

Arviointi Suomen CAP-suunnitelman käytössä olevien maatalouden riskienhallintavälineiden

Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan Suomessa kansallisen CAP-strategiasuunnitelman (Common Agricultural Policy) kautta. Suunnitelmassa asetetaan maatalouspolitiikan tavoitteet sekä määritetään ne toimenpiteet, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Vuosina 2023–2027 toteutettavan ohjelman yhtenä kokonaisvaltaisena tavoitteena on hallita maatalouden riskejä. Maatalouden riskejä ovat esimerkiksi erilaisista sääolosuhteista johtuvat satomenetykset tai kotieläintuotantoon kohdistuvat eläintautiriskit. Maatalouden markkinariskit voivat muodostua esimerkiksi äkillisistä tuotantopanosten, esimerkiksi lannoitteet ja energia, tai tuottajahintojen heilahteluista. Kuluvan vuosikymmenen aikana näitä hintaheilahteluja on nähty suhteellisen paljon.

Maatalouspolitiikan toimivuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan säännöllisesti. Tässä arvioinnissa tarkasteltiin maatalouden riskienhallintakokonaisuuden toimivuutta ja toteutustapaa. Arviointi on osa maa- ja metsätalousministeriön tilaamaa CAP-suunnitelman arviointikokonaisuutta. Maa- ja metsätalousministeriö raportoi arvioinnin tulokset Euroopan komissiolle osana CAP-suunnitelman arviointikokonaisuuden raportointia. Arviointi valmistui helmikuussa 2025. Arvioinnin toteutti Pellervon taloustutkimus PTT yhdessä REINU econ Oy:n kanssa.

Maatalouden riskejä pyritään ennaltaehkäisemään useilla toimenpiteillä

Suomen CAP-suunnitelmassa riskienhallinta on rakennettu läpileikkaavasti CAP-suunnitelman kokonaisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maatalouden erilaisia riskejä pyritään ennaltaehkäisemään ja hallitsemaan useiden eri toimenpiteiden kautta. Varsinaista riskienhallintavälinettä ei Suomessa ole otettu käyttöön.

Arvioinnissa tuli vastata kahteen arviointikysymykseen. Ensimmäinen kysymys oli, miten ja missä määrin CAP-suunnitelman toimenpiteisiin yhdistetty riskienhallintanäkökulma on edistänyt maataloussektorin kykyä estää riskien toteutumista tai selvittää toteutuneista riskeistä. Toinen kysymys oli, mitkä riskit jäivät havaitsematta tai niihin kohdistetut toimet eivät ole riittäviä riskin hallitsemiseksi. Arvioinnin tulosten pohjalta laadittiin suositukset, joita voidaan hyödyntää CAP-suunnitelman riskienhallintavälineiden toimenpiteiden kehittämisessä ja tulevien toimenpiteiden suunnittelussa.

Arvioinnissa hyödynnettiin useita erilaisia aineistoja, jotta riskienhallinnasta ja sen kehittämisen tarpeista saataisiin mahdollisimman kattava kuva. Ruokavirastolta saatiin riskienhallinnan toimenpiteiden viljelijäkohtaiset haku- ja maksatustiedot sekä tiedot kehittämis- ja hanketuista tarkasteltavan rahoituskauden ensimmäiseltä vuodelta (2023). Vertailuaineistona olivat vastaavat tiedot edellisen rahoituskauden viimeiseltä vuodelta (2022). Haastatteluilla puolestaan kerättiin sekä asiantuntijoiden että viljelijöiden näkemyksiä maatalouteen kohdistuvista riskeistä ja riskienhallinnasta. Lisäksi osana arviointia toteutettiin erillinen tarkastelu siitä, minkälaisia riskienhallintavälineitä on EU:n jäsenmaissa otettu käyttöön.

Riskienhallinnan keskeisin väline EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa on suorat tuet

Arvioinnissa todettiin, että rahoituskauden aikana Suomen maataloussektorilla ei ole toteutunut sellaisia tuotanto-, tulo- tai markkinariskejä, joihin Suomen CAP-suunnitelma pyrkii vastaamaan. Riskienhallinnan keskeisin väline EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa on suorat tuet, jotka ovat merkittävä osa maatalouden tulonmuodostusta. Suorien tukien tarkoitus on varmistaa viljelijöiden

tulotaso myös silloin, kun markkinoilta saatavat tuotot pienenevät esimerkiksi heikon sadon tai markkinahäiriön vuoksi.

Kohdennetut riskienhallintamekanismit ovat osa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan maaseudun kehittämiseen kuuluvia tukia. Tämän erillisen riskienhallintavälineen ottaminen käyttöön on EU:n jäsenmaille vapaaehtoista. Riskienhallintavälineen sekä siihen liittyvien toimenpiteiden merkitys yhteisessä maatalouspolitiikassa on kokonaisuuden kannalta pieni. Toimenpiteen toteuttaminen kietoutuu erilaisten markkinaehtoisten sato- ja tuotantovakuutusten ympärille. Toimenpidettä toteuttaa 14 EU:n jäsenmaata. Nämä jäsenmaat ovat Italia, Ranska, Kroatia, Hollanti, Latvia, Bulgaria, Portugali, Slovakia, Romania, Saksa, Liettua, Puola, Unkari ja Viro. Riskienhallintaan käytettävä osuus kaikista CAP-menoista on 1,5 prosenttia. Toimenpiteiden piiriin tavoitellaan 14 prosenttia EU:n maataloista.

Arvioinnin suositukset

Arvioinnin keskeinen suositus on, että CAP-suunnitelman riskienhallinnan kokonaisuutta tulee kehittää siten, että sen avulla pystytään nykyistä paremmin sopeutumaan erilaisiin äkillisiin markkina- ja tuotantomuutoksiin. CAP-suunnitelman toimenpiteissä pitää pystyä myös huomioimaan riskit, joiden todennäköisyys kasvaa esimerkiksi ilmastonmuutoksen tai erilaisten eläintautien leviämisen seurauksena. Yksittäisen tilan kannalta tuotanto- ja tuloriskeihin liittyvä, markkinaehtoinen, vakuutusturva olisi lähtökohtaisesti tehokas väline riskienhallinnan vahvistamiseen. Suomen markkina on kuitenkin liian pieni yksityisille vakuutustuotteille tai rahastoille. Sen takia politiikan rooli näiden riskien hallitsemisessa on suuri.

Maatalouspolitiikan vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta olisi tärkeää, että riskienhallinnan kokonaisuudelle asetettaisiin jatkossa mitattavissa olevia määrällisiä tavoitteita.