvaatimukset tulee kytkeä osaksi yhteisön muita tavoitteita. Nämä edellä mainitut tavoitteet löivät myöhemmin leimansa EY:n neljänteen ympäristöpoliittiseen toimintaohjelmaan.

Periaatteellinen kiistely lainsäädännön harmonisoinnin suhteen Rooman sopimustekstiä uudistettaessa johti siihen, että ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä ei sovelleta määränemmistö päätöksiä. Erityisesti Saksa, Hollanti ja Tanska pelkäsivät yhteisötasolla tehtävien ympäristöpoliittisten päätösten vesittävän kansallisen tason tavoitteita, jos päätökset tehtäisiin määränemmistön nojalla. Yhtenäisyysasiakirjan sopimustekstin artiklojen 100A ja 103T mukaan jäsenvaltioille rajataan oikeus soveltaa kansallisella tasolla tiukempaa ympäristönormistoa kuin mistä yhteisötasolla sovitaan. Tämä ns. ympäristötakuu mahdollistaa kansallisen suvereniteetin harjoittaa myös omaa ympäristöpolitiikkaa.

Ympäristötakuulausekkeen on kuitenkin nähty olevan uhka lainsäädännön harmonisaatiolle (Okko 1991, s. 47). Käytännössä ympäristötakuun merkitys ilmenee EY:n komission ja tuomioistuimen tulkintalinjassa. Yksi tällainen kysymys oli esim. Saksan liittotasavallan ympäristösyistä käyttöön ottama muovipullojen panttijärjestelmä.

Yhtenäisyysasiakirjan artiklaan 130R sisältyy periaate, että EY toimii ympäristökysymyksissä suoraan, mikäli tavoitteet saavutetaan yhteisötasolla paremmin kuin kansallisella tasolla. Tämä tarkoittaa käytännössä päätösvallan siirtämistä ongelmallisissa kysymyksissä EY:n tasolle, ja se mahdollistaa ratkaisujen tekemisen tilanteissa, joissa kokonaishyödyt ovat ristiriidassa kapeiden kansallisten etujen suhteen.

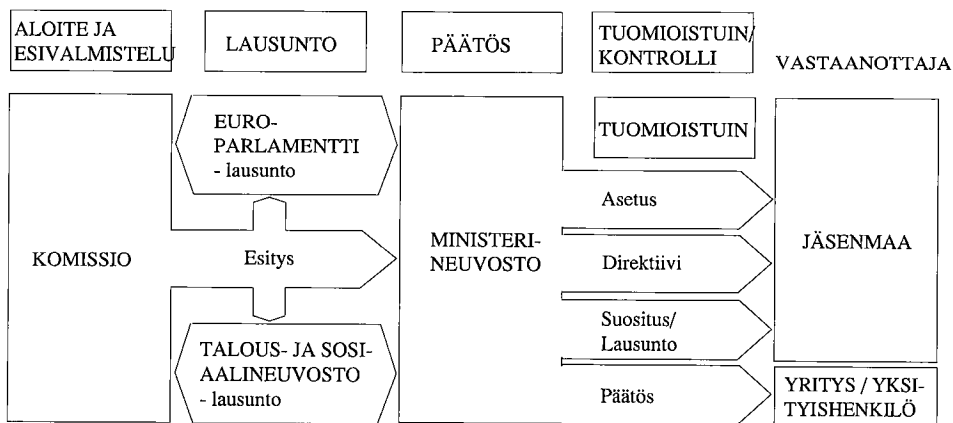
Maastrichtin sopimuksessa ympäristöpäätökset alistetaan määränemmistön alaisiksi (ANON. 1992a, s. 16). Sopimus korostaa Yhtenäisyysasiakirjan tavoitteiden lisäksi tarvetta kansainväliseen yhteistyöhön alueellisten tai maailmanlaajuisten ympäristöongelmien ratkaisemisessa. Päävastuu ympäristötoimenpiteiden rahoittamisesta jää yhä edelleen kansalliselle tasolle. Maastrichtin sopimus jättää edelleen jäsenvaltioille liikkumavaraa säätää kansallisesti yhteisön tasoa tiukempiakin ympäristömääräyksiä.

Aiheuttaja maksaa -periaatetta lievennetään Maastrichtin sopimuksen artiklassa 130s (5) toteamalla, että mikäli ympäristölle asetettujen tavoitteiden (ympäristön laatu säilytetään jne.) toteuttaminen tuottaa jäsenvaltion viranomaisille suhteettomia kustannuksia, voidaan tavoitteista poiketa ja/tai tukea muodostettavan koheesiorahaston varoilla. Koheesiorahaston, joka tullaan perustamaan vuoden 1993 loppuun mennessä, varoja tullaan ohjaamaan ympäristöhankkeisiin sekä liikenteen infrastruktuuriin alueella Euroopan kattavien verkostojen taloudelliseen tukemiseen.

4 Ympäristöpolitiikan teko ja toteutus

Ympäristöpolitiikan tavoitteet pyritään Euroopan yhteisössä saavuttamaan yhdenmukaistamalla (harmonisaatio) kansallisia säädöksiä. Tämä tapahtuu luomalla ylikansallisia direktiivejä, jotka ovat käytännössä jäsenvaltioita sitovia. Direktiivit on erikseen saatettava voimaan jäsenmaissa tietyn määräajan kuluessa (kun taas asetukset, jotka ovat yhteisön ylikansallista normistoa, ovat välittömästi sovellettavaa ja pysyvää oikeutta jäsenvaltioissa). Direktiivejä voi kansallisella tasolla täydentää, mutta täydennys ei saa olla ristiriidassa alkuperäisen tarkoituksen kanssa.

Aloitteet ympäristöasioissa tekee komissio, joka on EY:n asioita valmisteleva ja toimeenpaneva elin (kuvio 1). Komissio myös valvoo direktiivien täytäntöönpanoa ja noudattamista. Komission yksi funktio on myös toimia itsenäisenä päätöksentekuelimenä neuvoston sille delegoimissa tehtävissä (JOUTSAMO 1987). EY:n neuvosto on yhteisön keskeinen päätöksentekuelin. Ympäristöhallintoa varten perustettiin 1970-luvun lopulla oma direktoraatti teollisuusasioiden yleisdirektoraattiin. Kolmannen ympäristöpolitiikka-



Kuvio 1. EY:n päätöksentekoprosessi. Lähde: FORSELL 1992, s. 216.

sen toimintaohjelman yhteydessä, 1980-luvun alussa, ympäristönsuojelun direktoraatti muutettiin uudeksi yleisdirektooraatiksi (RAUMOLIN 1990).

Vuoden 1990 alussa tehtiin päätös perustaa EY:n ympäristötoimisto (1210/90/EEC). Alun perin oli tarkoitus muodostaa komissiosta riippumaton, itsenäinen elin, jonka päätökset tehtäisiin kaikkien järjestön jäsenten kesken. Ympäristötoimiston fyysisen sijainnin ja ennen kaikkea sen toimivallan luonteen määrittäminen ovat herättäneet yhteisön sisällä kiihvasta keskustelua. EY:n parlamentti on ajanut kovinta linjaa ja vaatinut toimistolle poliisin valtuuksia. Sen sijaan EY:n komissio ja ministerineuvosto ovat halunneet tehdä toimistosta lähinnä tietoja keräävän ja normeja yhdistävän elimen. Ainakin alkuvaiheessa, kunhan sijaintipäätös on tehty, ympäristötoimistolla tulee olemaan lähinnä neuvoston ja komission kannan mukainen luonne (OKKO 1991, s. 61-62).

Jäsenvaltioiden heterogeenisuus, rakenteelliset erot, vaikeuttavat päätöksentekoa erityisesti ympäristökysymyksissä. Luonnonolosuhteiden ja infrastruktuurin erilaisuus asettavat kullekin jäsenvaltiolle omia kansallisia tavoitteita, joista niiden on vaikea joustaa. Tämän vuoksi joudutaan käytännön päätöksenteossa usein tyytymään tavoiteltua alhaisempaan tasoon, vaikka Yhtenäisyysasiakirjassa mainitaankin tavoite saavuttaa korkea ympäristönsuojelun taso. Pohjoisen Euroopan jäsenmaiden taloudellinen vauraus on antanut mahdollisuuden ympäristönsuojelun kehittämiseksi, kun taas eteläisille jäsenvaltioille se ei ole ollut mahdollista. Yhteisön eteläisissä jäsenmaissa ympäristödirektiivit ovat usein jääneet käytännössä vain kuolleeksi kirjaimeksi (RAUMOLIN 1990, s. 20).

Euroopan yhteisön komissio (tai toinen jäsenvaltio) voi, mikäli riittävää näyttöä ympäristödirektiivien laiminlyönnistä kansallisella tasolla on olemassa, viedä kyseisen jäsenvaltion Euroopan yhteisön tuomioistuimen eteen Luxemburgiin. EY:n tuomioistuin ei kuitenkaan ole erityisen vahva elin ohjaamaan jäsenvaltioita ympäristövelvoitteiden noudattamiseen. Tästä huolimatta EY:n tuomioistuimelle on sen tarkkaan harkitun ja huolellisen päätöksentekopolitiikan myötä kehittynyt siksi vahva auktoriteettiasema EY:ssä, ettei yksikään jäsenvaltio pyri kiistämään tuomioistuimen päätöksiä (JOUTSAMO 1991, s. 23). Tuomioistuimen päätökseen ei voi sisältyä mitään todellista sanktiota. Tuomioistuinratkaisulla on sitova vaikutus vain kyseisessä yksittäistapauksessa ja pelkkä ohjeellinen arvo myöhemmissä samankaltaisissa tapauksissa (JOUTSAMO 1987, s. 72-73).

