

PTT raportteja
PTT reports
PTT rapporter

297

Päivi Kujala, Kyösti Arovuori, Sari Forsman-Hugg, Pekka Kinnunen, Jyrki Niemi, Olli Niskanen, Juho Valtiala ja Mauri Yli-Liipola

Keskustelualoitteita EU:n maatalouspolitiikan muutospaineista



Helsinki 2025

PTT raportteja 297

PTT reports 297

Keskustelualoitteita EU:n maatalouspolitiikan muutospaineista

Päivi Kujala¹, Kyösti Arovuori², Sari Forsman-Hugg¹, Pekka Kinnunen¹, Jyrki Niemi³, Olli Niskanen³, Juho Valtiala³ ja Mauri Yli-Liipola¹

1. Pellervon taloustutkimus PTT
2. Reinu econ
3. Luonnonvarakeskus

Helsinki 2025

Pellervon taloustutkimus PTT

Eerikinkatu 28 A

00180 Helsinki

Sähköposti ptt@ptt.fi

ISBN 978-952-224-264-8 (pdf)

ISSN 2489-9615 (pdf)

Tiivistelmä

Tässä julkaisussa on koottu omiksi keskustelualoitteiksi maatalouspolitiikan keskeisiä muutospaineita Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistukselle vuoden 2027 jälkeen, ja miten ne linkittyvät osaksi EU:n suuria yhteiskunnallisia kysymyksiä. Teemoja ovat ruuan kysynnän muutos, huoltovarmuus ja ruokaturva, kestävä kehitys, sääntely ja maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen tarve sekä EU:n laajentumisen vaikutukset. Lisäksi vertailaan Yhdysvaltojen ja Englannin maatalouspolitiikkaa EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Julkaisun synteessissä reflektoidaan tunnistettuja muutospaineita suhteessa EU:n komission helmikuussa 2025 julkaisemaan maatalous- ja ruokavisioon maatalouspolitiikan tulevasta suunnasta. Julkaisu on osa Maatalouden kehittämisrahaston (Makera) rahoittamaa tutkimushanketta "Suomi EU:n maatalouspolitiikan tekijänä: politiikkavaihtoehdot ja niiden vaikutukset (CAP2028)" -tutkimushanketta, jota Luonnonvarakeskus, Pellervon taloustutkimus PTT ja Reinu econ toteuttavat yhdessä vuosina 2024–2027.

Asiasanat: Euroopan yhteinen maatalouspolitiikka (CAP), muutospaineet

This publication compiles discussion initiatives on the pressures for change in the EU's Common Agricultural Policy after 2027 and how they are connected to major societal issues in the EU. The themes include changing food demand, security of supply and food security, sustainable development, regulation and the need for simplification of agricultural policy, and the impact of EU enlargement. Additionally, the agricultural policies of the United States and England are compared to the EU's common agricultural policy. The synthesis of the publication reflects on the pressures for change in relation to the agricultural and food vision published by the European Commission in February 2025 regarding the future direction of agricultural policy. The publication is part of the research project "Finland Shaping the EU's Agricultural Policy: Policy Options and Their Impacts (CAP2028)," funded by The Development Fund for Agriculture and Forestry (Makera) and jointly carried out by the Natural Resources Institute Finland, Pellervo Economic Research PTT, and Reinu econ from 2024 to 2027.

Key words: The Common Agricultural Policy (CAP), pressures for change

Sisältö

Sisältö	4
1 Johdanto	6
2 Maataloustuotteiden ja ruuan kysyntä muutoksessa	9
2.1 Ruuan kysyntä maailmalla kasvaa.....	9
2.2 Ruuan kulutus muuttuu suhteellisen hitaasti.....	12
2.3 Maatalouspolitiikkaa tai ruokapolitiikkaa vai molempia?	14
3 Ruuantuotannon huoltovarmuus ja ruokaturva EU:n maatalouspolitiikan näkökulmasta	18
3.1 Mitkä tekijät ohjaavat huoltovarmuutta ja ruokaturvaa?.....	19
3.2 Miten maatalouspolitiikka vaikuttaa huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan?	22
3.3 Huoltovarmuus ja ruokaturva vaativat kokonaisvaltaisia ratkaisuja.....	24
4 Vihreä kasvu ja kestävä ruokajärjestelmää edistävät ohjelmat	27
4.1 Pellolta pöytään -strategia.....	28
4.2 Vaikutussuhteet.....	30
4.3 Strateginen dialogi EU:n maatalouden tulevaisuudesta	32
4.4 Muutospaineiden vaikutukset Suomessa.....	35
5 EU:n maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen sietämätön vaikeus	40
5.1 Keskustelun vienti konkretiaan on ollut vaikeaa	40
5.2 Poliitiikan perustavoitteet toimeenpanon perustaksi.....	42
5.3 Vuoden 2024 yksinkertaistamisohjelma.....	43
5.4 Strateginen vuoropuhelu tähtää muutokseen	44
5.5 Suhteellisuusperiaate tarjoaa vaikutusmahdollisuuksia.....	45
5.6 Kansallisen sääntelyn sovittaminen yhteisen maatalouspolitiikan kanssa	46
5.7 Maatalouspolitiikan monimutkaisuus aiheutuu monista syistä.....	46
6 Ukrainan mahdollisen EU-jäsenyyden aiheuttamat muutostarpeet EU:n maatalouspolitiikkaan	50
6.1 Ukrainan maatalous ja sen erityispiirteet	51
6.2 Ukrainan liittymisen politiikka- ja markkinavaikutukset EU:ssa.....	53

6.3	Maataloustukijärjestelmän muutostarpeet	57
6.4	Vaikutukset Suomen maataloudelle.....	59
7	USA Farm Bill – EU CAP	62
7.1	USA:n maatalouspolitiikka	62
7.2	Vastasyklisyys vakaan budjetin sijaan	64
7.3	Rahoitus muuttuu markkinatilanteen mukaan.....	66
7.4	Joustavuus riskienhallinnassa.....	68
7.5	Ennakointi vs. ennakoimattomuus	70
8	Englanti FCP – EU CAP	73
8.1	Pääpainossa suorien tukien korvaaminen	74
8.2	Kunnianhimo ympäristötoimenpiteissä	75
8.3	Onko uusi järjestelmä vain taakka viljelijöille?	79
9	Sääntelyn vaikutukset maatalouden investointien rahoitukseen	81
9.1	Kestävän rahoituksen taksonomia ja vastuullisuus.....	82
9.2	Riskienhallinta voi tukea rahoituksen saatavuutta	83
9.3	Maatalouden rahoitukseen vaikuttavat myös muut sääntelyaloitteet.....	84
9.4	Sääntelyn ennakoitavuus rakentaa kivijalkaa	86
9.5	Tavoitteena kilpailukykyinen sääntely-ympäristö	87
10	EU:n maatalouspolitiikan tulevaisuus	91
10.1	Yhteisen maatalouspolitiikan muutospaineet.....	91
10.2	Näkemyksiä komission visiopaperista	94

1 Johdanto

Euroopan unionin (EU) vuoden 2027 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP) valmistellaan hyvin erilaisessa taloudellisessa ja geopoliittisessa toimintaympäristössä kuin nykyistä rahoituskautta 2023–2027. Nykyistä CAP-rahoituskautta valmisteltiin tilanteessa, jossa Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (Green Deal) ja siihen liittyvät tavoitteet, kuten Pellolta pöytään -strategia ja biodiversiteettistrategia, olivat keskeisesti esillä. Talous oli myös elpymässä Covid-19-pandemiasta. Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 EU:n turvallisuuspoliittinen ympäristö on muuttunut pysyvästi, ja jäsenmaiden huoltovarmuus ja ruokaturva ovat nousseet keskeisiksi huolenaiheiksi. EU:n talous on maltillisesti toipumassa taantumasta, mutta nopeaa kasvua ei odoteta muun muassa rakenteellisten ongelmien vuoksi. Toimintaympäristön kehitys asettaakin yhä kasvavia muutospaineita EU:n tulevalle maatalouspolitiikalle erityisesti geopoliittisten riskien, ilmastonmuutoksen kiihtymisen ja kasvavien kestävyysvaatimusten vuoksi.

Suuntaviivoja tulevalle maatalouspolitiikalle saatiin, kun EU:n komissio julkaisi 19.2.2025 vuoteen 2040 katsovan maatalous- ja ruokavision (EC 2025). Maatalous- ja ruokavision linjaa neljä keskeistä painopistealuetta, joiden pohjalta maatalouspolitiikkaa kehitetään yhteistyössä ja osallistavasti. Ensinnäkin visio nostaa esiin maatalousalan vetovoimaisuuden. Maatalousalan on tarjottava vakaata tulevaisuuden näkymää ja toimeentuloa etenkin nuorten houkuttelemiseksi alalle. Toiseksi visio korostaa koko maa- ja elintarviketaloussektorin kilpailukykyä ja resilienssiä lisääntyvässä kansainvälisessä kilpailussa ja globaaleissa markkinashokeissa. Tämä alleviivaa ruokaturvan ja omavaraisuuden asettamista etusijalle eri tavoin. Kolmanneksi visio painottaa maatalous- ja elintarvikesektoria, joka toimii maapallon kantokyvyn rajoissa. Euroopan maataloussektorilla on tärkeä rooli siirtymässä vähähiiliseen talouteen. Visiossa tunnustetaan tarve sovittaa yhteen ilmastotoimet, ruokaturva ja alan erityishaasteet. Neljänneksi visio painottaa maatalous- ja elintarvikesektoria, jossa arvostetaan ruokaa ja joka edistää oikeudenmukaisia työ- ja elinolosuhteita sekä maaseudun elinvoimaisuutta. Lisäksi visiossa korostetaan viljelijöihin ja koko ruokaketjuun vaikuttavan sääntelyn yksinkertaistamista sekä innovaatioita, jotka tarjoavat ratkaisuja kestävään siirtymään. Vision ytimenä on myös luottamuksen ja vuoropuhelun rakentaminen läpi koko maatalous- ja elintarviketarjontajärjestelmän – sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti.

Tämän julkaisun keskustelualoitteilla maatalousekonomistit osallistuvat ajankohtaiseen keskusteluun tulevan maatalouspolitiikan uudistustarpeista. Tässä

julkaisussa on koottu omiksi keskustelualoitteiksi maatalouspolitiikan keskeisiä muutospaineita EU:n maatalouspolitiikan uudistukselle vuoden 2027 jälkeen, ja miten ne linkittyvät osaksi EU:n suuria yhteiskunnallisia kysymyksiä. Keskustelualoitteissa pohditaan teemoittain, mitä ne merkitsevät EU:n ja Suomen maatalouspolitiikalle. Synteesissä reflektoidaan myös tunnistettuja muutospaineita suhteessa juuri julkaistuun EU:n komission visioon maatalouspolitiikan tulevasta suunnasta.

Ensimmäisessä keskustelualoitteessa (Luku 2) tarkastellaan maataloustuotteiden ja ruuan kysynnän kehitystä ja niihin liittyviä muutospaineita. Toisessa keskustelualoitteessa (Luku 3) pohditaan ruuantuotannon huoltovarmuutta ja ruokaturvaa, joiden merkitys on noussut uudella tavalla keskiöön viimeaikaisten globaalien kriisien myötä.

Viime vuosina maatalouspolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen reunaehdoiksi on laadittu useita keskustelu- ja strategiapapereita. Luvussa 4 tarkastellaan etenkin, miten Pellolta pöytään -strategia on onnistunut ympäristötavoitteissaan ja miten näitä ja myöhemmin Strategiseen dialogiin kirjattuja tavoitteita voitaisiin edistää tulevalla maatalouspolitiikalla.

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on ollut politiikan yksinkertaistaminen jo useiden EU-rahoituskausien ajan. Käytännössä maatalouspolitiikan toimeenpano on kuitenkin uudistusten yhteydessä monimutkaistunut, ja hallinnollinen taakka sekä yrittäjille että hallinnon toimijoille kasvanut. Luvussa 5 tarkastellaan, miten yksinkertaistamista on vuosien varrella yritetty toteuttaa ja miten sitä seuraavan CAP-uudistuksen yhteydessä tulisi edistää.

Artikkelissa Ukrainan EU-jäsenyyden vaikutuksista yhteiseen maatalouspolitiikkaan (Luku 6) pureudutaan Ukrainan maatalouden erityispiirteisiin ja vertailuun suhteessa EU-maihin sekä Ukrainan liittymisen EU:n maataloudelle asettamiin haasteisiin.

Tässä raportissa perehdytään myös kahteen erilaiseen tapaan toteuttaa maatalouspolitiikkaa ja tarkastellaan niiden mahdollisia oppeja EU:n maatalouspolitiikalle. Luvussa 7 vertaillaan Yhdysvaltojen maatalouspolitiikan vastasyklisyttä EU:n politiikan pysyvyyteen. Luvussa 8 puolestaan käsitellään, miten Englanti on Brexitin jälkeen uudistanut maatalouspolitiikkaansa luopumalla CAP:n keskeisimmästä tukimekanismista, suorista tuista, sekä arvioidaan tämän muutoksen vaikutuksia.

Kilpailukyvyyn parantaminen on yksi Euroopan komission keskeinen tavoite, ja liiallinen sääntely on tunnistettu olevan taakkana ja hidasteena kilpailukyvyyn kehittymiselle. Haaste koskee myös maataloussektoria. Raportin viimeisessä keskustelualoitteessa (Luku 9) pureudutaan eri sääntelyaloitteiden vaikutuksiin

maatalouden investointien rahoituksessa ja pohditaan sääntelyn ennakoitavuuden merkitystä investointien toteutuksessa.

Luku 10 kiteyttää keskustelualoitteiden teemoista nousevat muutospaineet sekä niihin liittyvät haasteet ja uudistustarpeet tulevalle maatalouspolitiikalle. Lisäksi tässä luvussa pohditaan EU:n komission näkemystä maatalous- ja ruokavisiosta näiden muutospaineiden kannalta.

Vuoden 2027 jälkeisen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muutospaineiden tarkastelu on osa Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) rahoittamaa tutkimushanketta ”Suomi EU:n maatalouspolitiikan tekijänä: politiikkavaihtoehdot ja niiden vaikutukset (CAP2028)” -tutkimushanketta, jota Luonnonvarakeskus, Pellervon taloustutkimus PTT ja Reinu econ toteuttavat yhdessä vuosina 2024–2027. Koko tutkimushankkeen tavoitteena on kartoittaa poliittisen päätöksenteon tueksi muutospaineita ja suuntaviivoja tulevalle EU:n maatalouspolitiikan uudistukselle vuoden 2027 jälkeen tuottamalla ajankohtaista tietoa vuonna 2023 toteutetun CAP-uudistuksen vaikutuksista, kansalaisten arvioista ja odotuksista maatalouspolitiikkaa kohtaan, suomalaisen maatalouden kehitysnäkymistä eri politiikkaskenaarioissa sekä maatalouspoliittisen päätöksentekoprosessin toimivuudesta.

Osana muutostekijöiden tunnistamista järjestettiin lokakuussa maatalous- ja ruokasektorin asiantuntijoille ja vaikuttajille suunnattu vuorovaikutteinen asiantuntijatyöpaja. Tilaisuuteen osallistui noin 40 asiantuntijaa ja vaikuttajaa. Työpajassa esille nousseita asioita on hyödynnetty keskustelualoitteiden laadinnassa.

Lähteet

European Commission (2025) *A Vision for Agriculture and Food: Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations*. Brussels, 19.2.2025. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/33467d24-3123-4118-816e-1782f4872c3d_en?filename=communication-vision-agriculture-food_en.pdf

2 Maataloustuotteiden ja ruuan kysyntä muutoksessa

Sari Forsman-Hugg ja Mauri Yli-Liipola, PTT

Maataloustuotteiden ja ruuan kysyntään kohdistuu maailmanlaajuisesti useita muospaineita, jotka liittyvät maailman väestönkasvuun, tulojen kasvuun ja elintason nousuun, ilmastonmuutokseen ja kestävyysvaateisiin sekä yleisesti kulutustottumusten muutokseen. Tällä hetkellä myös toimintaympäristön taloudelliset ja poliittiset riskit ovat suuria, mikä voi vaikuttaa markkinoiden dynamiikkaan ja heijastua ruuan saatavuuteen ja hintoihin. Kysynnän muutoksella on väistämättä vaikutuksia myös maataloustuotteiden tuotantoon. Vaikka monet muutokset tapahtuvat hitaasti, niiden ennakointi ja huomioon ottaminen tulevan maatalouspolitiikan suuntaamisessa ja suunnittelussa on välttämätöntä. Myös tulevat maatalousyrittäjät tarvitsevat näkymää siihen, mihin suuntaan maataloustuotteiden ja ruuan kysyntä kehittyy.

Pelloilta pöytään -strategiassa (EC 2020, ks. myös Matthews ym. 2023), joka on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, on ensimmäistä kertaa nostettu EU-tason tarkasteluun yhdessä maataloustuotannon rinnalle ruuan kulutus pysyvän muutoksen aikaansaamiseksi kohti kestävämpää tuotantoa. Pelloilta pöytään -strategia korostaakin myös kuluttajakäyttäytymisen muutoksen merkitystä ruokajärjestelmän kehittämisessä ja ilmastonmuutoksen hillinnässä. Samalla myös ruokavalion aiheuttama ylipainon ja lihavuuden lisääntyminen ja elintasosairauksien nopea yleistyminen kirittävät muutostarvetta ravitsemukselle ja ruokavaliolle.

Tässä artikkelissa tarkastellaan maataloustuotteiden ja ruuan kysyntään vaikuttavia maailmanlaajuisia muutostekijöitä sekä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kysynnän muutosnäkymiä globaalisti, EU:ssa ja Suomessa. Lopuksi pohditaan, mitä nämä muutokset tarkoittavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kannalta.

2.1 Ruuan kysyntä maailmalla kasvaa

Väestön kasvu on keskeinen ajuri ruuan kysynnän kasvulle. YK:n ennusteen mukaan maailman väkiluvun ennakoitaan kasvavan nykyisestä noin 8,2 miljardista noin 10,3 miljardiin 2080-luvulla (United Nations 2024). Väestönkasvun takia jonkin maataloushyödykkeen kokonaiskysyntä voi kasvaa, vaikka per ca-

pita kulutus ei kasvaisikaan tai olisi kääntynyt laskuun. Tulojen kasvu ja elintason nousu lisäävät myös ruuan kysyntää. Matalan tulotason maissa tulojen kasvu johtaa suhteellisesti suurempaan lisäykseen ruuan kulutuksessa kuin korkean tulotason maissa. Tulojen kasvu johtaa yleensä siirtymiseen kohti monipuolisempaa ja kalliimpaa ruokavaliota, jossa proteiinipitoisilla tuotteilla on suurempi rooli. Myös väestöliikkeet ja kaupungistuminen muuttavat ruuan kysyntää. Kaupungistuminen näkyy kulutusrakenteen muutoksina kuten pidemmälle prosessoitujen elintarvikkeiden kysynnän kasvuna.

