

TIEDONANTOJA 185 • 1992

**SUOMEN  
MAATALOUSPOLITIIKKA**

**LAURI KETTUNEN**

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS  
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND

**RESEARCH REPORTS 185 • 1992**



TIEDONANTOJA 185

# **SUOMEN MAATALOUSPOLITIIKKA**

**Lauri Kettunen**

MAATALOUDEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS  
AGRICULTURAL ECONOMICS RESEARCH INSTITUTE, FINLAND  
RESEARCH REPORTS 185

ISBN 952-9538-27-8  
ISSN 0788-5199

## ESIPUHE

Suomen maataloudesta on olemassa monia julkaisuja, jotka sisältävät myös selvityksiä maatalouspolitiikastamme, sen taustoista, päätöksistä ja toimeenpanosta. Sen sijaan meiltä on puuttunut yhtenäinen maatalouspolitiikan kuvaus. Tätä puutetta korjaamaan olen tarkoittanut tämän julkaisun. Olen tehnyt sitä monen vuoden aikana ja todennut sen hyvin vaativaksi tehtäväksi. Jo yhden vuoden aikana tilastot karttuvat, tarkentuvat ja muuttuvat. Maatalouspolitiikka voi muuttua paljon lyhyessä ajassa. Näin ollen tilastojen ja politiikkakuvausten ajan tasalle saattaminen on osoittautunut vaikeaksi, ellei tehtävään ole riittävän paljon voimavaroja käytettävissä. Tämäkin julkaisu on varmaan-kin osittain vanhentunut jo ilmestyessään. Kun sen tekemiseen on kuitenkin käytetty melko paljon aikaa, on syytä saattaa se julkisuuteen huolimatta sen puutteista ja mahdollisista virheistä. Toivon, että se sellaisenaankin palvelee niitä tarpeita, joita maatalouspolitiikan seuraajilla on.

Tämä julkaisu perustuu monelta osin vuosittaisiin Suomen maatalous -katsauksiini. Niistä on jopa otettu suoraan tekstiä tähän julkaisuun, joka on siten maatalouspolitiikan osalta eräänlainen yhteenveto Suomen maatalous -vuosiraporteistani. Tavoitteena on edelleen jatkaa vuosikatsausten toimittamista. Niistä voi siis tarkistaa viimeisimmät toimenpiteet maatalouspolitiikan hoidossa.

Monet henkilöt ovat auttaneet minua tämän julkaisun tekemisessä. Haluan erityises-ti kiittää Marja Hokkasta, Jukka Kolaa, Jyrki Niemeä, Mari Nuutilaa, Jukka Peltolaa, Reijo Pirttijärveä, Mikko Ryökästä ja Eric Simsiä. He ovat hankkineet minulle aineistoa ja heidän pohjateksteihin perustuu osa julkaisusta. Vastuu mahdollisista virheistä ja puutteista on kuitenkin tekijällä. Kiitän myös Jaana Ahlstedtiä ja Helena Jokista, jotka ovat monin tavoin auttaneet julkaisun saattamisessa painokuntoon. Kiitän myös Suomen Kulttuurirahaston Hypoteekkiyhdistystä, joka on tukenut tätä tutkimusta.

Helsingissä syyskuun 30. päivänä 1992

Tekijä

## SUOMEN MAATALOUSPOLITIikka

LAURI KETTUNEN

### **Agricultural policy in Finland**

**Abstract.** This publication includes a review of current Finnish agricultural policy, its development and present state. In addition to the structure and the production, a short review of the natural conditions of agriculture is also included.

Finnish agricultural policy strives to safeguard the nation's self-sufficiency in food, insure the adequate compensation of farmers, and develop the competitive structure of agriculture while simultaneously maintaining the rural population. Most attention has been given to the price, production and structural policies, since they form the core of the agricultural policy in Finland. Prices of agricultural goods have been raised in order to improve the farmers' income level. And, the subsequent incentive to increase production has been curtailed by a strict supply control policy. Production has been supported in only a few special cases.

The central instrument of Finnish agricultural policy has been the Farm Income Act, which was passed for the first time in 1956. Its ultimate goal is to regulate the formation of producer prices so that the farm income would develop in a similar way as wages and salaries in the other sectors of the economy. The most important part of the act has been the full compensation of farmers for the increase in the costs due to the increase in input prices. The Farm Income Act has been revised several times in order to respond to the changing conditions in agriculture.

The development of the farm structure has been guided by a special Farm Act. Farmers have received grants or low interest rate loans from the development fund established by the Farm Act. Foreign trade policy has not had such a central role as production or income policy in Finland. It has partially been addressed in the Farm Income Act, which determines the limits of the export subsidies paid by the state. The farmers' social policy has been developed in the context of general agricultural policy, since the nationwide social policy does not address the special conditions in agriculture. Farm holiday and substitute systems have been created in the framework of this policy.

---

**Index words:** Agricultural policy, production, structure, income, trade, social policy

---

# SISÄLLYSLUETTELO

1. Mitä on maatalouspolitiikka	9
1.1. Yleistä	9
1.2. Maatalouspolitiikan määritelmiä	10
1.3. Maatalouspolitiikan sisältö	12
1.4. Julkaisun sisältö	13
2. Suomen maatalous ja sen kehitys	15
2.1. Ilmasto	15
2.2. Maaperä	16
2.3. Maanomistusolot	16
2.4. Rakenne ja sen kehitys	17
2.5. Tuotanto	22
2.6. Maatalouden asema kansantaloudessa	29
3. Maatalouspolitiikan tavoitteet ja keinot	31
3.1. Maatalouspolitiikan tehtävä	31
3.2. Taustatekijät	31
3.3. Maatalouspolitiikan valmistelu	32
3.4. Maatalouspolitiikan vaikuttajat	33
3.5. Maatalouspolitiikan tavoitteet	34
3.6. Maatalouspolitiikan keinot	35
3.7. Eri politiikkalohkojen merkitys	37
4. Tuotantopolitiikka	39
4.1. Johdanto	39
4.2. Tavoitteiden asettamisen perusteet	39
4.3. Tuotantotavoitteet	46
4.4. Tuotantotavoitteiden toteutuminen	51
4.5. Tuotantopolitiikan keinot	52
4.6. Maidontuotannon kiintiöinti	58
4.7. Kanamunantuotannon kaksihintajärjestelmä	60
4.8. Vientikustannusmaksut	60
4.9. Tuotannon tukeminen	62
4.10. Rajoitustoimien arviointia	62
5. Hinta- tuki- ja tulopolitiikka	67
5.1. Tavoitteet ja keinot	68
5.2. Maataloustulolaki	69
5.3. Hintaratkaisut	73
5.4. Kevään 1992 hintaratkaisu	75
5.5. Hintapoliittinen tuki	80
5.6. Tuottajahinnat	83

5.7. Tulopolitiikka	84
5.8. Vähittäishinnat	86
5.9. Hintajärjestelmän arviointia	88
6. Rakennepolitiikka	93
6.1. Rakenteen ja rakennepolitiikan määritelmiä	93
6.2. Rakennekehitys	95
6.3. Rakennepolitiikan tavoitteet	99
6.4. Rakennepolitiikan keinot	101
6.5. Perustamislupajärjestelmä	105
6.6. Perintökaari	106
6.7. Sukupolvenvaihdos	107
6.8. Maapolitiikka	109
6.9. Maatilatalouden pääomaongelmat	110
6.10. Rakennepolitiikan tarkastelua	113
7. Maatalouden aluepolitiikka	115
7.1. Johdanto	115
7.2. Yleinen aluepolitiikka	116
7.3. Maatalouden aluepolitiikka	117
7.4. Alueellinen rakennepolitiikka	121
8. Ulkomaankauppa	123
8.1. Miksi kauppaa käydään	123
8.2. Maataloustuotteiden kansainvälisen kaupan tila	124
8.3. Suomen maataloustuotteiden ulkomaankauppa	126
8.4. Maataloustuotteiden ulkomaakauppapolitiikka	129
8.5. Kauppapolitiikan arviointia	132
9. Sosiaalipolitiikkaa	135
9.1. Eläkejärjestelmä	135
9.2. Lomituspalvelu	136
9.3. Sairausvakuutus	138
9.4. Tapaturmavakuutus	138
9.5. Työterveyshuolto	139
9.6. Sosiaaliturvan tarkastelu	139
10. Loppuarvioita maatalouspolitiikasta	141
Kirjallisuutta	145

# 1. MITÄ ON MAATALOUSPOLITIikka

## 1.1. Yleistä

Maatalouspolitiikalla tarkoitetaan tavallisesti kaikkia niitä toimia, joilla julkinen valta puuttuu maataloussektorin toimintaan. Niitä ovat lainsäädäntö, asetukset ja erilaiset päätökset, joilla ohjataan maataloustuotantoa, investointeja, hintoja, tukia jne. Maatalouspolitiikan osa-alueita ovat mm. maatalouspolitiikan suunnittelu, hinta- ja tulopolitiikka, tuotantopolitiikka, rakennepolitiikka ja aluepolitiikka. Toisinaan näitä lohkoja yhdistetään saman otsikon alle, mutta toisinaan maatalouspolitiikan kenttä voidaan hajoittaa varsin pieniksi osa-alueiksi, kuten käy ilmi mm. tämän julkaisun sisällysluettelosta.

Maatalouspolitiikka on itse asiassa vain yksi osa yleistä talouspolitiikkaa. Huolimatta siitä, että maatalouden asema koko kansantaloudessa on pienentynyt jatkuvasti ja sen osuus bruttokansantuotteesta on enää vain 3-4 %, maatalouspolitiikka on säilyttänyt erityisasemansa talouspolitiikassa. Yleisessä talouspolitiikassa on tuskin muuta niin voimakasta lohkoa kuin maatalouspolitiikka. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että julkinen valta säätelee maataloussektoria hyvin paljon. Maatalouspolitiikalla on Suomessa hyvin näkyvä osa. Julkisella vallalla on ollut mahdollisuus yksityiskohtaisesti puuttua maatalouteen. Se on voinut käyttää valtaansa paljon enemmän maataloudessa kuin muissa kansantalouden sektoreissa.

Kansantaloudessa vallitsevat yleensä markkinatalouden säännöt, mutta maatalous tekee poikkeuksen. Maataloustuotteiden hinnanmuodostus on erotettu lähes kokonaan kansainvälisistä markkinoista. Näin voidaan harjoittaa itsenäistä maatalouspolitiikkaa, säätää ja päättää hinnoista ja viedä ylijäämät ulkomaille riippumatta siitä, minkälaiset ovat viennin taloudelliset edellytykset. Joitakin kansainvälisiä säännöksiä on olemassa, mutta ne eivät vaikuta oleellisesti kansallisen maatalouspolitiikan itsenäisyyteen.

Maatalouspolitiikka esiintyy omana tieteenalana. Sen teoria ja analyysivälineet ovat kuitenkin löydettävissä kansantaloustieteestä, joskin joissakin tapauksissa voidaan puhua myöskin omasta maatalouspolitiikan teoriasta. Yleisesti ottaen maatalouden tarkastelussa käytetään samoja analyysimenetelmiä kuin muidenkin kansantalouden sektoreiden tarkastelussa. Maataloustuotantoa tarkastellaan yleisen yrityksen teorian valossa ja kulutusta analysoidaan yleisen kysyntäteorian avulla. Oman sävynsä maatalouspolitiikkaan antaa kuitenkin hinta- ja tulopolitiikka, joita julkinen valta harjoittaa lainsäädännön avulla. Maataloustulolaki, joka antaa puitteet tuottajahintojen määrittämiselle ja tuotannonohjaukselle, on ollut keskeinen tekijä maatalouspolitiikassa 1950-luvulta alkaen. Siihen liittyvä tutkimus käyttää tavanomaisia kysyntä- ja tarjontateorioita.

Maatalouden säätely on herättänyt paljon arvostelua. Taustaa tälle pyritään löytämään poliittisten puolueiden ja muiden eturyhmien voimasuhteista. Maatalouspolitiikkaa on viime aikoina pyritty selittämään "yleisen valinnan" (public choice) teorian avulla. Tällöin on kysymys ennen kaikkea päätöksenteon tutkimuksesta. Kiinnostavaa on selvittää, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet päätöksentekoon ja ketkä vaikuttavat eniten päätöksentekoon. Voidaan myös kysyä, ovatko päätöksentekoon vaikuttavat tekijät taloudellisia vai poliittisia.



## 1.2. Maatalouspolitiikan määritelmiä

Tieteenala (tai oppiaine) on syytä määrittää jollain tavalla. Määritelmästä tulee käydä ilmi tieteenalan sisältö ja rajaus muihin tieteenaloihin verrattuna. Yleisesti ottaen tässä tehtävässä onnistutaan hyvin, joskin tieteen erikoistuminen tuo mukanaan ongelmia erityisesti rajausten suhteen. Yliopistojen oppiaineet muodostuvat usein eroamalla emo-oppiaineesta. Ne vievät silloin mukanaan siitä osan, jolloin uuden ja vanhan oppiaineen välinen ero voi muodostua ongelmalliseksi. Liian pitkälle viety erikoistuminen ei välttämättä ole hyväksi. Maatalouden talousaineet ovat yliopistossa eriytyneet omiksi professuureiksi. Tällöin oppiaineista on tullut liian pieniä. Professorin apuna voi olla vain yksi assistentti. Tosin kehitys on kääntynyt takaisin suurempiin yksiköihin. Maatalous-metsätieteellisen tiedekunnan taloustieteen laitokseen kuuluvat nykyisin maanviljelystalous, maatalouspolitiikka, markkinointi, elintarvike-ekonomia, maankäytön ekonomia, kodin taloustiede, neuvontaoppi ja yksityismetsätalous.

Politiikka-sana voi joskus sekoittaa maatalouspolitiikka-oppiaineen ymmärtämistä. Se voi johtaa ajatukset puoluepolitiikkaan. Maatalouspolitiikka on kuitenkin tieteenala, joka antaa pohjan käytännön maatalouspolitiikan harjoittamiseen, kuten kansantaloustiede on tieteenala, joka antaa keinot ja tavoitteet yleisen talouspolitiikan hoitoon.

Maatalouspolitiikan määritelmä perustuu usein kunkin maan omiin lähtökohtiin, joten siinä voi esiintyä erilaisia painotuksia. Myös määritelmän tekijän omat mieltymykset voivat vaikuttaa määritelmän nyansseihin.

PIHKALAN (1964) mukaan maatalouspolitiikka on talouspolitiikkaa, joka kohdistuu maatalouselinkeinoon. Sitä voidaan hänen mukaan pitää ns. sektoripolitiikkana, joka käsittää erilaisia talouspoliittisia toimenpiteitä, joiden vaikutus tuntuu lähinnä maataloudessa. Maatalouspolitiikkaan liittyy Pihkalan mukaan kuitenkin erityisiä ongelmia, jotka johtuvat maataloustuotannon ja maatalousyritysten erikoisesta luonteesta.

Pihkala jakaa maatalouspolitiikan "ensisijaiseksi katsotun päämäärän mukaan" tuotanto- ja tulopolitiikkaan tai menettelytapojen mukaan useaan lohkoon kuten rakennepolitiikkaan, hintapolitiikkaan, avustus- tai tukipolitiikkaan, luottopolitiikkaan jne.

IHAMUOTILAN (1981) mukaan maatalouspolitiikka merkitsee tietynlaista käytännön toimintaa, mutta toisaalta se on nimi eräälle tieteen alalle ja oppiaineelle. Käytännön toimintana se on maatalouselinkeinoon ja sen harjoittajiin kohdistuvaa talouspolitiikkaa. Siten se on osa yleistä talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa.

Maatalouspolitiikan käytännön toiminta kohdistuu tuotannon ohjaamiseen, investointeihin, hintoihin, tulotason muodostumiseen jne. Tämä tapahtuu pääasiassa valtiovallan päätösten perusteella, mutta myös viljelijöiden tai erityisesti heidän etujärjestöjensä ja valtiovallan välisten neuvottelujen pohjalta.

Tieteenalana maatalouspolitiikka on IHAMUOTILAN (1981) mukaan maatalouselinkeinoon erityiskysymyksiin kohdistuva sovellettu kansantaloustiedettä. Määritelmää voisi vielä yleistää: maatalouspolitiikka on maatalouselinkeinoon kohdistuva osa kansantaloustiedettä. Sen ei tarvitse olla pelkästään sovellettu kansantaloustiedettä, koska maatalouspolitiikan puitteissa voidaan olettaa syntyvän uuttakin tiedettä, vaikka lähestymistapa ja menetelmät voivatkin olla samat kuin yleisessä kansantaloustieteessä.

Oppiaineen sisältö vaihtelee eri maiden yliopistoissa käytännön ratkaisujen mukaan. Maatalouspolitiikkaan voi yliopistollisena oppiaineena sisältyä mm. sosiaalipoliittisia ja sosiologisia näkökohtia. Maataloushistoria ja maaseutusosiologia kuuluvat Helsingin yliopiston maatalouspolitiikka-oppiaineeseen, vaikka ne tieteenaloina ovat varsin kaukana taloustieteistä. Markkinointi kuului siihen myös aina vuoteen 1974 saakka.

Maatalouspolitiikka on osa maatalousekonomiaa, johon kuuluvat maatalouspolitiikan lisäksi maanviljelystalous, markkinointi ja maankäytön ekonomia. Maatalouspolitiikan ja maanviljelystalouden välinen ero on paikoin vaikea tehdä. Joskus esitetään, että maatalouspolitiikka olisi makroekonomiaa ja maanviljelystalous mikroekonomiaa. Näin ei välttämättä ole asianlaista, vaikka tämä luonnehdinta päteekin melko pitkälle.

Yllä esitetty IHAMUOTILAN määritelmä maatalouspolitiikasta sopii hyvin tämän julkaisun tarpeisiin. Kansainvälisestä kirjallisuudesta löytyy vastaavanlaisia määritelmiä. JAMESIN (1971) mukaan kansallisella maatalouspolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan roolia maataloussektorissa. Maatalouspolitiikka on ennen muuta julkisen vallan harjoittamaa talouspolitiikkaa. Hallitukset ja eduskunta vaikuttavat lainsäädännöllään ja toimenpiteillään niin hintoihin, tuloihin kuin tuotannon määräänkin. Yleensä tämä tapahtuu siinä uskossa, että se on paras tapa ohjata maataloutta viljelijän, kuluttajan ja koko kansakunnan hyväksi. Elintarvikkeiden tasainen saanti on hallitusten mielestä parhaiten turvattu harjoitetulla politiikalla. Maatalouspolitiikka sivuaa vääjäämättä myös sosiaalipoliittisia ja hyvinvointiarvoja.

Maatalouspolitiikan perusteet ovat hyvin moninaiset ja ne sekoittuvat useasti keskenään, mistä aiheutuu paljon sekaannusta ja väärinkäsityksiä ja jopa väärinkäytöksiä. Maatalouspolitiikkaa tehdään usein poliittisin perustein. Poliittiset puolueet haluavat turvata kannatuksensa ja ajavat politiikkaa, joka palvelee vain viljelijöitä mutta joka unohtaa kaikki muut tekijät, kuluttajat sekä yleensä kansantaloudelliset tai kansainväliset tekijät (JAMES 1971, s. 3).

HAGEDORN (1983) on huomauttanut, että maatalouspolitiikkaa käsitellään usein liian suppeasti. Tarkastelu kohdistuu pääasiassa vain markkinamekanismeihin, kun taas päätöksentekoprosessi jää vähemmälle huomiolle. Instituutiot, jotka säätelevät poliitikojen päätöksiä ja poliittista prosessia kuten vaaleja, kollektiivista toimintaa, intressiryhmiä, byrokratiaa ja neuvotteluja, ovat hänen mielestään tärkeä osa maatalouspolitiikkaa.

Maatalouspolitiikkaa tehdään usein kansainvälisessä ympäristössä. Maataloustuotteiden ulkomaankauppa on kuitenkin monessa suhteessa erilaista kuin esim. teollisuustuotteiden ulkomaankauppa. Se ei yleensä ole vapaata. Kansallinen maatalous suojataan monin eri tavoin ulkomaiselta kilpailulta. Tärkein seuraus siitä on, että maailmanmarkkinahinnat eivät vaikuta maan sisäisiin hintoihin. Maa voi harjoittaa täysin itsenäistä hintapolitiikkaa. Vientiä tuetaan valtion varoin, joten tuottajat eivät kärsi matalista maailmanmarkkinahinnoista. Tästä on kauaskantoisia seurauksia maan omaan maatalouteen. Kaikkien teollisuusmaiden maatalousongelmien sanotaan kärsivän juuri vapaan ulkomaankaupan puuttumisesta. Maatalouspolitiikkaa voi siis tarkastella kansainvälisestä näkökulmasta. Tällöin voidaan puhua kansainvälisestä maatalouspolitiikasta. Se sisältää ulkomaankaupan lisäksi myös maataloustuotantoa koskevan osan, erityisesti kehitysmaiden maatalouden.

Maatalouspolitiikan sisältö saa konkreettisen muodon, kun sitä tarkastellaan tavoitteiden ja keinojen näkökulmasta.

### 1.3. Maatalouspolitiikan sisältö

Käytännön maatalouspolitiikka muodostuu tavoitteista ja keinoista. Yksi Suomen maatalouspolitiikan tärkeimpiä tavoitteita on omavaraisuuden ylläpitäminen kaikissa olosuhteissa. Maan on tultava toimeen, vaikka maan rajat sulkeutuisivatkin jonkin kriisitilanteen takia. Tuotanto on tämän takia mitoitettu yli kotimaisen kulutuksen. Maaseudun asuttuna pitämisestä on tullut myös tärkeä maatalouspolitiikan tavoite. Tässä tavoitteessa on onnistuttu varsin hyvin, kuten ylituotanto-ongelmat osoittavat. Omavaraisuustavoitteeseen liittyy myös muita tavoitteita. Suomen maatalous on kokenut saman kehityksen kuin mitä on tapahtunut muuallakin maailmassa. Maatalousväestö on vähentynyt hyvin voimakkaasti, kun väki on siirtynyt maaseudulta asutustajamiin ja kaupunkeihin. Tätä kehitystä ei ole pidetty aina toivottavana, vaan maa on haluttu pitää asuttuna kaikilta osin.

Maatalouspolitiikan tavoitteisiin kuuluu myös taata riittävä toimeentulo viljelijäväestölle. Hintapolitiikalla voidaan osittain hoitaa tätä tavoitetta. Riittävän toimeentulon takaamiseksi tuotantoa tulisi voida lisätä yksityisillä tiloilla. Siihen on kuitenkin vähän mahdollisuuksia ylituotannon takia. Hintapolitiikka on siten ollut tärkein keino, jolla tulotason kehittämistä on voitu hoitaa. Tätä varten on ollut käytössä maataloustulolaki vuodesta 1956 alkaen. Sen sisältö on ollut tärkeä maataloudelle, koska se on määrittänyt, mitä otetaan huomioon hintojen kehittämistä koskevissa neuvotteluissa. Se on sisältänyt myös tuotantotavoitteisiin liittyviä määräyksiä. Maataloustulolakien (tai hintalakien, joksi niitä usein myös nimitetään) sisällöstä neuvottelemisen on ollut tärkeää maatalouspolitiikasta päätettäessä.

Viljelijöiden toimeentuloon liittyy läheisesti maatalouden rakenteen kehittäminen. Maatalouden rakennekehitystä tuetaan monin eri toimin kuten esimerkiksi investointiavustuksin ja lainoin. Rakennekehitys on kuitenkin helposti ristiriidassa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kanssa. Tilakoko on edelleen varsin pieni, ja sen tulisi kasvaa. Tilakoon kasvattaminen merkitsee maassamme tilaluvun alenemista, sillä peltopinta-alaa ei ole varaa kasvattaa ja ainoa keino ulkoiseen rakennerationalisointiin on tilojen yhdistäminen. Se merkitsee väestömäärän alenemista maaseudulla ja siten se on ristiriidassa mm. maan asuttuna pitämisen kanssa.

Maatalouspolitiikan tavoitteena on aina ollut omavaraisuuden turvaaminen ja viljelijäväestön tulotason kohottaminen, mutta toisaalta on jouduttu kiinnittämään erityistä huomiota tuotannon rajoittamiseen. Tuotannonrajoitustoimenpiteet ovat olennainen osa Suomen maatalouspolitiikkaa. Tuotannon kasvua on pyritty rajoittamaan mm. poistamalla osa pellostä tuotannosta, erilaisin teurastuspalkkioin, rajoittamalla suurten yritysten perustamista, tuotannonmuutossopimuksin ja eläkejärjestelyin.

Toimenpiteet ovat olleet vapaaehtoisia, ja niihin on liittynyt erilaisia palkkioita, joilla on houkuteltu viljelijöitä käyttämään näitä erilaisia rajoitustoimia. Toimenpiteet ovat johtaneet vaikeuksiin, koska työttömyys on lisääntynyt voimakkaasti ennen muuta maaseutualueilla ja täten maatalouspolitiikan tavoitteet ovat olleet ristiriidassa työliksyystavoitteiden kanssa. Maatalouspolitiikkaan liittyy siis yleisiä poliittisia ja yhteiskuntapoliittisia ristiriitoja. Tällainen vastakkain asettelu on todellisuutta, mikä on otettava huomioon maatalousekonomisessa tutkimuksessa. Tosin kaikkien tällaisten toimenpiteiden arviointi on hyvin vaikeaa, kuten myöhemmin tullaan näkemään, kun tavoitteita ja toimenpiteitä tarkastellaan lähemmin.

Hinta- ja tulopolitiikka, tuotannonrajoittaminen ja rakennepoliittika ovat olleet maatalouspolitiikan keskeisiä alueita. Niihin liittyvät asiat tulevat esille maataloustuloneuvotteluissa, mutta myös monissa muissa yhteyksissä lainsäädäntöä suunniteltaessa ja lakeja hyväksyttäessä. Maatalouden tuki on asia, joka aiheuttaa paljon keskustelua ja väärinkäsityksiä, sillä se kytkeytyy moneen eri asiaan. Yksi niistä on vientituki, joka kuuluu periaatteessa maataloustuotteiden ulkomaankauppapolitiikkaan, mutta joksi sitä ei tavallisesti mielletä, koska sitä koskevat ratkaisut on tehty maataloustulolain yhteydessä tuotantokatoista päätettäessä. On nähtävissä, että kaupan vapautuminen GATT:in puitteissa ja yleinen integraatio tulevat vaikuttamaan tulevaisuudessa maatalouden toimintaedellytyksiin enenevässä määrin. Sosiaalipoliittika on myös aina mukana maataloutta koskevissa ratkaisuissa, mutta sen asema maatalouspolitiikassa on jäänyt jossain määrin sivuun.

#### 1.4. Julkaisun sisältö

Tässä julkaisussa tarkastellaan maamme maatalouspolitiikkaa ja sen harjoittamista. Siinä pyritään kuvaamaan ennen muuta käytännön maatalouspolitiikkaa, sen kehitystä ja nykytilaa. Tutkimuksen johdantoluvussa tarkastellaan lyhyesti maatalouspolitiikan määritelmiä, vaikka julkaisu ei sinänsä olekaan luonteeltaan teoreettinen. Luvussa 2 luodaan katsaus Suomen maatalouteen. Aluksi käsitellään luonnonoloja kuten maaperää ja sääoloja. Maatalouden rakenne ja tuotantoa saavat keskeisen aseman tässä luvussa. Kappale päättyy maatalouden asemaan koko kansantaloudessa.

Julkaisun painopiste on käytännön maatalouspolitiikassa. Näin hinta- tulo- ja rakennepoliittika saavat melkoisen painon. Tuotantopolitiikkaa ja erityisesti tuotannonrajoittamista tarkastellaan julkaisun luvussa neljä. Maatalouden hinta-, tulo- ja tukipoliittika on tarkastelun kohteena luvussa viisi. Maataloustulolait ovat olleet tärkein maatalouspolitiikan keino jo pitemmän aikaa. Luvun loppuun on liitetty katsaus maataloustulolakien keskeisiin kohtiin. Rakennepoliittika on käsitelty luvussa kuusi.

Maatalouden aluepolitiikka on tärkeä asema tulojaon tasaamisessa. Asiaa käsitellään luvussa seitsemän. Julkaisun kahdeksannessa luvussa käsitellään maataloustuotteiden ulkomaankauppaa. Julkaisuun on vielä liitetty lyhyt kappale maatalouden sosiaalipoliittikasta.

Julkaisussa on käytetty varsin runsaasti tekijän Suomen maataloutta koskevia vuosiraportteja (KETTUNEN 1985-91). Niistä on lainattu osia lähes sellaisinaan. Niiden muokkaamista uuteen asuun en ole katsonut tarpeelliseksi. Suomen maatalouspolitiikkaa koskevaa aineistoa on runsaasti, mutta tässä yhteydessä ei ole pyritty käymään sitä systemaattisesti läpi. Komiteamietinnöt ja työryhmien lausunnot ovat yksi perusaineistoista maatalouspolitiikan suunnittelua tarkasteltaessa. Niitä on käytetty hyväksi tätä selvitystä tehtäessä. MTK:n kolmiosainen julkaisu maatalouspolitiikastamme (KANANEN 1986, SAULI 1987, VÄÄNÄNEN 1987) muodostaa myös hyvän lähdeaineiston. Suomen maataloudesta ja maatalouspolitiikasta tehty väitöskirjoja (GRANBERG 1989, KOLA 1991, MÄKINEN 1990, PUURUNEN 1990) ja muita julkaisuja, jotka ovat arvokkaita lähdeaineistoja (HASSINEN 1985).

Maatalouspolitiikka on yleensä hyvin maakohtaista, mutta politiikkasovellutukset ovat usein tuttuja monissa maissa. Muiden maiden kokemuksia voi myös soveltaa Suomeen ja näin on varmaan myös tehty. Kansainvälisiä vertailuja ei ole kuitenkaan tehty tässä yhteydessä.

Integraatio tulee muuttamaan maatalouspolitiikkaamme voimakkaasti. Tässä julkaisussa ei ole kuitenkaan vielä käsitelty mahdollisen EY:hyn liittymisen vaikutuksia maatalouteemme ja maatalouspolitiikkaamme. Tältä osin tulee muita julkaisuja, joissa tarkastellaan tarkemmin näitä seikkoja.

## 2. SUOMEN MAATALOUS JA SEN KEHITYS

### 2.1. Ilmasto

Suomi sijaitsee 60:n ja 70:n leveysasteen välillä ja on siten maailman pohjoisin maataloutta harjoittava valtio. Ilmastollisesti tilanne ei ole kuitenkaan niin epäedullinen kuin maantieteellisestä asemasta voisi päätellä, sillä Golf-virran takia keskilämpötila on tammikuussa noin 6 astetta korkeampi kuin samoilla leveysasteilla keskimäärin. Siten myös maataloutta on mahdollista harjoittaa lähes koko maassa. Tosin maan pohjoisimpien osien sääolot eivät ole kovinkaan edulliset maataloustuotannolle. Kasvukauden pituus vaihtelee huomattavasti. Se on etelärannikolla 180 vrk, mutta Lapissa noin 130 vrk. Kasvien vuorokautinen kasvuaika on kuitenkin pitkä, sillä päivänvalo (säteilyä) on kesällä Lapissa ympäri vuorokauden. Täten kasvuolot tasoittuvat maan eri osissa.

Kasvukauden tehoisa lämpösumma alenee hyvin voimakkaasti mentäessä pohjoista kohti. Aivan eteläisimmässä Suomessa se on 1300 C°, kun Keski-Suomessa se on enää noin 1100 C° ja Lapissa vain noin 700 C°. Tämän takia pohjoisimmissa osissa maata voidaan viljellä vain muutamia kasveja, kuten heinää ja perunaa. Eteläisimmässä Suomessa viljelykasvien valikoima on sen sijaan paljon laajempi, joskaan esim. tärkeät rehu- kasvit, maissi ja sinimailanen, eivät menesty sielläkään.

Halla uhkaa noin viidettä osaa peltoalasta. Hallavahingot voivat olla joinakin vuosina suuria, mutta toisina vuosina ne voidaan välttää kokonaan. Hallaa esiintyy yleensä systemaattisesti samoilla seuduilla alueen topografisista tekijöistä johtuen. Mm. maaston muoto, suot, vesistöt ja puusto vaikuttavat alueen hallanarkuuteen. Riskialueet sijaitsevat Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa. Hallatuhoja voidaan välttää viljelytekniisin toimenpitein sekä kasvilajin ja -lajikkeen valinnalla. Viime hetken hallantorjunnassa pyritään estämään lämpötilan lasku paikallisesti esim. sadettamalla, savuttamalla tai ilmaa sekoittamalla (SUOMELA 1976).

Sadetta saadaan Etelä- ja Keski-Suomessa 550-650 mm, ja sademäärä on suurempi kuin haihtuminen (PÖLKKI 1986). Sademäärät ovat yleensä riittäviä ja niinpä sadetusta on toistaiseksi käytetty maataloudessa varsin vähän. On kuitenkin laskettu, että sadetus kannattaa Etelä-Suomen kuivilla alueilla (KARA 1972). Sateisuus lisääntyy syksyä kohti, joten sateen jakaantuminen on epäedullinen viljelyä ajatellen. Varsinkin Etelä-Suomessa kasvit kärsivät joskus paljonkin alkukesän kuivuudesta, kun taas syksyn sateet vaikeuttavat elonkorjuuta. Joinakin vuosina jää osa sadosta kokonaan korjaamatta sateiden takia.

Koko maa on talvella lumen peittämä. Kasvit hyötyvät runsaan lumipeitteen antamasta suojasta pakkasta vastaan, mutta toisinaan sattuu pahojakin lumivaurioita mm. runsaan lumen tullessa aikaisin syksyllä sulaan maahan. Usein syysvilja-aloja täytyy kylvää uudelleen. Toisaalta kylmät talvet hyödyttävät myös viljelyä rajoittamalla kasvitautilien määrää ja tuhohyönteispopulaatioiden kasvua. Syvälle ulottuva routa parantaa myös maan mururakennetta ja vähentää muokkaustarvetta.

Suomen ilmasto-olosuhteille ovat luonteellomaisia varsin suuret säävaihtelut. Myös kasvukauden pituus ja sademäärät vaihtelevat. Tästä johtuen satotaso vaihtelee huomattavasti.

tavasti vuodesta toiseen. Säässä ei ole havaittavissa selvää säännönmukaisuutta. Suuret vuosittaiset eroavuudet vaikeuttavat tuotantopäätösten tekoa.

## 2.2. Maaperä

Jääkausi on vaikuttanut maaperän muodostukseen Suomessa. Jää siirsi suuria määriä pintakerroksia, ja jään sulaessa nämä irtonaiset maalajit kasautuivat paikoin korkeiksi harjuiksi. Virtaava vesi kuljetti jokia myöten lietemaata, joten jokien suistoihin muodostui viljavia alueita. Paikoin maa on melkein paljasta kallioisen maaperän tullessa näkyviin. Kun ilmasto on varsin kylmä ja talvet ovat pitkiä, humuskerroksen muodostuminen on hidasta ja siten maaperä on varsin köyhää.

Suomi kuuluu maaperäluokituksessa ns. podsol-vyöhykkeeseen, joka käsittää alueita sekä Aasian, Euroopan että Pohjois-Amerikan pohjoisosista (PUUSTIÄRVI 1976). Tällaisen maaperän muodostumisen edellytyksenä on viileä ja kostea ilmasto. Maa on luontaisesti hapanta ja pinta on voimakkaasti huuhtoutunutta. Tällaisilla alueilla vain suurikokoiset kasvit pystyvät käyttämään tehokkaasti maaperän ravinteita ja niinpä alueella kasvaakin etupäässä havumetsiä. Olosuhteet ovat suotuisat turpeen muodostumiselle. Suomessa onkin laajoja suoalueita, joita kuitenkin viimeaikoina on kuivatettu.

Maalajit jaetaan kivennäismaihin ja eloperäisiin maihin. Noin 74 % pelloista on ensin mainittuja, niistä suurin osa hieta- (30 %) ja savimaita (19 %). Loput 26 % luetaan eloperäisiin maihin. Eloperäiset jakautuvat melko tasan turve- (10 %) ja multamaihin (14 %). Savimaat sijaitsevat etelärannikolla ja turve- ja moreenimaat pääasiassa Pohjois-Suomessa (TURTOLA ym. 1987).

Maaperä on yleisesti ottaen köyhä, joten lannoitusta tarvitaan satotason kohottamiseksi. Maaperä vaatii myös kuivatusta ja ojitusta, joka (nykyään yleensä salaojitus) on suurimmalla osalla pelloista välttämätöntä.

## 2.3. Maanomistusolot

Lähes kaikki maatalousmaa on yksityisten viljelijöiden omistuksessa. Vain pieni osa kuuluu valtiolle, kunnille tai yksityisille yrityksille. Tilanne on historiallisen kehityksen tulosta. Aikaisemmin oli olemassa suuria tiloja, mutta Suomen itsenäistyessä vuonna 1917 maata ryhdyttiin jakamaan maatyöntekijöille ja näin suuret tilat jaettiin pieniksi tiloiksi.

1900-luvun alkaessa arvioitiin maassamme olleen noin 160 000 torpparilaitoksen kahlitsemaa vuokraviljelijäperhettä ja näiden lisäksi noin 207 000 tilattomaan väestöön kuuluvaa ruokakuntaa. Itsenäisten viljelijäperheiden määräksi arvioitiin silloin vain noin 110 000.

Torpparilaitoksen purkaminen alkoi vuonna 1918, jolloin hyväksyttiin vuokra-alueiden lunastuslaki (vapautuslaki). Se synnytti yhteensä noin 80 000 uutta itsenäistä tilaa ja asuntoaluetta, joista puolet vastasi ajan mittapuun mukaan kooltaan viljelystilaa.

Vuonna 1922 eduskunnassa hyväksyttiin kaksi merkittävää lakia: laki valtion metsämaiden sekä niillä olevien vuokra-alueiden asuttamisesta ja Lex Kallio -nimellä

*Taulukko 2.1. Tilojen jakaantuminen omistusoikeuden mukaan.*

	1950		1969		1990	
	1000	%	1000	%	1000	%
Yksityinen	286.1	93.8	265.2	89.2	157.4	78.9
Perikunta	14.2	4.7	29.1	9.8	40.2	20.2
Valtio, kunnat	2.4	0.7	1.8	0.6	0.6	0.3
Yhteisöt, yhtiöt	2.3	0.8	1.1	0.4	1.2	0.6
Yhteensä	305.0		297.3		199.4	

*Lähde: Yleinen maatalouslaskenta vuosilta 1950, 1969 ja 1990.*

tunnetuksi tullut laki maan hankkimiseksi asutukseen. Molemmissa laeissa on ensi kertaan tarkkaan määritely ne periaatteet, joita oli noudatettava käytettäessä valtion varoja maan hankkimiseen, tilojen muodostamiseen, niiden luovuttamiseen ja maansaajien tukemiseen.

Lex Kallioon sisältyi ensi kerran myös mahdollisuus hankkia maata pakko-lunastamalla, ellei maata paikkakunnalla saatu riittävästi valtion maista tai vapailla kaupoilla. Maat lunastettiin yhtiöiden ja yhteisöjen maista, rappio- ja keinottelutiloista sekä suurempien tilojen ulkopalstoista. Vuonna 1936 hyväksyttiin uusi asutuslaki, jonka maanhankintaperiaatteet olivat päälinjoiltaan samat kuin Lex Kalliassa.

Maatilat ovat edelleen yksityisomistuksessa (taulukko 2.1). Viimeaikaiselle kehitykselle on lisäksi ollut ominaista tilojen jääminen perikuntien omistukseen. Pienillä tiloilla ei ole sopivia tai halukkaita jatkajia, jolloin tilat jäävät jakamattomina yhteiseen omistukseen (SURVO 1989). Osa tiloista on eläkeläisten omistuksessa.

Suomen maatalouspolitiikan yhtenä pääperiaatteena on, että maatalous säilyy perheviljelmä-pohjaisena. Nykyisin ainoastaan aktiiviviljelijä voi ostaa maata. Tästä on säädetty erikseen lailla. Tila, jonka peltoala on yli 2 ha, voi siirtyä vain päätoimiselle viljelijälle.

## **2.4. Rakenne ja sen kehitys**

Suomen maatalouden rakennekehitykseen on hyvin voimakkaasti vaikuttanut toinen maailmansota. Elintarvikehuolto oli suurissa vaikeuksissa sodan aikana, joskin suoranaiselta nälänhädältä vältyttiin. Maatalouden tärkeimmäksi tehtäväksi tuli sodan jälkeen tuotannon kohottaminen. Se oli sitäkin tärkeämpää, kun kymmenesosa maatalousmaasta oli menetetty alueluovutusten takia. Noin 40 000 maatalousperhettä oli asutettava uudelleen. Lisäksi rintamamiehille luvattiin sodan aikana, että he saisivat maata rauhan palattua. Lupauksen lunastamisen seurauksena perustettiin noin 50 000 uutta tilaa (HÄRKÖNEN 1984, VIROLAINEN 1984).

Siirtoväen ja rintamamiesten asuttamiseen käytettiin maatalousmaata yhteensä 282 000 ha ja metsämaata noin 1.75 milj. hehtaaria. Vuoden 1957 loppuun mennessä



Taulukko 2.2. Peltoala, tilojen lukumäärä ja keskipinta-ala vuosina 1929-1990.

	Peltoala 1000 ha	Tilojen lukumäärä	Keski- koko (ha)
1929	2 240	249.2	8.9
1941	2 296	245.8	9.4
1950	2 431	305.3	8.0
1959	2 633	331.3	7.9
1969	2 699	297.3	9.0
1975	2 501	248.7	10.1
1980	2 463	224.7	11.0
1985	2 420	200.5	12.1
1990	2 544	199.4	12.8

Lähde: Vuodet 1929, 1941, 1950, 1959, 1969, 1990. SVT III: 44, 55 ja 68. Yleinen maatalouslaskenta vastaavilta vuosilta. Maatilarekisterit vuosilta 1975, 1980 ja 1985.

oli uusille tiloille raivattu uutta peltoa noin 116 000 ha. Ennen sotaa oli peltoa noin 2.50 milj. ha ja 2.67 milj. ha vuonna 1969. Tilojen lukumäärä nousi 274 000:sta vuonna 1939 noin 331 000:een vuoteen 1959 mennessä.

Suomen maatalous on pysynyt tähän päivään saakka pientilavaltaisena. Monet pitävät tätä valitettavana seikkana ja syyttävät siitä sodan jälkeistä asutuspolitiikkaa. Osa tästä kritiikistä on peräisin jo kyseisen politiikan alkuajoilta, mutta osa on jälkiviisausta. Totuus lienee, ettei muuta vaihtoehtoa tällöin ollut. Toisaalta tuskin kukaan pystyi ennustamaan varmuudella sitä taloudellista kehitystä, joka käynnistyi heti sodan päätyttyä ja joka on vaikuttanut oleellisesti myös maatalouden kehitysedellytyksiin.

Suuri tilamäärä tuli myöhemmin merkitsemään dramaattista yhteiskunnallista muutosta. Tilat olivat usein liian pieniä antamaan riittävää toimeentuloa viljelijäperheelle. Tiloja perustettiin syrjäseuduille ja kauas pohjoiseen, jossa edellytykset maatalouden harjoittamiseen olivat huonot. 1960-luvulla alkoi muutto maaseudulta kaupunkeihin ja asutuskeskuksiin. Maaseutu on autioitunut, mistä on seurannut monenlaisia yhteiskunnallisia ongelmia kuten koulujen, kauppojen, yms. palvelujen vähentymistä. Kaupungeissa liian nopeasti toteutunut rakennemuutos on aiheuttanut monesti suuria sosiaalisia ongelmia ja turvattomuuden tunnetta. Rakennemuutoksesta aiheutuneet maaseudun ongelmat sävyttävät edelleen voimakkaasti myös tämän päivän maatalouspolitiikkaa.

Maatalousväestön määrä ja tilojen lukumäärä kuvaavat parhaiten maatalouden rakenteen muutosta. Maatalousväestöä oli vielä 1950 lähes 1.4 miljoona henkeä, kun sitä oli vuonna 1990 vain 169 000. Muutos on ollut erittäin voimakas. Maatalousväestön osuus koko väestöstä oli heti sotien jälkeen lähes puolet, kun tällä hetkellä se on vain noin 3 % (taulukko 2.3). Tämä on seurausta yleisestä taloudellis-teknisestä kehityksestä. Teollisuuden kasvaessa tarvittiin lisää työvoimaa ja maatalous joutui tällöin luovuttamaan sitä teollisuudelle. Toisaalta maatalouden työvoimatarve väheni rationalisoinnista.

Taulukko 2.3. Maa- ja metsätalousväestö 1950-90 ja sen osuus koko väestöstä..

	Maatalousväestö		Maa- ja metsä- talousväestö	
	1000	%	1000	%
1950	1 375.4	34.1	1 667.5	41.4
1960	1 140.9	25.7	1 408.2	31.7
1970	675.9	14.7	809.0	17.6
1980	354.5	7.4	438.8	9.2
1985	258.2	5.3	340.0	6.9
1990	169.2	3.4	195.3	3.9

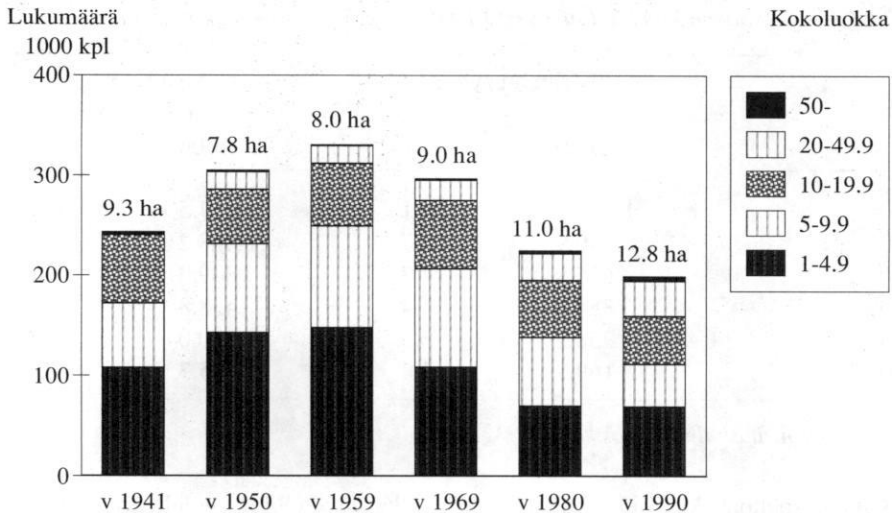
Lähde: Suomen tilastollinen vuosikirja.

Kokonaispeltoala kasvoi sotien jälkeen aina 1960-luvun loppupuolelle saakka. Peltotalan kasvua edistettiin aktiivisin toimenpitein tukemalla uuden pellon raivaamista valtion varoin. Kuitenkin jo 1950-luvulla todettiin, että peltoalan lisääminen tulee johtamaan ylituotantoon, minkä tähden pellon raivausta ei enää pidetty suotavana. Toiminta jatkui kuitenkin aina vuoteen 1968. Ylituotanto-ongelmat johtivat vientivaikeuksiin vuonna 1969 Englannin liittyttyä EEC:hen, jolloin erityisesti voimientien vienti tyrehtyi. Tämän takia viljelyalaa ryhdyttiin supistamaan. Tärkein toimenpide oli pellonvarausjärjestelmä. Sen puitteissa peltoa poistettiin tuotannosta maksamalla valtion varoista tukea niille viljelijöille, jotka luopuivat kokonaan tilansa viljelystä. Tämän toiminnan tuloksena peltopinta-ala kääntyi laskuun ja tällä hetkellä peltoala on suurin piirtein sama kuin vuonna 1950.

Tilojen lukumäärä on alentunut hyvin nopeasti. Enimmillään tiloja oli noin 330 000 1950-luvun lopulla. Tällä hetkellä niitä on vielä noin 200 000 (vrt. taulukko 2.2). Osa niistä on viljelemättä. Tilojen lukumäärän alentumisen myötä keskipakko on kasvanut. Silti nykyinen keskipakko, noin 13 ha, on vielä varsin pieni. Tuotantoa harjoittavien tilojen lukumäärä vuonna 1990 noin 130 000 ja niiden keskipakko oli 16.5 ha. Monet tiloista ovat osa-aikaviljelmiä. Jos tilat rajataan niin, että päätoimisena tilana pidetään sellaista tilaa, joka antaa työtä koko viljelijäperheelle, keskipakko on jo lähes 19 ha:a (PUURUNEN 1987). Näitä tiloja on noin 70 000.

Kuviosta 2.1 käy ilmi edellä mainittu sodanjälkeinen kehitysilmio. Tilojen lukumäärä kasvoi huomattavasti, varsinkin pienemmissä kokoluokissa. Tämän seurauksena myös keskimääräinen peltopinta-ala putosi 9.3 ha:sta 7.8 ha:iin. Tilakoko säilyi samanlaisena koko 1950-luvun ja vasta 1960-luvulla on nähtävissä käänne uuteen rakennekehitykseen, jonka tunnusilmiöitä on tilakoon kasvu. Varsinkin pienten, alle 5 ha tilojen lukumäärä on pudonnut voimakkaasti. Niitä oli tämän vuosikymmenen alussa 70 000, kun luku oli korkeimmillaan 150 000. Samoin alle 10 ha tilojen lukumäärä on alentunut varsin voimakkaasti. Osa tästä kehityksestä on tietenkin tapahtunut siten, että pieniä tiloja on jäänyt pois tuotannosta ja pelto on jäänyt joko viljelemättä tai se on liitetty toisiin tiloihin.

10-20 ha tilojen lukumäärä kasvoi vuoteen 1969 saakka, mutta sen jälkeen on näidenkin tilojen lukumäärä alentunut. Sen sijaan yli 20 ha:n tilojen lukumäärä on



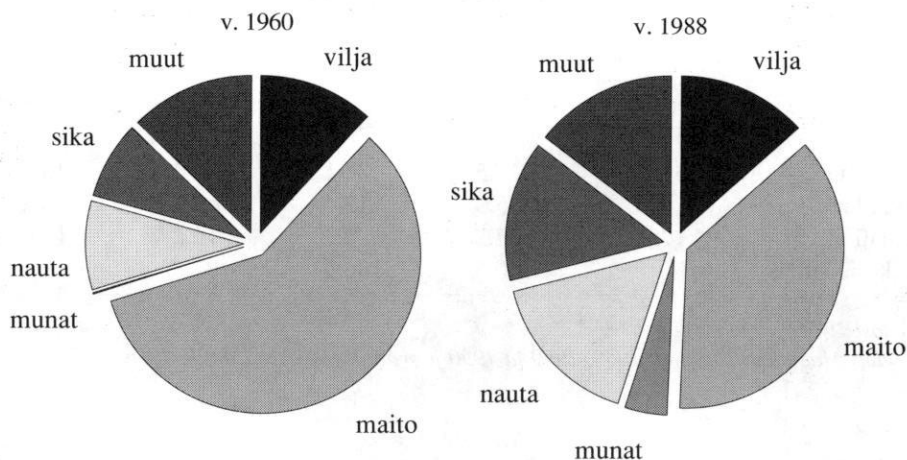
Kuvio 2.1. Tilojen jakaantuminen eri kokoluokkiin ja keskimääräinen tilakoko (vuoden 1941 kohdalla 20-49,9 ja yli 50 ha luokat on yhdistetty).

kääntynyt kasvuun. Tapahtuneesta rakennekehityksestä huolimatta yli 50 ha tilojen lukumäärä on edelleen pienempi kuin mitä se oli ennen sotia. Suurista tiloista jaettiin maata siirtolaisille ja siten suuret tilat katosivat Suomen maataloudesta. Tällä hetkellä on olemassa vain pieni määrä tiloja, joiden peltopinta-ala on yli 100 ha. Suurimmat yksityiset tilat ovat vain noin 500 ha:n suuruisia. Kunnilla ja valtiolla on muutamia suuria koulu- ja tutkimustiloja.

Tällä hetkellä rakennekehitys on kuitenkin varsin nopea. Osa tiloista jää pois tuotannosta ja näin tilastollisesti katsoen jakautuma paranee. Tosin tilakokokin kasvaa, koska tilat vuokraavat maata niiltä tiloilta, joilla tuotanto on kokonaan lopetettu. Suomessa tapahtuneen samalla tavoin kuin muualla maailmassa. Omistusolot säilyvät ennallaan, joten tilakokoa kasvattavat yritykset joutuvat vuokraamaan peltoa. Tulevaisuudessa on siis paljon maatilan omistajia mutta vähän viljelijöitä.

Suomen maatalous perustuu ennen muuta kotieläintuotantoon. Koko tuotannon arvosta sen osuus on ollut 70-80 % (kuviot 2.2). Loppuosa on leipäviljaa, perunaa ja juurikasveja. Kotieläintuotannossa on tapahtunut melkoisia muutoksia. Lehmien lukumäärä on alentunut huomattavasti (taulukko 2.4). Tosin maidontuotanto ei ole pudonnut läheskään yhtä paljon, sillä lehmien keskituotokset ovat jatkuvasti nousseet. Sikojen ja kanojen lukumäärä on kasvanut, mikä näkyy myös tuotantoluvuissa. Lampaiden lukumäärä on pudonnut murto-osaan siitä, mitä se oli vielä sotien jälkeen. Hevosten lukumäärän alentuminen on yleismaailmallinen ilmiö. Maatalouden koneistuminen on tuonut pellolle traktorit ja hevoset ovat saaneet väistyä lähes kokonaan. Jäljellä on pääasiassa vain ravi- ja ratsuhevosia.

Luonteenomaista suomalaiselle maataloudelle oli aikaisemmin, että tilalla pidettiin lähes poikkeuksetta kotieläimiä. Maatalous oli sekataloutta, jolloin tiloilla oli niin lemmiä, sikoja, kanoja, lampaita kuin hevosiakin. Tällaisena tilanne säilyi aina 70-luvulle saakka, jolloin alkoi voimakas erikoistuminen. Suuri osa tiloista luopui kokonaan



Kuvio 2.2. Tuotannon arvon jakauma vuosina 1960 ja 1988.

karjanpidosta ja siirtyi viljanviljelyyn. Myös kotieläintiloilla tapahtui erikoistumista. Nykyaikaisella tilalla tuotetaan joko pelkästään maitoa, sianlihaa, naudanlihaa tai kananmunia ja vain harvoilla tiloilla on nykyisin useamman lajin eläimiä.

Erikoistumisesta on vain vähän tilastotietoja. Maatalouslaskennasta on kymmenvuosittain saatavissa tietoja siitä, kuinka monella tilalla on esimerkiksi lypsykarjaa, sikoja tai kanoja. Tämän mukaisesti tilat voidaan luokitella tuotantosuunnittain (taulukko 2.5). Kun tätä taulukkoa tulkitaan, on siis huomattava, että lypsykarjatilaksi lasketaan jokainen tila, jolla on vähintään yksi lehmä tai sikatilaksi tila, jolla on yksi sika.

Taulukko 2.4. Eläinten lukumäärät, 1000 kpl.

	Nautoja	Lypsy- lehmä	Sikoja	Kanoja	Hevosia	Lampaita
1938	1940	1368 <sup>1)</sup>	531	2766	390	956
1945	1694	1121 <sup>2)</sup>	228	993	385	1015
1950	1781	1110 <sup>3)</sup>	446	3524	407	1220
1955	1903	1155	523	4059	313	750
1960	1921	1153	483	3524	251	341
1965	2028	1138	594	4085	184	200
1970	1873	889	1047	4471	90	189
1975	1843	773	1078	5943	38	124
1980	1738	720	1451	6041	22	106
1985	1608	628	1295	5922	17	112
1990	1357	497	1298	4842	16	107

<sup>1)</sup> laskentapäivä 1.9., <sup>2)</sup> 1.3., <sup>3)</sup> 15.6.

Lähde: Suomen tilastollinen vuosikirja.

Taulukko 2.5. Tilojen jakaantuminen eri tuotantosuuntiin, yli 1 hehtaarin tilat, 1000 kpl.

	1959	1969	1980	1986	1990
Maitotilat	313.4	216.5	84.1	61.4	46.8
Sikatilat	102.0	45.3	13.4	9.7	8.3
Kanatilat	175.1	87.2	22.2	16.2	15.0
Ei kotieläimiä		100.5 <sup>1)</sup>	106.9	102.8	119.4

<sup>1)</sup> Vuosi 1974

Lähde: Maatalouslaskennat 1959, 1969 ja 1990 ja maatilarekisteri 1980 ja 1986.

Jokainen tila, jolla on yksikin kana, lasketaan kanatilaksi. Näin ollen tuotantosuunnittain luokitellut tilat peittävät osittain toisensa ja niiden yhteissumma ylittää kaikkien tilojen lukumäärän. Mutta tällainenkin tilasto antaa selvän kuvan siitä erikoistumisesta, joka on tapahtunut Suomen maataloudessa. Niinpä vuonna 1977 noin 44 % tiloista ei pitänyt lainkaan kotieläimiä. Lypsykarjaa oli vuonna 1959 vielä 79 %:lla kaikista tiloista, kun tällä hetkellä kyseinen prosenttiluku on jo lähellä 40:ä. Samoin sianlihantuotanto on keskittynyt varsinaisille sianlihan tuotantotiloille, joita on jäljellä enää vain runsaat 8 000. Samanlainen kehitys on nähtävissä myös kanatiloilla.

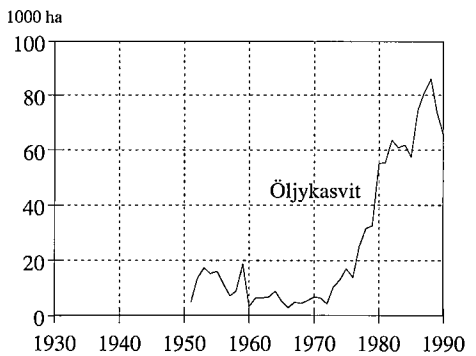
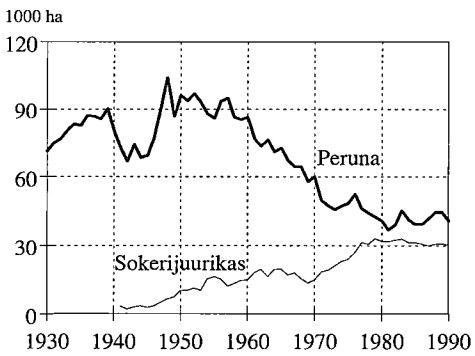
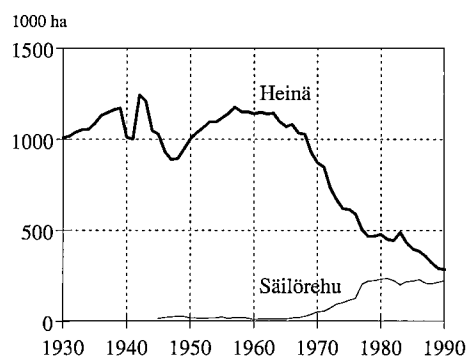
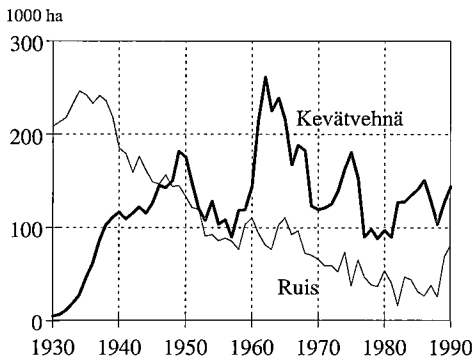
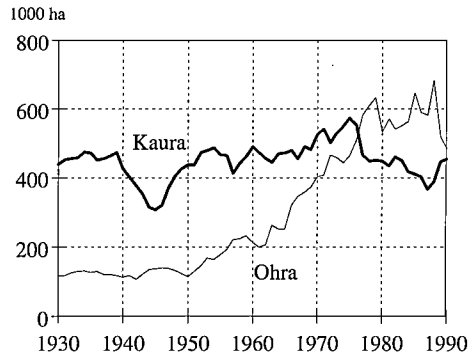
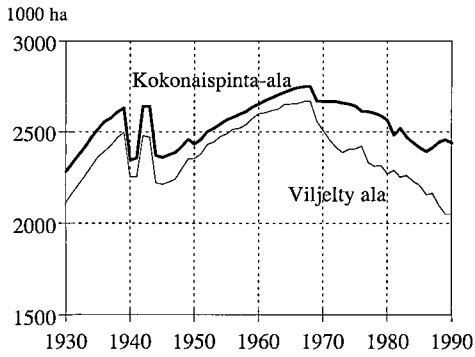
Näin tuotanto on erikoistunut, mikä on tuonut mukanaan omat ongelmansa. Kehitystä on ylläpitänyt erikoistumisen mukanaan tuoma tehokkuus ja tuotantokustannusten aleneminen. Riski kuitenkin kasvaa siirryttäessä yhä erikoistuneempaan tuotantoon. Kaikkein suurin riski on viljatiloilla, koska viljasato voi epäonnistua mm. hallan, kuivuuden tai liikasateisuuden takia. Kotieläintiloilla sen sijaan voidaan paremmin välttyä suurilta menetyksiltä, koska tilat käyttävät runsaasti ostorehujä. Tällöin saadaan melko tasalaatuista rehua ja tuotostaso pystytään säilyttämään varsin vakaana.