Oikeus laatia kansallisesti tiukempiakin ympäristödirektiivejä mahdollistaa siten myös oman ympäristöpolitiikan harjoittamisen. EY:n ympäristöpolitiikka on sidoksissa etenkin suurimpien jäsenmaiden kansalliseen ympäristöpolitiikkaan. Esimerkiksi Saksan liittotasavalta panosti voimakkaasti ympäristöpolitiikkaan 1980-luvulla. Se on myös pyrkinyt kehittämään EY:n ilmansuojelupolitiikkaa. Myös Tanska ja Hollanti ovat pyrkineet luomaan toimivaa ja johdonmukaista ympäristöpolitiikkaa.

Säädettyjen direktiivien asettamisen ja noudattamisen välille syntyy helposti kuilu, mikäli lainsäädännön toteutumista ei kyetä valvomaan. Vapaamatkustaminen on keskeinen ongelma ympäristökysymysten suhteen. Sopimukset voidaan kyllä saada solmittua, mutta niiden toteuttajat ovat harvassa, koska ympäristönsuojelukustannukset ja siitä saatavat hyödyt ovat vaikeasti rajattavissa.

Muitakin syitä ympäristödirektiivien heikkoon toteutumiseen löytyy. Peruskysymys on kuitenkin missä määrin kansallisella tasolla löytyy ymmärtämystä, halua ja resursseja ottaa ympäristötekijät huomioon taloudellisessa suunnittelussa ja toiminnassa. Ympäristöpolitiikan toteuttamisessa pääpaino jääkin jäsenvaltiotasolle.

5 Maatalouden ympäristöpolitiikka EY:ssä

Vaikka maatalouden vaikutus ympäristöön tunnettiin laajalti ja asiasta keskusteltiin jo 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alkupuoliskolla, vasta vuonna 1985 EY:n komissio myönsi Vihreässä Paperissaan (Green Paper), että maataloudella on suoria ja syvällisiä vaikutuksia yhteisön ympäristöön (ARNOLD ja VILLAIN 1990, s. 47).

Toki tätä aiemminkin oli säädetty maatalouden ympäristövaikutuksia koskevia direktiivejä. Aiempi lainsäädäntö näki maatalouden roolin luonnonympäristön, erityisesti maaperän, suojelijana karuilla alueilla, joilla tuotantokustannukset nousivat korkeiksi. Esi-merkkinä voidaan mainita direktiivi vuoristoisten ja maatalouden kannalta epäedullisten alueiden tukemisesta (75/268/EEC). Tuon ajan säädökset eivät maininneet tarpeesta sopeuttaa maataloustuotantoa kunkin alueen ekologisiiin ja maisemallisiin tarpeisiin (ANON. 1987, s. 10).

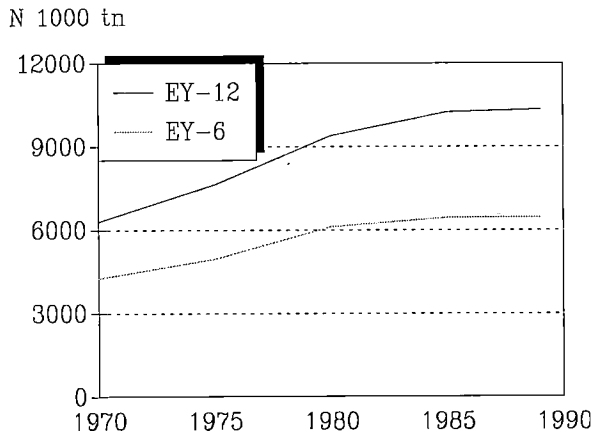
EY:n maatalouden rakennetukiasetuksessa 797/85/EEC, Art. 19 mainitaan varsinaisesti ensi kerran mahdollisuus myöntää kansallista tukea ympäristöllisesti herkille alueille, jotta saataisiin aikaan pysyviä maatalouden tuotantomenetelmiä, jotka sopivat yhteen tarpeeseen säilyttää luonnonkasvupaikat ja jotka takaavat viljelijöille riittävän tulon.

Samalla painotettiin ympäristötekijöiden parempaa huomioon ottamista myös muiden maatalouden tukitoimien yhteydessä.

Vuonna 1987 otettiin CAP:ssa käyttöön yksityiskohtaisia toimenpiteitä, jotka suoraan suunnattiin ympäristön ongelmiin ja ympäristöllisesti herkkien alueiden taloudelliseen tukemiseen (87/1760/EEC). Tällöin esiteltiin mm. laajaperäistämistuki sekä tuotannonmuutostuki. Näiden molempien tukien toinen tarkoitus oli vähentää ylituotantoa, joka rasitti voimakkaasti EY:n maatalouden takuurahaston budjettia (taulukko 1.).

Taulukko 1. Euroopan yhteisön maatalouden takuurahaston menot käyttötarkoituksen mukaan. Lähde: CAP MONITOR (6.5.4.).

	Yhteensä milj. ECU	Vientituki milj. ECU	Interventiot milj. ECU
1980	11 017	5 452	5 564
1981	11 141	4 939	5 933
1982	12 093	4 764	7 328
1983	15 544	5 700	9 845
1984	18 401	6 718	11 683
1985	20 009	6 834	13 176
1986	21 598	7 239	14 358
1987	22 521	9 148	13 373
1988	25 745	9 786	15 959
1989	26 175	9 291	16 884
1990	24 084	9 708	14 376



Kuvio 2. Tyypilannoitteen käyttö EY-maissa 1000 tn vuosina 1970-1989. Lähde: OECD Environmental data 1991, s. 255

1980-luvun loppupuolella esitettiin kolmenlaisia keinoja ympäristötavoitteiden sisällyttämiseen CAP:n tavoitteisiin:

- 1) tarjottiin palkkioita kestävien tuotantomenetelmien käytölle
- 2) säädeltiin ja rangaistiin epäsuotuisien menetelmien käyttöä
- 3) palkkioiden ja rangaistusten yhdistäminen

Maatalouden ympäristövaikutusten tarkastelussa huomio on kiinnittynyt erityisesti vesien saastumiseen ja siinä keskeisenä tarkastelukohteena on ollut lannoitteiden, erityisesti typen, vaikutus vesistöihin (vrt. kuvio 2). Kesannoinnissa on nytemmin siirrytty tukemaan viherkesannointia. Sen lisäksi myös biologista viljelyä, integroitua kasvinsuojelua sekä vaihtoehtoisten viljelymenetelmien käyttöön ottoa on pyritty edistämään (89/3808/EEC).

6 CAP:n ympäristösäädökset ja niiden arviointia

Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan synty voitaneen siis ajoittaa 1970-luvun alkuun. Ympäristökysymyksillä oli kuitenkin pitkään vähäinen painoarvo yleisessä politiikan-suunnittelussa.

EY:n erityisen kiinnostuksen kohteet yleisissä ympäristökysymyksissä liittyvät vesi- ja ilmansuojeluun. Kuten edellä todettiin, maatalouden osalta keskeinen kiinnostuksen kohde on ollut vesiensuojelu. Maatalouteen liittyvät ympäristösäädökset katsottiin ja katsotaan yhä osaksi laajempia aluepoliittisia tavoitteita.

Maataloudessa ympäristökysymykset alkoivat saada keskeisempää merkitystä vasta 1980-luvun puolivälin jälkeen. Harjoitettu maatalouden ympäristöpolitiikka voidaan jaotella neljään ryhmään (FORSELL 1992, s. 195):

- 1) hinta- ja markkinajärjestelyt
- 2) rakenne- ja tukitoimenpiteet
- 3) muut taloudelliset vaikutusmenetelmät
- 4) suorat säätelytoimenpiteet

Yhteisen maatalouspolitiikan harjoittamisessa hinta- ja markkinapolitiikan keinot ovat olleet keskeiset vaikutusmenetelmät. Ongelma hintapolitiikan käytössä ympäristöpolitiikan toteuttamisessa on se, että esim. laskemalla hintoja viljelijät pyrkivät yhä intensiivisempään tuotantoon niillä alueilla, missä se on mahdollista. Yleensä nämä alueet ovat niitä maatalousalueita, joilla tuotanto on jo ennestään aiheuttanut runsasta ympäristökuormitusta.

EY:n harjoittaman rakenne- ja tukipolitiikan puitteissa on muotoutunut useita erilaisia toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään ympäristötekijät huomioon ottavaa maataloutta tai vähentämään maatalouden ympäristövaikutuksia. Näistä tärkeimmät ovat:

- laajaperäistämisen- ja tuotannonmuutossovitukset
- ympäristöherkkien alueiden tuki
- kesannointi ja metsittäminen
- investointituet
- alueelliset ympäristöohjelmat
- epäedullisten alueiden ympäristöperusteinen tuki

Ryhmään muut taloudelliset vaikutusmenetelmät luetaan usein kuuluvaksi maksujen tai kiintiöiden asettamista maatalouden panoksille, kuten esim. lannoitevero, jota useat taloustieteilijät suosivat (esim. PEARCE ja TURNER 1990, s. 102-104). Saksalaisen tutkimuksen mukaan 200 % lannoitevero vähentäisi lannoitteiden käyttöä kuitenkin vain 30 %. Tällöin viljelmän tulo laskisi 25 % ja veden saastuminen vähenisi puoleen. Yhtä korkea vero kasvinsuojeluaineille pudottaisi kasvinsuojeluaineiden kulutusta 80 % (JENKINS 1990). Näin ollen lannoitevero ei ole kovinkaan tehokas keino ravinnehuultoutumien, erityisesti typen, vähentämiseen. Kovin korkeaa ympäristöperusteista verotusta on poliittisesti vaikea saattaa täytäntöön. Verotusmenettely on toimivin keino silloin, jos saadaan kansainvälisellä tasolla voimaan yhtenäisiä sopimuksia veron luonteesta ja määrästä.