Kysynnän kasvu lisää painetta tuottaa ruokaa tehokkaammin, mutta samanaikaisesti ilmastonmuutos, ympäristön kuormittuminen ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen edellyttävät kestävämpiä ruuan tuotannon ja kulutuksen tapoja kaikkialla maailmassa. Ilmastonmuutoksen seurauksena lisääntyneet sään ääri-ilmiöt heikentävät eri viljelykasvien satoja, ja niiden aiheuttama uhka maailman elintarviketuotannolle kasvaa jatkuvasti (Heino ym. 2023). Vedestä on tullut globaalisti niukka resurssi, ja veden saatavuus voi rajoittaa ihmiskunnan kykyä vastata yhä kasvavan ja vauraamman väestön ruuan tarpeeseen (D'Odorico ym. 2018). Maataloustuotteiden tarjonnan niukkeneminen nostaisi myös maataloustuotteiden hintoja, mikä itsessään voi johtaa kulutuksen muutoksiin. Esimerkiksi Etelä-Euroopassa on jo nähty pitkien hellejaksojen, kuivuuden ja kasteluveden puutteen vaikutuksia satotasoihin alueellisesti. Yksikin heikko sato keskeisen maataloustuotteen päätuotantoalueilla voi tarjonnan niukennuttua olennaisesti johtaa rajuunkin hintojen nousuun ja välittyä ruokaketjussa eteenpäin kuluttajatuotteisiin. Esimerkkejä rajuisista maataloushyödykkeiden hintojen nousuista on aivan viime vuosina nähty muun muassa raakakahvissa, kaakaossa ja oliiviöljyssä, ja tämä on heijastunut myös nopeina nousuina kuluttajatuotteiden hintoihin.

Ilmastonmuutos haastaa myös tavat kuluttaa ruokaa. EU:n strategia- ja keskustelupapereissa (Green Deal, Pellolta pöytään, Strateginen dialogi) peräänkuulutetaan siirtymää kohti kestävämpiä ruokavalioita. Muutokset ruokavalioidissa ja kulutustottumuksissa tapahtuvat kuitenkin hitaasti, eikä nykyisellä EU:n yhteisellä maatalouspolitiikalla ole oikein ollut toivottua ohjausvaikutusta tähän suuntaan unionissa. Globaalistikin monissa kehittyvissä maissa elintason nousu johtaa edelleen lihan, maidon ja muiden resurssi-intensiivisten elintarvikkeiden kysynnän kasvuun.

Ilmastonmuutoksen voimistuessa ja kansainvälisen geopoliittisen epävakauden kasvaessa nopeiden markkinashokkien todennäköisyys kasvaa. Ruokasektorin operatiivinen toimintaympäristö on yhä monimutkaisempi ja arvoketjut yhä pidempiä, mikä tekee niistä alttiita paitsi erilaisille häiriöille myös vaikutus-

yrittäjille. On riski, että ruuasta ja toimitusketjuista tulee osa konflikteja (Gråsten ym. 2024). Kansainväliset jännitteet voivat eskaloitua kauppasotina, pakotteina ja tulleana. Vaikutukset näkyvät tällöin suoraan tai välillisesti kansainvälisissä kauppavirroissa ja heijastuisivat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden saatavuuteen ja hintoihin. Riski kauppasotien syntyyn on kasvanut, ja protektionismi kaupankäynnissä on lisääntynyt (Gunnella ja Quagliett 2019). Yhdysvaltojen presidentti Donald Trumpin hallinnon toimet haastavat koko EU:n taloutta. EU:n merkityksen muuttuminen uudessa tilanteessa ja mahdolliset tullit Yhdysvaltojen kanssa käytävässä kaupassa voivat tarkoittaa nopeita ja suuria muutoksia taloudellisessa toimintaympäristössä (Lahtinen 2024). Vaikutukset elintarvikesektoriin voivat näkyä suoraan ja välillisesti kansainvälisten kauppasuhteiden kautta. EU:n ja Mercosur-maiden vapaakauppasopimusten hyväksymisestä uutisoitiin loppuvuodesta 2024. Sopimuksen voimaantulo, joka edellyttää vielä EU:n parlamentin ja jäsenmaiden ratifiointia, muuttaisi kansainvälisen kaupan pelikenttää myös elintarvikesektorilla. EU:lla on keskeinen rooli elintarvikeviennissä EU:n ulkopuolisiin maihin, sillä EU on maailman suurin elintarvikkeiden viejä. Kolmannes EU-maiden elintarvikeviennistä suuntautuu sisämarkkinoiden ulkopuolelle (FoodDrinkEurope 2024). Sen elintarvikeviennin arvo EU:n ulkopuolisiin maihin on vuositasolla noin 200 miljardia euroa (Eurostat 2024).

Ruuan kulutukseen ja kuluttajien ostokäyttäytymiseen vaikuttaa olennaisesti ruuan hinta. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan yksi keskeisistä tavoitteista on parantaa maatalouden tuottavuutta ja siten varmistaa kohtuuhintaisen ruuan saatavuutta jäsenmaiden kuluttajille. Globaalien kriisien vaikutusten seurauksena elintarvikkeiden hinnat nousivat poikkeuksellisen nopeasti lyhyessä ajassa vuosina 2022 ja 2023 EU:ssa ja globaalisti. Vuoden 2024 aikana hintakehitys EU:ssa maltillistui. Ruuan hinnan nousun ennakoidaan edelleen jatkuvan EU:ssa ja pysyvän jopa yli tavoitellun 2 prosentin tason lähitulevaisuudessa (European Central Bank 2024). Kautta Euroopan on raportoitu elintarvikkeiden hintatason nousun myötä kuluttajien hintatietoisuuden lisääntyneen sekä kuluttajien muuttaneen ostokäyttäytymistä ja siirtyneen edullisempien vaihtoehtojen suosimiseen ostovoiman säilyttämiseksi (Suomen osalta esim. Forsman-Hugg ym. 2024). Keskipitkällä aikavälillä voidaan olettaa, että makrotaloudellisen toimintaympäristön vakautuminen johtaisi myös kulutuskysynnän tasaantumiseen. Hintashokkien riski on kuitenkin suuri markkinoiden epävarmuuden ja geopolittisten riskien takia (EC 2024). Lisääntynyt hintatietoisuus ja ostovoiman hidas elpyminen rajoittavat lisäarvotuotteiden kysynnän kasvua.

2.2 Ruuan kulutus muuttuu suhteellisen hitaasti

Maataloustuotteista käytetään tällä hetkellä suoraan ihmisravinnoksi noin 42 prosenttia. Osuuden ennustetaan kasvavan muutamalla prosenttiyksiköllä. Kasvu johtuu etenkin Saharan eteläpuolisen Afrikan ja Intian väkiluvun kasvusta. Maataloustuotteista käytetään tällä hetkellä rehuksi noin kolmasosa. Rehujen merkitys korostuu etenkin keski- ja korkeamman tulotason maissa, joissa eläinproteiinin kysyntä on kasvussa (OECD/FAO 2024). Kulutustottumuksien muuttuminen perusruokahyödykkeistä arvokkaampiin hyödykkeisiin on hidasta, ja muutoksen odotetaan myös jatkuvan hitaana. Matalan- ja keskitulotason maissa tämä muutos tarkoittaa lähinnä siirtymistä kasviproteiineista kohti eläinproteiinien kulutusta. (OECD/FAO 2024). Väkiluvun kasvun seurauksena myös viljan kulutus kasvaa. Vehnän kysynnän arvioidaan vuonna 2033 olevan 11 prosenttia suurempi kuin vuosina 2021–2023 keskimäärin. (OECD/FAO 2024).

Lihan kulutus jatkaa kasvuaan globaalisti. Kasvusta merkittävä osa tulee matalan tulotason ja keskitulotason maista sekä väestön että tulojen kasvun seurauksena. Etenkin keskituloisissa maissa lihan kulutuksen kasvua vauhdittavat muun muassa talouskasvu, kaupungistuminen ja pikaruokateollisuuden kasvu. Korkean tulotason maissa muutokset näkyvät pikemminkin muutoksina lihalajien kulutuksessa ja laadussa kuin lihan kulutuksen kasvuna. Etenkin naudanlihaa pyritään korvaamaan siipikarjanlihalla (OECD/FAO 2023).

EU:ssa sitä vastoin per capita lihankulutuksen ennakoidaan hieman laskevan seuraavan kymmenen vuoden aikana. Silti eläinperäiset tuotteet säilyttävät vahvan aseman keskeisenä proteiininlähteenä keskimääräisessä EU-ruokavaliassa. Vuonna 2021 ruoassa saatavilla olevasta proteiinista 64 prosenttia oli eläinperäistä ja 36 prosenttia kasvipohjaista. Lihalajien kesken kulutusmuutosten ennakoidaan jatkuvan. Sianlihaa korvataan siipikarjanlihalla muun muassa sen suhteellisesti terveellisemmäksi koetun imagon takia. Silti sianliha säilynee EU:ssa eniten kulutettuna lihalajina seuraavankin vuosikymmenen ajan. Siipikarjanlihalla korvataan myös naudanlihaa. Kestävyyteen ja eläinten hyvinvointiin liittyvät kysymykset vaikuttavat osaltaan naudan- ja sianlihan kulutuksen vähenemiseen (OECD/FAO 2023, EC 2024).

Suomessa lihan kokonaiskulutus on ollut maltillisesti laskusuuntainen vuodesta 2019. Kulutuksen lasku näkyy erityisesti punaisessa lihassa. Suomessa siipikarjanlihasta on tullut jo kulutetuin lihalaji; siipikarjanliha ohitti sianlihan kulutuksen vuonna 2023 (Ravintotase 2025). Sianlihan kulutuksen laskua selittää siipikarjanlihan, erityisesti broilerin kulutuksen kasvu. Sianlihan kulutuksen en-

nakoidaan edelleen vähenevän Suomessa samalla, kun siipikarjan lihan kulutus edelleen kasvaa. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet viime vuosina myös tuotantoon: sianlihaa sopeutetaan laskevaan ja siipikarjanlihaa, erityisesti broileria kasvavaan kotimaiseen kulutukseen. Naudanlihan kulutuksen ennakoidaan vähenevän maltillisesti.

Suomessa julkaistiin loppuvuodesta 2024 uudet kansalliset ravitsemussuositukset (Valtion ravitsemusneuvottelukunta 2024), joissa on huomioitu aiempaa kattavammin ruuan terveysvaikutusten lisäksi myös ruuantuotannon ja -kulutuksen ympäristövaikutuksia. Kansallisten ravitsemussuositusten mukaan terveydellisistä syistä suositellaan naudan, sian ja lampaan lihaa enintään 350 grammaa kypsennettynä lihana viikossa. Ympäristösyistä punaisen lihan kulutuksen on suositusten perusteltua olla väestötasolla huomattavasti alle 350 grammaa viikossa. Sitä, missä määrin uudet suositukset ohjaavat väestön kulutustottumuksia, pystytään arvioimaan vasta pidemmällä aikavälillä.

Maidon ja maitotuotteiden kulutuksen kehitysnäkymissä on vaihtelua maittain. Kulutus kasvaa pääasiassa kehittyvissä maissa, joissa sekä väestönkasvu että elintason nousu lisäävät kysyntää. Kehittyneissä maissa kulutus on tasaantunut tai jopa laskussa. EU:ssa maitotuotteiden kulutuksen henkeä kohden ennakoidaan pysyvän suhteellisen vakaana, mutta tuoteryhmien välillä on odotettavissa kulutusmuutoksia. Nestemäisten maitotuotteiden kulutus on laskusuuntaista, sitä vastoin funktionaalisten ja rikastettujen tuotteiden sekä maidon ainesosien laajemman käytön odotetaan kasvavan. Myös juuston kulutus proteiinilähteenä on kasvussa. Voin ja maitojauheiden prosessoidun käytön odotetaan pysyvän vakaana (EC 2024). Myös Suomessa nestemäisen maidon kulutus jatkaa laskuaan, kun taas erilaisten maitopohjaisten välipalatuotteiden suosio kasvaa, eli kysyntää suuntautuu pidemmälle jalostettuihin tuotteisiin.

Kasviproteiinituotteiden kysyntä on kasvussa lähes kaikkialla maailmassa, mikä kertoo ruuankulutuksen murroksesta ja kasvispainotteisemman ruokavalion suosion kasvusta. Myös EU:ssa kasvis- ja vegaaniruokaa suosivien kuluttajien osuuden odotetaan kasvavan. Lyhyellä aikavälillä muutokset tapahtuvat kuitenkin hitaasti. Kasviproteiinien kasvavassa kysynnässä näkyy lisääntyvä tietoisuus terveydestä, ympäristöstä ja ruuantuotannon eettisistä kysymyksistä. Myös kaupungistumisen seurauksena erilaisten kasviproteiineista valmistettujen välipalojen kysyntä kasvaa. Lisäksi kasviproteiinien käytön valmisruokien raaka-aineena odotetaan lisääntyvän. (OECD/FAO 2023, 2024, EC 2024).

2.3 Maatalouspolitiikkaa tai ruokapolitiikkaa vai molempia?

EU:n tulevan maatalouspolitiikan näkökulmasta maataloustuotteiden ja yleisesti ruuan kysynnän kehittymistä on syytä tarkastella yhtäältä siitä näkökulmasta, miten kysyntä ylipäänsä kehittyy unionin alueella ja suhteessa globaaliin näkymään, ja toisaalta, miten ja millä edellytyksillä siirtymistä kohti kestävämpää ruokavaliota voidaan edistää.

Kysyntä ja kulutus kehittyvät ja muuttuvat pitkällä aikajänteellä monien eri ajureiden ja tekijöiden seurauksena. Kulutuksen ja ruokavalioiden muutokset näkyvät globaalisti eri alueilla eritahtisesti ja jopa erisuuntaisesti. Nykyiseen toimintaympäristöön liittyy kuitenkin monia taloudellisia ja poliittisia riskejä, jotka esimerkiksi rajujen hintavaihteluiden takia voivat vaikuttaa maataloustuotteiden markkinakysyntään suhteellisen lyhyelläkin aikavälillä. Myös EU-maiden vientiin liittyvät riskit kasvavat, kun kansainvälisen kaupan jännitteisyys on lisääntynyt.

Tulevan maatalouspolitiikan kannalta relevantti kysymys on, missä määrin politiikka pystyy reagoimaan kysynnässä tapahtuviin muutoksiin. Seuraavaa rahoituskautta ajatellen näkymää pitäisi ulottaa lähes 10 vuoden päähän. Suomessa markkinaehtoinen sopimusohjaus etenkin kotieläintuotannossa on keino, jolla tuotantoa voidaan ohjata joko kasvavan tai vähenevän kysynnän mukaan. Sen sijaan viljantuotannossa markkinaehtoinen sopimusohjaus ei toimi samalla tavalla. Tähän vaikuttaa osin toimialan rakenne, mutta myös viljan ylituotannolla suhteessa kotimaiseen kysyntään ja säilyttävällä maatalouspolitiikalla lienee roolinsa.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisuus on ollut luonteeltaan säilyttävää. Yhtäältä politiikan pysyvyys lisää ennakoitavuutta, mutta toisaalta heikentää politiikan valmiutta reagoida toimintaympäristön ja tässä tapauksessa kysynnän muutoksiin. Reaktiivisemmasta esimerkistä toteuttaa maatalouspolitiikkaa, Yhdysvaltojen Farm Bill:ä, tarkastellaan tarkemmin luvussa 7.

Vaikka kulutus muuttuu, se muuttuu suhteellisen hitaasti. Kestävyyden ja vihreän siirtymän näkökulmasta tulevan EU:n maatalouspolitiikan kannalta keskeinen kysymys on yhtäältä, mikä on maatalouspolitiikan rooli muutoksessa kohti kestävämpää ruokavaliota, ja toisaalta, ovatko EU:n jäsenmaat ja missä määrin valmiita puuttumaan kuluttajien ruokavalintoihin (vrt. Matthews 2024). Toistaiseksi maatalouspolitiikalla ei tässä ole ollut roolia, eikä esimerkiksi Pelolta pöytään -strategia ole onnistunut muutoksen aikaan saamisessa (ks. Luku 4).

Toisaalta kiistaton asia on sekin, ettei transformaatiota kohti kestävämpää ruokavaliota ratkaista tulevaisuudessakaan yksin maatalouspolitiikalla. Isojen kysymysten ratkaisemiseksi tarvitaan toisiaan tukevia politiikkakeinoja, eri politiikkalohkojen koherenssia sekä markkinaehtoisia keinoja ja innovaatioita. Rinnalle tarvitaan etenkin vahvaa ruokapolitiikkaa, ja maatalous- ja ruokapolitiikan yhteisiä tavoitteita ja koherenssia.

Elintarviketeollisuudella on merkittävä rooli sekä ruuan kulutuksen että tuotannon ohjaamisessa kestävämpään suuntaan. Panostamalla esimerkiksi kasvi-proteiinituotteiden tuotekehitykseen ja innovaatioihin yritykset voivat laajentuneen valikoiman kautta lisätä kysyntää kasvipohjaisille tuotteille. Tätä kautta markkinakysyntä vaikuttaa myös tuotantoon.

Ruuan kulutusvalintoihin liittyy olennaisesti se, mitä ruoka maksaa kuluttajille. Jos kestävä tuotannon standardit lisäävät ruuan tuottamisen kustannuksia, ovatko kuluttajat valmiita maksamaan korkeampaa hintaa? Tämä on vaikea kysymys etenkin tilanteessa, jossa ruuan hinta inflaation seurauksena on noussut merkittävästi viime vuosina EU:n sisämarkkinoilla ja kuluttajien hintatietoisuus on korostunut. Kestävien ja vastuullisten tuotantotapojen tuotteistamiseen tarvitaankin koko arvoketjun ponnistelua, vuorovaikutusta ja viestintää.

Lähteet

D'Odorico, P., Davis, K. F., Rosa, L., Carr, J. A., Chiarelli, D., Dell'Angelo, J. et al. (2018) The global food-energy-water nexus. *Reviews of Geophysics*, 56:456–531.

EC (2024) EU agricultural outlook, 2024-2035. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels. Report: EU agricultural outlook 2024-35. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/48b04248-de6c-4608-bbcf-f2c9e0ed9d2b_en?filename=agricultural-outlook-2024-report_en.pdf

European Central Bank (2024) Eurosystem staff macroeconomic projections. December 2024. Saatavilla: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202412_eurosystemstaff~71a06224a5.en.pdf

European Commission (2020) A Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Saatavilla: https://food.ec.europa.eu/document/download/472acca8-7f7b-4171-98b0-ed76720d68d3_en?filename=f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf

- Eurostat (2024) Exports of goods - food, drinks and tobacco. International trade in goods - short-term indicators. (ext_st_easitc, ext_st_eu27_2020sitc).
- FoodDrinkEurope (2024) Data and Trends of the EU Food and Drink Industry. Saatavilla: <https://www.fooddrink europe.eu/wp-content/uploads/2025/01/FoodDrinkEurope-Data-Trends-2024.pdf>
- Forsman-Hugg, S., Kinnunen, P. ja Yli-Liipola, M. (2024) Kuluttajien näkemyksiä ruuan hinnan nousun vaikutuksista kulutukseen ja ostokäyttäytymiseen. PTT Raportteja 288. Pellervon taloustutkimus PTT.
- Gråsten, E., Kinnunen, P., Kujala, P., Forsman-Hugg, S. ja Lahtinen, M. (2024) Miten taata huoltovarmuus ruokasektorilla? - Näkökulmina globaalit muutosvoimat ja kustannusvaikuttavuus. Pellervon taloustutkimus PTT Pellervon taloustutkimus – Puheenvuoroja I/2024.
- Gunnella, V. ja Quaglietti, L. (2019) The economic implications of rising protectionism: A euro area and global perspective. European Central Bank. Saatavilla: https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2019/html/ecb.ebart201903_01~e589a502e5.en.html
- Heino, M., Kinnunen, P., Anderson, W., Ray, D. K., Puma, M. J., Varis, O., Siebert, S. ja Kummu, M. (2023) Increased probability of hot and dry weather extremes during the growing season threatens global crop yields. Scientific Reports, 13:3583. Saatavilla: <https://doi.org/10.1038/s41598-023-29378-2>
- Lahtinen, M. (2024) Trumpin toinen presidenttikausi – suuri harppaus kohti arvaamatonta talouspolitiikkaa. Pellervon taloustutkimus. Puheenvuoroja 4/2024. Saatavilla: <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/2024/12/PTT-puheenvuoro-Trump-4.pdf>
- Matthews, A., Candel, J., de Mûelenaere, N. ja Scheelbeek, P. (2023) The Political Economy of Food System Transformation in the European Union. Teoksessa Resnick, D. ja Swinnen, J. (toim.) The Political Economy of Food System Transformation: Pathways to Progress in a Polarized World. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, s. 310–337. Saatavilla: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198882121.001.0001>
- Matthews, A. (2024) What does the outcome of the European Parliament elections mean for EU agrifood policy? Blog posts, 18.7.2024. Saatavilla: <http://capreform.eu/what-does-the-outcome-of-the-european-parliament-elections-mean-for-eu-agrifood-policy/>
- OECD/FAO (2023) OECD-FAO Agricultural Outlook 2023-2032, OECD Publishing, Paris. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/08801ab7-en>.