Karjattomat tilat ovat joko varsin pieniä tai varsin suuria tiloja. Tyypillinen karjatila on 10-50 ha:n suuruinen. Pienillä tiloilla ei kannata pitää kotieläimiä, vaan tällaiset tilat ovat pääasiassa osa-aikaviljelmiä. Suurilla tiloilla harjoitetaan viljanviljelyä, sillä työvoimakustannusten takia karjanpito voi tuottaa vaikeuksia. Suuret tilat voivat myös olla osa-aikaviljelmiä, joiden omistajilla on muu ammatti ja he hoitavat maatilaa kesäaikana joko oman tai palkatun työvoiman turvin.

## 2.5. Tuotanto

### Pinta-alat

Kasvinviljelytuotanto säätelee koko maataloustuotantoa, sillä maamme maatalous perustuu pääasiassa kotimaiseen rehuun. Ainoastaan väkirehujä on jossain määrin tuotu jatkuvasti ja poikkeuksellisen huonoina vuosina on myös tuotu rehuviljaa.



Kuvio 2.3. Kokonaispinta-ala ja viljelty ala sekä viljojen (ohra, kaura, vehnä, ruis), heinän, säilörehun ja erikoiskasvien pinta-alat (peruna, sokerijuurikas ja öljykasvit).

Aivan sotien jälkeen viljelty pinta-ala pieneni, mutta sen jälkeen raivattiin peltoa ja vähitellen saavutettiin sotaa edeltänyt taso. Viljelyalat pysyivät varsin vakaina aina 1960-luvun loppuun saakka. Viimeisen 10 vuoden aikana on kuitenkin koko peltoala ja samoin myös viljelyala vähentynyt huomattavasti.

Eri kasvien välinen pinta-alavaihtelu on huomattavasti suurempi kuin kokonaispeltoalan vaihtelu. Vehnän viljelyala oli suurimmillaan 1960-luvun alussa ja tuotanto saavutti tähänastisen maksiminsa 1970-luvun puolivälissä, jolloin saatiin hyviä hehtaarisatoja ja jolloin vehnän viljelypinta-ala oli suuri. Vuonna 1976 pyrittiin kuitenkin aktiivisesti vähentämään vehnän viljelyä, koska ylituotanto oli muodostunut suureksi. Kun hintatasoa ei nostettu, vehnäala romahti muutaman vuoden kuluessa noin puoleen siitä, mitä se oli vuonna 1976. Syynä olivat osittain myös vaikeat viljelyolosuhteet. Kun syksyt olivat hyvin märkiä, syysvehnää ei voitu kylvää. Viljan korjuu oli vaikea, mikä pelotti viljelijöitä ryhtymästä vehnänviljelyyn.

Rukiin viljely on taantunut kulutuksen laskun myötä, mutta sitä on ollut suurin piirtein riittävästi kotimaiseen kulutukseen. 1980-luvulla tuotanto jäi useina vuosina alle oman tarpeen. Tuottajahintaa nostettiin tällöin voimakkaasti ja innostus rukiin viljelyyn kasvoi jälleen. Vuosina 1989 ja 1990 ruista saatiin niin paljon, että varastoissa oleva määrä vastaa usean vuoden käyttötarvetta. Vaikeaksi rukiin ylituotannon tekee sen huono sopivuus eläinten rehuksi.

Rehuviljan viljely on lisääntynyt voimakkaasti kuivaheinän kustannuksella. Kauranviljely lisääntyi aina 1970-luvulle saakka. Sen jälkeen kauran viljelypinta-ala on laskenut hieman. Hevosten vähentyessä kauran tarve on laskenut, mutta muiden kotieläinten rehutarve on niiden lukumäärän kasvaessa vastaavasti lisääntynyt. Ohran tuotanto on kasvanut voimakkaasti, joskin vaihtelut ovat samalla olleet suuria. Syynä kasvuun on ollut, että liika pelto on ohjautunut ohran viljelyyn.

Heinäala, varsinkin kuivaheinäala, on pienentynyt huomattavasti, mihin on selityksenä säilörehun lisääntynyt käyttö. Myöskin lehmien lukumäärän pieneneminen on vähentänyt heinän tarvetta.

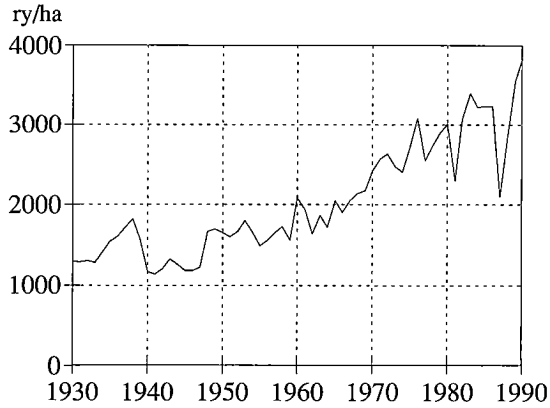
Perunan viljely on vähentynyt jatkuvasti kulutuksen kanssa. Myös perunan rehu-käyttö on pienentynyt. Nyt on kuitenkin saavutettu eräänlainen pohjalukema, jonka alapuolelle perunan tuotanto tuskin enää putoaa.

Maissia ei voida lainkaan viljellä Suomessa. Sen tähden kotieläintuotanto on epäedullisessa asemassa verrattuna maihin, joissa maissinviljely on mahdollista. Ainoastaan heinän ja yleensä karkearehun tuotannossa olosuhteet ovat jotakuinkin tyydyttävät ja lähes koko maa on samassa asemassa. Tämä heijastuu kotieläintuotantoon siten, että maidontuotanto on yleisin tuotantomuoto.

Pinta-alajakautuman muutoksella on vaikutusta myös koko sadon määrään. Säilörehusta saadaan suuria hehtaarisatoja rehuyksikköinä mitattuna varsinkin, jos säilörehua saadaan useampi kuin kaksi satoa vuodessa.

## Hehtaarisadot

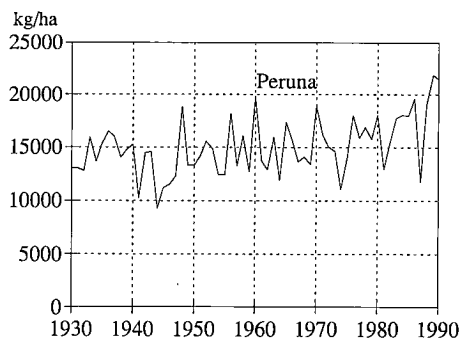
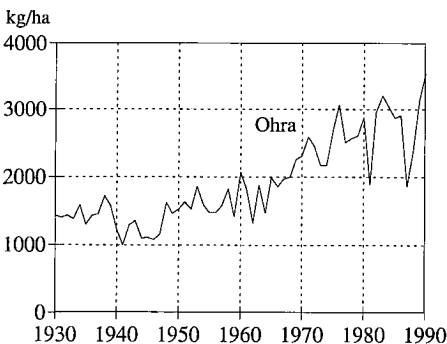
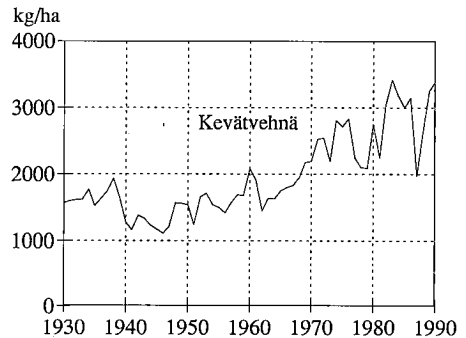
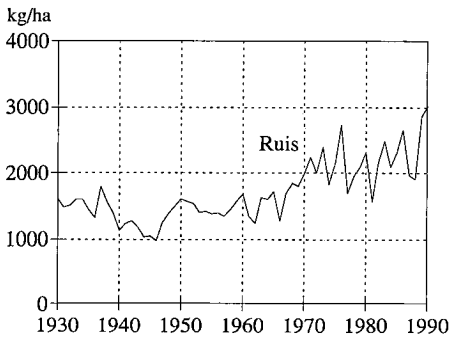
Hehtaarisadot säätelevät oleellisesti kasvinviljelytuotannon kokonaismäärää. Satotasossa tapahtui voimakas kehitys 1960- ja 1970-luvuilla. Rehuyksikköinä laskettu keskimääräinen satotaso (kuviot 2.4) kasvoi tällöin noin 50 %, minkä jälkeen satotason kasvu on hidastunut. Satotasossa on todettavissa viime vuosina hyvin suuria vaihteluja. Tämän



Kuvio 2.4. Rehuyksikkösato ry/ha.

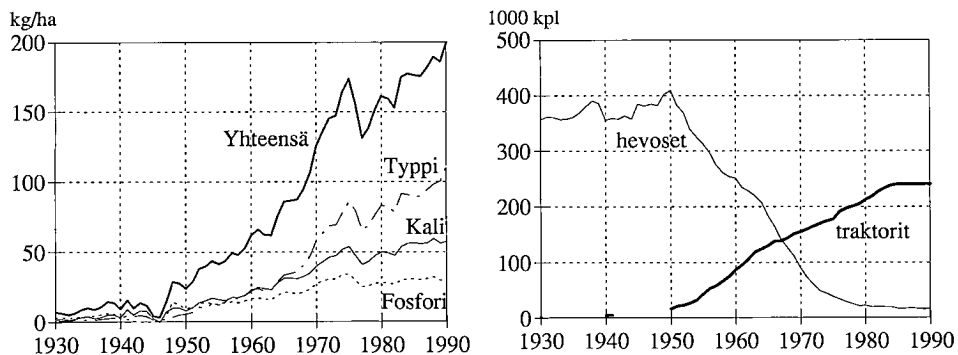
takia on vaikea sanoa, mikä on varsinaisesti normaali satotaso.

Vaikka kaikkien tuotteiden satotasot (kuvio 2.5) ovat nousseet, ne ovat kansainvälisesti ottaen kuitenkin vielä varsin matalia. Esimerkiksi vehnän sato jää kolmeen tonniin hehtaarilta, eikä rehuviljankaan sato ole sen korkeampi. Toisaalta alueelliset vaihtelut ovat huomattavia.



Kuvio 2.5. Rukiin, vehnän, ohran ja perunan satotaso.





Kuvio 2.6. Lannoitteiden käyttö sekä hevosten ja traktoreiden lukumäärät.

Hehtaarisatojen nousu johtuu biologis-teknisestä kehityksestä. Varsinkin lannoitteiden käyttö on kasvanut voimakkaasti (kuviota 2.6), mikä pääosaltaan selittää satotason kasvun. Lajikkeiden kehittäminen on omalta osaltaan auttanut satotason nostamisessa. Jalostuksessa on keskitytty voimaperäiseen viljelyyn soveltuvien lajikkeiden luomiseen. Myös kasvunsäätien, torjunta-aineiden ja koneistuksen kehittyminen on tukenut keinolannoitteiden avulla hoidettua maataloutta. Muutoinkin viljelytekniikka on parantunut ammattitaidon kasvun myötä.

On vaikea arvioida, mikä on näiden eri tekijöiden vaikutus satotason kasvuun. Usein esitetään arviona, että lannoitteiden käytön avulla on nostettu satotaso kaksinkertaiseksi. Luonnonolosuhteista johtuen maassamme ei voida kuitenkaan saavuttaa sitä satotasoa, joka vallitsee esim. Keski-Euroopassa. Lannoitteita ei voida käyttää niin runsaassa määrin kuin eteläisemmissä maissa.

Myös teknologinen kehitys on nostanut satotasoa. Työvälineet ja laitteet ovat kehittyneet. Sijoituslannoitus on hyvä esimerkki tästä. Ruokintatekniikka on kehittynyt niin, että se tekee mahdolliseksi jopa eläinlaitteen rehun annostelun. Rehut voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

## Kokonaissato

Kasvinviljelytuotanto on kokonaisuudessaan lähes kaksinkertaistunut sotien jälkeen. Rehuyksikkösato on noussut 3000:sta 5500 miljoonaan rehuyksikköön. Pääosiltaan tämä kasvu on seurausta hehtaarisatojen noususta.

Leipäviljan satomäärät heijastavat suurin piirtein kulutuksen kehitystä (taulukko 2.6). Vehnän tuotanto (ja kulutus) on kasvanut, kun sen sijaan rukiin tuotanto on alentunut hyvin voimakkaasti sotia edeltäneestä tasosta. Ruisleivän kulutus on vähentynyt ruokavalion muuttuessa.

Rehuviljan tuotannon kasvu on seurausta kotieläintuotannon voimaperäistymisestä sekä sianlihan ja kananmunantuotannon voimakkaasta kasvusta. Rehuviljaa on tarvittu lisää. Maatalouden ylituotanto on myös siirtynyt viljanviljelyyn.

Taulukko 2.6. Tärkeimpien viljelykasvien satomäärät, milj. kg.

	Vehnä	Ruis	Ohra	Kaura	Peruna	Kuiva- heinä	Säilö- rehu	Ölji- kasvit	Sokeri- juurikas
1930	24	336	166	670	928	2925			
1935	115	350	166	609	1269	3313			
1939	231	306	189	768	1329	3231			
1945	165	156	151	331	780	2335			37
1950	296	215	176	702	1273	3017	284		231
1955	190	119	162	644	1067	3197	281		247
1960	368	186	440	1109	1717	3920	163		411
1965	501	190	502	1020	1257	3751	191		408
1970	409	131	933	1329	1136	3120	928		431
1975	622	81	1242	1450	680	2171	2025	22	640
1980	357	124	1534	1258	736	1831	4181	88	900
1985	472	72	1854	1218	708	1654	4553	89	739
1990	627	28	1779	1155	672	1207	4318	117	1125

Lähde: Suomen tilastollinen vuosikirja.

Perunan kulutus on laskenut ja sen myötä on myös tuotanto vähentynyt huomattavasti. Öljykasvien viljely on sen sijaan laajentunut voimakkaasti. Sokerijuurikastuotanto riittää runsaaseen puoleen sokerin kulutuksesta.

### Vihannes- ja puutarhatuotanto

Maassamme viljellään monia juurikasveja ja vihanneksia, joiden osalta ollaan lähes omavaraisia. Tomaattia ja kurkkua joudutaan kuitenkin tuomaan talvikaudella. Mansikoita ja viinimarjoja tuotetaan normaaleina vuosina kotimaista kulutusta vastaavasti. Hedelmien viljelyyn Suomen luonnonolosuhteet ovat epäedulliset ja ainoastaan omenaa pystytään viljelemään jossain määrin, mutta tuotanto ei vastaa läheskään kotimaista kulutusta. Suomi onkin hyvin riippuvainen tuonnista hedelmien osalta.

Taulukko 2.7. Vihannes- ja puutarhatuotanto, milj. kg.

	1981	1986		1981	1986
Porkkana	20.0	39.6	Sipulikasvit	12.6	12.1
Punajuuri	9.0	14.9	Palkokasvit	5.1	9.5
Lanttu	4.8	8.0	Salaattikasvit	3.9	9.2
Muut juurekset	2.0	2.3	Tomaatti	26.0	26.7
Punajuuri	9.0	14.9	Kurkku	18.5	37.7
Kaalikasvit	28.4	27.3			

Puutarhatuotanto on laajentunut voimakkaasti 1960-luvulta lähtien tuotteiden kysynnän kasvaessa nopeasti. Suomen puutarhatuotannon kasvu on ollut mahdollista määrällisten tuontirajoitusten turvin. Vuosien 1970 ja 1983 välillä puutarhakasvien viljelyala laajeni 63 % ja tuotannon reaalikasvu oli 60 % (KAUKOVIRTA 1985). Puutarhatuotannossa arvioidaan työskentelevän vakituisesti noin 17 500 henkilöä ja tilapäisesti lisäksi noin 5 500 henkilöä (METSOLA 1984).

Puutarhatuotannon kehitysmahdollisuuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että perinteisillä tuotantosektoreilla taimiviljelyä ja omenantuotantoa lukuunottamatta on saavutettu ja ylitettykin tuoteomavaraisuus. Tuotteiden kysynnän kasvu on selvästi hidastumassa 1970-lukuun verraten. Useiden tuotteiden hintakehitys on jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä. Tuotannon ongelmina ovat lisäksi suuret vuosittaiset hintojen ja tuotantomäärien vaihtelut (KAUKOVIRTA 1985).

## **Kotieläintuotanto**

Maito on tärkein maataloustuotteemme. Sen tuotanto kasvoi aina 1960-luvun loppuun saakka, jolloin ryhdyttiin aktiivisesti rajoittamaan maataloustuotantoa. Enimmillään maidon tuotanto oli noin 3 700 milj. litraa (kuvio 2.7). Tästä on tultu alaspäin ja kehityssuunta on edelleenkin sama, koska maidon ja maitotuotteitten kokonaiskulutus on lievästi laskeva. Omavaraisuusaste on edelleen hyvin korkea. Rajoitustoimilla pyritään painamaan maidontuotantoa vielä nykyistäkin alemmaksi.

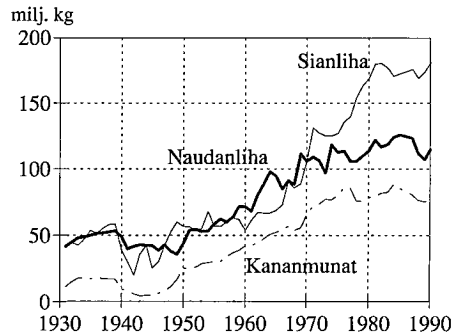
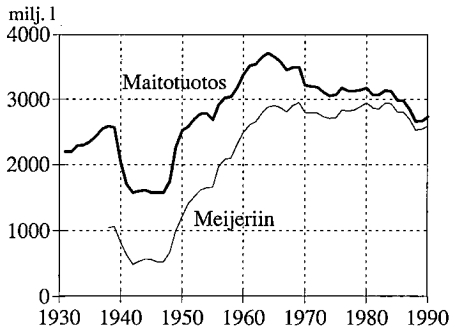
Naudanlihantuotanto kasvoi voimakkaasti 1950- ja 1960-luvuilla. Pikkuvasikoiden teurastamisesta luopuminen nosti teuraspainoja. Myös lehmien teuraspainot ovat kasvaneet rotuvalikoiman muuttuessa ja lehmien koon kasvaessa. Tuotanto ei voi enää oleellisesti kasvaa. Onkin jopa odotettavissa, että naudanlihan tuotanto kääntyy lievään laskuun, sillä se on hyvin läheisessä yhteydessä maidontuotantoon. Naudanlihan-tuotantoon tarvittavat vasikat tulevat pääasiassa maidontuotannon sivutuotteina. Jossain määrin on kuitenkin olemassa varsinaista lihakarjaakin, vaikka sen kasvattaminen on Suomessa melko kannattamatonta.

Sianlihan tuotantoa on helpompi säädellä kuin naudanlihan tuotantoa. Tuotanto onkin kehittynyt kulutusmahdollisuuksien mukaan. Omavaraisuusaste on ollut lievästi yli sadan.

Kananmunien tuotanto kasvoi hyvin nopeasti 1970-luvulla ja omavaraisuus nousi jopa 165 %:iin. Tavoitteena on tuotannon alentaminen, koska kulutuksen ei odoteta kasvavan oleellisesti nykyisestä tasosta.

Syyt sianlihan ja kananmunien tuotannon lisääntymiseen on helppo löytää. Kun maataloustuotantoa on rationalisoitu ja on haluttu luopua työsidonmaisesta maidontuotannosta, luonnollisena vaihtoehtona on usein ollut sianlihan tai kananmunien tuotannon lisääminen. Tuotannon kasvu on tapahtunut huolimatta monista rajoitustoimista, jotka ovat olleet määräaikaisia. Niin sianlihan kuin kananmunantuotantokin on melko helppo aloittaa uudelleen määrärajan kuluttua umpeen.

Kuten edellä on jo todettu, kotoisen rehun määrä säätelee hyvin voimakkaasti koko kotieläintuotannon määrää. Tuonti on varsin vähäistä ja se koskee ennen muuta valkuaisrehuja. Tosin viime vuosina on pyritty voimakkaasti lisäämään kasviöljyntuotantoa ja sen sivutuotteena on saatu myös valkuaispitoista rouhetta. Valkuaistarve tyydytetään kuitenkin pääasiassa soijan ja kalajauheen tuonnilla.



Kuvio 2.7. Kotieläintuotannon kehitys vuosina 1930-1990.

Kotieläintuotannossa on myös todettavissa tuottavuuden nousua. Yhdellä rehu-yksikkömäärällä voidaan tuottaa yhä enemmän kotieläintuotteita, toisin sanoen ns. rehuhyötysuhde paranee. Tämä on seurausta eläinten jalostamisesta tai ruokinnan tehostumisesta, mutta toisaalta se voi johtua myös rehun laadun paranemisesta. Rehuhyötysuhteesta tehdyt tutkimukset osoittavat sen parantuneen kaikilla kotieläimillä. Näin ollen kotieläintuotanto voi kasvaa lievästi, vaikka rehun määrä pysyykin ennallaan.

## 2.6. Maatalouden asema kansantaloudessa

Varsinaisen maatalouden osuus koko kansantaloudesta on pieni kaikissa teollisuusmaissa. Tähän on hyvin luonnollinen selitys. Osa aikaisemmin maatalouteen liittyneistä toiminnoista on siirtynyt maatalouden ulkopuolelle. Maatalous oli ennen hyvin omavarainen, mutta nyt se käyttää paljon ostopanoksia: lannoitteita, koneita, polttoaineita, palveluja jne. Maanviljelijän osuudeksi tilalta lähtevän tuotteen hinnasta jää vain noin 30 prosenttia. Erikoistuneessa tuotannossa suurilla tiloilla tämä osuus on sitäkin pienempi. Elintarvikkeiden osuus kulutusmenoista on noin viidennes, mutta tuottajahinnan osuus on alle puolet siitä. Näin ollen viljelijän palkan osuus ruokamenoista on 10-15 prosenttia.

Maatalouden BKT-osuus on myös alentunut jatkuvasti, koska maataloustuotanto ei ole kasvanut niin paljon kuin tuotanto muissa sektoreissa. Syynä on se, että elintarvikkeiden kulutuksen kasvu on ollut hidasta eikä vienti ole kannattavaa.

Maatalouden osuus bruttokansantuotteesta oli Suomessa noin 10 % vielä 1960-luvulla (taulukko 2.8). Nyt tämä osuus on enää 4 %. Teollisuusmaissa osuus on vieläkin pienempi, vaikka ne tuottavatkin kaiken tarvitsemansa ruoan.

Maatalouden osuus työllisestä työvoimasta on pudonnut samalla tavalla. Se oli runsaat 7 % vuonna 1989. Luku on siis BKT-osuuteen nähden kaksinkertainen. Se kuvastaa osaltaan maatalouden matalaa tulotasoa, mutta toisaalta on huomattava, että viljelijöiden tuloista vain noin puolet tulee maataloudesta. Suuri osa heistä työskentelee osittain maatalouden ulkopuolella. Voi olettaa, että työvoimaosuus on todellisuudessa alempi kuin mitä tilastot osoittavat.

Taulukko 2.8. Bruttokansantuote ja investoinnit koko kansantaloudessa ja maataloudessa.

Vuosi	Bruttokansantuote			Investoinnit		
	yhteensä mrd.mk	maatalous mrd.mk	%	yhteensä mrd.mk	maatalous mrd.mk	%
1960	14.08	1.51	10.7	4.33	0.37	8.5
1965	23.15	2.04	8.8	6.71	0.45	6.7
1970	38.91	2.70	6.9	11.62	0.63	5.6
1975	92.95	5.06	5.4	30.16	1.36	4.5
1980	172.78	7.94	4.6	46.16	3.04	6.6
1985	298.67	12.43	4.2	78.34	4.76	6.1
1990	457.55	14.67	3.2	138.08	4.98	3.6

Lähde: Tilastollinen vuosikirja eri vuosilta.

Maatalouden investoinnit ovat enää noin 4 % koko kansantalouden investoinneista, mutta ne ovat olleet yleensä suhteellisesti suuremmat kuin kansantuoteosuus edellyttäisi. Tämä lienee seurausta mm. maatalouden voimakkaasta rakennemuutoksesta ja yleensä siitä, että maatalous on hyvin pääomavaltainen elinkeino. Merkille pantavaa on edelleen, että investoinnit ovat olleet 1980-luvulla suhteellisesti korkeammat kuin 1970-luvulla. Käänteinen lienee kuitenkin tapahtunut. Traktoreiden myynti on vähentynyt hyvin voimakkaasti viime vuosina, mikä voi yleensäkin ennakoita maatalouden investointien vähenemistä tuotannonrajoitusten seurauksena.

### **3. MAATALOUSPOLITIIKAN TAVOITTEET JA KEINOT**

#### **3.1. Maatalouspolitiikan tehtävä**

Vastaus kysymykseen, mikä on maatalouden ja maatalouspolitiikan tehtävä, riippuu ilmeisesti siitä, kuka antaa vastauksen. Kuluttajan näkökulmasta katsoen maatalouden tehtävänä on tuottaa kohtuuhintaisia elintarvikkeita kuluttajille. Viljelijälle maatalous on ennen muuta toimeentulon lähde. Ekologi voi painottaa luonnon hoitamisen tärkeyttä. Yhteiskuntapoliitikko on kiinnostunut asutuksen säilymisestä maaseudulla. Puoluepolitiikko haluaa säilyttää äänestäjäkuntansa. Puolustusvoimille on myös tärkeää säilyttää asutus kaikkialla maassa. Joillekin maatalous on vain yksi elinkeino, jonka olemassaolo on oikeutettu samalla tavalla kuin minkä muun elinkeinon tahansa. Kullakin intressiryhmällä voi olla useitakin yllä mainittuja tavoitteita.

Näistä tavoitteista muodostuu lopulta koko maatalouden tavoite. Se voi tosin olla hieman epämääräinen. Eri tahot voivat antaa erilaisen selityksen tavoitteesta, eikä niilläkään, joilla pitäisi olla selvä kuva tavoitteesta, ole ehkä yksikäsitteistä tavoiteohjelmaa. Lisäksi tehtävä muuttuu ajan kuluessa. Päätehtävä on kuitenkin tuottaa elintarvikkeita sekä raaka-aineita elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden (non-food) tuottamiseen.

Maatalouspolitiikan tehtävä on luoda puitteet maatalouden tehtävän toteuttamiseen. Maatalouspolitiikka määrittää tavoitteet ja kehittää keinot tavoitteen saavuttamiseksi. Koska intressiryhmiä on useita, maatalouspolitiikan tavoitteet ovat moninaiset. Samoin maatalouspolitiikan keinoja on paljon.

Maatalouspolitiikka muodostuu siis tavoitteista ja niiden saavuttamiseen käytetyistä keinoista. Tavoitteiden takana on yhteiskunnan hyvinvointiin liittyviä tarpeita. Niitä ovat perustarpeiden tyydyttäminen, joista yksi on ruoan saamisen turvaaminen. Yhteiskunnan kehittyessä maatalouspolitiikan tehtävät laajenevat ja niihin voi kuulua jopa maaseutumaiseman ylläpitäminen tai eläinten oikeuksien kunnioittaminen.

Maatalouspolitiikka on muotoutunut ajan kuluessa ja se muuttuu jatkuvasti. Se on moninaisen prosessin tulos, johon ovat vaikuttaneet eri eturyhmien vaatimukset ja paineet. Se on mitä suurimmassa määrin poliittinen lopputulos, joka kuvastaa päätöksenteon hetken poliittisia voimasuhteita ja ideologisia näkemyksiä. Taustalla voi jossain määrin olla myös tieteen tuoma panos päätöksentekoon. Niin empiirinen kuin teoreettinenkin tutkimus voivat vahvistaa tai muuttaa harjoitettua maatalouspolitiikkaa.

#### **3.2. Taustatekijät**

Suomen maatalouspolitiikkaan on vaikuttanut hyvin voimakkaasti viime maailmansodan aikaiset ja sen jälkeiset kokemukset. Elintarvikkeista oli tuolloin puutetta, joten on hyvin ymmärrettävää, että sotien jälkeen maatalouden tärkeimmäksi tavoitteeksi tuli omavaraisuuden saavuttaminen kaikissa oloissa. Se merkitsi aluksi tuotannon lisäämistä

monin eri tavoin. Uusia tiloja perustettiin ja peltoa raivattiin lisää. Olihan maa menettänyt kymmenennen osan peltoalastaan. Sodan jälkeen yhteiskunnallinen tilanne oli arka. Yhteiskuntarauhan turvaamiseen pyrittiin asutustoiminnan strategialla. Rintamamiehille oli luvattu maata ja tästä lupauksesta pidettiin kiinni. Yhteiskunnallisilta levottomuuksilta vältyttiin.

Omavaraisuustavoite toteutui konkreettisesti sodan jälkeisinä vuosina. Maataloutta ryhdyttiin koneistamaan ja tuotantopanosten, ennen muuta lannoitteiden, käyttöä tehostamaan. Tuotanto elpyi ja jo 1950-luvulla maitotuotteita ryhdyttiin viemään ulkomaille. Ylituotanto tuli maatalouspoliitikkojen sanavarastoon. Samalla kuitenkin taloudellinen kasvu ja kansainvälisen työnjaon lisääntyminen eli ulkomaankauppa heikensivät omavaraisuuden pohjaa. Vaikka tuotanto kasvoikin ja lopputuoteomavaraisuus nousi, maatalous tuli yhä riippuvammaksi tuontipanoksista, joista tärkein ja kriittisin on epäilemättä energia, erityisesti öljy.

Tämän hetken maatalouspolitiikan taustoja on syytä hakea myös yleisestä taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehityksestä. Maatalous muodostaa maaseudun asutuksen perusrungon. Tilat ovat kuitenkin keskimäärin pieniä ja antavat riittämättömän toimeentulon. Sivuansiomahdollisuudet ovat välttämätön edellytys maatalouden harjoittamiselle, mutta ne ovat jatkuvasti vähentyneet. Suuri osa viljelijäväestöstä, ennen muuta heidän lapsistaan, on muuttanut asutuskeskuksiin tai ulkomaille parempaa elintasoja hakemaan. Tällä kehityksellä on omat haittansa, sillä maaseudulle jäävä väestö vähenee ja vanhenee, ja maaseudun toimivuus heikkenee, mikä vaikeuttaa myös sinne jäävien elämistä. Eri tavoitteet joutuvat tässä tilanteessa ristiriitaan ylituotannon takia. Maidon, kananmunien ja lihan tuotanto ovat ylittäneet kotimaisen kulutuksen, ja vientiä on jouduttu subventoimaan valtionvaroin, jotta tuottajahinta ei alenisi alle tavoitehinnan. Valtion talous asettaa kuitenkin omat rajansa vientituulle, minkä tähden syntyy painetta pienentää tuotantoa. Maatalousväestön lukumäärän ennallaan säilyttämiseltä sekä tuottavuuden ja tulotason nostamiselta putoaa tällöin pohja pois.

### 3.3. Maatalouspolitiikan valmistelu

Maatalouspolitiikan valmistelu tapahtuu maa- ja metsätalousministeriössä ja sen alaisessa keskushallinnossa ja tutkimuslaitoksissa sekä valtionvarain- ja ympäristöministeriöissä. Tämän työn perusteita on vaikea arvioida jälkeenpäin. Sen sijaan komiteoissa, toimikunnissa ja työryhmissä tapahtunut valmistelutyö, joka on myös merkittävä, on seurattavissa näiden elinten tehdessä tavallisesti loppuselvityksen työstään.

Maatalouspolitiikkaa on muotoiltu sotien jälkeen kolmessa maatalouskomiteassa. Prof. Westermarckin johtama maatalouskomitea työskenteli 1960-luvulla, prof. Suomelan maatalouskomitea 1970-luvun vaihteessa ja maa- ja metsätalousministeri Yläjärven Maatalous 2000 -komitea 1980-luvulla. Ne laativat melko laajat maatalouspoliittiset ohjelmat, jotka ovat vaikuttaneet käytännön maatalouspolitiikkaan, vaikka eivät olekaan tulleet hyväksytyiksi sellaisenaan. Näiden komiteoiden työtä ja ehdotuksia esitellään ja arvioidaan myöhemmin.

Toimikunnista, jotka ovat vaikuttaneet maatalouspolitiikan muotoutumiseen, voidaan mainita aluksi hintalakitoimikunnat, joita on ollut useita. Vuonna 1975 asetettiin

maatalouden tuotantopoliittinen toimikunta ja vuonna 1977 rakennepoliittinen toimikunta. Molemmat vaikuttivat maatalouspolitiikan muodostumiseen 1970- ja 1980-luvuilla. Vuonna 1979 asetettiin maatalouspoliittinen neuvottelukunta, jolla oli kaksi valiokuntaa: maatalousvaliokunta ja elintarvikevaliokunta. Ainoastaan jälkimmäinen sai mietintönsä valmiiksi. Maatalousvaliokunnan työtä käytettiin kuitenkin hyväksi maatalouspoliittisessa ohjelmatyöryhmässä, joka asetettiin vuonna 1983.

Yllä mainitut komiteat ja toimikunnat ovat eniten vaikuttaneet maatalouspolitiikan muotoutumiseen. Niiden lisäksi on istunut monia muitakin toimikuntia tai työryhmiä, jotka ovat vaikuttaneet tavalla tai toisella maatalouspolitiikkaan. Näistä muista voi mainita maatilalakia valmistelleet toimikunnat tai työryhmät.

### **3.4. Maatalouspolitiikan vaikuttajat**

Julkinen valta ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK) ovat kaksi tärkeintä maatalouspolitiikan vaikuttajaa Suomessa. Tuottajajärjestöön kuuluu oleellisena osana myös ruotsinkielinen keskusliitto Svenska Lantbruksproducenternas Förbund, joka on virallisesti edustettuina mm. maataloustuloneuvotteluissa. Maataloustulolaki säättääkin, että maataloustuloneuvottelut käydään valtiovallan ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välillä.

Osuustoimintajärjestöillä on keskeinen asema maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden jalostuksessa ja kaupassa. Niillä ei kuitenkaan ole mitään virallista asemaa maatalouspolitiikan hoidossa, eikä niitä voida pitää myöskään kovin suurina vaikuttajina muutoin kuin välillisesti MTK:n kautta.

#### **Julkinen sektori**

Maa- ja metsätalousministeriöllä on johtava rooli maatalouspolitiikan muotoilussa ja hoidossa. Ministeriössä on maatalousosasto, jonka alaisuudessa toimivat maatalouspolitiikan toimisto, tuotantotoimisto ja suunnittelutoimisto. Näistä suunnittelutoimistolle kuuluu pitkän aikavälin maatalouspoliittinen suunnittelu. Muissa toimistoissa joudutaan paneutumaan ennen muuta lyhyen aikavälin maatalouspolitiikan hoitoon, joskaan rajanveto eri toimistojen välillä ei voi olla kovin selvä.

Maa- ja metsätalousministeriön alaisena toimivat maatilahallitus ja Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, joissa hoidetaan myös maatalouspolitiikkaan kuuluvia asioita. Maatilahallitus, joka lakkautetaan vuoden 1993 alussa, on ennen muuta toimeenpaneva elin, mutta sen asiantuntemusta voidaan käyttää politiikan suunnittelussa. Tätä varten siinä on erillinen suunnittelutoimisto, joka palvelee etupäässä maatilahallitusta itseään, mutta myös yleistä maatalouspolitiikan suunnittelua. Maatilahallituksen tilastotoimisto tuottaa suuren osan maatalouspolitiikan hoidossa tarvittavasta tilastoaineistosta.

Maatalouden taloudellisella tutkimuslaitoksella on ollut pysyvä rooli hintapolitiikan hoidossa. Se valmistelee mm. lähes kaiken hintaneuvotteluissa tarvittavan taustamateriaalin, kuten esim. kustannuskompensaatiolaskelman, tuotekohtaiset kustannuslaskelmat, se seuraa tavoitehintojen kehitystä ja tekee ennusteita tuotannosta



ja kulutuksesta niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Sen tutkijat ovat lisäksi osallistuneet monella tavalla maatalouspolitiikan hoitoon erilaisten komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien puheenjohtajina, jäseninä ja sihteereinä.

Muilla valtion alaisilla laitoksilla ei ole yhtä näkyvää roolia kuin yllämainituilla, joskin nekin voivat ajoittain osallistua maatalouspolitiikan suunnitteluun ja hoitoon joko laitoksina tai edustamiensa henkilöiden kautta. Vaikuttaminenhan on usein henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuvaa.

## **Yksityinen sektori**

Viljelijöillä on perinteisesti ollut vahva asema maatalouspolitiikan muovaamisessa. Viljelijäväestön etujärjestöön, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliittoon kuului vuonna 1991 noin 258 000 jäsentä, joista viljelijäjäseniä on noin 109 500 (ANON 1991b). Noin 72 % viljelijöistä (tiloista) kuuluu MTK:oon, joten järjestö voi puhua viljelijöiden puolesta. Järjestö perustettiin vuonna 1912. Samoihin aikoihin käynnistyi myös osuustoimintaliike, jonka aktiivisimpia kannattajia olivat juuri viljelijät.

Osuustoimintaliike oli alkuvuosina oleellinen vaikuttaja yhteiskunnassa. Sen kannatus on pysynyt myös korkeana. Elintarviketeollisuus on pääosin osuustoiminnallista. Meijerit ja teurastamot ovat lähes kokonaan viljelijöiden omistamia. Viimeaikainen kehitys on kuitenkin johtamassa näiden yhtiöittämiseen.

Ammattiyhdistysliikkeen keskusjärjestöt ovat aktiivinen osapuoli maatalouspolitiikassa. Ne toimivat ennen muuta kuluttajien edustajina, sillä Suomessa kuluttajien etujärjestöt ovat varsin vaatimattomia. Ammattiyhdistysliikkeen ja kuluttajien edustajat ovat edustettuna hintaneuvottelukunnassa, joka laatii laskelman kustannusten kehityksestä ja joka muutoinkin seuraa jossain määrin hintakehitystä.

Ammattiyhdistysliikkeen johtajat ja jäsenet esiintyvät usein julkisuudessa kritisoiden ja arvostellen maataloutta, millä on melkoinen vaikutus maatalouspolitiikkaan puolueiden kautta. Ns. julkinen mielipide ei olekaan ollut kovin myönteinen maataloudelle, joskin siinä on ajoittaista vaihtelua.

## **3.5. Maatalouspolitiikan tavoitteet**

Edellä mainitut seikat on syytä pitää mielessä tarkasteltaessa Suomen maatalouspolitiikkaa. Se on käytännön muovaamaa moninaista toimintaa. Se ei välttämättä ole aina kovin linjakasta, sillä mitään yleistä maatalouspoliittista ohjelmaa ei ole koskaan virallisesti hyväksytty. Valtion tulo- ja menoarvion perusteluista, komiteoiden ja toimikuntien esityksistä, virallisista päätöksistä ja lausunnoista voidaan kuitenkin johtaa maatalouspolitiikan tärkeimmät tavoitteet. Tämän kirjoittajan (KETTUNEN 1981) mukaan maatalouspolitiikan tavoitteita ovat:

- omavaraisuus elintarvikkeiden suhteen
- maanviljelijöiden tulotason turvaaminen ja kehittäminen pitäen samalla maataloustuotteiden vähittäishinnat kohtuullisella tasolla
- maatalouden rakenteen kehittäminen
- maaseudun asutuksen säilyttäminen

Maatalous 2000 -komitea (KOM.MIET. 1987) luokitteli ne seuraavasti:

- tuotantopolitiikan tavoitteet
- rakennepoliitiikan tavoitteet
- tulopolitiikan tavoitteet
- muut tavoitteet.

Tavoitteet ovat yleismaailmallisia, ja ne voi löytää monen muun teollisuusmaan politiikkajulistuksista. Ne merkitsevät kuitenkin eri asioita eri maille.

Tuotantopolitiikka sisältää tuotannon laajuutta koskevat tavoitteet. Tavallisesti ne on määritetty omavaraisuustavoitteena tai hieman kotimaisen kulutuksen ylittävänä tuotantona. Perheviljelmätalous katsotaan yleisesti parhaaksi tuotantomuodoksi.

Rakennepoliitiikan tulee tukea tuotantotavoitteen saavuttamista. Maatalouden rakenteelle annetaan myös omia tavoitteita. Viime aikoina on yhä enemmän painotettu maatalouden merkitystä asutuksen säilyttäjänä. Maaseudun autioitumisesta on monia yhteiskunnallisia ongelmia. Koulutus-, kauppa-, terveys-, yms. palvelujen tarjonta vaikeutuu väestön vähentyessä maaseudulla. Niinpä tavoitteeksi on asetettu, ettei tilojen lukumäärä eikä maatalouden ammatissa toimivien määrä saisi aleta nykyisestä tasosta. Tämä tietenkin rajoittaa maatalouden rakenteen kehitystä.

Asutustavoite ei yleensä esiinny minkään maan maatalouspolitiikassa. Sen voikin katsoa kuuluvan pikemminkin yhteiskuntapolitiikan piiriin. Tavoite on ongelmallinen siinä mielessä, että se vaikeuttaa muuta maatalouden kehittämistä kuten esim. rakennerationalisointia. Rakennepoliitiikka ja tuotannonrajoitustoimet vaikuttavat monella tavalla niin maatalouteen kuin koko kansantalouteen.

Maatalous 2000 -komitea esitti, että maatalouden rakennemuutoksen kielteisiä vaikutuksia tulee ehkäistä mm. ohjaamalla vientituesta säästyvät varat maatalouden ja maaseudun muun elinkeinotoiminnan ja palvelujen kehittämiseen. Näin halutaan säilyttää maaseudun elinvoimaisuus.

### **3.6. Maatalouspolitiikan keinot**

Eri tavoitteiden saavuttamiseksi on käytettävissä useita keinoja. Valikoimaa ei voida helposti esitellä eri tavoitteiden mukaan, vaan seuraavassa on käsitelty yleisesti seuraavia maatalouspolitiikan keinoja:

- hinta- ja tulopolitiikkaa
- tuotantopolitiikkaa
- rakennepoliitiikkaa
- aluepolitiikkaa

Tämä lähestymistapa on vaikea siinä mielessä, että kukin politiikkalohko sisältää sekä tavoitteet että keinot. Eri keinot ovat myös usein monivaikutteisia. Hintapolitiikalla hoidetaan tulopolitiikan lisäksi mm. tuotantopolitiikkaa, tuotantopolitiikalla myös tulopolitiikkaa tai rakennepoliitiikalla tuotanto- ja tulopolitiikkaa. Osa keinoista on siis

yleisiä ja osa erityistoimia, jotka kohdistuvat selvästi tiettyyn tavoitteeseen. Esim. kananmunantuotannon kaksihintajärjestelmä kohdistuu kananmunantuotantoon, kun sen sijaan maataloustuotannon vähentämissopimus kohdistuu periaatteessa kaikkiin tuotantosuuntiin.

Tavoitteet ja keinot muodostavat kokonaisuuden, jonka osat tukevat ja täydentävät toisiaan. Hintapolitiikalla tuetaan tuotanto- ja rakennepolitiikkaa, tuotantopolitiikalla tulopolitiikkaa ja rakennepolitiikalla aluepolitiikkaa. Keinojen vaikutukset voivat olla myös jossain suhteessa vastakkaisia. Rakennepolitiikka johtaa useimmiten yrityskoon suurentamiseen, mikä on tavallisimmin vastoin asutuksen säilyttämismyönteisyyttä.

Suomen maatalouspolitiikan tärkein väline on ollut hintapolitiikka. Sen pohjana ovat olleet maataloustulolait, jotka ovat antaneet yleisohjeen hintatason määräämiseksi. Päättökäyttö on ollut säädellä viljelijöiden tulotason kehitystä, mutta samalla on voitu jossain määrin harjoittaa tuotannonohjausta.

Tuotannon rajoitustoimet ovat tulleet hallitseviksi maatalouspolitiikassa. Kotieläintuotteiden ylituotannon rajoittamiseksi on käytetty monia keinoja, joista mainittakoon peltojen paketointi ja kesannointi, lehmien ja kanojen teurastus, tuotantokatot ja markkinoimismaksut. Viljelijät eivät ole hyväksyneet näiden keinojen käyttöä, mutta muutakaan ratkaisua ei ole keksitty ylituotannon vähentämiseksi.

Rakennepolitiikka on kuitenkin tulemassa yhä keskeisemmäksi maatalouspolitiikan lohkoksi. Tähän vaikuttaa mm. maatalousväestön väheneminen, maaseudun autioituminen, sukupolvenvaihdoksen vaikeutuminen ja pääomaongelmat. Näihin seikkoihin viitaten on jopa väitetty, että ilman voimakkaita rakennepoliittisia toimia maataloutemme omavaraisuus on uhattuna.

Suomen maatalouspolitiikkaa voi luonnehtia hieman ristiriitaiseksi. Omavaraisuutta korostetaan voimakkaasti, mutta käytännön maatalouspolitiikka painottuu tuotannon rajoittamiseen. Tulotason nostaminen vaatisi tuottavuuden nostamista, mutta työllisyys- ja aluepoliittiset seikat puoltavat maatalousväestön määrän säilyttämistä nykyisellä tasolla, mikä on tietenkin vastoin tuottavuus- ja tehokkuustavoitetta. Varsinaiseen maatalouspolitiikkaan pyrkii sekoittumaan yleisiä yhteiskunta- ja puoluepoliittisia tavoitteita, mikä tietenkin vaikeuttaa asioita.

Voidaan kuitenkin väittää, ettei tällainen maatalouspolitiikan ristiriitaisuus ole yksin Suomen ongelma, vaan se koskee myös monia muita teollisuusmaita. Päätöksentekijät joutuvat tasapainoilemaan monien paineiden ristiaallokossa. Heidän kesken ei vallitse täyttä yksimielisyyttä tavoitteista ja keinoista, joten yhtenäistä maatalouspolitiikkaa on vaikea luoda. Puheet menevät ristiin tekojen kanssa. Toimenpiteitä ei aina haluta tuoda kovin voimakkaasti esille, varsinkin jos ne ovat vastoin omien eturyhmien mielipiteitä. Silloin todellisuus voi olla toinen kuin tavoitteet ja julkinen esiintyminen.

Koko Suomen maatalouspolitiikkaa koskevaa virallista, sitovaa eduskunnan päätöstä ei ole olemassa. Ei tosin voida väittää, että maatalouspolitiikkamme olisi täysin satunnaista päivänpolitiikkaa. Hintapolitiikkaa on ohjattu mm. maataloustulolain vuodesta 1956 alkaen ja siinä yhteydessä on otettu kantaa muihinkin maatalouspolitiikan lohkoihin, kuten tuotantopolitiikkaan.

Yhtenäisen politiikan puute on kuitenkin tiedostettu, ja usein onkin perustettu neuvottelukuntia, komiteoita tai toimikuntia, joiden tehtävänä on ollut pitkän aikavälin maatalouspoliittisen ohjelman laatiminen. Näin syntyneitä ohjelmia ei kuitenkaan ole

viety esim. eduskunnan hyväksyttäväksi. Niitä on ehkä käytetty hyväksi hallitusohjelman laadinnassa ja ajan mittaan ne ovat ehkä tulleet käyttöön lainsäädännön kautta.

### 3.7. Eri politiikkalohkojen merkitys

On vaikea sanoa, missä järjestyksessä maatalouspolitiikkaa tulisi käsitellä. Onko ensin tuotantopolitiikka vai tulopolitiikka ja miten yleensä eritellä eri politiikan lohkoja. Mikä on näiden eri lohkojen painoarvo?

Tämä julkaisu lähtee liikkeelle tuotantopolitiikasta, koska siinä on kysymys maatalouden perimmäisestä tarkoituksesta eli elintarvikkeiden tuottamisesta. Ensin tehdään päätökset tuotannon laajuudesta, mitä tukevat sitten muut tavoitteet ja keinot. Jotta tuotanto olisi mahdollista, sen tulee olla taloudellisesti kannattavaa eli sen tulee antaa toimeentulo viljelijälle.

Maatalouden tulee olla myös kilpailukykyinen sijoituskohde muiden kansantalouden sektoreiden kanssa. Ei voida olettaa, että elintarvikkeita tuotettaisiin pelkästään harrastuksesta tai joistain ideologisista perusteista lähtien. Jos jokin taloudellinen toiminta ei ole terveellä taloudellisella pohjalla, se ei voi elää loputtomasti muiden kansantalouden sektoreiden tai pelkästään yhteiskunnan yksilöiden kustannuksella. Sen on periaatteessa toimittava samoilla ehdoilla kuin muidenkin kansantalouden sektoreiden. Tulopolitiikan tulee siis tukea tuotantopolitiikkaa niin, että tuotantotavoite voidaan saavuttaa.

Hintapolitiikka on saanut maassamme keskeisen sijan. Se on keino, jolla tulopolitiikkaa ohjataan, joskin se samalla toimii tuotantopolitiikan välineenä. Hintojen avulla voidaan yrittää ohjata tuotantoa haluttuihin tuotteisiin. Hintapolitiikka sisältää monia eri keinoja, joilla vaikutetaan tulokehityksen lisäksi myös tulojen jakaantumiseen niin eri kokoisten tilojen kuin eri alueiden välillä. Tavoitteena on tällöin tuloerojen tasaaminen.

Rakennepolitiikka liittyy läheisesti tuotantopolitiikkaan. Onhan sen tavoitteena tukea tuotantopolitiikan toteuttamista. Tämän varsinaisen tavoitteen toteuttaminen ei kuitenkaan ole ollut maassamme kovin merkittävä, vaan rakennepolitiikka on palvellut enemmänkin yhteiskuntapoliittisia päämääriä, kun tilojen lukumäärää on pyritty säätelemään asutuksen säilyttämiseksi maaseudulla. Rakennepolitiikalla voitaisiin vaikuttaa merkittävästi tuotantokustannuksiin, mutta tilakoon nostamista ei ole haluttu painottaa juuri asutukseen ja myös ylituotantoon vedoten.

Rakennepolitiikka on kuitenkin saamassa vähitellen enemmän painoa maatalouspolitiikassa, kun maatalouden rationalisointiin on yhä enemmän painetta ja myös mahdollisuuksia. Sen sijaan maatalouden työllistävä vaikutus ei ole enää kovin merkittävä, joskin työttömyys on tätä kirjoitettaessa hyvin suuri ongelma koko kansantaloudessa, jolloin jokainen työpaikka on tärkeä.

Aluepolitiikkaa on jäljempänä käsitelty erillisenä lukunaan, koska siihen liittyy monia itsenäisiä tekijöitä. Aluepolitiikan tehtävänä on ennen muuta tuloerojen tasaaminen, mutta se toimii, samoin kuin rakennepolitiikkakin, osittain yhteiskuntapoliittisena keinona tasapainotettaessa koko kansantalouden kasvua ja alueellista jakaantumista.

Maatalouden sosiaalipolitiikka ansaitsee oman lukunsa siitä syystä, että maatalouden erikoisluonteen takia yleinen sosiaalipolitiikka ei voi kaikilta osin toteuttaa niitä

tavoitteita, joita sille asetetaan. Viljelijät ovat osittain työnantajia ja osittain työntekijöitä, jolloin sosiaalipolitiikan hoitaminen on vaikeaa. Niinpä maatalouden eläkejärjestelmät hoidetaan oman lainsäädännön avulla. Viljelijöiden lomat ja muut vapaat on jouduttu myös järjestämään erikseen.

## 4. TUOTANTOPOLITIikka

### 4.1. Johdanto

Tuotantopolitiikka sisältää kaikki ne julkisvallan toimenpiteet, joilla vaikutetaan tuotannon määrään ja laatuun sekä jakautumaan eri tuotteiden kesken. Sen avulla säädellään koko tuotantopotentialia eli pellon määrää ja kotieläinten lukumäärää. Siihen kuuluu myös tuotannon intensiteetin säätely. Peltoviljelyn tuotanto riippuu sekä pinta-alasta että satotasosta. Kotieläintuotanto riippuu puolestaan kotieläinten määrästä ja tuotannon tehokkuudesta. Maidon keskituotos lehmää kohti nousee jatkuvasti, mikä vaikuttaa kokonaistuotantoon. Rehuhyötysuhde, joka ilmaisee, miten paljon yhdellä rehuyksiköllä voi tuottaa maitoa, lihaa tai kananmunia, paranee jatkuvasti ja nostaa siten tuotantoa (HAGGRÉN 1977).

Useimpia näistä tekijöistä voidaan säädellä tuotantopolitiikalla, joskin tuotannon tehokkuuteen ei ole tuotantopolitiikassa yleensä kiinnitetty niin paljon huomiota kuin tuotantopotentialiin eli peltopinta-alaan ja kotieläinten määrään.

Tuotantopolitiikan tehtävä on ohjata tuotantopotentialin käyttö sopivalla tavalla eri tuotteille. Koska maatalouspolitiikkamme tavoitteena on omavaraisuus, tuotantopolitiikka pyrkii ohjaamaan tuotantoa niin, että tämä tavoite toteutuu. Vientituotantoon ei siis varsinaisesti pyritä. Toisaalta esim. sokerin tuotannossa ei ole koskaan pyritty sataprosenttiseen omavaraisuuteen.

Tuotantopolitiikalla pyritään tavallisesti säätelemään tuotannon määrää, mutta tuotantopolitiikka on Suomessa jo pitemmän aikaa keskittynyt tuotannon rajoittamiseen. Sen lisäksi tuotantoa pyritään ohjaamaan niihin tuotteisiin, joista on vähiten ylituotantoa tai joissa tuotanto ei vielä vastaa kotimaista kulutusta (kuten esim. öljykasveihin).

Tuotantopolitiikan keinoja ovat kaikki lainsäädännölliset toimet, joita käytetään tuotannon rajoittamiseen ja ohjaamiseen. Hintapolitiikkaa käytetään myös tuotantopolitiikan apuna. Tuotantopolitiikka liittyy läheisesti eräisiin muihin politiikan lohkoihin kuten juuri hintapolitiikkaan tai esim. rakenne- ja investointipolitiikkaan.

Keskeisiä asioita tuotantopolitiikassa ovat tuotantotavoitteiden asettaminen ja tuotannonohjauskeinojen valinta.

### 4.2. Tavoitteiden asettamisen perusteet

Tuotantotavoitteet voidaan asettaa monin tavoin. Lähtökohtana voi olla tuotannon tukeminen tai tuotannon rajoittaminen. Tuotantoa tukevista argumenteista voidaan mainita mm.

- elintarviketurva
- kausivaihtelu
- viljelijöiden tulot
- aluepolitiikka
- työllisyys

- ympäristötekijät
- yhteiskuntapoliittiset tekijät

Tuotannon laajuutta rajoittavia tekijöitä ovat mm.

- valtiontaloudelliset tekijät
- kansantaloudelliset tekijät
- kansainväliset näkökohdat

Tuotantotavoitteiden asettamisessa on nähtävissä kehityskaari sodanjälkeisestä niukkuuden ajasta tämän päivän ylituotantoon ja sen aiheuttamiin valtiontaloudellisiin vaikeuksiin. Heti sodan jälkeen ryhdyttiin tehostamaan maataloustuotantoa, koska haluttiin turvata elintarvikkeiden saanti kaikissa olosuhteissa. Tämä peruste on säilynyt tähän päivään saakka, vaikka sekin on asetettu kyseenalaiseksi.

### **Elintarviketurva**

Maassamme on tehty suunnitelmia kriisiajan elintarvikehuollon varalle. Näissä suunnitelmissa painotetaan erityisesti kotimaisen tuotannon tärkeyttä. Pellon määrään on kiinnitetty tässä yhteydessä erityistä huomiota. On esimerkiksi laskettu, kuinka paljon peltoa tarvitaan elintarvikehuollon turvaamiseksi, jos rajojen sulkeutumisen takia lannoitteiden saanti vaikeutuu huomattavasti. Nämä laskelmat osoittavat, että kriisiaikaa ajatellen pellon pitäminen tuotannossa tai kesannoituna on toivottavaa (KETTUNEN 1982).

Millaiseen kriisiin maan tulee varautua? Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan yleisessä suunnittelussa lähdetään eräistä uhkakuvista, joista maan kannalta vaikein on kolmen vuoden mittainen sulkutilanne. Ulkomaankauppa on tällöin vähäistä ja maan on tultava toimeen omilla resursseillaan. Sen mukaisesti on maamme maataloustuotanto mitoitettu yli kotimaisen kulutuksen. Tällöin elintarvikehuolto ei joudu vaikeuksiin, vaikka tuotanto kriisiaikana alenisikin.

Kansainvälisillä foorumeilla, joilla omavaraisuustavoitteemme joutuu kovimpaan tarkasteluun, tämä oletamus on joutunut vakavasti kyseenalaiseksi. Ennen kaikkea epäillään, voiko kauppa todella pysähtyä näin pitkäksi aikaa. Sodan syttymistä eivät kaikki pidä lainkaan todennäköisenä. Muut kriisit ovat todennäköisempiä mutta elintarvikehuollon kannalta paljon pienempiä.

Ydinlaskeuma on kriisitekijä, johon on myös syytä varautua, vaikka sen todennäköisyys on pieni. Kohdealueen rajaaminen on vaikeaa. Laskeuma voi kohdata koko maatamme, jolloin kaikki tuotanto voi pysähtyä pitkäksi aikaa. Laajastakaan tuotantopotentiaalista ei tällöin ole mitään hyötyä. Jos ydinlaskeuma on vain paikallinen, koko maan kattava tuotanto turvaa omien elintarvikkeiden tuotannon jatkumisen.

Omavaraisuustavoitetta voidaan kritisoida monella tavalla, mutta siihen liittyy myös perusturvallisuuteen liittyviä tunnetekijöitä, joita ei voida mitätöidä taloudellisilla tekijöillä. FAO:ssa omavaraisuus on jopa asetettu kaikkien maiden yleiseksi tavoitteeksi. Kansainvälisissä neuvotteluissa tunnutaan omavaraisuusajattelu myös hyväksyttävän, mutta ei välttämättä sataprosenttisesti. GATT-neuvotteluissa on mm. ollut esillä 80 %:n omavaraisuusaste. Toisin sanoen maiden tulisi sallia aina jonkin asteinen

elintarvikkeiden tuonti. Maamme viranomaiset toivovat, että omavaraisuusargumenttia voitaisiin edelleenkin käyttää juuri GATT-neuvotteluissa. Muutoin maamme on vaikea puolustella korkeaa tuotantotasoaan ja -tavoitettaan.

## **Kausivaihtelu**

Tuotantotavoitteet on yleensä asetettu niin, että ne takaavat täyden omavaraisuuden. Mm. Maatalous 2000 -komitea esitti tavoitteeksi omavaraisuutta, mutta lisäsi, että tämä tavoite merkitsee kulutuksen ylittävää tuotantoa kausivaihtelun takia (KOM.MIET. 1987). Esimerkiksi maidontuotannon kausivaihtelu on 20-25 %. Kulutusmaito- ja juuston tuotannon on katsottu vaativan 115 %:n omavaraisuutta, jotta maitoa olisi saatavissa kaikkina vuodenaikoina joustavasti. Tämä lienee käsitettävä niin, että tällöin kaikki jalostuslaitokset toimivat jatkuvasti läpi vuoden.

Myös lihantuottajat ja teurastamot ovat vaatineet lihan tuotantotavoitteiden asettamista kulutusta suuremmaksi, jotta kausivaihtelut eivät vaikeuttaisi lihahuoltoa. Muutoin joudutaan käyttämään pakastevarastoja, jolloin lihan laatu kärsii. Sianlihan- ja nautalihan tuotannon ohjaaminen kulutuksen kausivaihtelua vastaavaksi ei kuitenkaan ole kovin vaikea tehtävä, joskin sikalapakapasiteettia ei voida tällöin käyttää tasaisesti.

Tuottajat ovat vaatineet kausivaihtelun huomioon ottamista tuotantotavoitteita määritettäessä. Ei ole itsestään selvää, että tämä argumentti on pitävä. Vaikka tuotanto ylittäisikin kulutuksen keskimäärin koko vuoden aikana, tuonti on ollut ajoittain välttämätöntä. Tämä johtuu siitä, että lihan kysyntä kohdistuu ruhon arvokkaampiin osiin huolimatta niiden korkeista hinnoista. Ulkomaankauppa siis lienee joka tapauksessa välttämätöntä.

Kananmunantuotannon kausivaihtelu on myös voimakasta, eikä sitä voida tasoittaa varastoinnillakaan.

## **Viljelijöiden tulot**

Viljelijöiden tulot riippuvat hinnoista ja tuotannon määrästä. Tuottajahinnat ovat säädeltyjä, joten viljelijän on pyrittävä lisäämään tuotantoaan, jos hän haluaa nostaa tulotasoaan. Tuotantoa on kuitenkin jouduttu rajoittamaan, mikä vaikuttaa viljelijöiden tuotantomahdollisuuksiin. Tuotannon vähentäminen olisi toteutettavissa parhaiten, jos osa viljelijöistä luopuisi kokonaan maataloudesta ja vapautuva pelto jäisi pois tuotannosta.