Suoriin säätelytoimenpiteisiin voidaan lukea esim. ympäristövaikutusten arvioinnin (YVA) edellyttäminen suuria hankkeita tai tuotantolaitoksia sijoitettaessa sekä niiden suunnittelussa ja investoinnissa. Tämä säädös astui voimaan vuonna 1988 ja koskee osaltaan myös maataloutta, joskin sen merkitys maataloudessa on ollut vähäinen.

Maatalouden ympäristösäädösten muotoutumisen kehityskulku on usein ollut se, että alun perin esim. tuotantopoliittisiin tavoitteisiin tähtäävään lakiin on myöhemmin lisätty 'ympäristöulottuvuus'. Esimerkkinä voidaan mainita kesannointijärjestelmä, joka tähtää tuotantopoliittisiin tavoitteisiin ja epäedullisten alueiden tukijärjestelmä, jolla on voimakkaita aluepoliittisia tavoitteita.

Jäsenmaat ovat kuitenkin olleet velvoitettuja luomaan maakohtaiset kesannointi- ja laajaperäistämishjelmat komission antamissa puitteissa. Kuitenkin useat EY:n säätämät ympäristöä koskevat toimenpiteet ovat jäsenvaltiotasolla vapaaehtoisia toteuttaa. Näin on tilanne esim. ympäristöherkkien alueiden sekä epäedullisten alueiden tuen suhteen. Maatalouden ympäristöpolitiikan harjoittamisen päävastuu on siten kansallisella tasolla. (FORSELL 1992, s. 126).

Seuraavassa on käsitelty tärkeimpiä EY:n säätämiä maatalouden ympäristöön liittyviä direktiivejä ja asetuksia.

6.1 Ympäristöherkät alueet

Käsite, ympäristöherkät alueet (environmentally sensitive areas, ESA), esiteltiin ensi kertaa maatalouden rakennetukiasetuksessa vuonna 1985 (797/85/EEC). Ympäristöherkillä alueilla tarkoitetaan tiettyjä alueita, joilla tunnustetaan olevan ekologista tai maisemallista merkitystä.

Asetuksessa valtuutettiin jäsenvaltiot osoittamaan tällaisia alueita, joilla ympäristöystävällistä tuotantoa voidaan tukea vuosittaisilla avustuksilla. Näillä alueilla tuen ehto oli, että maataloustuotantoa ei tehostettu tai laajennettu. Ympäristöherkkien alueiden EY:n osarahoittama tuki oli vuonna 1991 enimmillään 150,4 ECU (930 mk¹) hehtaaria kohti. Sen myöntämisen lisäperuste oli maataloustuotteiden markkinatilanteen helpottaminen (2328/91/EEC). Ympäristötekijät huomioon ottavaa tuotantoa oli jatkettava vähintään viisi vuotta.

Vuonna 1988 EY:n maatalousrahaston tuki näille alueille oli vain 525 000 ECU eli runsaat 3,2 milj. mk. Tätä direktiiviä on hyödynnetty eniten Saksan eteläisissä liittovaltioissa (FORSELL 1992, s. 134). Vuonna 1989 ympäristöherkkiä alueita oli nimetty Saksassa, Hollannissa ja Englannissa n. 2,5 milj. ha, josta tukeen oikeutettua alaa oli 740 000 ha. Tuen piirissä oli runsaat 30 000 viljelijää (ANON. 1992. (t/136)).

6.2 Kesannointi

Kesannointisuunnitelma viljelyalan vähentämiseksi tuli Euroopan yhteisössä esiin uutena toimenpiteenä vuosina 1988/1989. Kesannoinnin tarkoituksena oli hillitä tuotantoa ylituotantokasvien osalta (ANON. 1990, s. 88-89). Kesannoinnin ensisijainen tavoite oli vähentää ylituotantoa, joten kyseessä oli tuotantopoliittinen toimenpide. Direktiivissä 88/1094/EEC todetaan, että peltojen kesannointi voi osaltaan auttaa maatalouden ylituotantotuotteiden markkinointia. Samalla kuitenkin oli pyrittävä saamaan aikaan ympäristön kannalta 'rauhottavia' viljelyllisiä edellytyksiä.

Tuki lasketaan maakohtaisesti määrittämällä kesannoinnista aiheutuvan tulonmenetyksen suuruus. Viljelmän pelloista on kesannoitava vähintään 20 % vähintään viideksi vuodeksi. Alue on tällöin jätettävä kesannoksi, metsitettävä tai käytettävä non food -tarkoituksiin. Vähintään 30 % peltoalastaan kesannoiva vapautuu viljan markkinointimaksusta 20 viljatonniin saakka. Nykyisin kesannolta edellytetään kasvustopeittoa, jonka satoa ei saa käyttää maataloustuotantoon. Jos kesanto ei ole viherkesanto, kesantotuki pienenee 10 %.

Ajatus kesannoinnista on saanut kannatusta vain hitaasti. Vuonna 1989 kesannointiin vain 0,92 % yhteisön viljelyalasta. Laimeaa kiinnostusta kesannointiin kannustettiin vuodelle 1990 uusilla säädöksillä. Korvaus oli suuruudeltaan maksimissaan 300 ECU/ha,

¹ 1 ECU=6,2 mk, lokakuu -92

josta yhteisön tukiosuus oli 60 %, tai 300-600 ECU/ha, jolloin yhteisön osuus oli 25 %. Tämän lisäksi tukea porrastettiin kussakin maassa alueellisesti. Vuosittainen tuki oli esimerkiksi Italiassa seuraava (ANON. 1990):

vuoristoalueilla	380	ECU/ha	2360 mk/ha
epäedullisilla rinnealueilla ja muilla alueilla	380-400	ECU/ha	2360-2480 mk/ha
alankomailla	440-550	ECU/ha	2730-3410 mk/ha

Muissakin EY-maissa asetelma oli pääosin samanlainen. Tuki oli suurinta intensiivisimmillä maatalousalueilla. Saksa on ollut yhteisön aktiivisin kesannoija.

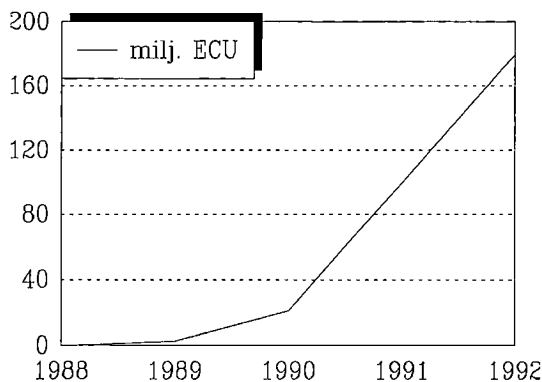
Kesannointituen uudelleenarviointi ei näytä juurikaan tuottaneen toivottavaa tulosta, sillä viljelykaudella 1990/1991 kesannoitu pinta-ala tosin yli kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna ollen yhteensä 1,1 milj. ha., mutta tästä lähes 600 000 hehtaaria kesannottiin entisen DDR:n alueella kansallisen ohjelman puitteissa (ANON. 1992b, s. 98).

Vuonna 1991 määriteltiin tuen vähimmäismääräksi 100 ECU/ha vuodessa (620 mk) ja korkeimmillaan tuki sai olla 606 ECU/ha (3 760 mk) vuodessa (poikkeustapauksissa 700 ECU/ha (eli 4 340 mk) (2328/91/EEC). Non food -tuotantoon käytettävälle pellolle voidaan myöntää erikoistukea, mikäli kesannoidaan vähintään 30 %.

Kasvukaudelle 1991/1992 laadittiin erityinen vuoden kestävä kesannointiohjelma, jossa kesannointi tapahtuu viherkesantona (1703/91/EEC ja 2069/91/EEC).

Kesannoinnin merkitys EY:ssä, ainakin tarkasteltaessa kesannointiin budjetoitavien varojen kehitystä, tulee jatkossa kasvamaan. Euroopan maatalouden ohjaus- ja takuurahaston (EAGGF) budjetissa kesantotuen kehitys on ollut kuvion 3 mukainen.

Ympäristötekijöitä ajatellen EY:ssä toteutettu kesannointi ei ole ollut erityisen 'kestävällä' perustalla. Vasta vuonna 1991 ympäristöä suojeleville ja parantaville kesannoille esitettiin 100 ECU/ha (620 mk/ha) lisävustusta (COM(90) 366 final). Uudessa rakennetukiasetuksessa (2328/91/EEC) korostetaan, että kesannoitava maa tulee säilyttää pitäen silmällä ympäristön ja luonnon resursseja.



Kuvio 3. Kesantotukimääräraha EY:n budjetissa v. 1988-1992. Lähde: ANON. 1992b. (3.4.1)

Kesannoinnin lopullinen ympäristöllinen merkitys on ollut vähäinen, sillä suurin osa kesannoiduista maatalousmaasta on ollut marginaalista peltoa, jonka viljasato on keskimäärin ollut 2000 kg/ha (FORSELL 1992, s. 196). Tämän lisäksi heikoimpien peltojen kesannoinnista seuraa voimakkaampi panostus jäljelle jäävien parempien peltojen hyödyntämiseen. Budjettisäästöt ovat kesannoinnissa kuitenkin merkittäviä, sillä esim. vuonna 1990 säästöt olivat EY:ssä yhteensä noin 205 milj. mk (JENKINS 1990, s. 26).