OECD/FAO (2024) OECD-FAO Agricultural Outlook 2024-2033. Paris and Rome. Saatavilla: <https://doi.org/10.1787/4c5d2cfb-en>

Ravintotase (2025) [verkkojulkaisu]. Helsinki: Luonnonvarakeskus. Saatavilla: <https://www.luke.fi/fi/tilastot/ravintotase/ravintotase-2022-lopullinen-ja-en-nakko-2023> [Viitattu 10.12.2024].

Tilastokeskus (2025) Suomen virallinen tilasto (SVT): Kansantalouden vuosittainen linpito [verkkojulkaisu]. ISSN=2954-0828. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla: <https://stat.fi/tilasto/vtp> [Viitattu 17.2.2025].

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2024) World Population Prospects 2024: Summary of Results (UN DESA/POP/2024/TR/NO. 9).

Valtion ravitsemusneuvottelukunta (2024) Kestävää terveyttä ruoasta – kansalliset ravitsemussuositukset 2024. Valtion ravitsemusneuvottelukunta ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki: PunaMusta Oy. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/150005/Kesta%cc%88va%cc%88a%cc%88%20terveytta%cc%88%20ruoasta%20-%20kansalliset%20ravitsemussuositukset%202024.pdf?sequence=7&isAllowed=y>

3 Ruuantuotannon huoltovarmuus ja ruokaturva EU:n maatalouspolitiikan näkökulmasta

Pekka Kinnunen, Mauri Yli-Liipola ja Sari Forsman-Hugg, PTT

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan yksi keskeinen periaate on ”takuu” kohtuuhintaisesta ja tasaisesta ruuan saatavuudesta kuluttajille. Mitä tämä vaatii tulevaisuuden maatalouspolitiikalta? Tulevan, vuoden 2027 jälkeisen maatalouspolitiikan pitää pystyä turvaamaan sen keskeiset periaatteet lyhyessä ajassa radikaalisti muuttuneessa kansainvälisessä geopoliittisessa tilanteessa. Seuraavan rahoituskauden alkuun on vielä monta vuotta, ja keskeiseksi kysymykseksi nousee, mitä sellaista maatalouspolitiikan pitää pystyä ottamaan huomioon, mihin emme osaa edes vielä varautua.

Viime vuosien kriisit ja erityisesti Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on konkretisoinut ruokaturvan uhkia myös Euroopassa sekä korostanut ruuantuotannon huoltovarmuuden merkitystä. Samaan aikaan ilmastomuutos ja sen seurauksena sään ääri-ilmiöt ovat muuttaneet tuotanto-olosuhteita kasvattaen vuotuista vaihtelua ja luoden epävarmuutta kansainvälisille ruokamarkkinoille (Iizumi ja Ramankutty 2016). Näiden muutosten kautta huoltovarmuuden ja ruokaturvan hyvästä tasosta huolehtiminen korostuvat tulevaisuudessa. Heikentyneellä elintarvikehuollolla ja ruokaturvalla voi olla merkittäviä vaikutuksia hyvinkin laajasti, esimerkiksi yhteiskunnan henkiseen kriisinkestävytyteen sekä väestön toimintakykyihin ja palveluihin (Sisäministeriö 2023).

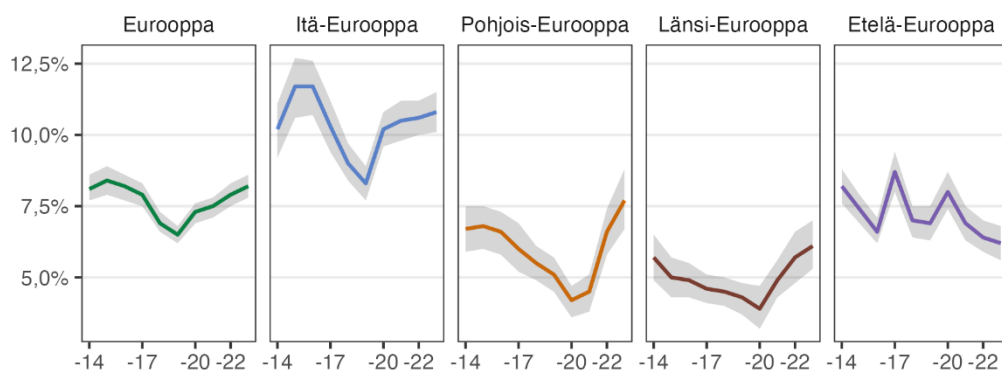
Huoltovarmuudella tarkoitetaan yhteiskunnan valmiutta varmistaa talouden keskeisten toimintojen jatkuvuus, mikä on välttämätöntä kansalaisten elinolosuhteiden, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien tarpeiden turvaamiseksi vakavissa kriiseissä ja poikkeusoloissa (Uusikylä ym. 2021). Maa- ja elintarviketalouden näkökulmasta huoltovarmuus tarkoittaa erityisesti sitä, että kriittinen maataloustuotanto, raaka-ainneiden hankinta jalostukseen sekä elintarvikkeiden valmistus ja jakelu pystyvät toimimaan myös poikkeustilanteissa ja että tuotantoketjut ovat kestävä ja joustavat.

Ruokaturva puolestaan on monitahoinen käsite, joka rakentuu neljän pilarin varaan: ruuan määrä ja saatavuus, ruuan hankintamahdollisuudet, tarjonnan vakaus ja ruuan hyödynnettävyys (Leroy ym. 2015). Huoltovarmuutta ja ruokaturvaa ajatellaan usein maataloustuotannon omavaraisuuden kautta. EU onkin

melko omavarainen useiden eri maataloustuotteiden osalta (EC 2024). Huoltovarmuus ja ruokaturva ovat todellisuudessa kuitenkin omavaraisuutta huomattavasti monimutkaisempia käsitteitä, jotka yhdistävät maataloustuotantoon monia eri yhteiskunnan politiikan tasoja sekä talouden sektoreita. Ruokaturvan tasoon vaikuttavat ruokapolitiikan ja yhteiskunnan järjestäytymisen lisäksi esimerkiksi ansaintamahdollisuudet sekä sosiaaliturva (Defra 2006). EU:n omavaraisuudesta huolimatta noin 8 prosentilla EU:n väestöstä on melko tai erittäin heikko ruokaturva (Kuva 1). Heikon ruokaturvan osuus Euroopan väestöstä lähti kasvuun koronapandemian aikana, ja kasvu on jatkunut viime vuosina.

Heikon ruokaturvan kehitys Euroopassa 2014-2023

Prosenttia väestöstä



Kuva 1. Heikon ruokaturvan kehitys Euroopassa vuosina 2014–2023. Jokaisessa kuvassa on arvio heikon (melko tai erittäin heikko) ruokaturvan kehityksestä suhteutettuna kunkin Euroopan osan väestöön (prosenttia väestöstä) sekä 90 prosentin luottamusväli. (Lähde: FAOSTAT 2025)

3.1 Mitkä tekijät ohjaavat huoltovarmuutta ja ruokaturvaa?

Ruokasektorilla huoltovarmuudelle keskeinen näkökulma on se, kuinka vakaata nykyisen kaltaisen tuotantorakenteen ylläpitäminen on kriisitilanteessa tai kuinka hyvin nykyinen tuotantorakenne pystyy sopeutumaan kriisiolosuhteisiin. Riittävän ruuan saatavuuden varmistaminen voidaan tehdä kotimaisen tuotannon, varastojen sekä tuonnin yhdistämisellä. Eri keinojen käyttökelpoisuus riippuu usein häiriön tai kriisin tyypistä sekä kestosta. Ruokaturvan osalta puolestaan keskeistä ei ole niinkään se, missä ruoka on tuotettu, toisin kuin

huoltovarmuudessa, jossa näkökulmana on ollut omavaraisuuden kasvattaminen. Ruuantuotannon lisäksi ruokaturvaan vaikuttavat ruokapolitiikan muut ulottuvuudet kuten jakelujärjestelmät, kauppapolitiikka ja elintarvikkeiden turvallisuus.

Kotimaisen tuotannon tai toisin sanoen omavaraisuuden ylläpito toisaalta tuo päätäntävaltaa ja mahdollisuuksia reagoida eri tilanteisiin, mikäli saatavilla on tarvittava määrä tuotantokapasiteettia sekä tarvittavia tuotantopanoksia. Toisaalta omavaraisuuden ylläpito vaatii investointeja ja osaamista, ja lisäksi tuotannon pitää olla kilpailukykyistä, jotta se voi toimia myös normaaliolosuhteissa. Tuonti puolestaan antaa mahdollisuuden hyödyntää kansainvälisiä markkinoita, mutta samalla tuontiriippuvuuden kasvu tarkoittaa myös päätäntävallan luovuttamista pois. Tämä luo haavoittuvuuksia erityisesti kansainvälisiin markkinoihin kohdistuvien shokkien aikana (Liu ym. 2023).

Suomen näkökulmasta huoltovarmuuteen kohdistuu kysymyksiä kyvystä ylläpitää sekä kotimaista maataloustuotantoa että EU:n sisämarkkinan tuotantoa. Nykyaikainen maataloustuotanto nojautuu vahvasti tuotantopanosten käyttöön. Tuotantokapasiteetin ylläpitoon lyhyellä aikavälillä vaikuttaa erityisesti tuotantopanosten saatavuus sekä tuotannon ja tuotantopanosten väliset hintasuhteet. Ilman äärimmäistä kriisiä kannattamatonta tuotantoa ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää.

Huoltovarmuuden näkökulmasta kotimaisen alkutuotannon keskeinen tekijä on tuotantokapasiteetin määrä. Teoreettinen tuotantokapasiteetti määräytyy viljelyalan ja eläintuotannon kapasiteetin mukaan. Kuitenkin myös tuotantopanosten saatavuus sekä hintasuhteet maataloustuotteiden ja panosten välillä vaikuttavat siihen, kuinka paljon tuotantoa on kannattavaa ylläpitää kunakin hetkenä.

Suomi on hyvin omavarainen alkutuotannon perustuotteissa, mutta samaan aikaan Suomi on useiden tuontipanosten suhteen hyvin riippuvainen tuonnista (Knuuttila ja Vatanen 2021). Kriittisiä tuotantopanoksia ovat esimerkiksi ravinteet sekä energia, mikä on korostunut viime vuosien kriisien aikana. Tuotantopanosmarkkinoilla energiamarkkinakriisi syksyllä 2021 sekä helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan näkyivät voimakkaana tuotantopanosten hintojen nousuna, kun tiettyjen tuotantopanosten kuten lannoitteiden raaka-aineiden ja energian saatavuus heikkeni ja samanaikaisesti markkinoilla oli huomattavaa epävarmuutta sotatilanteen kehittymisestä. Typpilannoitteiden raaka-aineiden kuten ammoniakkin osalta Suomi on hyvin riippuvainen tuonnista (Jansik ym. 2021), ja lannoitteiden sekä sähkön hintojen kohoaminen loi merkittäviä epävarmuuksia maataloussektorin mahdollisuuksiin ylläpitää nykyistä tuotantoa taloudellisesti kestäväällä tavalla (Finlex 2023).

Energiariippuvuus on huoltovarmuuden kannalta kriittisin ja samalla hankalin korvata mahdollisten markkinahäiriöiden aikana (Jansik ym. 2021). Energian saatavuudessa keskeisiä ovat öljyjalosteet, joita käytetään esimerkiksi maatalouskoneiden käyttövoimana sekä sähkö. Suomessa ei ole raakaöljyn resursseja, jolloin polttoaineiden saatavuus vaikuttaakin hyvin paljon alkutuotannon toimintaedellytyksiin. Toisaalta investoinnit esimerkiksi sähköntuotantoon sekä maatalouden sähköistymiseen voivat lisätä alkutuotannon resilienssiä esimerkiksi öljyn tuonnin loppumisen aiheuttamiin polttoaineiden saatavuushäiriöihin.

Elintarvikkeiden kansainvälisen kaupan merkitys on suuri erityisesti ruokaturvan näkökulmasta. Merkittävä osa maailman väestöstä on riippuvainen ruuan tuonnista (Smith ja Glauber 2020). Kansainvälisen kaupankäynnin merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Erityisesti vapaakauppasopimukset Australian, Kanadan ja Mercosur-maiden kanssa sekä EU:n laajentuminen luovat uusia kaupankäyntimahdollisuuksia.

Viime vuosina elintarvikkeiden kansainvälistä kauppaa on käytetty yhä enemmän osana talouden vaikutuskeinoja, koska ruoka on kaikissa maissa poliittisesti merkitsevä teema. Esimerkiksi EU asetti Kiinasta tuoduille sähköautoille korkeammat tuontitullimaksut suojellakseen omaa autoteollisuuttaan. Vastatoinena Kiina käynnisti polkumyyntitutkintoja EU:sta Kiinaan vietävien tuotteiden, kuten sianlihan ja suomalaisen maidontuotannon tukien osalta.

Viime aikoina vastavuoroisuuslausekkeen (mirror clauses) konseptia on käsitelty yhä enemmän eri yhteyksissä. Vastavuoroisuutta tuontistandardeissa pidetään tapana suojella EU:n sisämarkkinoita epäreilulta kilpailulta ja samalla edistää korkeampien maailmanlaajuisten standardien käyttöä. Toisaalta huolta herättää se, että lausekkeen käyttö voi johtaa kauppajännitteisiin tai vastatoimiin kauppakumppaneilta, jotka saattavat pitää näitä toimia protektionistisina.

Suomalainen elintarviketeollisuus on EU:n sisämarkkinoiden, raaka-aineen saannin, elintarvikekaupan, kansainvälisten sopimusten ja monen muun toimintaympäristön tekijän kautta sidoksissa kansainvälisiin elintarvikemarkkinoihin ja säädösympäristöön. Kansainvälisen toimintaympäristön muutokset vaikuttavat yhä enemmän ruokajärjestelmämme toimintaedellytyksiin, vaikka elintarviketeollisuus Suomessa on pitkälti kotimarkkinoihin keskittynyttä.

Sekä huoltovarmuuden ja ruokaturvan näkökulmasta on tärkeää huomioida myös pitkän aikavälin muutokset. Esimerkiksi ilmastonmuutos muuttaa tuotanto-olosuhteita sekä lisää sään ääri-ilmiöitä (Webber ym. 2018, Kron ym. 2019). Samalla ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset elinolosuhteissa muualla maailmassa voivat saada aikaan merkittäviä muuttovirtoja (Niva ym. 2021), joilla on vaikutuksia sekä huoltovarmuuteen että ruokaturvaan.

3.2 Miten maatalouspolitiikka vaikuttaa huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan?

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keskeisin kotimaista tuotantokapasiteettia ylläpitävä toimenpide ovat suorat tuet, jotka muodostavat CAP:n budjetista noin 70 prosenttia (EP 2023). Lisäksi CAP tukee tuotantokapasiteetin ylläpitoa osaltaan myös investointitukien kautta. Suorat tuet ovat samalla keskeisin CAP:n riskienhallintaväline, sillä politiikan pysyvyys luo ennustettavuutta tulonmuodostuksessa ja mahdollistaa riskeihin varautumista. Tämä kuitenkin heikentää politiikan valmiutta reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Kriiseihin reagointi onkin pääsääntöisesti ollut CAP:n budjetin ulkopuolista ex-post politiikkaa. Tämä nostaa esiin kysymyksen, onko EU:n maatalouspolitiikalla kykyä ylläpitää huoltovarmuutta ja ruokaturvaa kaikissa olosuhteissa ja miten politiikan pitäisi muuttua, jotta tähän päästäisiin.

Maatalouspolitiikan ylläpitävää roolia on syytä tarkastella siitä näkökulmasta, ylläpitääkö se sellaista tuotantoa, jolle ei ole kysyntää. Toisin sanoen, ylläpidetäänkö maatalouspolitiikalla sellaista tuotantoa, mikä ei toteutuisi pelkästään markkinoiden varassa. Suomessa kotieläinsektorilla elintarviketeollisuuden ja alkutuottajien välinen sopimustuotanto ohjaa tuotantoa markkinakysyntää vastaavaksi, mutta viljasektorilla vastaavaa markkinaohjausmekanismia ei ole. Ohjausmekanismin puute selittää osin viljan ylituotantoa suhteessa kotimaiseen kysyntään, mutta osa selittyy myös ylläpitävän politiikan kautta.

Maataloustuet kokonaisuudessaan kattavat ison osan maatalouden tulonmuodostuksesta, ja merkittävä osa jokaisen vuoden tukimaksuista suoritetaan ennen seuraavan vuoden kylvöjä. Tukimaksut tarjoavat viljelijöille mahdollisuuden tuotantopanosten oikea-aikaisiin ostoihin ilman pakotetta myydä satoa esimerkiksi juuri sadonkorjuun aikaan, jolloin hinta on usein matala. Joskin kustannusten merkittävästi noustessa tukimaksujen merkitys on vähäisempi, sillä tukimäärät eivät reagoi markkinatuottojen ja kustannusten eikä niiden suhteiden kehitykseen.

Tukimaksujen merkitys on vähäisempi tai joissain tapauksissa olematon myös siinä tilanteessa, jos tuotantopanoksissa ilmenee saatavuusongelmia tuontiriippuvuuden takia tai jos keskeisen kasvinsuojeluaineen käyttöä rajataan poliittisella päätöksellä. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä nämä tulisivat vaikuttamaan kotimaiseen raaka-aineen tuotantoon merkittävästi (Jansik ym. 2021).

Maatalouspolitiikan vaikutus tällaisiin asioihin on yhtäältä rajallinen, mutta toisaalta ylläpidettyä tuotantokapasiteettia voitaisiin vaikutusten minimoimisessa hyödyntää.

Maatalouspolitiikalla voidaan kuitenkin vaikuttaa tähän ongelmaan pidemmällä aikavälillä. Yksi keino on kohdentaa investointitukia panosomavaraisuuden kasvattamiseen investoimalla esimerkiksi vihreän ammoniakkin tuotantoon tai maatiloilla olevaan uusiutuvaan energiaan. Lisäksi panostuksia voidaan kohdentaa myös viljelykiertoihin, biologiseen typensidontaan ja kierrätyslannoitettiin. Tässäkään tapauksessa panosriippuvuuteen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan ole pelkästään maatalouspolitiikan ratkaistavissa, vaan näihin sisältyy myös energiapoliittisia näkökulmia.

Ruokaturvan osalta maatalouspolitiikan merkitys on vähäisempi. Korkean tulo-tason maissa, kuten Suomessa, korkeaa elintarvikkeiden kulutuksen omavaraisuusastetta perustellaan julkisessa keskustelussa yleensä osana ruokaturvaa. Omavaraisuusaste ei kuitenkaan Suomen tapauksessa heijastele ruokaturvan tasoa vaan kotimaisen tuotannon kilpailukykyä markkinoilla.