Pyrkimys viljelijöiden tulotason ylläpitämiseen vaikuttaa myös tuotantotavoitteiden asettamiseen. Ennen kaikkea se estää liian nopean tuotannon vähentämisen. Yksityinen tila ei voi vähentää tuotantoaan ilman, että samalla tulot alenevat huomattavastikin. Muuttuvat kustannukset voivat alentua tuotantoa supistettaessa, mutta kiinteät kustannukset jäävät jäljelle, eikä investoinneille ole juuri vaihtoehtoisikäyttöä. Näin siis tulot alenevat yksityisellä tilalla nopeasti tuotannon vähetessä. Tuotannon laajuus tulisi säilyttää sillä tasolla, jolle investoinnit on mitoitettu.

Mikäli tuotannon rajoittaminen voidaan toteuttaa siten, että osa viljelijöistä lopettaa maataloustuotannon, jäljelle jäävien tulotaso voi säilyä ennallaan tai jopa noustakin. Koko maataloutta ajatellen tuotannon vähentäminen ei siis välttämättä ole katastrofaalista. Yleensä ottaen yritystoiminta onnistuu kuitenkin parhaiten, jos tuotantoa voi



laajentaa. Tähän on kuitenkin maataloudessa harvoin mahdollisuuksia. Viljelijöiden tulotason ylläpitämiseksi maataloudessa yleensä vastustetaan tuotannon vähentämistä. Tämä asenne on myös vaikuttanut tuotantotavoitteiden asettamiseen.

## **Alue- ja työllisyyspolitiikka**

Maataloustuotannon ylläpitämistä on usein puolusteltu työllisyysnäkökohdilla. Tuotannon vähentämisen on katsottu vapauttavan maataloudesta työvoimaa, jolle ei ole työtä muissa kansantalouden sektoreissa. Vaikean työttömyyden kautena 1970-luvulla maataloutta pidettiin jopa virallisessa talouspolitiikassa vaihtoehtona ylläpitää työllisyyttä.

Aluepolitiikka liittyy läheisesti työllisyyspolitiikkaan. Työttömyys on ollut vaikeinta maamme syrjäseuduilla. Maatalouden osuus työvoimasta on näillä alueilla myös keskimääräistä korkeampi. Maataloustuotannon vähentäminen näyttää kohdistuvan ennen muuta kehitysalueille ja vaikeuttavan siten edelleen työllisyystilannetta. Tuotannonrajoitustoimia onkin pyritty käyttämään säästeliäästi kehitysalueilla. Keskusteluissa on myös ollut esillä kehitysalueiden vaatimukset jopa omista tuotantotavoitteista, mutta siihen ei kuitenkaan ole suoranaisesti menty.

Työllisyyspoliittiset näkökohdat menettivät kuitenkin merkityksensä 1980-luvun lopulla, kun työvoimapula oli yleinen lähes kaikilla kansantalouden sektoreilla. Maatalouskin joutui kärsimään työvoimapulasta. Marjojen ja vihannesten tuottajilla oli vaikeuksia saada korjuuväkeä. Maatalouden ylläpitäminen työllisyyspoliittisista syistä ei ollut enää perusteltua. Työttömyyden lisääntyminen 1990-luvun alussa on muuttanut jälleen asetelmaa, joskin maatalouden osuus työvoimasta on jo varsin pieni.

## **Ympäristökijät**

Maatalouden vaikutus ympäristöön on kahtalainen. Maatalousmaisemalla on esteettistä arvoa. Maaseutumaisema halutaan säilyttää entisellään ja hoidettuna. Mikäli tila lopettaa tuotantonsa, sen pellot vesakoituvat ja rakennukset rappeutuvat. Maisema menettää tällöin sen luontaisen kauneutensa. Tämä on menetys niin viljelijöille kuin muillekin. Kauniista maaseutumaisemasta ollaan valmiita jopa maksamaan, kuten on todettu monissa tutkimuksissa (AAKKULA 1991).

Maataloudella on kuitenkin myös negatiivisia vaikutuksia ympäristöön. Fosforilannoitteiden käyttö rehevöittää vesistöjä, joiden kalastus- ja virkistyskäyttömahdollisuudet vähenevät. Myös veden käyttö voi siitä kärsiä. Typpilannoitteiden käyttö nostaa pohjavesien nitraattipitoisuuksia ja tekee vedet juomakelvottomiksi. Kasvisuojeluaineiden käytöstä voi olla terveyshaittoja viljelijöille ja niistä voi jäädä kaikista varoimista huolimatta jäämiä elintarvikkeisiin.

Ympäristökijät vaikuttavat lopulta varsinaiseen maataloustuotantoon, koska lannoitteiden ja muiden kemikaalien käyttöä maataloudessa on väistämättä vähennettävä. Usein tavoitteena esitetäänkin ekologinen maatalous tai kestävä maatalous. Tavoitteena on sellaisen maataloustuotannon harjoittaminen, joka säilyttää maan tuotantokyvyn ennallaan, eikä aiheuta ympäristöongelmia. Lannoitteita ja kasvisuojeluaineita on käytettävä niin vähän, etteivät ne kerry maaperään tai lopputuotteisiin.

Ympäristötekijät eivät näin suoranaisesti vaikuta tuotantomäärätavoitteisiin muutoin kuin, että ne asettavat välillisesti maksimirajat tuotannolle. Hehtaarisadot eivät voi nousta kovin korkeiksi ekologisessa maataloudessa.

### Valtiontaloudelliset tekijät

Ylituotanto-ongelmat tulevat ilmeisesti konkreettisimmin esille valtiontaloudessa. Vientituki ja tuotannonrajoittaminen vaativat melkoisen määrän valtion varoja. Ne saavat myös aikaan arvostelevaa poliittista keskustelua, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti maatalouteen. Tuotannon mitoittamiseen voivat juuri valtiontaloudelliset tekijät vaikuttaa eniten.

Valtion budjettimenot maataloudelle nousivat vuonna 1990 noin 10.7 mrd. markkaan. Noin puolet siitä meni varsinaisen maataloustuotannon menoihin kuten hintapolitiittiseen tukeen, rakennetukeen ja muuhun tukeen (taulukko 4.1). Markkinointiin (pääasiassa vientitukeen) meni puolestaan 4.7 mrd. mk. Elintarvikkeiden tukeen tarvitaan myös valtion rahoitusta, josta kuitenkin osa saadaan takaisin valmisteveroina. Valtiontaloudelliset tekijät voivat vaikuttaa maatalouteen toisellakin tavalla. Varsinkin taloudellisesti vaikeina aikoina menoja pyritään karsimaan, eikä silloin maatalouskaan voi välttyä supistustoimilta. Joka vuosi valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä maatalouden tukimenot joutuvat kriittisen keskustelun kohteeksi. Tuotannon laajuus (tai tuotantokatot) määräytyvät ainakin osittain poliittisen päätöksenteon mukaan, johon vaikuttavat eri poliittisten puolueiden näkemykset valtiontalouden hoidosta.

Taulukko 4.1. Maatalouden tuki, milj. mk.

	1987	1988	1989	1990
Maataloustuotanto	3 245	5 073	4 886	5253
- hintapol. tuki	2 043	2 021	2 990	3375
- rakennetuki	822	939	989	1130
- muut	380	2 125	908	749
Elintarvikkeet	1 178	805	735	738
- hintatuki	1 127	726	661	680
- muut	51	79	74	58
Markkinointi	3 845	2 855	3 338	4720
- vientituki	2 347	1 566	2 403	3481
- liikevaihtovero	652	469	492	753
- jalostevientti	838	788	393	486
Muut	9	7	50	0
Yhteensä, brutto	8 267	8 744	8 959	10 711
Yhteensä, netto <sup>1)</sup>	7 031	7 534	7 748	8 997

<sup>1)</sup> Nettomenot on laskettu vähentämällä bruttomenoista valtion kantamat vero- ja maksutulot.  
Lähde: Taloudellinen katsaus 1991

## **Kansantaloudelliset tekijät**

Maataloustuotannon laajuutta määrättäessä tulisi ottaa huomioon myös kansantaloudelliset tekijät. Tällöin on kyse yleensä niukkojen resurssien allokoinnista mahdollisimman tehokkaasti. Tarkastelussa oletetaan tavallisesti kaikki tuotannontekijät täysin liikkuviksi ja ulkomaankauppa vapaaksi.

Maataloutta koskevia kansantaloudellisia selvityksiä ei ole tehty yllä mainitussa mielessä. Tuskin kuitenkaan erehtyy, jos päättelee suoraan ilman mitään analyysia, että kansantaloudelliset tekijät huomioon ottaen maataloustuotantomme olisi huomattavasti nykyistä pienempi. Ulkomailta kannattaisi tuoda suurin osa elintarvikkeistamme ja sijoittaa maataloudesta vapautuvat resurssit muihin sektoreihin. Tällaisia tuloksia on saatu yleensä kaikissa teollisuusmaita koskeneissa tutkimuksissa, joissa on ollut kyse maataloustuotteiden ulkomaankaupan vapauttamisesta (vrt. esim. TYERS ja ANDERSON 1986).

Kansantaloudellinen analyysi tehdään pitkän aikavälin mukaan. Tällöin annetaan mahdollisuus investointien kuolettamiseen joko kokonaan tai ainakin kohtuullisessa määrin. Usein väitetään, että on väärin supistaa maataloustuotantoa, koska resursseja jää käyttämättä eikä niille ole vaihtoehtokäyttöä. Tämä ei pidä täysin paikkansa. Pitkällä aikavälillä kaikki maatalouden resurssit ovat käytettävissä muissa kansantalouden sektoreissa, jopa maakin, joka ei sinänsä ole liikkuva resurssi.

On selvää, että maatalouden resurssien siirtäminen muihin sektoreihin on vaikeaa varsinkin syrjäseuduilla, joissa ei ole vaihtoehtoisia työpaikkoja. Puhtaassa kansantaloudellisessa analyysissa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota alueellisiin näkökohtiin, jotka sen sijaan otetaan huomioon yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja tehtäessä.

## **Yhteiskuntapoliittiset tekijät**

Maatalousväestöllä on oleellinen asema koko yhteiskunnassa. Yhteiskunta voi olla hajautettu tai keskitetty. Maatalouden sijoittuminen koko maahan tukee hajautettua yhteiskuntarakennetta. Maatalousväestö muodostaa tällöin asutuksen rungon, jonka varaan rakentuvat muut elinkeinot sekä monet palvelut kuten kaupat, posti, pankit ja koulut. Kun maatalousväestö vähenee, myös palvelut vähenevät, mikä saa aikaan yleisen taantumana, ellei talouselämää muulla tavoin pystytä aktivoimaan. Tämän takia maatalous on saanut yhteiskuntapoliittisen roolin, joka on sille etu mutta myös rasite. Etua tästä asemasta on siinä mielessä, että maatalous saa tukea myös omien tuotantopoliittisten päämäärien täyttämiseen. Haittaa siitä voi olla ylituotannon ja maatalousväestön säilyttämisestä seuraavan pienen tilakoon takia. Kun väkeä halutaan säilyttää maataloudessa, ei tilakokoa voida kasvattaa, mikä heikentää maatalouden kannattavuutta.

Yleiset yhteiskuntapoliittiset tekijät ovat siis puoltamassa maataloustuotannon säilyttämistä mahdollisimman suurena. Se takaa ennen muuta maatalouden asutuksen perusrungon säilymisen. Sen varassa voi sitten säilyä muukin maaseudun yritystoiminta. Suoranaiset kustannukset näkyvät maatalouden ylituotannosta aiheutuvina vienti- ja muina kustannuksina. Epäsuoria hyötyjä voi olla vaikeampi arvioida, mutta niitä syntyy säästöinä niistä muutokustannuksista, joita siirtyminen maaseudulta asutuskeskuksiin aiheuttaa. Yhteiskunta voi olla myös halukas maksamaan yleensä väljemmästä asumisesta. Ruuhkautumisesta aiheutuu monia kustannuksia, joita ei aina osata arvioida.

## **Kansainväliset tekijät**

Suomi on liittynyt tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen GATT:iin (General Agreement on Tariffs and Trade). Samalla on tehty eräitä maataloutta koskevia sitoumuksia. Maataloustuotteiden viennin tukeminen on ollut sallittua, mutta vientituen avulla ei ole saanut lisätä markkinaosuuttaan maailmanmarkkinoilla. Tuonnin kiintiöinti on ollut periaatteessa kiellettyä, mutta tulleja ja tuontimaksuja on voinut käyttää tuonnin rajoittamiseen. Suomi on tosin käyttänyt jatkuvasti myös määrällisiä tuontirajoituksia, jotka olivat aikaisemmin sallittuja maksutasevaikeuksiemme takia.

Maataloustuotteet halutaan nyt saattaa suuremman kansainvälisen kilpailun kohteeksi. Maailmankauppa halutaan vapauttaa. Suuret vientimaat kuten USA, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti vaativat meneillään olevissa GATT-neuvotteluissa vapaata kauppaa. Vientituki tulisi niiden mielestä kieltää, eikä tuontiakaan saisi estää.

Suomi tukee voimakkaasti maatalouttaan. OECD:n tekemän selvityksen mukaan Suomen tuki on eräs maailman korkeimmista (OECD 1989). Vain Sveitsissä, Norjassa ja Japanissa on yhtä korkea tai korkeampi tuki kuin Suomessa. Siten Suomi on joutunut arvostelun kohteeksi ja viranomaisillamme on ollut vaikea tehtävä selittäessään korkeaa hintatasoamme. Paineet maataloustuotteiden viennin vähentämiseksi lisääntyvät täten ulkoapain. Vaikka mitään varsinaista ratkaisua ei vielä olekaan tehty, on syytä varautua siihen, ettei vientiä saa enää tukea ja että ainakin jonkin asteinen tuonti on myös sallittava. Tällöin joudumme supistamaan maataloustuotantoamme.

Jalostetut elintarvikkeet ovat jo tällä hetkellä vapaakauppatuotteita. Valmiita tuotteita (leipä-, sokeri ja makeist tuotteita) ja puolivalmisteita (taikinaa) on tullut maahamme yhä enenevässä määrin. Paineet maatalouttamme kohtaan kasvavat tätä kautta, mikä on otettava huomioon maataloustuotantomme laajuutta määritettäessä.

## **Tavoitteiden asettaminen**

Tuotantotavoitteiden määrittämisessä on siis monia näkökohtia. Muitakin kuin yllä mainittuja tavoitteita voi olla. Lopputulos on neuvottelujen tulos, johon vaikuttavat niin viljelijöiden intressit kuin valtiovallankin näkemykset. Tavoiteohjelmat tehdään tavallisesti komiteoissa tai toimikunnissa, joissa on mukana eri eturyhmien edustajia. Näiden neuvotteluvoimasta on ollut kysymys tuotannon laajuutta koskevien ehdotusten laatimisessa.

Yleiset poliittiset tekijät lienevät myös merkittäviä maatalouspolitiikkaa hoidettaessa. Suomen Keskusta (aikaisemmin Maalaisliitto ja Keskustapuolue) sekä Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue olivat pitkään johtavia hallituspuolueita ja niiden neuvottelujen ja kompromissien tuloksena on hoidettu maatalouspolitiikkaamme. Kysymystä siitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet päätöksiin, on hyvin vaikea jäljittää. Voi jopa olettaa, että kompromissit ovat syntyneet suurelta osin puoluepoliittisin perustein omaa kannattajakuntaa ajatellen. Kansantaloudelliset ja valtionaloudelliset tekijät eivät ole silloin välttämättä painaneet kovinkaan paljoa. Joitakin päätöksiä tehtäessä taas valtionaloudelliset tekijät ovat olleet määrääviä. Painotukset voivat vaihdella tilanteesta toiseen. On myös mahdollista, että eri tekijöiden merkitystä ei ole ymmärretty kunnolla tai ei ollenkaan. Niin hyviä kuin huonojakin päätöksiä voi tehdä väärin perustein.

### 4.3. Tuotantotavoitteet

Tuotantotavoitteiden asettaminen, toisin sanoen tuotannon mitoittaminen, on koko maataloutemme keskeisin asia. Tuotannon laajuudesta ei ole ollut täysin yksimielistä tavoitetta. Eräät tahot, ennen muuta tuottajat, ovat puolustelleet ylituotantoa monin eri tavoin, kun taas kuluttajia lähellä olevien tahojen mielestä kotimaista kulutusta vastaava tuotanto olisi riittävä. Hyvin harvoin on vaadittu tuotannon vähentämistä alle kotimaisen kulutuksen, vaikka sillekin voisi löytää kansantaloudellisia perusteluja. Kaikki osapuolet ovat olleet valmiit hyväksymään omavaraisuustavoitteen. Kansainväliset paineet voivat kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa 100 %:n omavaraisuustavoite asetetaan kyseenalaiseksi. Kaikkein vaikein vaatimus Suomelle on vapauttaa maataloustuotteiden maailmanmarkkinat kokonaan, jolloin omavaraisuustavoitetta ei voisi asettaa lainkaan. Maan kilpailukyvyistä jäisi riippumaan, millaiseksi lopullinen omavaraisuus muodostuisi täysin vapaan kaupan vallitessa.

#### 1960- ja 1970-lukujen komiteat ja toimikunnat

Tuotantotavoitteita on pohdittu ja valmisteltu maatalouskomiteoissa ja tuotantopoliittisissa toimikunnissa. Komiteoita on ollut jokaisella vuosikymmenellä. Erilaiset toimikunnat tai työryhmät ovat täydentäneet komiteoiden työtä.

Kuten edellä on todettu, maatalouspolitiikan päätehtäväksi tuli toisen maailmansodan jälkeen tuotannon nostaminen. Rintamamiehille ja siirtoväelle oli luotava uusia maatiloja, minkä takia oli raivattava myös uutta peltoa. Peltoala kasvoikin aina 1960-luvun loppuun saakka. Vaikka kokonaistuotanto nousi, leipäviljan omavaraisuus oli alhainen aina 1960-luvulle saakka. Sen sijaan maidontuotanto ylitti kotimaisen tarpeen jo 1950-luvulla, jolloin samalla kuultiin myös ensimmäiset varoitukset ylituotannosta.

Vuonna 1958 asetettiin maatalouskomitea, jonka puheenjohtajana toimi prof. Westermarck. Se jätti mietintönsä vuonna 1962 (KOM.MIET. 1962). Komitea kiinnitti huomiota ylituotannon kasvuun ja esitti mm. uuden pellon raivaamisen kieltämistä. Tuotantokattoajattelu tuli jo silloin esille. Komitea esitti, että maatalous saisi täyden hinnan vain silloisille tuotantomäärille ja yli menevälle osalle maailmanmarkkinahinnan. Maataloudesta vapautuvalle väestölle tuli komitean esityksen mukaan luoda työtilaisuuksia muissa ammateissa. Metsätaloutta pidettiin tällöin eräänä mahdollisena liikatyövoiman työllistäjänä.

Tuotannon rajoittamiseen ei oltu kuitenkaan vielä kypsä. Uusien tilojen perustaminen ja pellonraivauksen tukeminen jatkui aivan 1960-luvun loppupuolelle. Uusi maatalouskomitea asetettiin myös pian edellisen jälkeen eli vuonna 1965. Sen tehtäväksi tuli tuotantotavoitteiden uudelleenarviointi. Komitean puheenjohtajana toimi prof. Suome-la. Se jätti kolme mietintöä vuosina 1967, 1968 ja 1969.

Suomelan komitean ehdotukset eivät poikenneet paljoakaan Westermarckin komitean mietinnöstä. Tuotantotavoitteeksi asetettiin yleensä kulutusta vastaava tuotanto. Tavoitteet esitettiin nyt omavaraisuusprosentteina. Viljan osalta tavoite oli 100 %, lihan ja kananmunien osalta 105 %, koska kausivaihtelun takia tarvittiin komitean mukaan hieman kulutusta suurempi tuotanto.

Maataloustuotteiden vienti vaikeutui 1960-luvun loppupuolella komitean vielä istuessa. Englanti liittyi tuolloin EEC:hen ja sen takia voin vienti tyrehtyi lähes

kokonaan, mikä aiheutti vaikean markkinointitilanteen. Tuotannon rajoittaminen tuli tällöin välttämättömäksi. Suomalainen komitea ehdotti pellon osittaista poistamista tuotannosta. Sitä varten käynnistettiin ns. pellonvarausjärjestelmä, jota kutsuttiin yleisesti peltojenpaketoinniksi. Sitä täydennettiin vielä teurastuspalkkioilla.

Energia- ja elintarvikekriisit 1970-luvun alkupuolella herättivät levottomuutta. Maailmanmarkkinahinnat nousivat nopeasti ja nälänhätä koetteli monia Afrikan maita. Eräät uskoivat elintarvikkeiden niukkuuden muodostuneen pysyväksi ilmiöksi.

Energia- ja elintarvikekriisit muuttivat asenteita. Heräsi epäily, että aikaisemmat tuotantotavoitteet olisivat liian matalia turvaamaan elintarvikehuolto kaikissa oloissa. Joidenkin mielessä lienee myös ollut ajatus tai toive, että Suomenkin maataloustuotantoa tarvittaisiin jopa koko maailman elintarvikehuollossa. Näyttihän elintarvikkeista olevan pulaa kaikkialla, ja niiden hinnat olivat nousseet jyrkästi. Tämän takia asetettiin toimikunta tarkistamaan Suomalaisen toimikunnan asettamia tavoitteita. Sitä johti kansliapäällikkö Uronen.

Tilanne muuttui kuitenkin nopeasti. Elintarvikekriisi olikin vain ohimenevä ilmiö, jolle oli monta luontevaa selitystä. USA oli rajoittanut tuotantoa voimakkaasti ja kun samanaikaisesti Neuvostoliitossa saatiin huono sato, kysyntä maailmanmarkkinoilla nousi jyrkästi ja hinnat nousivat voimakkaasti. Tuotanto elpyi USA:ssa kuitenkin nopeasti. Samoin meillä Suomessa saatiin vuosina 1975 ja 1976 hyvät sadot. Ylituotanto muodostui jälleen suureksi. Varsinkin viljan tuotanto kasvoi voimakkaasti ja aikaisempien voivuorien sijasta ruvettiin puhumaan myös viljavuorista.

Urosen toimikunta joutuikin pohtimaan tuotannonrajoittamiseen sopivia keinoja. Sen ehdotuksesta syntyivät ensimmäiset tuotantokatot, joiden avulla määritettiin valtion ja tuottajien osuudet ylijäämien vientikustannuksista (KOM. MIET. 1976). Maidolle ja lihalle asetettiin varsinaiset tuotantokatot, kun sen sijaan kananmunille ja viljalle asetettiin vientikatot (taulukko 4.2).

Tavaksi on tullut puhua tuotantokatoista. Tosiasiassa ne ovat eräänlaisia tuotantotavoitteita. Kattojen yli on sallittua tuottaa, mutta ylimenevältä osalta maatalous saa vain maailmanmarkkinahinnan. Koska maailmanmarkkinahinnat ovat matalat, tuotanto on syytä sopeuttaa tuotantokattojen mukaiseksi.

*Taulukko 4.2. Tuotanto- ja vientikatot vuosille 1977-79, milj. kg (maito milj. litraa).*

	1977	1978	1979
Maito, meijeriin	2790	2740	2710
Naudanliha, tuotos	115	115	115
Sianliha, tuotos	131	131	131
Kananmunat, vienti	25	21	15
Leipävilja, vienti	160	135	110
Rehuvilja, vienti <sup>1)</sup>	275	200	175

<sup>1)</sup> *tasausvarastojen lisäys mukaan luettuna*

*Taulukko 4.3. Meijerimaidon tuotantokatto (milj. litraa) ja sianlihan, kananmunien ja viljan vientikatot (milj. kg) vuosille 1979-81.*

	1979	1980	1981
Maito	2710	2675	2660
Sianliha	14	13	12
Kanamunat	15	12	10
Leipävilja	105	100	95
Rehuvilja	210	200	195

Edellä mainitut tuotantokatot tulivat aluksi ohjeeksi vuoden 1977 budjetin tekijöille, mutta ne tuli liittää valmisteilla olevaan hintalakiin, joka hyväksyttiin eduskunnassa vuoden 1977 lopussa. Tuotantokatot määritettiin siinä vuosille 1979-81 (taulukko 4.3), koska vuoden 1978 osalta oli tuotantotavoitteista jo sovittu tulo- ja menoarvion yhteydessä. Tuotantokattojen merkitys jäi ennalleen. Kattojen yli menevästä osasta maatalous sai vain maailmanmarkkinahinnan. Lakiin tuli kuitenkin vientivastuun tasoitumahdollisuus siten, että jonkin tuotteen katon alituksesta saatava säästö voitiin käyttää vähentämään kustannuksia jonkin toisen tuotteen osalta. Laskelma tuli tehdä koko ylituotannon osalta, jolloin alitukset voitiin ottaa helposti huomioon vähentävänä tekijänä koko maatalouden kustannusosuutta määrittäessä.

Naudanliha jätettiin tuotantokattojen ulkopuolelle kokonaan, koska sen ylituotanto oli vähäistä.

Tuotanto- ja vientikattojen alentamisella pyrittiin vähentämään maatalouden ylituotantoa. Pitkän aikavälin tavoitteiden osalta toimikunta esitti, että käytettävissä oleva peltoala tulisi pitää tuotannossa ja kesannoituna elintarviketurvallisuuden takaamiseksi. Tuotannon ohjaamisella katsottiin voitavan vähentää ylituotantoa tai sen haittoja.

Vuonna 1977 asetettiin myös rakennepoliittinen toimikunta, joka esitti loppuraportissaan (KOM.MIET. 1980), että maaseudun asutuksen säilyttämiseksi kaikki aktiivitilat on syytä pitää tuotannossa. Tämä tuli vaikuttamaan jonkin aikaa myös tuotantopolitiikkaan. Tilakoon suurentamiseen tällainen päätös ei olisi antanut mahdollisuutta lainkaan. Yksityisen tilan mahdollisuudet nostaa tulotasoaan tuotantoa lisäämällä olisivat olleet kokonaan suljetut pois. Maatalouden sisäinen rakennemuutos jatkui kuitenkin entisellään. Tilojen lukumäärä väheni koko ajan. Toimikunnan suositus olikin ajattelematon päätös, joka ei sopinut yhteen todellisuuden kanssa.

Maatalouden pitkän ajan tuotantopolitiittiset tavoitteet ovat olleet jatkuvan keskustelun kohteena. Tuotannon ja kulutuksen tasapainottaminen on myös ollut tavoitteena, joskaan ei selvästi spesifioituna. Maatalouspoliittiseen keskusteluun on kuitenkin koko ajan sekoittunut työllisyys- ja aluepoliittisia kysymyksiä, jolloin perimmäistä tavoitetta, eli parempaa tuotannon ja kulutuksen tasapainoa, ei ole aina muistettu. Maatalouspolitiikkaa onkin sen tähden pidetty kovin epäjohdonmukaisena. Päätöksiä on tehty lyhytnäköisesti ottamatta huomioon pitemmän aikavälin tavoitteita. Varsinkin 1980-luvun alkupuolella tätä kritiikkiä esitettiin paljon.

*Taulukko 4.4. Meijerimaidon tuotantokatto (milj. litraa) ja muiden tuotteiden vientikatot (milj. kg) vuosina 1983-89.*

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Meijerimaito	2790	2760	2730	2710	2695	2660	2625
Sianliha	18	16	14	14	13	12	11
Naudanliha	14	12	12	12	12	10	9
Kananmunat	17	15	13	12	11	10	9
Vehnä						125	125
Rehuvilja				480	480	510	510

Niinpä vuonna 1983 asetettiin jälleen työryhmä selvittämään pitkän aikavälin tuotantotavoitteita. Se otti nimekseen maatalouspoliittinen ohjelmatyöryhmä. Sen työn tuloksena valmistuivat tuotantokattoehdotukset, jotka tulivat käyttöön vuosina 1984 ja 1986 maataloustulolain uudistuksen yhteydessä (taulukko 4.4).

Maidon osalta on määritetty suoraan tuotantokatto tai -tavoite, kun sen sijaan muiden tuotteiden osalta kotimainen kulutus ynnä vientikatto asettavat tuotantokaton, johon saakka viljelijät saavat täyden tuottajahinnan. Maatalouden etu olisi siis, että viljan, lihan ja kananmunien kulutus olisi mahdollisimman suuri. Maidon osalta asia on toisin, sillä valtio hyötyy mahdollisesta kulutuksen kasvusta. Tosiasiassa maidon tuotantokaton määrittely on kuitenkin maataloudelle edullinen, koska maidon kokonaiskulutus alenee koko ajan. Valtiovallan osuus maidon vientikustannuksista saattaa kasvaa, kun sen sijaan muiden tuotteiden osalta valtion vastuu on täysin määritetty vientikattojen avulla.

### **Maatalous 2000 -komitea**

Niukuudesta siirryttiin jälleen runsauteen 1980-luvulla. Elintarvikkeita oli yllin kyllin maailmanmarkkinoilla ja maailmanmarkkinahinnat romahtivat täydellisesti. Teollisuusmaiden maatalouden tuottavuus nousi hyvin voimakkaasti ja myös monien kehitysmaiden maatalous elpyi. Intiasta ja Kiinasta tuli ajoittaisia maataloustuotteiden viejiä. Vain Neuvostoliiton maatalous kehittyi hitaasti ja maa pysyi tärkeimpänä ostajana maailmanmarkkinoilla. Teollisuusmaista vain tehokkaimmat tuottajat voivat olettaa tulevaisuudessa pystyvän tuottamaan maataloustuotteita maailmanmarkkinoille, jotka ovat vapautumassa monenlaisesta säätelystä.

Paineet maatalouspolitiikan tarkistamiseksi kasvoivat 1980-luvulla. Erityisesti arvosteltiin pitkän aikavälin politiikan puuttumista ja väitettiin harjoitettua politiikkaa hyvin tempoilevaksi. Viljelijällä ei katsottu olevan selvää kuvaa siitä, mitä pitäisi tehdä. Poliitiikkaa väitettiin muutettavan hyvinkin lyhyellä aikavälillä. Vuonna 1985 asetettiin uusi komitea, joka otti nimekseen "Maatalous 2000 -komitea". Sen puheenjohtajana oli silloinen maa- ja metsätalousministeri Toivo Yläjärvi. Komitean tehtäväksi tuli laatia "pitkän aikavälin maatalouspoliittinen ohjelma, missä työssään sen tuli kiinnittää huomiota yhteiskuntarakenteen kehitykseen" (KOM. MIE. 1987). Mielestä lienee ollut



ennen muuta maatalouden asema maaseudun asutuksen ja yleisen toimeliaisuuden ylläpitäjänä. Maaseudun elinvoimaisuus on ollut ainakin puheissa suuren mielenkiinnon kohteena.

Komitea jätti mietintönsä kesäkuussa 1987. Mietintö oli hyvin erimielinen ja sen sisältö oli vain komitean puheenjohtajan ja virkamiesjäsenien hyväksymä. Tästä huolimatta mietintö on ollut maatalouspolitiikan tarkemman suunnittelun ja lainsäädännön pohjana, vaikka siinä ei olekaan esitetty yksityiskohtaisia tavoitteita tai keinoja. Aikaperspektiiviäkään ei ole asetettu, joskin komitean nimi viittaa vuoteen 2000.

Komitea esitti, että maataloustuotantoa ohjataan siten, että pitkällä aikavälillä tavoitehintatuotteiden tuotanto vastaa kotimaista kulutusta. Tuotantotavoite merkitsee kausivaihtelusta johtuen lievää kotieläintuotteiden ylijäämää.

Tuotantotavoitteita määritettäessä komitea ehdotti, että tuotannon tulee perustua ympäristön kannalta kestävän ja taloudellisesti kannattavan tuotantoteknologian hyväksikäyttöön. Tämä on kannanotto ympäristöongelmiin, joita maatalous aiheuttaa käyttämällä lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita. Keskustelu näistä asioista on vasta käynnistymässä, joten tällä hetkellä ei vielä voida sanoa, miten merkittäviä ympäristöongelmat tulevat olemaan maataloudelle.

Komitean ehdottama omavaraisuustavoite merkitsee tuotannon ja kulutuksen tasapainottamista, joskin lievä ylituotanto kuitenkin sallitaan. Maidon ja kananmunien omavaraisuusastetta on siis alennettava tuntuvasti, mutta muilta osin tuotanto voidaan säilyttää nykyisellä tasolla. Valkuaisrehun tuontia tarvittaneen jossain määrin tulevaisuudessakin, joskin siltäkin osin ollaan lähellä omavaraisuutta. Ainoastaan hedelmien, vihannesten ja sokerin osalta omavaraisuus jäänee jatkuvasti alle 100 %:n.

Maatalous 2000 -komitean mietinnön pohjalta asetettiin vuonna 1987 toimikunta laatimaan uusi maataloustulolaki. Se muutti aikaisempaa vientikattojärjestelmää siten, että valtion vastuu ylituotannon viennin kustannuksista alenee asteittain (taulukko 4.5). Niinpä valtio vastasi vuonna 1991 naudanlihan vientikustannuksista 90 prosenttisesti 4 milj. kiloon saakka, sen jälkeen seuraavasta 3 milj. kilon vientikustannuksista 50 prosenttisesti. Laki määrää, että mikäli vienti ylittää 7 milj. kiloa, maatalous saa yli menevästä viennistä vain maailmanmarkkinahinnan. Vientikatot alenevat taulukon 4.5. mukaisesti vuoteen 1994 mennessä.

Maitotuotteiden vientikustannuksista valtio vastaa vuonna 1992 täysimääräisesti, mikäli meijeriin toimitettu maitomäärä ei ylitä 2 150 milj. litraa. Sen jälkeen valtion osuus on 50 % vientikustannuksista 2 300 litraan saakka, minkä jälkeen maatalous saa viennistä vain maailmanmarkkinahinnan. Tosin maatalous joutuu vastaamaan 10 miljoonan voikilon viennistä joka tapauksessa.

Samanlaista menettelyä sovelletaan myös sianlihaan, kananmuniin ja viljaan. Teollisuuden ja muiden elinkeinojen käyttämä non-food vilja, jota toimitetaan maailmanmarkkinahintaan, lasketaan mukaan vientiin.

Maataloudelle tulee vientikustannusta siis joka tapauksessa pienistäkin vientimääristä. Marginaalierien viennin ollessa kyseessä 10 %:n vientikustannusosuus ei välttämättä aiheuta taloudellisia tappioita. Kun osuus nousee 50 %:iin, "sakko" on jo niin suuri, ettei maatalouden kannata ylittää ko. rajaa.

Vientikustannusmaksuja voidaan periä korkeintaan 13 % kunkin vuoden maataloustulosta. Yli menevä osa jää valtion vastuulle. Lakia muutettiin kuitenkin niin, että vuonna 1991 kattoa ei ollut lainkaan ja että vuonna 1992 raja on 20 %.

*Taulukko 4.5. Maidon tuotantomäärät (milj. litraa) ja lihan, kananmunien ja viljan vientimäärät (milj. kg), joihin saakka valtio vastaa 100-, 90- tai 50-prosenttisesti vientikustannuksista vuosina 1990-1994 alkuperäisen vuoden 1989 lain mukaan. Vuoden 1992 osalta on lisäksi annettu uudet määrät.*

	%	1990	1991	1992	1993	1994	1992 <sup>2)</sup>
Maito <sup>1)</sup>	100	2300	2280	2260	2240	2220	2150
	90	2400	2375	2350	2325	2300	
	50	2550	2525	2500	2475	2450	2300
Naudanliha	90	5	4	4	4	3	
	80						2
	50	8	7	6	6	5	5
Sianliha	90	7	6	6	5	5	
	80						4
	50	12	11	10	9	9	6
Kananmunat	90	8	7	6	5	4	
	80						2
	50	12	11	10	9	8	4
Vilja	90	515	490	465	440	415	
	80						350
	50	715	690	665	640	615	55

<sup>1)</sup> Maataloustuottajat vastaavat joka tapauksessa kolmen miljoonan (vuonna 1991 7 miljoonan ja 1992 10 miljoonan) voikilon vientikustannuksista.

<sup>2)</sup> Uudet vuotta 1992 koskevat tuotanto- ja vientikatot.

Maatalouden vientikustannusvastausta vähennetään maitotuotteiden, lihan ja viljan tuontimaksujen määrällä. Ajoittain voidaan nimittäin joutua tuomaan mm. lihaa kausivaihtelujen takia ja myös siitä syystä, että eräiden ruhon osien kysyntä on suurempi kuin mihin kotimainen tuotanto riittää. Vastaavasti joudutaan viemään osa tuotannosta ulkomaille. Viljaa joudutaan myös tuomaan mm. teollisuuden erikoistarpeisiin.

#### 4.4. Tuotantotavoitteiden toteutuminen

Tuotantokatot ylittyivät aikaisemmin erityisesti maidon, naudanlihan ja kananmunien osalta. Maatalouden vientivastuu kasvoi jatkuvasti tuotantokattojen ja maailmanmarkkinahintojen alentuessa. Tilanne korjaantui huomattavasti vuosina 1988 ja 1989, jolloin maatalouden ei tarvinnut lainkaan vastata ylituotannon vientikustannuksista. Erityisesti viljan vienti jäi huomattavasti alle vientikatton molempina vuosina. Uuden maataloustulolain myötä maatalouden vientivastuu lisääntyi ja kattojen ylitykset kasvoivat. Hyvät sadot vuosina 1990 ja 1991 edesauttoivat tätä kehitystä.

Taulukko 4.6. Tuotanto- ja vientikattojen ylitykset ja alitukset, milj. kg (maito milj. litraa) sekä maatalouden osuus vientikustannuksista vuosina 1984-91.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991 <sup>1)</sup>
Meijerimaito	93.0	-6.0	-130.0	-85.0	48.0	-60.0
Sianliha	-3.7	4.3	-2.8	3.0	13.8	5.0
Naudanliha	10.3	10.0	0.5	-4.0	1.1	12.0
Kananmunat	13.1	10.7	8.6	10.0	9.4	2.0
Leipävilja	-	-	100.0	100.0	-	-
Rehuvilja	169.9	-230.0	-510.0	-68.0	-	697.0
Vientikust., milj. mk	602	274	0	0	791	1715

<sup>1)</sup> Arvio tuotanto- ja vientikatton ylityksestä (maatalouden täysi vientivastuu).

Uuden maataloustulolain mukaan vientikatot alenivat, ja järjestelmä tuli aikaisempaa vaikeammaksi seurata. Taulukossa 4.6. on annettu vuosien 1990 ja 1991 osalta ne määrät, jotka menivät yli maatalouden täyden vientivastuun. Kun viljasato oli hyvä vuosina 1989-91, maatalouden vientivastuu kasvoi hyvin voimakkaasti niin vuonna 1990 kuin erityisesti vuonna 1991.

Omavaraisuuden ylläpitämiseen liittyy olennaisena osana leipä- ja rehuviljan varastointi. Parhailtaan on meneillään laaja varastojen rakentamisohjelma, jonka päätyttyä maassamme on käytettävissä varastot vuoden leipäviljatarvetta varten ja puolen vuoden rehuviljatarvetta varten.

#### 4.5. Tuotantopolitiikan keinot

Tuotantopolitiikan keinoja ovat hintapolitiikka, investointipolitiikka sekä erilaiset vapaaehtoiset ja pakolliset tuotannonrajoituskeinot kuten kesannointi, kaksihintajärjestelmät, tuotannonmuutossopimukset ja bonussopimukset. Osa toimista on siis suoraan tuotantopolitiikkaa palvelevia, kun taas osa vaikuttaa vain välillisesti. Hintaratkaisut palvelevat pääasiassa tulotavoitteen saavuttamista, mutta samalla vaihtuvat usein myös hintasuhteet ja kannattavuus, jotka ohjaavat tuotantopäätösten tekoa.

Tuotantopolitiikan tarkoituksena on yleisesti ottaen tuotantotavoitteiden toteuttaminen eli tuotannon lisääminen ja/tai ohjaaminen. Näin on osittain myös Suomessa, mutta suurimmaksi osaksi tuotantopolitiikka on palvellut maassamme tuotannon rajoittamista.

#### Tuotannonohjaus

Tuotannonrajoitustoimet voivat olla vapaaehtoisia tai pakollisia. Käytössä on ollut ennen muuta vapaaehtoisia viljelijän ja valtiovallan välisiä sopimuksia, joihin on

liittynyt tuotannon vähentämisestä maksettu korvaus. Jotta tällainen sopimus voi houkuttaa mukaan viljelijöitä, täytyy korvauksen olla riittävän suuri. Se taas riippuu viljelijän taloudellisesta ja henkilökohtaisesta tilanteesta. Viljelijä voi olla iäkäs tai hänen työkykynsä huono, jolloin pienempikin korvaus voi olla riittävä houkutin vähentää tuotantoa. Mikäli yritys on juuri perustettu ja investoinnit on tehty lainavaroin, pieni korvaus ei voi olla riittävä toimeentuloon ja lainojen maksuun. Julkinen valta käyttää omaa harkintaa korvausta määrätessään riippuen mm. siitä, kuinka suuren vaikutuksen se haluaa saada aikaan. Joskus voi riittää, että marginaaliset tuottajat saadaan pois tuotannosta. Riittävästä korvauksesta ovat esimerkkinä maitobonuskorvaukset. Halukkaita sopimuksen tekijöitä on ollut enemmän kuin mikä on ollut tarkoitus tai mihin määrärahat ovat riittäneet.

Pakollisista rajoitustoimista on jäljempänä tarkemmin esiteltävä maidon ja kananmunien kaksihintajärjestelmät. Valtiovalta on asettanut tuotantomäärän, jolta tuottaja saa täyden tavoitehinnan. Kaksihintajärjestelmä ei suoranaisesti kiellä tuottamasta yli kiintiön, mutta se ehkäisee sen tehokkaasti, koska yli menevältä osalta viljelijä saa maailmanmarkkinahinnan, mikä ei ole taloudellisesti lainkaan kannattavaa.

Vapaaehtoisia järjestelmiä varten on säädetty puitelaki (laki maataloustuotannon ohjaamisesta ja tasapainottamisesta), jonka perusteella hallitus voi vuosittain päättää erilaisista toimenpiteistä tuotannon rajoittamiseksi. Käytetyt toimenpiteet ovat muotoutuneet vuosien kuluessa. Niitä ovat:

- maataloustuotannon
- kotieläintalouden
- maidontuotannon
- sikatalouden ja
- kananmunantuotannon vähentämissopimukset sekä
- kesannoimissopimukset
- naudanhinnan tuotantosopimukset
- herneen tuotantosopimukset ja
- metsittäminen

Sen lisäksi on ollut käytettävissä laki tuotantoyksiköiden perustamisen luvanvaraisuudesta ja laki pellonvarauksesta, joka on rauennut. Sillä oli aikaisemmin merkittävä vaikutus tuotannonrajoittamiseen.

## **Tuotannon rajoitus**

Maataloustuotannon vähentämiseksi on voitu tehdä sopimuksia, jotka kohdistuvat joko tilan koko tuotantoon tai kotieläintuotantoon tai vain yhteen tuotteeseen kuten maitoon tai kananmuniin.

*Maataloustuotannon vähentämissopimukset* koskevat koko tilan tuotantoa. Sopimus on tehty sellaisten alle 60-vuotiaiden viljelijöiden kanssa, joilla on ollut edellytyksiä suuntautua metsätalouteen tai pienimuotoiseen elinkeinotoimintaan. Sopimukset ovat 10-vuotisia. Korvaus tuotannosta luopumisesta määräytyy tilan tulojen mukaan.

Tässä yhteydessä on tuettu ja kannustettu metsätaloustilojen perustamista. Metsätalouteen tai maaseutuelinkeinoihin suuntautuva tila saa ensimmäiset viisi vuotta tuloihin sidottua korvausta ja koko ajalta ns. peruskorvausta, joka oli vuonna 1991 12 500 mk vuodessa. Metsätaloustilalla tuli sopimusta solmittaessa olla vähintään sadan kiinto-kuutiometrin puuntuotos vuodessa. Näiden tilojen peltojen metsitystä tuettiin maksamalla metsityspalkkio kaksinkertaisena. Uuteen tuotantoon suuntautuminen on kuitenkin vapaaehtoista.

*Metsitys* on tapa saada peltoa pois pysyvästi tuotannosta. Sitä on myös pyritty tehostamaan. Peltohehtaarin metsityksestä maksettiin vuonna 1991 alueesta riippuen 7 000 - 10 600 mk.

Maataloustuotannon vähentämissopimukset koskevat tilan koko tuotantoa. Yksittäisiin tuotteisiin kohdistuneista sopimuksista olivat viime vuonna tärkeimmät maidon ja kananmunien tuotannon vähentämissopimukset.

*Maidontuotannon luopumissopimuksia* tehtiin vuoden 1990 lopussa ja vuoden 1991 alussa. Viljelijällä oli kaksi vaihtoehtoa luopua maidontuotannosta: a) lopettaa tuotanto viideksi vuodeksi tai b) lopettaa tuotanto kokonaan eli luopua maidon tuotantokiintiöstä. Korvaus oli määräaikaisessa sopimuksessa 90 p/l ja lopullisessa luopumisessa 120 p/l, yli 65-vuotiaille kuitenkin vain 75 p/l. Jos maitomäärä ylitti 120 000 litraa, korvaus oli ylittävältä osalta 50 p/l. Korvaus sai olla enintään 80 000 mk vuodessa. Korvausta maksetaan kummassakin tapauksessa kolmelta vuodelta. Sopimuksia tehtiin yhteensä 5 470 kpl ja niiden tuotantoa alentava vaikutus oli noin 210 milj. litraa. Keskimääräiseksi korvaukseksi muodostui 91 penniä/litra.

*Sianlihantuotantoa* on pyritty pienentämään myös vähentämissopimuksilla, joita tehtiin 1980-luvun alussa. Samaan pyritään nykyisin markkinoimismaksujen porrastamisella. Vuonna 1992 maksu on 30 p/kg ruhopainon ollessa korkeintaan 74 kg ja 100 p/kg, jos ruhopaino on yli 74 kg.

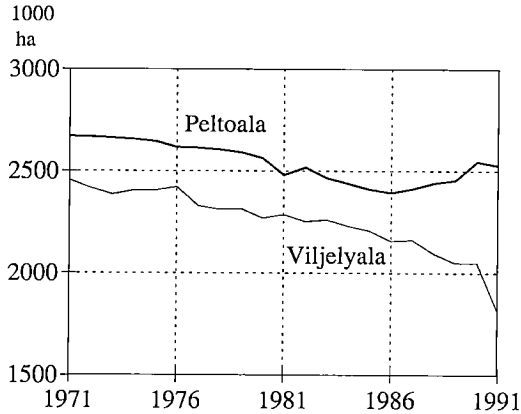
*Kananmunantuotantoa* on vähennetty tehokkaasti tuotannon vähentämissopimuksilla, joita on tehty aika ajoin vuodesta 1976 alkaen. Sopimus on ollut joko määräaikainen tai lopullinen, jolloin valtio on ostanut pois tuotantokiintiöitä. Vuoden 1990 lopussa tehtiin kananmunantuotannon vähentämissopimuksia, jotka tulivat voimaan vuoden 1991 aikana. Sopimukset olivat 5-vuotisia ja korvaus oli 150 mk kanalta.

Vuonna 1991 tulivat käyttöön kananmunantuotannon *tuotantotauot*. Tuottaja sai kananmunista lisähinnan vain, jos hän piti tuotantopaksojen välissä vähintään kymmenen viikon tuotantotauon. Alle 20 viikon ikäisiä kanoja saa kasvattaa tämän tauon aikana.

Kananmunantuotantoa on pyritty supistamaan myös rajoittamalla *haudontoja*. Sitä varten on annettu yleismääräyksiä haudottavien kananpoikasten määrästä. Hautomojen laajentaminen ja perustaminen on ollut viime vuosina kiellettyä.

*Uuden pellon raivaaminen* on tehty käytännössä kannattamattomaksi pellonraivausmaksulla, joka on 50 000 mk hehtaarilta uudelta pellolta. Ennen raivauslain säätämistä pellonraivaus lisäantyi huomattavasti ja kokonaispeltoala nousi sen takia (kuvio 4.1.).

Maatalouden ylituotantotilannetta ryhdyttiin jo vuoden 1986 elokuussa hoitamaan myös *eläkejärjestelyin*. Luopumiseläkejärjestelmää uudistettiin siten, että viljelijä saattoi sitoutua pitämään pellot viljelemättöminä kuuden vuoden ajan. Aiemmin ko. eläkkeen saanti edellytti peltojen myymistä tai metsittämistä.



Kuvio 4.1. Pelto- ja viljelyala vuosina 1971-91.

## Kesannointi

Viljan ylituotanto on lisääntynyt viime vuosina hyvin voimakkaasti. Syynä ovat olleet hyvät sadot ja kotieläintuotannon vähentyminen, mikä on vapauttanut peltoalaa kaupalliseen viljantuotantoon. Viljan vientiä pidettiin aikaisemmin jopa muiden tuotteiden vientiä edullisempänä. Maailmanmarkkinahinnat ovat kuitenkin pudonneet hyvin alas, joten vienti on täysin kannattamatonta. Niinpä viljanviljelyäkin on ryhdytty rajoittamaan, mihin on pyritty lannoitteiden verotuksella ja kesannoinnilla.

Lannoiteveroa on kannettu maatalouden vientikustannusosuuden kattamiseksi, mutta sillä on ollut myös ympäristönsuojeluun ja tuotannon vähentämiseen tähtääviä tavoitteita. Tuotannon rajoittamiseen niiden on kuitenkin todettu olevan tehottomia niin käytännössä kuin teoreettisestikin.

Toinen keino pienentää viljan ylituotantoa on poistaa peltoa tuotannosta kesannoinnilla ja metsittämällä. Tehostettu vapaaehtoinen kesannointi aloitettiin vuonna 1989, jolloin kesannointiin 185 000 ha. Vuonna 1990 samaa vapaaehtoista kesannointia jatkettiin, joskin hieman huonommalla menestyksellä kuin vuonna 1989. Tuotannosta oli pois 175 000 ha.

Vuonna 1991 tuli käyttöön pakollinen kesannointi, mitä oli suunniteltu jo usean vuoden ajan. Viljelijän oli kesannoitava 15 % peltoalastaan. Siitä maksettiin ns. peruskorvausta 1 000 - 1 300 markkaa hehtaarilta. Palkkiota alennettiin 200 mk/ha, jos pelto oli heikkolaatuista tai avo-ojissa. Mikäli kesantoala oli yli 20 mutta enintään 30 % peltoalasta, velvoitteen (15 %) yli menevältä osalta maksettiin lisäkorvausta 500 - 1 300 mk/ha. Suuremmasta kesantoalasta sai vain peruskorvauksen.

Viljelijän oli mahdollista tehdä myös ns. viherkesannointisopimus, jolloin hän sitoutui kylvämään kesantoalueelle nurmikasvin (tai jonkin muun sopivan kasvin) siementä. Nämä sopimukset ovat kolmivuotisia ja korvaus on yllä mainittujen korvausten lisäksi 500 markkaa hehtaarilta. Niitä suositeltiin ympäristösyistä, koska huuhtoutumat ovat tällöin pienemmät kuin normaalissa kesannossa.

Mikäli viljelijä ei halunnut kesannoida, hän joutui maksamaan vientikustannusmaksua 1 000 mk/ha koko peltoalasta. Kesannoinnista vapautettiin alle kolmen peltohehtaarin tilat ja ne tilat, joiden nurmiala oli vähintään 90 % peltoalasta. Kesannointi oli näin ollen käytännössä pakollista.

Kesannointitavoite, 350 000 ha, saavutettiin yli odotusten, sillä palkkiokesantoa oli 470 000 ha. Kesannolla oli siten yli 20 % peltoalasta, kun osuus kahtena edellisenä vuonna oli 8 % ja sitä ennen pari prosenttia.

Vuonna 1992 kesannointi oli pakollista samalla tavalla kuin vuonna 1991. Kesannoinnista ei kuitenkaan maksettu palkkiota. Viherkesannoinnista maksettiin kuitenkin kuten aikaisemmin, joten viljelijöillä oli mahdollisuus pieneen korvaukseen.

Kesantovelvoite oli porrastettu sivutulojen mukaan vuonna 1992. Jos viljelijän palkka- ja eläketulot jäivät alle 100 000 markan, hänen oli kesannoitava 15 % pelloistaan. Tulojen ollessa 100 000 - 250 000 mk, velvoite oli 20 % ja tulojen ollessa yli 250 000, velvoite oli 30 %.

Nurmitilat vapautuivat kesannoinnista, jos nurmiala oli vähintään 80 %. Vuonna 1991 tämä raja oli 90 %. Alle 3 hehtaarin tilojen ei tarvinnut kesannoida lainkaan. Tavoitteena vuodelle 1992 oli 500 000 hehtaarin kesannointi, mikä myös saavutettiin.

Kesannoinnin lisäksi viljelijä voi osallistua muihin tuotannonsupistamisjärjestelmiin.

## **Pellonvarausjärjestelmä**

Pellonvarausjärjestelmä ("peltojen paketointi") aloitettiin vuonna 1969. Viimeiset korvaukset maksettiin vuonna 1989. Enimmillään peltoa oli pois tuotannosta 205 000 ha vuonna 1973. Korvaus oli suurimmillaan 380 mk/ha. Suuri osa paketoidusta pellosta jäi ilmeisesti pysyvästi pois tuotannosta. Viime vuosina on nimittäin muu viljelemätön peltoala lisääntynyt huomattavasti, mikä on luultavasti ollut seurausta purkautuneista sopimuksista.

Pellonvarausjärjestelmä oli periaatteessa hyvin tehokas rajoitustoimi, koska maataloustuotanto loppui tilalla kokonaan. Tuotannon supistuminen ei tosin ollut niin suuri kuin peltoala osoittaa, sillä tuotannosta jäi paljon Pohjois- ja Itä-Suomen tiloja, joiden tuotannon tehokkuus oli keskimääräistä alempi. Menetelmä oli sinänsä oikea ja periaatteessa tehokas. Järjestelmää arvosteltiin kuitenkin voimakkaasti, koska se kohdistui voimakkaasti kehitysalueille ja alityöllisyysalueille, joilta väki muutti kokonaan pois. Taloudellisesti ajatellen järjestelmä toimi oikein. Tuotannosta jäi pois marginaalista maata ja resurssit siirtyivät kansantalouden kannalta tehokkaampaan käyttöön. Arvos- telu olikin luonteeltaan poliittista, joka ei ottanut huomioon taloudellisia tosiasioita.

## **Yrityskoon rajoittaminen**

Maataloutemme pohjautuu perheyrityksiin, ja sellaisena se halutaankin pitää. Syynä tähän tavoitteeseen lienevät yleiset poliittiset ja yhteiskuntapoliittiset näkökohdat. Vapaa talonpoika on edustanut länsimaista näkemystä vapaasta maailmasta. Suurmaan- omistusta on jossain määrin ollut aikaisemmin maassamme, mutta maan itsenäistyttyä suoritettiin maareformi, minkä jälkeen meillä on vallinnut pientilavaltainen perhevil- jelmämaatalous.

Maataloutta harjoitetaan muissakin muodoissa. Sosialistisissa maissa oli osuustointipohjalla toimiva suurmaatalous, jota ollaan muuttamassa perheviljelmäpohjaiseksi. USA:ssa on maatalous osittain liiketoimintaa, johon kuuluvat suuret tilat ja yritysmuotoinen omistus. Maataloutta voidaan harjoittaa suurina yksikköinä teollisuusmaisesti.

Paineita teollisuusmaiseen maatalouteen on ollut maassammekin. Suuria kanaloita ja sikaloita perustettiin 1970-luvulla ulkopuolisen rahoituksen ja omistuksen turvin. Nämä paineet näyttivät uhkaavan tavallisen viljelijän asemaa, minkä takia ryhdyttiin laatimaan lainsäädäntöä, joka estäisi teollisuusmaisen maatalouden ja pitäisi maatalouden omistuksen viljelijöiden hallussa. Näin syntyi uusien yritysten perustamislupajärjestelmä. Sen tehtävä oli aluksi juuri yllä mainittu tarve säilyttää perheviljelmäpohjainen maatalous, mutta myöhemmin järjestelmän luonne on muuttunut niin, että se toimii ennen muuta tuotannonrajoitusjärjestelmänä (KOLA 1987).

Ensimmäinen perustamislupalaki eli laki sika- ja kanataloustuotannon ohjaamisesta säädettiin vuonna 1975. Vuonna 1978 lain piiriin liitettiin myös maidon ja naudanlihan tuotanto. Laissa on ollut säädökset siitä, minkä kokoisia tiloja saa perustaa ilman valtioneuvoston (suuremmat yritykset) tai paikallisen viranomaisen lupaa (pienemmät yritykset).

Vuonna 1991 yli 200 sikapaikan, yli 1 000 kanan kanalan, yli 30 000 linnun broilerkanalan ja yli 60 naudan navetan perustamiseen tarvittiin maatilahallituksen lupa. Paikallisviranomaisen (maatalouspiirin) lupa tarvittiin 25 paikan sikalan, 100 kanan tai teuraskananpojan (tai muun teuraaksi kasvatettavan siipikarjaeläimen) kanalan ja 30 naudan navetan perustamiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä oli lisäksi, että maatilahallituksen myöntämien lupien (eli suurempien yritysten) osalta vaadittiin 3/4 rehuomavaraisuus ja pienempien yritysten osalta 2/3 rehuomavaraisuus sekä broilerkanaloilta 1/5 rehuomavaraisuus.

Maitokiintiöiden takia maidontuotannossa ei ole näitä rajoituksia, koska ko. laki säätelee erikseen maidontuotantoa. Ilman maitokiintiötä uutta maitotilaa ei voi perustaa. Tilan omistajan vaihdon yhteydessä maitokiintiö siirtyy tavallisesti uudelle omistajalle.

Yritysten perustamislupia on myönnetty hyvin rajoitetusti. Lupia on myönnetty nuorille viljelijöille tilan omistajan vaihtuessa ja tuotantosuuntaa vaihtaneille tiloille. Kanaloita on voitu perustaa tai laajentaa vain poikkeustapauksissa ja nautakarjayrityksiäkin vain eräillä alueilla maan pohjois- ja itäosissa. Luvan saamisen ehtona oli omistajanvaihdos, jonka jälkeen tuotanto on saanut jatkua enintään entisessä laajuudessa.

## **Rajoitustoimien vaikutukset**

Tuotannonrajoitustoimiin käytettävistä määrärahoista on säädetty maataloustulolaisissa. Niihin on varattava valtion tulo- ja menoarvioesityksessä summa, joka on suuruudeltaan 20 % vientisubventioihin osoitetuista määrärahoista ilman viljaa. Vuonna 1991 niihin oli käytettävissä 550 milj. mk. Tämä ei kuitenkaan riittänyt, vaan varoja jouduttiin lisäämään yhteensä 1 270 milj. markkaan. Maatalous maksoi itse puolet lisämäärärahasta.

Taulukossa 4.7 on arvio kaikkien tuotannonrajoitustoimien vaikutuksesta vuonna 1991. Mikäli sopimuksissa oleva tuotantomäärä olisi jouduttu viemään, olisi sen



Taulukko 4.7. Maataloustuotannon ohjaustoimien laajuus vuoden 1991 lopussa, 1000 kpl, korvaukset milj. mk.

	Voimassa olevia sopim.	Peltoa ha	Lehmiä kpl	Sikoja	Kanoja 1000 kpl	Korvaukset milj.mk
Maataloustuotannon väh. sop.	2.0	20.0	10.0	4.0	5	118
Maidontuotannon väh. sop.	8.4		60.6			336
Kananmunantuotannon väh. sop.	1.3				1270	61
Kesannoimissopimukset	123.1	473.0				729
Naudanlihan tuotantosop. <sup>1)</sup>	3.0		22.0			21
Herneen tuotantosop. <sup>1)</sup>	2.6	10.5				23
Luomu-sopimukset <sup>1)</sup>	0.9	14.4				29
Metsitys (v. 91 toteut.metsitys) <sup>2)</sup>		10.0				77
<b>Yhteensä</b>	<b>141.4</b>	<b>528.0</b>	<b>92.6</b>	<b>4.0</b>	<b>1275</b>	<b>1397</b>
LUEL-sitoumukset	10.0	80.0				282
<b>Yhteensä</b>	<b>151.4</b>	<b>608.0</b>	<b>92.6</b>	<b>4.0</b>	<b>1275</b>	<b>1679</b>
Arvioitu tuotanto, jos sopimusala tai eläimet olisivat olleet tuotannossa		Viljaa milj.kg 2020	Maitoa milj.l 519	Sianlih. milj.kg 3	Munia milj.kg 19	Yht.
Arvioitu vientikustannus-säästö, milj.mk		2868	949	48	153	4017

<sup>1)</sup> Luomu-, herne- ja viherheinäsopimukset maksettiin maataloustukeen osoitetuista varoista

<sup>2)</sup> Vuonna 1991 myönnettiin metsityslupia noin 18 300 hehtaarille.

vientikustannus ollut noin 4.5 mrd. mk, josta pääosa olisi ollut maatalouden osuutta. Oli siis sekä valtion että maatalouden etu käyttää tuotannonrajoituskeinoja. Tämä laskelma kuitenkin ilmeisesti yliarvioi vaikutusta, koska osa tuotannon supistumisesta olisi tapahtunut ilman mitään kompensaatiotakin.