6.3 Laajaperäistäminen

EY on vuodesta 1987 lähtien pyrkinyt edistämään maataloustuotannon laajaperäistämistä. Laajaperäistämisen ajatus sisältyi löyhästi jo vuoden 1985 rakennetukiasetukseen. Toimenpiteen tavoitteena on vähentää tuotantoa ja suojella maatalouden luonnonresursseja. Laajaperäistäminen on tyyppiesimerkki EY:n harjoittamasta maatalouden ympäristöpolitiikasta. Siinä maatalouden ylituotannon supistamistarpeet yhdistetään ympäristönsuojelutarpeisiin.

Alun perin mahdollisuus tuotannon laajaperäistämiseen esitettiin yhdessä tuotannonmuutostuen kanssa (87/1760/EEC). Taustalla olivat mm. lihan, viljan ja viinin ylituotanto (taulukko 2), joita pyrittiin supistamaan.

Taulukko 2. Eräiden maataloustuotteiden omavaraisuus EY-maissa. Lähde: ANON. 1990. ja ANON. 1992b.(3.7.3).

	EY-12	Tanska	Saksan Itv	Ranska	Hollanti
Vehnä					
1985/1986	124	117	101	223	55
1987/1988	119	126	105	214	53
1989/1990 ¹⁾	127	153	109	249	57
Ohra					
1985/1986	119	116	102	191	23
1987/1988	117	126	102	179	32
1989/1990 ¹⁾	131	133	105	213	27
Sokeri					
1985/1986	123	220	130	203	153
1987/1988	127	243	148	185	206
1989/1990	-	265	141	-	194
Liha					
1985/1986	102	324	91	100	240
1987	102	295	91	101	240
1989	101	301	100	100	224
Viini					
1985/1986	104	0	57	108	0
1987/1988	107	0	67	122	0
1989/1990	112	0	88	115	0

¹⁾ EY-12 ja Ranskan luvut vuodelta 1988/1989

Laajaperäistämisen periaatteet ovat vuosien saatossa säilyneet varsin samanlaisina. Viljelijät saavat vuosittain maksun siitä, että ovat vähentäneet ylituotantotuotteen tuotantoa samalla kuitenkaan lisäämättä muiden ylituotantotuotteiden kapasiteettia. Käytännössä tämä tapahtuu vähentämällä tuotantoa vähintään 20 %:lla viiden vuoden ajaksi, esim. viljan viljelyalaa oli pienennettävä vähintään 20 %. Vuonna 1989 ryhdyttiin tukemaan myös vähemmän intensiivisiä tuotantomenetelmiä (88/4115/EEC).

Tuen määrä arvioidaan toimenpiteen ja aiheutuvan tulonmenetyksen perusteella. Naudanlihantuotannossa eläinyksikköjä on vähennettävä 20 % ja viininviljelyssä hehtaarituoiton pitää aleta vähintään 20 % (2328/91/EEC).

Laajaperäistämislle on ympäristönäkökulmasta löydettävissä kaksi tärkeää perustetta. Ensimmäinen näkökulma on, että laajaperäistäminen voi johtaa pysyvään, luonnonvaroja (erityisesti energiaa) säästävään tuotantomuotoon. Tuotannon intensiivisyyden vähentäminen palvelee sekä ympäristöllisiä että markkinallisia päämääriä. Vuonna 1988 toteutetussa EY:n kuluttajahaastattelussa ilmeni, että 81 % vastaajista olisi valmis maksamaan enemmän elintarvikkeista, jos niiden tuottamiseen käytettäisiin vähemmän lannoitteita sekä kasvisuojelu- ja torjunta-aineita (JENKINS 1990).

Toinen tekijä on se, että ottamalla käyttöön laajaperäistämistoimenpiteitä, voivat myös 'tuotannon jatkuvassa kohottamiskiarteessä' olevat aktiiviset viljelijät olla valmiita katkaisemaan maataloustuotantonsa intensiivistämiskehityksen. Tämä on tärkeää, sillä monet suojelupoliitikat houkuttelevat 'vähemmän dynaamisia viljelijöitä', jotka eivät todennäköisesti olisi tuotannollaan koskaan aiheuttaneet kovin suuria paineita ympäristölle (JENKINS 1990).

6.4 Epäedulliset alueet

Vuonna 1975 laadittiin direktiivi vuoristoisten ja epäedullisten alueiden viljelijöiden avustamisesta (less favoured areas, LFA) (75/268/EEC). Direktiivillä haluttiin kompensoida luontaisilta edellytyksiltään heikkojen maatalousalueiden alhaista tuottavuutta. Säädös oli alun perin käytännössä aluepoliittinen tukitoimenpide, jonka tuki muistuttaa Suomen nykyistä pinta-alalisjärjestelmää (KUHMONEN 1992).

Direktiivillä pyrittiin varmistamaan etupäässä luonnonolosuhteiden takia epäedullisten alueiden maanviljelyn jatkuminen, vähimmäisasutuksen ylläpitäminen ja maaseudun säilyttäminen. Kymmenen vuotta myöhemmin LFA-direktiiviä täsmennettiin maatalouden rakennepoliittisen asetuksen yhteydessä (797/85/EEC). Nytemmin LFA-tuki on saanut myös ympäristötekijöitä painottavia sävyjä.

Direktiivi käsittää seuraavan tyyppisiä tukialueita:

- vuoristo- ja mäki-alueet, joilla oli tarpeen suojella maaseutua erityisesti eroosiota vastaan
- hedelmättömillä alueilla, joita uhkasi väestökato
- alueilla, joilla maatalouden harjoittaminen oli jostakin syystä vaikeaa ja joilla maataloutta täytyi harjoittaa, jotta ympäristö ja maaseutu säilyisivät

Epäedulliset ja/tai vuoristoiset alueet käsittivät vuonna 1990 53 % yhteisön maatalousmaan pinta-alasta. Pääosa näistä maatalousalueista oli Välimeren alueilla,

Irlannissa, Walesissa ja Skotlannissa sekä myös Keski-Euroopan vuoristoalueilla (ARNOLD ja VILLAIN 1990, s. 109). Jäsenvaltiot voivat asettaa lisäyksiä tai rajoitteita LFA-tuelle halutessaan saada aikaan olosuhteita, jotka rohkaisevat ympäristön ja maaseudun suojelemiseen ja säilyttämiseen tähtäävien menetelmien käyttöön (2328/91/EEC).

6.5 Maatalouden vesiensuojelu

Neljännessä ympäristöohjelmassaan EY huomautti tarpeesta laatia ehdotelma siitä, miten karjatalouden lannasta sekä voimakkaasta lannoituksesta johtuvaa vesiensaastumista voidaan valvoa ja vähentää. Komissio laatikin vuoden 1988 lopulla varsin radikaalin ehdotuksen lannoiteperäisen vesien saastumisen ehkäisemiseksi (KOM(88) 708 endg.). Siinä kiinnitettiin päähuomio vesistöjen typpipitoisuuteen sekä rehevöitymiseen. Jäsenvaltiot veloitetaan nimeämään alueita, joilla vesistöjen typpipitoisuus uhkaa veden laatua. Näillä alueilla tulee määrittää:

- kemiallisten lannoitteiden maksimilevitysmäärät, jolloin huomioon otetaan viljeltyjen kasvien typenkäyttö sekä maaperän typpipitoisuus
- aikajaksot, jolloin kemiallisten lannoitteiden levittäminen on kielletty
- lannoitteen käyttö märillä, tulvanaroilla, jäätyneillä tai lumen peittämällä maaperällä
- lannoitettavan alueen minimietäisyys vesistöihin

Lisäksi jäsenvaltioiden tuli ehdotuksen mukaan määrittää karjanlannan käytön suhteen edellisten tavoitteiden lisäksi:

- säädökset lannan käytöstä rinnealueilla
- karjanlannan varastokapasiteetin suuruus
- varastojen rakentamistapaa koskevat säännökset

Tämä ns. nitraattidirektiivi (91/676/EEC) hyväksyttiin pienin muutoksin vuoden 1991 lopulla. Direktiivissä veloitetaan jäsenmaat luomaan kahden vuoden kuluessa vapaaehtoisuuteen perustuva normisto 'hyvästä viljelytavasta' (code of good agricultural practice). Jäsenvaltiolle annetaan niin ikään kaksi vuotta aikaa osoittaa kussakin maassa erityisen haavoittuvaset vesistöalueet. Sen jälkeen on siitä seuraavan kahden vuoden aikana hyväksyttävä näille alueille toimintaohjelmat, joilla pyritään vähentämään tai estämään nitraattien aiheuttamaa vesistöjen kuormittumista.

Vesistöltään herkiksi alueiksi luokitellaan ne alueet, joissa pohjavesistön nitraattipitoisuus on korkeampi kuin 50 milligrammaa litraa kohden. Pintavesien suhteen noudatetaan direktiivissä 75/440/EEC annettuja normeja. Vesistöherkkiä alueita löytyy etupäässä Hollannista, Tanskasta, Saksasta sekä Itä-Englannista (FORSELL 1992, s. 198-200). Toimenpiteet, joilla nitraattien pitoisuutta näillä alueilla rajoitetaan ovat:

- karjanlannan käytön yläraja on 170 kiloa N/ha/vuosi (neljänä ensimmäisenä vuonna maksimissaan 210 kiloa N/ha)
- hyvää viljelytapaa säädellään määrittelemällä ohjeita lannoitteiden levityksestä, lannoitettavan alueen etäisyydestä vesistöön, suojavyöhykkeiden perustamisesta, karjanlannan varastokapasiteetista, lannoitesuunnitelmista, neuvonnasta jne.