Kansainvälisen kaupan myötä tuontielintarvikkeisiin kohdistuva kysyntä nähdään uhkana ruokaturvalle, koska se pienentää kotimaisten tuotteiden markkinaosuutta. Tällä on kuitenkin hyvin vähäinen merkitys tekijöihin, jotka vaikuttavat ruokaturvan tasoon. Esimerkiksi omavaraisuusasteen lasku kulutuksessa heijastelee pikemminkin tuotannon tasoon kuin tuotannon kykyyn täyttää ravitsemukselliset vaatimukset normaali- ja poikkeusoloissa.

Lähes täydellisellä omavaraisuusasteella voi itse asiassa olla jopa haitallisen merkitys ruokaturvan kannalta. Kansainvälinen kauppa nimittäin lujittaa jäsenmaiden suhteita, mikä on ehtona EU:n sisämarkkinan tehokkaalle toiminnalle ja esimerkiksi tuotantopanosten liikkuvuudelle. Tämä on luonnollisesti merkittävä asia ruokaturvan kannalta jo yksinään, mutta kansainvälinen kauppa mahdollistaa myös viennin ja sen tuomat hyödyt. Erilaiset järjestelmät ovat alttiita erilaisille uhille.

Ruokaturvassa on kyse paljon muustakin kuin maataloudesta. Ruokaturvan kannalta tuotantokyvyn säilyttäminen on keskeisin asia, mihin maatalouspolitiikka voi yksinään vaikuttaa. Erityisesti suorien tukien myötä tämä tavoite on jo politiikan keskiössä. Muita ruokaturvaan liittyviä kysymyksiä ei kuitenkaan ratkaista maatalouspolitiikalla vaan ne ovat enemmän sidoksissa ruoka-, sosiaali- ja kauppapolitiikkaan.

3.3 Huoltovarmuus ja ruokaturva vaativat kokonaisvaltaisia ratkaisuja

Maatalouden huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan kohdistuu niin globaalisti kuin kansallisestikin muutospaineita. Viimeaikaiset markkinashokit ovat koetelleet niin maataloussektoria kuin koko ruokajärjestelmääkin nostaen huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan liittyvät kysymykset julkisen keskustelun keskiöön. Esimerkiksi COVID-19-pandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamat sääilmiöt ovat häirinneet ruokaketjuja, nostaneet tuotantokustannuksia ja paljastaneet ruokajärjestelmän haavoittuvuuksia.

On selvää, että maatalouden huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan liittyviä asioita ei ratkaista yksinään maatalouspolitiikalla – eikä lähtökohtaisesti pidäkään. EU:n kannalta huoltovarmuudessa ja ruokaturvassa on kyse myös strategisesta autonomiasta (Helwig ym. 2021). Tämän mittaluokan kokonaisuudet vaativat toisiaan tukevia politiikkoja ja toimenpiteiden koherenssia. Lisäksi toimien kustannusvaikuttavuus on keskeistä, sillä kaikkia huoltovarmuutta tai ruokaturvaa parantavia toimia ei voida tehdä ilman merkittäviä kustannuksia (Gråsten ym. 2024). Tämä edellyttää selkeää toimenpiteiden priorisointia.

Markkinoiden on toisaalta annettava toimia itsenäisesti, ja tuotantopäätösten tulisi perustua markkinakysyntään. Tästä nouseekin keskeinen kysymys: ylläpitääkö tukijärjestelmä huoltovarmuuden ja ruokaturvan kannalta keskeistä tuotantoa, joka ei markkinaehtoisesti toteutuisi? Toisin sanoen, mikä on tällaisen tuotannon merkitys huoltovarmuudelle ja ruokaturvalle, jos sille ei ole kysyntää niin sanotuissa normaaliolosuhteissa. Pitäisikö politiikalla pyrkiä ohjaamaan kysyntää näiden tavoitteiden kannalta hyödyllisempään suuntaan? Tämän myötä tarkasteltavaksi nousee myös se, millaisissa olosuhteissa huoltovarmuus ja ruokaturva eivät toteutuisi vain markkinaehtoisesti.

Maatalouspolitiikan merkitys ruokaturvan kannalta on vähäinen ja vaikuttaa olennaisesti vain tuotantokyvyn ylläpidon kautta. Huoltovarmuuden kannalta maatalouspolitiikan rooli on jonkin verran merkittävämpi, mutta kuten ruokaturvankin tapauksessa, rinnalle tarvitaan muiden politiikkojen yhteensovittamista. Miten vaikuttavuuden käy esimerkiksi Ukrainan mahdollisen EU-jäsenyyden aiheuttaman budjettipaineen myötä tai tukijärjestelmän toimenpiteiden muuttuessa enemmän reaktiivisemmiksi tai vastasyklisiksi? Näihin ja muihin kysymyksiin vastaamista monimutkaistaa se, että emme vielä tiedä, mihin kaikkeen pitää osata varautua tulevaisuudessa.

Lähteet

Defra (2006) Food security and the UK: An evidence and analysis paper. Food Chain Analysis Group.

European Commission (2024) Short-term outlook for EU agricultural markets, Autumn 2024, European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Bryssel.

Euroopan Parlamentti (2023) First pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) – II. Direct payments to farmers.

FAOSTAT (2025) Food Security and Nutrition / Suite of Food Security Indicators.

Finlex (2023) Laki määräaikaisista maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista 345/2023. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2023/20230345> (viitattu 18.2.2025).

Gråsten, E., Kinnunen, P., Kujala, P., Forsman-Hugg, S. ja Lahtinen, M. (2024) Miten taata huoltovarmuus ruokasektorilla? - Näkökulmina globaalit muutosvoimat ja kustannusvaikuttavuus. Pellervon taloustutkimus PTT Pellervon taloustutkimus – Puheenvuoroja I/2024.

Helwig, N., Sinkkonen, E., Sinkkonen, V., Gehrke, T., Koenig, N., Jakobsson, A. K. ja Stolz, M. (2021) Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology. 67. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. Saatavilla: https://fiia.fi/wp-content/uploads/2021/04/fiia-report-67_niklas-helwig-et-al_strategic-autonomy-and-the-transformation-of-the-eu.pdf (Ladattu: 20.2.2025).

Iizumi, T. ja Ramankutty, N. (2016) Changes in yield variability of major crops for 1981–2010 explained by climate change, Environmental Research Letters 11(3): 034003.

Jansik, C., Huuskonen, H., Karhapää, M., Keskitalo, M., Leppälä, J., Niemi, J., Niskanen, O., Perttilä, S. ja Rinne, M. (2021) Maatalouden tuotantopanosten saatavuuden riskit: Kriiseihin varautuminen ruokahuollon turvaamisessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 76/2021. Luonnonvarakeskus 76/2021. Helsinki. 98 s.

Knuuttila, M. ja Vatanen, E. (2021) Elintarvikemarkkinoiden tuontiriippuvuus 2003–2016. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 44/2021. Helsinki: Luonnonvarakeskus.

Kron, W., Löw, P. ja Kundzewicz, Z. W. (2019) Changes in risk of extreme weather events in Europe, Environmental Science & Policy, 100: 74–83.

- Leroy, J. L., Ruel, M., Frongillo, E. A., Harris, J. ja Ballard, T. J. (2015) Measuring the Food Access Dimension of Food Security: A Critical Review and Mapping of Indicators, *Food and Nutrition Bulletin* 36(2): 167–195.
- Liu, L., Wang, W., Yan, X., Shen, M. ja Chen, H. (2023) The cascade influence of grain trade shocks on countries in the context of the Russia-Ukraine conflict, *Humanities and Social Sciences Communications*, 10(1): 1–28.
- Niva, V., Kallio, M., Muttarak, R., Taka, M., Varis, O. ja Kummu, M. (2021) Global migration is driven by the complex interplay between environmental and social factors, *Environmental Research Letters*, 16(11): 114019.
- Sisäministeriö (2023) Kansallinen riskiarvio 2023. Sisäministeriö Sisäministeriön julkaisuja 2023:4.
- Smith, V. H. ja Glauber, J. W. (2020) Trade, policy, and food security, *Agricultural Economics*, 51(1): 159–171.
- Suomen virallinen tilasto (SVT) (2025) Kotitalouksien kulutus [verkojulkaisu].
- Uusikylä, P., Lonka, H., Pelttari, H., Jalonen, H., Laitinen, K., Sederholm, T., Huhtinen, A.-M., Anttonen, M., Niskanen, V.-P., Vartiainen, P. ja Tikanmäki, I. (2021) Viljasta verkostoihin: Huoltovarmuuskeskuksen arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021(23).
- Webber, H., Ewert, F., Olesen, J. E., Müller, C., Fronzek, S., Ruane, A. C., Bourgault, M., Martre, P., Ababaei, B., Bindi, M., ... Wallach, D. (2018) Diverging importance of drought stress for maize and winter wheat in Europe, *Nature Communications*, 9(1): 4249.

4 Vihreä kasvu ja kestävä ruokajärjestelmää edistävät ohjelmat

Kyösti Arovuori, REINU econ ja Juho Valtiala, Luonnonvarakeskus

Viime vuosina maatalouspolitiikan suunnittelun ja toteuttamisen reunaehdoiksi on tuotu useita keskustelu- ja politiikkapapereita. Vuosina 2019–2024 Euroopan komission keskeinen politiikkaa ohjaava asiakirja oli Euroopan unionin Vihreän kasvun ohjelma (EC 2020a). Ohjelman keskeinen tavoite on tehdä Euroopasta hiilineutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä. Vihreän ohjelman toteutus käynnistettiin kuutta eri ohjelmakokonaisuutta edistämällä. Maatalouden suoraan liittyvät kokonaisuudet ovat alkukesästä 2020 esitellyt Pellolta pöytään-strategia (EC 2020c) sekä Biodiversiteetti-strategia (EC 2020b).

Vihreän ohjelman julkistamisen jälkeen Euroopan unionin poliittinen toimintaympäristö muuttui. Vuosien 2020 ja 2021 koronapandemia sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 heikensivät etenkin maatalouden ympäristövaikutusten painoarvoa poliittisessa keskustelussa. Nopeasti nousseet energian ja ruuan hinnat käänsivät maatalouskeskustelun tuotannon pidemmän aikavälin kestävydestä siihen, miten varmistetaan kohtuuhintaisen ruuan tarjonta lyhyellä aikavälillä (ks. esim. EC 2022a). Tuotantokustannusten nopeaan nousuun vastattiin sorvaamalla maataloudelle erilaisia kriisipaketteja sekä jäsenmaissa että EU:ssa (ks. esim. EC 2022b).

Reaktion maatalouden ympärillä pyörivään keskusteluun sekä ilmapiiriin muutokseen Euroopan komissio polkaisi tammikuussa 2024 käyntiin strategisen dialogin EU:n maatalouden tulevaisuudesta (EC 2024). Strategisen dialogin tavoitteena oli laajentaa keskustelua ja lisätä eri tahojen keskinäistä ymmärrystä esimerkiksi maatalouden kannattavuudesta, ruuan tuotannosta, maatalouden ympäristövaikutuksista sekä maatalouden kohtaamista vaatimuksista kestävä tuotannon ja sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta.

Tavoitteena on ollut löytää eri toimijoiden välille yhteisymmärrys neljästä eri teemasta. Näitä teemoja ja niihin liittyviä kysymyksiä olivat: miten EU:n viljelijöille ja näiden maaseutuyhteisöille voidaan tarjota paremmat näkymät unohtamatta kohtuullista elintasoa; miten voidaan tukea maataloutta maapallon ja sen ekosysteemien asettamissa rajoissa; miten voidaan paremmin hyödyntää osaamisen ja teknologisen innovoinnin tarjoamia mahdollisuuksia; sekä miten voidaan auttaa EU:n ruokajärjestelmää kukoistamaan, kun samaan aikaan sen kohtaama kilpailu maailmalla kovenee.

Strategioille ja raporteille on yhteistä, että niissä pyritään muodostamaan tilannekuva Euroopan maataloutta kohtaavista keskeisistä haasteista ja etenkin niihin vastaamisesta. Keskeisimmät muospaineet kohdistuvat siihen, että Euroopan maataloudessa on pystyttävä reagoimaan ilmastonmuutoksen seurauksena tapahtuvaan tuotanto-olosuhteiden muutokseen, vähentämään maataloustuotannosta aiheutuvaa ympäristökuormitusta sekä reagoitava lyhyen ja pitkän aikavälin markkinamuutoksiin. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan rakenteita, rahoitusta tai toimenpiteitä ei ole rakennettu vastaamaan näihin ongelmiin.

4.1 Pellolta pöytään -strategia

EU:n Pellolta pöytään -strategian kantava ajatus pohjaa ruokajärjestelmän resilienssin, eli toimintakyvyn ja tuotantomahdollisuuksien, säilyttämiseen muuttuvissa olosuhteissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ruuan tuotanto halutaan varmistaa kaikissa oloissa. Samalla tuotannosta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia halutaan vähentää ja positiivisia vaikutuksia vahvistaa.

Pellolta pöytään -strategian keskeinen tavoite on ruuan tuotannon resurssien kestävämpi käyttö. Ohjelman niin sanotut ylätasen tavoitteet haluavat varmistaa eurooppalaisille terveellistä ja kestäväällä tavalla tuotettua ruokaa, johon kulluttajilla on varaa. Samalla halutaan luoda ratkaisuja ilmastonmuutoksen torjuntaan, suojella ympäristöä ja turvata luonnon monimuotoisuus, varmistaa reilu tulonjako elintarvikeketjussa sekä kasvattaa luonnonmukaisen tuotannon osuutta kokonaistuotannosta (EC 2020c).

Tavoitteet

Nykyisiin tuotantotapoihin iskevät säädökset koskevat etenkin lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä. Myös tavoite luomualan kasvattamisesta voi vaikuttaa huomattavastikin nykyisiin tuotantotapoihin. Muutoksen laajuus riippuu pitkälti siitä, missä tuotantosunnissa luomuala kasvaisi.

Pellolta pöytään -strategian lähtökohtana on, että kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttö aiheuttaa maaperän, veden ja ilman saastumista, heikentää luonnon monimuotoisuutta ja saattaa olla vahingollista eri eläinlajeille (taulukko 1).

Ratkaisuksi kemiallisten torjunta-aineiden käytön vähentämiseen Euroopan komissio tarjoaa laajempaa viljelytoimenpiteiden muutosta, biologista tuholaistorjuntaa sekä uusien, nykyistä ympäristöystävällisempien torjunta-aineiden kehittämistä.

Ravinteiden käytön osalta tavoitteena on vähentää niiden liikakäyttöä. Kasvin tarpeisiin perustuvan lannoituksen seurauksena myös lannoitteiden kokonaiskäyttö vähenee. Keinot tämän toteuttamiselle haetaan digitalisaatiosta, täsmäviljelystä sekä luonnonmukaisen tuotannon kasvattamisesta. Strategian tässä kohdassa luonnonmukainen tuotanto on siis väline tavoitteen saavuttamiseksi.

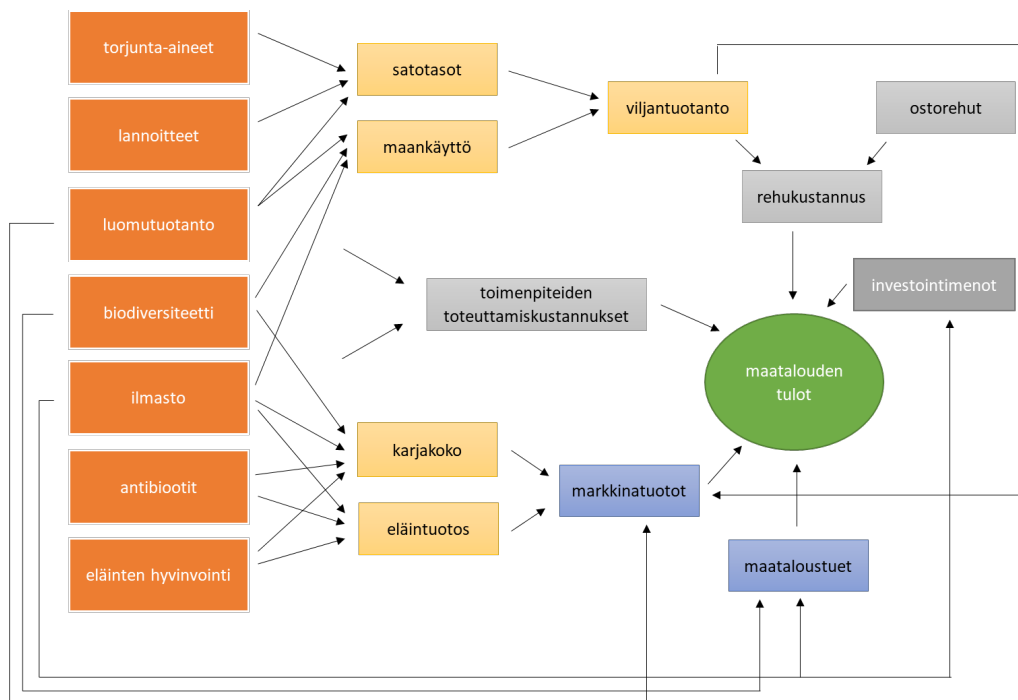
Pelloilta pöytään -strategian toteuttamisväline ovat jäsenmaiden kansalliset CAP-strategiasuunnitelmat. Vuonna 2017 esitellyssä CAP-uudistuksessa on mukana elementtejä, joita Pelloilta pöytään -strategiassa on linjattu tarkemmin. Tällaisia ovat esimerkiksi ekojärjestelmän tuominen osaksi I. pilarin suoria tukia. Vuosien 2023–2027 maatalouspolitiikkaa ei kuitenkaan missään vaiheessa ole lähdetty toteuttamaan siten, että Pelloilta pöytään -strategialle asetettujen tavoitteiden toteutumista vuoteen 2030 olisi ollut realistista.

Taulukko 1. Pelloilta pöytään -strategian tavoitteet (Lähde: EC 2020c).

Pelloilta pöytään -strategian ylätasoon tavoitteet					
Varmistaa, että eurooppalaisille on tarjolla terveellistä, kohtuuhintaista ja kestävästi tuotettua ruokaa	Ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen torjunta	Suojella ympäristöä ja turvata luonnon monimuotoisuus	Elintarvikeketjun reilu tulonjako	Kasvattaa luomutuotannon määrää	
Pelloilta pöytään -strategian maataloustuotannolle asetetut tavoitteet vuoteen 2030					
kemiallisten torjunta-aineiden käytön vähentäminen 50 %	eniten haitallisten torjunta-aineiden käytön vähentäminen 50 %	ravinnehävikin pienentäminen vähintään 50 %	keinoeläinten käytön vähentäminen vähintään 20 %	tuotantoeläimille käytettyjen antibioottien myynnin vähentäminen 50 %	luonnonmukaisessa tuotannossa oleva osuus viljelyalasta 25 %
Terveellisen ruokaympäristön luominen					
Elintarvikkeiden pakkausmerkinnät					
Ruokahävikin vähentäminen					
Tutkimus ja innovaatiot					
Kansainvälinen vaikuttaminen					

4.2 Vaikutussuhteet

Pelloilta pöytään -strategian vaikutukset maataloustuotantoon muodostuvat eri tavoitteiden sekä niiden toteuttamiseksi asetettavien toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta (ks. esim. Barreiro-Hurre ym. 2021). Eri tavoitteiden vaikutusmekanismit on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Pelloilta pöytään -strategian vaikutusmekanismit (Lähde: muokattu Jongeneel ym. 2021).