#### 4.6. Maidontuotannon kiintiöinti

Maidon ja kananmunien kaksihintajärjestelmät voidaan luokitella pakollisiksi rajoitustoimiksi. Ne koskevat kaikkia tuottajia, eikä järjestelmien ulkopuolelle voi jäädä. Valtio ei maksa mitään korvausta järjestelmän mahdollisesti aiheuttamista haitoista.

Maataloustulolain mukainen maidontuotannon tuotantokatto on kollektiivinen kiintiö, joka koskee kaikkia tuottajia. Katon yli menevästä tuotannosta aiheutuva kustannus lankeaa kaikkien viljelijöiden maksettavaksi. Maidosta on peritty markkinoimismaksua, joka on ollut suurimmillaan 5 p/litra. Osa vientikustannuksista on perity lannoite- ja rehuveroilla. Voidaan olettaa, että viljelijät eivät ole kunnolla havainneet ylituotannon aiheuttamia kustannuksia tai ne ovat olleet niin pieniä, etteivät ne ole estäneet ketään laajentamasta tuotantoaan. Ilmeisesti se oli yksityistaloudellisesti täysin kannattavaa. Laskun maksoivat kaikki yhteisesti. Tilanne on edelleen periaatteessa sama. Kollektiivinen tuotantokatto on edelleen voimassa ja markkinoimismaksuja kerätään monella tapaa, kuten lannoiteveron ja rehuveron avulla.

Kun kävi ilmeiseksi, ettei kollektiivinen tuotantokatto ole riittävän tehokas tuotannonrajoittamiseksi ja kun se näytti vain johtavan tulotason alenemiseen, ryhdyttiin maassammekin 1980-luvun alussa suunnittelemaan maidontuotannon kiintiöintiä. Kiintiöinti oli ollut käytössä Kanadassa jo 1970-luvulta alkaen ja sen käyttöä oltiin suunnittelemassa mm. EEC:ssä. Koko ajan on ollut tavoitteena väliaikainen järjestelmä, joka purettaisiin niin pian kuin vain parempi maidon kysynnän ja tarjonnan tasapaino saavutettaisiin. Väliaikaisista järjestelmistä on taipumusta tulla pysyviä.

Maidon kaksihintajärjestelmä tuli voimaan vuoden 1985 alussa. Kullekin tilalle asetettiin kiintiö, jonka suuruus määräytyi vuosien 1981/82 ja 1982/83 meijerimaidon tuotantomäärien mukaan (niistä suurimman mukaan). Kukin vuoden 1985 alussa maitoa tuottanut tila voi kuitenkin tuottaa vapaasti aluksi 30 000 litraan saakka ja vuodesta 1990 alkaen 40 000 litraan saakka vuodessa. Kiintiöitä ei voida ostaa eikä myydä.

Kiintiöt jäivät joissain tapauksissa liian pieniksi. Tilan laajennusta ei oltu ehditty saattaa loppuun tai tuotanto oli muutoin normaalia alempi. Järjestelmän alussa oli mahdollisuus hakea muutosta kiintiöihin, mutta kovin suuria muutoksia ei sallittu. Pahimpien kohtuuttomuuksien korjaamiseksi lisäkiintiöitä myönnettiin 55 milj. litraa vuonna 1985, 25 milj. litraa vuonna 1986 ja 1 milj. litraa vuonna 1987.

Vuonna 1985 noin 7 400 tilaa ylitti kiintiönsä, jolloin yli menevältä osalta viljelijä joutui maksamaan kiintiömaksua 1.60 mk/litra. Ylityksiä tapahtui hieman vähemmän vuonna 1986 eli noin 7 100 tilalla, sillä viljelijät osasivat paremmin suunnitella tuotantonsa.

Kiintiömaksun suuruus oli 2.00 mk/litra vuonna 1986 ja 2.05 mk/litra vuonna 1991. Kun maidon keskimääräinen tuottajahinta oli 3.20 mk/litra vuonna 1991, viljelijä sai vain 1.15 markkaa kiintiön yli tuotetusta maitolitrasta.

Vuoden 1988 alusta tuli käytäntöön meijerikohtainen kiintiöinti. Meijeri joutuu maksamaan kiintiömaksua 50 p/l siltä osalta maitoa, jolla meijeriin tullut maitomäärä ylittää vuoden 1986 maitomäärän. Tarkoituksena on välttää vapaakiintiöiden (joita on alle 40 000 litraa tuottavilla tiloilla) hyväksikäyttö sekä yleensä mejereiden pyrkimykset maidontuotannon lisäämiseen liiketaloudellisista syistä.

Maidontuotanto säädellään siis kolminkertaisella järjestelmällä. Ylinnä on kollektiivinen tuotantokatto, sen jälkeen mejereillä on kiintiönsä ja lopuksi kullakin tilalla on oma tuotantokiintiönsä. Tilakohtaisten kiintiöiden summa ylittää kuitenkin kollektiivisen kiintiön, joten tuotantoa ei ole vielä saatu täysin säädellyksi.

## 4.7. Kananmunantuotannon kaksihintajärjestelmä

Kananmunien ylituotanto oli pitkään suhteellisesti suurinta kaikista tuotteista. Oma-varaisuusaste oli suurimmillaan 165 %. Markkinoimismaksut eivät kovin hyvin kohdistuneet ylituotannon aiheuttajiin, joten tuotanto säilyi pitkään liian korkeana. Niinpä tilakohtaiset kiintiöt tulivat ajankohtaisiksi kananmunantuotannonkin kohdalla 1980-luvulla.

Vuoden 1986 alusta tuli voimaan kananmunantuotannon kiintiöjärjestelmä. Kullekin kananmunantuottajalle määrättiin tuotantokiintiö, joksi tuli suurin vuosien 1982, 1983 tai 1984 myyntimäärästä. Erityisistä syistä kiintiölle saattoi saada muutoksen.

Tuotannon säätely perustuu järjestelmässä lisähintaan, jota maksettiin vuonna 1991 Oulun ja Lapin lääneissä 4.24 mk/kg ja muualla maassa 3.84 mk/kg tuotannon ollessa enintään 10 000 kg ja koko maassa markkinointikanavasta riippuen 2.94 tai 3.39 mk/kg tuotannon ollessa enintään 80 000 kg. Lisähintaa saa enintään 80 prosentille tuotantokiintiöstä ja 50 000 kiloa ylittävältä kiintiön osalta vain 70 prosentille kiintiöstä. Lisähintaa maksetaan vain 80 000 kiloon saakka.

Lisähinnan maksatus tapahtuu pääasiassa pakkaamojen kautta. Se voi tapahtua myös maatalouslautakunnan kautta, jolloin se oli v. 1991 yli 10 000 kilon menevältä osalta 2.94 mk/kg.

Jotta lisähinta ei olisi nostanut tuottajahintoja, tavoitehintaa alennettiin vuoden 1986 alussa 1.50 mk/kg. Kiintiön ylittävältä osalta voi saada vain tavoitehinnan. Hintaporrastuksen katsotaan olevan niin suuren, ettei viljelijöiden kannata ylittää tuotantokiintiötään.

Tuotanto on pudonnut vuodesta 1985 yli 10 milj. kiloa. Tuotannosta luopuminen, kiintiöiden osto ja muut tuotannon vähennyssopimukset ovat tietenkin myötävaikuttaneet tähän tulokseen. Kulutuksen hienoisen kasvun myötä kananmunien vientitarve on vähentynyt huomattavasti.

## 4.8. Vientikustannusmaksut

Tuotantokattojen ylittävästä tuotannosta maatalous saa vain maailmanmarkkinahinnan. Käytännössä tämä voi toteutua vain niin, että viljelijä saa myymistään tuotteista kotimaisen markkinahinnan ja vuoden lopussa lasketaan lopullinen kattojen ylitys ja maataloudelta kerättävä osuus, joka riippuu määristä, kotimaisesta hinnasta ja maailmanmarkkinahinnoista. Vuoden kuluessa kerätään kuitenkin markkinoimismaksuja tuotannosta tehtyjen ennusteiden perusteella. Kerättäviä maksuja voidaan korjata kesken vuotta, jos ennusteet antavat siihen aihetta. Näin on myös käynyt. Esim. kato voi oleellisesti muuttaa tuotannon kehitystä, eivätkä ennusteet muutenkaan voi onnistua täydellisesti.

Vientikustannusmaksujen suuruus on vaihdellut vuosittain riippuen siitä kuinka paljon maataloudelta on pitänyt kerätä maksuja vientivastuun kattamiseen. Maksut ovat kohdistuneet maitoon, sianlihaan, lannoitteisiin ja ostorehuihin (taulukko 4.8).

Maidon vientikustannusmaksu oli aikaisemmin jokin pennimäärä maitolitraa kohti. Nykyisin se on ns. rasvasakko, joka on 0.8 penniä rasvakymmenykseltä siltä osin kuin

Taulukko 4.8. Vientikustannusmaksut vuosina 1988-91, milj. mk.

	1988	1989	1990	1991 <sup>e)</sup>
Maito	-	-	62	113
Kiintiömaksu	25	20	135	
Sianliha	2	0	11	42
Lannoitevero	46	58	135	450
Rehuseosvero	12	0		
Valkuaisvero	50	0	196	216
Lisätyt markki- noimismaksut	15	15	10	10
Vilja	-	-	122	
Yhteensä	150	93	671	1325
Siirtymä edell. vuodelta	86	152	82	-49
Maatalouden osuus	63	194	791	1717
Muut			3	21
Tuen vähentäminen				80
Siirtyy seur. vuodelle	173	51	-41	-392

<sup>e)</sup> ennakko

Lähde: Maa- ja metsätalousministeriö.

maidon rasvapitoisuus ylittää 3.7 %. Sianlihan vientikustannusmaksu on porrastettu teuraspainon mukaan.

Viljan vientikustannusmaksut olivat vuoden alussa 80 p/kg rukiin osalta ja 50 p/kg vehnän osalta vuoden 1992 alussa, mutta ne alennettiin 20 penniin kilota vuoden puolivälissä.

Lannoitevero, jota käytetään vientikustannusmaksujen kattamiseen, oli aluksi jokin pennimäärä kiloa kohti. Nykyisin se perustuu ravinnesisältöön. Vuonna 1992 perittiin lannoiteveroa 1.70 mk/fosforikilo ja 2.90 mk/typpikilo. Lannoiteveroilla on myös ympäristöpoliittisia tarkoituksia. Vesistöjen rehevöitymistä ja pohjavesien pilaantumisista on todettavissa myös Suomessa.

Vuoden 1986 alusta tuli voimaan valkuaisrehuvero. Sen mukaan raakavalkuaisesta kannettiin veroa 1.50 mk/kg, ei kuitenkaan viljan valkuaisesta. Kunkin rehun lopullinen vero määräytyi valkuaisisällön mukaan. Tähän menettelyyn päädyttiin sen tähden, että valkuaisen hinta oli suhteellisen edullinen muihin rehun komponentteihin verrattuna ja johti siten ilmeisesti liialliseen valkuaisen käyttöön.

Vientimaksujen kertymää seurataan tarkasti vuosittain ja mikäli ylityksiä tai alitukisia tapahtuu, erotus otetaan huomioon seuraavana vuonna. Käytännössä maksuja on kerätty yleensä liikaa, kuten käy ilmi taulukosta 4.8.

## 4.9. Tuotannon tukeminen

Tuotantopolitiikka on maassamme pääasiassa tuotannonrajoittamista. Se näkyy jokapäiväisessä maatalouspoliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Tuotantoa elvyttäviä toimia ei näytä olevan ollenkaan. Ulkopuolinen taloustieteilijä voi kuitenkin pitää hintatasomme korkeutta oleellisimpana asiana maatalouspolitiikassamme (kuten esim. OECD:n selvitys osoittaa). Korkea hintataso lisää selvästi tuotantoa ja on syynä ylituotantoon. Maatalouspoliitikomme lähtevät kuitenkin siitä, että hintapolitiikalla hoidetaan pääasiassa tulotavoitteen saavuttamista ja rajoitustoimilla ohjataan tuotantoa.

On olemassa kuitenkin eräitä toimia, jotka tähtäävät selvästi tuotannon lisäämiseen. Tärkein niistä on naudanlihan tuotantotuki, jonka avulla pyritään nostamaan teuraspainoja. Tämä katsottiin tarpeelliseksi 1970-luvun puolivälissä, jotta kotimaista naudanlihaa olisi riittävästi. Maidontuotannon alentuessa vähenevät myös teuraseläimet, joten odotettavissa on, että naudanlihantuotanto tulee myös lopulta alenemaan. Teuraspainoja nostamalla voidaan tuotantoa lisätä tai tuotannon alenemista hidastaa.

Tuotantotuki toteutetaan siten, että naudanlihalle maksetaan lisähintaa teuraspajon ylittäessä annetut rajat. Yli 190 kilon teuraille (yli 130 kilon hiehoille) maksetaan lisähintaa. Suurimmillaan tuki on yli 240 kilon teuraille. Lihakarjan pitoa tuetaan maksamalla ns. emolehmäpalkkiota. Sen suuruus oli 1 700 mk/lehmä vuonna 1990. Lampaanlihalle maksetaan myös ylimääräistä tuotantopalkkiota.

Suoranaista viljan tuotantotukea ei ole olemassa. Rukiin ja rehuviljan tuotantoa tuetaan kuitenkin erityisellä tukialueilla. Rukiin tuotantopalkkio oli 30 p/kg ja rehuviljan tuotantopalkkio 110 mk/ha vuonna 1991.

Herneen tuotantosopimus oli vuoden 1987 uusi tuotantotuki. Viljelijä sai 35 p/kg palkkiota, kun hän myi siemenkelpoisen hernesatonsa kauppaan. Viljelyalan oli oltava vähintään 2 ha.

Luonnonmukaista viljelyä ryhdyttiin tukemaan vuonna 1990. Ns. luomutuki oli vuosina 1990 ja 1991 2 800 mk/ha. Luonnonmukaiseen tuotantoon voi siirtyä kolmen vuoden aikana, jolloin saa mainittua tukea. Myös aikaisemmin luonnonmukaista viljelyä harjoittaneet voivat saada tätä tukea. Viljelijä sitoutuu harjoittamaan luonnonmukaista viljelyä vähintään kolme vuotta viimeisen palkkiovuoden jälkeen.

## 4.10. Rajoitustoimien arviointia

Maatalouspolitiikkaamme syytetään usein siitä, että se ei ole pystynyt ratkaisemaan maatalouden ongelmia. Viljelijöiden mielestä tulotaso on liian alhainen, valtiovallan mielestä ylituotanto liian suuri ja kuluttajien mielestä hintatasoa liian korkea. Tuotannonrajoitustoihin on kohdistunut monenlaista arvostelua. Ne eivät ole eräiden mielestä lainkaan pystyneet vähentämään ylituotantoa, ja tuotantorakenne on niiden takia jähmettynyt, eikä se vastaa nykyajan vaatimuksia. Aluepolitiikkojen mielestä kehitysalueet ovat pahiten kärsineet tuotannonrajoittamisesta.

Luotettavan analyysin tekeminen tuotantopolitiikasta on vaikea. Sitä varten tulisi tietää, mikä kehitys olisi ollut ilman rajoitustoimia. Sitä verrattaisiin sitten tapahtuneeseen.

seen kehitykseen. Tuotantoa on ohjattu monin eri tavoin pitkän aikaa, joten on ehkä ylivoimainen tehtävä arvioida, mikä olisi luonnollinen, ilman rajoituksia tapahtuva kehitys. Suunnitelmat joistakin uusista rajoitustoimista voivat jo johtaa spekulatiiviseen tai ennakoivaan toimintaan, joka muuttaa luonnollista kehitystä. Tästä on esimerkkinä pellonraivauksen kieltämistä koskenut keskustelu ja sen aiheuttama raivauksen kiihtyminen. Rajoitustoimiin liittyvät korvaukset voivat olla niin edullisia, että pelkääntään niiden takia kannattaa ylläpitää tuotantoa tai jopa lisätä, jotta olisi mistä vähentää.

Rajoitustoimien tehokkuutta arvioitaessa joudutaan kysymään, mikä on luonnollinen poistuma maataloudesta. Jos esimerkiksi ikääntymisen vuoksi osa maidontuottajista jää pois tuotannosta joka tapauksessa, näille poistujille maksetut korvaukset ovat turhia. Ilman korvauksia luopuminen voi kuitenkin olla hidasta, joten korvausten maksamisella voidaan sopeutumista nopeuttaa ja se voi siten olla kannattavaa.

On hyvin todennäköistä, että ilman rajoitustoimia maataloustuotantomme olisi suurempi kuin mitä se on tällä hetkellä. Viljelyksessä oleva pinta-ala on pudonnut noin 20 % vuodesta 1968 alkaen. Pellon raivaus on ollut vähäistä, vaikka raivaamiskelpoista maata on paljon. Peltoviljelyä olisi ollut mahdollista kasvattaa nykyisestäään. Tuontirehun turvin kotieläintuotantoa olisi voitu kasvattaa melkoisesti. Halukkuutta tuotannon lisäämiseen olisi ilmeisesti ollut. Suuremmissa yksiköissä tulotaso on kilpailukykyinen muiden sektoreiden tulotason kanssa. Huolimatta maatalouteen kohdistuvasta arvostelusta tuottajia varmaan löytyisi lisää. Näin ollen voidaan sanoa, että rajoitustoimet ovat toimineet. Ylituotantoa ei ole poistettu kokonaan, mutta siihen ei ole suoranaisesti pyrittykään, minkä osoittavat mm. tuotantokatot.

Tuotantorakenteen ohjaus ei ole välttämättä aina onnistunut toivotulla tavalla. Vehnää ja ruista ei ole aina ollut riittävästi kotimaiseen kulutukseen. Olosuhteita ei saisi syyttää epäonnistumisista, mutta ei voida kieltää sitä, etteivätkö esim. vaikeat kylvöolot syksyllä olisi pudottaneet rukiin viljelyalat pienemmiksi kuin mitä ne muutoin olisivat olleet. Ohjaustoimilla ei sällikään mahda mitään.

Maitoa ja kananmunia tuotetaan aivan liian paljon, mistä voi hyvin syyttää ponnentonta politiikkaa, vaikka monet syyt ovat vahvasti vaikuttaneet siihen, ettei maidontuotantoa ole haluttu leikata enempää kuin mitä on tapahtunut. Sianlihan tuotannon ohjaus on sen sijaan mennyt varsin tyydyttävästi, eikä naudanlihan tuotantokaan ole riistäytynyt käsistä.

SERÉN (1986) ja KOLA (1991) ovat tutkineet tuotannonrajoitusten tehokkuutta ja ovat todenneet, että toimien tehokkuus vaihtelee huomattavasti. Jos kohderyhmänä ovat olleet aktiiviset viljelijät, kuten esim. sianlihan tuottajat, toimenpiteet ovat olleet tyydyttävän tehokkaita. Eräissä tapauksissa kuitenkin järjestelmiä ovat hyödyntäneet ennen muuta ne, jotka olisivat muutoinkin vähentäneet tuotantoaan. Näiden osalta valtion toimenpiteet ovat olleet tehottomia tai menneet täysin hukkaan.

Toinen kysymys on sen sijaan, onko tuotantopolitiikan päälinja ollut oikea. Onko tuotantokatot asetettu liian korkeiksi ajatellen tuotannon tasapainottamista? Onko tuijotettu liikaa maaseudun asuttamiseen ja onko aluepolitiikka ja rakennepolitiikka unohdettu kokonaan? Lankeavatko laskut maksettaviksi joka tapauksessa ja onko sopeutuminen tällöin vielä vaikeampaa? Tutkimukseen pohjautuvia vastauksia ei voitane antaa, vaan ainoastaan esittää mielipiteitä. Jälkiviisaus on usein houkuttelevinta, vaikka arviointi tiedetäänkin vaikeaksi.

Mitään korvaamatonta ei varmaan ole tapahtunut, vaikka maataloustuotantomme määrä onkin ollut selvästi yli oman kulutuksemme. Taloudellinen kehitys on ehkä ollut hieman hitaampaa kuin mitä se olisi ollut, jos maatalouteen käytetyt resurssit olisi investoitu muihin sektoreihin. Yhteiskunnan muu kehitys on näin voinut olla tasapainoisempaa, vaikka muutto maalta ja maataloudesta on väliin kiihtynyt voimakkaaksikin. Maatalouden merkitys ympäristökysymysten hoitajana selviää vasta myöhemmin. Muutoinkin lopullisen analyysin tekeminen taloudellisista ja yhteiskuntapoliittisista ratkaisuista vaatii riittävän aikaperspektiivin. Sitä paitsi historian tulkinta muuttuneen ajan kuluessa riippuen siitä, mitä aikaa kulloinkin eletään.

## **Hintapolitiikka tuotannon ohjaamisessa**

Puhtaassa markkinataloudessa hinta on tuotantoa ohjaava päätekijä. Maatalous on kuitenkin hyvin paljon yhteiskunnan säätelystä ja ohjaamaa, joten usein kysytään, onko hintapolitiikalla mitään merkitystä tuotannon ohjaamisessa (KETTUNEN 1976). Kysymys on aiheellinen ja ensimmäinen vastaus on, että maatalouspolitiikkamme pyrkii erottamaan hintapolitiikan tuotantopolitiikasta. Hintaratkaisut palvelevat pääasiassa tulotavoitetta, kun sen sijaan tuotantopolitiikan tärkeimpiä keinoja ovat erilaiset tuotannonrajoituskeinot.

Tätä lähestymistapaa arvostellaan kuitenkin voimakkaasti. Korkea hintataso, joka on seurausta järjestelmästämmme, houkuttelee lisäämään tuotantoa. Se on selvä tuotannon lisäämistä palveleva kiihoke. Kansainvälisillä neuvottelufoorumeilla pidetään liian korkeaa hintatasoa ylituotannon pääasiallisena syynä.

Hinnan merkitys tuotannon ohjauksessa on joskus asetettu kyseenalaiseksi. Tarjontateorian mukaan tuotannon ja hinnan välillä on positiivinen riippuvuusuhde. Tämä johdetaan täydellisen kilpailun teorian avulla. Yksityisen yrityksen tarjontafunktio määräytyy yrityksen marginaalikustannusten avulla. Yritystoimintaa kannattaa laajentaa siihen pisteeseen saakka, jossa nouseva marginaalikustannus on yhtä suuri kuin lisätuotteesta saatava hinta. Näin ajatellaan tapahtuvan myös maatalousyrityksen kohdalla.

Usein kuitenkin väitetään, että jos tuotteen hintaa alennetaan, viljelijä lisää tuotantoaan, jotta hänen tuotannostaan saama tulo säilyisi ennallaan. Jos tämä on käytännössä mahdollista, merkitsee se sitä, että viljelijä ei olekaan toiminut optimaalisesti perustilanteessa. Hänen olisi ollut mahdollista lisätä tuotantoaan ja tulotasoaan, mutta jotain syystä hän ei ole tehnyt niin. Hän ei ole toiminut voiton maksimoijan tavoin, mikä on tietenkin mahdollista.

Teoreettisesti ajatellen tuotannon määrän ja hinnan välillä on positiivinen riippuvuus. Ekonometrisen tutkimukset tukevat tätä olettamusta. Tarjonnan jousto tuotteen oman hinnan suhteen on yleensä positiivinen, vaikka näihin ekonometrisiin tutkimuksiin liittyikin paljon epävarmuustekijöitä. Lyhyellä aikavälillä voi siis viljelijä käyttäytyä teorian vastaisesti, mutta pitkällä aikavälillä, jolloin vaihtoehdot ovat mahdollisia, koko viljelijäjoukko toimii teorian mukaisesti.

Hinnan vaikutus tuotantomääriin ei ole kovin voimakas. Tutkimusten mukaan maataloustuotteiden tarjontajousto ovat lähellä nollaa, ehkä 0.2-0.3 (KETTUNEN et al. 1984). Joidenkin tuotteiden osalta jousto voi olla suurempi. Näin on asianlaita monien

vihannesten kohdalla. Myös sianlihan ja kananmunien tuotannon voi olettaa reagoivan nopeammin hinnan muutoksiin kuin esim. maidontuotannon.

Hintapolitiikkaa voidaan siis käyttää tuotannonohjaukseen. Hintatason korkeus vaikuttaa yleensä tuotantoa kasvattavasti, kun taas hintasuhteiden muutoksilla voidaan vaikuttaa tuotantorakenteeseen. Näin on myös käytännössä tapahtunut. Esimerkkeinä voidaan mainita viljan hinnan jäädyttäminen 1970-luvun puolivälin jälkeen. Voimakkaan inflaation takia reaaliset vehnän ja rukiin hinnat alenivat ja tuotanto putosi myös hyvin jyrkästi. Tähän oli syynä myös epäedulliset säät, mutta hinta oli epäilemättä oleellinen tekijä tuotannon taantumiseen.



## 5. Hinta-, tuki- ja tulopolitiikka

*Hintapolitiikkaa* ovat kaikki ne toimet, joilla vaikutetaan tuotteiden hintoihin. Niitä ovat tavallisimmin hintoja koskevat määräykset tai toimenpiteet, jotka suorasti tai epäsuorasti vaikuttavat hintoihin. Esimerkkinä voidaan mainita tavoitehintajärjestelmämme, joka ohjaa markkinahintojen muodostumista. Hintapolitiikkaa ovat myös selvät määräykset esim. maksimihinnoista.

Hintapolitiikalla on keskeinen asema maatalouspolitiikassamme. Sen tarkoituksena on ennen muuta viljelijöiden tulotason kehityksen turvaaminen, mutta sen avulla tasapainotetaan myös hintakehitystä sekä tuottaja- että kuluttajatasolla. Suomen maatalouspolitiikassa pyritään hintojen tasapainottamiseen, jolloin tulotaso saa vaihdella tuotannon mukaan. Jossain määrin tarjonta vaikuttaa kuitenkin hinnanmuodostukseen, mutta liikkumavaraa on rajoitettu tiettyihin vaihteluväleihin.

Vaihtoehto nykyiselle hintapolitiikalle olisi tasoittaa tulotason vaihtelua, jolloin hintataso saisi vaihdella (vastakkaisesti) tuotannon kanssa. Tällöin tulotaso olisi tasaisempi kuin kiinteiden hintojen vallitessa. Vapaassa markkinataloudessa liika-tuotanto pudottaa ja niukkuus puolestaan nostaa hintatasoa.

Suomen hintapolitiikka perustuu pääosin maataloustulolakiin, joita on säädetty vuodesta 1956 alkaen. Laki antaa ohjeet tuottajahintojen säätelylle. Sen perusteella asetetaan ns. tavoitehinnat tärkeimmille tuotteille (maito, sian-, naudan- ja lampaanliha, kananmunat, ruis, vehnä, rehuohra ja rehukaura). Tavoitehinnoista päätetään nykyisin valtiovallan ja maataloustuottajain järjestöjen välisissä neuvotteluissa.

*Tukipolitiikalla* puolestaan tarkoitetaan niitä toimia, joilla julkinen valta vaikuttaa suoraan hintaan. Näitä toimia ovat mm. alue-, tuotanto- ja vientituki. Viljelijän saama hinta riippuu varsinaisesta hintapolitiikan mukaisesta hinnasta ja sen lisäksi maksetusta hintatuesta. Tukipolitiikka voi sisältää muitakin tavoitteita kuin vain hinnanmuodostukseen vaikuttamisen. Se palvelee myös esim. rakennepoliittisia tavoitteita silloin, kun maksetaan tukea ulkoiseen tai sisäiseen rationalisointiin. Tukipolitiikka on siis keino, joka palvelee useita tavoitteita.

*Tulopolitiikka* käsittää kaikki ne toimet, joilla vaikutetaan viljelijöiden saamaan tuloon. Sitä ovat mm. hintojen tai hintapoliittisen tuen korotukset tulotason nostamiseksi. Tärkeä osa tulopolitiikkaa on tuloonjasaamisen tasaaminen. Tätä tavoitetta palvelevat erilaiset aluepoliittiset tuet ja hintojen alueittainen porrastaminen. Tulopolitiikka määrittää siis tavoitteet, joihin eri keinoilla, kuten juuri hinta- tai tukipolitiikalla, halutaan päästä.

Hinta-, tuki- ja tulopolitiikkaa on käsitelty tässä yhteydessä saman otsikon alla, vaikka kutakin niistä voidaan pitää omana politiikanlohkona. Ne nivoutuvat kuitenkin läheisesti toisiinsa, vaikka niillä kullakin on oma tehtävänsä. Hintapolitiikan tehtävä voisi kohdistua pelkästään hinnan avulla tapahtuvaan tuotannon ja kulutuksen ohjaamiseen, mutta sillä on samanaikaisesti myös tulopoliittinen tarkoitus. Hintapolitiikkaa käytetään joskus pelkkänä tulopoliittian välineenä. Tukipolitiikka palvelee myös tulopoliittian tavoitteiden saavuttamista, koska tuen määrä on varsin huomattava ja siten sillä on merkitystä koko tulotasoon. Tukipolitiikalla on yleensä rajoitettu tavoite, kun esim. pinta-alaisää käytetään tuloonjasaajana. Tulopolitiikka on lopulta näiden

kahden politiikan lopputulos, joka keskittyy pelkästään tulokehitykseen. Alla oleva asetelma havainnollistaa eri politiikkojen käyttöä.

Keino\Tavoite	Tuotanto	Tulotaso	Tulonjako	Rakenne	Kulutus
Hintapolitiikka	x	x	x	x	x
Tukipolitiikka	x	x	x	x	
Aluepolitiikka		x	x		

Hintapolitiikan tehtävänä on ohjata hintojen muodostusta niin, että viljelijöiden tulotasotavoite, maatalouden tuotantotavoite ja maatalouden sisäinen tulonjakotavoite tulevat saavutetuiksi. Hintapolitiikalla voidaan vaikuttaa myös kulutukseen ja siten välillisesti tai välittömästi maatalouden eri tavoitteisiin.

Hinta on markkinatalouksien tärkein informaation välittäjä ja päätöksenteon kriteeri. Puhtaimmassa muodossaan markkinatalous toimiikin hinnanmuodostuksen varassa. Eräiden taloustieteilijöiden mielestä kansantalous toimii parhaiten, kun hinnan annetaan muodostua vapaasti markkinavoimien mukaan. Hintapolitiikkaa ei silloin siis tarvitakaan.

Koska maatalouden hintapolitiikan tehtävänä on vaikuttaa moneen päämäärään, käytännön hintapolitiikka on monisyistä. Tuottajahinnat määrätään nykyisessä järjestelmässä aluksi keskimääräisinä koko maahan, mutta sen jälkeen ne porrastetaan alueittain maksamalla alueittaista hintalisää tai yrityskoon mukaista pinta-alalisää. Alueellinen hintapolitiikka onkin kehitetty hyvin monimuotoiseksi ja jopa liian mutkikkaaksi. Jos kuitenkin pyritään yksityiskohtaiseen hinnan erilaistamiseen ja varmaan lopputulokseen, säännökset on tehtävä hyvin tarkoiksi eli siis käytännössä mutkikkaita. Tällöin ainakin keskimääräinen aluepoliittinen tavoite toteutuu. Yksittäisen viljelijän kohdalla kaikki ei välttämättä toteudu aiotulla tavalla silloinkaan. Tuottajia on paljon, joten täydellistä oikeudenmukaisuutta tai säätelyä ei voida taata.

## 5.1. Tavoitteet ja keinot

Hintapolitiikkaa on käytetty ennen muuta tulotavoitteen saavuttamiseksi. Tämä tavoite on tavallisimmin esitetty maataloustulolain ensimmäisessä pykälässä. Vuoden 1989 maataloustulolaki asettaa tavoitteeksi oikeudenmukaisen tulotason turvaamisen. Sitä varten asetetaan tärkeimmille maataloustuotteille tavoitehinnat. Sen lisäksi nämä hinnat palvelevat myös maataloustuotannon ohjaamista ja tasapainottamista sekä maatalouden hintatason vakaannuttamista. Hintojen tulee ohjata myös laadun kehittämistä. Esim. maidon tuottajahinta määräytyy valkuaisen ja rasvan sekä maidon yleisen laadun mukaan. Lihan tavoitehinnat määrätään I laatuluokan mukaan.

Hintapolitiikan tehtävä on tulotason hoitaminen, hintatason vakiinnuttaminen, tuotannon ohjaaminen ja laadun kehittäminen. Hintojen ohella voidaan käyttää valtion maksamaa tukea, jotta hintapolitiikka voisi toteuttaa annetut tavoitteet. Maataloustulolait ovat antaneet tähän hyvät puitteet.

Tärkeä hintapolitiikan tehtävä on tulonjaon tasaaminen. Sitä varten on kehitetty laaja hintapoliittinen tukijärjestelmä. Hintapolitiikkaa on käytetty jossain määrin tuotannon tukemiseen.

Hintapolitiikalla vaikutetaan tulonmuodostukseen, mutta se on myös tuotantopoliitiikan väline. Sillä voidaan vaikuttaa sekä yksittäisen tuotteen tuotantomäärään että koko maataloustuotannon sisäiseen jakautumaan. Hintasuhteita sopivasti vaihtelemalla voidaan tuotantoa ohjata esim. niihin tuotteisiin, joista on niukkuutta tai vähiten ylitarjontaa tai jotka ovat viennin kannalta edullisimpia.

Tuotannon ohjaamista on hintapolitiikalla harjoitettu vaihtelevassa määrin (KET-TUNEN 1976). Esimerkkinä voi mainita viljan hintapolitiikan. 1970-luvun puolivälissä leipäviljan hintaa ei nostettu, koska ylituotanto oli liian suuri. Koska inflaatio oli tällöin hyvin voimakas (10-15 % vuodessa), leipäviljan reaaliset hinnat putosivat huomattavasti. Muutamassa vuodessa leipäviljan viljely aleni paljon alle omavaraisuuden, jolloin vehnän ja rukiin hintaa jouduttiin nostamaan muita hintoja nopeammin. Siitä huolimatta tuotanto nousi hitaasti toivotulle tasolle, koska kylvöolot olivat epäedulliset. Tuotannon sopeutumisen (kasvun) hitaus johti ilmeisesti liian suureen hintojen nostamiseen, sillä vuonna 1990 leipäviljan tuotanto ylitti jälleen selvästi kotimaisen kulutuksen ja varastot kasvoivat.

## 5.2. Maataloustulolaki

Maataloustulolaki on Suomen maatalouspolitiikan keskeisin työväline. Sen avulla ohjataan hyvinkin montaa maatalouspolitiikan lohkoa. Sen perustehtävä on tulokehityksen turvaaminen ja kehittäminen. Maataloustulolaki, jota kutsutaan usein hintalaki, antaa yleisohjeet maataloustuloneuvotteluille, joita käydään valtiovallan ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välillä. Näissä neuvotteluissa päätetään maataloustuotteiden hintatasosta ja eri tavoitehintojen muutoksista sekä vaikutetaan sitä kautta tulokehitykseen. Aikojen kuluessa tämä neuvottelujärjestelmä on jossain määrin muuttunut, mutta pääsisältö on pysynyt lähes ennallaan.

Tulolain avulla ohjataan myös tuotantopoliitiikkaa. Hintojen asetanta tekee mahdolliseksi ohjata tuotantoa siinä määrin kuin yleensä hinnoilla voidaan tuotantoa ohjata. Esim. maidontuotantoon voidaan vaikuttaa hinnoilla, mutta hintavaikutus on hidaskin ainakin silloin, kun halutaan lisätä tuotantoa, sillä lehmäkannan uudistaminen tapahtuu hitaasti. Tuotantoa voidaan tietenkin alentaa varsin nopeasti vähentämällä kotieläimiä.

Viljanviljelyssä hintojen muutoksen vaikutus tuotantoon on hidasta, koska viljanviljelypäätökset tehdään kerran vuodessa ja koska tuotanto-olosuhteet, kuten sää, vaikuttavat myös paljon tuotantopäätöksiin. Esim. syyskylvöt voivat jäädä tekemättä sateiden takia. Toisaalta syysviljoja joudutaan joskus keväisin rikkomaan, jos talvehimisolot ovat olleet vaikeat. Näin ollen rukiin ja syysvehnän vilja-alat ja varsinkin korjuualat voivat vaihdella hyvinkin voimakkaasti riippumatta vallitsevasta hintatasosta.

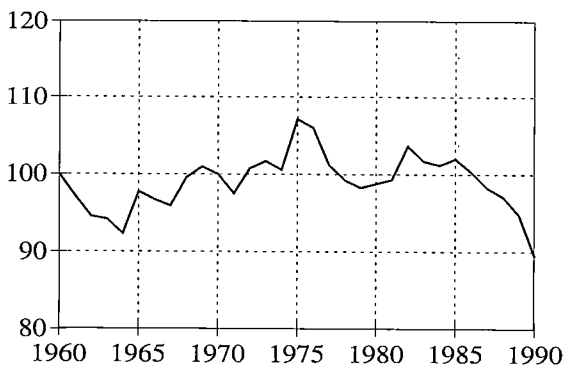
Hintalait ovat sisältäneet myös tukipoliittikaan kuuluvia osia, koska niihin on tavallisesti kuulunut määräyksiä ns. hintapoliittisesta tuesta. Hintapoliittiseen tukeen kuuluvat pinta-alalisät, hehtaarituki, aluetuki ja maidon lisähinta sekä eräät tuotanto-

tuet. Aluetuella voidaan tasoittaa maan eri alueiden tuloeroja, jotka johtuvat luonnonoloista. Tukipolitiikan avulla voidaan tasoittaa pieni- ja suurituloisten välisiä tuloeroja. Tukea voivat saada vain pienituloiset viljelijät.

Tuotantopolitiikkaan liittyvät läheisesti maataloustulolakiin kuuluvat vienti- ja tuotantokatot, joiden avulla on määritetty valtiovallan ja maatalouden vastuut ylituotannon markkinoinnista. Tuotantokatot ilmaisevat ne ylituotantomäärät, jotka viedään valtiovallan kustannuksella ylimenevän vientikustannusosan jäädessä kokonaan maatalouden kannettavaksi. Tuotantokatot ovat nykyisin varsin tehokas tapa ohjata tuotantoa. Hintalakiin liittyy myös määräyksiä siitä, miten maataloustuotteiden viennistä aiheutuva maatalouden vastuuosuus kerätään viljelijöiltä.

Hintalaki on siis sisällöltään hyvin monipuolinen. Siinä on aikojen kuluessa tapahtunut joitakin muutoksia, mutta yleisesti ottaen perusasetelma on säilynyt samana. Hinalain sisällössä on tärkeintä tuotantopanosten hintojen noususta aiheutuneiden kustannusten nousun kompensointi viljelijöille. Maatalouden kustannukset ovat nykyisin lähes 70 % kokonaistuotosta, joten kustannusten kompensointi vaikuttaa hyvin voimakkaasti maataloustuotteiden hintoihin. Se on hyvin tehokas turva inflaatiota vastaan.

Toinen oleellinen osa hintalakia on maataloustulon korottaminen. Siinäkin, kuten jäljempänä nähdään, on yleisenä periaatteena nostaa maataloustuloa samassa suhteessa kuin palkat nousevat muissa kansantalouden sektoreissa. Lopputuloksena on ollut, että maataloustuotteiden tuottajahinnat ovat nousseet suurin piirtein samassa tahdissa kuin inflaatio on edennyt. Näin ollen tuottajahinnat ovat reaalisesti säilyneet ennallaan joskin hieman alentuen viime vuosina, koska suora tuki on lisääntynyt (kuvio 5.1). Mutta kuten edellä jo kävi ilmi, hintalakiin on sisällynyt myös monia muita määräyksiä, joita jäljempänä tarkastellaan lähemmin. Seuraavassa on kuitenkin aluksi lyhyesti selitetty hintalakijärjestelmää ja siihen liittyviä määräyksiä sekä hintalakien kehitystä vuodesta 1956 alkaen.



Kuvio 5.1. Reaalisten tuottajahintojen kehitys vuosina 1960-1990.

## Lakien keskeisin sisältö

Keskeisintä maataloustulolaeissa on a) kustannusten kompensointi, b) maataloustulon tai viljelijäperheen oman työn korvauksen sidonnaisuus muihin elinkeinoihin ja c) tuotannon rajoitus.

Tuotantopanosten hintojen muutoksen huomioon ottaminen eli *kustannusten kompensointi* on tapahtunut kaikkien lakien aikana lähes samalla tavalla. Tuotteiden ja tuotantontekijäin määrä on tosin muuttunut ajan mukana. Vuoden 1984 laissa pääomapanosten hintojen muutos tuli ottaa huomioon vain kevään ratkaisussa. Tämän ratkaisun taustalla oli pyrkimys vähentää kustannusten kompensoinnin automatiikkaa.

Maataloustulolakien kustannuskompensaatiolaskelmien pohjana on kiintein määrin laskettu maataloustulo, joka saadaan vähentämällä maatalouden kokonaistuotosta maatalousyrityksen hoitamisesta aiheutuneet kustannukset. Kustannuksiin ei ole tavallisesti luettu viljelijäperheen omaa työtä eikä omalle pääomalle tulevaa korvausta. Sen sijaan kustannuksiin luetaan velkojen korot ja palkatun työvoiman kustannukset. Näin ollen maataloustulo on korvausta sekä viljelijän omalle työlle että hänen maatalousyritykseen sijoittamalleen omalle pääomalle. Maataloustulon jakaminen näiden tuotantontekijöiden osalle on osoittautunut vaikeaksi ongelmaksi, eikä sitä ole tehtykään hintalakien puitteissa.

*Maataloustulon korotuksen* osalta perusteita on muutettu usein. Aluksi maataloustulo oli sidottuna 85-%:sti palkansaajien yleiseen ansiotasoon, sitten viljelijän palkka oli sidottu maataloustyöntekijäin palkkojen kehitykseen. Tosin lakiin sisältyi varaus, että valtioneuvosto voi poiketa tästä menettelystä, jos ko. palkat kehittyisivät oleellisesti eri tavalla kuin ansiotaso muissa elinkeinoissa. Vuonna 1962 palattiin 100-%:seen sidonnaisuuteen palkansaajien yleiseen ansiotasoon. Vuoden 1967 rahamenoidexiin perustuvassa järjestelmässä ei ollut mitään sidonnaisuutta ansiotasoon, vaan se takasi varsinaisesti vain inflaatio suojan tulotasokehityksen jäädessä tuottavuuden nousun varaan.

Vuoden 1969 laissa sidonnaisuus muiden vastaavien väestöryhmien tulotasoon aiheutti tulkintavaikeuksia. Lakiin liittyvän asetuksen mukaan sillä tarkoitetaan maaseudun työntekijäryhmien tulotasoa.

Vuoden 1969 laissa on myös oleellista tuottavuuden muutoksen täysimääräinen huomioon ottaminen. Myöskään vuosien 1956 ja 1962 lakien mukaan maatalous ei saanut tuottavuuden nousua kokonaan hyödykseen, koska laissa määritetystä tuotannon lisäyksestä maatalous sai vain maailmanmarkkinahinnan.

Maatalouden tuottavuuden laskeminen aiheutti monenlaisia vaikeuksia neuvotteiluissa, koska laskentatavasta ei syntynyt yksimielisyyttä. Tuottavuuslaskelmia tehtiinkin usean eri tilastoaineiston pohjalta.

Vuonna 1979 siirryttiin maataloustulon osalta täysin *vapaaseen neuvottelulakiin*. Ajatuksena oli ilmeisesti kehittää maataloustuloa nopeammin kuin muiden sektoreiden tuloa. Käytännöksi muodostui kuitenkin seurata tuloneuvotteluja muilla kansantalouden sektoreilla ja soveltaa niiden sopimuksia myös maatalouteen.

Kolmas maataloustulolakien oleellinen seikka on *tuotannon rajoittaminen*, jonka osalta on ollut määräyksiä jo vuodesta 1960 saakka. Tällöin maatalous tuli saamaan tuotannon lisäyksestä vain maailmanmarkkinahinnan. Vuoden 1969 lain mukaan maatalous sai vehnän, maidon, sianlihan ja kananmunien osalta vuoden 1968 tasosta

tapahtuneelle markkinoille tulleen määrän lisäykselle vain maailmanmarkkinahinnan mukaisen korvauksen. Myös 1970-luvulla maatalouden osuutta vientikustannuksista säädeltiin lain avulla. Vuoden 1973 laissa oli markkamääräiset säännökset vientivas- tuusta.

Vuoden 1977 lakiin tulivat ns. tuotantokatot. Ne määrittivät valtiovallan vastuun ylituotannon viennistä aiheutuvista kustannuksista. Jos tuotanto on yli tuotantokaton, maatalous saa yli menevästä osasta vain maailmanmarkkinahinnan. Tuotantokattojen taso on vaihdellut laista toiseen. Hallituksen ohjelmissa ja budjetin perusteluissa on yleensä ollut lausuma, että ylituotannosta halutaan päästä eroon.

Maataloustulolait on säädetty yleensä kolmivuotisiksi, mutta niiden täydellinen uusiminen ei ole aina onnistunut, joten lakia on jatkettu joko sellaisenaan tai hieman uusittuna montakin vuotta. Näin tapahtui erityisesti 1980-luvulla. Kun katsotaan lakien koko voimassaoloaikaa, eniten muutoksia on tapahtunut tulosidonnaisuuden ja tuotan- tokattojen kohdalla.

Lakeja käsitellään yksityiskohtaisemmin tämän luvun liitteessä.

### **Vuoden 1989 maataloustulolaki**

Vuonna 1989 säädetty laki (736/89) on viisivuotinen eli hinnoitteluvuosille 1990/91 - 1994/95. Sen on periaatteeltaan samanlainen kuin aikaisemmat. Oleellinen kohta on tuotantokattojärjestelmän muuttuminen portaittaiseksi siten, että maatalouden vientivastuu alkaa maitoa lukuunottamatta osittain jo ensimmäisestä vientikilosta (taulukko 4.5, s. 51).

Tuottajahintojen poikkeaminen tavoitehinnoista otettiin edellisen lain aikana huo- mioon hintaratkaisussa täysimääräisesti, eli mikäli todelliset tuottajahinnat jäivät alle tavoitehinnan, erotus hyvitetiin seuraavan hintaratkaisun yhteydessä. Vastaavasti ylitys vähennettiin hinnoista seuraavan hinnoitteluvuoden ajaksi. Lakia muutettiin vuonna 1989 niin, että poikkeama otetaan huomioon vain siltä osalta kuin hinnat poikkeavat tavoitehinnoista keskimäärin enemmän kuin yhden prosentin. Tämä merkit- see noin 170 milj. markan suuruista poikkeamaa, joka ei vaikuta mitenkään seuraavan vuoden ratkaisuun.

Maataloustuotanto pyritään pitämään tuotanto- ja vientikattojen määrittämällä tasolla tai sen alapuolella. Tuotannon ohjaamiseen ja tasapainottamiseen varattiin vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa siirtomääräraha, joka oli 550 milj. mk vuosina 1990-91 ja 500 milj. mk vuosina 1992-94. Lain mukaan määrärahan ylityksestä luettiin 50 % maatalouden saamaksi tuloksi.

Ohjaustoimiin on viime vuosina käytetty vuosittain 300-500 milj. mk. Kesannoinnin takia summa nousi vuonna 1989 noin 740 milj. markkaan. Maatalous on osittain itse rahoittanut kesannointia siten, että liikaa maksettuja markkinointimaksuja ei ole palautettu täysimääräisesti takaisin maataloudelle. Tästä on sovittu erikseen tuloneuvot- telujen yhteydessä.

### **Lain muutokset vuonna 1991**

Lakia vaadittiin muutettavaksi pian sen valmistumisen jälkeen. Perusteluina olivat valtiontalouden vaikeudet, kansainväliset paineet maatalouden tuen alentamiseksi ja

yleinen arvostelu korkeasta hintatasosta. Hallitus asetti helmikuussa 1991 työryhmän tarkistamaan maataloustulolakia. Toimikunta jätti mietintönsä elokuussa. Se oli hyvin erimielinen, joten hallituksella oli vaikeuksia ryhtyä muuttamaan lakia kokonaisuudessaan. Sen tähden lakia korjattiinkin vain vuosien 1991 ja 1992 osalta. On todennäköistä, että lakia tullaan muuttamaan myös jäljellä olevien vuosien osalta.

Maataloustulolain mukaan maatalouden vientivastuu voi olla korkeintaan 13 % maataloustulosta. Tämä katto poistettiin vuoden 1991 osalta. Viljan vienti kasvoi yli kaikkien arvioiden ja viljamarkkinat näyttivät tukkeutuvan kokonaan. Vientiä oli pakko lisätä, jotta uusi sato saataisiin markkinoille. Vuonna 1990 maatalouden vientivastuu ei noussut ylärajaan saakka, vaikka viljan ylituotannon takia niin olisi pitänyt tehdä. Vientiä siirrettiin vuodelle 1991 ilmeisesti siinä toivossa, että tilanne olisi silloin ollut parempi. Kesän 1991 sato oli jälleen hyvä ja vientitarve lisääntyi jyrkästi. Lain muutos oli täten jossain määrin perusteltavissa.

Maidon tuotantokaton osalta lakia muutettiin niin, että maataloustuottajat vastaavat vuonna 1991 seitsemän miljoonan voikilon vientikustannuksista. Lisäksi vientikustannusmaksujen keräämistä muutettiin siten, että tukea alennettiin 80 milj. markalla, mitä määrää vientikustannusmaksuja ei peritä maataloudelta.

Vuoden 1992 osalta lakia muutettiin vientikattojen osalta. Valtion osuutta alennettiin 90 %:sta 80 %:iin ja lisäksi muutettiin määriä (ks. taulukko 4.5). Tämä enteilee sitä, että valtio haluaa vähentää vientitukea aikaisempaa tavoitetta nopeammin. Yleisesti on pidetty tavoitteena päästä vientituesta eroon vuoteen 2000 mennessä, mutta hallituksen tavoitteena lienee päästä siihen nopeammin.

Lakia muutettiin vuoden 1992 osalta lisäksi siten, että poikkeama tavoitehinnoista saa olla 2 % ja että maatalouden vastuu vientikustannusmaksuista saa nousta 20 %:iin vuonna 1992. Maataloustulolaisissa säädetään maataloustuotannon ohjaamiseen ja tasapainottamiseen käytettävistä määrärahoista. Lakiin tuli lisäys, jonka mukaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoja käytetään tähän tarkoitukseen 200 milj. mk vuonna 1992.

### 5.3. Hintaratkaisut

Maataloustuotteiden tuottajihinnoista päätetään kaksi kertaa vuodessa käytävissä maataloustuloneuvotteluissa. Lain mukaan neuvottelut käydään valtion ja maataloustuottajien järjestöjen kesken. Näitä järjestöjä ovat suomen- ja ruotsinkieliset maataloustuottajain keskusjärjestöt.

Neuvotteluissa on kaksi vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa korvataan viljelijöille tuotantopanosten hintojen noususta aiheutunut kustannusten nousu. Sitä varten on asetettu maatalouden hintaneuvottelukunta, johon kuuluu valtion, tuottajain, palkansaaja- ja kuluttajajärjestöjen sekä elintarviketeollisuuden edustajia. Hintaneuvottelukunta laatii maatalouden tuottoa ja kustannuksia koskevan kokonaislaskelman kolmen viimeisen kalenterivuoden määrien keskiarvojen perusteella (ks. tarkemmin luvussa 5.4 oleva laskelma). Hintoina käytetään edellisen ratkaisun ja tarkasteluhetken hintoja. Kustannusten nousu kompensoidaan lain mukaan kokonaan viljelijöille nostamalla ns. tavoitehintoja ja hintapoliittista tukea niin, että kokonaistuoton lisäys vastaa kustannusten nousua.

Hintaneuvottelukunta päättää, miten kokonaislaskelma laaditaan. Käytännössä siihen ovat kuuluneet (eräin poikkeuksin) samat tuotteet ja tuotantopanokset kuin Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen kokonaislaskelmaan. Määrät ovat kuitenkin kolmen edellisen kalenterivuoden keskiarvoja ja hinnat tammi- ja heinäkuun hintoja (eräin poikkeuksin). Siten hintaneuvottelukunnan laskelman tuotto ja kustannukset eivät vastaa minkään vuoden todellisia lukuja.

Tavoitehinnat asetetaan maidolle, sian-, naudan- ja lampaanlihalle, kananmunille, rukiille, vehnälle, rehuohralle ja rehukauralle. Muiden tuotteiden tuottajahinnat saavat muodostua vapaasti, mutta niiden hintamuutokset otetaan huomioon kokonaislaskelmassa. Tavoitehintojen tulisi toteutua täydellisesti. Kevään ratkaisun yhteydessä tehdäänkin laskelma, josta käy ilmi tavoitehintojen alitus tai ylitys. Alitus hyvitetään tai ylitys vähennetään siltä osin kuin se poikkeaa enemmän kuin yhden prosentin ratkaisun yhteydessä (edellisen lain yhteydessä kokonaan). Seuraavana vuonna tämä korjaus palautetaan takaisin hintoihin. Aikaisemmin viljelijät saivat pitkällä aikavälillä täsmälleen sovitut hinnat, eikä voimassa olevan lainkaan mukaan poikkeama ole suuri. Jälkikäteen maksettavat jälkitilitkin otetaan huomioon hintaratkaisussa, joten sitä kautta viljelijät eivät voi saada korkeampaa hintaa.

Toisessa vaiheessa neuvotellaan maataloustulon korottamisesta. Maataloustulo on korvausta viljelijöiden omalle työpanokselle ja omalle pääomalle (velkojen korot otetaan huomioon kustannuslaskelmassa). Aikaisemmissa laeissa oli maataloustulon korottaminen sidottu yleisen ansiotason kehitykseen tai maaseudun palkansaajien tulokehitykseen. Nykyisin ei ole olemassa mitään sidonnaisuutta, vaan neuvottelijat voivat itse päättää tulokorotuksesta. Käytännössä on kuitenkin seurattu yleisiä työmarkkinaratkaisuja siten, että maataloutta on käsitelty eräänlaisena matalapalkkalana ja ratkaisu on tehty samankaltaisena kuin muilla kansantalouden sektoreilla. Korotus on pyritty tekemään työtuntia kohti, minkä jälkeen se on arvioitu koko maatalouden osalle maatalouden kokonaistyöpanoksen perusteella. Koska ratkaisu on aina neuvottelutulos, ei sitä voida koskaan pukea mihinkään selvään kaavaan.

Hintaneuvotteluissa päätetään aluksi keskimääräisestä hintojen korotuksesta. Sen jälkeen korotus siirretään eri tavoitehintatuotteille, missä yhteydessä voidaan käyttää hintapolitiikkaa tuotantopolitiikan välineenä muuttamalla hintasuhteita. Käytännössä onkin todettavissa useita tapauksia, jolloin jonkin tuotteen hintaa on nostettu voimakkaasti (esim. vehnän ja rukiin hintaa) tuotannon elvyttämiseksi.

Jotta maksettu tuottajahinta olisi sama kuin tavoitehintaa tai mahdollisimman lähellä sitä, valtiovalta puuttuu monella tavoin hinnanmuodostukseen. Vuoteen 1988 saakka elinkeinohallitus vahvisti maito- ja viljatuotteiden ylimmät vähittäismyyntihinnat. Niitä määrättäessä otettiin huomioon keräily-, jalostus- ja kaupan kustannuksissa tapahtuneet muutokset niin, että tuottajille voidaan maksaa tavoitehinnan mukaista hintaa. Myös eräiden lihajalosteiden hinnat ovat olleet säädelyjä. Vuoden 1988 lokakuun alussa luovuttiin kaikesta hintasäännöstelystä ja siitä lähtien myös yllä mainittujen tuotteiden vähittäishinnan muodostus on ollut vapaa.

Lihan ja kananmunien hinnanmuodostus on ollut aina vapaata. Valtiovalta säätelee kuitenkin tarjontaa myöntämällä vienti- ja/tai tuontilupia. Mikäli tuottajahinta alenee liikaa, vienti sallitaan, jolloin tarjonta pienenee ja hinta nousee. Liian korkea tuottajahintaa voidaan alentaa tuonnin avulla.



Hintapolitiikkaan kuuluu oleellisesti vientituki. Jottei tuottajahinta putoaisi alle tavoitehinnan, tavoitehinnan ja vientihinnan välinen ero korvataan maataloudelle, käytännössä vientiliikkeille, jotka ovat pääasiassa osuustoimintaliikkeitä ja siis viljelijöiden omistuksessa. Tuontitilanteessa peritään vastaavasti tuontimaksua, millä nostetaan maailmanmarkkinahinta kotimaiselle hintatasolle. Viljan, sokerin ja öljysiementen tuonnin yhteydessä puhutaan kaksihintajärjestelmästä, jolla tarkoitetaan korkeamman kotimaisen ja alemman maailmanmarkkinahinnan välisen eron tasaamista.

Seuraavassa on havainnollistettu hintaratkaisua käymällä yksikohtaisesti läpi vuoden 1992 kevään hintaratkaisu.

## 5.4. Kevään 1992 hintaratkaisu

Kevään hintaratkaisussa lasketaan kustannusten nousu edellisen vuoden syksyn ratkaisusta (eli heinäkuun tasosta). Useana aikaisempana vuonna syksyn hintojen tarkistus on jäänyt tekemättä alhaisen inflaation takia. Näin oli asianlaita myös syksyllä 1991 ja niin kustannuslaskelma tehtiin vuoden 1991 tammikuun tasosta vuoden 1992 tammikuun tasoon.

Hintaratkaisu esitetään pääpiirteittäin taulukossa 5.1. Siinä on aluksi esitetty tavoitehintatuotteiden tuotto edellisen ratkaisun tavoitehintojen ja keskimääräisten tuotantomäärien avulla. Tavoitehinnat ovat samat molempina ajankohtina, joten summatkin ovat samat. Tämä tuotto tarvitaan kokonaistuoton ja myöhemmin maataloustulon laskemiseksi.

Laskelma osoitti kokonaistuoton alentuneen 47.0 milj. mk eli 0.2 %. Suurin osa tästä aiheutui satovahinkokorvausten muutoksista. Osa vuoden 1987 katokorvauksista jäi maatalouden vastuulle. Tämän takia perittiin vielä vuonna 1991 maataloudelta 95 milj. mk, mistä palataan normaalille tasolle 50 milj. mk. Muiden tuotteiden tuotto nousi hieman. Jälkitilit ovat yleensä kasvaneet vuodesta toiseen, mutta vuonna 1991 ne pienenivät hieman kuten edellisenäkin vuonna.

Kustannuslaskelma pyritään saamaan mahdollisimman kattavaksi, mutta varsinaista maataloutta koskevaksi. Tässä ei täysin voida onnistua, sillä esim. lasinalaisen vihannestuotannon rakennuskustannuksia on vaikea erottaa pois tilastoista. Osa maatalouskoneista voidaan käyttää metsätöissä, mutta sitäkin on vaikea arvioida.

Kustannukset olivat kasvaneet vuodessa 94.6 milj. mk eli 0.5 %. Maatalouden inflaatio oli siis varsin vähäinen. Vain energian hinnan nousu oli merkittävä. Lannoitteiden hintojen nousu oli 4.5 %, mutta osa siitä on lannoiteveron nousun osuutta, ja osa hintojen kausiporrastuksen muutoksesta. Näitä ei otettu huomioon lopullisessa hintaratkaisussa. Merkittäviä kustannuseriä ovat lisäksi ostorehut, joiden hinnat alenivat kuitenkin hieman, sekä kone- ja kalustokustannus, minkä osalta kustannusten nousu oli vähäistä. Yleismentot on myös suuri kustannuserä, mutta se ei aiheuttanut suurta lisäystä kustannuksiin, sillä tukkuhintaindeksi, jolla seurataan sen hintojen kehitystä, nousi vain 0.1 %.

Kustannuslaskelmassa näkyy lähtötasoa nostavana tekijänä tavoitehintojen alitus. Edellisen lain mukaan tavoitehintojen tuli toteutua täsmälleen. Mikäli näin ei tapahtunut, poikkeama otettiin huomioon korjauksena seuraavan vuoden hintaratkaisussa.

Taulukko 5.1. Kevään 1992 hintaratkaisun tuotto- ja kustannuslaskelma.

	Kevään 1991 taso, milj.mk	Kevään 1992 taso, milj.mk	Muutos milj.mk	Muutos %
<b>Tuotto</b>				
Tavoitehintatuotteet	18254.7	18254.7		
Muut tuotteet	2690.9	2705.1	14.2	0.5
Vuokratulot	712.3	705.2	-7.1	-1.0
Jälkitilit	310.1	295.5	-14.6	-4.7
Tuki yhteensä	3644.2	3649.7	5.5	0.2
Satovahinkokorvaukset	95.0	50.0	-45.0	-47.4
Yhteensä	25707.2	25660.2	-47.0	-0.2
<b>Kustannukset</b>				
Lannoitteet	1446.7	1511.6	64.9	4.5
Ostorehut	3329.1	3220.8	-108.3	-3.3
Palkkakustannus	555.1	587.3	32.2	5.8
Kone- ja kalustokustannus	4197.5	4223.2	25.7	0.6
Rakennuskustannus	1124.7	1114.7	-10.0	-0.9
Velkojen korot	1986.6	2088.1	101.5	5.1
Yleismenot	1396.7	1409.2	12.5	0.9
Vuokramenot	619.5	617.0	-2.5	-0.4
Muut menot	2620.4	2599.0	-21.4	0.8
Yhteensä	17276.3	17370.9	94.6	0.5
Maataloustulo	8430.9	8289.3		
Maataloustulon aleneminen		141.6		
Tavoitehintojen alitus 1991 (yli 1 %) 2.09 %		381.5		
Korotustarve tuotto- ja kustannuslaskelmasta		523.1		

Uuden lain mukaan poikkeama otetaan huomioon siltä osin kun se ylittää yhden prosentin. Kun vuonna 1991 tavoitehinnat alittuivat laskelman mukaan 3.09 %:lla, tavoitehintatasoa piti nostaa 381.5 milj. mk:lla (eli 2.09 %:lla) vuodeksi 1992. Vuoden 1993 kevään hintaratkaisussa tämä summa vähennetään tavoitehintatasosta.