Euroopan yhteisön pohjoisissa jäsenvaltioissa on jo tällä hetkellä voimassa useita lannan levitykseen ja varastointiin liittyviä määräyksiä (FORSELL 1992, s. 200-206). Esimerkiksi uusien tilojen karjanlannan varastokapasiteetin on Belgiassa oltava vähintään 6 kk ja Tanskassa 9 kk (tietyin edellytyksin 6 kk). Tanskassa ja Saksassa lannan levittäminen jäätyneeseen maahan on kiellettyä. Kotieläinten tuottamalle lannalle on määritelty levityspinta-alavaatimuksia seuraavasti:

	ha/kotieläinyksikkö
Belgia	0,25
Tanska	
- naudakarja	0,43
- sika ja siipikarja	0,58
Saksa	0,22

Lantaongelmastaan tunnetussa Hollannissa on perustettu ns. lantapankkeja hoitamaan karjanlannan jakelua maan sisällä sekä viemään lantaa ulkomaille. Lantapankit saavat osan rahoituksestaan viljelijöiltä kerätyistä fosforimaksuista. Maksun suuruus oli vuonna 1991 0,66 mk/kg, mikäli lannan tilakohtainen fosforituotantomäärä oli 125-200 kg/ha ja 1,33 mk/kg tuotantomäärän ollessa yli 200 kg/ha.

6.6 Luonnonmukainen viljely

Kiinnostus luonnonmukaista viljelyä (=biologinen viljely tai orgaaninen viljely) kohtaan heräsi sekä kuluttajien että tuottajien taholla 1980-luvun lopulla. Vuonna 1989 EY:n säätämässä direktiivissä (89/3808/EEC) painotettiin maatalouden tuotantomenetelmien sopeuttamista ympäristöön. Tässä yhteydessä esitettiin tarve kehittää vaihtoehtoisia tuotantomenetelmiä erityisesti luonnonmukaiseen tuotantoon, integroituun kasvinsuojeluun ja laajaperäisiin viljelymenetelmiin liittyen. Vuonna 1991 saatiin aikaan asetus (2092/91/EEC), jossa määriteltiin luonnonmukaisen tuotannon säännöt.

Asetuksen mukaan luonnonmukainen viljely voi edesauttaa saavuttamaan paremman tasapainon maataloustuotteiden kysynnässä ja tarjonnassa sekä myös vaikuttaa maaseudun ympäristön suojelemiseen ja säilyttämiseen. Luomutuotanto voidaan aloittaa viljelypalstoilla kahden vuoden siirtymäkauden jälkeen. Monivuotisten kasvien (paitsi nurmen) suhteen siirtymäkausi on kolme vuotta. Maaperän biologista aktiiviteettia pidetään yllä:

- palkokasvien avulla
- viljelemällä syväjuurisia kasveja monivuotisen viljelykierron yhteydessä
- lisäämällä maaperään orgaanista ainetta, kuten karjanlantaa

Kasvintuholaisia, kasvitauteja ja rikkaruohoja torjutaan:

- valitsemalla sopivat kasvilajit ja -lajikkeet
- viljelykierrolla
- mekaanisilla viljelymenetelmillä
- tuholaisien luonnollisia viholaisia hyödyntämällä
- polttamalla rikkaruohot

Viljelymenetelmien lisäksi asetuksessa säädetään ohjeita tuotemerkintöjen, valvontasysteemin luomisen sekä näin tuotettujen tuotteiden tuonnin ja viennin suhteen.

6.7 Maataloustuotannon ympäristöasetus

EY sai vuoden 1992 kesällä laadituksi eräänlaisen koosteasetuksen (2078/92/EEC) niistä ympäristötavoitteista, joita yhteisössä oli vuosien mittaan säädetty. Kyseisessä asetuksessa luodaan tukisuunnitelma, jolla pyritään saavuttamaan EY:n ympäristöpoliittiset tavoitteet maatalouden suhteen sekä turvaamaan viljelijöiden tulotasoa.

Asetuksessa myönnetään tukea viljelijöille, jotka:

- vähentävät huomattavasti lannoitteiden tai kasvinsuojeluaineiden käyttöä tai pitäytyvät jo tehdyissä vähennyksissä tai jotka suuntautuvat luonnonmukaiseen tuotantoon
- laajaperäistävät tuotantoaan (myös rehuntuotantoaan)
- vähentävät lampaiden tai karjan yksikkömäärää rehuhehtaaria kohti
- toteuttavat ympäristön huomioon ottavia tuotantomenetelmiä tai jotka kasvattavat uhanalaista maatiaiskarjaa
- pitävät yllä hylättyjä pelto- tai metsäalueita
- kesannoivat viljelymaitansa vähintään 20 vuoden ajaksi tavoitteena ympäristölliset näkökohdat, biologisen reservin luominen, luonnonpuistojen tai vesistösystemien suojeleminen
- hoitavat maata julkista alueellepääsyä tai vapaa-ajan tavoitteita varten

Jäsenvaltioiden tulee luoda alueillaan monivuotisia vyöhykeohjelmia, joissa ilmenevät asetuksen yleiset tavoitteet sekä em. tukimuodot. Vyöhykkeitä määrittäessä pyritään luomaan ympäristöllisesti ja maaseudun kannalta luonteeltaan yhtenäisiä alueita. Näille kullekin vyöhykkeelle laaditaan ohjelmat, jotka heijastavat kyseiselle alueelle tyypillisiä ympäristöllisiä piirteitä sekä maatalouden rakenteeseen ja EY:n ympäristöprioriteetteihin liittyviä piirteitä. Ohjelmien tulee kestää vähintään viisi vuotta.

EY:n osarahoitus tukimuodoille on 75 % asetuksessa 2052/88/EEC määritellyillä alueilla (mm. Kreikka, Portugali ja Irlanti kokonaan) ja 50 % muilla alueilla. Vuosittain maksettavan tuen enimmäismäärät eri toimenpiteille ovat seuraavat:

- 150 ECU/ha yksivuotisille viljelykasveille, joille hehtaarituki myönnetään kyseisen kasvin markkinasäädösten mukaan
- 250 ECU/ha muille yksivuotisille viljelykasveille sekä laitumelle
- 210 ECUa lampailta tai karjalta jokaista vähennettyä nautayksikköä (ny) kohti
- 100 ECU/ny kasvatettaessa uhanalaisia maatiaisrotuja
- 400 ECU/ha erikoistetuille oliivilehdoille
- 1 000 ECU/ha citrushedelmille
- 700 ECU/ha monivuotisille viljelykasveille ja viinille
- 250 ECU/ha hylätyn maan ylläpitämiseen
- 600 ECU/ha kesannointiin
- 250 ECU/ha geneettisen eroosion uhkaamien, paikallisiin olosuhteisiin sopeutuneiden hyötykasvien viljelemiseen ja levittämiseen

Niin kauan kunnes vyöhykeohjelmat saadaan jäsenmaatasolla luotua sovelletaan asetuksen 2328/91/EEC säädöksiä maataloustuotannon laajaperäistämisen ja ympäristöherkkien alueiden tuen suhteen.

6.8 Muita säädöksiä

Tilakohtainen rehuomavaraisuus

Vuonna 1972 säädettiin direktiivi (72/159/EEC), jossa kananmunien ja -lihan tuotantotukiperusteita täsmennettiin. Sianlihantuotantoa tuettiin vain, jos tilan rehuomavaraisuus oli vähintään 35 %. Tällä pyrittiin siihen, että sikalan lietteelle löytyisi riittävästi levityspinta-alaa. Sikaloiden koolle asetettiin myös rajat, millä pyrittiin estämään teollisuusmaisten, suurien yksiköiden synty.

Näiden määräysten voimassaoloa jatkettiin asetuksella 797/85/EEC. Investointitukeen oikeutettujen sikaloiden suurin koko rajattiin väljästi 300-500 sikapaikan suuruiseksi. Sikaloiden maksimikoko pyrittiin rajaamaan välille 600-800 sikaa.

Myöskin uuden rakennetukiasetuksen (2328/91/EEC) mukaan investointituen ehto sikatiloilla on vähintään 35 prosentin rehuomavaraisuus. Nautakarjantuotannon investointien tukeminen edellyttää, että kotieläinyksikkömäärä/rehuhehtaari on alle kolmen.

Tuki ympäristöinvestoinneille

Vuoden 1991 rakennetukiasetuksessa (2328/91/EEC) esitetään yhtenä maatalojen investointitukien kohteena ympäristöinvestoinnit. Tuet ympäristöinvestointeihin, kuten muutkin EY:n investointituet, tähtäävät lähinnä tuotanto-olosuhteiden laadulliseen parantamiseen eivätkä tuotantomäärien kohottamiseen. (Investointituen tarkemmista perusteista ks. KUHMONEN 1992, s. 111-112.) Tuen yhtenä edellytyksenä on kotieläintuotannolle asetetut rehun omavaraisuusrajat (ks. edellä).

Ympäristöinvestointituen suuruus vaihtelee välillä 20-45 % kokonaisinvestoinnista, joka saa olla korkeintaan n. 750 000 mk/tila. Nuorille, alle 40 vuotiaille viljelijöille myönnettyä tukea voidaan, mm. juuri ympäristöinvestointien ollessa kyseessä, korottaa 25 %-lla. Tällöin tuen edellytys on, että viljelijä tekee yksityiskohtaisen laskelman siitä, miten investointi olennaisesti ja pysyvästi parantaa viljelmän tilannetta, erityisesti työtuloa työvoimayksikköä kohti.

Siten esimerkiksi 500 000 mk:n ympäristöinvestointiin, joka ei kohdistu kiinteisiin omaisuusesineisiin (tuki maks. 30 %), voi saada LFA-alueella korkeimmillaan 187 500 mk tukea eli 37,5 % alkuperäisestä investointimäärästä.