Kasvintuotannossa vaikutukset välittyvät satotasojen ja maankäytön muutosten kautta viljan kokonaistuotantoon. Kemiallisten torjunta-aineiden tai fossiilipohjaisten lannoitteiden käytön vähentäminen heikentää satotasoa verrattuna nykyiseen tasoon. Viljan tuotanto laskee. Tuotantoalan lasku kompensoi tuotannon laskua. Tuotantoalan kasvu ei kuitenkaan johda täysimääräisesti tuotannon kasvuun, koska samaan aikaan luonnonmukaisessa tuotannossa oleva vilja-ala kasvaa. Tarjonnan laskun seurauksena tuottajahinnat kääntyvät nousuun.

Viljamarkkinoiden tarjonnassa tapahtuvat muutokset vaikuttavat kotieläintuotannon tuotantopanosten käyttöön hintasuhteiden muuttumisen seurauksena. Tällä on vaikutusta viime kädessä myös maatalouden tulonmuodostukseen.

Kotieläintuotannossa vaikutukset välittyvät karjakoona sekä eläintuotoksen kautta. Asetettujen tavoitteiden vaikutukset näkyisivät eläintiheyden laskuna hehtaaria kohden. Kotieläintuotannon muuttuminen aikaisempaa laajaperäisemmäksi vähentää tuotantoa.

Kysynnän ja tarjonnan suhteissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat tuottajahintoihin. Tuotannon laskun seurauksena tuottajahintojen oletetaan nousevan. Kotieläintuotannossa hintojen nousun suhteellinen vaikutus jää tuotannossa tapahtuvia muutoksia suhteellisesti pienemmäksi. Tämän seurauksena maidontuotannon tulot kääntyvät laskuun. Lihantuotannossa vaikutus on kuitenkin positiivinen. Hintojen suhteellinen nousu on suurempi kuin tuotannossa tapahtuvat muutokset, jolloin lihasektorin tulot kääntyisivät nousuun. Kasvintuotannossa vaikutukset olisivat lähes päinvastaisia. Tuotannon laskun seurauksena etenkin viljantuotannon tulot kääntyvät laskuun.

Pelloilta pöytään -strategian toimenpiteillä on vaikutuksia maataloustuotantoon. Muutosten välittyminen ennen kaikkea pellon käyttöön ja kotieläintuotantoon vaatisi kuitenkin myös merkittävää kuluttajakäyttäytymisen muutosta. Elintarvikkeiden kysyntäjoustot ovat jäykkiä. Kulutuksessa tapahtuvat muutokset ovat usein hitaita ja tapahtuvat vasta pitkällä aikavälillä. Tästä seuraa, että EU:n vihreän kasvun ohjelman sekä Pelloilta pöytään -strategian tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä oli lähtökohtaisesti epävarmaa. Strategia jääkin sellaiseksi politiikan välikausipaperiksi, joka ei sellaisenaan missään vaiheessa päätenyt osaksi EU:n yhteisen maatalouspolitiikan sisältöä. Sen tavoitteet ja toimenpiteet kuitenkin jäävät elämään.

Taulukko 2 Pellolta pöytään -strategian vaikutukset EU:n kotieläintuotannossa (Lähde: Barreiro-Hurre ym. 2021).

EU:n kotieläintuotanto	Maito	Nauta	Sika	Siipikarja
Tuotanto	-12 %	-14 %	-15 %	-15 %
Tuottajahinta	+2 %	+24 %	+ 41 %	+17 %
Tulovaikutus	- 10 %	+10 %	+26 %	+2 %
Rehun hinta	+3 %	+2 %	+6 %	+6 %
Muut kustannukset (lannoite)	-20 %	-20 %		

Taulukko 3 Pellolta pöytään -strategian vaikutukset EU:n kasvintuotannossa (Lähde: Barreiro-Hurre ym. 2021).

EU:n kasvintuotanto	Koko sektori	Vilja	Öljykasvit
Maatalouskäytössä oleva maa	+3 %	-4 %	-4 %
Tuotanto		-11 %	- 11 %
Tuottajahinnat	+12 %	+8 %	+11 %
Tulovaikutus		-26 %	
Tuotantokustannus	-2 %	-2 %	-2 %

4.3 Strateginen dialogi EU:n maatalouden tulevaisuudesta

Strategisen dialogin raportissa (EC 2024) esitetään yhteensä 14 tavoitetta tai edistettävää asiaa, joiden kautta EU:n maataloudelle luodaan kestävä tulevaisuus vuoteen 2040 mennessä. Merkittävä ero aikaisempaan Pellolta pöytään -

strategiaan onkin juuri aikataulussa. Pellolta pöytään -strategian tavoitteet haluttiin alun perin saavuttaa vuoteen 2030 mennessä. Osin politiikan valmistelusyklin takia EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa ei kuitenkaan missään vaiheessa viritetty tämän aikataulun mukaiseksi.

Tavoitteet

Strategisen dialogin tavoitteet ovat varsin tutun kuuluisia. Ensimmäinen tavoite on tuottajien aseman vahvistaminen elintarvikeketjussa. Keskeisin väline tähän on tuottajien yhteistyön lisääminen. Yhteistyön avulla pyritään tuotantokustannusten alentamiseen, tuotantoresurssien tehokkaampaan käyttöön sekä viljelijän markkinatuottojen kasvattamiseen.

Maatalouden kestävyys edistämiseksi halutaan rakentaa uusia, eri jäsenmaissa yhdenvertaisia mekanismeja tilatason toimenpiteiden analysointiin ja arviointiin. Tavoitteena on kestävyys liittyvien tekijöiden nykyistä suoravii-
vaisemmat ja tarkemmat mittaustavat.

Tunnistettuihin haasteisiin vastaaminen vaatii nykyisen maatalouspolitiikan vaikuttavuuden vahvistamista ja uudelleen suuntaamista. EU:n laajentuminen ja etenkin Ukrainan mahdollinen EU-jäsenyys muodostavat merkittävimmän uudistuspaineen.

Maatalouspolitiikassa pitäisi raportin mukaan pystyä nykyistä paremmin kohdentamaan tukia niille tuottajille, jotka tarvitsevat tukea eniten, positiivisten ympäristöhyötyjen tuottamiseen sekä maaseutualueiden elinvoiman vahvistamiseen. Samalla varsinaiset maatalouden tulojen turvaamisen tarkoitetut tuet pitäisi pystyä kohdistamaan nykyistä vahvemmin aktiiviviljelijöille.

Muutos kohti kestävämpää tuotantoa vaatii rahaa. Siirtymän mahdollistamiseksi raportissa ehdotetaan nykyisen maatalouspolitiikan rahoituksen ulkopuolista reilun siirtymän rahastoa. Rahaston avulla muutosten vaikutuksia voitaisiin tasapainottaa ja samalla rahoittaa muutoksen kannalta välttämättömiä investointeja. Raportissa painotetaan myös rahoitusjärjestelmän toimivuuden sekä rahoituksen saamisen tärkeyttä.

Maatalouspolitiikkaan kohdistuvat vaikutukset halutaan ulottaa myös EU:n kauppaja- ja kilpailupolitiikkaan. Kauppasopimusten vaikutuksia EU:n maatalouden tulisi painottaa eri sopimuksissa nykyistä enemmän. Samalla erilaisia ennakkoarviointeja kaivataan lisää.

Maataloussektorin muutos ei toteudu ilman markkinoilta tulevia signaaleja. Terveellisten ja kestäväällä tavalla tuotettujen tuotteiden kulutusta halutaan

edistää helpottamalla kuluttajan tekemiä valintoja. Kasviproteiinin tarjontaa kuluttajille halutaan vahvistaa. Lisäksi raportti esittää pakkausmerkintöjen sekä niihin liittyvien käytäntöjen uudelleen arviointia.

Kestävien viljelymenetelmien edistäminen on konkreettisin tilatason toimenpide, joka strategisen dialogin loppuraportissa on nostettu esille. Käytännössä tällä tarkoitetaan nykyistä parempaa vesien ja maaperän suojelua. Keinoina esitetään lista toimenpiteitä, jotka ovat tuttuja jo Pellolta pöytään -strategiasta. Näitä keinoja ovat esimerkiksi fossiilipohjaisten keinolannoitteiden käytön vähentäminen, torjunta-aineiden käytön vähentäminen sekä hiilensidonnan vahvistaminen.

Maataloustuotannosta aiheutuvien ilmastopäästöjen vähentäminen, niiden mitaamisen kehittäminen sekä päästöjä vähentävien tuotantomenetelmien edistäminen halutaan toteuttaa ennen kaikkea investointien sekä teknologisen kehityksen kautta.

Kotieläintuotannon kestävyys vahvistamisessa korostuvat tutkimustiedon hyödyntäminen ja tieteellinen lähestymistapa. Kestävyysteot syntyvät rahoittamalla tutkittuun tietoon perustuvia eläinten hyvinvointia vahvistavia investointeja.

Viimeiset viisi kohtaa ovat maatalousmaan tuottokyvyn ylläpito ja parantaminen, riskienhallinnan vahvistaminen, sektorin tekeminen nykyistä houkuttelevammaksi uusille tuottajille sekä innovaatioiden ja tiedon aikaisempaa parempi hyödyntäminen. Lisäksi maataloussektorille kaivataan kokonaan uudenlaista otetta hallintoon ja eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

Keskustelua

Strategisen dialogin tavoitteet ovat hyviä ja oikeansuuntaisia. Ei ole yllätys, että keskusteluissa mukana olleet etujärjestöt, sidosryhmät ja muut osalliset ovat pystyneet muodostamaan näistä yhteisen näkemyksen. Vaikeudet alkavat vasta siinä vaiheessa, kun tavoitteita aletaan sorvata osaksi käytännön maatalouspolitiikkaa ja sen toimenpiteitä.

Maatalouspolitiikan rahoitusta haastetaan tulevalla monivuotisella rahoituskaudella 2028–2035 entistäkin enemmän. Nykyisistä suorista tuista puuttuu kustannusperusteisuus, eikä eri jäsenmaiden tukitasoissa oleville tukieroille ole objektiivisia perusteita.

Suomen kannalta strategisen dialogin esittämät muutokset ovat lähtökohtaisesti positiivisia. Nykyinen maatalouspolitiikka ja etenkin sen tukirakenne heikentävät Suomen maatalouden suhteellista asemaa EU:n sisämarkkinoilla.

Maat, joissa tukitasot ovat korkeammat, ovat Suomea edullisemmassa asemassa. Samalla tukijärjestelmä heikentää Suomen asemaa myös suhteessa niihin maihin, joissa tuet ovat matalampia, mutta maataloussektorin kilpailukyky on jo lähtökohtaisesti parempi.

Strategisen dialogin raportissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen vaatii, että myös Suomessa mietitään vakiintuneiden tuotantotapojen muuttamista. Tämän lisäksi maatalouspolitiikan rakenteessa tapahtuvat muutokset johtavat väistämättä myös muutoksiin tukien jakautumisessa maatalouden sisällä. Tällaiset muutokset ovat Suomessa olleet perinteisesti vaikeita.

4.4 Muutospaineiden vaikutukset Suomessa

Tarve edistää Pellolta pöytään -strategiaan ja myöhemmin strategiseen dialogiin kirjattuja ympäristötavoitteita ei katoa muiden maatalouspolitiikkaan kohdistuvien paineiden myötä. Kyse on osittain maatalouden toimintaedellytysten turvaamisesta pitkällä aikavälillä. Paineet, kuten maatalouden tuotantokustannusten nousu, kuitenkin jarruttavat ympäristökestävyyttä vahvistavia politiikka-muutoksia. Tätä tulisi pyrkiä välttämään, koska Pellolta pöytään -strategian tavoitteiden edistäminen voi vahvistaa maatalouden huoltovarmuutta ja taloudellista kestävyyttä. Esimerkiksi vähäisempi riippuvuus kasvinsuojeluaineista sekä suurempi omavaraisuus ravinteiden osalta parantavat huoltovarmuutta. Ravinteiden kierrätyksen lisääminen ja peltojen hiilivarastojen kasvattaminen voivat tuoda säästöjen lisäksi uutta tulovirtaa maatalouteen.

Tavoite kasvinsuojeluaineiden vähentämisestä eteni Euroopan unionin päätöksenteossa asetusehdotukseksi, mutta kaatui lopulta Euroopan parlamentin äänestyksessä. Suomen osalta asetusta olisi voimaan tullessaan vaatinut melko vähäisiä muutoksia. Vaatimukset Suomen osalta voivat madaltua entisestään, mikäli metsälannoituksessa käytettävä urea erotetaan mahdollisessa tulevassa esityksessä maatalouden käyttömääristä. Täpärästi kaatunut esitys glyfosaatin käyttökiellosta olisi vaikuttanut Suomen ja muiden EU-maiden kasvinsuojeluaineiden käyttömääriin. Jos viljelymenetelmiä ei muuteta, käyttökielto johtaisi todennäköisesti korvaavien aineiden käyttömäärien kasvuun sekä heikennyksiin satotasoissa ja sadon laadussa. Viljelymenetelmien muutokseen tähtäävä politiikka olisikin suositeltavampaa. Erityisesti monipuolisemmat viljelykierrot vähentäisivät paitsi kasvinsuojeluaineiden myös väkilannoitteiden käyttötarvetta.

Ravinteiden nykyistä tehokkaampi kierrättäminen kuuluu keskeisiin keinoihin vähentää ravinnehävikkiä ja väkilannoitteiden käyttöä. Fosforin osalta lantara-

vinteiden tasainen jakaminen riittäisi suurelta osin täyttämään kasvien fosforintarpeen valtakunnallisesti. Samalla fosforikuormitus vähentyisi lantaylijäämäisillä alueilla. Typen osalta tarvittaisiin lisäksi myös huomattavia muutoksia viljelykäytänteisiin, mikä käytännössä tarkoittaisi biologisen typensidonnan merkittävää lisäämistä sekä kerääjäkasveja vähentämään ravinnehuuhtoumia. Nykyinen politiikka tarjoaa tukea viljelymenetelmien monipuolistamiseen, mutta politiikkatuki ravinteiden kierrättämiselle on ollut riittämätöntä. Tästä on osoituksena Valtiontalouden tarkastusviraston (2024) toteamat puutteet politiikan kustannusvaikuttavuudessa ja vaikutusten arvioinnissa. Poliittikakeinoihin tulisi sisällyttää paitsi rajoituksia myös vahvempia kannusteita lannan prosessointiin. Muun muassa lannoitusta tulisi edelleen rajoittaa vastaamaan kasvien tarvetta ja kehitettävä lannan prosessoinnin ja orgaanisten lannoitevalmisteiden tukea. Luostarinen ym. (2019) ovat tuottaneet laajan politiikkasuosituksen aiheesta.

Luomualan kasvattaminen 25 prosenttiin kirjattiin kansalliseen strategiaan. Luomuala kasvoi tasaisesti läpi koko viime vuosikymmenen, ja kasvun jatkuessa tavoite olisi saavutettu ennen pitkään ilman erillisiä toimenpiteitä. Muutokset markkinakysynnässä ovat kuitenkin heikentäneet luomun kulutusta ja vaikuttaneet luomun tuottajahintoihin. Tällä on ollut vaikutusta tuottajien halukkuuteen pysyä luomussa. Toinen merkittävä muutos on ollut uuden ohjelmakauden myötä voimaantullut myyntikasvivelvoite. Varsinkin niillä tiloilla, joilla kotieläintuotanto on ollut tavanomaista mutta kasvintuotanto luomua, on luomusta siirrytty pois.

Luomualan kasvattaminen jäänee jatkossakin politiikkatavoitteeksi, vaikka sitä tuskin aktiivisesti edistetään tulevalla ohjelmakaudella. Luomun edistämiseksi voidaan listata hyviä perusteita. Se on omavaraisempaa tuotantopanosten osalta, se on tutkimuksissa yhdistetty korkeampaan biodiversiteettiin ja se on laajasti tunnettu ja selvästi määritetty sertifiointijärjestelmä.

Luomutuotannon menetelmistä ja tutkimuksesta hyötyy myös tavanomainen tuotanto. Luomualan kasvattaminen sinällään on kuitenkin kyseenalainen tavoite. Luomun tuottamat ympäristöhyödyt voitaisiin pitkälti saavuttaa tavanomaista tuotantoa kehittämällä. Merkittävät ympäristöhyödyt voivat muutenkin jäädä saavuttamatta, jos luomuala kasvaa vain rajatulla alueella ja tuotantosuunnissa, joissa luomun osuus on valmiiksi merkittävä. Parempi politiikkatavoite voisikin olla tavanomaisen tuotannon ympäristökestävyyden kehittäminen ja kestävästi tuotetun ruuan kulutuskysynnän kasvattaminen. Tosin jälkimmäinen on käytännössä vaikeampi toteuttaa.

Luomualan kääntäminen kasvuun vaatisi markkinakysynnän kasvua, mitä voitaisiin luoda esimerkiksi suosimalla luomua julkisissa ruokahankinnoissa. Myös

alempaa arvonlisäverokantaa luomutuotteille on ehdotettu. Toisaalta korkeampi luomukorvaus kompensoisi heikompia markkinatuloja. Myös sääntelyn keventäminen ja tarkastusmaksujen alentaminen voisi olla kustannustehokasta politiikkaa. Luomun sääntely ja valvonnan maksut koetaan liian raskaiksi, ja nämä vähentävät halukkuutta jatkaa luomussa tai siirtyä siihen (Saarnivaara ym. 2022).

Maatalouden ilmastopäästöjen vähentäminen on ollut tavoitteena niin maatalous- kuin ilmastopolitiikoissa. Ilmastotoimet ovat kuuluneet EU:n maatalouden tavoitteisiin jo yli kymmenen vuotta, mutta päästöt eivät ole käytännössä vähentyneet huomattavasta rahoituksesta ja politiikkatoimenpiteistä huolimatta (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2021). Ilmastopäästöjen painoarvo maatalouspolitiikassa kasvanee edelleen tulevaisuudessa ilmastomuutoksen vaikutusten konkretisoituessa, ja politiikalla tulisi entistä aktiivisemmin pyrkiä vähentämään päästöjä ja sopeutumaan ilmastomuutokseen. Tavoitteet ja vaikuttavat toimenpiteet täytyy kuitenkin määritellä ja toteuttaa määrätietoisesti. Tanska on valinnut proaktiivisen lähestymistavan määrittelemällä kansallisen strategian, johon kuuluu muun muassa maatalouden hiilivero. Strategian toteutumista on myös edistetty aktiivisesti. Myös Suomessa maataloudelle on laadittu ilmastotiekarttoja. Tiekarttojen toteuttaminen sen sijaan edellyttää nykyistä voimakkaampaa poliittista tahtotilaa.

Vaikka maatalouspolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa ruuan kulutukseen ovat rajalliset, tulisi politiikan kohdistua tuotannon lisäksi myös kulutukseen. Matthews ym. (2023) huomauttavat, että strategiaa ei tulisi rahoittaa yksinomaan julkisista varoista vaan ensisijaisesti kuluttajahintojen nostolla. Heidän mukaansa hintojen tulisi aidosti ohjata kulutusta ympäristöystävällisempään ja terveellisempään ruokavalioon. Toisin sanoen ympäristöä vähemmän kuormittavan ja siten myös strategian tavoitteita tukevan ruuan tulisi olla halvempaa kuin enemmän kuormittavan, ja ruuan hinnan tulisi yleisesti ottaen kattaa kestävästä tuotannosta aiheutuvat kustannukset. EU-tasolla tuontia tulisi rajoittaa tai tulleja nostaa tuonnin kasvun estämiseksi, mutta maatalouden tukipolitiikan muutos kohti julkishyödykkeiden tuottamista tukevaa järjestelmää lienee keskeisimpiä maatalouspolitiikan vaikutuspiirissä olevia keinoja.