Tuotto- ja kustannuslaskelman loppusumma osoitti tavoitehintatason korotustarpeeksi 523.1 milj. mk. Tästä oli fosforilannoiteveron osuus 21.4 milj. mk, mitä ei otettu

Taulukko 5.2. Jälkitilit kevään 1992 hintaratkaisuissa.

	Määrä		Kevään 1991 taso		Kevään 1992 taso		Muutos
	milj. kg	p/kg	milj.mk	p/kg	milj.mk	milj.mk	
Maito, milj. l.	2559.28	10.13	259.25	9.81	251.06		
Naudanliha	116.72	21.41	24.99	18.41	21.49		
Sianliha	181.18	9.95	18.03	10.17	18.43		
Lampaanliha	1.04	13.92	0.15	19.65	0.21		
Kananmunat	72.97	9.88	7.21	4.37	3.19		
Pikkuvasikanliha	0.04	11.67	0.00	14.19	0.01		
Siipikarjanliha	33.56	1.23	0.41	0.03	1.02		
Hevosenliha	0.72	7.84	0.06	10.04	0.07		
Yhteensä			310.10		295.47	-14.63	

huomioon lopullisessa tuloratkaisussa. Lannoitteiden hintajärjestelmän muutoksesta aiheutunut 17.6 milj. mk jätettiin myös ottamatta huomioon.

### Jälkitilit

Osuustoiminnalliset yritykset eivät tee voittoa, vaan ne maksavat tilityskauden lopussa toimintaylijäämänsä ns. jälkitilinä, joka määräytyy kunkin jäsenen myyntimäärien mukaan. Maidon osalta ne ovat olleet varsin merkittäviä. Esim. vuonna 1990 maidon jälkitili oli vajaa 10 penniä litralta. Myös lihalle on maksettu jälkitiliä.

Jälkitiliä maksamalla voitaisiin maksaa tavoitehintaa korkeampaa tuottajahintaa. Sen tähden lakiin on otettu määräys, että jälkitilien muutos on otettava huomioon kustannuskompensatiota laskettaessa. Jälkitili maksetaan kalenterivuoden päätyttyä, eivätkä tilastot valmistu kevään hintaratkaisuun. Sen tähden ne otetaan huomioon syksyn hintaratkaisun yhteydessä. Kun syksyn 1991 hintaratkaisua ei ollut, jälkitilien huomioon ottaminen siirtyi kevään 1992 ratkaisuun (taulukko 5.2). Tällöin olivat siis verrattavina vuosien 1989 ja 1990 jälkitilit.

### Loppuratkaisu

Tuloratkaisu tulisi saada aikaan helmikuun loppuun mennessä, jotta uudet tavoitehinnat voisivat tulla voimaan maaliskuun alussa, kuten laki edellyttää. Vuonna 1992 näin ei käynyt, vaan neuvottelutulos allekirjoitettiin vasta huhtikuun lopulla. Hintaneuvottelukunnan laskemasta korotustarpeesta 523.1 milj. mk otettiin huomioon vain 303 milj. mk. Valtion maksamaan tukea päätettiin nostaa 285 milj. mk ja 18 milj. mk lasketaan maatalouden osuudeksi vuoden 1993 alussa käyttöön tulevassa luopumiskorvausjärjestelmässä.

Taulukko 5.3. Tavoitehinnat vuosina 1988-1992 <sup>1)</sup>.

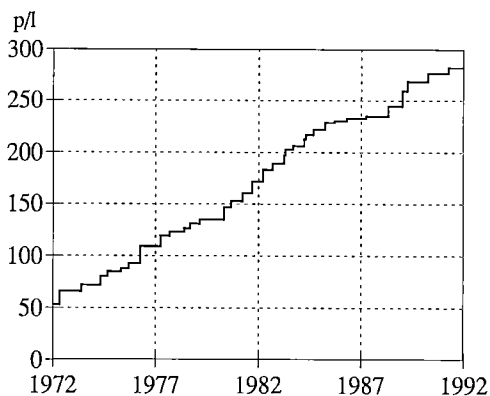
	1.4.88	1.3.89	1.3.90	1.3.91	1.9.91	1.5.92
Ruis mk/kg	3.00	3.10	3.10	3.10	2.90	2.90
Vehnä "	2.43	2.51	2.51	2.51	2.31	2.31
Rehuohra "	1.75	1.78	1.80	1.82	1.82	1.82
Rehukaura "	1.66	1.76	1.75	1.72	1.72	1.72
Maito p/l	2.45	2.69 <sup>2)</sup>	2.77	2.82	2.82	2.82
Naudanliha mk/kg	26.10	27.80	28.22	28.42	28.42	27.92
Sianliha "	17.00	17.95	18.06	18.06	18.06	18.06
Kananmunat "	9.10	9.20	9.20 <sup>3)</sup>	9.20	9.20	9.20
Lampaanliha "	25.90	27.45	27.88	27.88	27.88	27.88

<sup>1)</sup>Viljan hinnat tulivat voimaan 1.7. Lihan kuumapainovähennys poistettiin 1.3.1990 alkaen, jolloin lihan hintoja alennettiin 3 %.

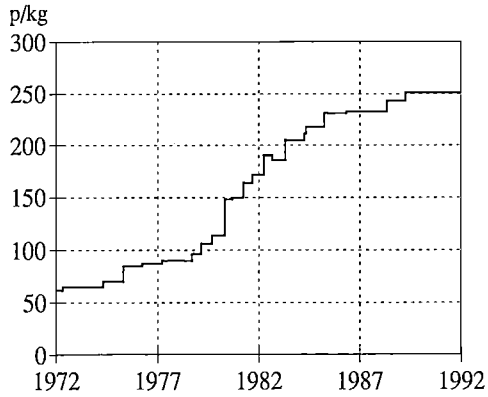
<sup>2)</sup>Maidon tavoitehintaa nostettiin 1.1.1989 15 p/l alentamalla samalla määrällä jälkitiliä. Tavoitehintaa oli siis 2.595 mk/l vuoden alusta alkaen.

<sup>3)</sup>Kananmunien tavoitehintaa on 1.3.1990 alkaen määrätty IA-luokan kananmunille. Tähän liittyen kananmunien lisähintaa korotettiin 1.3.1990 lähtien 39 p/kg ja edelleen 20 p/kg 1.10.1990 lähtien.

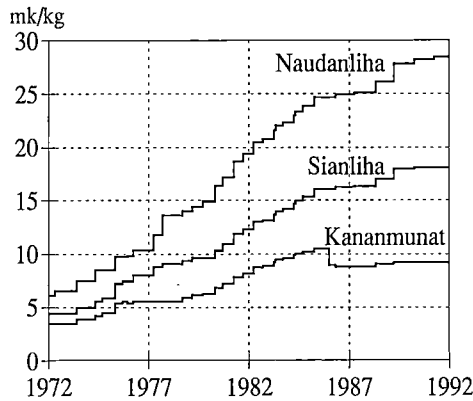
Ratkaisun viime vaiheessa tavoitehintojen korotuksiin varattu summa jaetaan eri tuotteiden osalle. Hintojen korotuksilla pyritään kehittämään tulotasoa eri tuotantosuunnissa, joten hintojen korotuksia tarvitaan yleensä kaikkiin tuotteisiin. Neuvottelijoiden käytössä on laskelmia kustannuskehityksestä eri tuotantosuunnissa, mitä tietoa käytetään lähtökohtana korotuksiin. Myös markkinatilanne vaikuttaa ratkaisuun.



Kuvio 5.2. Maidon tavoitehintaa vuosina 1972-1991.



Kuvio 5.3. Vehnän tavoitehintana vuosina 1972-1991.



Kuvio 5.4. Naudan- ja sianlihan sekä kananmunien tavoitehinnat vuosina 1972-1991.

Kevään 1992 ratkaisu oli helppo toteuttaa, koska tavoitehintoja ei muutettu muutoin kuin, että naudanlihan tavoitehintaa alennettiin 0.50 mk/kg. Toisaalta naudanlihan tuotantopalkkiota nostettiin 1.5.-31.12.1992 väliseksi ajaksi. Hintapoliittista tukea lisättiin siis 285 milj. mk. Sen jako eri käyttötarkoituksiin jätettiin päätettäväksi myöhemmin.

Vuonna 1990 tuli käyttöön ns. hehtaarituki. Hintatukea, joka lisää tuotantoa, ei tulisi lisätä GATT-sitoumusten takia, vaan olisi käytettävä suoraa tukea. Tätä tarkoitusta varten siirrettiin vuonna 1990 maataloustulon korotuksessa 510 milj. mk maksettavaksi suorana tukena pinta-alan mukaan. Vuonna 1991 hehtaarituki nousi 850 milj. markkaan. Sen perusteella maksettiin suoraa tukea 450 mk/ha. Alle 3 ha:n tilat eivät saa tätä tukea. Sen sijaan nuoret tuottajat saavat hehtaaritukea 600 mk/ha. Tukea maksetaan noin 85 %:lle koko peltoalasta. Vuoden 1992 hehtaarituen määrästä päätettiin neuvotella myöhemmin vuoden kuluessa, kunhan ensin selvitetään muun tuen tarve.

Taulukko 5.4. Hintapoliittinen tuki vuosina 1980, 1986 ja 1990 , milj.mk.

	1980	1986	1990
Pinta-alalisät	328.0	582.1	962.4
Alueitt. hintatuki yhteensä	353.9	594.2	718.3
- Maidon tuotantoavustus	198.5	249.9	265.4
- Lihan tuotantoavustus	70.6	162.2	187.6
- Kotieläinten luvun mukaan	41.1	124.2	191.8
- Muu alueitt. hintapol. tuki	43.7	57.9	73.5
Muu hintapoliittinen tuki	673.0	883.0	1783.3
- Maidon lisähinta	574.0	520.8	684.0
- Naudanlihan tuotantopalkkio	97.1	211.2	320.3
- Kananmunien lisähinta	0.5	144.6	188.1
- Peltoalatuki			564.1
- Muu hintapol. tuki	1.4	6.4	62.8
Yhteensä	1354.9	2059.3	3464.0

Kuten kuvioista 5.2., 5.3. ja 5.4. käy ilmi, tavoitehintojen kehitys on ollut maltillista ja hieman yleistä inflaatiota hitaampaa.

## 5.5. Hintapoliittinen tuki

Hintapoliittinen tuki on olennainen osa hintajärjestelmäämme. Se on muotoutunut maataloustuloratkaisujen yhteydessä. Maatalouden kokonaistuotosta oli vuonna 1991 noin 3.6 mrd. mk hintapoliittista tukea, joka maksetaan valtion budjetista. Kyseinen erä on mukana maataloustuloneuvotteluissa, joissa se on vähitellen muotoutunut ja kasvanut. Osa hintojen korotuksesta on siirretty tavoitehintatuotteisiin ja osa hintapoliittiseen tukeen (KOM.MIET. 1985). Hintatuella tasoitetaan maatalouden sisäisiä tuloeroja.

Hintapoliittisen tuen tärkeimmät erät ovat alueittain ja tilakoon mukaan maksettava tuki, hehtaarituki sekä maidon ja lihan lisähinta (taulukko 5.4).

### Pinta-alalisä

Viljelmäkoon mukaista tukea (ns. pinta-alalisää) maksetaan koko maassa viljelijöille, joiden tulot jäävät alle minimirajan. Tuki on lisäksi sidottu tilan pinta-alaan ja kotieläinten määrään eli ns. jakoyksikköihin (1 hehtaari on yksi jakoyksikkö, samoin 1 lypsylehmä, lihotussika 0.2 jakoyksikköä, jne.). Suurimmillaan tuki on 7-8 hehtaarin tiloilla. Pinta-alalisän suuruus oli 880 mk jakoyksiköltä vuonna 1991. Pohjois-Suomessa sitä maksetaan korotettuna aina 50 %:iin saakka. Nuorille (alle 39 vuoden

Taulukko 5.5. Pinta-alalisät jakoyksikköä kohti vuonna 1991.

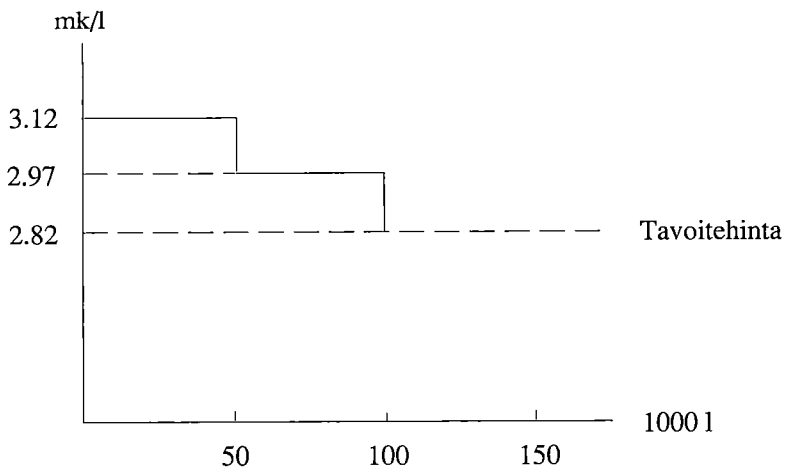
Tuloluokka	Etelä-Suomi	Keski-Suomi	Pohjois-Suomen		
			etelä-vyöhyke	keski-vyöhyke	pohjois-vyöhyke
Alle 98 000	880	968	1056	1144	1320
98 001-108 000	704	774	845	915	1056
108 001-118 000	572	629	686	744	858
118 001-128 000	396	436	475	515	594
128 001-138 000	264	290	317	343	396
alle 39 vuotiaat	1232	1355	1478	1602	1848

ikäisille) viljelijöille se maksetaan 40 %:lla korotettuna. Pinta-alalisä maksetaan hakemuksesta. Vuonna 1991 hakemuksia oli yhteensä 79 000.

Pinta-alalisää ei makseta eläkeläisille (yli 65 vuotiaille). Koska pinta-alalisiin käytettävä rahasumma jaetaan saajien kesken, korvaus jakoyksikköä kohti kasvaa saajien lukumäärän vähetessä.

### Maidon lisähinta

Maidon lisähintaa ryhdyttiin maksamaan vuonna 1974 inflaation hidastamiseksi. Aluksi se oli tasasuuruinen, mutta myöhemmin sitä on porrastettu maitomäärän mukaan, joten siitä on tullut maatalouden sisäinen tulonjakoväline. Lisähinta oli 30 p/l 50 000 litraan saakka ja 15 p/l 100 000 litraan saakka. Sen jälkeen lisähintaa ei makseta (kuvio 5.5).



Kuvio 5.5. Maidon lisähinnan porrastus vuonna 1991.

Yli 65-vuotiaat eivät saa enää hintalisää. Eläkeläisten toivotaan yleensä luopuvan maataloudesta. Tällöin voi osa pelloista jäädä pois viljelyksestä, mikä vähentää ylituotantoa. Yli 65-vuotiaat eivät myöskään saa enää pinta-alalisää. Nämä kaksi mainittua seikkaa ovat lisänneet halukkuutta siirtyä eläkkeelle, mitä toisaalta tukee luopumiseläkejärjestelmien parantuminen.

## **Peltoalatuki**

Peltoalatuki otettiin käyttöön vuoden 1990 kevään tuloratkaisussa. Sen taustalla on GATT-neuvottelujen yhteydessä tehty päätös pitää maatalouden kokonaistuki vuoden 1989 tasolla neuvottelujen ajan. Tuen vähentämisen yhteydessä on yleensä hyväksytty ajatus maksaa tukea siirtymäkauden aikana viljelijöille kuitenkin niin, että tuki ei saa olla tuotantoa lisäävää. On ollut koko ajan epäselvää, millaista tämä tuki voisi olla. Hintalisänä maksettava tuki tai eläinten ja pinta-alan mukaan maksettava tuki ei ilmeisestikään kelpaa tähän tarkoitukseen. Puhtaimmillaan tuki olisi, jos se maksettaisiin viljelijää kohti, jolloin viljelijällä ei olisi mitään syytä lisätä tuotantoaan. Kovin pitkälle ei hintoja voida alentaa ja maksaa vastaavasti viljelijäkohtaista tukea, koska suuret tilat joutuisivat vaikeuksiin tuotannon kannattavuuden aletessa. Pienemmässä mitassa suora tuki voi korvata hintojen alentamisesta johtuvan tulojen alenemisen.

Jos olisi pidetty kiinni GATT-neuvottelujen sopimuksesta jäädyttää kokonaistuki, hintojen korotusvara olisi ollut vain sen suuruinen kuin mitä tuotannon alentaminen olisi vähentänyt tukea. Toisaalta valtiontalous asettaa omat rajansa sille, miten paljon suoraa tukea voidaan maksaa.

Suoraa tukea maksettiin 300 mk/ha tilan pinta-alan mukaan vuonna 1990. Neuvotteluissa sovittiin, että suoraan tukeen käytetään 540 milj. mk, mutta tämä summa osoittautui liian pieneksi. Ylitys oli noin 60 milj. mk, mikä merkitsi sitä, että hehtaari-tukea maksettiin suuremmalle peltoalalle kuin oli suunniteltu. Pienet tilat (alle 3 ha) jätettiin tuen ulkopuolelle ja muitakin pienempiä rajoituksia asetettiin (mm. viljelijän tulee asua 5 km etäisyydellä tilan pelloista). Näin haluttiin mm. rajata ulkopuolelle ns. harrastelijaviljelijät.

Vuonna 1991 peltoalatuki nostettiin 450 markkaan. Nuoret tuottajat saavat 600 mk 50 ensimmäiseltä hehtaarilta.

## **Aluetuki**

Aluetukea maksetaan maidon ja lihan tuottajille tuotantotukena. Tätä varten maa on jaettu kaikkiaan 10 (lihan osalta 9) alueeseen, joille kullekin on erikseen määrätty maidon ja lihan tuotantotuki. Aluetuella on huomattava merkitys Pohjois-Suomen viljelijöille, sillä esim. Oulun läänissä maidon tuotantotuki oli vuonna 1991 13.0 - 25.0 p/l, sianlihan tuki 40-55 p/kg ja naudanlihan tuki enimmillään 11.30 mk/kg. Tällä tuella on pystytty tasoittamaan tuloeroja hyvin paljon. Arvioiden mukaan tuet ovat noin 3/4 maataloustulosta maan pohjoisosissa.

Kotieläinten lukumäärän perusteella maksetaan avustusta (yhdistetty "häntäraha" ja ostorehun hinnanalennuskorvaus) maan pohjoisosassa ja saaristossa. Avustusta maksetaan alueittain porrastettuna 140-1 725 mk kotieläinyksikköä kohti. Avustus on kaksin-



kertainen tukialueen eteläisimmissä osissa seitsemän ensimmäisen lypsylehmän osalta ja kolminkertainen maan pohjoisosissa.

### Syksyn hintaratkaisu

Syksyn hintaratkaisussa selvitetään tuotantopanosten hintojen muutoksesta aiheutunut kustannusten muutos ja korjataan tavoitehintoja vastaavasti. Syksyn ratkaisu on suppeampi kuin kevään ratkaisu. Tulokysymyksistä ei neuvotella lainkaan ja pääomakustannusten muutos otetaan huomioon vain kerran vuodessa eli kevään ratkaisun yhteydessä.

Tavoitehintojen muutos toteutetaan syksyn ratkaisussa vain, jos tavoitehintojen ja hintapoliittisen tuen muutos on suurempi kuin kaksi prosenttia. Muutos on ollut viime vuosina hyvin pieni, joten tavoitehintoja ei ole muutettu lainkaan syksyisin. Näin ollen tuotantopanosten hintojen muutos on otettu huomioon kokonaisuudessaan kevään tuloratkaisun yhteydessä.

## 5.6. Tuottajahinnat

Tavoitehinnat eivät anna täysin tarkkaa kuvaa siitä, miten paljon viljelijät saavat tuotteistaan kaikkine lisineen. Esim. maidon hintatuki oli vuonna 1991 yhteensä 34.3 p/l ja jälkitilit 7.9 p/l. Maidosta maksettiin keskimäärin 3.21 mk/l. Taulukossa 5.6 on esitetty tärkeimpien tuotteiden tuottajahintojen kehitys vuosina 1980-91. Näistä hinnoista on vähennetty vientikustannusmaksut.

*Taulukko 5.6. Tärkeimpien maataloustuotteiden maksetut tuottajahinnat kaikkine lisineen vientikustannusmaksut ja maidon kiintiömaksut vähennettyinä vuosina 1980-1991.*

Vuosi	Maito p/l	Naudan- liha mk/kg	Sian- liha mk/kg	Kanan- munat mk/kg
1980	184.2	17.69	10.13	7.35
1981	203.1	19.59	11.42	8.48
1982	229.6	22.22	12.68	9.31
1983	248.2	24.01	13.68	9.99
1984	261.7	25.84	14.98	10.29
1985	273.9	27.62	16.17	10.72
1986	276.4	28.28	16.49	10.68
1987	283.3	28.77	16.52	10.71
1988	292.6	30.62	17.28	11.06
1989	312.6	32.86	18.02	11.76
1990	316.5	32.11	17.66	11.81
1991	321.2	29.44	16.62	11.86

Maidon tilityshinnan rakennetta on muutettu niin, että valkuaisen osuutta on lisätty ja rasvan osuutta vähennetty. Maidon tilityshinta määräytyy keskipitoisen maidon mukaan siten, että valkuaiskymmenyksen hinta on viisi penniä ja rasvakymmenyksen hinta 1.3 penniä 3.7 %:iin saakka ja sen jälkeen 0.8 penniä. Nämä vaikuttavat myös vähittäishinnoitteluun, joskaan eivät täysin samassa suhteessa, koska siltä osin hinnoittelu on vapaa. Meijjerille on tärkeää hinnoitella tuotteet siten, että se voi maksaa tavoitehinnan mukaista tuottajahintaa. Uudesta hinnoittelusta on seurauksena erityisesti vähittäishintojen muutokset. Voin hinta on laskenut, kun sen sijaan valkuaispitoisten tuotteiden hinnat ovat suhteellisesti nousseet. Lopulliseen maidon tuottajahintaan vaikuttaa lisäksi hallituksen päätös vuonna 1990 kerätä markkinoimismaksuja 3.7 rasvaprosentin ylittävältä maidolta siten, että käytännössä rasvasta ei makseta lainkaan rasvapitoisuuden ylittäessä 3.7 %.

## 5.7. Tulopolitiikka

Viljelijän saama tulo riippuu tilan tuotannon määrästä, tuotteiden ja tuotantopanosten hinnoista sekä mahdollisesta suorasta tuesta. Kaikkiin näihin vaikutetaan joko suoraan tai epäsuorasti maataloustulolain avulla. Hintoja on nostettu, jos tuotantopanosten hinnat ovat nousseet. Siltä osin tulojen kehitys on ollut turvattu. Tuottajahinnat ovat pysyneet reaalisesti lähes ennallaan.

Viljelijän kannalta katsottuna tulotavoite on kaikkein tärkein. Ammattia harjoitetaan tai työtä tehdään ennen muuta ansiomielessä. Muut maatalouspolitiikan tavoitteet ovat viljelijälle vähemmän tärkeitä tai palvelevat vain tulotavoitetta.

Tulotason kehitystä on vuodesta 1956 saakka ohjattu maatalouden hintalaeilla. Ne eivät kuitenkaan ole sisältäneet täysin yksikäsitteistä, määrättyä tulotasotavoitetta. Sen sijaan yleinen tavoite on ollut, tosin ei sekään täysin selvästi ilmaistuna, kehittää maatalouden harjoittajien tulotasoa samalla tavalla (%-määrällä) kuin tulot ovat kehittyneet muissa kansantalouden sektoreissa tai yleisesti kehittää viljelijäin tuloja oikeudenmukaisella tavalla. Viimeisin käytössä ollut hintalaki on sallinut jälkeenjääneisyyden kiinniottamisen, koska laki ei ole spesifioinut mitenkään tulon korottamismenettelyä.

Maatalous 2000 -komitea uhrasi varsin vähän aikaa tulotavoitteen laatimiseen. Sen esittämä tulovaatimus on kohtuullinen mutta myös vaativa: "viljelijäväestölle turvataan maataloustuotannon vaatima työ- ja pääomapanos huomioon ottaen tasavertainen tulotaso muihin väestöryhmiin verrattuna". Myös sosiaaliturva halutaan saattaa samalle tasolle kuin on muilla väestöryhmillä.

Viljelijöiden tulot ovat tutkimusten ja tilastojen mukaan selvästi alle koko kansantalouden keskiarvojen (PUURUNEN 1990). Tuloksia on kuitenkin tulkittu monella tavalla, eivätkä kaikki tahot ole olleet valmiita hyväksymään viljelijäin tulotason jälkeenjääneisyyttä koskevia tuloksia. Tutkimustulosten mukaan hintalain tavoite tasavertaisesta tulotasosta ei ole toteutunut. Hintoja korottamalla ei ilmeisesti olekaan mahdollisuutta saavuttaa tulotasotavoitetta, vaan se vaatii myös rakennerationalisointia, eli ennen muuta yrityskoon kasvattamista. Sitä kautta kustannukset alenevat ja se turvaa myös viljelijän työpanoksen täysimääräisen käytön.

*Taulukko 5.7. Maataloustulon ja yleisen ansiotasoindeksin kehitys vuosina 1960-1990.*

Vuosi	Maataloustulo	Yleinen ansiotaso	Elinkustannusindeksi
1960/61 <sup>a)</sup>	100.0	100.0	100.0
1965/66 <sup>a)</sup>	146.8	153.5	129.0
1970	178.7	231.9	161.6
1975	314.3	491.0	284.1
1980	385.5	816.6	471.7
1985	730.6	1 333.6	710.1
1990	930.2	1 973.8	904.3

<sup>a)</sup> Satovuosi

Lähde: MTTL ja Tilastollinen vuosikirja

Nykytilanteessa tulotas- ja tuotantotavoitteet sopivat huonosti yhteen, koska tuotannon lisäämiseen ei ole mahdollisuutta erilaisten rajoitusten takia, vaikka se mm. tilakoon ja tulotason nostamiseksi olisi välttämätöntä. Yrityskoon kasvattaminen näyttää helposti johtavan tuotannon kasvamiseen, koska tiloja ei poistu riittävästi kompensoimaan yrityskoon kasvusta johtuvaa tuotannon lisääntymistä.

Tukipolitiikkaa on käytetty monella tavalla tulokehityksen turvaamiseksi. Maataloustuloratkaisujen yhteydessä on osa hintojen korotuksista siirretty maksettavaksi hintapoliittisena tukena, jolla on tasoitettu tuloeroja monella tavalla. Pinta-alalisät ja aluetuki ovat palvelleet ennen muuta tätä tavoitetta. Näitä tukimuotoja tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Viljelijä voi vaikuttaa tuloihinsa tuotannolla ja tuottavuudella. Siltäkin osin valtiolta säätelee monin tavoin viljelijän toimintoja. Tuotantokatot, maidon ja kananmunien tilakohtaiset kiintiöt sekä kotieläinyritysten perustamisluvat asettavat rajan tuotannon laajuudelle. Ainoastaan viljan, sokerijuurikkaan, öljykasvien, perunan ja eräiden muiden kasvuotteiden viljelyä on mahdollista lisätä ilman lain asettamia rajoja.

Näin on siis varsinkin viime vuosina säädelty varsin tehokkaasti useimpien viljelijöiden tulokehitystä. Tuottavuuden nostaminen on jäänyt ainoaksi mahdollisuudeksi parantaa tulotasoa. Tehokkaammalla ja ammattitaitoisemmalla toiminnalla viljelijä voi nostaa satotasoa ja kotieläinten tuotostasoa, parantaa tuotantovälineiden käyttöä ja vähentää työpanosta. Kovin suuriin muutoksiin ei kuitenkaan yksityisellä tilalla voida päästä. Merkittävämpi tulos voitaisiin saada yrityskokoa nostamalla, mikä alentaisi yksikkökustannuksia tavallisilla suomalaisilla tiloilla huomattavasti. Siihen on vähän mahdollisuuksia tuotannonrajoitusten takia.

Maatalouden tulokehitys ei kuitenkaan ole ollut kovin huono, kun katsotaan sitä kokonaisuudessaan (taulukko 5.7). Reaalihintojen pysyminen vakaana ja tuottavuuden kasvaessa varsin tyydyttävästi maataloustulo on noussut myös melko nopeasti. Kun otetaan huomioon työpanoksen aleneminen, maatalouden tulotaso on noussut nopeammin kuin ansiotaso muissa kansantalouden sektoreissa.

*Taulukko 5.8. Maataloustulo suhteessa teollisuustyöntekijöiden palkkatuloon (mk/henkilö) vuosina 1980-88, teollisuuden työntekijän palkkatulo = 100.*

	1980	1985	1986	1987	1988
Maatalous keskimäärin	34	40	39	34	34
10-20 ha	41	44	43	37	36
20-30 ha	57	68	66	54	51
30-50 ha	69	87	90	74	69
Työntekijäin palkkatulo mk/v	40 825	66 201	70 626	76 591	83 857

Lähde: PUURUNEN 1990

Kehitys on toisaalta saanutkin olla nopeaa, sillä viljelijöiden tulotaso on tutkimusten mukaan alempi kuin palkansaajien tulotaso (taulukko 5.8). Tulotasotutkimuksia on tehty paljonkin, mutta niiden tulkinnoissa on ollut vaikeuksia ja erimielisyyksiä, koska asia on ollut aina poliittisväriltään.

## 5.8. Vähittäishinnat

Elintarvikkeiden vähittäishinnat määräytyvät maataloustuotteiden tuottajahintojen sekä jalostus-, jakelu- ja kaupan kustannusten mukaan. Tärkeimpien maitotuotteiden kuten maidon, voion ja juuston vähittäismyyntihinnat olivat pitkään säänneltyjä siten, että niille asetettiin ylimmät sallitut myyntihinnat. Jossain vaiheessa viranomaiset määräisivät myös eräiden viljatuotteiden ylimmät vähittäismyyntihinnat.

Hintojen vahvistamisen tarkoituksena oli taata tavoitehintojen saavuttaminen. Kun meijerit saivat asettaa tukkuhinnat ja vähittäiskauppa myyntihinnat sallitulle tasolle, meijerit pystyivät maksamaan maidontuottajille tavoitehinnan. Hintojen vahvistamista varten meijerien keskusliike toimitti elinkeinohallitukselle selvityksen meijereiden kustannuksista, minkä jälkeen elinkeinohallitus saattoi vahvistaa hinnat.

Vuoden 1989 syksyllä vähittäishintojen säätely poistettiin kokonaan, joten jalostus ja kauppa saavat itsenäisesti päättää hinnoista. Vähittäiskaupan osalta vallitsee siis periaatteessa kilpailutilanne ja hinnat ovat jossain määrin erilaistuneet riippuen vähittäiskaupan luonteesta. Hallimymälöissä maidon vähittäishinnat ovat olleet jopa 30 p/l alemmat kuin tavallisissa pienissä myymälöissä. Maidonjalostus on keskittynyt lähes kokonaan valiolaisille meijerille, joten jalostuksessa ei synny kilpailua ja meijerin perimä hinta on siten monopolihinta, joka voi periaatteessa nousta tulevaisuudessa. Jos kuitenkin meijerit maksavat sen perusteella tavoitehintaa korkeampaa hintaa viljelijöille, ylitys otetaan huomioon maataloustuloneuvotteluissa, joten siltä osin monopoliasemaa ei voi käyttää viljelijän hyväksi. Tuottajien omistaman meijerin intressi on myös pitää vähittäishinta matalana, jotta menekki olisi mahdollisimman suuri.

Lihan vähittäishintaa ei ole voitu säännöstellä, vaikka joskus sitä on yritettykin. Vähittäishinta on voinut muodostua vapaasti. Teurastamatoiminnan osalta osuustoi-

minnaalliset yritykset hallitsevat noin kahta kolmasosaa koko markkinakentästä. Kilpailu markkinaosuuksista on kuitenkin ollut voimakasta, joten voidaan olettaa, että jalostuskustannuksia pyritään alentamaan. Vähittäishinnan voi siten katsoa muodostuvan markkinavoimien mukaan. Ulkomaisen kilpailun puuttuminen on voinut kuitenkin hidastaa sekä jalostussektorin että myös vähittäiskaupan rationalisointia ja hintojen kurissa pysymistä. Ylimalkainen tarkastelu osoittaa, että vähittäishintojen korkeus ei johdu pelkästään muita korkeammista tuottajahinnoista, vaan myös jalostuksen ja kaupan marginaalit ovat absoluuttisesti korkeammat kuin esim EY-maissa.

Muiden tuotteiden vähittäishinnat ovat saaneet muodostua vapaasti markkinavoimien mukaan. Lähtökohtana hinnoittelussa on tietenkin ollut tuottajille maksettu hinta (tavoitehintaa), mutta kysynnän ja tarjonnan vaihtelut ovat myös vaikuttaneet hintoihin. Yliarjonnan aikana hinnat ovat laskeneet ja niukemman tarjonnan aikana nousseet (KETTUNEN 1968, PÖLKKI 1971). Suurinta vaihtelu on perunan, vihannesten ja marjojen kohdalla.

### **Alkutuotevähennys**

Pääsääntönä hinnan säätelyssä on ollut ylimpien vähittäishintojen määrittäminen ja tuonnin ja viennin käyttö tarjonnan vaihtelujen tasoittajana. Vähittäishintaan on kuitenkin vaikutettu muutoinkin.

Kaikki hintapoliittinen tuki, joka on maksettu valtion budjetista, on alentanut vähittäishintaa. Sen merkitys on ollut melkoinen, koska se on ollut noin 10 % tuottajahinnasta. Vähittäishintatasolla se on merkinnyt ainakin noin 5 % alennusta tärkeimpien tuotteiden osalta.

Toinen tärkeä vähittäishintoja alentava tekijä on ollut ns. alkutuotevähennys. Elin-  
tarvikkeiden vähittäishintaan sisältyy liikevaihtovero. Alkutuotannon osalta liikevaihtoveroa ei kuitenkaan kanneta, vaan liikevaihtoveron tulee kohdistua arvonlisäykseen.

Elin-  
tarvikkeiden liikevaihtovero on siis alempi kuin varsinainen liikevaihtovero riippuen siitä, mikä on tuotteen tuottajahinta. Kauppa käyttää vain yhtä liikevaihtoveroprosenttia. Tämän takia elintarvikkeiden lopullinen liikevaihtovero on toteutettu palauttamalla alkutuotannon kannettu liikevaihtovero meijereille, teurastamoille ja kaikille niille jalostajille, jotka keräävät tuotteita viljelijöiltä. Tällöin ns. alkutuotevähennyskerroin on yksi. Siitä seuraa, että esim. maidon tukkuhinta on tämän palautuksen verran alempi kuin mitä se muutoin olisi. Tästä alemmasta tukkuhinnasta lähtien kauppa laskee sen jälkeen oman marginaalinsa. Maitotuotteiden osalta elinkeinohallitus on voinut tehdä nämä laskelmat, joita on sitten käytetty hinnoittelussa.

Elin-  
tarvikkeiden hintoja on haluttu alentaa enemmänkin kuin vain alkutuotevähennyksen verran. Eräiden tuotteiden osalta liikevaihtoveroa ei ole haluttu kantaa lainkaan. Tämä on toteutettu siten, että alkutuotevähennys on maksettu suurempana kuin mitä varsinainen perustuotannon liikevaihtovero on. Enimmillään alkutuotevähennys oli 1.9 kertainen maidolle, jolloin se oli suurempi kuin koko laskennallinen liikevaihtovero. Toisin sanoen alkutuotevähennyksestä muodostui kuluttajasubventio.

Vähittäishinnan vaihdellessa on vaikea arvioida, miten paljon liikevaihtoveroa on palautettava takaisin hintaketjuun, jotta hintaan ei jäisi lainkaan liikevaihtoveroa. Tätä ei ole voitu ratkaista kokonaan, eikä niin ole haluttukaan tehdä. Ongelma on ratkaistu alkutuotevähennyskertoimella. Se tarkoittaa sitä, että maidon tavoitehinnan avulla

Taulukko 5.9. Eräiden tuotteiden hintamarginaalit sekä nettoliikevaihtovero ja sen osuus vähittäishinnasta vuonna 1991.

	Vähittäis- hintana	Raaka- aine	Margi- naali	Nettoliike- vaihtovero <sup>1</sup>	
	mk/kg	mk/kg	mk/kg	mk/kg	%
Kulutusmaito mk/l	4.09	2.50	1.53	0.02	0.5
Voi mk/kg	33.24	28.87	6.66	-2.28	-6.9
Juusto	49.71	25.49	22.65	1.57	3.2
Sianliha	48.39	16.54	28.06	4.00	8.3
Naudanliha	55.42	25.04	29.35	2.64	4.8
Kananmunat	18.69	9.20	7.82	1.67	8.9

<sup>1</sup> Liikevaihtovero miinus alkutuotevähennys

laskettu liikevaihtovero kerrotaan kyseisellä kertoimella ja näin saatu alkutuotevähennys palautetaan meijereille ja teurastamoille

Menettelystä seuraa, että elintarvikkeissa on vaihteleva määrä liikevaihtoveroa riippuen siitä, mitä alkutuotevähennystä kulloinkin käytetään. Esim. maitotuotteissa liikevaihtoveroa ei juuri ole lainkaan, mutta lihassa sitä on 5-8 % (taulukko 5.9). Parhaimmillaan vähittäishinta on siis 16-17 % alempi kuin se olisi, jos liikevaihtovero kannettaisiin täysimääräisenä. Eräiden arvioiden mukaan kotimaisten maataloustuotteidemme osalta liikevaihtovero olisi noin 8 %. Valtiolta jää saamatta liikevaihtoveroa noin 4 mrd mk. Peruskysymys on, onko oikein periä liikevaihtoveroa elintarvikkeilta, kun sitä ei kerätä esim. matkailulta tai monista palveluista.

## 5.9. Hintajärjestelmän arviointia

Hintapolitiikka on maassamme erittäin ohjattua. Voidaan puhua hallinnoidusta hinnoista. Niin tuottaja- kuin kuluttajahinnatkin olivat pitkään säädeltyjä maataloustuloratkaisujen perusteella. Lisäksi eräillä tuotteilla oli ylimmät vähittäismyyntihinnat. Ulkoista kilpailua ei ole ollut, koska rajat on suljettu monin eri keinoin. Se on merkinnyt melkoista turvaa tuottajille ja elintarviketeollisuudelle. Paineet tuotannon rationalisointiin ovat olleet vähäiset, vaikka uutta teknologiaa onkin otettu käyttöön. Onhan edelläkulkijalla aina mahdollisuus hyötyä uusien menetelmien soveltamisesta, olkoon hintajärjestelmä mikä tahansa. Suljettu järjestelmä ei ole kuitenkaan pakottanut sellaiseen rationalisointiin kuin mitä avoimempi kilpailu olisi varmaankin aiheuttanut. Tähän kiinnitti huomiota OECD tutkiessaan Suomen tukipolitiikkaa ja yleensä tuen tasoa (OECD 1989).

Voidaan kysyä, onko järjestelmä johtanut tarpeettoman korkeaan tuottajahintatasoon. Samoin voidaan kysyä, onko suojattu järjestelmä johtanut myös korkeaan kustannustasoon. Tuotantopanoksia tuottava teollisuus ja kauppa voivat asettaa hinnat

vapaasti tietäen, että maatalous ei reagoi siihen kovin paljoa, koska hintajärjestelmä takaa täyden kustannuskompensaation. Näin kustannukset nousevat tarpeettoman korkeiksi. Nämä ovat väitteitä, joita on vaikea tutkia. Joidenkin arvioiden mukaan kustannustasomme on esim. elintarviketeollisuudessa Ruotsia korkeampi pienemmän yrityskoon takia.

Maatalous on ollut suojattuna ulkomaiselta kilpailulta lähes kokonaan. GATT-neuvotteluissa on kuitenkin nyt voimakkaasti vaadittu tuonnin esteiden purkamista ja vientituen käytön kieltämistä. Maataloustuotteiden ulkomaankauppa halutaan saada yhtä vapaaksi kuin on teollisuustuotteidenkin kauppa. Tällöin maataloustuotteita tuotettaisiin matalan kustannustason maissa ja hinnat alenisivat. Kansallinen maatalouspolitiikka muuttuisi tällöin tietenkin aivan oleellisesti. Suomen osalta se merkitsisi hyvin huomattavaa tuotannon alenemista.

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden hintojen muodostus on ollut hyvin säänneltyä. Tuottajahintojen kehitystä ovat säädelleet maataloustulolait ja ne ovat antaneet puitteet myös elintarvikkeiden vähittäishinnoille. Vain vihannesten, perunan ja eräiden muiden tuotteiden hinnan muodostus on ollut vapaata. Puhtaasti teoreettisesti tällainen tilanne on huono. Hintojen säätely johtaa helposti resurssien väärään allokointiin ja hinnat nousevat liian korkeiksi. Vapaan hinnanmuodostuksen katsotaan johtavan parempaan lopputulokseen.

Hintajärjestelmäämme on arvosteltu hyvin paljon. Tuottajat valittavat tulotason mataluutta ja kuluttajat vähittäishintojen korkeutta. Kansainväliset vertailut ovat osoittaneet maamme hintojen olevan eräitä maailman korkeimmista (OECD 1989, SUMELIUS 1988). Tosin viime aikaiset devalvaatiot ovat muuttaneet hintasuhteita huomattavasti.

Maataloustuotteiden hinnat aiheuttavat keskustelua kaikkialla maailmassa. Useimmat teollisuusmaat harjoittavat samanlaista hintojen säätelyä ja tukemista kuin Suomi. Vaikutukset näkyvät ennen kaikkea maailmanmarkkinahinnoissa. Vain harvat maat pystyvät tuottamaan niillä hinnoilla ilman kotimaista tukea. Uusi-Seelanti on yksi poikkeus, joskin sillä on ollut vaikeuksia voin ja juuston hinnan pudottua hyvin jyrkästi. Kehitysmaat sen sijaan ovat matalan kustannustasonsa takia voineet tuottaa useimpia tuotteita (kuten vehnää tai naudanlihaa) maailmanmarkkinahinnoin tai jopa niiden alle.

Suljetun talouden järjestelmällä voi olla vaikutusta myös kotimaan hintatasoon. Kilpailun puuttuminen johtaa helposti tehostamaan tuotantoon, tuotantoa ei rationalisoida ja hintoihin voidaan hallinnollisin päätöksin jättää "ilmaa". Jalostus ja kauppa ovat samassa asemassa. Niidenkin kilpailutilanteen puuttuminen voi johtaa tehotomuuteen. Tuotantopanoksia tuottava teollisuus voi myös hinnoitella tuotteensa tietäen, että kustannusten nousu kompensoidaan viljelijöille.

Korkean hintatason katsotaan usein johtavan kustannusten nousuun, joten viljelijä ei välttämättä hyödy korkeista hinnoista. Erityisesti korkeiden hintojen tai hyvän tulotason katsotaan kapitalisoituvan maan hintaan. Kun tuottajahinta nousee, nousee myös maan hinta ja päinvastoin. Monessa yhteydessä on väitetty ja osoitettukin, että maan hinta on liian korkea (YLÄTALO 1990). Maan hintaan sisältyy ilmeisesti keinottelua. Kun inflaatio on ollut nopeaa, on kannattanut sijoittaa maahan, jonka reaaliarvo on säilynyt ennallaan tai on jopa noussut. Kun katsotaan maamme tuottajahintatason kehitystä suhteessa muiden maiden hintatason kehitykseen, havaitaan sen nousseen selvästi enemmän kuin monissa teollisuusmaissa.

## *Liitetaulukko 5.1. Maataloustulolait vuosina 1956-1989*

Kokonaistuoton ja kustannusten laskemistapa on aina erikseen määritelty lakien yhteydessä asetuksella. Alla olevaan asetelmaan on kerätty hintalakien pääsisältö lyhyesti, sekä niiden laissa säädetty voimassaoloaika, joka ei sellaisenaan ole aina toteutunut.

Laki 298/1956, voimassa 1956/57-1958/59

Maataloustulon, jota laskettaessa kustannuksiin ei lueta viljelijäperheen omaa työtä eikä korvausta omalle pääomalle, kehitys sidotaan 85%:isesti palkansaajien yleiseen ansiotasoindeksiin.

407/1958 1958/59-1960/61

Maatalouden tuoton on kehityttävä samassa suhteessa kuin kustannukset, joihin luetaan myös viljelijäperheen oma työ sitomalla sille tuleva korvaus maataloustyöntekijäin palkkojen kehitykseen.

401/1962 1961/62-1965/66

Sama kuin vuoden 1958 laki. Satovuodelle 1961/62 tuleva kompensatio määrättiin maksettavaksi kokonaan pinta-alalisinä.

449/1962 1962/63-1964/65

Maatalouden tuoton on kehityttävä samassa suhteessa kuin kustannukset, joihin luetaan myös viljelijäperheen oma työ. Tämän työn korvauksen kehitys sidotaan palkansaajien yleiseen ansiotasoindeksiin. Laissa määritetystä tuotoksen lisäyksestä maatalous saa vain maailmanmarkkinahinnan mukaisen korvauksen. Lakia noudatettiin myös satovuosina 1965/66 ja 1966/67, vaikka laki ei enää ollutkaan voimassa.

145/1967 1967/68-1968/69

Tavoitehintatason on muututtava samassa suhteessa kuin ns. rahamenoindeksi, joka laskettiin maatalouden tuotantopanosten hintaindeksin ja elintarvikkeista puhdistetun elinkustannusindeksin avulla.

315/1968 1968/69

Vakauttamisratkaisuun liittynyt maidon, naudanlihan, sianlihan ja kananmunien tavoitehintatason nousu 2 % sekä 1.6.1968 että 1.1.1969 ja rukiin ja vehnän tavoitehintatason nousu 2 % 1.9.1968.

475/1969 1970/71-1973/74

Maatalouden tuottajahintoja on nostettava niin, että maataloustulo, johon ei lueta viljelijäperheen omaa työtä, säilyy laissa määrätyn peruslaskelman suuruisena. Sen lisäksi "valtioneuvoston on neuvoteltava maataloustuottajain keskusjärjestöjen kanssa siitä, millä tavalla maataloustuloa sen lisäksi, mitä I momentissa on säädetty, on muutettava huomioon ottaen, että tulotaso maataloudessa pyritään kehittämään maatalouden tuottavuus huomioon otettuna samalla tavalla kuin muiden vastaavien väestöryhmien tulotaso kehittyi." Lain mukaan maatalous saa vehnän, maidon, sianlihan ja kananmunien osalta puolelle vuoden 1968 tasosta tapahtuneelle markkinoille tulleen määrän lisäykselle vain maailmanmarkkinahinnan mukaisen korvauksen.

871/1970 1.1.1971-31.3.1972

UKK-sopimukseen liittyneet 3,5 ja 1,75 %:n suuruiset tavoitehintojen korotukset 1.1.1971 ja 1.9.1971 (rukiin ja vehnän osalta vain 3,5 % 1.9.1971).

106/73 1973/74-1975/76

Maataloustulon oikeudenmukainen kehittäminen tapahtuu pääpiirteissään vuoden 1969 lain ansiotasosidonnaisuuden mukaisesti valtiovallan ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa.

Lain ylituotantopöytäkalässä määritettiin kolmelle vuodelle asteittain alenevat tuotantotasot, joiden yli menevältä osalta maatalouden oli osallistuttava ylituotannosta aiheu-



tuviin kustannuksiin. Uusiksi tavoitehintatuotteiksi tulivat rehuohra, rehukaura ja lampanliha.

Tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisa korotettiin maataloustuotteiden tavoitehintatasoa ilman maataloustulolain edellyttämiä maataloustulon kehittämisen neuvotteluja seuraavasti: 1.4.1974 11.5 %, 1.9.1974 4.1 %, 1.4.1975 6.7 % ja 1.9.1975 3.5 %. (Myös vuosina 1981 ja 1984 maataloustuloratkaisu sisältyi tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin)

140/76 1976/78

Jatkettiin edellistä lakia vuodella ajalle 1976/77. Satovahinkokorvausten huomioon ottaminen maataloustuloksi.

1102/77 1978/79-1981/82

Maataloustulon korotuksen osalta täysin avoin neuvottelulaki. Neuvotteluratkaisun tulla yksimielinen, jolloin valtion yksipuolinen ratkaisumahdollisuus eliminoitui.

Pyrkimys maatalouden sisäisten tuloerojen supistamiseen korottamalla alueittaista viljelmäkoon mukaista tukea vähintään puolitoistakertaisesti kulloiseenkin kokonaiskompensaatioon verrattuna.

Tuotantokatot määrättiin maidolle ja vientikatot sianlihalle, kananmunille sekä leipä- ja rehuviljalle seuraavasti:

	1979	1980	1981
Meijerimaito, milj. litraa	2710	2675	2660
Sianliha, milj. kg	14	13	12
Kananmunat, "	15	12	10
Leipävilja, "	105	100	95
Rehuvilja, "210	200	195	

917/80 1982/83

Maataloustulolain voimassaoloaika jatkettiin hinnoitteluvuoteen 1982/83. Samalla säädettiin uudet ja korkeammat tuotanto- ja vientikatot seuraavasti:

	1981	1982
Meijerimaito, milj. litraa	2675	2675
Sianliha, milj. kg	13	13
Kananmunat, "	12	12
Leipävilja, "	100	100
Rehuvilja, "	200	200

629/82 1983/84-1985/86

Oikeudenmukaisen tulotason turvaaminen viljelijäväestölle siten, että neuvotteluissa otetaan huomioon järkipärisesti hoidetulta ja viljelijäperheelle täystyöllisyyden antavalla viljelmältä maataloudesta saatu vuositulo ja ammattitaitoisen teollisuustyöntekijän vuositulo sekä näiden kehitys.

Aiempiä kotieläintuotteiden tuotanto- ja vientikattoja korotettiin ja myös naudanliha tuli vientikattojen piiriin. Viljojen vientikatot poistettiin.

	1983	1984	1985
Meijerimaito, milj. litraa	2790	2760	2730
Sianliha, milj. kg	18	16	14
Naudanliha, "	14	12	12
Kananmunat, "	17	15	13

## 444/84 1985/86-1986/87

Lain jatkaminen vuodella sekä lisäys maataloustulon kehittämisspykälään siten, että maataloustulo tarkistetaan hinnoitteluvuosien 1985/86 ja 1986/87 alusta lukien työ- ja virkaehtosopimukseen sisältyvän indeksiehdon mukaisesti valtioneuvoston ja maataloustuottajain keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa.

Maatalouden kustannuksiin luetaan uusina erinä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaiset pakolliset vakuutusmaksut sekä sijaisavun käyttämisestä viljelijäväestölle aiheutuvat kustannukset ja viikkovapaatoiminnasta maatalousyrittäjiltä perittävät maksut vuoden 1975 alusta lukien.

Alueittainen viljelmäkoon mukainen tuki muuttuu samassa suhteessa kuin tavoitehintojen keskimääräinen muutos.

Tuotanto- ja vientikatot vuosille 1986 ja 1987, jolloin rehuviljalle asetettiin uudelleen vientikatto:

	1986	1987
Meijerimaito, milj. litraa	2710	2695
Sianliha, milj. kg	14	13
Naudanliha, "	12	12
Kananmunat, "	12	11
Rehuvilja, "	480	480

## 621/86 1986/87-1989/1990

Lain jatkaminen hinnoitteluvuoteen 1989/90. Tuotanto ja vientikatot vuosille 1988 ja 1989.

	1988	1989
Meijerimaito, milj. litraa	2660	2625
Sianliha, milj. kg	12	11
Naudanliha, "	10	9
Kananmunat, "	10	9
Rehuvilja, "	510	510
Vehnä,	125	125

## 6. RAKENNEPOLITIikka

### 6.1. Rakenteen ja rakennepolitiikan määritelmiä

Maatalouden rakenteella tarkoitetaan tavallisesti tuotantotoimintaan liittyviä tunnuslukuja kuten tilojen lukumäärää koko maataloudessa tai eri tuotantosuunnissa ja eri alueilla, rakennusten ja koneiden määriä, erikoistumisastetta jne. Se voi käsittää viljelyyn liittyviä tekijöitä kuten lajikkeita, lannoitusta tai kasvinsuojelua. Samoin se koskee kotieläintaloutta, kotieläinten määrää, tuotostasoa, ruokintaa jne.

PIHKALA (1964) jakaa maatalouden rakenteen tuotannolliseen ja yhteiskunnalliseen rakenteeseen. Yllä mainitut tunnusluvut kuuluvat hänen mukaan tuotannolliseen rakenteeseen. Sen yhteydessä voidaan puhua lisäksi ulkoisesta ja sisäisestä rakenteesta ja erityisesti rationalisoinnista. Ulkoinen rationalisointi koskee tällöin tilan kokoa, kun taas sisäinen rationalisointi merkitsee tuotantotoiminnan järjestämistä annetun tilan puitteissa.

Maatalouden yhteiskunnallisella rakenteella PIHKALA tarkoittaa "maataloudessa toimivien ihmisten tosiasiallisia suhteita toisiinsa ja tuotannon välineisiin, ennen kaikkea maahan" (PIHKALA 1964, s. 417). Näitä suhteita ovat mm. maan omistusoikeudet eli omistus tai vuokraus, viljelijöiden lukumäärä, palkkatyövoima, maatalouden pääoman omistus ja velkaantuminen. Siihen kuuluvat myös maataloustuottajien järjestäytyminen ja heidän omistamansa yhteisöt ja muut yritykset. Jopa poliittista valtaa, jota erityisesti tuottajain järjestöillä on, voidaan pitää osana yhteiskunnallista rakennetta.

Yhteiskunnallista rakennetta voidaan havainnollistaa tarkastelemalla sitä eri aikoina ja eri maissa. Maassamme oli aikoinaan suuria aatelisten ja muiden rikkaiden omistamia tiloja, joilla oli joko suoranaista palkkatyövoimaa tai maata viljelijät vuokratilalliset (kuten esim. torpparit). Yhteiskunnallinen rakenne oli tällöin aivan erilainen kuin mitä siitä tuli sen jälkeen, kun maa 1920-luvulla jaettiin uudelleen Lex Kallion puitteissa ja maahan muodostui yksityisomistukseen perustuva maatalous.

Sosialistisissa maissa maa oli yhteiskunnan tai osuustoimintayritysten omistuksessa. Maatalouden rakenne oli selvästi erilainen kuin läntisissä teollisuusmaissa. USA:ssa on suuria maatiloja, joiden omistajat eivät viljele tilaansa. Tällöin omistus on muuttunut samanlaiseksi kuin se on muussa yritystoiminnassa. Latinalaisessa Amerikassa on myös suuria yksityisten omistamia maatiloja.

Yleisin vallitseva omistusmuoto on perheviljelmiin perustuva maatalous. Tilojen koko vaihtelee huomattavasti maasta toiseen. Japanissa, joka on pitkälle kehittynyt teollisuusmaa, tilat ovat hyvin pieniä, runsaat yksi hehtaari peltoa tilaa kohti lukuunottamatta pohjoisen saaren Hokkaidon karjatiloja. Riisinviljely on useimmissa tapauksissa osa-aikaviljelyä. Maalla on suuri kysyntä muuhunkin kuin maatalouskäyttöön, minkä takia maata omistetaan ja viljellään muista kuin tuotannollisista syistä. USA:ssa tai Isossa-Britanniassa tilakoko on sen sijaan paljon suurempi kuin Japanissa. Selitys näihin eroihin on pikemminkin historiallinen ja yhteiskuntapoliittinen kuin taloudellinen.

Maatalouden rakenteen yhteydessä voidaan käsitellä myös maatalouden infrastruktuuria eli ulkorakennetta. Siihen kuuluvat ne yleiset ulkoiset tekijät, joiden varassa maatalous toimii ja joita maatalous voi hyödyntää oman toimialansa lisäksi. Siihen

kuuluvat liikenne- ja tietoliikenneyhteydet, palvelut, kaupat ja myös muu elinkeinotoiminta, joka toimii maatalouden rinnalla. Osa infrastruktuurista (kuten tiet) on oleellinen osa maataloutta ja se rakennetaan maatalouden perustamisen yhteydessä, kuten tapahtui asutustoiminnan yhteydessä. Osa on kuitenkin yleistä yhteiskunnallista infrastruktuuria (esim. kaikki liikenneyhteydet).

Sisäinen rakennerationalisointi tarkoittaa annettujen resurssien mahdollisimman taloudellisista hyödyntämistä. Siihen ei voida kovinkaan paljoa vaikuttaa yleisellä politiikalla, vaan se on yksilöllinen tilakohtainen asia, joka ratkaistaan erilaisilla tilakohtaisilla suunnittelumenetelmillä.

Maatalouden rakenteeseen liittyy läheisesti kysymys yritysmuodosta. Maatalouselinkeinosssa toimii paitsi erikokoisia ja tuotantosunnaltaan erilaisia yrityksiä myös yritysmuototyypinsä puolesta toisistaan eroavia yksiköitä. Vallitsevat yritysmuototyypit ja niiden yleisyys leimaavat osaltaan maatalouden yhteiskunnallista rakennetta. Yritysmuototyyppi on maatalousyrityksen hallintasuhteen ja yrityskoon samanaikaisesti ilmaiseva käsite (IHAMUOTILA 1981, s. 38).

Maataloudessa esiintyvät yritysmuototyypit voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. Perheviljelmä
2. Osa-aikaviljelmä
3. Liikeyritysmäinen eli kaupallinen viljelmä
4. Osakeyhtiömuotoinen viljelmä
5. Osuuskuntamuotoinen viljelmä
6. Valtion omistama viljelmä
7. Yhteisomistuksessa oleva viljelmä

Perheviljelmäkäsitteelle ei ole muodostunut täysin yksiselitteistä määritelmää. Määrittely riippuu usein asiayhteydestä tai olosuhteista, joissa viljelmät harjoittavat maataloustuotantoa. Suomessa on yleensä totuttu pitämään perheviljelmänä tilaa, jolla tehty työ perustuu viljelijäperheen omaan työpanokseen. IHAMUOTILAN (1981, s. 39) mukaan perheviljelmä on yksilöllisessä omistuksessa oleva maatilayritys, josta sillä asuva viljelijäperhe voi saada pääasiallisen toimeentulonsa ja joka pääosiltaan on hoidettavissa viljelijäperheen työpanoksella.

Perheviljelmän rajaaminen tapahtuu usein sen perusteella, kuinka suuren osan viljelijäperheen tuloista tila pystyy antamaan. Tällä tavoin voidaan kuitenkin määrittellä vain perheviljelmän alaraja. Käyttämällä määrittelyssä tilan antamien tulojen sijasta tilan hoidon vaatimaa työpanosta voidaan samaa kriteeriä soveltaen määrittellä sekä perheviljelmän alaraja että yläraja. Tämän mukaan perheviljelmän alaraja on sellainen tila, jonka säännöllinen hoito vaatii vähintään puolet siitä työpanoksesta, jonka viljelijäperhe vuodessa voi käyttää. Tämä raja erottaa perheviljelmän osa-aikaviljelmästä. Perheviljelmän ylärajana taas on sellainen tila, jonka säännöllisen hoidon vaatimasta työpanoksesta enää puolet on katettavissa viljelijäperheen omalla työpanoksella (IHAMUOTILA 1981, s. 39).

Osa-aikaviljelmä on yksilöllisessä omistuksessa oleva maatilayritys, joka kokonsa puolesta on liian pieni antamaan viljelijäperheelle pääasiallisen työllisyyden ja toimeentulon. Osa-aikaviljelmä voidaankin määrittellä joko sen antaman toimeentulon tai työllisyyteen pohjautuen. Siten osa-aikaviljelmäksi voidaan katsoa sellainen tila, jonka

säännöllisen hoitamisen vaatima työpanos on vähemmän kuin puolet siitä työpanoksesta, jonka viljelijäperhe vuodessa voi käyttää (IHAMUOTILA 1981, s. 40). Tämäkin kriteeri on kyseenalainen, koska riittää, että tila antaa työpaikan vain yhdelle työntekijällä, jos toisilla perheenjäsenillä on työpaikka muualla.

PUURUNEN (1990) on tulotasotutkimuksessaan luokitellut tilat veronalaisten nettotulojen perusteella. Päätoimisiksi viljelijöiksi on määritelty ne viljelijät, jotka saavat vähintään 75 % tuloistaan maatilataloudesta. Näitä tiloja oli 47 050 vuonna 1986. Peltoa niillä oli keskimäärin 20,4 ha.