Kasvinsuojelu- ja torjunta-aineet

1970-luvun lopulla laadittiin eräitä säädöksiä koskemaan kasvinsuojeluaineiden tuotemerkintöjä. Tavoite oli estää kasvinsuojeluaineiden liikakäyttö. Samaten rajoitettiin sellaisten kasvinsuojeluaineiden myyminen ja käyttö, joissa on elohopeaa tai eräitä klooriyhdisteitä.

EY on myös pyrkinyt määrittämään maksimipitoisuudet tuholaismyrkkujen jäämille

kasvituotteissa, kuten hedelmissä ja vihanneksissa (90/642/EEC). Aikaisempi tuholaismyrkyjä koskeva säädös oli vuodelta 1976 (76/895/EEC), jossa määritellyt pitoisuusrajoja pidetään tämän nykyisen direktiivin lähtökohtana kunnes tekninen keskustelu uusista ääriarvoista on käyty. Säädös koskee sellaisia kasvituotteita, joita käytetään ihmisten tai eläinten ravinnoksi. Yhtenä tämän direktiivin tavoitteena mainitaan tarve rohkaista vaihtoehtoisten, orgaanisten viljelymenetelmien käyttöä.

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA)

EY:n kolmannen ympäristöohjelman ollessa voimassa säädettiin vuonna 1985 direktiivi julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten etukäteisarvioinnista (85/337/EEC). Jäsenvaltiot velvoitettiin toimenpiteillään varmistamaan, että ennen kuin mahdollisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia mukanaan tuovalle projektille myönnetään aloittamislupa, tulee nämä vaikutukset arvioida edeltä käsin.

Maataloudessa edellytetään YVA:a seuraavilta hankkeilta, jos jäsenvaltio toteavaa niiden laadun sitä vaativan:

- maaseudun maanomistussuhteita muuttavat hankkeet
- hankkeet viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseen voimaperäiseen maatalouskäyttöön
- maatalouden vesihuoltohankkeet
- metsitys, mikäli se voi aiheuttaa haitallisia ekologisia muutoksia ja maan raivausten käyttötarkoituksen muuttamiseksi
- siipikarjankasvatukseen tarkoitetut laitokset
- sikojenkasvatukseen tarkoitetut laitokset
- lohienkasvatus
- merenpohjan kuivatus maa-alueeksi

YVA koskee siis hankkeita, joilla on huomattavia ympäristövaikutuksia. Käytännössä maataloudelta ei ole juurikaan ole vaadittu YVA-selvityksiä.

7 Muita lähestymistapoja

Ympäristönhoitomaksut ja hoitosopimukset

Eri tyyppiset ympäristönhoitomaksut ja hoitosopimukset ovat saaneet viime vuosina runsaasti huomiota ja kannatusta. Ympäristönhoitomaksuilla tarkoitetaan viljelijälle suoritettavia maksuja, kun hän tekee ympäristöviranomaisen kanssa sopimuksen tilalla harjoitettavan tuotannon sopeuttamisesta ympäristöystävälliseksi.

Yhden suunnitelman mukaan ympäristönhoitomaksut määräytyisivät tilan peltoalan, peltoreunamien pituuden ja kyseisellä alueella asustavan eläimistön esiintymistiheyden mukaan (JENKINS 1990, s. 29). Kyseessä olisi eräänlainen ympäristömaatalous, jossa viljelijä sitoutuisi kirjallisesti ottamaan huomioon tilakohtaisesti määritellyt ympäristötekijät tuotantoa harjoittaessaan. Tällöin viljelijä saisi korvauksen ympäristöhyödykkeen tuottamisesta. Korvaus ei niin ollen ole luonteeltaan kompensatio siitä, että hän luopuu jostain muusta tuotantomuodosta.

Englannissa Nature Conservation Council on luonut hieman edellisestä poikkeavan hoitosopimusjärjestelmän. Siinä korvaus perustuu aiheutuvaan tulonmenetykseen, kun viljelijä pyrkii vähentämään tuotantonsa haittavaikutuksia luontoympäristöön. Sopimuksia voitiin tehdä ns. tieteellisesti erityisen kiinnostavilla alueilla (SSSI). Vuonna 1989/1990 oli voimassa 1 979 sopimusta, jotka yhteensä käsittivät 4 % SSSI:n pinta-alasta. Maksujen yhteismäärä oli vajaat 55 milj. mk (GRABTREE 1992).

Saksassa paikallisviranomaiset ovat luoneet toimenpiteitä 'maaseudunvuokraukseen' ja kulttuurimaiseman suojeluun. Esimerkiksi Baijerissa on perustettu erityisiä suojeltavia alueita. Tuen, jonka suuruus on keskimäärin 1 170 mk/ha, piirissä on tällä hetkellä 1,6 % entisen Länsi-Saksan maatalousmaasta (FORSELL 1992, s. 202).

Aiheuttaja maksaa -periaate

Aiheuttaja maksaa -periaate on varsin yleisesti hyväksytty periaate ympäristönsuojelussa. Se mainitaan myös EY:n Yhtenäisyysasiakirjan ympäristöpoliittisena tavoitteena. Ajatus on sinänsä oikeudenmukainen, mutta sen toteuttaminen on varsin ongelmallista.

Yksi vaikeus on siinä, että tuotantotoiminnassa syntyvät negatiiviset ulkoisvaikutukset (eli 'saasteet') on usein hyvin helppo jättää huomioon ottamatta tai sysätä muiden kannettavaksi. Toinen vaikeus on se, että saasteiden määrien ja haitan laadun mittaaminen on hyvin vaikeaa. Aiheuttaja maksaa -periaate koskee myös maataloutta. Ongelmallista vain sen soveltamisessa maatalouteen on, että maatalouden kuormitus on yleensä hajakuormitusta, jonka määrää on vaikea erottaa luonnollisista ravinnehuuhoutumista.

Käytännön politiikanteossa aiheuttaja maksaa -periaate usein sivuutetaan. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa EY:n komissio hyväksyi Hollannin valtion tuen kotieläintuotannossa syntyvän lannan siirtämiselle niille alueille, jossa karjanlannasta ei ole 'ylituotantoa' (FORSELL 1992, s. 194).

Ajattelun muutos

Euroopan yhteisön aikaisemmissa ympäristöpoliittisissa toimintaohjelmissa oli painopiste saastuttamisen standardien asettamisessa (ANON. 1988). Neljäs ohjelma painottaa ympäristövaurioiden ehkäisyä sekä taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ympäristöpolitiikassa. Taloudellisten ohjauskeinojen (mm. verot) ja valvonnan merkitys tulee kasvamaan uudessa viidennessä ympäristönsuojeluohjelmassa (NYROOS, 1992).

Ympäristöpoliittiset julistukset ilmentävät EY:n taholta varsin voimakasta huolta ja vastuuta luonnosta. Kuitenkin käytännön tasolla näkökulma on paljon pragmaattisempi ja ympäristötekijöiden huomioon ottamisen koetaan aiheuttavan vain lisäkustannuksia taloudelliselle toiminnalle. Käytännön näkökulma ei siis ole kehittynyt samassa tahdissa ympäristöpoliittisten toimintaohjelmien kanssa.

Jotta ympäristötekijät sisällytettäisiin tuotantokustannuksiin, tarvitaan tuotantopoliitikassa näkökulmanmuutosta. ARNOLD ja VILLAIN (1990, s. 47) korostavat, että tuotannon komparatiivista etua määriteltäessä tulee kiinnittää huomio taloudellisten ja teknologisten tekijöiden lisäksi ekologiisiin tekijöihin. Samaa ajatusta painotti jo EY:n komission neljäs ympäristöpoliittinen toimintaohjelma. Lisäksi siinä korostetaan ympäristökysymysten vastuutekijöiden parempaa määrittämistä. Ympäristönsuojelu ei siten ole

vain vaihtoehto, vaan sen integroiminen muuhun taloudelliseen suunnitteluun on välttämättömyys (ANON. 1988).

8 Talouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan ristiriita

On ilmeistä, että talouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan vaatimukset ovat usein keskenään ristiriitaisia, kuten esim. KRUTILLA (1991) ja RAUMOLIN (1991) toteavat. Ympäristöpolitiikan vaatimusten huomioon ottaminen ja niiden toteuttaminen aiheuttavat yleensä kustannuksia taloudelliselle toiminnalle. Ympäristöpolitiikan edustajat painottavat kuitenkin, että vasta ottamalla ympäristötekijät huomioon taloudellisessa suunnittelussa, saadaan summattua yhteen tuotantotoiminnan todelliset kustannukset.

Euroopan yhteisön taloudellinen panostus ympäristönsuojeluun on ollut hyvin vähäistä. Vuonna 1989 ympäristöpolitiikkaan käytetty 37 milj. ECU (230 milj. mk) vastaa vain 0,08 % kyseisen vuoden EY:n budjetista. Vastaavasti maatalousmenojen budjettiosuus oli yli 60 % ja hallinnon 14 % (JENKINS 1990, s. 20, 23).

Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan toiminnan konkreettisina painopisteinä ovat olleet direktiivien säätäminen asetettavista laatuvaatimuksista, sallituista päästöistä ja jätteiden käsittely- tai hävitysmenetelmistä. Nämä toimet muodostuvat helposti kaupan esteiksi, mikäli jäsenvaltioiden säädökset poikkeavat toisistaan merkittävästi (JOUTSAMO 1987, s. 325).

Niin ikään syntyy ongelmia, jos direktiivien voimaansaattamisen aikataulut eri maissa vaihtelevat. Liian nopea tahti kansallisen tason ympäristölainsäädännössä voi johtaa vaikeuksiin sopeuttaa yhteisön sisällä eri tahtiin eteneviä vaatimustasoja.