Lähteet

Barreiro-Hurle, J. ym. (2021) Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model. Saatavilla: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121368>

Beckman, J., Ivanic, M., Jelliffe, J. L., Baquedano, F. G. ja Scott, S. G. (2020) Economic and food security impacts of agricultural input reduction under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. EB-30. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. Saatavilla: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/99741/eb-30.pdf?v=1938.5>

European Commission (2024) Strategic dialogue on the future of EU agriculture. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en

European Commission (2023) Commission Communication, "Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems", COM(2022) 133 final.

European Commission (2022a) Commission Communication, "Ensuring availability and affordability of fertilizers", COM(2022)590 final. Saatavilla: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6882c821-60e2-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

European Commission (2022b) Commission delegated regulation (EU) 2022/467 providing exceptional adjustment aid to producers in the agricultural sectors. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0467>

European Commission (2020a) The European Green Deal. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/stories/european-green-deal/>

European Commission (2020b) EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives. COM(2020)380 final.

European Commission (2020c) A Farm to Fork Strategy. COM(2020)381 final. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2021) Common Agricultural Policy and Climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Special report 16/2021. Saatavilla: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_EN.pdf

Guyomard, H. ja Bureau, J.-C. ym. (2020) Research for AGRI Committee: The Green Deal and the CAP—policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bryssel. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2020\)629214](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2020)629214)

Jongeneel, R., Silvis, H., Gonzales Martinez, A. ja Jager, J. (2021) The Green Deal: An assessment of impacts of the Farm to Fork and Biodiversity Strategies on the EU livestock sector. Saatavilla: <https://edepot.wur.nl/555649>

Luostarinen, S., Tampio, E., Berlin, T., Grönroos, J., Kauppila, J., Koikkalainen, K., Niskanen, O., Rasa, K., Salo, T., Turtola, E., Valve, H. ja Ylivainio, K. (2019) Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:5. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-941-8>

Matthews, A., Candel, J., de Mûelenaere, N. ja Scheelbeek, P. (2023) The Political Economy of Food System Transformation in the European Union. Teoksessa Resnick, D. ja Swinnen, J. (toim.), The Political Economy of Food System Transformation: Pathways to Progress in a Polarized World. Oxford: Oxford University Press, s. 310–337. Saatavilla: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198882121.001.0001>

Saarnivaara, P., Pirttijärvi, R. ja Kallinen, A. (2022) Luomutuotannon kehitysnäkymät 2030. Helsinki: Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla: <https://mmm.fi/documents/1410837/80725294/Luomutuotannon+kehitys%C3%A4kym%C3%A4t+2030+060622.pdf>

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2024) Vesien- ja merenhoidon ohjaus, rahoitus ja tuloksellisuus: Maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2024. Saatavilla: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2024/09/VTV-Tarkastus-10-2024-Vesien-ja-merenhoidon-ohjaus-rahoitus-ja-tuloksellisuus.pdf>

5 EU:n maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen sietämätön vaikeus

Päivi Kujala, PTT ja Olli Niskanen, Luonnonvarakeskus

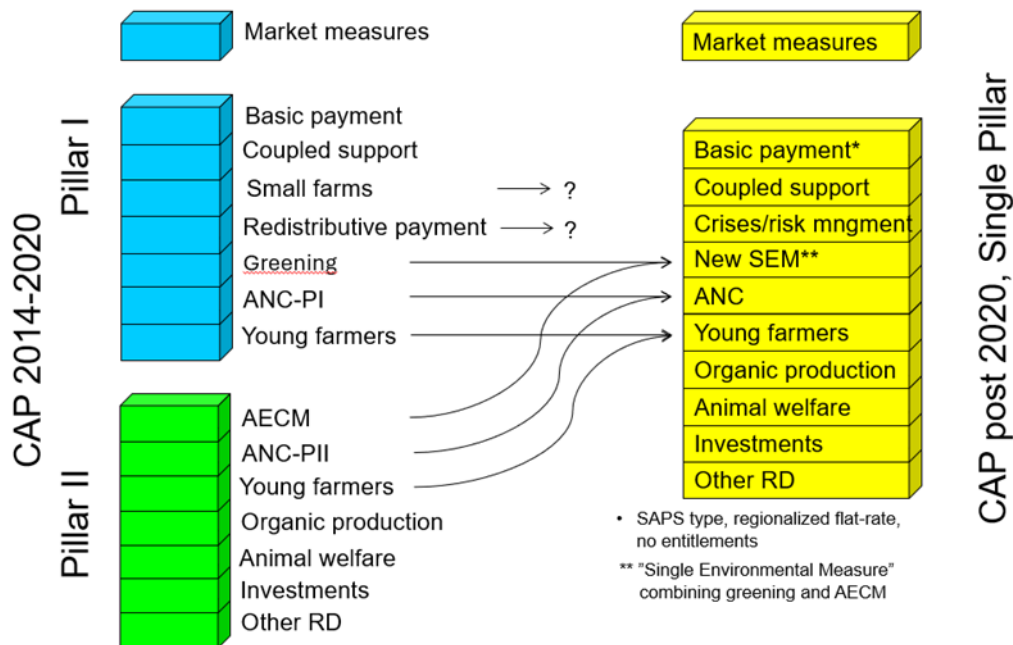
Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on ollut politiikan yksinkertaistaminen jo useiden EU-rahoituskausien ajan. Ensimmäinen CAP:n yksinkertaistamista koskeva toimintasuunnitelma julkaistiin vuonna 2006 (EC 2005). Siitä lähtien yksinkertaistamista on yritetty aina kun mahdollista, tavoitteena vähentää byrokratiaa ja keventää yrityksille ja julkishallinnolle aiheutuvaa sääntelytaakkaa.

Käytännössä maatalouspolitiikan toimeenpano on kuitenkin uudistusten yhteydessä monimutkaistunut, ja hallinnollinen taakka sekä yrittäjille että hallinnon toimijoille kasvanut (ks. esim. Kujala 2019). Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut maatalouspolitiikan toimeenpanon olevan kansallisesti Suomessa jopa poikkeuksellisen monimutkainen ja raskas (Männikkö & Paajanen 2016). Yhtenä keskeisenä syynä maatalouspolitiikan monimutkaistumiseen ovat politiikan lukuisat tavoitteet ja niiden mukanaan tuomat toimenpiteet, joita sovelletaan olemassa olevissa rahoituskehikoissa. Keskeinen haaste tukivälineiden yksinkertaistamisessa on myös kansainvälisen kaupan sääntöjen (WTO) yhteensopivuuden varmistaminen – tukipolitiikalla ei saisi vääristää markkinoita, minkä vuoksi suoraviivaisten toimenpiteiden toteuttaminen on vaikeaa.

Yksinkertaistaminen on aihe, johon kaikkien on helppo yhtyä – kaikki tunnustavat omalta taholtaan tarpeen yksinkertaistaa tehottomaksi ja hankalaksi miellettyä järjestelmää. Miten yksinkertaistamista on vuosien varrella yritetty toteuttaa ja miten sitä seuraavan CAP-uudistuksen yhteydessä tulisi alkaa edistämään? Tyytymättömyys maatalouspolitiikan tukijärjestelmää kohtaan on kasvanut rahoituskausien edetessä.

5.1 Keskustelun vienti konkretiaan on ollut vaikeaa

Suomi ehdotti vuonna 2016 Helsingissä pidetyssä seminaarissa ”Simply better CAP post 2020 - mission impossible?” merkittävää rakenteiden yksinkertaistamista yhdistämällä kahden pilarin rakenteen yhdeksi pilariksi (Valonen, 19.4.2016) (Kuva 3). Tässä esityksessä tunnistettiin haasteet perinteisten CAP-tavoitteiden saavuttamiseksi sekä lisäksi kasvavat haasteet ympäristöön, kasvihuonekaasuihin, markkinavaihteluihin ja riskinhallintaan liittyen.



Kuva 3. Suomen esitys CAP:n yhden pilarin mallista vuonna 2016 (Valonen 2016).

Yhden pilarin ehdotuksessa nähtiin mahdollisuutena tehokkuuden ja kohdentuvuuden paraneminen etenkin pilarien päällekkäisten toimenpiteiden poistamisen kautta. Tämä tarkoitti etenkin eri pilareista rahoitettua viherystämistä ja ympäristökorvausjärjestelmää sekä nuorten viljelijöiden tukemista. Lisäksi muutoksen arvioitiin parantavan jäsenmaiden mahdollisuuksia räätälöidä ohjelmaa kansallisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Ehdotus ei kuitenkaan johtanut konkreettisiin toimiin ohjelmien valmisteluissa, ja seuraavan uudistuksen rahoitusrakenne noudatteli perinteistä kahden pilarin mallia.

Myös CAP 2023–2027 rahoituskauden uudistuksen tavoitteena oli saavuttaa huomattava yksinkertaistaminen maatalouspolitiikan soveltamisessa (EC 2023a). Jäsenmaille annettiin aiempaa enemmän vastuuta strategiasuunnitelmien valmistelussa tavoitteena painottaa enemmän saavutettuja tuloksia ja vähemmän yksityiskohtaisia sääntöjä EU:n tasolla. Komission arvion mukaan haaste on ollut siinä, miten jäsenvaltiot ymmärtävät yksinkertaistamismahdollisuuksia. Vastaavasti jäsenmaista katsottuna tilanne on näyttänyt siltä, että ohjelman muodostamisen reunaehdoissa, kuten valtiontukisääntelyssä, kustannusperusteisuudessa ja markkinoiden toimintaan vaikuttamisessa ei ollut

aiempaan nähden käytännössä yhtään enempää liikkumavaraa kuin aiemmin-
kaan.

5.2 Poliitiikan perustavoitteet toimeenpanon perustaksi

Suomen CAP-ohjelmassa kaudella 2023–2027 on eri palkkiolajit huomioiden yli 120 eri tukimuotoa, joista osan euromääräinen volyymi jää vähäiseksi. Ohjelmakauden ajaksi euromääräisenä ilman inflaatiokorjauksia määritellyn tukisumman reaaliarvo alenee vuosi vuodelta ja on viime vuosien inflaatiopiikin aikana sulanut melko nopeasti. Toimenpiteiden määrän rajoittaminen olisi yksi konkreettinen yksinkertaistamisen keino, mutta nykyisen politiikan rakenne vaikeuttaa määrän karsintaa.

Yksinkertaistamisessa ei riitä pelkkien tukirakenteiden uudistaminen, vaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, mihin asioihin politiikalla pitää aktiivisesti vaikuttaa ja mitkä asiat pitää jättää markkinoiden ratkaistavaksi. Matthews (2024) korostaa prioriteettilistassaan, että politiikan tulisi mahdollistaa viljelijöiden työ ilman liiallista byrokratiaa, tukea perheviljelmiä ja palkita luonnon parissa työskenteleviä viljelijöitä. Lisäksi tulisi pyrkiä säilyttämään biologinen monimuotoisuus ja luonnolliset ekosysteemit sekä edistämään hiilestä irtautumista talouden siirtyessä kohti nollanettopäästöjä vuoteen 2050 mennessä.

Olennainen osa yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamista ja toimeenpanoa on tukiehtojen valvonta. Valvontaa tehdään tukiehtojen noudattamisen tarkistamiseksi, ja valvonta on edellytys sekä kansallisten että EU-tukien maksamiselle (Ruokavirasto 2025). Samalla valvonta kuitenkin on aiheuttanut hallinnollista taakkaa sekä yrittäjille että hallinnon toimijoille; toimeenpano on valvontapainotteista (ks. esim. Barel ym. 2022). Valvonnan heikkoutena on kansallisesti ollut muun muassa se, että maataloilla tehtäviä valvontoja ohjaavat useat keskusvirastot, valvontakäyntejä tekevät usean organisaation tarkastajat ja yhtä valvontaa varten tehtyä havaintoa ei hyödynnetä muissa valvonnoissa eikä valvontojen tietoja voi yhdistää eri tietojärjestelmiin (Henttu ym. 2017). Lukuisat, pienet toimenpiteet aiheuttavat myös yksityiskohtaista valvontaa. Vaikka valvonta on muuttunut EU-rahoituskausien aikana sujuvammaksi ja muutoksenteke tukihakemukseen joustavammaksi muun muassa satelliitti-seurannan ja Vipu-mobiilin käyttöönoton myötä, aiheuttaa valvonta yhä edelleen haasteita ja kustannuksia erityisesti niille maatalousyrittäjille, jotka eivät itse voi Vipu-mobiilia käyttää (ks. esim. Helminen 2023).

5.3 Vuoden 2024 yksinkertaistamisohjelma

Eurooppalaiset viljelijät osoittivat rajusti mieltään vuoden 2023 lopussa ja 2024 alussa (ks. esim. Mennig 2024). Protestien syyt eri maissa vaihtelivat Ukrainan tilanteesta aiheutuvista markkinahäiriöistä polttoaineverotuksen uudistuksiin. Yhteistä eri maiden protesteille oli voimakas kritiikki yhteistä maatalouspolitiikkaa kohtaan. Lopulta tilanne pakotti komission reagoimaan tähän kritiikkiin, ja komission puheenjohtaja von der Leyen antoi Eurooppa-neuvoston kokouksessa 1.2.2024 sitoumuksen, että asioiden tilaa tullaan parantamaan. Komissio esittelikin hieman myöhemmin listan lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimia, joita tarjottiin yksinkertaistamisen saavuttamiseksi. Toimiksi tarjottiin esimerkiksi jäsenmaille erilaisia joustoja, muun muassa haastaviksi koettujen paikkatietokoodattujen valokuvien käytön velvollisuuksia lievennettiin. Protestit tyyntyivät lupauksiin tilanteen paranemisesta sekä myös eri maiden kansallisiin lupauksiin. Viljelijäjärjestöt kuitenkin kritisoivat komissiota siitä, että vastaus sivuuttaa fundamentaaliset, epäreilua hinnoittelua ja viljelijöiden tulotasoa koskevat kysymykset, joiden puolesta protesteja varsinaisesti tehtiin.

Osana vastaustaan viljelijöiden protestointeihin komissio lupasi kuunnella viljelijöitä yksinkertaistamisen tarpeista. Kuuleminen toteutettiin viljelijäkyselyn avulla keväällä 2024. Kyselyyn vastasi noin 27 000 viljelijää. Kyselyn tulokset ovat karua luettavaa modernien tukijärjestelmien kehittäjille. Joskin on syytä huomioida, että vapaasti kaikkien vastattavissa olleen anonyymin kyselylomakkeen takaa on ollut helppo antaa myös protestivastauksia. Vastauksista käy ilmi, että lähes neljä viidesosaa eurooppalaisista viljelijöistä tarvitsee ulkopuolista apua tukihakemusten jättämiseen. Valtaosa viljelijöistä ei ole saanut neuvontaa tukihakemusten virheiden korjaamiseen (ns. keltainen kortti -menetelmä). Paljon kritiikkiä saanut, fyysisten tarkastusten määrän vähentämiseen tarkoitettu geokoodattujen valokuvien hyödyntäminen tarkastuksissa on ollut erityisen haastavaa monissa maissa, joissa älypuhelinien käyttö ei ole viljelijöillä kovinkaan yleistä. Tulosten mukaan peräti puolet EU:n viljelijöistä ei pysty itse käyttämään tähän tarkoitettuja mobiilisovelluksia. Näissä maissa kuvien ottaminen on tyypillisesti ulkoistettu viljelijä- tai neuvontajärjestöille. EU:n tasolla muistiinpanot hoidetaan edelleen ylivoimaisesti yleisimmin paperisena, vaikka ohjelmistopohjaisia ratkaisuja on kaikkialla saatavana. Lisäksi samoja tietoja joudutaan raportoimaan melko usein useampaan paikkaan eri valvontoihin tai kansallisiin järjestelmiin liittyen (EC 2024a). Uudistaminen ja digitalisaatio ovat reittejä uudistamiseen, mutta realiteetti on, että lukumääräisesti vain pienenhkö osa tiloista on nykyteknologian osalta ajan tasalla. Pohjoismailla voi kuitenkin olla tässä asiassa kilpailuetua.

5.4 Strateginen vuoropuhelu tähtää muutokseen

Maatalouden kestävä tulevaisuuden varmistamiseksi Euroopan komissio on laatinut Strategisen dialogin, jonka tarkoituksena on saada luotua yhteinen tahotila Euroopan maatalouden yhteisestä tulevaisuudesta (EC 2024b). Strategisen dialogin raportissa esitetään yhteensä 14 tavoitetta (ks. luku 4). Yhtenä tavoitteena on saada aikaan hallinnollinen muutos ja uuden kulttuurin luominen yhteistyössä toimijoiden kanssa. Strategisen dialogin mukaan Euroopan maatalous- ja elintarvikealan kilpailukyvyn ja kestävyysparantamiseksi on – jälleen kerran – olennaisen tärkeää keventää viljelijöihin ja muihin maatalous- ja elintarvikealan toimijoihin kohdistuvaa liiallista hallinto-, raportointi- ja sääntelytaakkaa. On keskityttävä merkittävään yksinkertaistamiseen säilyttäen samalla kuitenkin ympäristön- ja kuluttajansuojan sekä eläinten hyvinvoinnin standardit.

Strategisen dialogin yksi aloite uuden kulttuurin luomiseksi on Euroopan komission Euroopan maatalous- ja elintarvikelautakunta (EBAF) -toimielimen perustaminen. Uusi toimielin koostuisi maatalous- ja elintarvikealan arvoketjun toimijoista, kansalaisjärjestöistä ja tutkijoista. Toimielimen tulisi tunnistaa strategiat, jotka ovat tarpeen strategisen vuoropuhelun yhtenäisyyden edistämiseksi ja edelleen kehittämiseksi, jotta maatalous- ja elintarvikejärjestelmistä tulisi kestävämpiä ja joustavampia Euroopan unionissa.

EBAF-toimielimen lisäksi tavoitteena on maatalouspolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa kehittää älykkäitä hallinnollisia ratkaisuja, vähentää tarpeetonta hallinnollista taakkaa, tehdä perusteellisia vaikutusarviointoja ja varmistaa osallistavat politiikka- ja päätöksentekoprosessit. Euroopan komission, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien olisi hyväksyttävä yhteiset suositukset ja muutettava ne rohkeiksi ja nopeiksi päätöksiksi. Yhteisen maatalouspolitiikan tulisi olla kohdennetumpaa ja löytää tasapaino kannustimien, investointien ja sääntelyn välillä.

Strateginen vuoropuhelu suosittelee, että Euroopan komissio ja jäsenvaltiot tekevät kattavan analyysin kaikista maatalous- ja elintarvikealan hallinnollisista, sääntely- ja raportointivaatimuksista ja kartoittavat mahdollisuudet yksinkertaistamiseen ja vaatimusten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämiseen. Tältä pohjalta parannetaan maatalous- ja elintarvikepolitiikan sääntelytoimenpiteiden oikeasuhteisuutta sekä vähennetään ja yhdenmukaistetaan raportointivaatimuksia mahdollisimman paljon monimutkaisuuden minimoimiseksi.