Perheviljelmillä on historiallinen taustansa. Ihmiset ovat kautta aikain saaneet elantonsa maataloudesta ja siten on ollut luonnollista, että viljelmät ovat edelleenkin perheviljelmiä. Yleensä perheviljelmää pidetäänkin sopivana tai sopivimpana maatalouden yritysmuotona. Perheviljelmien etuna on työn käytön joustavuus. Viljelmää hoidetaan silloin, kun tarve vaatii eikä säännöllisen työajan mukaan. Yli- tai sunnuntaityöstä ei tarvitse maksaa erityiskorvausta, eikä sitä oteta huomioon myöskään kustannuslaskelmissa. Perheviljelmän edullisuus perustuu siis osittain vääriin argumentteihin. Viljelijöille ei suoda samoja sosiaalisia etuja kuin mitä on tavallisilla työntekijöillä yritysten piirissä. Viljelijä voi tosin täysin tietoisesti hyväksyä tämän asetelman.

## Rakennepolitiikka

Maatalouden rakennepolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, joilla ohjataan maatalouden rakennetta haluttuun suuntaan. Tavallisimmin se tarkoittaa maatalouden ulkoisen rakenteen parantamista eli ennen muuta yrityskoon suurentamista, mutta myös tuotantotoiminnan rationalisoimista ja sijoittamista maan eri osiin. Siihen liittyy tuotantotoiminnan järjeistämiseen kuuluvia toimintoja kuten peltokuvioiden parantamista, ojitusta, salaajitusta, tuotantorakennusten korjaamista ja uudelleen rakentamista ja koneistamista. Osa rakennepolitiikasta voi toteutua muun maatalouspolitiikan ohessa (MÄKINEN 1990).

Maatalouden rakennepoliittisen toimikunnan mukaan "maatalouden rakennepolitiikalla tarkoitetaan sellaista maatalouden rakenteen kehittämiseen tähtäävää toimintaa, jolla lisätään työstä, pääomasta ja tiedosta saatavaa hyötyä ohjaamalla näiden käyttöä ja hallintasuhteita toisaalta maatalouselinkeinoon sisällä ja toisaalta suhteessa koko kansantalouteen" (KOM. MIET. 1980).

Maatalouden rakennepolitiikka jää helposti muun maatalouspolitiikan varjoon. Tuotannonrajoittaminen estää meillä usein järkevän rakennepolitiikan hoidon. Siitä huolimatta rakennepolitiikkaa harjoitetaan meilläkin. Se tapahtuu ennen kaikkea maatalouden lainoituksen yhteydessä maatilalain puitteissa. Myös yleinen maatalouspolitiikka vaikuttaa rakennepolitiikkaan.

## 6.2. Rakennekehitys

Kaikkien tilojen keskimääräinen koko on edelleen varsin pieni, noin 13 ha, vaikka se onkin noussut jonkin verran viime vuosina (taulukko 6.1.). Osa tiloista ei tuota enää mitään. Aktiivituloja oli vuonna 1990 noin 129 000 ja niiden keskimääräinen peltoala oli 16,5 ha. Pieniä tiloja jää pois tuotannosta, jolloin keskimääräinen tilakoko kas-

vaa. Suurempien tilojen lukumäärä ei ole paljoakaan lisääntynyt. Nykyinen maatalouspolitiikka ei myöskään tue suurten tilojen muodostamista. Maaseudun asutuksen säilyttämiseksi on haluttu pitää mahdollisimman moni tila tuotannossa, vaikka se onkin merkinnyt varsin epäedullista tuotantorakennetta.

Tilakokoa voi käytännössä nostaa pellon vuokrauksella. Se onkin jatkuvasti kasvanut ja vuokrapeltoa oli vuonna 1990 yhteensä 332 000 ha eli 15 % peltoalasta. Vuokraus oli keskimäärin 7.9 ha. Koska maan hinta on korkea eikä tiloja mielellään myydä, pellon vuokraaminen näyttää olevan tulevaisuudessa ainoa keino nostaa tilakokoa.

Metsä on oleellinen osa suomalaista maatilaa. Keskimääräisellä maatilalla on peltoa 13 ha ja metsää 37 ha. Alueellinen jakaantuma on kuitenkin vaihteleva. Yleisesti ottaen etelässä on enemmän peltoa mutta vastaavasti vähemmän metsää kuin pohjoisessa (taulukko 6.2.).

Maatiloista on 99 % yksityisten omistuksessa. Melkoinen osa tiloista kuuluu kuitenkin eläkeläisille ja perikunnille, ja varsinaisia viljelijöiden omistamia aktiivisia tiloja on vain noin puolet tiloista. Tässäkin joukossa on ilmeisesti monta tilaa, jonka omistaja saa pääasiallisen toimeentulon muusta elinkeinosta kuin maataloudesta. Päätoimisten viljelijöiden hallussa on vain 41.5 % maatiloista. Osa-aikaviljelmien osuus oli puolestaan 18.4 % vuonna 1990.

Maatalouslaskennan mukaan 18.6 % yksityisten henkilöiden omistamista maatiloista oli eläkeläisten hallussa vuonna 1990. Maanviljelijät ja eläkeläiset yhdessä omistivat silloin 79.0 % tiloista, perikunnat ja perheyhtiöt 20.1 %, yhteisöt 0.3 % sekä valtio ja kunnat 0.5 %. Perikuntien omistamien tilojen osuus on lievästi noussut. Niiden lukumäärällä on maatalouspoliittisia vaikutuksia. Ne ovat tuottavuudeltaan heikompia ja niiden olemassaolo hidastaa rakennekehitystä.

*Taulukko 6.1. Tilojen jakaantuminen eri suuruusluokkiin ja keskimääräinen tilakoko (yli 1 ha tilat).*

	1959		1980		1990		1990 <sup>1)</sup>	
	1000 ha	%	1000 ha	%	1000 ha	%	1000 ha	%
1-4.9	147.6	44.6	69.4	30.9	69.0	34.6	18.8	14.5
5-9.9	101.8	30.7	69.2	30.8	42.8	21.5	28.2	21.9
10-19.9	62.2	18.8	56.8	25.3	47.7	23.9	42.7	33.2
20-49.9	18.0	5.4	26.4	11.7	35.1	17.6	34.6	26.8
50-	1.6	0.5	2.9	1.3	4.8	2.4	4.8	3.7
Yht.	331.2		224.7		199.4		129.1	
Peltoala								
1000 ha	2 614.4		2 462.7		2 544.0		2 073.6	
Tilakoko ha	7.89		10.96		12.76		16.5	

<sup>1)</sup> Tuotantoa harjoittavat tilat.

Lähde: Maatalouslaskennat 1959 ja 1990 ja maatilarekisteri vuodelta 1980.

Taulukko 6.2. Pelto- ja metsäalat ha/tila eri puolella Suomea vuonna 1980 ja 1990.

	Peltoa ja puutarhaa		Kasvullista metsää	
	1980	1990	1980	1990
Uudenmaan lääni	18.2	20.1	28.2	30.1
Hämeen lääni	14.1	15.6	31.0	33.5
Vaasan lääni	11.3	13.3	26.4	27.0
Kuopion lääni	9.4	11.4	37.2	38.9
Oulun lääni	9.2	10.7	45.8	48.3
Lapin lääni	6.1	6.7	78.8	83.8
Koko maa	11.0	12.8	35.5	37.5

Lähde: Maatilarekisteri 1980 ja 1990.

Maataloustuotantomme on hyvin kotieläinvaltaista. Pinta-alasta käytetään suoraan kulutukseen meneviin kasvituotteisiin vain 15 %. Maidontuotannon osuus maatalouden kokonaistuotosta on noin 35 %. Kun otetaan huomioon vielä naudanliha, nautakarjatalouden osuus nousee noin puoleen koko tuotannosta. Heinän, säilörehun ja laitumen osuus koko peltoalasta on noin kolmannes.

Tuotantorakenne on muuttunut ajan kuluessa siten, että maidon osuus on alentunut, kun taas lihan osuus on kasvanut. Maatalouden erikoistuminen kiihtyi erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla. Aikaisemmin lähes kaikilla tiloilla tuotettiin maitoa, mutta vuoden 1991 lokakuussa maidonlähettäjätiloja oli vain noin 38 000. Noin puolet tiloista harjoittaa pelkäästään kasvinviljelyä.

Suuri osa maamme maatiloista on osa-aikaviljelmiä. Tosin rajan vetäminen varsinaisen ja osa-aikaviljelmän välillä on vaikea, sillä tulojen muodostusta katsotaan usein koko perheen osalta, vaikka toinen aviopuoliso voi olla normaalissa ansiotyössä tilan ulkopuolella ja toinen hoitaa tilaa täysipäiväisesti. Tällaista tilaa ei olisi syytä pitää osa-aikatilana, vaikka näin onkin puhtaasti tilastollisesti tarkasteltaessa. Noin puolet tiloista saa enemmän kuin puolet tuloistaan maatalouden ulkopuolelta (taulukko 6.3).

### Rakenteeseen vaikuttavat tekijät

Rakennepolitiikkaa säätelevät yleiset yhteiskunnalliset arvot, taloudellinen kehitys, maatalousväestön väheneminen, pyrkimys nostaa tulotasoa yrityksen kokoa nostamalla, työn rationalisointi, keventäminen ja koneistaminen sekä biologis-tekninen kehitys. Monet näistä tekijöistä ovat yleensä tieteellis-teknisen kehityksen tulosta. Sen vastavoimina toimivat yhteiskuntapoliittiset näkemykset asutuksen säilyttämisestä, puhtaasti puoluepoliittiset intressit, ekologiset käsitykset maataloudesta sekä taipumukset säilyttää kaikki ennallaan.

Teknis-taloudellinen kehitys on ilmeisesti eniten vaikuttanut maatalouden rakenteen kehitykseen. Koneistamista ja automatisointia ei ole voitu välttää maataloudessa-

*Taulukko 6.3. Tilojen %-jakauma maatilatalouden nettotulojen viljelijän tuloista muodostaman %-osuuden mukaan vuonna 1986.*

maatilatalouden nettotulojen osuus kokonaistuloista	tilojen %-jakauma
0 - 24	32.0
25 - 49	15.1
50 - 74	14.9
75 - 100	38.0

*Lähde: PUURUNEN 1990*

kaan. Koneiden, ennen muuta traktoreiden, käyttö on edesauttanut tilakoon nostamista. Työn tuottavuus on lisääntynyt, ja tulotasoa on voitu nostaa samalla tavalla kuin muissakin kansantalouden sektoreissa. Muutoin se ei olisikaan ollut mahdollista. Työn rasittavuus on samalla vähentynyt.

Maatalouden koneistaminen on saanut aikaan voimakkaan murroksen maatalouden rakenteessa. Maatalous tarvitsee nykyisin paljon vähemmän työvoimaa ja maataloita kuin ennen. Tilanne kuitenkin tasapainottuu vähitellen, minkä jälkeen tulevat määrääviksi tekijöiksi muut kansantalouteen ja yhteiskuntapolitiikkaan liittyvät tekijät. Tosin kansainväliset tekijät mahdollisesti asettavat tulevaisuudessa rajat tuotannon laajuudelle ja siten koko maataloudelle.

Yleinen taloudellinen tilanne on osaltaan vaikuttanut maatalouteen ja erityisesti sen rakenteeseen. Kun taloudellinen kasvu oli voimakasta, muut sektorit tarvitsivat lisää työvoimaa ja saivat sitä maataloudesta, varsinkin kun maatalouden tarjoama tulotaso oli alhainen. Imu maataloudesta oli tällöin voimakas. Nyt maataloudessa ei ole enää työvoimareservejä ja tulevaisuudessa maatalous tarvitsee työvoimaa muista ammateista, koska maatalojen lapset eivät välttämättä jää jatkamaan tilanpitoa.

Tuottavuuden kasvu on syytä ottaa huomioon maatalouden rakennetta tarkasteltaessa. Se on seurausta koneistamisesta ja biologisesta kehityksestä. Satotaso kohoaa ja tuotosmäärät nousevat kotieläintaloudessa. Tuottavuuden kasvu nostaa tulotasoa ja voi siten toimia myös rakennekehitystä hidastavana tekijänä.

Maatalouden ja maaseudun asutuksen välinen riippuvuus on ilmeinen. Viljelijäväestö muodostaa maaseudun asutuksen perusrungon. Se takaa tietyt palvelut, joiden turvin muukin elinkeinotoiminta on mahdollista pienessä mittakaavassa. Perusasutus tarjoaa myös työvoimaa muille yrityksille. Näin maatalouden asema korostuu. Jos maatalous katoaa, monet ammatit menettävät mahdollisuutensa toimia maaseudulla tai niiden toiminta vaikeutuu, koska peruspalveluja on vähän.

Maaseutuun liittyy myös tiettyjä eettisiä arvoja, joita käytetään maatalouden puolustamiseen. Näitä arvoja ovat maaseudun kauneus, maatalous elämänmuotona, vihreät arvot jne. Ne muodostavat myös pohjan maataloutta lähellä oleville puolueille, jotka jo oman kannattajakuntansa säilyttämiseksi tukevat maataloutta ja haluavat pitää mahdollisimman monta kannattajaa tämän ammatin piirissä.



Joidenkin mielestä maataloustuotannon ei tulisi käyttää lannoitteita eikä muitakaan kemikaaleja. Luomu-maatalouden harjoittaminen on ilmeisesti ainakin laajassa mitassa tuottavuudeltaan heikompaa kuin nykyinen ns. tehomaa-ala. Jos luonnonmukainen viljely laajenisi, se sitoisi enemmän väkeä maatalouteen ja vaikuttaisi samalla maatalouden rakenteeseen.

Maassamme harjoitettu rakennepoliittika riippuu siis monista tekijöistä. Ehkä kaikkein voimakkaimmin siihen vaikuttaa tällä hetkellä tuotantopoliittika. Ylituotanto ei ole antanut mahdollisuuksia todelliseen nykyajan rakennepoliittikaan. Yrityskoon suurentaminen olisi välttämätöntä viljelijäin tulotason nostamiseksi, mutta koska esim. peltoalaa ei ole voitu lisätä vaan pikemminkin sitä on pitänyt vähentää, ulkoiselle rationalisoinnille ei ole mahdollisuutta. Maatalouden ulkoinen rakennepoliittika vaatii tilalukumäärän vähenemistä ja tuotannon siirtymistä jäljelle jääville tiloille. Tämä tie on hidas kulkea.

### 6.3. Rakennepoliittikan tavoitteet

Rakennepoliittikan tavoitteita on pohdittu maatalouskomiteoissa, rakennepoliittisessa toimikunnassa ja muissakin toimikunnissa. Joitakin suuntaviivoja voidaan hakea mm. komiteoiden ja toimikuntien ohjelmista, mutta mitään varsinaisesti hyväksytyä rakennepoliittista ohjelmaa ei koskaan ole ollut.

Suomelan komitean käsityksen mukaan tilan elinkelpoisuus merkitsee lähinnä sitä, että viljelijäperhe voi tuotannon tarkoituksenmukaisesti järjestämällä saada toimeentulon maatilalta. Elinkelpoisuuteen tässä mielessä vaikuttavat käytettävissä olevan peltoalan ohella valittu tuotantosuunta, käytettävissä oleva tuotantotekniikka ja viljelijän ammattitaito. Komitea piti peltopinta-alaa tilojen elinkelpoisuuden kannalta tärkeimpänä tekijänä (KOM.MIET. 1967).

Toukokuussa 1977 asetettiin rakennepoliittinen toimikunta tekemään ehdotus maatalouden rakennepoliittisiksi tavoitteiksi. Toimikunta laati selvityksen maamme maatalouden rakenteen kehityksestä sekä harjoitetun rakennepoliittikan keskeisistä tavoitteista ja toimenpiteistä 1960-luvulta lähtien (KOM.MIET. 1980).

Maatalouden rakennepoliittikan tueksi toimikunta hahmotteli rakennepoliittikan tavoitteita lähinnä perheviljelmien koon ja lukumäärän sekä maa- ja metsätalouden ammatissa toimivan väestön määrän ja rakenteen osalta. Toimikunnan ehdotukset koskivat pääasiassa maatalouden rahoituksen järjestämistä.

Rakennepoliittinen toimikunta asetti tavoitteita lähinnä perheviljelmien koolle ja lukumäärälle sekä maa- ja metsätalouden ammatissa toimivan väestön määrälle ja rakenteelle. Rakennepoliittikan yleisenä tavoitteena toimikunta piti tilakoon suurentamista ja tuotantotekijöiden rationaalisen käytön edellytysten tilakohtaista parantamista. Oleellista toimikunnan ehdotuksissa oli, että toimikunnan mielestä maatalojen kokonaismäärä ei saanut ainakaan 1980-luvun jälkipuoliskolla mainittavasti vähetä.

Rakennepoliittinen toimikunta totesi mietinnössään, että vaikka kiristynyt kilpailu ja jatkuva pyrkimys tuotantokustannusten alentamiseen aiheuttaa pitkällä aikavälillä painetta yrityskoon kasvattamiseen, on myös pienillä ja osittain ulkopuolelta saatujen tulojen varassa toimivilla tiloilla tärkeä merkityksensä erityisesti maatalouteen liittyvien alueellisten, väestöllisten ja ympäristöhoidollisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Tämän vuoksi toimikunta katsoi, ettei maatalouden rakennetavoitetta voida täsmällisesti määrittellä, vaikka yleisenä pyrkimyksenä tulee olemaan tilakoon suurentaminen ja tuotannontekijöiden rationaalisen käytön edellytysten parantaminen maataloilla. Toimikunnan mielestä maataloutemme tulee edelleenkin perustua erikokoisiin perheviljelmiin.

Kesällä 1983 asetetun maatalouspoliittisen ohjelmatyöryhmän tehtäväksi tuli maatalouden tuotanto-, rakenne- ja tulopolitiikan yhteensovittaminen. Tämänkin työryhmän mielestä "maatalouden rakenteen kehittämisen tulee jatkossakin perustua perheviljelmäpohjaiseen maatilatalouteen". Maatalouden rakennepolitiikan tulee tukea maaseudun asutuksen ja elinvoimaisuuden säilyttämistä. Rakennepolitiikassa on otettava huomioon maatilatalouden muodostama kokonaisuus, jolloin erityistä huomiota on kiinnitettävä maatilametsätalouden sekä sivu- ja liitännäiselinkeinojen tarjoamiin toimeentulo- ja työllistämismahdollisuuksiin (KOM.MIET. 1983).

Työryhmä piti sukupolvenvaihdosten edistämistä keskeisenä rakennepolitiikan tavoitteena. Tavoitteena tulee olla viljelijöiden keski-ikäen alentaminen sekä perikuntien omistuksessa olevien tilojen määrän vähentäminen. Lisäksi työryhmä korosti, että rakennepolitiikassa tulee pyrkiä kustannusten alentamiseen edistämällä tilojen sisäistä rationalisointia.

Maatalous 2000-komitea, joka julkaisi mietintönsä kesällä 1987, ei asettanut uusia tavoitteita maatalouden rakennepolitiikalle. Komitea kirjasi maatalouden rakennepolitiikan keskeiset tavoitteet seuraavasti:

- Tuotannontekijöiden järkipäisen käytön edellytyksiä maataloilla parannetaan maatalouden tuotantokustannusten alentamiseksi. Viljelijöiden tulotavoitteen saavuttamiseksi turvataan tuottavuuden nousu välttämällä epätarkoituksenmukaisia pääomakustannuksia.
- Oman pääoman muodostumista maataloilla edistetään niin, että nykyistä suurempi osa investoinneista voidaan rahoittaa omalla pääomalla.
- Maatalouden rakenne perustuu perheviljelmiin. Kotieläintalouden tuotantomahdollisuuksia ohjataan ensisijaisesti siten, että ne parantavat pienehköjen päätoimisten perheviljelmien elinkelpoisuutta. Viljelijäperheiden toimeentulomahdollisuuksia parannetaan edistämällä monipuolisesti maaseudun elinkeinoja.
- Maatilatalouden harjoittajien ikärakenteen parantamiseksi edistetään sukupolvenvaihdoksia ja eläkeikäisten luopumista maataloustuotannosta.
- Maatilojen välisen yhteistyön edellytyksiä kehitetään ja tuetaan myös taloudellisesti.

Edellä olevista mietinnöistä voidaan esittää yhteenvetona, että tilakoon suurentaminen ja tuotannontekijän käytön parantaminen kuuluvat tärkeimpiin rakennepolitiikan tavoitteisiin. Perheviljelmäpohjainen maatalous on myös keskeinen tavoite, mikä säätelee pitkälle yleistä rakennepolitiikkaa. Yritysmuotoisen maatalouden syntyminen voidaan melko tehokkaasti estää lainsäädännöllä.

## 6.4. Rakennepolitiikan keinot

Osa rakennepoliittisista tavoitteista toteutuu taloudellisten tekijöiden kautta. Teknis-taloudellinen kehitys tekee mahdolliseksi suurentaa yrityskokoa lisäämällä peltopinta-alaa ja eläinten lukumäärää. Koneiden avulla voidaan hoitaa yhä suurempaa yritystä. Pyrkimys lisätä tuloja yleensäkin ohjaa yritysköön kasvattamiseen.

Yhteiskunnassa voi olla kuitenkin tekijöitä, jotka estävät tai hidastavat tätä toimintaa tai tekijöitä, jotka kiihdyttävät rakennekehitystä tai tekevät sen liian nopeaksi. Tällöin tarvitaan julkisen vallan harjoittamaa rakennepolitiikka ohjaamaan kehitystä haluttuun suuntaan ja halutulla nopeudella.

Maatalouden rakenteeseen voidaan vaikuttaa erityisesti investointipolitiikalla mutta myös hintapolitiikalla. Investointipolitiikka voi sisältää yleisiä ohjeita tavoitteista ja erityisiä ohjeita keinoista kuten lainoituksesta, avustuksista tai muista toimenpiteistä, joilla rakennetta voidaan säädellä. Muusta lainsäädännöstä voidaan mainita mm. perustamislupajärjestelmä, jolla voidaan oleellisesti vaikuttaa rakennekehitykseen. Sukupolvenvaihdosjärjestelmillä voidaan myös vaikuttaa rakenteeseen. Monet muutkin maatalouspoliittiset toimet vaikuttavat rakenteeseen, vaikka niiden varsinaisena kohteena ovatkin muut maatalouspolitiikan tavoitteet.

Maataloutemme rakenteeseen on vaikuttanut voimakkaasti sodan jälkeen harjoitettu rakennepolitiikka. Karjalaisten siirtyminen ja asuttaminen vaati noin 40 000 tilan perustamisen. Suuri joukko rintamamiehiä asutettiin sodan aikana annetun lupauksen mukaan. Tämä tapahtui asutustoiminnan puitteissa. Sen lisäksi maksettiin kaikille viljelijöille pellonraivauskorvauksia, minkä takia kokonaispeltoala kasvoi voimakkaasti. Tilojen lukumäärä nousi 380 000:een sen oltua 283 300 vuonna 1941. Tilojen keskipinta-ala putosi seitsemään hehtaariin.

Tilaja perustettiin vielä koko 1960-luvun, vaikka ylituotanto olikin jo muodostunut ongelmaksi ja tilojen koko todettiin liian pieneksi. Vasta 1960-luvun lopulla luovuttiin aktiivisesta tilojen lukumäärän ja peltoalan lisäämisestä. Samalla alkoi voimakas siirtyminen pois maataloudesta varsinkin Pohjois-Suomesta, jossa pienet tilat eivät pystyneet antamaan riittävää toimeentuloa ja jossa sivuansiomahdollisuudet vähenivät nopeasti metsätöiden koneistuksessa.

Maatilalaki muodosti tärkeimmän perustan rakennepolitiikan harjoittamiseen 1980-luvulla. Se säädettiin vuonna 1977 korvaamaan aikaisemmin samaa asiaa palvelleet maankäyttölain, maatalouden perusluottolain ja salaojituslain. Uuden lain taustalla oli maatalouden murros. Uusia tiloja ei enää tarvittu, mutta rakennetta oli kuitenkin parannettava. Lainsäädäntö oli uusittava vastaamaan ajan vaatimuksia.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle maatilalain tarvetta perusteltiin mm. sillä, että maatalouden rakennetta on jatkuvasti kehitettävä, jotta maatalouden kilpailukyky kotimaassa ja muiden maiden maatalouteen verrattuna voisi säilyä ja mahdollisuuksien mukaan parantua. Siten maatalousväestö voisi saada muiden vastaavien väestöryhmien kanssa samanvertaisen toimeentulon (KOM.MIET. 1980:9). Lain perusteluissa viitattiin myös tuotantokustannusten alentamiseen. Maatilalain keskeisimpiä kohtia olivat

- tilaköön suurentaminen
- tilusten sijoitusten parantaminen

- maatilojen pirstoutumisen ehkäiseminen
- viljelijöiden yhteistoiminnan edistäminen

Käytännön tasolla maatilalakia ja sen tavoitteita toteutettiin maatilatalouden kehittämisrahaston lainoitus- ja avustustoiminnan, rahalaitosten varoista myönnettävän korkotukilainoituksen avulla sekä myös valtion maanhankinta- ja maankäyttötoiminnan tilusjärjestelyjen muodossa.

Lain nojalla myönnettyt halpakorkoiset lainat ja korkohyvitykset piti kohdistaman perheviljelmätyypiseen maatalouteen. Siten suuret tilat, joita ei voida hoitaa pääasiassa viljelijäperheen työpanoksella, jäivät yleensä maatilalain mukaisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Lain soveltamisohjeissa viljelijäperheen työpanoksen suuruudeksi on täsmennetty 2.5 henkilön työpanos eli yhteensä 4 700 miestyötuntia vuodessa. Lainoituskelpoisen tilan enimmäiskokoa määrättäessä otettiin lisäksi huomioon tilan metsäntuotto (TORVELA ym. 1983).

Lainoituskelpoisen maatilalan vähimmäiskokovaatimus vaihteli lain mukaan alueittain 5-8 peltohehtaariin. Tilan metsän tuotolle asetettiin myös vähimmäisraja. Pelto- ja metsäala voivat kuitenkin osittain korvata toisiaan. Säädös tilan vähimmäiskoosta ei ollut ehdoton. Siitä voitiin poiketa mm. tilalla harjoitettavan erikoistuotannon vuoksi. Merkittäviä tekijöitä olivat tilan antama toimeentulo, taloudellinen asema ja olosuhteet sekä lisäksi henkilökohtaiset ominaisuudet.

Tämän lain keskeinen työväline oli maatalouden kehittämisrahasto, johon valtio siirsi vuosittain lisää pääomaa. Siitä voitiin antaa avustuksia ja halpakorkoisia lainoja maatilojen perustamiseen ja kehittämiseen.

### **Maaseutuelinkeinolaki**

Vuonna 1990 tuli voimaan uudistettu maatilalaki, joka sai nimekseen maaseutuelinkeinolaki. Siihen koottiin edellinen maatilalaki, laki maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä, nuorille viljelijöille tarkoitetut käynnistysavustukset, laki varastojen korkotukilainoista sekä osa valtioneuvoston ja kauppa- ja teollisuusministeriön maksamasta pienyritystuesta. Näin saman lain puitteissa pyritään hoitamaan sekä maataloutta että muita maaseutuelinkeinoja, jotka ovat lähellä maataloutta. Nimi kielii myös tarpeesta siirtää valtion tukea varsinaisesta maataloudesta muihin maaseudun elinkeinoihin, koska maataloustuotantoa pitäisi vähentää ja samalla pitäisi löytää korvaavia työpaikkoja maatalouden harjoittajille.

Avustus ja lainoitus tapahtuu maaseutuelinkeinolain mukaan samalla tavalla kuin aikaisemmin maatilalain ollessa voimassa. Uuden lain tavoitteena on tukea vain kannattavaa maataloutta, joten hieman liioitellen voi sanoa, että laki tukee pääasiassa parhainta maataloutta, jotta se olisi kilpailukykyinen uudessa kansainvälisessä tilanteessa. Toiminta tapahtuu edelleen maatilatalouden kehittämisrahaston kautta.

### **Investointituki**

Valtio tukee maatalouden investointeja myöntämällä halpakorkoisia lainoja ja suoranaisia avustuksia. Niitä on myönnetty maatalouden rakenteen parantamiseksi ennen muuta kehitysalueille. Rahoitus tapahtuu maatilatalouden kehittämisrahaston kautta.

Varat tähän rahastoon saadaan valtion budjetista vuosittaisina siirtoina, lainojen takaisin maksuina ja korkoina. Valtio ostaa ja myy maatalousmaata. Tämä toiminta tapahtuu myös kehittämisrahaston puitteissa.

Vuosittain rahastolla on ollut käytettävissä runsaat 1 000 milj. mk, vaikka valtion siirrot rahastoon ovat pienentyneet huomattavasti viime vuosina ja loppuivat kokonaan vuonna 1991. Lyhennykset ja korot ovat kuitenkin vastaavasti kasvaneet. Oleellinen osa kehittämisrahaston varoista on varattu korkotukeen, minkä avulla voidaan alentaa yksityisiltä pankkilaitoksilta saatujen lainojen korkoja samalle tasolle kehittämisrahaston korkotason kanssa.

Kehittämisrahaston lainat ovat menneet pääasiassa kehitysalueille, joten maan eteläosissa on jouduttu turvautumaan korkotukilainoihin tai tavallisiin korkeakorkoisiiin lainoihin.

Tärkeimmät maatilalain mukaiset Maatilatalouden kehittämisrahastosta myönnettävät lainat ja korkotukilainat ovat:

- 1) maanostolainat
- 2) sisarosuuslainat
- 3) rakentamislainat

Muita maatilalain mukaisia myönnettäviä korkotukilainoja ja maatilatalouden kehittämisrahastonlainoja ovat vesihuolto-, turvetuotanto-, irtaimisto-, salaojitus-, sähköistämistä- ja tientekeolainat. Maatilalain mukaisen lainoituksen takaisinmaksuaika ja korko vaihtelevat lainalajista ja alueellisesta sijainnista riippuen.

Kehittämisrahastosta myönnetään lisäksi erinäisiä muita lainoja ja korkotukilainoja, joista tärkeimpiä ovat (ANON 1985):

- aikaisemman lainsäädännön mukaiset perusluotoista, salaojitusluotoista ja vakauttamislakien mukaisista korkotukilainoista rahalaitoksille suoritettavat korkohyvitukset
- porotilalain, luontaiselinkeinolain ja kolttalain mukaisesta lainoitustoiminnasta aiheutuvat menot
- maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan edistämisestä annetun lain (vuodelta 1987) mukaisten korkotukilainojen menot

*Taulukko 6.4. Kehittämisrahaston varojen käyttö vuosina 1970-1990, milj. mk.*

	Siirrot	Käyttö
1970	40	145
1975	185	294
1980	420	625
1985	480	1 015
1990	180	1 120

*Lähde: MTH:n vuosikertomukset 1970-1990*

Maatalouden kehittämisrahasto myöntää lainojen lisäksi erinäisiä avustuksia, jotka voidaan katsoa rakennepoliittiseksi tueksi. Niistä tärkeimmät ovat (ANON 1985):

- maatilalain mukaiset rakentamis- ja raivausavustukset
- salaajitusavustukset
- tietekoavustukset
- porotilalain mukaiset avustukset
- kolttalain mukaiset avustukset

Muita kehittämisrahaston avustuskohteita ovat maataloustuotteiden varastotilojen rakentamisen korkotuki, valtionapu kuivatustöihin, lainat kuivatustöihin sekä valtion osuus luopumiseläkelain mukaisista menoista. Siitä maksetaan myös sukupolvenvaihdos-eläkejärjestelmän menot.

Investointitukijärjestelmään kuuluu myös ns. *starttiraha* (aloittamisavustus). Se on tarkoitettu käynnistysavuksi, joka tukee nuorta viljelijää oman tilanpidon aloittamisessa taloudellisesti usein varsin raskaan sukupolven vaihdoksen jälkeen. Pyrkimyksenä on myös sukupolvenvaihdosten määrän lisääminen ja sitä tietä tuottajien vinoutuneen ikärakenteen korjaaminen. Tämän avustuksen avulla pyritään vähentämään nuorten viljelijöiden velkaantumista, joka voi helposti johtaa taloudellisiin vaikeuksiin juuri uuden tilan perustamisen alkuaikoina. Starttirahoja oli käytettävissä vuonna 1991 yhteensä 135 milj. mk. Vuosittain noin 3 000 viljelijää on saanut tätä avustusta.

Käynnistämistukea voidaan maksaa ensimmäisen maatilansa alle 35-vuotiaana (vuodesta 1991 39-vuotiaana) hankkineelle maanviljelijälle, mikäli viljelijä itse harjoittaa hankkimallaan tilalla maataloutta. Lisäksi tilan koolle asetetaan tietyt vaatimukset. Peltoa tulee olla alueellisesta sijainnista riippuen vähintään 4-8 ha ja metsän tuoton vähintään 85 verokautiometriä. Tilakoon ylärajana on maatilalain mukainen perheviljelmän enimmäiskoko ja lisäksi edellytetään, että hakijan tulot eivät saa olla määrättyjä enimmäisrajoja suuremmat.

Starttiraha otettiin kokeiluluontoisena käyttöön Lapissa vuonna 1982 ja ulotettiin koskemaan koko maata heinäkuusta 1983 alkaen. Starttirahan suuruus oli vuonna 1991 enintään 62 500 mk ja 75 000 mk vuonna 1992. Sitä voidaan käyttää mm. maatilalan asuin- ja tuotantorakennuksia koskevien investointien hoitoon, maatalousirtaimiston hankintaan, peltojen perusparannuksiin sekä lannoitteiden ja siementen ostoon yhtenä tai kahtena ensimmäisenä viljely kautena.

## **Pienimuotoisen elinkeinotoiminnan tukeminen**

Maatalouden investointituki on osittain ristiriidassa tuotannonrajoittamisen kanssa. Uutta tuotantokapasiteettia ei tarvita. Maaseudulla ei ole kuitenkaan riittävästi työpaikkoja maataloudesta luopuville. Sen tähden on ryhdytty tukemaan pääasiassa maatalouden yhteyteen perustettavaa, viljelijöiden harjoittamaa yritystoimintaa. Myös kalastajat tai turkistarhaajat ovat voineet saada tätä tukea. Toiminnan on tapahduttava haja-asutusalueella.

Avustusta saavaa yritystä on hoidettava joko oman perheen voimin tai siihen voi palkata yrittäjän lisäksi enintään 2-3 vuosityöpaikkaa vastaavasti ulkopuolista työvoimaa. Noin kolmannes perustetuista yrityksistä on ollut työliikkeitä. Osa on ollut tyypillisiä maatalouden sivuelinkeinoja kuten taimitarhoja, puutarhoja ja turkistarhoja.

Maaseudun pienimuotoisen elinkeinotoiminnan tukemiseen oli vuonna 1991 varattuna avustuksina yhteensä 110 milj. mk. jonka maksattaminen jakaantuu usean vuoden ajalle. Sen lisäksi oli käytettävissä kehittämisrahaston lainoja noin 100 milj. mk:n edestä.

## 6.5. Perustamislupajärjestelmä

Rakennepolitiikan kannalta on nykyisin keskeisessä asemassa kotieläinyritysten perustamislupajärjestelmä eli laki kotieläintuotannon ohjaamisesta ja tasapainottamisesta eräissä tapauksissa. Sillä säädellään tiettyä kokoa suurempien uusien nautakarja-, sika- ja kanatalousyrittäjien perustamista ja entisten laajentamista. Lakia on sovellettu vuodesta 1975 lähtien sikaloihin ja kanaloihin sekä vuodesta 1979 nautakarjayrityksiin. Lypsykarjojen osalta laki kuitenkin lakkautettiin vuonna 1985, kun maidon tilakoh- tainen kiintiöjärjestelmä astui voimaan.

Perustamislupajärjestelmä luotiin alunperin estämään kotieläintuotannon haitallinen keskittyminen teollisuusmaisiin suuryrityksiin ja pitämään kotieläintuotanto perhe- viljelmätyyppiseen maatalouteen perustavana. Perheviljelmien säilymisen merkitys asutuksen ja työllisyyden kannalta toi lupajärjestelmään lisäksi aluepoliittisen luonteen, joka tuli laissa myöhemmin esiin myös siten, että perustamisluvan myöntämisedellytyk- siin lisättiin viljelijän asumisvelvollisuus tilalla.

Perustamislupajärjestelmän taustalla on useita syitä. Koska valtion tukitoimet maataloustuotteiden markkinoinnin hoitamiseksi tarkoittavat nimenomaan varsinaisen viljelijäväestön toimeentulon turvaamista, ei ole tarkoituksenmukaista, että tämän tuen turvin syntyisi teollisuusmaiseksi katsottavaa tuotantoa tai maatalouden ulkopuolisia sijoitusyrityksiä. Tulopoliittisten tavoitteiden saavuttaminen ja maatalouden tukitoi- mien oikea kohdentuminen edellyttivät omalta osaltaan teollisuusmaisen maata- loustuotannon estämistä.

Laissa on säädetty rajat, joita suurempia yrityksiä ei saa perustaa ilman viranomais- ten lupaa. Näiden rajojen taustalla oli tutkimuksia siitä, minkä kokoista tilaa on pidettävä perheviljelmänä (TORVELA ja MÄKI 1974). Näistä rajoista ei ole pidetty tiukasti kiinni, vaan itse asiassa rajat on asetettu alemmaksi kuin tehokas maatalous olisi edellyttänyt.

Vuonna 1991 vaadittiin yli 200 sikapaikan, yli 1000 kanan kanalan, yli 30 000 linnun broilerkanalan ja yli 60 naudan navetan perustamiseen maatilahallituksen lupa. Paikallisviranomaisen (maatalouspiirin) lupa tarvittiin 25 paikan sikalan, 100 kanan kanalan ja yli 15 000 broilerin kanalan perustamiseen. Maatilahallituksen myöntämien lupien eli suurempien yritysten osalta vaadittiin lisäksi 3/4 rehuomavaraisuus ja pienempien yritysten osalta 2/3 rehuomavaraisuus sekä broilerkanaloilta 1/5 rehuo- mavaraisuus.

Perustamislupajärjestelmän tuotantopoliittinen luonne tuotannon rajoituskeinona korostui vasta 1980-luvulla, kun tuotanto- ja markkinointitilanteen vaatimukset sisäl- lytettiin lain tavoitteisiin. Tällöin luparajojen alkuperäinen tehtävä perheviljelmätyyppi- sen maatalouden säilyttämisessä vähentyi ja etusijalle nousi tuotantomäärän sääätely. Perustamislupajärjestelmä onkin tehokas tuotannonrajoituskeino, mikäli sitä vain sovel- letaan tiukasti. Näin ei kuitenkaan ole aina ollut. KOLA (1987) on tutkimuksessaan

todennut, että järjestelmän vaikutus sika- ja kanatalouden rakennekehitykseen 1970-luvulla oli vähäinen, sillä tuotantorakenne kehittyi lähes tuottajien haluamalla tavalla. Yrityslupa-anomuksista hyväksyttiin 90 %.

Sen sijaan 1980-luvulla järjestelmän soveltaminen heijastui rakennekehitykseen. Erityisesti yritysten keskikoon kasvu hidastui, kun lupia myönnettiin vain sukupolvenvaihdoksissa tuotannon jatkamiseen entisessä laajuudessa.

Talousnäkökulmasta katsottuna perustamislupajärjestelmä on tehokas ja kustannuksiltaan edullinen tuotannon rajoituskeino, mutta sen aiheuttama tuotantorakenteen kehityksen hidastuminen johtaa kotieläintalouden heikkoon kannattavuuteen, kun tuotannon rationalisointi yrityskokoa kasvattamalla on estetty.

## 6.6. Perintökaari

Maatalouden rakenteeseen vaikuttaa voimakkaasti perinnönjako, jonka yhteydessä tilat ovat usein pirstoutuneet. Tila on voitu jakaa moneen pieneen yksikköön, jolloin aikaisemmasta elinkelpoisesta tilasta on tullut monta elinkelvotonta tilaa. Pyrkimys säilyttää tilat yhtenäisinä on yhteiskunnan etu, mutta tilan perijöillä on myös intressinsä saada "omansa pois pesästä". Tilan hankkimista yhden omistajan haltuun vaikeuttaa usein tilan korkea markkinahinta, joka ei useinkaan määräydy pelkästään tuottoarvon mukaan.

Maatilan perimys tapahtuu yleisen perintölain mukaan. Siten jokaisella maatilan perijällä on sama oikeus kuin mihin tahansa omaisuuteen. Ketään ei aseteta etuoikeutettuun asemaan.

Vuonna 1983 voimaantulleella lailla lisättiin perintökaareen uusi luku, joka sisältää täydentäviä säännöksiä perinnönjaon toimittamisesta silloin, kun pesään kuuluu elinkelpoinen maatila. Muutoksen keskeisenä tarkoituksena oli saattaa perinnönjakoon osallinen tilanpidon jatkaja samaan asemaan kuin sellainen jatkaja, jolle perittävä on elinaikanaan luovuttanut tilan käypää hintaa alemmasta hinnasta. Tällöin lainsäätäjät on joutunut tinkimään jonkin verran perillisten tasapuolisen kohtelun periaatteesta ja hyväksynyt sen rinnalle tietyn elinkeinopoliittisen päämäärän, maatilan säilyttämisen elinkelpoisena tuotantoyksikkönä. Perintökaaren aikaisempi tasapuolisuusperiaate johdettiin helposti joko maatilan pirstomiseen tai suurempaan velkataakkaan kuin viljelijän elinaikana toteutetuissa siirroissa (HUHDANMÄKI 1985).

Perintökaaren 25. luvun mukaan elinkelpoinen maatila annetaan muiden perillisten mahdollisesta vastuksesta huolimatta riittävät (ja muihin tilaa haluaviin perillisiin verrattuna parhaat) ammatilliset edellytykset omaavalle, tilanpidonjatkajaksi ryhtyvälle perilliselle, ja hän saa maatilan sen käypää arvoa alemmasta hinnasta. Laissa on yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, millä tavalla etusijajärjestys määräytyy siinä tapauksessa, että halukkaita tilanpidon jatkajia on useita. Tavoitteena on, että hinta olisi 60-70 % käyvästä hinnasta.

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena oli siis alentaa sukupolvenvaihdoksessa maksettavia kauppahintoja. Ajatuksena oli, että laissa määrätty hintataso heijastuisi myös vanhempien elinaikana tehtyihin maatilakauppoihin. Samalla toivottiin, että lain säännökset rohkaisisivat vanhempia ja jatkajia tekemään kaupat elinaikanaan sellaiseen hintatasoon, joka vastaisi nykyistä paremmin tilan tuottoarvoa (HEMILÄ ym. 1986).



Laissa on säädetty lunastushinnan määrittämisperusteeksi tietty varallisuusveroarvoista johdettu laskelmallinen arvo. Pääsääntöisesti se on 1.2 kertaa tilan verotusarvo kuitenkin siten, että pellon osalta kerroin on 4.5. Tätä laskelmallista arvoa voidaan lain säännösten nojalla korottaa tai alentaa, mikäli maatilán erityiset ominaisuudet antavat siihen aihetta. Tällaisia ominaisuuksia ovat mm. huomattava puusto tilán metsässä, arvokkaat rakennukset yms.

## 6.7. Sukupolvenvaihdos

Tila siirtyy uudelle tilán jatkajalle usein jo viljeliján eläessä. Sukupolvenvaihdosta halutaan nykyisin tehostaa. Onhan suuri osa viljelijöistä eläkeikäisiä. Työkyvyn heikkeneminen voi myös puoltaa sukupolvenvaihdosta. Useassa tapauksessa tilalla ei ole kuitenkaan jatkajaa omasta perheestä. Tällöin on haluttu tukea pienten tilojen yhdistymistä erilaisilla järjestelmillä. Näitä ovat sukupolvenvaihdos, sukupolvenvaihdoseläke ja luopumiseläke.

Uusien viljelijöiden rekrytointi eli "värääminen" maatalouselinkeinon tapahtuu pääasiassa sukupolvenvaihdoksen kautta. Niiden osuudeksi voidaan arvioida noin kolme neljännestä kaikista niistä omistajanvaihdoksista, joiden jälkeen tilaa edelleen viljellään itsenäisenä yksikkönä. Tällä rekrytoinnilla on kauaskantoinen vaikutus maatilatalouden muutosprosessissa. Tällä hetkellä maanviljelijäksi ryhtyvät uudet yrittäjät määräävät pitkälle maatalouselinkeinon tulevasta luonteesta ja tulevaisuuden tuotannosta. Uudet maatalousyrittäjät ovat monessa mielessä edelläkävijöitä, sillä he voimistavat tai tuovat mukanaan uusia kehityssuuntauksia. Niillä on keskeinen merkitys koko maatilatalouden tulevalle rakennekehitykselle, joka keskipeltoalan osalta on lähes yksinomaan riippuvainen maatalousyrittäjien lukumäärán jatkuvasta vähenemisestä.

IHAMUOTILAN ja LEHTISEN (1980a ja 1980b) tekemä tutkimus sukupolvenvaihdoksen taloudellisista vaikutuksista maatilataloudessa osoitti sukupolvenvaihdoksien yhteyden maatalouden rakennekehitykseen. Tilakoon kasvu oli sukupolvenvaihdoksen jälkeen tutkimustiloilla sekä absoluuttisesti että suhteellisesti moninkertainen maan keskitilakoon kasvuun verrattuna. Tutkimus osoitti edelleen, että lisäpellon hankinnalla saatu tilakoon kasvu oli yleisintä nuorilla alle 30-vuotiailla jatkajilla. Tämä viittaa siihen, että sukupolvenvaihdoksen aikaistuttaminen ja nopeuttaminen johtaisi nykyistä suotuisampaan rakennekehitykseen. Jatkajien koulutustaso on selvästi korkeampi kuin viljelijöiden keskimäärin. Tutkijat päättelivät, että helpottamalla iäkkäiden viljelijöiden eläkkeelle siirtymistä ja nuorten rekrytointia elinkeinon, voitaisiin myös helpottaa erityisesti kehitysalueiden kireää työllisyystilannetta. Tutkimuksen mukaan suuri osa uusista viljelijöistä tuli elinkeinon pariin maatilatalouden ulkopuolisesta pääammatista ja siirtyi sukupolvenvaihdoksen jälkeen päätoimiseksi viljelijäksi.

Maatilatalouden rakennekehityksen nopeus näyttää riippuvan olennaisesti juuri nuorten viljelijöiden rekrytoinnin laajuudesta. Jotta keski-ikäkehitys kääntyisi laskuun, tarvitaan alalle lisää nuoria viljelijöitä. Samalla tulisi edistää eläkeikäisviljelijöiden luopumista tilanpidosta sekä näiden usein peltoalaltaan pienten tilojen saattamista maatilatalouden rakennetta parantaviin tarkoituksiin.

## Sukupolvenvaihdoseläke

Maatalousyrittäjien eläkelakiin kuuluvalla sukupolvenvaihdoseläkkeellä on pyritty parantamaan aktiiviviljelijöiden ikärakennetta tarjoamalla sukupolvenvaihdoksen aikais-tamismahdollisuus. Niin ikään tavoitteena voidaan pitää sitä, että maatilat siirtyisivät mahdollisimman jakamattomina seuraaville sukupolville. Eräänä keskeisenä tavoitteena on myös luopuvan viljelijän toimeentulon varmistaminen (HEMLÄ ym. 1986, s.129).

Sukupolvenvaihdoseläkejärjestelmää ryhdyttiin soveltamaan käytäntöön vuoden 1974 alusta lähtien. Järjestelmä oli määräaikainen ja sitä koskevat säännökset sisältyivät maatalousyrittäjien eläkelakiin. Vuoden 1991 alusta tuli voimaan laki maatalousyrittä-jien sukupolvenvaihdoseläkkeestä, joka koskee vuosina 1991-1995 tapahtuvia tilan-luovutuksia.

Sukupolvenvaihdosjärjestelmän voimassaoloaikana järjestelmään on tehty useita muutoksia, joilla on pyritty parantamaan sen toimivuutta ja poistamaan siinä mahdol-lisesti olleita epäkohtia. Uusitun lain mukaan luovutuksensaajia voi olla useampia kuin yksi, vaatimus luopujan ja luovutuksensaajan sukulaisuudesta on poistettu, eläk-keensaajan alaikäraja on laskettu ja viljelijäisännän puolisolle on myönnetty ns. uinuva eläkeoikeus (HUHTAMÄKI 1985, s. 77-87)

Ikäraja oli alun perin 60 vuotta, mutta sitä on asteittain alennettu siten, että eläkettä voidaan hakea ja tilakauppoja tehdä aina sen vuoden alusta, jona täytetään 55 vuotta. Eläkettä voi hakea aina 65-vuotiaaksi asti. Kun viljelijäpariskunnasta toinen saa sukupolvenvaihdoseläkkeen, puoliso voi saada uinuvan eläkeoikeuden jo sen vuoden alusta, jona hän täyttää 51 vuotta. Hänen osaltaan eläke tulee maksettavaksi sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 55 vuotta. Sukupolvenvaihdoseläkettä ei voi saada, jos saa jo kansaneläkettä. Työeläkkeet eivät ole sen saamisen esteenä.

Sukupolvenvaihdoseläkettä on mahdollisuus hyödyntää jatkamiskelpoisen tilan siirtämisessä sukupolvelta toiselle. Jatkamiskelpoisuuden rajat on eduskunta määritel-lyt lainsäädännöllä. Tilalla pitää olla peltoa vähintään 4-8 ha (vaihtelee alueittain) ja metsän tuottoa vähintään 85 verokuutiometriä vuodessa. Metsä ja pelto voivat korvata toisiaan. Tällöin yksi peltohehtaari vastaa 17 kuutiometriä metsäntuottoa. Metsättö-mällä tilalla voidaankin pellolla korvata metsäntuotto kokonaan. Sen sijaan, jos metsäntuotto ylittää 85 kuutiometriä, se voi korvata peltoa vain 1-2 ha. Jatkamiskel-poisuutta harkittaessa otetaan huomioon lisäksi tilusten sijainti sekä asuin- ja ta-lousrakennusten kunto.

Sukupolvenvaihdoseläke on tarkoitettu päätoimisille viljelijöille. Heidän on pitänyt viljellä tilaa vähintään viisi edellistä vuotta juuri ennen luovutusta, asua tilalla sekä saada ainakin puolet toimeentulostaan tilalta.

Eläkkeen taso määräytyy toisaalta maatalousyrittäjien eläkelain (MYEL:n) ja toisaalta kansaneläkesäännösten pohjalta. MYEL:n pohjalta tuleva perusmäärä vastaa täyttä työkyvyttömyyseläkettä ja sen päälle tulee kansaneläkkeen täydennysosa. Perus-osa muuttuu 65 vuoden iässä vanhuuseläkkeeksi.

## Luopumiseläke

Luopumiseläkejärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1974. Luopumiseläkelain mu-kaan maatilan tai sen osan omistajan luopuessa pysyvästi maatalouden harjoittamisesta

maatalouden rakenteen parantamiseksi voidaan hänelle ja hänen aviopuolisolleen maksaa luopumiseläkettä. Eläke on tarkoitettu tehostamaan pienten ja ilman jatkajaa olevien tilojen myymistä lisämaaksi toisille viljelijöille tai metsitykseen. Vuoden 1986 elokuun alusta lakia muutettiin siten, että eläkkeen voi saada aiemman lisämaaksi myynnin tai pellonmetsityksen lisäksi myös jättämällä pellot viljelemättä vähintään kuudeksi vuodeksi. Lainmuutoksen tarkoituksena oli saada varsinkin eläkeläisviljelijöitä luopumaan maataloustuotannosta.

Eläkkeeseen oikeutettuja ovat kaikki yli 55-vuotiaat viljelijät, jotka sitoutuvat luopumaan maataloustuotannosta. Luopumiseläke määräytyy luovutetun tai metsitetyn pinta-alan mukaan ja se on porrastettu pienten tilojen luopujia suosivaksi.

## 6.8. Maapolitiikka

Jotta maatalous säilyisi perheviljelmäpohjaisena ja viljelijäin omistuksesta, säädettiin 1970-luvun lopulla laki oikeudesta hankkia maa- ja metsätalousmaata. Laki koskee luonnollisten henkilöiden, yhtiöiden, osuuskuntien sekä yhdistysten ja säätiöiden oikeutta ostaa maa- ja metsätalousmaata. Tämä merkitsi maa- ja metsätaloukskauppojen saattamista luvanvaraisiksi eräin poikkeuksin. Lupa ei ole tarpeen seuraavissa tapauksissa:

- myyjänä on valtio tai kunta
- lähisukulaisten tekemä kauppa (puoliso, perinnönjako)
- myydyn maan pinta-ala on alle kahden hehtaarin
- saanto perustuu pakkohuutokauppaan
- maata hankitaan käytettäväksi asuntoalueena, rakennuspaikkana, opetustarkoituksiin jne.

Maanhankintalupa voidaan evätä, jos maa on sopivasti käytettävissä maatilalain mukaan tilakoon suurentamiseen ja se voidaan maatilatalouden kehittämistä varten osoitettujen varojen puitteissa lunastaa valtiolle. Maanhankintalupa on aina myönnettävä:

- kun maa on hankittu lisäalueeksi henkilölle, joka saa toimeentulonsa kokonaan tai osittain maa- ja metsätaloudesta
- kun kysymyksessä on tuleva jatkaja
- kun ostajana on henkilö, joka aikoo käyttää aluetta maa- ja metsätalouden harjoittamiseen

Maanhankintalupaviranomaisena toimivat maatalouspiirin maataloustoimisto ja maatilahallitus. Ne ovat velvollisia antamaan ennakkotiedon kaupan kohteena olevan alueen luvanvaraisuudesta sen jälkeen, kun omistaja on tehnyt yksilöidyn kirjallisen tiedustelun asiasta. Lupaviranomaisen ilmoitus, jonka mukaan lupa tullaan myöntämään, on sitova vuoden ajan ennakkotiedon antamisesta. Jos maatalouspiirin maataloustoimisto katsoo, että maanhankintaluvan myöntäminen on evättävä, on asia saatettava maatilahallituksen ratkaistavaksi kahden kuukauden kuluessa.

## 6.9. Maatilatalouden pääomaongelmat

Maatilatalouden pääomavaltaistuminen on viime vuosikymmeninä ollut voimakasta. Maatalouden investointiaste (työvoimayksikköä kohden laskettuna) on ollut korkeampi kuin teollisuudessa 1970-luvun alusta lähtien. Pääomien kierto on maataloudessa kuitenkin melko hidasta. Elinkeinoon on näin ollen tarvittu yhä enemmän vierasta pääomaa.

Maatilatalouden pääomat sitoutuvat osaksi tuotantovälineisiin, kuten rakennuksiin ja koneisiin, mutta pääosin varsinaiseen tuotantopohjaan, maahan ja metsään. Tuotantovälineistö on kuluva ja vaatii korvausinvestointeja. Maahankintainvestoinnit ovat kertaluonteisia, mutta ne toistuvat lähes poikkeuksetta jokaisen sukupolvenvaihdoksen yhteydessä.

Pääomakannan kasvu on ollut seurausta paitsi yleisestä teknisestä kehityksestä ja maatalouden työpanoksen vähenemistä korvaavista investoinneista myös maan hinnan noususta. Viime mainitulla on ollut erityisen suuri vaikutus 1970-luvun puolivälistä alkaen (SIRÉN 1986a ja 1986b).

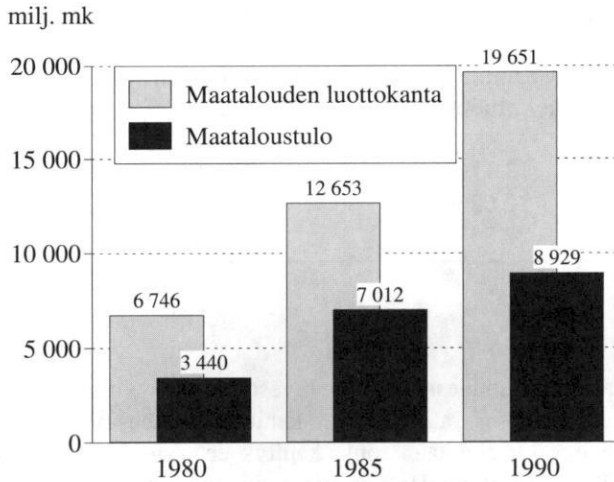
Vuonna 1977 voimaantullut maatilalaki loi puitteet maatilatalouden rakenteen kehittämiseksi, tarvittavien pääomien saannille ja niiden tarkoituksenmukaiselle ohjaukselle. Samana vuonna 1977 asetettiin toimikunta laatimaan selvitys maatalouden rakennepoliittisista tavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämästä rahoitustarpeesta. Tämän rakennepoliittisen toimikunnan merkittävin saavutus epäilemättä oli maatilatalouden pääomien tarpeen kartoittaminen ja pääomahuollon turvaamiseksi tarpeellisen rahoitusohjelman laatiminen 1980-luvun alkupuolelle (KOM.MIET. 1980).

Koko maatalouden kannalta entistä suuremman rahoituspääomantarpeen aiheuttajaksi on noussut lisääntynyt sukupolvenvaihdosten määrä. Maatilojen sukupolvenvaihdoksissa pääomantarvetta on kasvattanut eniten kohonnut maan hinta. Tämän takia sukupolvenvaihdoksessa siirtyy aiempaa enemmän pääomaa maatilatalouden ulkopuolelle.

Rahoituksen painopiste on siis siirtynyt varsinaisista tuotannollisista investoinneista lähinnä sukupolvenvaihdoksiin. Siirtymään on kaksi syytä. Maatilojen sukupolvenvaihdokset ovat lyhyessä ajassa selvästi lisääntyneet parannettujen eläkejärjestelyjen ja nuorten viljelijöiden erityishelpotusten seurauksena.

*Taulukko 6.5. Maa- ja metsätalouden luotot rahoituslähteittäin luottokantatilaston mukaan vuosina 1970-1990, milj. mk.*

	Luottokanta	Kehittämis- rahasto	Korkotuki- lainat	Muut
1970	2 961.6	1 014.1	325.4	1 622.1
1975	5 099.1	1 498.7	185.6	3 414.8
1980	10 463.3	3 244.6	821.3	6 397.4
1985	20 110.2	5 518.4	2 057.9	12 533.9
1990	29 390.2	7 538.8	5 754.4	16 097.0



Kuvio 6.1. Maatalouden velkojen kehitys suhteessa maataloustuloon.

Tilan hankinnan kaltaisiin perusinvestointeihin ei yleensä ole käytettävissä omia pääomia. Maatilojen velkojen kasvu on 1970-luvun lopulta lähtien ollut nopeaa (taulukko 6.5). Tilastokeskuksen luottokantatilaston mukaan vuoden 1990 lopussa maa- ja metsätalouden luottokanta oli jo 29.4 mrd. markkaa, josta maatalouden osuus oli vajaa 27 mrd. markkaa. Maatalouden luottokannan vertaaminen niin maataloustuotannon arvon kuin maataloustulonkin reaaliseen kehitykseen osoittaa, että maatalouden velkarasite on selvästi kasvanut (kuviokuva 6.1 ja taulukko 6.6).

Poikkeuksellisen suuren velkarasituksen kohteeksi joutuneiden maatilojen räsitusta pyrittiin keventämään vuosina 1979 ja 1981-82 vakauttamislainoin. Useita vuosia vallinnut halpakorkoisten lainavarojen niukkuus oli pakottanut viljelijöitä (eritoten nuoria viljelijöitä) turvautumaan normaalikorkoisiin lyhyellä maksuajalla oleviin lainoihin. Vakauttamislainoilla on kuitenkin voitu helpottaa maatalousyrittäjien velkarasitusta.

Maatilojen velkarasitustoimikunta tutki maatilatalouden pääomahuollon tilaa pyrkien selvittämään maatilojen velkaantumisen syitä ja etsimään keinoja velkaantumiskehityksen hillitsemiseksi. Velkaantumisen ja velkankantokyvyn heikkenemisen pääasiallisena syynä toimikunta piti maatilojen investointikustannusten kasvua, joka on lisännyt tilojen ulkopuolisen rahoituksen tarvetta, heikentänyt omarahoitusmahdollisuuksia ja hidastanut maatalouden rakenteen kehittämistä (KOM.MIET. 1984).

Velkaantumiskehityksen estämiseksi velkarasitustoimikunta piti keskeisenä tavoitteena sukupolvenvaihdojen ja maatilojen investointien vaatiman pääoman tarpeen kasvun hidastamista, maatilojen omarahoitusmahdollisuuksien lisäämistä sekä nykyistä suuremman huomion kiinnittämistä investointien taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen.

Maatilojen tulo-rahoituksen ja erityisesti investointien omarahoitusmahdollisuuksien kehitystä on selvittänyt velkarasitustoimikunnan lisäksi muun muassa vuonna 1987 muistionsa jättänyt maatalouden pääomahuolto- ja rahoitustyöryhmä (ANON 1987).