Muista maista poikkeavat kansalliset ympäristönormit saattavat vinouttaa kilpailua. Tiukka kansallinen normi saattaa haitata oman teollisuuden asemaa kansainvälisessä kilpailussa. Yksittäisen maan tiukat ympäristötoimet saattavat nostaa teollisuuden kustannustasoa ja johtaa kilpailukyvyyn menettämiseen niiden maiden hyväksi, jotka eivät kiinnitä huomiota ympäristökysymyksiin. Esimerkiksi Saksa ja Hollanti laativat tiukkaa ympäristölainsäädäntöä. Nämä maat painostavat aktiivisuudellaan muita EY-maita vastaaviin toimiin (TANNER 1991).

Euroopassa tapahtuneet muutokset itäisen Euroopan sosialistisen järjestelmän romahdamisen myötä ja erityisesti Saksan yhdistyminen on herättänyt EY:ssä tarpeen etsiä keinoja näiden alueiden ympäristön tilan seuraamiseen ja parantamiseen. Entisen Itä-Saksan liittäminen Euroopan yhteisöön vaatii, ei ainoastaan läntisen Saksan, vaan koko yhteisön läpikäyvää prosessia. EY on ympäristölainsäädännössään jo esittänyt aikarajoitteita, joiden kuluessa vaatimustaso entisen Itä-Saksan ympäristönsuojelulle nostetaan vastaamaan EY:n lainsäädäntöä (90/656/EEC ja 90/660/EEC). On kuitenkin luultavaa, että Itä-Saksan jälleenrakentaminen niellessään miljardeja Saksan markkoja tulee kokonaisuudessaan vähentämään ympäristöinvestointeihin suunnattua rahoitusta (RAUMOLIN 1990).

9 Yhteenveto

Ympäristöpolitiikalla on sivurooli Euroopan yhteisön maatalouspolitiikassa. EY sisällytti ympäristönsuojelun mukaan yhteisön vastuualueisiin vasta vuonna 1987 Yhtenäisyysasiakirjan tullessa voimaan. Tällöin ympäristöpolitiikka kytkettiin osaksi EY:n sektori-politiikkapäämääriä. Ympäristöpolitiikan tavoitteet liitettiin usein ja yhä liitetään mm. alueellisiin rakennetavoitteisiin. Tavoitteena on kunnianhimoisesti saada aikaan tasapainoista alueellista kehitystä, jossa ympäristötekijät ovat yksi osa-alue.

Maataloudessa ympäristökysymyksiin alettiin EY:n piirissä kiinnittää erityisempää huomiota 1980-luvun puolivälin paikkeilla. Vuoden 1985 rakennetukiasetuksessa jäsenvaltiot valtuutettiin nimeämään ympäristöllisesti herkkiä alueita ja ottamaan niillä käyttöön menetelmiä, jotka edesauttavat ympäristönsuojelun tarpeita.

Tämän jälkeen on esitelty muita toimenpideohjelmiä, kuten laajaperäistäminen, kesannointi ja luonnonmukaisen viljelyn edistäminen, joilla maatalouden ympäristöongelmia pyritään lieventää. CAP:n ympäristöpoliittiset tavoitteet liittyivät aluepoliittisten tavoitteiden lisäksi ennen kaikkea maatalouden ylituotanto-ongelman ratkaisemiseen. Siten, varsinkin 1980-luvun loppupuolella, ympäristöpoliittiset päämäärät kytkettiin ylituotannon leikkaamistarpeeseen. Tämän vuoksi esim. EY:ssä toteutettu kesannointi ei aluksi juurikaan palvellut ympäristöllisiä päämääriä.

Koosteena EY:n maatalouden ympäristöpolitiikan keinoista ja niiden tavoitteista voidaan esittää seuraava taulukko (taulukko 3). Siihen on pyritty hahmottamaan ympäristötoimenpiteiden ja niiden tavoitteiden välisiä riippuvuuksia. On kuitenkin muistettava se, että ympäristöpoliittiset painotukset ovat ajan myötä saaneet yhä keskeisempää osamerkitystä alun perin pääosin muihin tavoitteisiin tähtäävien säädösten yhteydessä (esim. epäedullisten alueiden tuen yhteydessä).

Taulukko 3. Maatalouden ympäristötoimenpiteiden tavoitekytkennät.

Ympäristötoimenpiteet	Ympäristöpoliittiset tavoitteet	Aluepoliittiset tavoitteet	Tuotantopoliittiset tavoitteet
Ympäristöherkät alueet	++	+	+
Kesannointi	±	±	++
LFA-tuki	±	++	+
Laajaperäistäminen	+	±	++
Luomuviljely	++	±	+
Tuki ympäristöinvestointeihin	++	±	+
Vesien suojeleminen	++	±	±

- ± Riippuvuus ei kovin merkittävä
- +
- ++ Riippuvuus hyvin merkittävä

Euroopan yhteisön esittämät ympäristötoimenpiteet maataloussektorilla ovat toistaiseksi saaneet kannatusta varsin vähän. Ympäristöllisesti herkkiä alueita on nimetty vain 0,3 % yhteisön peltoalasta. Peltoja on kesannoitu alle yhden prosentin edestä.

Saksa ja Hollanti, missä yleinen ympäristötietoisuus on EY-maiden korkeimpia, ovat maatalouden ympäristökysymyksissä toimineet edelläkävijöinä. Saksan yhdyntämisprosessi imee kuitenkin niin paljon maan voimavaroja, että ympäristötoimenpiteiden laajempi omaksuminen tulee siellä ilmeisesti hidastumaan.

Ympäristöpoliittisten päätösten ja niiden toteuttamisen välillä on usein kuilu. Vaikka EY:n komission asetukset astuvat usein voimaan välittömästi ja direktiivit tulisi jäsenvaltioitasolla saattaa voimaan pääsääntöisesti 2-3 vuoden kuluessa, jäävät säädökset monesti vain kuolleeksi kirjaimeksi lainsäädännön voimaansaattamisen ja valvonnan puutteiden vuoksi.

Pohjoisten ja eteläisten EY-maiden välinen kaksijako tämän asian suhteen on ilmeinen. Pohjoisten jäsenvaltioiden, erityisesti Saksan, Hollannin ja Tanskan, harjoittama määrätietoinen ympäristöpolitiikka ja ennen kaikkea niiden taloudelliset edellytykset antavat mahdollisuudet EY:n säädösten käytännön toteuttamiselle. Eteläisten jäsenvaltioiden (Espanja, Kreikka, Portugali ja Italia) laimea kiinnostus ympäristökysymyksiä kohtaan on ymmärrettävä maiden infrastruktuuria ja taloudellisia edellytyksiä tarkastelemalla.

Toinen ympäristöpolitiikkaan ja sen toteuttamiseen liittyvä keskeinen ongelmakysymys on ympäristötekijöiden ja taloudellisen toiminnan välinen perusristiriita. Taloudellisen toiminnan tuottamat 'ympäristöhaitakkeet' on totuttu sysäämään 'ei-kenenkään' kannettavaksi. Luontoympäristö on tätä ei-kenenkään maata. Niin kauan kuin ympäristölle aiheutuvia kustannuksia ei aktiivisesti pyritä estimoimaan ja hinnoittelemaan, ei tämä ristiriita ratkea. Kysymys ei ole pelkästään halusta vaan yksinkertaisesti myös siitä, että ympäristön laatuun liittyviä aineettomia arvoja ei pystytä kovin spesifisti määrittämään.

Kirjallisuus:

- ANON. 1987. Environment and the CAP. Green Europe. 3/87. 20 p. Brussels. Belgium.
- ANON. 1988. European environmental yearbook 1987. DocTer International. London. U.K.
- ANON. 1989. Agricultural and environmental policies - opportunities for integration. OECD. 200 s. Paris. France.
- ANON. 1990. The Agricultural Situation in the Community. 1989 Report. Commission of the European Communities. Brussels. Belgium.
- ANON. 1992a. Europe Documents. No. 1759/60. 7 February 1992. Text in full of the Treaty on European Union. 57 s. Brussels. Belgium.
- ANON. 1992b. The Agricultural Situation in the Community. 1991 Report. Commission of the European Communities. Brussels. Belgium.
- ARNOLD, R & VILLAIN, C. 1990. New Directions for European Agricultural Policy. CEPS paper no. 49. 126 s. Brussels. Belgium.

- CAP MONITOR. 1990. Agra Europe.
- FORSELL, L. 1992. EFs landbrukspolitik - fra suksess til mareritt. 344 s. Universitetsforlaget. Oslo. Norge.
- GRABTREE, J. R. 1992. Policy instruments for achieving conservation objectives. The environment and the management of agricultural resources. Proceedings of the 24th seminar of the EAAE. Ed. Loseby, M. s. 51-57.
- JENKINS, T. N. 1990. Future Harvests. The economics of farming and the environment: proposals for action. 84 s. University College of Wales. Aberstwyth. U.K.
- JOUTSAMO, K. 1987. Euroopan yhteisö - eurooppaoikeus. 413 s. Lakimiesliiton kustannus. Mänttä.
- JOUTSAMO, K. 1991. EY:n organisaatio ja oikeusjärjestelmä. 68 s. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- KRUTILLA, K. 1991. Environmental Regulation in an Open Economy. Journal of Environmental Economics and Management. Vol 20. Number 2. s. 127-142.
- KUHMONEN, T. 1992. Suomen maatalous- ja maaseutupolitiikan keinot EY:n jäsenenä. PTT:n raportteja ja artikkeleita n:o 102. 160 s. Helsinki.
- NYROOS, H. 1992. EY:n viides ympäristöohjelma haluaa olla tiennäyttävä maailmalle. Ympäristönsuojelu 4/92. Ympäristöministeriö. s. 12-13. Helsinki.
- OKKO, S. 1991. Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka alueellisena ympäristöongelmien ratkaisijana. 111 s. Valtio-opin pro gradu -työ. Valtiotieteellinen tiedekunta. Helsinki.
- PEARCE, D.W & TURNER, R.K 1990. Economics of natural resources and the environment. 378 s. U.K.
- RAUMOLIN, J. 1990. Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikka. 52 s. Etlä. Keskusteluaiheita No. 347. Helsinki
- RAUMOLIN, J. 1991. EY ja ympäristö- ja talouspolitiikan ristiriidat. Ympäristönsuojelu 4/91. Ympäristöministeriö. s. 14-16. Helsinki.
- TANNER, M-L. 1991. EY tiukentaa linjaansa ympäristönsuojelussa. Kauppalehti. 24.5.1991.