5.5 Suhteellisuusperiaate tarjoaa vaikutusmahdollisuuksia

Mario Draghi (2024) korostaa, että EU:n byrokratia ja lupasäännöt heikentävät EU-maiden kilpailukykyä, koska ne nostavat vaatimusten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, viivästyttävät investointeja ja hankkeita sekä lisäävät hallinnollista taakkaa. EU:n hallinnon uudistamisessa Draghi (2024) painottaa, että EU:n yhteisömenettely on ollut EU:n menestyksen avain, mutta se luotiin yhteisön perustamisen alkuvaiheessa, jolloin jäsenmaita oli merkittävästi vähemmän kuin nykyiset 27 jäsenmaata. Nykyisen kokoisen EU:n tulisi rakentaa uudenlaista toimintatapaa jäsenmaiden kesken soveltaen päätöksenteon toissijaisuusperiaatetta (subsidiariteettiperiaate) entistä vahvemmin, jolloin jäsenmaiden tarpeet ja paikalliset olosuhteet voitaisiin huomioida parhaiten.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate on osa Euroopan unionin perusopimusta (EC 2024c), ja sen avulla varmistetaan, että EU:n toiminta kohdistuu niihin asioihin, joista aiheutuu todellista lisäarvoa eikä tehdä sitä, minkä jäsenvaltiot voivat tehdä paremmin itse (ks. EU 2018). Komission lainsäädäntötoiminta on Draghin (2024) näkemyksen mukaan kuitenkin kasvanut liiallisesti osittain siksi, että jäsenmaat eivät ole käyttäneet subsidiariteetin suomaa oikeutta arvioida EU:n lainsäädäntöehdotuksia oman jäsenmaan tarpeiden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Komissio (EC 2024c) seuraa vuosittain toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista, ja sen toteutumisen arviointia on lisätty vuodesta 2021, kun on otettu käyttöön paremman sääntelyn ohjeet (ks. EC 2021) ja työkalupakki (ks. EC 2023b).

Joustavuutta hallintoon on kansallisesti toteutettu muun muassa pienimuotoisilla sääntelyrajojen väljennyksillä. Komissio säätelee kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi kaikkea valtiontukea yrityksille. Kansallista liikkumavaraa on tuonut vähämerkitykselliseksi katsottava de minimis -tuki, joka on mahdollistanut jäsenmaille pienten mutta sektorille tarpeellisiksi katsottujen tukitoimien järjestämisen ilman raskasta notifiointiprosessia. De minimiksen yläraja oli vuoteen 2019 asti 15 000 euroa kolmen vuoden aikana per maatalousyritys, vuoteen 2024 asti raja oli 20 000 euroa kolmen vuoden aikana per maatalousyritys. Vuodesta 2024 alkaen rajoitusta nostettiin huomattavasti, ja tällä hetkellä se on 50 000 euroa kolmen vuoden aikana. Tällä tavoitellaan etenkin hallinnon sujuvoittamista pienissä toimissa.

5.6 Kansallisen sääntelyn sovittaminen yhteisen maatalouspolitiikan kanssa

Suomessa on melko paljon kansallista sääntelyä, joka myös lisää viljelijöiden kohtaamaa hallinnollista taakkaa. Karhulan ym. (2015) selvityksen mukaan yksittäisistä toimenpiteistä viljelijät kokivat hallinnollista taakkaa aiheutuvan eniten peltojen pinta-alamuutoksista, ympäristösäädöksistä ja kotieläintuotannon eläinkohtaisista tilavaatimuksista. Toinen suuri hallinnollisen taakan aiheuttajakokonaisuus oli erilaisten asioiden kirjanpito- ja dokumenttien säilyttämisvaatimukset. Kaikille näille vaatimuksille yhteistä oli se, että viljelijät eivät kokeneet saavansa taloudellista hyötyä näiden toimenpiteiden toteuttamisesta.

Yhteisessä maatalouspolitiikassa suorien tukien vastikkeena on ollut täydentävien ehtojen ja myöhemmin ehdollisuuden vaatimusten täyttäminen. Kansallisen sääntelyn noudattaminen on kytketty CAP-järjestelmään etenkin ehdollisuuden kautta: kansallista lainsäädäntöä on noudatettava, jotta voi olla tukikelpoinen myös CAP-tuessa. Ilman suoraa tuen toimenpide- tai tulospohjaista ehdollisuutta voidaan kuitenkin kokea vain ylimääräiseksi vaatimusten lisäksi tuen saamisen ehtona.

5.7 Maatalouspolitiikan monimutkaisuus aiheutuu monista syistä

Yhteisen maatalouspolitiikan monimutkaisuus aiheutuu monista syistä, joita ovat esimerkiksi historiasta periytyvä rahoitusrakenne ja kasvanut tavoitteiden lukumäärä. Lopputuloksena on syntynyt runsas ja yksityiskohtainen toimenpiteiden määrä, mikä tuottaa monimutkaista tukipolitiikan toimeenpanoa. Voidaan kysyä, pyrkiikö yhteinen maatalouspolitiikka ratkaisemaan liian monia ongelmia. Tavoitteita tulisi priorisoida ja hallita paremmin. On tärkeää, että Euroopan unionilla on yhteiset tavoitteet, mutta jäsenvaltioilla tulisi olla vapautta valita keinot niiden saavuttamiseksi.

Kansalliset tavoitteet tulisi Suomessa kuitenkin selkeyttää ja kyetä priorisoimaan tavoitteita. Toimenpiteiden määrää pitäisi pystyä vähentämään. Yksittäisten toimenpiteiden volyymin täytyisi olla euromäärältään riittävän kokoinen, jotta toimenpiteille on kustannustehokasta rakentaa omat toimeenpano- ja valvontajärjestelmät. Tavoitteiden ja keinojen suhdetta voi myös tarkastella kriittisesti, jotta keinoista ei muodostu tavoitteita.

EU-tasolla rakenteiden uudistus on ollut poliittisesti vaikeaa, mutta voidaan myös kysyä, onko nykyinen kahteen pilariin nojaava malli, jossa pilareilla on yhteneväisiä ja osin päällekkäisiä tavoitteita, tehokkain mahdollinen perusta rahoituksen järjestämiseen.

Parlamentin kasvaneen vallan myötä maatalouspolitiikan valmistelussa EU:n päätöksenteko on entisestään hidastunut, ja ketteryys reagoida muutoksiin on heikentynyt. Yhteisen maatalouspolitiikan valmistelu ja rahoituksen toimenpiteiden päätöksenteko ovat keskeisiä alueita, joissa toissijaisuusperiaatteen toteutuminen on tärkeää. Päätöksenteon tulisi tapahtua mahdollisimman lähellä kansalaisia, jotta se vastaisi paremmin paikallisiin tarpeisiin.

Politiikan uudistaminen on kuitenkin vaikeaa, sillä uudistamisessa joku voi menettää jotakin. Tämä luopumisen vaikeus johtaa tavoitteiden lisääntyessä väistämättä monimutkaistuvaan järjestelmään. Hallinnon pitäisi pystyä suhtautumaan nykyistä kriittisemmin myös omaan toimintaansa, ja katsoa kokonaisuutta. Polkuriippuvuuden myötä uusia tavoitteita rakennetaan vanhan päälle, jolloin uudistamispyrkimykset vesittyvät.

Lähteet

Barel, S., Buchholzer, F., Rudolf, K., Legowski, M., Pagliacci, C., de la Puente, J.A., Brncis, A. (2022) CAP Cross-cutting objectives... explained. Driving simplification. European Commission. Agriculture and Rural Development. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/25ced11f-45d3-40ef-8ac1-11b221e4417c_en?filename=cap_briefs_10_simplification.pdf

European Commission (2021) Better regulation Guidelines. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf

European Commission (2023a) New delivery model. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/new-delivery-model_en

European Commission (2023b) Better Regulation Toolbox. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf

European Commission (2024a) Latest policy developments on simplification. Saatavilla: <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/2024-04/eu-cap-network-presentation-3rdcspsubgroup-simplification-dg-agri.pdf>

European Commission (2024b) Strategic Dialogue on the Future of EU agriculture. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en

European Commission (2024c) Report from the Commission. Annual report 2023 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/8f10a57a-2f73-465a-966c-06c2d1570f2b_en?filename=COM_2024_493_1_EN.pdf

European Commission (2005) Simplification and better regulation for the common agricultural policy. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/simplification-and-better-regulation-for-the-common-agricultural-policy.html>

European Union (2018) Active Subsidiarity. A new way of working. Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/8530a17b-e2b8-4cd4-a68d-597767cfbad7_en?filename=report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf

Draghi, M. (2024) The future of European competitiveness. Part A. S competitiveness strategy for Europe. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The+future+of+European+competitiveness+_+A+competitiveness+strategy+for+Europe.pdf&utm_source=chatgpt.com

Helminen, V. (2023) Digitaaliset ratkaisut maataloustukien hallinnassa. Opin näytetyö. Maaseudun kehittämisen tutkinto-ohjelma (ylempi AMK). Oulun ammattikorkeakoulu. Saatavilla: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/797481/Helminen_Veera.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Henttu, K., Lehmusvuori, P., Lehtiniemi, T. (2017) Selvitys maataloustuotannon valvonnan kehittämisestä. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuisio 2017:2. Saatavilla: https://mmm.fi/documents/1410837/4957066/MMM+ty%C3%B6ryhm%C3%A4muisio+2017_4/47dfcd9d-0db0-4167-bf91-d150d650740a

Karhula, T., Koikkalainen, K., Leppälä, J. ja Mattila, T. (2015) Esiselvitys viljelijöiden hallinnollisesta taakasta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 16/2015. Saatavilla: <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/485757>

Kujala, P. (2019) Maaseutuhallinnon arjen todellisuus – puhetta byrokraattisuudesta. Hallinnon tutkimus 38:1, 6–20. Saatavilla: <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/96096/54479>

Matthews, A. (2024) What does the outcome of the European Parliament elections mean for EU agrifood policy? Blog posts, 18.7.2024. Saatavilla: <http://capreform.eu/what-does-the-outcome-of-the-european-parliament-elections-mean-for-eu-agrifood-policy/>

Mennig, P. (2024) A never-ending story of reforms: on the wicked nature of the Common Agricultural Policy. *npj Sustainable Agriculture* 2, 20 (2024). Saatavilla: <https://doi.org/10.1038/s44264-024-00027-z>

Männikkö, Marko & Paajanen, Visa (2016) Tarkastuskertomus 4/2013. Maatalouden tukihallinto. Jälkiseurantaraportti. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Ruokavirasto (2025) Valvonta. Saatavilla: <https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/valvonta>

Valonen, K. (2016) Finnish Preliminary Views on the Future CAP. Esitys seminaarissa Simply better CAP post 2020 - mission impossible? Helsinki, 19.4.2016. Saatavilla: <https://www.slideshare.net/slideshow/kari-valonen-ministry-of-agriculture-and-forestry-finnish-preliminary-views-on-future-cap/61186392>

6 Ukrainan mahdollisen EU-jäsenyyden aiheuttamat muutostarpeet EU:n maatalouspolitiikkaan

Jyrki Niemi, Luonnonvarakeskus ja Kyösti Arovuori, REINU econ

Ukraina haki EU:n jäsenyyttä 28.2.2022, neljä päivää Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen jälkeen. Sille myönnettiin ehdokasmaan asema kesäkuussa 2022, ja saman vuoden joulukuussa Eurooppa-neuvosto hyväksyi neuvottelujen aloittamisen. Neuvottelut aloitettiin virallisesti 25.6.2024 ensimmäisessä Ukrainan liittymistä koskevassa hallitustenvälisessä konferenssissa.

Maatalousneuvotteluja pidetään yhtenä Ukrainan liittymisprosessin vaikeimmista kompastuskivistä sekä yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) budjettitaloudellisen merkityksen että yhteisön sisäisen markkinakilpailun mahdollisen lisääntymisen vuoksi. Kuten esimerkiksi Espanjan ja Puolan ennakkotapaukset osoittavat (Albaladejo Román 2024), laajentumisneuvotteluihin liittyvät paineet ja vaikeudet lisääntyvät, kun ehdokasmaiden joukossa on erityisen suuria maatalousmaita. Ukraina on eittämättä erityisen merkittävä maatalousmaa – suuren hedelmällisen viljelyalansa ja joidenkin alojensa kansainvälisen kilpailukyvyyn vuoksi.

Ukrainan tuotannon aiheuttamaa lisäkilpailua ja sen hintavaikutuksia yhteismarkkinoilla pelätään erityisesti lähialueilla. Maataloustuotteiden kasvava tuonti Ukrainasta EU-markkinoille on jo ehtinyt herättää huolta monien eurooppalaisten maanviljelijöiden ja heidän sidosryhmiensä keskuudessa. EU:n päätös vapauttaa tuontitullit kaikilta ukrainalaisilta elintarvikkeilta vuonna 2022 ja sen aiheuttamat mielenosoitukset naapurimaissa ovat osoitus jännitteistä, joita saattaa syntyä, kun maataloustuotteiden tuontia Ukrainasta EU-markkinoille helpotetaan (Régnier & Catallo 2023).

Euroopan maatalousmarkkinoiden ja maatalouspolitiikan näkökulmasta on sitten syytä tarkastella lähemmin sitä, mitä Ukrainan liittyminen merkitsisi EU:lle ja mitä se toisaalta merkitsisi ukrainalaiselle maataloudelle – ja miten se vaikuttaisi CAP:n tulevaisuuteen. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä artikkelissa, jossa pureudutaan erityisesti (i) Ukrainan maatalouteen, sen erityispiirteisiin ja vertailuun suhteessa EU-maihin, (ii) Ukrainan jäsenyyden EU:n maataloudelle asettamiin haasteisiin, sekä (iii) Ukrainan liittymisen mahdollisiin vaikutuksiin CAPille.

6.1 Ukrainan maatalous ja sen erityispiirteet

Maataloussektori on hyvin keskeinen Ukrainan taloudelle. Sen osuus maan bruttokansantuotteesta (BKT) on 10 prosenttia, työllisyydestä lähes 15 prosenttia ja viennistä 40 prosenttia (SSSU 2023). Vertailun vuoksi EU:ssa maataloussektorin osuus BKT:sta on 1,4 prosenttia ja työllisyydestä 4,2 prosenttia, vaikka osuus toki vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain (Eurostat 2025). Myös maaseudun kehittäminen liittyy Ukrainassa edelleen hyvin läheisesti maatalouteen, joka on pääasiallinen tulonlähde maaseutualueilla, joilla asuu kolmannes maan väestöstä.

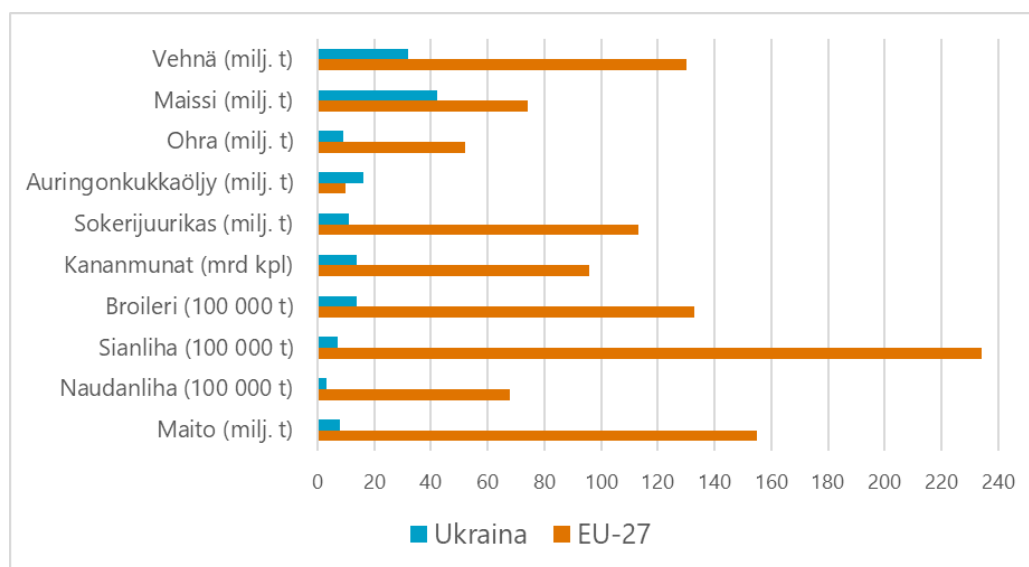
Ukrainan maatalouden kansainvälinen kilpailukyky perustuu useisiin tekijöihin. Ukrainalla on laaja maatalousalue, jonka maaperä- ja ilmasto-olosuhteet ovat erittäin suotuisat maataloustuotannolle. Maalla oli vuonna 2021 käytössä 41 miljoonaa hehtaaria maatalousmaata, josta 33 miljoonaa hehtaaria peltoa, pääosin orgaanista ainesta runsaasti sisältävää ”tšernozem”-maaperää, joka vaatii hyvin vähän maanmuokkausta tai lannoitusta ja tarjoaa poikkeuksellisen hyvät viljelyolosuhteet monenlaisten viljelykasvien, erityisesti viljan ja öljykasvien, tuotantoon. Vertailun vuoksi EU:n pinta-alaltaan suurimman maan, Ranskan, maatalousala on runsaat 27 miljoonaa hehtaaria, josta 17 miljoonaa hehtaaria peltoa. Ukraina hyötyy myös maataloustuotannolle varsin suotuisista ilmasto-olosuhteista – lukuun ottamatta maan aivan eteläisintä osaa, joka kärsii vähäisistä sademääristä.

Ukrainan maatalouden kilpailukyky perustuu myös alhaisiin tuotantokustannuksiin: viljelysmaata on saatavilla varsin edullisesti suuria määriä, ja lisäksi työvoimakustannukset ovat alhaiset. Lisäksi valtiolta on tukenut viljan ja öljynsiementen vientiin erikoistuneita maatalousyrityksiä alhaisten verojen, kauppasopimusten solmimisen ja erilaisten palvelujen avulla (mm. yhteyksillä kansainvälisiin rahoituselimiin ja markkinahintojen seurannalla jne.), vaikka suoraan rahallisesti Ukrainan maataloutta ei ole juuri tuettukaan (Mamonova ym. 2023).

Ukrainan maataloustuotantoa hallitsevat pääosin vientimarkkinoille tarkoitettut tuotteet kuten viljat ja öljykasvit. Vuonna 2021 Ukrainan kylvöalasta 56 prosenttia oli viljan viljelyssä (enimmäkseen vehnällä ja maissilla), ja lisäksi 32 prosenttia tuotti teollisuuskasveja (pääasiassa auringonkukkaa, ja lisäksi rapsia ja soijaa). Muita tärkeitä viljelykasveja ovat peruna ja ohra, erityisesti Länsi-Ukrainassa, jossa olosuhteet leipäviljan ja öljynsiementen viljelylle ovat huomattavat. Verrattaessa kolmen pääkasvin tuotantoa Ukrainan ja EU:n välillä, Ukrainan tuotanto vastasi vuonna 2021 EU-maiden yhteenlasketusta tuotannosta vehnässä 25 prosenttia, maississa 57 prosenttia ja ohrassa 17 prosenttia (SSSU 2023, Eurostat 2025).

Ukrainan kotieläintuotanto on sitä vastoin suhteellisen pientä EU:hun verrattuna (Kuva 4). Vuonna 2021 ennen Venäjän täysimittaista hyökkäystä, Ukrainan maidontuotanto (8 milj. tonnia) vastasi noin viittä prosenttia EU-27:n tuotannosta. Sodan seurauksena lypsylehmien määrä on Ukrainassa pienentynyt rajusti meijeriteollisuuden jouduttua vähentämään eläinten määrää raakamaidon jalostukseen liittyvien toimitusketjuhäiriöiden vuoksi. Ukrainan naudanliha-tuotanto oli puolestaan vuonna 2021 noin 300 miljoonaa kiloa eli runsaat neljä prosenttia EU:n tuotannosta. Sianlihaa tuotettiin ennen sotaa yli 700 miljoonaa kiloa eli runsas kolme prosenttia EU:n tuotannosta. Siipikarjanlihan tuotanto (1,4 mrd. kg) ylsi yli 10 %:iin EU:n tuotannosta (SSSU 2023, Eurostat 2025).