*Taulukko 6.6. Maatalouden luottokannan suhde maatalouden kokonaistuottoon.*

Vuosi	Maatalouden kok. tuotto	Maatalouden luottokanta	Luottojen suhde tuottoon
1980	13 176	6 746	51.2
1985	22 086	12 653	57.3
1990	27 357	19 651	71.8

*Lähde: M TTL.*

Toimikunta vertasi maataloudesta saadun investointeihin, korkoina ja työpalkkoina käytettäväksi jäävän tulon (ns. rahoitustulon) kehitystä suhteessa varsinaisen maatalouden käypähintaiseen pääomakantaan, jonka kehityksen arvioidaan likimäärin vastaavan investointien kehitystä. Maataloudesta saatu rahoitustulo on kehittynyt hitaammin kuin investoinnit. Tämä selittää osaltaan sen, että investointeja on kasvavassa määrin rahoitettu vieraalla pääomalla. Tulorahoituksen jälkeenjääneisyys lienee yksi hyvin tärkeä syy velkaisuusasteen kasvuun.

Maatalouden pääomahuolto- ja rahoitustyöryhmän varsinaisena tehtävänä oli laatia selvitys maatalouden pääomahuollosta ja rahoituksesta. Työryhmä selvitti I-muistiossaan maatalouden vallitsevan pääomahuolto- ja rahoitustilanteen sekä laati vaihtoehtoiset ehdotuksensa rahoitusohjelmiksi vuotta 1987 varten.

Muistion II-osassa työryhmä syvensi pääomahuolto- ja rahoitustilanteen selvittämistä. Ryhmän työn pääpaino oli maatalouden pääomatarpeen kasvun pysäyttämässä ja kääntämisessä laskuun. Lähtökohtana oli, että investointien aiheuttamat pääomakustannukset on pystyttävä rahoittamaan tulevilla tuotoilla (ANON 1987).

Varsin yleinen käsitys on, että maatalous voi suurelta osin tyydyttää vieraan pääoman tarpeensa valtion matalakorkoisin luotoin. Näin ei kuitenkaan ole, sillä esimerkiksi vuoden 1985 lopun maatilatalouden luottokannasta, noin 20 mrd. markasta, vain runsaat 7 mrd. markkaa on valtion lainoja.

Alueellisesti valtion luototustoiminnan painopiste on Pohjanmaalla sekä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tämä näkyy näiden alueiden alhaisempina korkomenoina. Valtion lainoitus toteutetaan maatilalainin säästösten pohjalta. Lainan myöntämiseen vaikuttavat tilan alueellinen sijainti, tilakoko, viljelijäperheen tulotaso sekä investointikohde.

Rakennepoliittisen toimikunnan (KOM.MIET. 1980) asettama tavoite 1980-luvun alkupuoliskolle oli, että maatilojen vuotuisesta pääomantarpeesta noin 30 % hoidettaisiin halpakorkoisella lainoituksella. Tämä osuus oli 1970-luvun lopussa vain 15-18 %. Rahoituksen lisäys ei ole kuitenkaan riittänyt tavoitteen saavuttamiseksi, koska investointikustannukset ovat kasvaneet lähes vastaavasti. Niinpä vuonna 1983 mainittu osuus oli noussut vain parilla %-yksiköllä eli noin 18-19 prosenttiin.

Viime vuosien voimakkaasta luottokannan kasvusta huolimatta maatilatalouden pääomahuolto ei ole juuri helpottunut. Tämä johtuu mm. siitä, että lyhytaikaisten ja korkeakorkoisten luottojen osuus on lisääntynyt, jolloin luottojen kuoletukset ja korkorasite selvästi nousevat. Toisaalta myös maatalouden tulonmuodostus on kehittynyt varsin hitaasti lukuisten tuotannon rajoitusten vuoksi (AALTONEN 1986).

Lisäksi inflaation hidastuminen heikentää luottojen hoitomahdollisuuksia maataloudessa. Kun maatalouden tulojen kasvu hidastuu, pitäisi myös velkojen kasvun hidastua. Näin ei ole kuitenkaan käynyt. Maatalouden sopeutumattomuus hitaan inflaation aikaan näkyy taulukosta 6.6.

## 6.10. Rakennepolitiikan tarkastelua

Rakennepolitiikka on tärkeä niin tuottajalle kuin kuluttajallekin. Hyvä rakenne tekee mahdolliseksi tuotantopanosten tehokkaan käytön ja alentaa siten tuotantokustannuksia. Yleensä yrityskoon kasvaessa yksikkökustannukset alenevat. Sen seurauksena taloudellinen tulos paranee. Työvoiman tehokas ja täysimääräinen käyttö edellyttää myös oikeaa tuotannon rakennetta.

Kuluttajan kannalta katsottuna hyvä rakenne mahdollistaa matalat tuotantokustannukset ja siten kuluttajat voivat saada tuotteet mahdollisimman edullisesti. Koko kansantalous pyrkii periaatteessa aina tehokkaaseen tuotantontekijäin käyttöön. Se mahdollistaa mahdollisimman matalat kuluttajahinnat.

Tulisiko maatalouden perustua perheviljelmiin vai johonkin muuhun järjestelmään? Maatalous on tuotantotoimintaa kuten esim. teollisuus. Eikö maatalouden omistumuodot voisi olla samanlaisia kuin muussa yritystoiminnassa? Mikseivät tilat voisi olla suuria yhden tai useamman henkilön omistamia ja palkkatyön avulla toimivia? Työntekijät voisivat tällöin saada kunnan palkan, joka määräytyisi yleisissä työehtoneuvotteiluissa. Mikäli maatalous ei kannattaisi, omistajat luopuisivat siitä ja tilalle tulisivat uudet yrittäjät. Vapaan yrittäjyyden vallitessa yhteiskunnan ei aina tarvitsisi kantaa huolta maatalouden työllisyydestä. Se määräytyisi taloudellisten lakien mukaan.

Maassamme on varsin päättäväisesti haluttu jatkaa perheviljelmään perustuvaa maataloutta. Ratkaisu on ilmeisesti ideologinen tai puoluepoliittinen, eikä sitä ole paljoakaan asetettu kyseenalaiseksi. Niin maatalous kuin muutkin yhteiskuntaryhmät ovat hyväksyneet tämän ratkaisun.

Maatalouden halpakorkoiset lainat ovat mahdollistaneet tilojen hankinnat ja tarpeelliset pääomahankinnat. Varsinkin kehitysalueiden viljelijät ovat hyötäneet halpakorkoisista lainoista. Tosin halvalla rahalla on varjopuolensakin. Ne ovat voineet ylläpitää liian korkeaa maan kysyntää, minkä seurauksena maan hinta on noussut liian korkeaksi (YLÄTALO 1990). Näin halvan koron vastapainona viljelijä on joutunut maksamaan liian korkean maan hinnan. Pääomakustannukset ovat pysyneet liian korkeina huolimatta valtion tukipolitiikasta.

## 7. MAATALOUDEN ALUEPOLITIikka

### 7.1. Johdanto

Maatalous on paikkaan sidottua yritystoimintaa. Osa maataloudesta kuten sianlihan ja kananmunien tuotanto voisi tosin keskittyä voimakkaasti, mutta nekin vaativat peltoa mm. ympäristöongelmien välttämiseksi. Peltoviljely ja käytännössä myös maidontuotanto ovat kokonaan sidoksissa maahan, eikä niitä voida siirtää paikasta toiseen.

Luonnonolot määräävät maatalouden harjoittamisen edellytykset. Satotaso riippuu hyvin voimakkaasti tilan maantieteellisestä sijainnista. Sadot jäävät pohjoisessa selvästi etelän satoja alemmiksi. Lämpötilaero etelän ja pohjoisen välillä on hyvin suuri. Kasvukausi on etelässä selvästi pitempi kuin pohjoisessa. Tehoisa lämpösumma on Etelä-Suomessa 1 100 - 1 300 vuorokausiastetta, kun napapiirillä se on vain noin 700 vuorokausiastetta. Tästä ja muista ilmastollisista seikoista johtuen maaperä on hedelmällisempi ja luontaiset olosuhteet maatalouden harjoittamiseen selvästi paremmat Etelä-Suomessa kuin Pohjois-Suomessa, mikä vaikuttaa myös taloudelliseen tulokseen. Kuljetuskustannukset ovat yleensä sitä suuremmat, mitä syrjäisemmälle alueelle mennään. Palvelujen niukkuus voi nostaa niiden hintaa. Joissakin tapauksissa syrjäinen sijainti voi alentaa kustannuksia. Maan hinta yksi esimerkki siitä. Myös yleinen palkkataso on harvaan asutuilla alueilla alempi kuin asutuskeskuksissa tai niiden läheisyydessä.

Tuotostaso on siis pohjoisessa alempi ja kustannustaso korkeampi kuin etelässä. Tulotaso jää näin ollen pohjoisessa alemmaksi kuin etelässä. Tätä eriarvoisuutta pyritään poistamaan aluepolitiikalla.

Aluepolitiikkaa ei yleensä käsitellä erillisenä maatalouspolitiikan osana. Suomessa se on kuitenkin aiheellista, koska aluepoliittisiin toimenpiteisiin käytetään varsin runsaasti valtion varoja. Aluepolitiikkaa on myös tutkittu varsin paljon. Se on oleellinen osa maamme maatalouspoliittista järjestelmää.

Aluepolitiikka perustuu maan eri osien viljelyolosuhteita koskeviin tutkimuksiin. Näiden tulosten perusteella on maa jaettu alueisiin, jotka poikkeavat luonnonoloiltaan toisistaan. Taloudellinen tulos poikkeaa myös näillä alueilla. Jotta viljelijöiden tulotaso muodostuisi edes likipitäen samanlaiseksi Pohjois-Suomessa kuin Etelä-Suomessa, maksetaan viljelijöille tukea tuloerojen tasoittamiseksi.

Laajemmin ottaen aluepolitiikkaan liittyy yleisiä yhteiskuntapoliittisia näkökohtia. Taloudellis-tekninen kehitys on hyvin nopeaa taantumista huolimatta. Väestön kasvu on tosin melko vähäistä, mutta ihmiset siirtyvät paikasta toiseen työllisyyden mukaan tai sen pakottamana. Asutuskeskukset ja erityisesti maan eteläiset osat kasvavat voimakkaasti ja vetävät puoleensa niin yrittäjiä kuin työntekijöitäkin. Maaseutu ja varsinkin maan syrjäseudut tyhjenevät. Kansantalous näyttää vaativan myös keskittymistä voidakseen luoda henkisesti otollisen ilmapiirin voimakkaalle, innovatiiviselle yritystoiminnalle.

Maataloudella on vaikeuksia toimia tässä yhteiskunnallisessa kehityksessä, mutta se voi kuitenkin toimia tasoittavana tekijänä hidastamalla väestön siirtymistä ja luomalla suotuisan ympäristön muille maaseudun elinkeinoille. Koko maan kattavalla elävällä asutuksella on yhteiskunnallisia arvoja.



## 7.2. Yleinen aluepolitiikka

*Aluepolitiikalla* tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on poistaa luonnonoloista tai muista tekijöistä johtuvaa alueellista eriarvoisuutta niin taloudellisessa kuin muussakin mielessä. Eriarvoisuus voi johtua työpaikkojen puutteesta, tulotason erilaisuudesta, yritystoiminnan vaikeudesta, liikenneyhteyksien heikkoudesta, kulttuuri-, terveydenhoito-, koulutus-, yms. palvelusten saannin vähäisyydestä. Eriarvoisuudesta seuraa usein väestön pois muuttaminen ko. alueelta, alue taantuu ja joutuu eräänlaiseen noidankehään. Eriarvoisuus ruokkii itseään, vahvistaa itseään.

Aluepolitiikkakomitea määritteli aluepolitiikan siksi julkisen vallan toiminnaksi, jolla pyritään tasoittamaan alueiden kehittyneisyyseroja ja kehittämään eri alueita niiden omien mahdollisuuksien pohjalta. Aluepolitiikan kohdealueita voivat sen mielestä olla erityyppiset alueet ja paikkakunnat. Monet yhteiskuntapolitiikan tekijät saattavat olla aluepolitiikan osatekijöitä (KOM.MIET. 1986, KILJUNEN 1979).

Aikaisemmin puhuttiin erityisesti *kehitysaluepolitiikasta*. Sillä tarkoitetaan erityistoimia, joita kohdistetaan kehitysalueiksi määritetyille alueille. Tosiassiallisesti suurin osa maasta kuuluu kehitysalueisiin. Tavallisimmin kehitysalueiksi mielletään maan itä- ja pohjoisosat, mutta myös saaristoalueet vaativat erityistoimia. Alueet muotoutuvat maassamme etelä-pohjoissuunnassa ilmastollisten syiden takia. Joskus rajat voivat määräytyä korkeuserojen mukaan (kuten esim. Sveitsissä ja Itävallassa).

Aluepolitiikka on tavallista useimpien maiden talouspolitiikassa. Tavoitteet ja painotukset vaihtelevat tietenkin olosuhteiden mukaan. Aluepolitiikan perustavoitteisiin kuuluu aluepolitiikkatoimikunnan mukaan (KOM.MIET. 1986):

- 1) edistää väestönkehityksen alueellista tasapainoisuutta.
- 2) turvata koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle
  - a) pysyvä työpaikka pyrkien erityisesti rakennetyöttömyyden poistamiseen
  - b) tulotason nousu
  - c) tärkeiden palvelujen saatavuus ja
  - d) hyvä elinympäristö, sekä
- 3) muutoinkin edistää väestön elinolojen alueellisesti tasapainoista kehitystä ja tuotantorakenteen monipuolistumista.

Aluepolitiikkaa hoidetaan erilaisin lainsäädännöllisin keinoin ja kehitysalueetukea maksetaan monin eri perustein. Tukea myöntää erityisesti *kehitysalue-rahasto*, joka tukee yritysten investointeja halpakorkoisin lainoin tai avustuksin ja ottaa kannettavaksi riskejä mm. silloin, kun yritys ei voi antaa riittäviä takuita lainoille. Rahasto on myös osakkaina kehitysalueiden yrityksissä. Se voi myös palvella neuvonantajana.

### Maatalous aluepolitiikan osana

Maatalous on kehitysalueiden peruselinkeino metsätalouden rinnalla. Kehitysalueongelmat ovat syntyneet, kun maatalous ei ole pystynyt tarjoamaan riittävästi työpaikkoja kasvaneelle väestölle tai edes entiselle väestömäärälle teknologisen kehi-

tyksen mukanaan tuoman rationalisoinnin takia. Maatalous on koneistunut, jolloin työn tarve on supistunut voimakkaasti. Maatalouden harjoittajat ovat tällöin siirtyneet muihin ammatteihin, joita ei kuitenkaan ole aina ollut kehitysalueilla.

Maataloutta ei ole voitu käyttää aktiivisesti aluepolitiikassa, koska ylituotanto-ongelmat ovat estäneet tuotannon laajentamisen. Maatalouteen ei ole voitu perustaa uusia työpaikkoja. Tosin maatalous on koko ajan kuitenkin edelleen muun yritystoiminnan tukena, koska maatalousväestö muodostaa maaseudun runkoasutuksen, joka takaa tietyn palvelutason maaseudulla. Näin maaseudulle voi tulla muitakin yrittäjiä, joita varten on olemassa valmis infrastruktuuri. Maatalous voi myös tarjota jossain määrin työvoimaa muille kansantalouden sektoreille. Maatalous ei ole kuitenkaan enää kovin suuri työvoimareservi, sillä suuri osa viljelijöistä on lähellä eläkeikää eikä ole helposti koulutettavissa muihin ammatteihin. Viljelijäperheisiin syntyy myös vähän lapsia, joten tulevaisuudessa maatalouden harjoittajat tulevat osittain muista kansantalouden sektoreista.

Aluepolitiikka on kehittynyt ainakin osin erillään maatalouspolitiikasta. Vaikka maatalouspolitiikalla on ollut vahva alueellinen painotus, maa- ja metsätalous eivät eräitä erikoisaloja lukuunottamatta ole olleet aluelainsäädännössä tarkoitettujen aluepoliittisten tukitoimien piirissä. Aluepolitiikalla on kuitenkin välillisesti ollut vaikutusta myös maatalousväestön elinoloihin. Esimerkiksi muiden kuin maatalouden työpaikkojen lisääntyminen on tarjonnut toimeentulomahdollisuuksia tilan ulkopuolella (KOM.MIET. 1985).

Maatalouden aluetuki on osa yleistä aluepolitiikkaa, vaikkei tätä kytkeä kaikkina aikoina ole tietoisesti tehtykään. Maatalouden hintapoliittisen tuen tavoitteet liittyvät siten yleisempiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, joita maatalouden kehitykselle ja maatalouspolitiikalle on asetettu.

Aluepolitiikassa ei ole kiinnitetty paljoakaan huomiota maaseutuelinkeinoin. Vasta viime vuosina on ryhdytty tukemaan maatalouteen läheisesti liittyviä elinkeinoja kuten maatilamatkailua ja turkistarhausta. Varsinkin ns. *pienimuotoisen elinkeinoelämän* tukeminen on saanut hyvän vastaanoton. Sen avulla on syntymässä uusia pysyviä työpaikkoja. Tätä tukea ovat voineet saada maanviljelijät, turkistarhaajat, kalastajat yms. haja-asutusalueiden ammattienharjoittajat.

### **7.3. Maatalouden aluepolitiikka**

Maatalouden aluepolitiikalla tarkoitetaan niitä toimia, joilla tasoitetaan maatalouden harjoittajien eriarvoisuutta ja niitä tuloeroja, jotka johtuvat alueellisista tekijöistä kuten ilmastosta ja etäisyyksistä. Sen tehtävänä on myös tehdä mahdolliseksi maatalouden harjoittaminen maan syrjäisillä seuduilla, joilla maataloustuotanto katsotaan välttämättömäksi asutuksen säilyttämisen takia.

Maatalouden aluepolitiikan tärkeimmät keinot ovat hinta- ja tukipolitiikka. Maa on jaettu tuotteesta riippuen eri alueisiin, joille maksetaan joko suoranaista tukea tai hintalisää. Sen lisäksi myönnetään kuljetusavustuksia ja investointitukea. Alueiden rajojen määräytyminen on ollut pitkä prosessi.

## Alueiden rajojen määräytyminen

Aluepolitiikkaa ryhdyttiin harjoittamaan varsinaisesti 1950-luvulla. Aluepoliittiset rajat määräytyivät aluksi varsin satunnaisesti ja paineet rajojen tarkistamiseen olivat jatkuvasti suuret. Tämän johdosta maatalousministeriö antoi tammikuussa 1960 Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tehtäväksi laatia selvitys rajojen mahdollisesta tarkistamistarpeesta. Tammikuussa 1961 jättämässään muistiossa tutkimuslaitos kiinnitti huomiota mm. siihen, että selvät luontaiset rajat puuttuivat monessa kohdin ja että mitä etelämmäksi alue ulottuu, sitä vaikeammaksi käy tasapuolisen rajan vetäminen (SAULI 1987, s. 281). Uusien kuntien pyrkiessä tukialueeseen aluetta laajennettiin joissakin tapauksissa selvittämättä tuen tarvetta. Mittavien rajojen muutos tapahtui vuonna 1964, jolloin tukialueita laajennettiin noin 100 kunnalla. Samana vuonna asetettiin erityinen aluetukikomitea selvittämään aluetuen jakoperusteita. Komitean jätettyä ehdotuksensa vuonna 1966 suoritettiin joitakin rajojen tarkistuksia (KOM.MIET. 1975).

Maatalouden aluetukikomitean työssä oli keskeisellä sijalla tuen jakamisessa käytettävien perusteiden selvittely ja sen pohjalta tapahtunut tukialueiden muodostaminen. Komitea piti tuen jakamisperusteena tuotannon luontaisia edellytyksiä maan eri osissa. Jokaiselle kunnalle laskettiin tuotannon luontaisia edellytyksiä kuvaava pistemäärä. Tätä laskettaessa otettiin huomioon maaperä, ilmastolliset tekijät ja hallaisuus (HANHILAHTI 1980, s. 11).

Tuen jakoperusteet otettiin uudelleen tarkasteltaviksi 1970-luvulla. Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 1973 toimikunnan, joka otti nimekseen maataloustuen jakoperustetoimikunta. Toimikunnan tuli selvittää "miten maatalouden hintapoliittisen tuen jakoperusteita olisi tarkistettava, jotta se mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti tukisi pienten tilojen viljelijöiden ja kehitysalueiden viljelijäväestön toimeentuloa huomioon ottaen maatalouden alueellisten ja sisäisten tuloerojen tasoittamistarve, sekä laatimaan selvityksen perusteella ehdotukset tarpeellisiksi toimenpiteiksi" (KOM.MIET. 1975).

Toimikunta lähti siitä, että hintapoliittisen tuen soveltamisessa noudatettava aluejako voidaan muodostaa tarkoitusta varten kehitetyn pistelaskujärjestelmän perusteella. Kymmenen vuotta aiemmin työskennellyt komitea teki ehdotuksensa tukialueiden rajoiksi sen perusteella, miten luonnonolosuhteet eri kunnissa vaihtelivat. Jakoperustetoimikunta katsoi, että näiden tekijöiden ohella tulee ottaa huomioon maatalouden rakennetta, maataloudesta saatua tuotosta sekä maatilataloudesta saatua taloudellista tulosta kuvaavia tekijöitä. Alueiden luokittelussa käytettiin seuraavaa pisteytystä:

1. Maaperä	1-5 pistettä
2. Ilmastolliset tekijät	
Kasvukauden pituus	1-5 pistettä
Kasvukauden tehoisa lämpötila	1-5 pistettä
Touko-kesäkuun sademäärä	1-5 pistettä
3. Keskisadot (ohra, kaura ja heinä)	1-5 pistettä
4. Maatalouden rakenne	
Maitomäärä/maidonlähettäjä	1-5 pistettä
Tilojen keskikoko	1-5 pistettä

## 5. Tulot

Maataloudesta saadut tulot	1-5 pistettä
Veronalaiset tulot	1-6 pistettä

Jokaisella yksittäisellä tekijällä oli pistelaskussa sama paino eli 1/9. Eri tekijäryhmistä kokonaispistemäärään vaikuttivat eniten ilmastolliset tekijät, joiden osuus oli 1/3.

Toimikunnan ehdotusten toteuttaminen merkitsi periaatteellista muutosta aluetuen jakoperusteissa. Aiemmin tukialueiden rajat oli määritetty luonnonolosuhteissa olevien erojen perusteella. Maatalouden rakenne, viljelykasvien sadot ja maatilataloudesta saadut tulot tulivat vaikuttamaan rajoihin yhdessä luonnonolosuhteita kuvaavien tekijöiden kanssa. Nämä kriteerit liittyvät hyvin kiinteästi toisiinsa. Luonnonolosuhteethan vaikuttavat satotasoon ja maataloudesta saatuihin tuloihin. Tulot puolestaan vaikuttavat maatalouden rakenteen kehittämismahdollisuuksiin. Jakoperusteiden tarkistaminen ei kuitenkaan aiheuttanut kovin oleellista tukirajojen muuttamistarvetta (HANHILAHTI 1980, s. 13).

### **Aluetuen maksuperusteet**

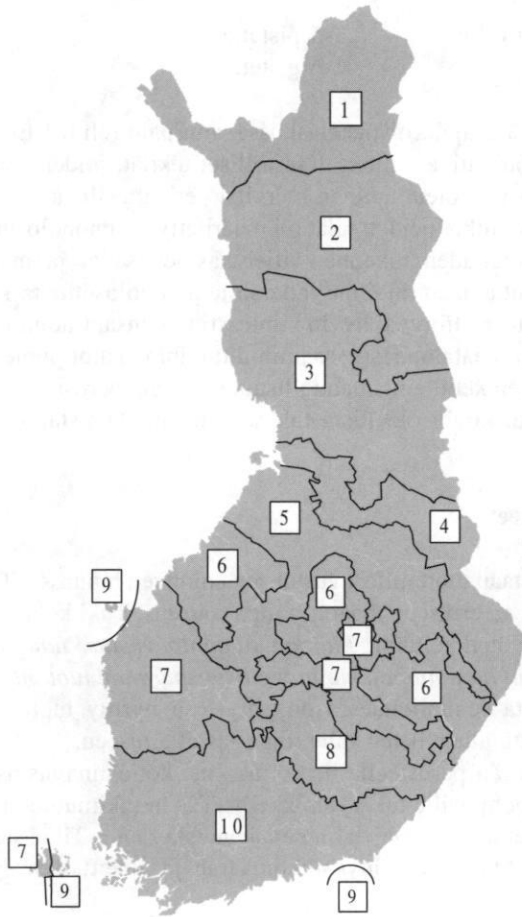
Pääosa aluetuesta maksetaan tuottajille avustuksena tuotteen hinnassa. Tätä varten maa on jaettu alueisiin, joille on erikseen määrätty tuen suuruus. Tuki kohoaa pohjoiseen ja itään päin mentäessä vyöhykkeittäin. *Maidon tuotantoavustus, naudan- ja sianlihan tuotantoavustukset, rukiin tuotantopalkkio ja teollisuusperunan tuotantopalkkio* kuuluvat tähän ryhmään. Niitä suunniteltaessa on erityisesti pyritty tuotantokustannusten tasaamiseen ja tätä kautta alueellisten tuloerojen tasoittamiseen.

Kotieläinten lukumäärän perusteella maksetaan ns. kotieläinavustusta, jonka suuruus kohoaa mentäessä pohjoisille tukivyöhykkeille. Tähän tukimuotoon on sisällytetty aiemmat lehmäavustukset ja ostorehujen hinnanalennuskorvaus. Tilan saaman avustuksen suuruus määräytyy tilan kotieläinyksikkömäärän ja alueittaisen yksikköhinnan tulona.

Maataloutta on tuettu kehitysalueilla muillakin toimenpiteillä. Mm. tuotantopanos-ten hintoja on alennettu subventoimalla ostorehujen hintaa tai kuljetuskustannuksia. Sen lisäksi investointitoiminnassa on pyritty suosimaan kehitysalueita silloin, kun on kyseessä julkisen vallan rahoitustuki. Kehittämisrahaston varat onkin suunnattu pääasiassa kehitysalueille ja eteläisen Suomen viljelijät ovat joutuneet käyttämään joko korkotukilainoja tai pelkästään ns. kovan rahan lainoja.

### **Pinta-alalisä**

Vuonna 1962 otettiin käyttöön pinta-alalisäjärjestelmä. Tämä tuki sai alkunsa 1940- ja 1950-luvuilla maksetusta ns. maatalousmiljardista. Järjestelmää luotaessa tavoitteena oli pienten tilojen tukeminen ja tulojen tasaaminen sekä tuotesidonnaisuuden vähentäminen (KOM.MIET. 1985:26, s. 71). Pinta-alalisä oli vuoteen 1976 saakka tuotantosuunnasta riippumaton tukimuoto. Vuonna 1976 määrätymisperusteiksi otettiin tilan peltopinta-alan, tulojen ja sijainnin lisäksi maataloustuotantoon käytettävät kotieläimet (VAREMÄKI 1977 s.8). Tällä työpanosajattelun soveltamisella haluttiin tukea niitä



Kuvio 7.1. Maidon hintatukialueet vuonna 1991.

viljelijöitä, jotka saavat pääasiallisen työllisyytensä ja toimeentulonsa omalta tilaltaan - siis erityisesti pienten tilojen ja kehitysalueiden aktiiviviljelijöitä (IHAMUOTILA 1979 s. 109).

*Pinta-alalisän alueelliset tavoitteet* ilmenevät määrätymisperusteissa ja tuen aluekorotuksessa Etelä-Suomen ulkopuolella. Tuen aluepoliittinen luonne on korostunut ajan myötä, sillä esimerkiksi aluekorotus oli Pohjois-Suomessa 20 % vuonna 1976, kun se vuonna 1991 oli jo 50 % Etelä-Suomeen verrattuna.

Pinta-alalisän maksaminen perustuu ns. jakoyksikköjen lukumäärään. Tilan saaman pinta-alalisän suuruus määräytyy peltoalan ja kotieläinten lukumäärän mukaan lasketujen jakoyksikköiden ja alueittain erilaisen jakoyksikön hinnan tulona (taulukko 7.1). Jakoyksikön hinta on porrastettu tulojen mukaan. Nuoret viljelijät saavat tuen korotettuna.

Taulukko 7.1. Pinta-alalisät jakoyksikköä kohti vuonna 1991.

Tuloluokka	Etelä-Suomi	Keski-Suomi	Pohjois-Suomen		
			etelä-vyöhyke	keski-vyöhyke	pohjois-vyöhyke
Alle 98 000	880	968	1056	1144	1320
98 001 - 108 000	704	774	845	915	1056
108 001 - 118 000	572	629	686	744	858
118 001 - 128 000	396	436	475	515	594
120 001 - 115 000	264	290	317	343	396
alle 39 vuotiaat	1232	1355	1478	1602	1848

#### 7.4. Alueellinen rakennepoliittika

Maatalouden rakennepoliittista tukea alettiin Suomessa porrastaa alueellisesti vasta 1970-luvun lopulla, kun maatilalaki säädettiin. Maatilalain toimintamuodoista ovat alueittaisen rakennepoliittikan kannalta tärkeimpiä lainoitus ja avustukset. Lainoituksen osalta laissa on kaksi rinnakkaista rahoitusjärjestelmää: maatilatalouden kehittämISRahaston kautta myönnettävät ns. valtionlainat ja luottolaitosten myöntämät lainat, joille valtio maksaa korkotukea.

Maaseutuelinkeinolaki (aiemmin maatilalaki) on luonteeltaan puitelaki. Lainoitus ja avustukset ovat muusta maatalouden alueittaisesta tuesta poiketen melko harkinnanvaraisia tukimuotoja. Tärkeitä lakia täydentäviä määräyksiä on maatilahalituksen ohjeissa. Nämä ohjeet ovat joustavia ja helposti tarkistettavissa uusien maatalouspolitiikalle asetettävien vaatimusten mukaisesti.

Alueittainen rakennepoliittika pyrkii tulopoliittisiin päämääriin maatalouden tuotantokustannuksia alentamalla. Maatilalain avulla voidaan myös toteuttaa tuotantopoliittisia tavoitteita ohjaamalla lainoitusta alueellisesti ja tuotantosunnan mukaan.

Alueittainen rakennepoliittinen tuki pyrkii epäsuorasti tulotason kohottamiseen tilakoon suurentamisen ja muun rakenteen kehittämisen kautta. 1970-luvulla tärkeänä pidetty pyrkimys suurentaa tilakokoa on osittain joutunut väistymään, koska kehitysaluepolitiikka on viime vuosina kiinnittänyt runsaasti huomiota maaseudun autioitumiseen ja sen syihin.

Tuotantorakenteen monipuolistamista on kehitysaluepolitiikassa pidetty keskeisenä edellytyksenä tuottavuuden kasvulle, tulotason nousulle ja pysyvien työpaikkojen syntymiselle. Maatalouden rakennepoliittisen tuen avulla tuetaan myös maatalouden sivuelinkeinoja ja erikoisaloja. Nämä saavat myös kehitysaluepoliittista rahoitusta Kehitysaluerahastolta ja kauppa- ja teollisuusministeriöltä.

## 8. ULKOMAANKAUPPA

### 8.1. Miksi kauppaa käydään

Ulkomaankauppaa käydään monesta syystä. Kaikkea tarvittavaa ei voida tuottaa omassa maassa, koska ei ole raaka-aineita, tietoa, taitoa eikä tuotantovälineitä. Maahamme tuodaan mm. öljyä, koska sitä ei ole omassa maassa. Kahvia ja teetä joudumme myös tuomaan, koska niitä ei voida viljellä maassamme. Toisaalta monia tuotteita tuodaan, vaikka niitä voitaisiinkin tehdä omassa maassa. Syynä ulkomaankauppaan on yleensä kannattamaton kotimainen tuotanto. On edullisempaa vaihtaa tuotteita kuin valmistaa niitä itse. Kyseessä on ns. suhteellisen edun periaate. Se voi ilmetä monella eri tavalla. Maahamme tuodaan paljon elektroniikka-alan tuotteita, mutta niitä myös viedään. Keskittyminen ja erikoistuminen ovat välttämättömiä kustannusten minimoimiseksi ja kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi. Kaupan avulla saadaan myös uutta teknologiaa ja tietotaitoa, mikä on tarpeellista teknologisen kehityksen ylläpitämiseksi.

Ulkomaankauppaa on selitetty tai perusteltu monilla eri teorioilla. Tunnetuin niistä on yllä mainittu suhteellisen edun periaate. Sen mukaan maan kannattaa tuottaa sitä tuotetta, jossa sillä on suhteellinen etu ja vaihtaa sitä toiseen tuotteeseen, jossa toisella maalla on suhteellinen etu. On huomattava, että maalla ei tarvitse olla tuotannon absoluuttista etua, kuten Adam SMITH aikoinaan esitti, vaan riittää, että sillä on suhteellinen etu, kuten RICARDO osoitti.

Luonnonresurssien runsaus ja helppo hyödynnettävyys voivat olla myös selityksenä kaupan käyntiin. HECKSHER-OHLININ teorian mukaan maa vie niitä tuotteita, joiden valmistamiseen sillä on runsaasti luonnon resursseja. Suomen viennin kasvu on perustunut meidän luonnonvaraamme, metsään. Maataloustuotantoon meillä olisi myös runsaasti maata, mutta ilmasto-olosuhteet ovat epäedulliset, eikä meillä voi olla mitään kilpailuetua maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla. Runsa työvoima voi olla lähtökohtana vientituotannon kehittymiselle eräissä maissa, joskin perimmäisin syy on yleensä työvoiman hinta. Kehitysmaiden vientituotteiden valikoima perustuu useimmiten työvoimavaltaisiin toimialoihin. Taloudellisen kehityksen mukana työpalkat nousevat, jolloin tuotantorakenne muuttuu pääomavaltaisempaan suuntaan. Käytännössä puhdas luonnonvaroihin perustuva kauppamalli ei ole riittävä selittämään kaikkia kauppavirtoja.

Viimeaikaisimmat kaupan teoriat perustuvat hyvinvointiteoriaan. Ulkomaankaupan voidaan osoittaa sen avulla olevan maalle hyödyllistä. Se nostaa maan hyvinvointia. Tämän teorian avulla osoitetaan myös, että vapaa kauppa on yhteiskunnan kannalta aina edullisempi kuin tulleen, tuontimaksuin, kiintiöin tai muutoin rajoitettu kauppa. Viime aikaiset kaupan vapauttamisen vaatimukset ovat lähteneet hyvinvointiteoreettisista laskelmista, joskin suhteellisen edun periaate on myös usein esillä kaupan vapauttamisesta keskusteltaessa. Hyvinvointiteoreettinen selitysmalli, joka on normatiivinen kuten suhteellisen edun periaate, on teoreettinen mallirakennelma, jota ei voida täysin empiirisesti todentaa.

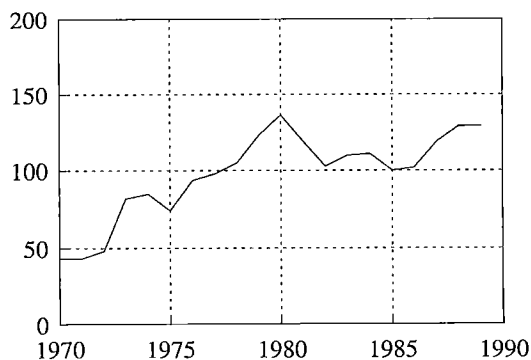
Maataloustuotteiden ulkomaankauppa on monen maan osalta jäännöserien kauppaa. Kotimainen tuotanto on usein mitoitettu kulutusta korkeammaksi, jolloin ylijäämät viedään ulkomaille hinnasta riippumatta. Kun tehdään kauppaa koskevia kehitysenusteita, lähtökohta on useimmiten juuri tuotanto- ja kulutusennusteiden erotus. Päätös kaupasta

ei tällöin perustu taloudellisiin tekijöihin, eikä kauppaa voida tällöin selittää tavanomaisilla teorioilla. On tietenkin maita, joilla on suhteellinen etu maataloustuotteissa ja jotka kehittävät talouttaan maatalouteen perustuen. On myös monia tuotteita, joita ei voida tuottaa kaikkialla ja jotka ovat siten aina merkittäviä kauppatuotteita. Kehitysmaille maataloustuotteiden kauppa on usein ainoa mahdollisuus vauhdittaa taloudellista kasvua. Mitä kehittyneempi maa on, sitä vähemmän maatalous merkitsee sen kokonaistaloudelle, joskin on maita kuten Uusi-Seelanti, joille maataloustuotteiden vienti on tärkeä tulolähde. Jopa USA katsoo, että sillä on suhteellinen etu maataloustuotannossa ja se haluaa siten ylläpitää maataloustuotantoa vientiä varten.

## 8.2. Maataloustuotteiden kansainvälisen kaupan tila

Maataloustuotteiden ulkomaankauppa on kasvanut koko maailmassa hyvin voimakkaasti. Kauppaa käydään laajasti monien maiden kesken, mutta varsinaisia ostajamaita ovat ensisijaisesti kehitysmaat ja entiset sosialistiset maat sekä myyjämailta teollistuneet maat kuten EY, USA, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti. Kaupan lisääntyminen on seurausta tuontimaiden maataloustuotannon riittämättömyydestä ja hitaasta kasvusta. Kauppa kasvaa myös yleensä tarpeesta ostaa erilaisia ja erilaatuisia tuotteita. Kuluttajat vaativat laajaa valikoimaa.

Kaupassa tapahtuu ajoittain heilahteluja tuotantovaihtelujen takia. Sadot voivat vaihdella tai tuotantoa rajoitetaan voimakkaasti suurissa tuotantomaisissa, ennen kaikkea USA:ssa. 1970-luvun elintarvikekriisi oli seurausta USA:n tuotannon rajoittamisesta ja samanaikaisista huonoista sadoista Neuvostoliitossa ja monissa Afrikan maissa. Varastot olivat myös pienentyneet. Niinpä maailmanmarkkinoilla muodostui ylikysyntätilanne ja hinnat nousivat hyvin korkeiksi. Tuotanto elpyi kuitenkin nopeasti ja 1980-luvulla päädyttiin ylitarjontaan, joka pudotti maailmanmarkkinat hyvin alas (kuvio 8.1 ja 8.2).

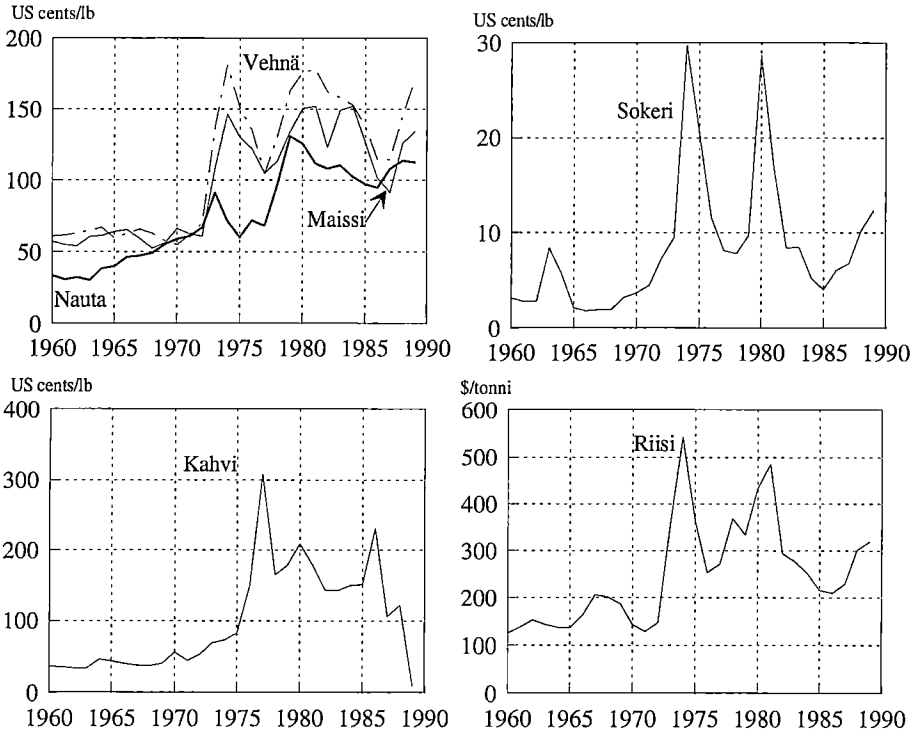


Kuvio 8.1. Maatalousraaka-aineiden hinnat 1970-88 (1985=100). Lähde: *Monthly Commodity Price Bulletin, Supplement 1960-84 ja 1970-89.*



Matalat maailmanmarkkinat ovat sävyttäneet kansainvälisiä neuvotteluja viime vuosina. Teollisuusmaat ovat tukeneet maatalouttaan, mistä on ollut seurauksena voimakas ylijäämien kasvu. Ne on viety ulkomaille vientituen turvin kustannuksista välittämättä.

Varsinkin viejämaat ovat vaatineet maailmankaupan vapauttamista, jotta hintataso nousisi. GATT-neuvotteluissa on keskeisimpänä tavoitteena ollut vähentää maatalouden suojaa. Vientituki on esitetty poistettavaksi kokonaan, eikä tuontiakaan saisi estää täysimääräisesti. Lopullisena tavoitteena on kotimaisen tuen vähentäminen, mikä alentaa ylijäämiä niissä maissa, joissa maataloudella ei ole luontaisia edellytyksiä. Täten suhteellisen edun omaavat maat voisivat lisätä tuotantoaan ja vientiään. Neuvottelut ovat kuitenkin vaikeita, eikä vapaan maailmankaupan toteutuminen lähi vuosina näytä todennäköiseltä. Eri maiden tuotannonrajoitustoimet tasapainottivat kuitenkin vähitellen markkinoita 1980-luvun loppupuolella ja hinnat nousivat ainakin väliaikaisesti. Tämä osoittaa, että valtioiden toimenpiteet voivat myös ohjata ulkomaankauppaa, eikä puhdas markkinatalous aina voi olla ainoa oikea ratkaisu.



Kuvio 8.2. Maailmanmarkkinahintojen vaihtelu. Lähde: *Monthly Commodity Price Bulletin, Supplement 1960-84 ja 1970-89.*

## 8.3. Suomen maataloustuotteiden ulkomaankauppa

### 8.3.1. Kehitys ja rakenne

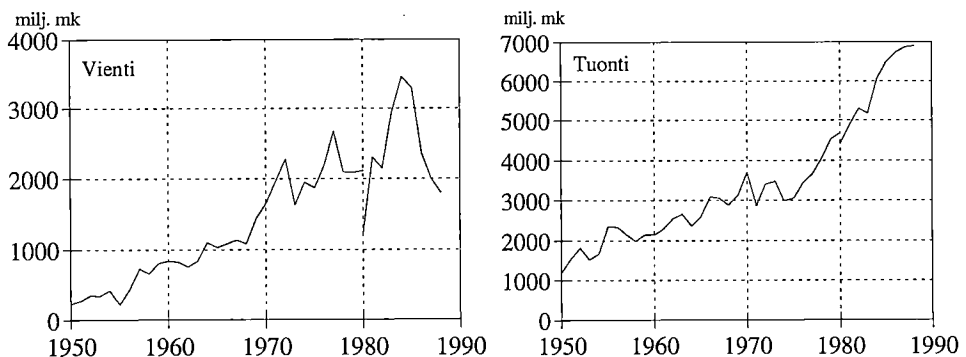
Maamme maataloustuotteiden ulkomaankauppa on melko laajaa, joskin tuotannon aleneminen aivan viime vuosina on merkinnyt kaupan vähenemistä. Varsinainen maataloustuotanto on ylittänyt kotimaisen kulutuksen 10-20 %:lla. Tuonti on kuitenkin ollut vientiä merkittävämpää. Osa tuonnista on välttämätöntä, koska kaikkia tuotteita ei voida tuottaa maassa lainkaan. Näin on asianlaita esimerkiksi monien trooppisten tuotteiden sekä kahvin, tupakan ja alkoholijuomien kohdalla.

Nimellisesti viennin ja tuonnin arvo on kasvanut hyvin voimakkaasti. Myös määrällisesti kasvu on ollut huomattava (kuvio 8.3). Kasvu hidastui kuitenkin huomattavasti 1970-luvun puolivälissä ja vuonna 1984 vienti kääntyi laskuun. Tuotannon rajoitustoimet alkoivat vaikuttaa tällöin ja vientiin jäi vähemmän ylijäämiä. Vienti ei ole koskaan ollut varsinaisena tavoitteena, vaan se on jäännöserä kulutuksen tultua ensin tyydytettyä. Tosin maataloustuotteiden vientiä puolusteltiin aikaisemmin valuutan tuojana, kun kauppataaseen alijäämä oli maan talouden ongelmana.

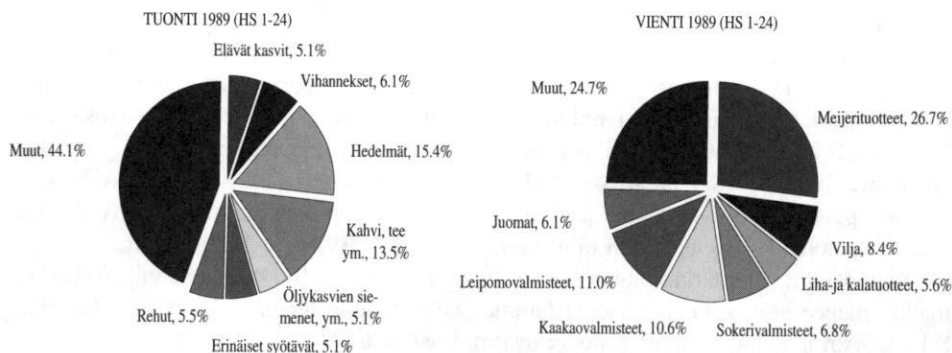
Varsinaisia vientituotteitamme ovat olleet maitotuotteet (voi, juusto ja maitojauhe), liha, kananmunat ja ajoittain myös vilja (kuvio 8.4). Jalostetut elintarvikkeet ovat vähitellen saamassa jalansijaa vientimarkkinoilla. Sokeri- ja makeistuotteet ovat olleet edelläkävijöitä. Tupakkatuotteita on myös viety jo pitemmän aikaa ulkomaille.

Tuonti kasvoi varsin tasaisesti aina 1980-luvun alkuun, jolloin se tasaantui (kuvio 8.3). Tuonnin määrään vaikuttaa melko voimakkaasti maamme satotason vaihtelu. Pahoina katovuosina joudutaan tuomaan sekä leipä- että rehuviljaa, jotka nostavat tuonnin määrää väliaikaisesti.

Tuontiarikkeista ovat tärkeimpiä kahvi, hedelmät ja vihannekset (kuvio 8.4). Rehuja tuodaan myös melkoisesti, mutta niistä osa kuten esim. kalajauho ja eläinjätteet menee turkiseläimille. Kalatuotteita, makeisia, alkoholijuomia ja muita ns. vapaa-



Kuvio 8.3. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vienti ja tuonti kiintein vuoden 1982 hinnoin vuosina 1950-1988. (Lähde: 1950-1980 Kotilaisen hintaindeksi (PTT), 1980-1988 Elintarvikkeiden vienti- ja tuontihintaindeksi (Tullihallitus).



*Kuvio 8.4. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden viennin ja tuonnin rakenne vuonna 1989. Lähde: Haarukkapaloja 1990.*

kauppatuotteita on runsas neljäsnes tuonnista. Niiden tuonti on vapaata, joskin niihin sisältyvän maatalousraaka-aineiden hinnat tasataan tuontimaksuilla kotimaan hintatasoon, jotta maamme maatalous voisi kilpailla ulkomaisten tuottajien kanssa. Tämän tuonnin on odotettu uhkaavan elintarviketeollisuuttamme ja maatalouttamme, mutta toistaiseksi näin ei voida sanoa käyneen, vaikka tuonti onkin lisääntynyt.

#### **Maataloustuotteiden kaupan alueellinen jakaantuminen**

Suomen vientimaita ovat olleet pääasiassa Euroopan maat ja Yhdysvallat. Englanti oli eräs päävientimaista aina 1960-luvun loppuun saakka. Sen osuus oli joinakin vuosina jopa 40 % maataloustuotteiden viennistä. Englannin liittyttyä ECC:hen, vienti siirtyi muihin maihin. Neuvostoliitto oli 1970-luvulta alkaen merkittävä ja varma vientimaa pitkäaikaisten kaupallisten sopimusten takia ja sen osuus viennistä oli ajoin 40 %. Kun kaupan epätasapaino Neuvostoliiton kanssa pakotti 1980-luvun loppupuolella vähentämään maataloustuotteiden vientiä sinne, suomalaiset viejät joutuivat etsimään uusia

*Taulukko 8.1. Elintarvikkeiden kaupan alueellinen jakautuma vuonna 1989, %.*

	Vienti	Tuonti
EFTA	20.5	16.2
EY	23.1	37.8
SEV-maata	21.4	3.4
Muut maat	35.0	42.6
Yhteensä	100.0	100.0

*Lähde: Haarukkapaloja 1990.*

vientikohteita. Tosin yleinen maataloustuotteiden vientitarve on helpottanut tilannetta. Toisaalta vientimaita on paljon, sillä esim. juustoja viedään hyvin moneen maahan.

Pohjoismaat, ennen muuta Ruotsi, ovat olleet myös perinteisiä vientimaitamme. Noin neljännes viennistä meni niihin vielä 1970-luvulla, mutta sen jälkeen osuus on vähentynyt. Tyypillisiä vientiartikkeleita ovat olleet sokeri, makeiset, suklaa, juomat ja tupakkavalmisteet. USA on myös merkittävä vientimaa sen jälkeen, kun GATT-sopimuksen puitteissa Suomi sinne sai 8 milj. kilon juuston vientikiintiön. USA:n osuus maataloustuotteiden viennistä on ollut keskimäärin 8 % 1970- ja 1980-luvuilla.

Kauppa-alueittain tarkasteltuna EY on tärkein vientialue (yli 40 % viennistä). EFTA-maihin menee noin viidennes viennistämme ja Sev-maihin hieman vähemmän (taulukko 8.1). USA:n ja kehitysmaiden osuudet ovat runsaat 5 %.

Tuontimaiden osalta jakauma on erilainen. Trooppiset tuotteet kuten kahvi ja hedelmät ovat tärkeimpiä tuontihyödykkeitä ja ne tulevat pääasiassa kehitysmaista, Keski- ja Etelä-Amerikasta. Raaka-aineita tuodaan hyvin monista maista. Huonon sadon sattuessa on jouduttu tuomaan viljaa, mikä on tullut pääasiassa Pohjois-Amerikasta tai EY:stä.

### Suomen asema maailmankaupassa

Suomen osuus elintarvikkeiden maailmankaupassa on vähäinen, eikä Suomi juuri vaikuta maailmankaupan hintoihin. Ainoastaan maitotuotteiden osalta Suomi on jossain määrin merkittävä viejä. OECD-maiden maitotaloustuotteiden viennistä Suomen osuus on ollut 1980-luvulla 2-2.5 %. Juuston ja maitojauheen viennissä osuus on joskus noussut 4 %:iin. Suomen on sanottu olevan keskisuuri vientimaa, joka vaikuttaa jossain määrin maitotuotteiden maailmanmarkkinahintoihin.

Suomen lihan viennin on myös joskus sanottu tuntuvan esim. Keski-Euroopan markkinoilla. Vientituen takia Suomi on pystynyt helposti kilpailemaan maailmanmarkkinoilla. Todellisuudessa Suomen vientiosuus lihamarkkinoilla on alle prosentin suuruinen.

Maamme kokoon nähden suomalaisella kauralla on merkittävä asema maailmankaupassa (taulukko 8.2). Kauraa kysytään maailmalla, ja aika ajoin kaurasta on saatu varsin hyvä hinta. Viljan viennissä ei yleensä ole niitä vaikeuksia, joita kohdataan kotieläintuotteiden viennissä. Viljalla on vakiintuneet maailmanmarkkinat, joiden osuus tuotannosta on suurempi kuin kotieläintuotteiden viennin osuus tuotannosta. Hintavaihtelut ovat tosin suuret viljakaupassa kuten yleensä perushyödykkeissä, joiden tarjonta vaihtelee monien tekijöiden vaikutuksesta.

*Taulukko 8.2. Suomen maataloustuotannon ja -viennin %-osuus koko maailman tuotannosta ja vientikaupasta vuonna 1987.*

	Tuotanto	Vienti
Vehnä	0.1	0.1
Ohra	0.9	0.9
Kaura	1.8	6.1
Naudanliha	0.5	0.1
Sianliha	0.7	0.3

## Maataloustuotteiden kaupan merkitys

Aina 1970-luvun alkupuolelle saakka maatamme vaivasi jatkuva valuuttapula. Tällöin maataloustuotteiden vienti palveli koko talouspolitiikkaamme parantamalla jossain määrin maksutasetta. Maataloustuotteiden viennin osuus on tosin ollut korkeimmillaankin vain 5.1 % koko viennin arvosta (liitetaulukko 8.1). Siitä se on pudonnut jo 2.0 %:iin. Perinteisten maataloustuotteiden vientihinnat ovat olleet hyvin matalat, mikä vaikuttaa myös viennin osuuden alenemiseen. Kotimaisin hinnoin laskettuna viennin arvo olisi vähintään kaksinkertainen vientihinnoin laskettuun vientiin verrattuna.

Maksutaseongelmat helpottuivat 1980-luvun alussa. Elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden vientiä ei tällöin enää voitu puolustella maksutasesyillä. Eräs esimerkki siitä on, että määrällisiä tuontirajoituksia ei voitu enää puolustella GATT:issa maksutasesyillä, kuten oli asianlaita vielä 1970-luvulla. Valuuttatuloja saadaan tietenkin maataloustuotteistakin, eikä maksutase koskaan näytä olevan riittävän hyvä.

Tuonnin arvo on ollut suhteellisesti paljon suurempi kuin viennin arvo. 1950-luvun alussa elintarvikkeiden tuonnin osuus koko tuonnista oli jopa neljännes, joskin se on siitä pudonnut 6-7 %:iin. Tuonnin arvo on noin lähes kolminkertainen viennin arvon nähden. Tuontia tulee aina olemaan, koska kahvia ja hedelmiä ei voida tuottaa Suomessa. Vienti sen sijaan ilmeisesti vähenee ylituotannon pienetessä. Jalostettujen tuotteiden viennissä Suomella ei ole ainakaan vielä niin paljon kilpailukykyä (eräitä tuotteita lukuunottamatta), jotta perinteiset vientituotteet kuten voi, juusto, maitojauhe ja liha voitaisiin korvata niillä. Integraatio voi muuttaa tilannetta huomattavasti.

## 8.4. Maataloustuotteiden ulkomaankauppapolitiikka

Maataloustuotteiden ulkomaankauppapolitiikka lähtee sisäisestä maatalouspolitiikastamme, jonka keskeisiä tekijöitä ovat omavaraisuuden säilyttäminen ja oman hintapolitiikan noudattaminen. Sen takia maa on suljettu ulkomaiselta kilpailulta. Tuonti on mahdollinen vain silloin, kun kotimainen tuotanto puuttuu tai on riittämätön kotimaiseen kulutukseen.

Kansainväliset sopimukset hyväksyvät tämän politiikan. Suomi on liittynyt yleiseen kauppaja tullisopimukseen GATT:iin, jonka puitteissa Suomen yleinen kauppapolitiikka toimii. Se tuskin poikkeaa paljon muiden teollisuusmaiden kauppapolitiikasta. Maataloustuotteiden tuonnin rajoittamisen osalta se lienee ollut hieman tiukempaa kuin muissa maissa.

On ehkä väärin puhua itsenäisestä maatalouden kauppapolitiikasta, sillä sitä säätelee yleinen kauppapolitiikka, jonka yhteydessä tehdään sopimukset myös maataloutta koskevista yleisistä linjoista. Maataloustuotteiden ulkomaankauppa on kuitenkin hyvin erilaista kuin muu ulkomaankauppa, koska maataloudelle on suotu monia erikoisetuja tai määräyksiä, jotka puuttuvat muilta sektoreilta. Maatalouskauppa ei ole niin vapaata kuin muiden sektoreiden kauppa. Monet rajoitukset ovat sallittuja maataloudessa.

Suomen osalta maataloustuotteiden vienti on nykyisin vain ylijäämien siirtämistä pois markkinoilta. Sillä ei ole enää sitä samaa merkitystä valuuttatulojen hankinnassa kuin aikaisemmin. Suomen tavoitteena on tällä hetkellä saada mahdollisimman hyvä

hinta maailmanmarkkinoilta niistä tuotteista, joita se edelleen joutuu viemään. Siinä hengessä se myös esiintyy kansainvälisillä foorumeilla, joilla tehdään ulkomaankauppaa koskevia ratkaisuja.

## **GATT ja kauppasopimukset**

Suomi liittyi Yleiseen tulli- ja kauppasopimukseen GATT:iin (General Agreement on Tariffs and Trade) vuonna 1950. Siten Suomi on sitoutunut säätelemään ulkomaankauppaansa GATT:in periaatteiden mukaan. Eräs GATT-sopimuksen pääkohtia on, että sopimusmaat noudattavat syrjimättömyysperiaatetta, jonka mukaan kaikkia maita kohdellaan kauppapolitiikassa samanarvoisesti. Ainoastaan tulleja saa käyttää kotimaisen tuotannon suojaamiseen. Lisäksi tulleja ei saa muuttaa yksipuolisesti, vaan niistä on neuvoteltava GATT:in puitteissa. Määrällisiä tuontirajoituksia ei saa myöskään asettaa ilman GATT:in lupaa.

GATT:in merkitys on ollut ennen muuta teollisuustuotteiden kaupan säätelyssä ja vapauttamisessa. GATT-sopimuksen puitteissa on perustettu myös mm. EY ja EFTA. Maataloustuotteet ovat jääneet kuitenkin kaupan vapauttamisen ulkopuolelle. Sopimuksessa on joitakin säädöksiä, joiden tarkoituksena on antaa pelisäännöt maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden ulkomaankaupalle. Oleellista niissä on, että vientituki on sallittua edellyttäen kuitenkin, ettei sen avulla lisätä vientiosuuksia. Tulleja saa käyttää tuonnin estämiseen. Samoin on asianlaita myös tuontimaksujen suhteen käytännössä, joskaan GATT-sopimus ei tunne tuontimaksuja lainkaan. Määrällisiä tuontirajoituksia saa käyttää mm. maksutasesyistä. Eräät maat kuten USA ja Sveitsi ovat saaneet jo GATT-sopimusta tehdessään oikeuden käyttää määrällisiä tuontirajoituksia.

Suomi kuuluu EFTA:an (European Free Trade Area, Euroopan vapaakauppa-alue). Se on vapaakauppasopimus, joka ei kuitenkaan sisällä maataloutta muutoin kuin muutamien erikoismääräysten osalta. EFTA-maat pyrkivät suosimaan jäsenmaitaan tuonnin osalta. Niinpä suomalaista viljaa on viety Norjaan ja voita Sveitsiin.

Suomella on erikoissopimus EY:n kanssa. Sekään ei sisällä maataloustuotteita. Tosin Suomella on GATT:in puitteissa tehty sopimus juustokaupasta EY:n kanssa. Suomi saa viedä EY:hyn 8 milj. kg. Vastavuoroisesti Suomeen saa tuoda eräitä pehmeitä juustoja 1.5 milj. kg.

## **Tuonnin esteet**

Tärkeimmät tuontia rajoittavat esteet ovat tullit, tuontimaksut ja tuontikiintiöt (lisenssit). Näitä saa käyttää yleensä kaikkien perustuotteiden osalta. Sen sijaan jalostetut elintarvikkeet kuuluvat EFTA:n ja EY:n puitteissa vapaakauppatuotteisiin, joten niiden tuontia ei voida säädellä. Kilpailutilanne ratkaisee niiden tuonnin.

*Tullitariffin* mukaan korkein tällä hetkellä kannettava tulli on 50 %. Sen lisäksi tulliin liittyy usein markkamääräinen minimitulli, minkä perusteella tulli voi nousta jopa yli 100 %:n.

Tärkeimmät tuotteet tullinkannon osalta ovat hedelmät, sokeri, vihannekset, kahvi ja kukat. Koko maatalousryhmän 1-24 tullinkanto oli vuonna 1982 274 milj. mk eli yli 30 % tullituloista. Näin näillä tulleilla on jossain määrin fiskaalista merkitystä.

Vaikka maataloustuotteet ovat pääsääntöisesti kaikkien erillisten tullisopimusten ulkopuolella, on kuitenkin eräitä poikkeuksia. Mm. CCN luokkiin 15-24 kuuluvilta jalosteluilta elintarvikkeilta on poistettu tullit EFTA:n ja eräitä poikkeuksia lukuunottamatta myös EY:n osalta. Lisäksi on annettu EY:lle tullimyönnytyksiä, jotka koskevat mm. kaloja, vihanneksia, hedelmiä, viinejä ja juustoja. Kehitysmaille myönnetty GSP-edut koskevat lähinnä kukkia, hedelmiä ja hedelmävalmisteita.

*Tuontimaksut* ovat käytännössä paljon tärkeämpiä kuin tullit. Tuontimaksujen suuruus saa olla kotimarkkinahinnan ja tuontihinnan välinen ero. Toisin sanoen sen avulla tuontihyödykkeen hinta nousee samalle tasolle kotimaisen hinnan kanssa, eikä ulkomainen tuote siten voi saada kilpailuetua.

Tuontimaksuja säädellään jatkuvasti. Ne määrätään kuukausittain. Tätä varten on tunnettava maailmanmarkkinahinta, minkä määrittäminen on useinkin hyvin vaikeaa markkinoiden laajuuden ja heterogeenisuuden vuoksi. Markkinoilla on hyvin monenlaista tuotetta, joten on vaikea noteerata maailmanmarkkinahintaa.