Direktiivit:

- EEC No. 268/75. OJ L 128/1. 19.5.1975
 Council directive of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas.
- EEC No. 895/76. OJ L 340/26. 9.12.1976.
 Council directive of 23 November 1976 on fixing of the maximum levels for pesticide residues in and on fruits and vegetables.
- EEC No. 337/85. OJ L 175/40. 5.7.1985
 Council directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
- EEC No. 642/90. OJ L 350/71. 14.12.1990
 Council Directive of 27 November 1990 on fixing of the maximum levels for pesticide residues in and on certain products of plant origin, including fruit and vegetables.

EEC No. 656/90. OJ L 353/59. 17.12.1990

Council Directive of 4 December 1990 on the transitional measures applicable in Germany with regard to certain Community provisions to the protection of environment.

EEC No. 660/90. OJ L 353/79. 17.12.1990

Council Directive of 4 December 1990 on the transitional measures applicable in Germany with regard to certain Community provisions to the protection of environment, in connection with the internal market

EEC No. 676/91. OJ L 375/1. 31.12.1991

Council Directive of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources

Asetukset:

EEC No. 797/85. OJ L 93/1. 30.3.1985

Council Regulation of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures.

EWG Nr. 1760/87. ABI L167/1. 26.6.1987

Verordnung des Rates vom 15. Juni 1987 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85, (EWG) Nr. 270/79, (EWG) Nr. 1360/78 und (EWG) Nr. 355/77 im Bereich der Agrarstrukturen und zur Anpassung der Landwirtschaft an die neuen Marktgegebenheiten sowie zur Erhaltung des ländlichen Raums.

EWG Nr. 1094/88. ABI L 106/28. 27.4. 1988

Verordnung des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85 und Nr. 1760/87 hinsichtlich der der Stilllegung von Ackerflächen und der Extensivierung und Umstellung der Erzeugung.

EWG Nr. 1137/88. ABI L 108/1. 29.4.1988

Verordnung des Rates vom 29. März 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur.

EWG Nr. 4115/88. ABI L 361/13. 29.12.1988

Verordnung der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung.

EWG Nr. 3808/89. ABI L 371/1. 20.12.1989

Verordnung des Rates vom 12. Dezember 1989 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85, (EWG) Nr.1096/88, (EWG) Nr. 1360/78, (EWG) Nr. 389/82 und (EWG) Nr. 1696/71 im Hinblick auf die beschleunigte Anpassung der Produktionsstrukturen in der Landwirtschaft.

EWG Nr. 752/90. ABI L83/1. 30.3. 1990

Verordnung des Rates vom 26. März 1990 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 797/85 hinsichtlich der Erstattungsätze für die bei der Stilllegung von Ackerflächen gewährten Beihilfen.

EEC No. 1210/90. OJ L 359/1. 11.5.1990

Council Regulation of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network.

- EEC No. 2176/90. OJ L 198/6. 28.7.1990
 Council Regulation of 24 July 1990 amending Regulation (EEC) 797/85 on improving the efficiency of agricultural structures.
- EEC No. 3481/90. OJ L 336/71. 1.12.1990
 Commission Regulation of 30 November 1990 amending Regulation (EEC) No 1272/88 as regards the scheme for specific aid for the use of arable land for non-food purposes.
- EEC No. 1703/91. OJ L 162/1. 26.6.1991
 Council Regulation of 13 June 1991 introducing a temporary set-aside scheme for arable land for the 1991/1992 marketing year and laying down special measures for that marketing year under the set-aside scheme provided for in Regulation (EEC) No 797/85.
- EEC No. 2029/91. OJ L 198/1. 22.7.1991
 Council Regulation of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs.
- EEC No. 2069/91. OJ L 197/19. 16.7.1991
 Commission Regulation of 11 July 1991 laying down detailed rules for the application of the temporary set-aside scheme for arable land for the 1991/1992 marketing year.
- EEC No. 2328/91. OJ L 218/1. 6.8.1991
 Council Regulation of 15 July 1991 on improving the efficiency of agricultural structures.
- EEC No. 2078/92. OJ L 215/85. 30.7.1992
 Council Regulation of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of environment and the maintenance of the countryside.

Kommission esitykset:

- Perspectives for the Common agricultural policy. (Green Paper). COM(85) 333 final. Rapid Notes no 33. 1985.
- Draft for a resolution of the Council of the European Communities on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1978-1992). COM(86) 485 final. 1987. OJ C 70/3. 18.3.1987
- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz von Süß-, Küsten - und Meerwasser vor der Verunreinigung durch Nitrate aus diffusen Quellen. KOM(88) 708 endg. 1989. ABI C 54/4. 3.3.1989
- Proposal for a Council Regulation (EEC) on the introduction and maintenance of agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of environment and the maintenance of the countryside. COM(90) 366 final. 1990. OJ C 267/11. 23.10.1990

Liite 1.

Maataloutta koskevaa ympäristölainsäädäntöä

Ympäristöherkät alueet

797/85/EEC, 1760/87/EEC ja 2328/91/EEC

Kesannointi

88/1094/EEC, 89/3808/EEC, 90/752/EEC, 1703/91/EEC, 2069/91/EEC
ja 2328/91/EEC

Laajaperäistäminen

87/1760/EEC, 88/1094/EEC, 88/4115/EEC ja 2328/91/EEC

Epäedulliset alueet

75/268/EEC, 797/85/EEC ja 2328/91/EEC

Maatalouden vesiensuojelu

COM(88) 708 ja 91/676/EEC

Luonnonmukainen viljely

89/3808/EEC ja 2092/91/EEC

Tilakohtainen rehuomavaraisuus

72/159/EEC, 797/85/EEC ja 2328/91/EEC

Tuki ympäristöinvestoinneille

2328/90/EEC

Kasvinsuojelu- ja torjunta-aineet

76/895/EEC ja 90/642/EEC

Ympäristövaikutusten arviointi

85/337/EEC

Yleinen maataloustuotannon ympäristölaki

2078/92/EEC

Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja

- No 175. AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. Kirjanpitotilojen tuloksia, tilivuosi 1990. 50 s. Helsinki 1992.
- No 176. AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. Kirjanpitotilojen tuotanto-suunnittaisia tuloksia, tilivuosi 1990. 51 s. Helsinki 1992.
- No 177. NIEMI, J. & MARTTILA, J. Suomalaisen sikatalouden kilpailukyky Euroopassa. 70 s. Helsinki 1992.
- No 178. AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. 88 s. Helsinki 1992.
KETTUNEN, L. Suomen maatalouden sopeutuminen Euroopan integraatioon. s. 5-15.
SUMELIUS, J. Kan vi anpassa jordbruket till integrationen i Europa? s.16-23.
KETTUNEN, L. & MARTTILA J. Mahdollisen Euroopan yhteisöön liittymisen vaikutus peltoviljelyyn. s. 24-34.
KOLA, J. Maaseutu-, maatalous- ja elintarviketeollisuusyritysten sopeutumisstrategiat yhdentyvässä Euroopassa. s. 35-46.
PUURUNEN, M. Maatalouden kustannusrakenne. s. 47-69.
PIETOLA, K. Elintarvikkeiden hintamarginaalilaskelmien historia ja marginaalien kehitys Suomessa. s. 70-80.
NUUTILA, M. Maitotuotteiden ja lihan hintamarginaalit Suomessa. s. 81-88.
- No 179. MAATALOUDEN YMPÄRISTÖKYSYMYKSIÄ. 81 s. Helsinki 1992.
MILJÖFRÅGOR INOM LANTBRUKET.
PIRTTIJÄRVI, R. Viljelijöiden ympäristöasenteet ja ympäristökäyttäytyminen - sosioekonominen tarkastelu. s. 5-33.
PIRTTIJÄRVI, R. Vertailu viljelijäväestön ja koko väestön suhtautumisesta maatalouden ympäristökysymyksiin. s. 34-41.
SUMELIUS, J. Styrmedel för miljövänliga produktionsmetoder i jordbruket i de nordiska länderna. s. 42-52.
INGO, H. Ekonomiska konsekvenser av skärpta miljönormer inom stallgödselhanteringen. s. 53-81.
- No 180. ALA-MANTILA, O. Tuotantokustannusten seurannan perusteet. 89 s. Helsinki 1992.
- No 181. KOLA, J., MARTTILA, J. & NIEMI, J. Maidontuotanto ja EY. 113 s. Helsinki 1992.
- No 182. PIETOLA, K. Yksinkertaistettu suora tulotuki ja sen vaikutukset viljelijöiden tuloihin. 80 s. Helsinki 1992.

Vammala 1992 Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 952-9538-23-5
ISSN 0788-5199