Tuontimaksut lasketaan tullihallituksessa. Maailmanmarkkinahintoja varten tehdään arvioita Maatalouden taloudellisessa tutkimuslaitoksessa EY:n hintatilastojen perusteella. EY:n kynnys- ym. hintojen perusteella on mahdollista arvioida EY:n kohtaama maailmanmarkkinahinta, jota käytetään myös maailmanmarkkinahintana Suomessa. On selvää, että menetelmä ei voi olla kovin tarkka. Tuontimaksu voi ajoittain olla liian matala, tai vaikka se olisikin riittävän korkea, se ei estä tuontia. Kuluttaja voi olla halukas maksamaan tuontihyödykkeestä normaalia korkeamman hinnan pelkästään mielenkiinnosta tai siitä syystä, että kauppa tarjoaa vain tuontituotetta. Kaupan marginaalit jäävät aina kaupan päätettäviksi. Jos halutaan tuoda markkinoille jokin tuote, voi maahantuojat pelkästään markkinoimismielessä pudottaa myyntihinnan alle kotimaisen vähittäishinnan ja siten tuontihyödyke valloittaa vähitellen kotimarkkinat osittain tai kokonaan. Esim. Ruotsissa vihannestuotanto on romahtanut lähes kokonaan sen jälkeen kun siellä siirryttiin tuontimaksujärjestelmään.

Toinen tärkeä tuonnin este ovat *määrälliset tuontirajoitukset*. Maataloustuotteiden maahantuojat tarvitsee tuontilisenssin tuontia varten. Se voidaan evätä, jos katsotaan, että kotimaasta on saatavissa kyseistä tuotetta. Tuontilisenssit täydentävät tuontimaksujen antamaa rajasuojaa.

Ulkomaankaupan määrällisten rajoitusten käyttö perustuu taloudellisiin valtuuslakeihin. Niiden mukaan tuontia ja vientiä voidaan rajoittaa mm. ulkomaankaupan häiriöttömän toiminnan, tasapainoisen taloudellisen kasvun, työllisyyden, tuotannollisen toiminnan tai maksutaseen turvaamiseksi sekä eräiden muiden tavoitteiden toteuttamiseksi. EFTA-sopimus kieltää pääsääntöisesti määrälliset rajoitukset, mutta maatalous- ja kalatuotteet sekä nestemäiset polttoaineet on jätetty sopimuksen ulkopuolelle. GATT-sopimus, joka on EFTA-sopimuksenkin yläpuolella, kieltää määrällisten rajoitusten käytön muulloin kuin maksutaseongelmissa tai taloudellisissa häiriötiloissa.

Määrällisistä tuontikiintiöistä päättää lisenssivirasto. Se joutuu ottamaan kantaa tuonnin suuruudesta ja tuojakohtaisista määristä. Lisenssiointi voi olla katotonta esim. hedelmäsäilykkeiden tai talvikuukausina pilaantuvien vihannesten osalta. Koska kotimaista tuotantoa ei tarvitse tällöin suojata, tuonti on joustavaa vastaten kotimaista kysyntää. Hedelmien tuontia varten arvioidaan ensin koko kysyntä ja se jaetaan sitten eri tuojille kiintiöinä (ns. jakava lisenssiointi). Kiintiöivässä lisenssiinnissa rajoitetaan tuontia sekä

kokonaismäärän että tuojakohtaisten osuuksien puitteissa (esimerkkinä juusto). Eräiden tuotteiden kuten maidon, voin ja kananmunien tuonti on käytännössä kielletty kokonaan (ns. estävä lisensiointi).

## Viljavarasto

Viljan vienti ja tuonti on annettu lähes yksinoikeudella Valtion Viljavarastolle. Ainoastaan siemenvilja, mallasohra ja ohramaltaat ovat Viljavarastoa koskevan lain ulkopuolella. Siten viljan ulkomaankauppa on valtion hoitamaa, eikä vientiä ja tuontia tarvitse siis säädellä.

Valtion harjoittamaan ulkomaankauppaa suhtaudutaan aina varauksellisesti, koska se merkitsee yleensä samaa kuin lainsäädännöllä suojattu kauppa tai se voi olla jopa suojatumpaa, koska sitä ei sido kirjoitetut pelisäännöt. Siten state trading pyritään yleensä kieltämään kansainvälisessä kaupassa. Maamme osalta ei kuitenkaan ole mitään ristiriitaa Viljavaraston ja kauppapolitiikkamme kanssa, koska Viljavaraston toiminta on yhdenmukainen virallisen maatalouspolitiikan kanssa. Kotimainen tuotanto suojataan kokonaisuudessaan ja on saman tekevää, kuka viranomainen säätelee kauppaa.

## 8.5. Kauppapolitiikan arviointia

Maataloustuotteiden ulkomaankauppapolitiikkaa ei voida arvioida irrallaan kotimaisesta maatalouspolitiikasta, jonka tärkeimmät tavoitteet ovat omavaraisuus ja viljelijöiden tulotason turvaaminen. Maatalouspolitiikka on harjoitettu täysin kotimaisten tekijöiden puitteissa, eikä ulkomaankaupalla ole ollut muuta roolia kuin poistaa markkinoilta ne tuotemäärät, jotka eivät tule kulutetuiksi sisäisesti määrätyillä hinnoilla. Juuri korkean hintatason ylläpitäminen on tyyppillistä maatalouspolitiikallamme. Se johtaa helposti ylituotantoon. Se voi olla myös syynä korkeaan kustannustasoon, koska paineita voimakkaaseen tuotannon rationalisointiin ei ole olemassa ja koska järjestelmä voi johtaa tuotantopanosten ylisuureen kysyntään ja hintojen nousuun, mikä kuitenkin kompensoidaan täysimääräisesti viljelijöille. Tuottajien hintaodotukset ovat vakaat, joten tuotannosuunnittelun riskit liittyvät vain luonnonoloihin mutta eivät hintoihin.

Kauppapolitiikkamme jokapäiväisessä soveltamisessa on ollut joitakin ongelmia. Vientipäätökset tehdään korkealla tasolla eli hallituksen toimesta. Siten nopeaan päätöksentekoon ei päästä, eivätkä viejät pysty hyödyntämään hintavaihteluja maailmanmarkkinoilla. Esimerkiksi viljan ylituotanto ja vientitarve voivat olla tiedossa, mutta vientipäätöstä voidaan viivyttää mm. valtionaloudellisista syistä. Lopuksi vienti tulee toteutettua mahdollisesti aivan väärään aikaan ja huonoon hintaan.

Viejäliikkeille ei välttämättä tule tappiota siitä, että saatu hinta on huono, koska järjestelmä takaa tietyn vientihinnan (ns. vientitakuuhinnan) riippumatta maailmanmarkkinahinnasta. Veronmaksajat maksavat tappion. Vientitakuuhinta ei myöskään palkitse hyvän hinnan saajaa, joten vientiliikkeiden ei kannata ponnistella hyvien markkinoiden löytämiseksi. Järjestelmää on ehdotettu muutettavaksi niin, että vientiin liittyisi taloudellisia kannustimia ja rangaistuksia.

Ulkomaankauppamme on tällä hetkellä murrosvaiheessa. Kansainväliset paineet vähentää tuontisuojaaja ovat lisääntymässä. Viennin määrällinen kiintiöinti voi joutua kriit-



tisen tarkastelun kohteeksi ja siitä voidaan joutua luopumaan kokonaan. Silloin kauppa joudutaan suojaamaan tuontimaksuin, jotka saavat nostaa tuontihyödykkeen hintaa vain kotimaan hinnan tasolle. Tämä ei välttämättä estä kaikkea tuontia ja jossain tapauksessa tuontimaksu ei ole ehkä riittävän korkea, jolloin tuonti tulee kannattavaksi. Tuontimaksut ovat ehkä kaikkein huonoin suoja vihannesten ja hedelmien kohdalla. Lihan ja maitotuotteiden hintojen seuraaminen ja tuontimaksujen määrääminen voi onnistua paremmin.

Vientituen käyttö tulee kielletyksi. Tällöin viljelijät saisivat viennistä aina vain maailmanmarkkinahinnan, mikä romahduttaisi pian viljelijöiden tulot. Tämä vaatimus on ehkä kaikkein lähinnä tulla hyväksytyksi GATT-neuvotteluissa. Niinpä tuotantoa on vähennetty ja sitä pitäisi edelleenkin vähentää viljelijöille täysin kannattamattoman tuotannon poistamiseksi. Silloin tietenkin ulkomaankaupan tarve vähenee ja ulkomaankauppapolitiikalla on sinänsä vähemmän merkitystä.

Jäljellä jää kuitenkin vielä varsinainen vientituotanto, joka perustuu omaan osaamiseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Jos tuonti lisääntyy, elintarviketeollisuus joutuu osittain vähentämään tuotantoaan. Vastapainoksi se voi yrittää erikoistua, tuottaa pitkiä sarjoja ja pudottaa kustannuksia niin, että vienti tulee kannattavaksi. Ehtona on tietenkin tällöin, että elintarviketeollisuus saa raaka-aineen maailmanmarkkinahintaan, jotta se todella voi kilpailla viennissä. Erikoistuminen voi koskea ilmeisestikin vain joitakin erikoistuotteita, joissa Suomi tai suomalaiset tuotteet ovat jo tunnettuja. Mikään ei tietenkään estä kehittämästä uusiakin tuotteita. Mitä suuremmasta jalostusarvon lisäyksestä on kysymys, sitä paremmat ovat mahdollisuudet onnistua päästä maailmanmarkkinoille. Integraatio tulee lopulta muuttamaan kauppapolitiikkaamme hyvin huomattavasti.

*Liitetaulukko 8.1. Koko vienti ja tuonti sekä maataloustuotteiden vienti ja tuonti vuosina 1950-89, milj. mk.*

	Vienti			Tuonti		
	yht. milj. mk	maatalous milj. mk	%	yht. milj. mk	maatalous milj. mk	%
1950	815	34.5	4.2	891	201.3	22.6
1951	1555	38.2	2.5	1869	320.7	17.2
1952	1822	49.3	2.7	1568	409.4	26.1
1953	1219	46.9	3.8	1316	321.8	24.5
1954	1521	55.6	3.7	1566	328.6	21.0
1955	1813	32.9	1.8	1770	402.7	22.8
1956	1780	17.3	1.0	2036	407.6	20.0
1957	2124	98.5	4.6	2279	433.9	19.0
1958	2479	99.9	4.0	2333	456.8	19.6
1959	2673	125.7	4.7	2673	452.0	16.9
1960	3165	144.2	4.6	3403	458.0	13.5
1961	3374	133.4	4.0	3690	467.4	12.7
1962	3533	119.0	3.4	3929	511.7	13.0
1963	3678	143.0	3.9	3867	642.7	16.6
1964	4132	191.6	4.6	4816	649.6	13.5
1965	4566	192.4	4.2	5265	604.5	11.5
1966	4817	200.8	4.2	5524	684.5	12.4
1967	5231	222.8	4.3	5794	715.3	12.3
1968	6874	253.4	3.7	6711	804.1	12.0
1969	8345	323.1	3.9	8505	931.3	10.9
1970	9687	425.3	4.4	11071	1186.4	10.7
1971	9897	503.6	5.1	11734	943.9	8.0
1972	12082	620.5	5.1	13107	1250.5	9.5
1973	14605	587.3	4.0	16601	1643.5	9.9
1974	20686	739.8	3.6	25666	2180.3	8.5
1975	20247	719.8	3.6	28002	2472.3	8.8
1976	24505	951.4	3.9	28555	2342.4	8.2
1977	30931	1303.3	4.2	30708	2899.9	9.4
1978	35206	1127.3	3.2	32338	3117.2	9.6
1979	43430	1284.2	3.0	44222	3679.9	8.3
1980	52795	1669.9	3.2	58250	4598.1	7.9
1981	60308	2638.4	4.4	61269	4561.9	7.4
1982	63026	2152.0	3.4	64751	5304.3	8.2
1983	69692	2673.4	3.8	71528	4888.2	6.8
1984	80904	2994.1	3.7	74682	5226.5	7.0
1985	84028	2875.4	3.4	81520	5389.1	6.6
1986	82579	2256.3	2.7	77602	5713.2	7.4
1987	87565	2074.7	2.4	86680	5797.9	6.7
1988	90854	1815.8	2.0	88229	5705.2	6.5
1989	99782	2089.5	2.1	105519	6111.3	5.8

*Lähde: tilastollinen vuosikirja, Tilastokeskus  
Ulkomaankauppa, kuukausijulkaisu joulukuu, Tullihallitus  
Ulkomaankauppa, vuosijulkaisu, Tullihallitus*

## 9. SOSIAALIPOLITIikka

Pääosa maatalousyrittäjien sosiaaliturvasta tulee yleisen sosiaalilainsäädännön kautta. Osa yleisestä sosiaaliturvasta ei kuitenkaan koske maatalousyrittäjiä. Viljelijäväestöstä varten onkin säädetty erikoislakeja sosiaaliturvan parantamiseksi. Ongelmana lainsäädännössä on viljelijän rooli sekä työntekijänä että yrittäjänä. Maatalouden erikoisluonne vaikeuttaa myös lainsäädäntöä. Työaika on vaikea määrittää. Viljelijäperheeseen kuuluu useita työntekijöitä, joista osa on vain sivutoimisia. Tulon jakaminen työ- ja pääomatuloihin on vaikeaa, mikä vaikeuttaa myös lainsäädäntöä. Näiden syiden takia maatalousyrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen on ollut hitaampaa kuin muiden väestöryhmien kohdalla.

Tärkeimmät lait koskevat eläketurvaa, sairaus- ja tapaturmakorvausta, vuosilomaa ja sijaisapua. Sen lisäksi on kehitetty työterveyshuoltoa, sosiaalipalveluja kuten lasten, vanhusten ja vammaisten hoitoa. Ryhmähenkivakuutus on myös mahdollinen.

### 9.1. Eläkejärjestelmä

Eläketurva on toteutettu maassamme työeläkkeen ja kansaneläkkeen avulla. Viljelijän eläketurva voi koostua monesta työeläkkeestä, mikäli hän on työskennellyt tilan ulkopuolella tai on harjoittanut jotain muuta yritystoimintaa kuin maataloutta. Myös syytinki, joka merkitsee asumisoikeutta maatilalla sen luovuttamisen jälkeen, voi olla merkittävä eläkemuoto joissain tapauksissa.

Maatalousyrittäjien työeläke (MYEL) on lakisääteinen ja verrattavissa muiden sektoreiden työeläkkeisiin. Se on ollut voimassa vuodesta 1970 alkaen. Viljelijä maksaa vakuutusmaksua MYEL-työtulonsa perusteella, joka määräytyy pääasiassa tilan pinta-alan mukaan. MYEL-vakuutetuilla on oikeus vanhuus-, varhennettuun vanhuus-, osaaika-, työkyvyttömyys-, työttömyys- sekä yksilölliseen varhaiseläkkeeseen. Eläkkeen suuruus määräytyy viljelijän maksamien vakuutusmaksujen perusteella. Valtio osallistuu viljelijöiden eläkkeiden rahoitukseen. Vakuutettujen lukumäärä on vähentynyt ja eläkkeitä saavien määrä kasvanut. Valtion osuus MYEL-eläkemenoista on nykyisin noin 80 prosenttia.

MYEL-eläkkeen ja vakuutusmaksujen pohjana oleva työtulo lasketaan tilan pinta-alan mukaan. Työtulo hehtaaria kohti määritetään vuosittain. Koko tilan työtulo jaetaan tilalla työskentelevien henkilöiden lukumäärällä. Tätä ns. normaalia työtuloa voidaan muuttaa tiettyjen normien puitteissa. On nimittäin selvää, että tällainen laskennallinen työtulo voi johtaa yli- tai alimitoitettuun työtuloon ja eläketurvaan. Intensiivinen viljely kuten vihannesviljely voidaan ottaa erikseen huomioon työtuloa määrittäessä. Ilmeisesti työtulo on kuitenkin käytännössä jäänyt liian pieneksi, koska viljelijät pyrkivät säästämään vakuutusmaksuissa. Osasyynä on myös se, että MYEL-eläkkeen nousu pudottaa kansaneläkettä, jolloin vakuutusmaksujen nousulla ei alemmissä tuloluokissa saada kovin suurta eläkkeen lisäystä (KOM.MIET. 1983).

Vakuutusmaksu määräytyy ns. perusprosentin mukaan työtulosta. Perusprosentiksi vahvistetaan vuosittain se prosenttimäärä, joka vastaa työntekijäin eläkelain (TEL) vähimmäisehtojen mukaisen vakuutuksen keskimääräistä vakuutusmaksua prosenttei-

na palkoista (ANON 1983). Maatalousyrittäjä maksaa 2/5 vakuutusmaksusta ja valtio loput. Vuonna 1990 perusprosentti oli 16.9 ja viljelijän vakuutusmaksu siis 6.8 % työtulosta.

Esimerkkinä mainittakoon, että vuonna 1990 keskimääräinen MYEL-työtulo henkeä kohti oli 39 600 mk/vuosi, vakuutusmaksu 2 965 mk/vuosi ja MYEL-eläke 7 296 mk/vuosi. Eläkemaksujen kertymä on toistaiseksi pieni, koska järjestelmä on ollut voimassa vasta vuodesta 1970. Jatkossa MYEL-eläke tulee kuitenkin kasvamaan.

Kansaneläke on toistaiseksi merkittävin viljelijöiden eläketurva. Vuonna 1990 maksettu viljelijöiden keskimääräinen eläke oli 2 700 mk/kk, josta kansaneläkkeen osuus oli 60 % (ANON 1991a).

## 9.2. Lomituspalvelu

Maatalousyrittäjien lomituspalveluun kuuluvat vuosiloma, viikkovapaa ja sijaispu-toiminta.

### Vuosiloma

Vuonna 1978 tuli voimaan maatalouslomalaki, jonka mukaan karjatalousyrittäjällä ja tilalla asuvalla perheenjäsenellä on oikeus vuosilomaan tiettyjen ehtojen puitteissa. Viljelijän tulee saada pääasiallinen toimeentulonsa maataloudesta ja yrityksen koon on oltava vähintään kaksi kotieläinyksikköä. Loman saaneiden määrä on ollut viime vuosina noin 100 000 henkilöä. Lukumäärä on laskussa tilojen lukumäärän alenemisen takia (SIHVOLA 1992).

Loman pituus on 22 päivää lomavuoden 1991/92 alusta. Se on noussut vuosittain. Aluksi toinen lomaan oikeutettu sai lyhyemmän loman, mutta nyt lomat ovat yhtä pitkät.

Vuosiloman ajaksi viljelijä on oikeutettu saamaan lomittajan, jonka palkkaamisen järjestää kunta. Maassa oli yhteensä noin 8 100 päätoimista lomittajaa vuoden 1990 lopussa, joskin lukumäärä ei ole riittävä, vaan osa lomitustyöstä tapahtuu satunnaisten lomittajien kuten oman perheenjäsenen tai muun ulkopuolisen toimesta. Lomittajia ei myöskään ole saatu palkatuksi riittävästi (ANON 1991a).

Vuosiloman kustannukset olivat tulo- ja menoarvion mukaan vuonna 1990 noin 792 milj. mk. Kaikista kustannuksista vastaa valtio, mutta käytännössä maatalous osallistuu kustannuksiin siten, että osa kustannuksista lasketaan maatalouden saamaksi tuloksi, joka otetaan huomioon maataloustuloneuvotteluissa. Esimerkiksi kevään 1991 maataloustuloratkaisun yhteydessä arvioitiin vuosilomakustannusten määräksi 737.2 milj. mk. Yhden vuosilomapäivän kustannus oli 38.0 milj. mk, josta maataloustuloksi sovittiin laskettavan puolet eli 19.0 milj. mk. Sillä määrällä siis tavallaan alennettiin maataloustuotteiden hintoja. Voitaisiin ajatella myös, että viljelijöiden lomakustannus siirrettäisiin kokonaisuudessaan hintoihin niin kuin todellisuudessa muidenkin työntekijöiden lomakustannus siirtyy hintoihin. Asiaa pohdittiin myös sosiaaliturvatoimikunnassa, joka totesi kuitenkin asiaan liittyvän yleisiä sosiaalipoliittisia kysymyksiä, koska sosiaaliturvan siirtäminen hintoihin nostaisi kuluttajahintoja (ja voisi kohdistua erityisesti matalatuloisiin) (ANON 1983). Lisäksi ongelmana on tietenkin, miten viljelijä mielletään työntekijäksi ja yrittäjäksi.

## Sijaisapu

Viljelijä voi saada sijaisapua mm. sairauden, tapaturman, kuntoutuksen, asevelvollisuuden tai synnytyksen takia. Myös erilaiset tilapäiset syyt voivat oikeuttaa sijaisavun saantiin. Sijaisaputoiminnalla tarkoitetaan yleensä lomittajan järjestämistä viljelijälle siksi ajaksi, jolloin hänellä ei ole mahdollisuutta itse huolehtia maatalousyrityksen hoitamisesta (HOKKANEN 1988).

Sijaisapua voidaan myöntää kaikille maatalousyrittäjille (paitsi kalastusta, poronhoitoa tai turkistarhausta harjoittaville) päivittäin kuin vuosilomaa, joka on rajoitettu vain karjaloutta harjoittaviin. Sijaisapua voi saada periaatteessa koska vain ja kuinka monta kertaa tahansa vuodessa. Perheen ulkopuoliset palkatut työntekijät voivat kuitenkin rajoittaa sijaisavun saantia, jos katsotaan, että viljelijä ei ole täysin sidottu maataloustöihin.

Sijaisapua annetaan lääkärintodistuksen tai muun luotettavan todistuksen perusteella. Lomalautakunnan suostumuksella sijaisapua voidaan antaa tietyissä tapauksissa, korkeintaan kuitenkin vain 7 päiväksi. Synnytyksen vuoksi sijaisapua voi saada 320 päivää vuoden 1991 alusta lukien.

Viljelijältä peritään sijaisavusta maksu aivan varattomia lukuunottamatta. Se määräytyy viljelijän tulojen perusteella. Maksuluokkia on kuusi. Ensimmäisessä luokassa maksu oli 3.7 mk/t ja kuudennessa luokassa 26.6 mk/t vuonna 1992. Maksua peritään enintään 6 tuntia vuorokaudessa ja 90 tuntia kuukaudessa.

Sijaisavun kustannukset olivat vuonna 1990 yhteensä 312.0 milj. mk. Valtio maksaa pääosan sijaisavun kustannuksista, mutta maataloudelta peritään näistä osa maataloustuloratkaisun yhteydessä. Viljelijöiden maksut otetaan huomioon maatalouden kustannuksena maataloustulolaskelmassa (25.0 milj. mk keväällä 1990). Toisaalta osa valtion maksamista kustannuksista otetaan huomioon maataloustulona, jolla määrällä korotustarvetta vähennetään hintaratkaisun yhteydessä.

## Viikkovapaa

Karjaloustyö ei salli viikonlopun pitämistä samalla tavalla kuin muissa ammateissa, joten työviikko on seitsemäpäiväinen. Viikkovapajärjestelmä on tarkoitettu vapauttamaan viljelijä jatkuvasta työsidonnaisuudesta. Viljelijä voi saada viikkovapaa enintään 12 päivää vuodessa. Viikkovapapäiviä voi pitää joko erikseen tai yhdessä korkeintaan viisi päivää kuukaudessa. Viikkovapaa on viljelijälle maksullinen ja maksu määräytyy hänen kotieläinmääränsä mukaan.

Viikkovapaan kustannukset olivat vuonna 1990 arvion mukaan 48.8 milj. mk. Jos kustannukset nousevat tuloneuvotteluissa sovitusta tasosta, neuvotellaan erikseen siitä, mikä osa noususta luetaan maataloustuloksi. Esim. kevään 1991 ratkaisussa katsottiin arvion ylittänyt osa 4.2 milj. mk kokonaan maatalouden saamaksi tuloksi.

Viljelijöiden maksut otetaan maataloustulolaskelmassa huomioon maatalouden kustannuksena (12.3 milj. mk keväällä 1991). Vain 22 % viikkovapaaaseen oikeutetuista viljelijöistä on käyttänyt palveluja hyväkseen (ANON 1991c).

### 9.3. Sairausvakuutus

Yleinen sairausvakuutusjärjestelmä turvaa kaikkien työntekijäin toimeentulon sairauden ja äitiyden aikana. Järjestelmää sovelletaan siis myös maatalousyrittäjiin. Sairausvakuutuksen päivärahaa maksetaan 16 - 64 -vuotiaalle henkilölle, joka on sairauden vuoksi kykenemätön tekemään tavallista työtään. Oikeus päivärahaan alkaa, kun sairaus on kestänyt sairastumispäivän lisäksi seitsemän päivää. Päivärahaa maksetaan enintään 300 päivältä.

Päiväraha määräytyy viimeksi toimitetussa verotuksessa todettujen työtulojen perusteella (KOM.MIET. 1983). Jos tulot välittömästi ennen sairastumista ovat kuitenkin olennaisesti suuremmat kuin edellä mainitut työtulot, voidaan päivärahaa korottaa. Niille henkilöille, joilla ei ole työtuloa, maksetaan vähimmäispäivärahaa, joka oli 55.5 mk päivässä vuonna 1990. Vuonna 1988 päivärahaa saaneista maatalousyrittäjistä 19 % oli sellaisia, joiden päivärahan perusteena olleet tulot olivat alle 45 000 mk vuodessa (NIEMELÄ 1991). Heinäkuun alusta 1991 alkaen on maksettu MELA-sairauspäivärahaa ajalta, jota KELA:n korvaus ei koske. MELA-sairauspäivärahan suuruus on MYEL-työtulo jaettuna 360:lla, kuitenkin vähintään 112 mk. Päivärahan ehtona on vähintään neljän päivän sairaus.

Päiväraha määräytyy maatalousyrittäjän osalta maatilatalouden puhtaan tulon mukaan aina 170 000 markkaan asti (vuonna 1990). Ylimenevä osa katsotaan ilman eri selvitystä pääomatuloksi. Puhdas tulo jaetaan sen lisäksi puolisoiden kesken puoliksi. Muut palkkatulot sekä esim. metsätalouden hankintatyön arvo lasketaan myös mukaan määrättäessä päivärahan suuruutta.

Maatalousyrittäjien päiväraha on yleensä jäänyt pienemmäksi kuin muiden tekijäryhmien päiväraha. Tilakohtaisesti vaihtelut voivat olla suuria mm. satotason vaihtelun takia. Osa maatilatalouden töistä voi jäädä rahatalouden ulkopuolelle, jolloin ei myöskään synny työtuloa ja siten päiväraha jää tavallista pienemmäksi, varsinkin viljelijäpuolisoiden tapauksessa.

### 9.4. Tapaturmavakuutus

Vuonna 1982 tuli voimaan maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki (MaTa). Se sisältää maatalousyrittäjää koskevat erityissäännökset. Muutoin noudatetaan työntekijäin tapaturmavakuutuslakia ja ammattitautilakia. MaTa-vakuutus liitetään automaattisesti MYEL-vakuutukseen. Mata-maksu oli 0.92 % MYEL-työtulosta vuonna 1990. Vakuutetuilla on oikeus tapaturman ja ammattitautien seurauksena kulukorvauksiin, päivärahaan ja eläkkeisiin.

MaTa-järjestelmän kustannuksista vastaavat muut sosiaaliturvajärjestelmät perusturvaosuudella sekä valtio ja vakuutetut. Kun MaTa-järjestelmä tuli voimaan, muiden järjestelmien kustannukset alenivat. Tämän säästön maksavat muut perusturvajärjestelmät maatalousyrittäjien eläkelaitokselle MELA:lle, joka hoitaa maatalousyrittäjien tapaturmavakuutusta.

Valtion osuus kokonaiskustannuksista on neljännes ja viljelijäin osuus myös neljännes. Vakuutetuilta peritään vakuutusmaksu, joka otetaan huomioon maataloustulolaskelmassa maatalouden kustannuksena (57.7 milj. mk keväällä 1990).

Tapaturman aiheuttaman työttömyyden ajalta maksetaan päivärahaa, joka määräytyy työntekijän MYEL-työtulon perusteella. Korvaukset eivät aina vastaa todellisia menetyksiä. Tapaturmia voi sattua myös kotitalouksissa, jotka liittyvät läheisesti maatalouteen. Näissä tapauksissa ei kuitenkaan yleensä saada mitään tapaturmakorvausta. Sijaisapujärjestelmä voi kuitenkin auttaa ratkaisevasti esim. kiireisenä aikana tapaturmasta aiheutuvia menetyksiä.

Vuonna 1988 sovittiin ryhmähenkivakuutuksen toteuttamisesta viljelijäväestölle. Se parantaa omaisten toimeentuloturvaa edunjättäjän kuollessa.

## 9.5. Työterveyshuolto

Työterveyshuolto on osa ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa ja työsuojelua. Se tähtää työperäisten terveyshaittojen ehkäisyyn. Sen sisältöön kuuluu selvittää työstä ja työpaikasta aiheutuvia terveyden vaaroja ja haittoja. Työterveyshuollon tehtäviin kuuluu antaa työntekijöille tietoja työstä ja työpaikalla esiintyvistä terveyden vaaroista.

Viljelijöiden työterveyshuoltokokeilu aloitettiin vuonna 1980. Työterveyshuolto on ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa ja siihen kuuluvat työpaikkaselvitykset ja terveystarkastukset.

Työterveyshuoltolain mukaan työnantajat ja omaa työtään tekevät saavat vuonna 1992 sairausvakuutusrahastosta 50 %:n korvauksen työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Viljelijöiden osuudeksi tulee siten 50 %:n osuus. Vain noin 44 % päätoimisista viljelijöistä on toistaiseksi ilmoittautunut työterveyshuoltoon (HARJU 1992). Työterveyshuollon tilakäynnit ovat viljelijöille maksuttomia. Viljelijöiden oma kustannusosuus terveystarkastuksista oli keskimäärin 112 mk vuonna 1990. Huollon järjestämisessä on ollut vaikeuksia terveydenalan henkilökunnan vajauksen ja maatilatalouden tuntemuksen puutteen takia.

## 9.6. Sosiaaliturvan tarkastelua

Viljelijäväestön sosiaaliturvan kehittäminen on laahannut muiden sektoreiden perässä, eikä se vielä vastaa muiden työntekijäryhmien sosiaaliturvan tasoa. Ongelmia aiheuttuu sekä järjestelmistä että niiden sovellutuksista. Maataloustyön rinnastaminen muiden kansantalouden sektoreiden työhön on ollut vaikeaa ja on vaatinut päättäjiltä asenteiden muuttamista. Maataloutta on pidetty liikaa yritystoimintana, joka on niin sanotusti saanut tulla toimeen yksin. Poliittinen vastakkainasettelu on myös hidastanut tarpeellista lainsäädäntöä.

Maatalousyrittäjien eläketurva on asianmukaisessa kunnossa, mutta sen soveltamisessa on vaikeuksia, koska työtulon määrittäminen on monessa tapauksessa vaikeaa. Vakuutusmaksut ja siten eläke jäävät liian pieniksi ja viljelijöillä on myös taipumusta jättää se pieneksi minimoidakseen vakuutusmaksuja. Viljelijäpuolison eläketurvan järjestäminen voi myös olla vaikeaa tai jos tilan työtulo jaetaan kahden henkilön kesken, vakuutusurva jää usein liian pieneksi. MYEL-eläke on toistaiseksi vielä hyvin pieni, jotta sillä olisi merkittävää vaikutusta eläkkeeseen. Kansaneläke onkin monessa tapauksessa tärkein eläke.

Vuosiloma on maataloudessa vielä paljon lyhyempi kuin muissa ammateissa eli 22 päivää normaalin 30 päivän sijasta. Edistystä on kuitenkin tapahtumassa koko ajan.



## 10. LOPPUARVIOITA MAATALOUSPOLITIIKASTA

Maatalouspolitiikkaa voidaan arvioida sen perusteella, miten asetetut tavoitteet on voitu toteuttaa. Tarkastelun lähtökohtana voidaan siis pitää nykyistä omavaraisuutta, viljelijöiden tulotasoa, hintatasoa ja maan asuttuna pitämistä. Maatalouspolitiikkaa voidaan kuitenkin katsoa eri näkökulmista, jolloin tavoitteet merkitsevät eri asioita eri ihmisille. Hintataso on tällöin ilmeisestikin ristiriitaisin tavoite.

### Omavaraisuus

Maatalouspolitiikkamme tärkeimpiä tavoitteita on ollut omavaraisuuden ylläpitäminen kaikissa oloissa. Sodan aikana ja sen jälkeisinä vuosina elintarvikkeista oli niukkuutta, minkä takia tuotannon lisäämisestä tuli maatalouden tärkein tehtävä. Siinä myös onnistuttiin. Kotieläintuotteiden ylituotantoa oli jo 1950-luvulla. Leipäviljan omavaraisuus pysyi kuitenkin matalana vielä senkin jälkeen, kunnes 1970-luvun puolivälissä puhuttiin jo viljavuorista.

Kriisiajattelu on ollut maatalouspolitiikan taustalla aina näihin päiviin saakka. On tehty erilaisia laskelmia siitä, miten paljon tarvitaan peltoa ja/tai tuote- ja tuotantopanosvarastoja, jotta selvittäisiin pahimpienkin kriisien yli. Kolmen vuoden kriisi on ollut yleisin suunnittelun pohja. Joissakin skenaarioissa on jopa ajateltu pysyvää sulkutilannetta, jolloin maan pitäisi tulla jatkuvasti toimeen omilla resursseillaan. Maatalous on mielellään hyväksynyt tällaisen tarkastelun. Mutta myös kuluttajat ovat tukeneet omavaraisuusajattelua. Maatalous on mielletty yhdeksi osaksi turvallisuuspolitiikkaa.

Omavaraisuustavoite on saavutettu, joten siltä osin politiikka on onnistunut hyvin. Toisten mielestä omavaraisuutta on painotettu liikaakin. Sen varjolla on heidän mielestään tuotanto jopa ylimitoitettu. Omavaraisuuspolitiikkaa ei ole voitu kuitenkaan testata todellisuudessa. Kriisitilannetta ei ole syntynyt, jotta olisi nähty, onko ollut kannattavaa pitää yllä kulutusta suurempaa tuotantoa.

Tuotannon ja kulutuksen tasapaino on pyritty saavuttamaan monin eri keinoin. Tuotantokattoja on laskettu ja tasapainottamiseen on käytetty runsaasti valtion varoja. Kovin näkyvää tulosta ei kuitenkaan ole saavutettu. Tuotannon rajoittajat ovat joutuneet kilpasille tuottavuuden kasvun kanssa. Satotaso on noussut ja ruokinta tehostunut. Vaikka viljelyala on pienentynyt tai kotieläinmäärät laskeneet, tuotanto on joko kasvanut tai kulutus on laskenut, joten ylituotanto on säilynyt. Satotason vaihtelu on ajoittain aiheuttanut suuria yllätyksiä viljan tuotannossa ja viennissä.

### Tuotannonohjaus

Tuotannonohjaus on hallinnut maatalouspolitiikkaamme. Rajoitukset ja luvat ovat viljelijän arkipäivää. Vapaata markkinataloutta ei ole voitu ajatellakaan sovellettavaksi maatalouteen. Rajojen avaaminen romahduttaisi kotimarkkinahinnat ja lopettaisi suurimman osan maataloudesta. Myös maan sisäinen vapaa markkinatalous korkean rajasuojan turvin olisi hankala maataloudelle. Hintojen vaihtelu olisi todennäköisesti suurta, mikä tekisi tuotannon hyvin epävarmaksi. Näin on päädytty järjestelmään, jossa

tuotantoa rajoitetaan tuotanto- tai vientikatoin, markkinoimismaksuin ja kaksihintajärjestelmin. Uutta tuotantokapasiteettia ei saa rakentaa ilman viranomaisten lupaa.

Hintapolitiikkaa käytetään jossain määrin tuotannon ohjaamisessa, mutta sen teho on huono, jos muut toimenpiteet estävät hinnanmuutosten vaikutukset. Lihantuotantoa ei voi perustamislupajärjestelmän takia lisätä, vaikka se muutoin voisi tuntua taloudellisesti kannattavalta. Viljantuotannosta ei voida siirtyä maidontuotantoon kiintiöinnin takia.

Hintapolitiikan käytöstä vallitsee yleensäkin ristiriitaisia käsityksiä. Usein väitetään, että hinnan alentaminen ei saa aikaan tuotannon vähentämistä, vaan tuotanto nousee, koska viljelijä pyrkii kompensoimaan tulomenetyksensä tuotantoa nostamalla. Riippuu tilanteesta, onko tämä todennäköistä.

Teoreettisesti ajatellen hinnan ja tuotannon välillä on positiivinen riippuvuus. Ekonometriset tutkimukset tukevat tätä väitettä, vaikka niihin liittyykin paljon epävarmuustekijöitä. Hinnan vaikutus tuotantoon on näiden tutkimusten perusteella kuitenkin yleensä pieni (tarjontajousto 0.2 - 0.3, KETTUNEN JA RYÖKÄS 1984). Maidontuotanto ei voi nousta kovin nopeasti, vaikka hinta nousisi. Kananmunantuotanto voi sen sijaan reagoida nopeasti hinnan muutoksiin, joten sen tarjontajousto on suurempi kuin maidon- tai naudanlihantuotannon hintajousto.

Suora vaikuttaminen tuotantoon voi siis olla järkevämpää kuin hinnan avulla tapahtuva ohjaus. Maidon- ja kananmunien kaksihintajärjestelmät (kiintiöinti) ovatkin olleet tehokkaita estämään tuotannon kasvu, mihin on ajoittain ollut paineita. Viljelijät eivät kuitenkaan ole aina hyväksyneet suorita tuotannon rajoituksia, mikä onkin ymmärrettävää.

Tuotannon rajoittamiseen on liittynyt aina yhteiskuntapoliittisia näkökohtia. Syrjäseutujen viljelijöiden on ollut helpompi hyväksyä vapaaehtoisia toimia enemmän kuin asutuskeskusten lähellä olevien viljelijöiden. Maaseudun asutus on näin kärsinyt maatalouspoliittisista toimita. Rajoitustoimien ja maaseudun asutuksen välistä ristiriitaa voidaan tuskin ratkaista kaikkia tyydyttävällä tavalla. Yksilön kannalta katsottuna erilaistettu politiikka ei ole oikeudenmukaista.

## **Tulotasotavoite**

Tulotasotavoite lienee helppo hyväksyä kaikissa yhteiskunnan lohkoissa. Kateutta ja epäluuloisuutta voi silti esiintyä. Yleisen käsitys on, että viljelijöiden tulot joko ovat muiden sektoreiden tulojen alapuolella tai korkeintaan niiden tasolla. Tutkimusten mukaan viljelijöiden tulot ovat pienemmät kuin tulot keskimäärin koko kansantaloudessa.

Viljelijät hankkivat tuloja monista eri lähteistä ja viljelijäperheiden yhteenlasketut tulot voivat nousta samalle tasolle palkansaajien kanssa. Vaihtelu on suurta ja vertailut sen tähden osittain vaikeita. Tulonsiirrot mutkistavat vielä laskelmia.

Tulotasotavoitteen osalta maatalouspolitiikan arviointi on siis vaikea. Voitaneen sanoa, että tavoite on saavutettu tyydyttävästi. Kovin voimakas jääminen tavoitteesta olisi ilmeisesti merkinnyt nykyistä enemmän siirtymistä maataloudesta muihin ammatteihin.

## Hintataso

Hintatason arvioinnissa on selvästi kaksi osapuolta: viljelijät ja kuluttajat. Kumpikin voi arvostella harjoitettua politiikkaa. Viljelijä voi viitata huonoon tulotasoon ja väittää hintapolitiikan epäonnistuneen. Kuluttaja tekee vertailuja ulkomaihin ja toteaa Suomen elintarvikkeiden hintojen olevan korkeita.

Kotimaisen tuottajahintatason arvioinnissa on ongelmia. Maatalouden hintatasoa ei saa irroittaa maan yleisestä hintatasosta. Kustannustaso leviää koko yhteiskuntaan. Jos hinnat ja palkat ovat yleensä korkeita koko kansantaloudessa, vaikutus tuntuu myös maataloudessa. Tuotantopanosten hinnat seuraavat tavallisesti maan yleistä hintatasoa.

On kuitenkin eräitä hintoja, jotka riippuvat maatalouden sisäisistä tekijöistä. Rehun hinta on siitä hyvä esimerkki. Jos rehuviljan hinta pidetään korkeana, seuraa siitä, että rehun hinta on myös korkea, mikä nostaa kotieläintuotannon kustannuksia ja tuottajahintaa. Maan hinta voi myös nousta tarpeettoman korkeaksi, jos tuotannon kannattavuus on hyvä tai näyttää hyvältä.

Maatalousekonomistit väittävätkin, että korkeat tuottajahinnat vetävät mukanaan tuotantopanosten hinnat ja siten tekevät tyhjäksi tulotason nostamisen hintoja nostamalla. Tämä pitääkin paikkansa maan hinnan osalta, mutta se ei päde kaikkiin tuotannon-tekijöihin.

## Maaseudun asuttaminen

Maaseudun asuttuna pitämistä on pidetty maatalouspolitiikan tehtävänä. Sitä se ei välttämättä ole, vaan kysymys on yleisestä yhteiskuntapolitiikasta. Maatalous pitää yllä maaseudun runkoasutusta ja takaa toimintaedellytykset muulle yritystoiminnalle. Onko tässä suhteessa onnistuttu?

Vastaus lienee osittain kielteinen. Maataloustuotanto on pitkällä aikavälillä kasvanut hieman, joskin on kääntynyt lievään laskuun. Peltoala ja tilojen lukumäärä pienevät myös. Erityisen suuri on ollut maatalousväestön ja maatalouden ammatissa toimivan väestön määrän aleneminen. Tuotantoa harjoittavia tiloja on vielä 130 000, mutta luku on vain runsas kolmannes siitä, mitä se oli suurimmillaan.

Maaseudulla on vielä asutusta ja entisillä maataloilla on asukkaita. Ne ovat siellä huolimatta siitä, mitä on tapahtunut maataloudelle. Voi olla, että tuotantonsa lopettaneilla tiloilla asutaan sen tähden, että ympärillä on vielä elävää maataloutta. Monilla maatalouden ulkopuolella asuvilla on juurensa maataloudessa, joten he haluavat asua maaseudulla ja nauttivat asumisesta maaseutumaisemassa.

Maatalouden jatkumisella on tärkeä merkitys maataloutta palvelevalle sektorille, johon on siirtynyt suuri osa ennen maatalouteen kuuluneista toiminnoista. Tuotannon volyyymi on sille jopa tärkeämpi kuin varsinaiset viljelijät, joskin hekin ovat tärkeitä vähittäiskaupalle ja palveluille. Jalostussektori voi toimia maaseudulla vain maataloustuotannon turvin. Siten maatalous ylläpitää maaseudun asutusta. Tosin sen työllistämä väestö asuu usein asutustajamissa. Etäisyydet ovat lyhentyneet autoistumisen myötä, joten maaseudun elinvoimaisuus ei vaadi asukkaita joka kylään niin paljon kuin aikaisemmin.

## **Ympäristökysymykset**

Ympäristöpolitiikka nousee vähitellen tärkeäksi maatalouspolitiikan osaksi. Vesien rehevöityminen, joka johtuu fosforikuormituksesta, on ollut tunnettu jo pitemmän aikaan. Sitä voidaan estää fosforilannoituksen vähentämisellä ja estämällä veden suora valuminen vesistöihin esim. suojakaistoilla. Lannan varastointia ja levittämistä voidaan parantaa. Julkinen valta on tukenut ympäristön hoitoon tähtääviä investointeja. Viljelijät joutuvat kuitenkin sijoittamaan omia varojaan näihin investointeihin.

Toinen ongelma on pohjavesien nitraattipitoisuuden kasvu, joka johtuu typpi-lannoituksesta. Se voidaan estää vain lannoitusta vähentämällä, mikä on kuitenkin vaikeasti toteutettavissa. Lannoitevero toteuttaa osittain tätä päämäärää, mutta sen teho ei ole kovin hyvä.

Ympäristöpolitiikka on aktivoitunut aivan viime vuosina. Maatalous on itse laatinut ympäristöpoliittisen ohjelman, jonka viljelijät ovat ottaneet hyvin vastaan. Asenteet ovat yleensä myönteiset ympäristön hoidolle. Voidaan sanoa, että ympäristöpolitiikka on tyydyttävällä tasolla tällä hetkellä.

## **Mikä arvosana maatalouspolitiikasta**

Maamme maatalouspolitiikka on ollut tiukasti valtiovallan hoidossa. Sitä on tehty sekä maatalouden ehdoilla että muun politiikan kylkiäisenä. Siihen sisältyy hyvin valmistelutuja päätöksiä, mutta myös kompromisseja tai kokeiluja, jotka ovat syntyneet kiireellä ja paineen alaisina maataloustulo- tai muissa neuvotteluissa. Tulos on sen mukainen. Vai onko?

Vastaus kysymykseen maatalouspolitiikan arvosanasta on subjektiivinen ja luonteeltaan mielipide. Maatalouspolitiikan kohteita ja siten myös tavoitteita on paljon. Poliitiikka palvelee pääasiassa maataloutta ja maatalouden harjoittajia, mutta se koskettaa myös kuluttajia ja veronmaksajia. Kriteerit politiikan arvosteluun vaihtelevat siis arvostelijan mukaan.

Viljelijä voi olla osittain tyytyväinen harjoitettuun maatalouspolitiikkaan. Se on taannut varsin vakaat reaali hinnat. Tuotannon suunnittelu on voinut tapahtua ilman suurempia riskejä. Tuotteet on yleensä voinut myydä, ostaja on löytynyt. Tulotaso on kehittynyt myös tyydyttävästi.

Kaikki ei kuitenkaan ole mennyt niin kuin viljelijä on toivonut. Ylituotanto on pakottanut rajoittamaan maatalouden harjoittamista. Integraation vaikutuksia ei vielä tunneta. Tulevaisuus ei olekaan lainkaan varma.

Eniten arvostelua maatalouspolitiikka saa kuluttajien ja veronmaksajien taholta. Vientitukiaiset ja väitetyt korkeat hinnat kirvoittavat jatkuvaa arvostelua. Budjetin laatijat osoittelevat sormella valtion jatkuvaa tukea maataloudelle.

Lienee selvää, että loppuarvosanan antaminen maatalouspolitiikasta riippuu siitä, keitä istuu tuomaristosta. Ylituomaria on tuskin olemassa. Vai onko niin, että kaikki arvostelevat harjoitettua politiikkaa ja arvosana on joka tapauksessa huono.

## KIRJALLISUUTTA

- AAKKULA, J. 1991. Maisemamaatalouden mahdollisuudet Suomessa. Maataloustieteen päivät. Suom. Maatal.tiet. seur. tied. 15: 99-103.
- AALTONEN, S. 1986. Maatilatalous velkaantuu: ongelmaan ei ole löytnyt ratkaisua. PSM-katsaus 1986:3. s. 11-13.
- ANON. Maataloustulolait vuosilta 1956-89. Suomen säädöskokoelma.
- ANON 1983. Maatalouspoliittisen ohjelmatyöryhmän mietintö. Helsinki. 133 s. + liitt.
- ANON 1985. Maatalouden ja elintarvikkeiden tukia selvittäneen työryhmän muistio. Työryhmämuistio 1985:VM 26. Helsinki. 217 s. + liitt.
- ANON 1987. Maatalouden pääomahuolto- ja rahoitustyöryhmän II muistio. Työryhmämuistio MMM 1987:3. Helsinki. 76 s. + liitt.
- ANON 1991a. MTK, Vuosikertomus 1990. MTK:n julkaisuja n:o 126. Järvenpää 1991. 108 s.
- ANON 1991b. MTK, Vuosikertomus 1991. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton julkaisuja n:o 127. Helsinki. 114 s.
- ANON 1991c. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Tilastoja vuodelta 1990. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen moniste. Helsinki. 51 s.
- GRANBERG, L. 1989. Valtio maataloustulojen tasaajana ja takaajana. Suomen tiedeseuran julkaisuja no 138. Helsinki. 214 s.
- HAGEDORN, K. 1983. Reflections on the methodology of agricultural policy research. European Review of Agricultural Policy, Vol. 10 (1983), s. 303-323.
- HAGGRÉN, E. 1977. Kotieläintuotannon rehuhyötysuhde ja sen tuleva kehitys. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 49. Helsinki. 87 s.
- HANHILAHTI, H. 1980. Maatalouden aluetuki ja viljelijöiden tulot maan eri osissa. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 71. Helsinki. 60 s. + liitt.
- HARJU, L. 1992. Maatalousyrittäjien käsitykset työterveyshuollon toimivuudesta ja tulokellisuudesta sekä tyytyväisyys työterveyshuoltoon. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusohjelma pro gradu -työ. Kuopion yliopisto. 118 s.
- HASSINEN, S. 1986. Monitahoinen maatalouspolitiikka. Työväen Sivistysliitto. Mikkeli. 151 s.
- HEMILÄ, K., NEVALA, M. & URONEN, R. 1986. Maatalous ja yhteiskunnalliset tavoitteet. Rautavaara, A. (toim.): Uusi maatilatieto, osa 1: Suomen maatalouden mahdollisuudet. Helsinki. s. 87-129.
- HOKKANEN, M. 1988. Maatalousyrittäjien lomituspalvelut. Maat. tal. tutk.lait. tied. 140. Helsinki. 62 s.
- HUHDANMÄKI, S. 1985. Perintökaaren 25. luvun soveltamisesta. Maataloushallinnon aikakauskirja 1985:3 s. 5-8.
- HUHTAMÄKI, A. 1985. Sukupolvenvaihdos maatilalla. Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen julkaisuja 1985:4. Espoo. 93 s. + liitt.
- HÄRKÖNEN, S. 1984. Maanhankintaa ja jälleenrakennustyötä koskeva lainsäädäntö. Maanhankintalain 40-vuotisjuhla-julkaisu. Toim. Marja Naskila. Helsinki. s. 18-24.
- IHAMUOTILA, R. 1979. Maatalouden hinta- ja tukipolitiikka. Jyväskylä. 140 s. + liitt.
- IHAMUOTILA, R. 1981. Maatalouspolitiikkaan liittyvää peruskäsitteistöä. Helsingin yliopiston maatalousekonomian laitoksen julkaisuja n:o 3. Helsinki. 48 s. + liitt.

- IHAMUOTILA, R. 1986. Maatalous yhteiskunnan osana. Rautavaara, A. (toim.): Uusi maatilatieto, osa 1: Suomen maatalouden mahdollisuudet. Helsinki. s. 42-85.
- IHAMUOTILA, R. & LEHTINEN, R. 1980a. Maatilatalouden investoinneista ja niiden rahoituksesta. Helsingin yliopiston maatalouspolitiikan laitoksen tutkimuksia n:o 23. Helsinki. 93 s. + liitt.
- IHAMUOTILA, R. & LEHTINEN, R. 1980b. Sukupolvenvaihdon taloudelliset vaikutukset maatilataloudessa. Helsingin yliopiston maatalouspolitiikan laitoksen tutkimuksia n:o 24. Helsinki. 81 s. + liitt.
- JAMES, P. G. 1971. Agricultural Policy in Wealthy Countries. Sydney. 368 s.
- KANANEN, I. 1986. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Osa 1: Elintarvikepulasta omavaraisuuteen 1917-1949. Rauma. 245 s.
- KARA, O. 1972. Sadetuksesta ja sen kannattavuudesta viljanviljelytiloilla Etelä-Suomessa. (Summary: Profitability of sprinkler irrigation on grain growing farms in Southern Finland). Suomen maataloustieteellisen seuran julk. no 127. Helsinki. 108 s.
- KAUKOVIRTA, E. 1985. Puutarhatuotannon kehittämismahdollisuudet Suomessa. Suomen maataloustieteellisen seuran tiedote 1985:6. Helsinki.
- KETTUNEN, L. 1968. Demand and supply of pork and beef in Finland. Maatal. tal. tutk.lait. julk. 11. Helsinki. 93 s.
- KETTUNEN, L. 1972. Hintalait maatalouden tulopolitiikan välineenä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2:135-151.
- KETTUNEN, L. 1976. Hintapäätökset maataloustuotannon ohjailussa. Maataloushallinnon Aikakauskirja 1/1976.
- KETTUNEN, L. 1981. Objectives and means in Finnish agricultural policy. Maataloustieteellinen aikakauskirja Vol. 53:285-293.
- KETTUNEN, L. 1982. Maatalouden omavaraisuus rauhan aikana ja kriisitilanteessa. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 92: 21-34. Helsinki.
- KETTUNEN, L. & RYÖKÄS, M. 1984. Maataloustuotteiden pitkän aikavälin tarjontafunktiot. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 105. Helsinki. 36 s.
- KETTUNEN, L. Suomen maatalous. Vuosikatsaukset 1985-1991. Maatal. tal. tutk.lait. julkaisuja. Helsinki.
- KILJUNEN, K. 1979. 80-luvun aluepolitiikan perusteet. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki. 238 s. + liitt.
- KOLA, J. 1987. Perustamislupajärjestelmä tuotannon ohjaus- ja rajoituskeinona. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 131. Helsinki. 80 s.
- KOLA, J. 1991. Production control in Finnish agriculture. Maatal. tal. tutk.lait. julk. 64. Helsinki. 133 s.
- KOMITEANMIETINTÖ 1962:6. Maatalouskomitean mietintö. Helsinki.
- KOMITEANMIETINTÖ 1966:B31. Maatalouden aluetukikomitean mietintö. Helsinki. 119 s.
- KOMITEANMIETINTÖ 1967:B66. Maatalouskomitean mietintö I. Helsinki. 92 s. + liitt.
- KOMITEANMIETINTÖ 1968: B70. Maatalouskomitean mietintö II. Helsinki.
- KOMITEANMIETINTÖ 1969:B40. Maatalouskomitean mietintö III. Helsinki.
- KOMITEANMIETINTÖ 1975:69. Maataloustuen jakoperustetoimikunnan mietintö. Helsinki. 66 s. + liitt.
- KOMITEANMIETINTÖ 1976:74. Maatalouden tuotantopoliittisen toimikunnan osamietintö I. Ehdotus vuosien 1977-79 tuotantotavoitteiksi ja tasapainottamistoimenpiteiksi. Helsinki. 50 s. + 8 liitettä.

- KOMITEANMIETINTÖ 1980:5. Maatalouden tuotantopoliittisen toimikunnan osamietintö II. Helsinki. 149 s. + kaksi liitettä.
- KOMITEANMIETINTÖ 1980:9. Maatalouden rakennepoliittisen toimikunnan mietintö. Helsinki. 164 s. + 29 liitettä.
- KOMITEANMIETINTÖ 1983:90. Maatalousyrittäjien sosiaaliturvatoimikunnan mietintö. Helsinki. 150 + 17 s.
- KOMITEANMIETINTÖ 1984:52. Maatilojen velkarasitustoimikunnan mietintö. Helsinki. 124 s. + liitt.
- KOMITEANMIETINTÖ 1985:26. Maatalouden hintapoliittista tukea selvittävän toimikunnan mietintö. Helsinki. 152 s. + liitt.
- KOMITEANMIETINTÖ 1986:3. Aluepolitiikkatoimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriö, Helsinki. 362 s. + liitt.
- KOMITEANMIETINTÖ 1987:24. Maatalous 2000. Helsinki. 192 s. + viisi eriyvää mielipidettä + liite.
- METSOLA, P. 1984 Näkemyksiä puutarhatalouden merkityksestä ja edellytyksistä. Maatalous 1984:10.
- MÄKINEN, P. 1990. Suomen maatalouden rakennemuutos. Maataloustieteellinen aikakauskirja, Vol. 62, N:o 2:77-212.
- NIEMELÄ, H. 1991. Sairasvakuutuksen pientä päivärahaa saavat. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 79. Helsinki. 74 s.
- OECD. 1989. National policies and agricultural trade. OECD country studies: Finland. Paris 1989. 169 s.
- PIHKALA, K. U. 1964. Maatalouspolitiikka. Mäki, A. (toim.) 1964: Maanviljelijän tietokirja III. Porvoo. s. 403-553.
- PUURUNEN, M. 1987. Viljelijäväestön tulojen vertaaminen muiden väestöryhmien tuloihin. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 134. Helsinki. 169 s. + liitt.
- PUURUNEN, M. 1990. A comparative study of farmers' income. Maatal. tal. tutk.lait. julk. 62. Helsinki. 114 s.
- PUUSTIÄRVI, V. 1976. Pelto kasvualustana. Paatela et al (toim.): Tuottava maa, viljelijän tietokirja. Osa 1: Maataloustuotanto. Helsinki. s. 152-168.
- PÖLKKI, L. 1971. Naudan- ja sianlihojen hintojen ja marginaalien lyhytaikaiset vaihtelut Suomessa 1963-1970. Maatal. tal. tutk.lait. julk. 24. Helsinki. 144 s.
- PÖLKKI, L. 1986. Suomen maatalouden tuotantoedellytykset. Uusi maatilatieto 1. Suomen maatalouden mahdollisuudet. s. 10-41.
- SAULI, L. 1987. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Osa 2: Maatalousyhteiskunnasta teollisuusvaltioksi 1950-1980. Rauma. 364 s.
- SERÉN, H. 1986. Maataloustuotannon tasapainottamistoimenpiteiden vaikutuksista II. Maataloushallinnon Aikakauskirja 16, 3: 4-10.
- SIHVOLA, S. 1992. Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden sosioekonominen merkitys ja erilaiset kehittämismahdollisuudet. Maatalouspolitiikan pro gradu -työ. Helsingin yliopisto. 86 s.
- SIRÉN, J. 1986a. Maatilatalouden pääomakysymys: taustaa ja näkymiä. PSM-katsaus 1986:3 s. 2-6.
- SIRÉN, J. 1986b. Maatalouden pääomakysymys ja ongelmat. Maataloushallinnon aikakauskirja 1986:4 s. 3-5.

- SUMELIUS, J. 1990. Tuottajahinnat eräissä maissa. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 156. Helsinki. 30 s.
- SUOMELA, H. 1976. Ilmastolliset edellytykset. Tuottava maa. Viljelijän tietokirja. Maataloustuotanto 1. Helsinki 1976. s. 139-168.
- SURVO, I. 1989. Perikuntien tilojen tulevaisuus. PTT katsaus 2/1989, s. 21-29.
- TORVELA, M., HEIKKILÄ, A-M. & RYÖKÄS, M. 1983. Perheviljelmät Suomen maataloudessa. Maatal. tal. tutk.lait. tied. 97. Helsinki. s. 5-27.
- TORVELA, M. & MÄKI, S. 1974. Perheviljelmän koko rationaalisessa maataloustuotannossa. Maatal. tal. tutk.lait. julk. 30. Helsinki. 79 s.
- TURTOLA, E. & JAAKKOLA, A. 1987. Viljelykasvin vaikutus ravinteiden huuhtoutumiseen savimaasta Jokioisten huuhtoutumiskentällä v. 1983-1987. MTTK:n tutkimustiedotteita 22/87.
- TYERS & ANDERSON. 1986. Distortions in World Food markets: A quantitative assessment. National Center for Development studies. Australian National University, Canberra.
- VAREMÄKI, S. 1977. Viljelijöille maksettava pinta-alalisä. Maataloushallinnon aikakauskirja. Maatilahall. julk. 1. Helsinki. s. 3-15.
- VIROLAINEN, J. 1984. Siirtoväen asuttaminen sodanjälkeisinä vuosina. Maanhankintalain 40-vuotisjuhlajulkaisu. toim. Marja Naskila. Helsinki. s. 18-24.
- VÄÄNÄNEN, J. 1987. MTK ja Suomen maatalouspolitiikka. Osa 3: ohjaket omiin käsiin. Rauma. 338 s.
- YLÄTALO, M. 1990. Determination of the capitalized and market values of supplementary arable land in Southern Finland, 1972-1986. Maataloustieteellinen aikakauskirja, Vol. 63 N:o 3, s. 143-254. Vammala.



## Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja

- 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 yhdytyvässä 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.  
PIRTTUÄRVI, R. Viljelijöiden ympäristöasenteet ja ympäristökäyttäytyminen - sosioekonominen tarkastelu. s. 5-33.  
PIRTTUÄRVI, 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.
- No 183. AJANKOHTAISTA MAATALOUSEKONOMIAA. 115 s. Helsinki 1992.  
PIETOLA, K. Rehuviljan tuottajahinnan vaikutukset maatalouden ostorehukustannukseen. s. 5-22.  
HIIVA, E. Maatilan sijainnin vaikutus maidon tuotantokustannukseen. s. 23-52.  
SIHVOLA, S. Maatalousyrittäjien lomituspalveluiden sosioekonominen merkitys ja erilaiset kehittämismahdollisuudet. s. 53-88.  
PIRTTUÄRVI, R. EY:n ympäristöpolitiikka ja maatalous. s. 89-114.
- No 184. SALLINEN, T. Viljelijöiden ja neuvojen näkemyksiä maataloudesta. 66 s. Helsinki 1992.

Vammala 1992 Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 952-9538-27-8  
ISSN 0788-5199