Ukrainan kotieläintuotanto on myös kokenut varsin voimakkaan tuotantorakenteen muutoksen viimeisen kahden vuosikymmenen aikana, ja siipikarjanlihan tuotanto on kasvanut jyrkästi. Kun vuonna 2000 sian- ja naudanlihan osuus Ukrainan lihan tuotannosta oli 86 prosenttia, ja siipikarjan osuus vain 12 prosenttia, niin vuoteen 2022 mennessä sian- ja naudanlihan osuus oli laskenut 42 prosenttiin, kun taas siipikarjan osuus oli noussut lähes 57 prosenttiin.



Kuva 4. Ukrainan ja EU-27:n maataloustuotannon vertailu eräissä tuotteissa (Lähde: SSSU 2023, Eurostat 2025).

Maatalousyritysten pelloala on Ukrainassa keskimäärin huomattavasti suurempi (lähes 500 hehtaaria) kuin EU:n nykyisissä jäsenmaissa (SSSU 2023). Koko EU-27:ssä keskipelloala maatalousyritystä kohden on vain noin 17 ha. EU:n korkein keskipelloala, 121 ha, on Tšekissä. Ranskassa maatalojen keskimääräinen pinta-ala oli vuonna 2020 noin 70 ha, Suomessa 54 ha ja Puolassa

vain 11 ha (Eurostat 2025). Ukrainan ja EU:n maatilojen välisten mittakaava-erojen vuoksi maatalouden rakenne voi osoittautua maatalouspolitiikassa varsin isoksi haasteeksi.

Lisäksi maatalouden rakenne on Ukrainassa hyvin kaksijakoinen kuten monissa entisissä neuvostomaissa: on hyvin suuria, jopa usean sadan tuhannen hehtaarin maatiloja rinnakkain pienten, enintään muutaman hehtaarin kokoisten tilojen kanssa (Taulukko 4). Tämä karkea jako tosin kätkee sisäänsä hyvin erilaisia tiloja, joiden koko, tila ja tuotantosuunta vaihtelevat. Ukrainan viralliset tilastot erottavat toisistaan kaupallisiksi yrityksiksi rekisteröidyt maatilat ja toisaalta kotitalouksien ympärille organisoidut pientilat, joita ei tarvitse rekisteröidä. Ukrainassa on 3–4 miljoonaa pientä rekisteröimätöntä maaseututaloutta, jotka vastaavat 32 prosentista maan tuotantoa. Ne viljelevät lähes viidesosaa maan peltoalasta (SSSU 2024) enimmäkseen alle hehtaarin kokoisilla pelloilla. Kaupallisten maatalousyritysten osuus tuotannosta on 68 prosenttia (SSSU 2023).

Taulukko 4. Maatalousyritysten ja niiden hallitseman peltoalan jakautuminen tilakoon mukaan Ukrainassa vuonna 2021.

Tilan koko (ha)	Tilojen lukumäärä	%-osuus tiloista	Tilakokoluokan peltoala (1000 ha)	%-osuus peltoalasta
>10 ha	3,593	9,2	20	1,9
10-50 ha	12,496	31,8	400	1,8
50-100 ha	5,167	13,2	373	3,8
100-500 ha	21,256	23,8	794	11,0
500-1000 ha	9,371	8,2	2 314	11,1
1000-5000 ha	3,228	12,3	10 150	48,8
> 5000 ha	4,845	1,5	5 273	25,3

Lähde: SSSU 2023

6.2 Ukrainan liittymisen politiikka- ja markkinavaikutukset EU:ssa

Ukrainan EU:hun liittyminen asettaa Euroopan maataloudelle ja maatalouspolitiikalle useita haasteita. Liittymisen aiheuttamat budjettikustannukset yhteiselle maatalouspolitiikalle (CAP) ovat yksi suuri huolenaihe niin EU:n maanviljelijöille kuin jäsenvaltioillekin, jotka pelkäävät tukien merkittävää uudelleenjakoa ja samalla jäsenvaltioiden nettojäsenmaksuaseman muutosta. CAP:n nykyisiä

sääntöjä sovellettaessa Ukrainan jäsenyys maksaisi Euroopan neuvoston teettämän tutkimuksen (Financial Times 2023) mukaan EU:lle lähes 14 miljardia euroa vuodessa, mikä johtaisi 20 prosentin vähennykseen nykyisten jäsenvaltioiden maataloustuissa. Samalla Ukrainasta tulisi CAP:n suurin edunsaaja, suurempi kuin Ranska, joka saa tällä hetkellä CAP-tukea noin 9,5 miljardia euroa vuodessa. Laskelma perustuu oletukseen, että nykyiset budjetti- ja maksusäännöt säilyisivät ennallaan.

Taulukko 5. Eri tutkimusten tuottamia arvioita Ukrainan EU:hun liittymisen aiheuttamista budjettikustannuksista yhteiselle maatalouspolitiikalle (CAP).

Tutkimus	Arvio Ukrainan saamasta CAP-tuesta
EU Council Secretariat ¹	13,8 mrd €
Matthews (2024)	13,4 mrd €
Arovuori & Niemi (2024)	12,0 mrd €
Darvas ym. (2024)	12,0 mrd €
Emerson (2023)	10,4 mrd €
Lindner ym. (2023)	7,6 mrd €

¹ EU:n neuvoston sihteeristön julkaisematon tutkimus (Financial Times 2023).

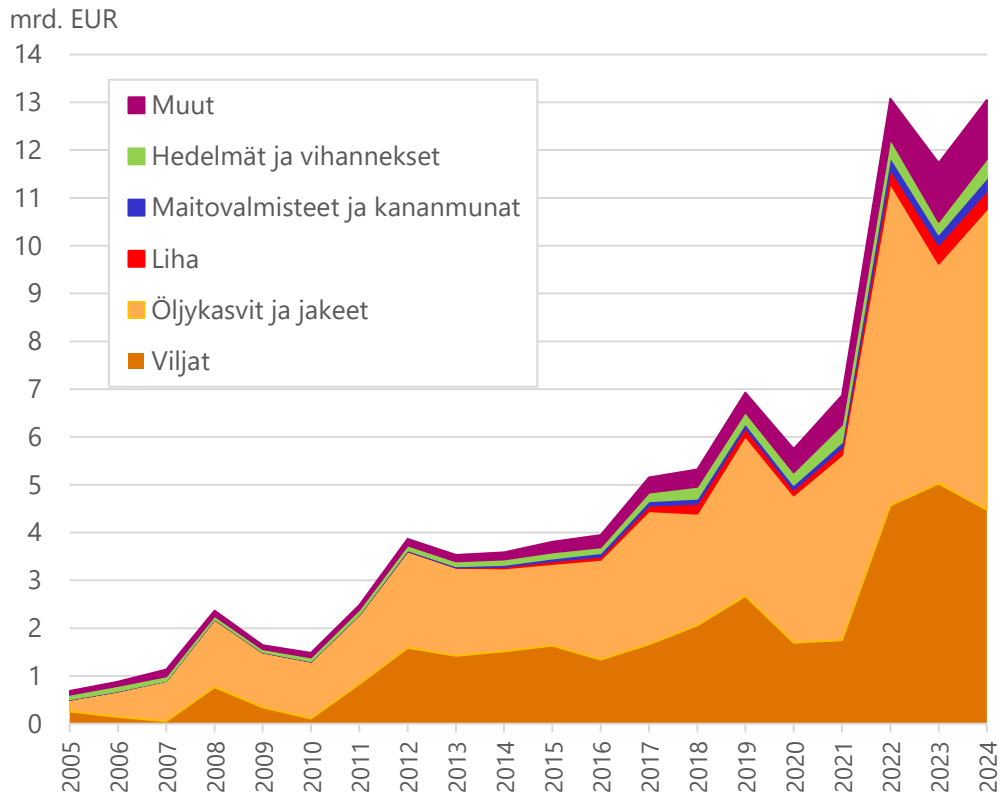
Muut aiheesta tehdyt selvitykset tarjoavat hieman pienempiä arvioita Ukrainan liittymisen kustannusvaikutuksista EU:n maatalousbudjettiin. Suomessa tehdyn laskelman (Arovuori & Niemi 2024) mukaan Ukrainan saamat CAP-tuet ylittäisivät 12 miljardiin euroon vuodessa, jos siitä tulisi EU:n jäsenvaltio nykyisillä budjetti- ja maksusäännöillä. Myös ajatushautomo Bruegel (Darvas ym. 2024) päätyy arvioon 12 miljardista eurosta. Viron kansainvälinen puolustus- ja turvallisuuskeskus (ICDS) puolestaan laskee, että Ukrainan CAP-tuet voisivat olla runsaat 10 miljardia euroa vuodessa, jos se olisi EU:n jäsenvaltio vuoden 2022 budjettisäännöillä (Emerson 2023). Jacques Delors Center (Lindner ym. 2023) tarjoaa muita paljon pienemmän arvion, 7,6 miljardia euroa vuodessa CAP-tukina Ukrainalle (Taulukko 5).

Esitetyt suuret erot (14 miljardista eurosta vajaaseen 8 miljardiin euroon vuodessa) osoittavat, että Ukrainan jäsenyyden kustannusten tarkka arvioiminen on äärimmäisen vaikeaa ja edellyttää väistämättä erilaisten oletusten tekemistä sekä tiettyä spekulatiota myös EU-johtajien tulevista päätöksistä. Arvioihin onkin suhtauduttava varoen, koska niissä voi olla useita puutteita. Ensimmäinen on oletus EU:n talousarvion koosta Ukrainan mahdollisen liittymisen aikaan. Laskelmissa käytetään yksinkertaista ekstrapolointia EU:n nykyisistä budjettisäännöistä, joita lähes varmasti mukautettaisiin laajentumisen yhteydessä.

Tehdyt arviot Ukrainan mahdollisesti saamasta maataloustukisummista perustuvat siten oletukseen siitä, että EU-budjetin koko ja nykyiset budjetti- ja maksusäännöt säilyisivät ennallaan ja että Ukrainalle myönnettäisiin EU:n keskimääräiset maataloustuet, mukaan lukien pinta-alaperusteiset tuet ilman tilakohtaisia enimmäismääriä. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahtuisi, kun otetaan huomioon, että suuret jäsenmaat kuten Ranska, Espanja, Saksa ja Italia olisivat suurimpia maataloustukien menettäjiä nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Ukrainan integroituminen yhteismarkkinoille on tietyillä tuotannon aloilla huolenaihe myös sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. Ukrainan maataloustuottajat ovat merkittäviä kilpailijoita EU:n maataloustuottajille. Toisaalta Ukrainan liittyminen yhteismarkkinoille ei merkitsisi yhtäkkisesti täysin uutta kilpailutilannetta, vaan pikemminkin jo käynnissä olevan prosessin kiihtymistä, johon kuuluu erityisesti kahdenvälisen kaupan kasvu. Vuonna 2014 ratifioitu ja vuonna 2017 voimaan tullut EU:n ja Ukrainan välinen assosiaatiosopimus alensi ja poisti useiden maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tulleja ja määritteli tariffikiintiöt herkiksi katsotuille tuotteille (esim. vehnä ja siipikarja). Vuonna 2022 Venäjän hyökkäyksen jälkeen EU päätti vapauttaa tuontitullit kaikilta ukrainalaisilta elintarvikkeilta.

Assosiaatiosopimuksen myötä Ukrainan maatalous- ja elintarviketuotteiden vienti EU:hun lähes kolminkertaistui seitsemässä vuodessa vuodesta 2016 vuoteen 2023. Viennin arvo kaksinkertaistui noin vajaasta 7 miljardista eurosta yli 13 miljardiin euroon (Kuva 5). Samalla maa nousi EU:n kahdeksanneksi suurimmasta maatalous- ja elintarviketuotteiden toimittajasta kolmanneksi suurimmaksi (EC 2024a). Vuonna 2023 Ukraina vastasi seitsemästä prosentista Euroopan maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuonnista (EC 2024b). EU:n tärkeimmät tuontituotteet Ukrainasta olivat vuonna 2024 viljat ja öljykasvit (82 prosenttia arvosta). Munien ja broilerin osuus Euroopan tuonnista Ukrainasta oli noin viisi prosenttia (Eurostat 2025).



Kuva 5. EU:n maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tuonnin arvon kehitys Ukrainasta vuosina 2005–2024 (Lähde: Eurostat 2025)

Kahdenvälisen kaupan kasvun lisäksi assosiaatiosopimus mahdollistaa myös Ukrainan maatalouselintarvikejärjestelmän asteittaisen yhdenmukaistamisen EU:n nykyisten eläinlääkintä-, terveys- ja kasvinsuojelustandardien kanssa ja ukrainalaisen tuotannon saattamisen näin eurooppalaisten standardien tasolle. Vaikka tällainen dynamiikka väistämättä asettaa paineita Euroopan maatalous- ja elintarvikealalle, tuo se myös monia mahdollisuuksia. Ensinnäkin se, että Ukrainan kaltainen suuri maatalousvalta hyväksyy eurooppalaiset standardit, EU:n asema normatiivisena voimana voi kansainvälisillä markkinoilla jossain määrin vahvistua (Régnier & Catallo 2023). Toiseksi Ukrainan maatalouden integroiminen EU:n elintarviketuotantoon voi lisätä hiukan myös EU:n proteiiniomavaraisuutta.

Ukraina on varsin merkittävä soijan tuottaja: se tuotti 4 miljardia kiloa vuonna 2023 ja voisi arvioiden mukaan (Bogonos ym. 2023) lisätä tuotantoa yli 1,5 miljardilla kilolla vuoteen 2030 mennessä. EU-27:n nykyinen tuotanto on noin 3

miljardia kiloa (Eurostat 2025). Edellä mainitut tuotantoluvut on toki hyvä suhteuttaa EU:n soijatuotteiden (pavut ja öljykakut) tuontimäärään, joka on ollut vuositasona noin 30 miljardia kiloa. Vaikka Ukrainan laajentuminen parantaisikin EU:n proteiiniomavaraisuutta, sen merkitys jäisi kuitenkin varsin rajalliseksi. Eurooppalainen kotieläintalous on tällä hetkellä erittäin riippuvainen rehuksi tuotavasta soijasta, jota tuodaan erityisesti Argentiinasta, Brasiliasta ja Yhdysvalloista (Albaladejo Román 2023, Loi ym. 2024).

6.3 Maataloustukijärjestelmän muutostarpeet

Nykyisin pääasiallinen perusta erityisesti CAP:n ensimmäisen pilarin varojen jakamiselle on: mitä enemmän jäsenmaalla on maatalousmaata, sitä enemmän se saa maataloustukea. EU-tuista noin 75 prosenttia muodostuu viljelijöille maksettavista I. pilarin mukaisista suorista hehtaartuista. Mikäli Ukraina liittyisi jäseneksi nykyisillä säännöillä, se voisi siis saada arvioiden mukaan 8–14 miljardia euroa CAP-rahoitusta vuosittain. Nykyisen hehtaartukijärjestelmän pysyessä täysin muuttumattomana myös erittäin suuret, oligarkkien omistamat maatilaryhmittymät Ukrainassa voisivat saada kymmeniä miljoonia euroja tukirahoja.

Tällaisten tukisummien maksamista jättitiloille on poliittisesti vaikea perustella, kun otetaan huomioon tuloerojen kasvu Ukrainassa sekä myös EU:n sisällä nouseva kritiikki. Onkin varsin todennäköistä, että laajentuminen johtaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteiseen uudelleenarviointiin. Rahoitusperusteiden uudistamisen lisäksi Ukrainan mahdollinen liittyminen EU:hun voi vahvistaa tarvetta uudistaa laajemminkin CAP:n toimintaa ja sisältöä.

Erilaisia lähestymistapoja ja malleja on jo hahmoteltu siitä, kuinka maataloustukijärjestelmä mahdollisesti muuttuisi Ukrainan jäsenyyden myötä. Yksi mahdollinen malli, mikä on tuotu esille, olisi rajoittaa tukien maksua erittäin suurille tiloille niin, että Ukrainan jättitilat jäisivät kokonaan tukien ulkopuolelle. Tämä voisi olla teknisesti helppo muutos, mutta johtaisi ehkä väistämättä laajempaan keskusteluun siitä, mikä on EU:n maataloustukien peruste, kenelle ne on tarkoitettu ja tarvitsevatko kaikki nykyisetkään EU-tilat nykyisen suuruisia tukia.

Tuottajajärjestöt Euroopassa ovat hahmotelleet myös mallia, jossa tukien ”sokkelia” eli hehtaariperusteista tuotantotukea, leikattaisiin kaikilta. Suhteellisesti eniten menettäisivät tässä mallissa suuret tilat: mitä isompi tila, sitä vähemmän tietyn rajan yli menevistä hehtaareista saisi. Tähän malliin voitaisiin liittää myös

vaatimuksen kansallisesta osarahoituksesta kaikissa CAP-tuissa. Kansallisten tukien osuuden kasvattaminen vähentäisi tarvittavan EU-rahoituksen määrää, ja sitouttaisi samalla jäsenmaat nykyistä paremmin politiikkatavoitteiden toteuttamiseen.

Yksi keskusteluissa esitetty radikaalimpi ratkaisu olisi jakaa Ukrainalle CAP-määräraha, joka on irrotettu kokonaan maatalousmaan määrästä ilman, että kaikkien muiden EU:n jäsenvaltioiden maataloustukirahaston myöntämisperusteita uudistettaisiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että Ukrainalle annettaisiin mahdollisuus jakaa tukea viljelijöille nykyisiä, voimassa olevia CAP-sääntöjä joustavimmilla kriteereillä. Tällöin CAP-budjetti voitaisiin kohdentaa Ukrainassa pääosin pienille maatilayrityksille, ja maan valtavat maatilakompleksit jätettäisiin kokonaan tuen ulkopuolelle.

Kaikki edellä esitetyt ratkaisumallit tukimäärän rajaamisesta isoille tiloille ovat sinällään suhteellisen helposti teknisesti toteutettavissa ja hyväksyttävissä, mutta ne eivät vastaa kysymykseen, millaisilla objektiivisilla kriteereillä tukea tulisi EU:ssa tulevaisuudessa maksaa. On vaikea nähdä, kuinka edellä esitetyn kaltaiset tukijärjestelmät sovitettaisiin yhteen esimerkiksi komission esittämän tulosperusteisen järjestelmän kanssa. Mikäli tuet pystyttäisiin aidosti sitomaan määriteltäviin tavoiteltaviin tuloksiin, niin suuret kuin pienetkin maatalousyrittäjät saisivat tukea näiden tulosten tuottamisesta, ja tukien myöntämisperusteet olisivat läpinäkyviä.

Eräillä tahoilla on elätelty toiveita, että Ukrainan EU-jäsenyys ja maatalouden täysimääräinen integroiminen yhteismarkkinoille olisi sen mittaluokan shokki, että CAP:n perusteellinen uudistus tulisi välttämättömäksi. Tämä tarjoaisi aidon mahdollisuuden arvioida sitä tapaa, jolla yhteistä maatalouspolitiikkaa halutaan jatkossa käyttää yhtäältä maatalousalan tuotannollisten ja taloudellisten tavoitteiden ja toisaalta ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseen (Régnier & Catallo 2023).

CAP-tuen muuttaminen konkreettisten ja yksilöitävien julkishyödykkeiden tuotannosta maksettavaksi korvaukseksi on usein tuotu esille yhteisen maatalouspolitiikan perusteellista muuttamista vaativien kansalaisjärjestöjen ja jäsenmaiden taholta. Se olisi hyvin radikaali muutos nykyiseen politiikkaan verrattuna. Valittava vaihtoehto riippuu Ukrainan ja Euroopan komission välisistä liittymisneuvotteluista sekä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä ja vuoden 2027 jälkeistä CAPia koskevista neuvotteluista. On kuitenkin epätodennäköistä, että laajentuminen tapahtuu ilman yhteisen maatalouspolitiikan jonkinlaista uudistamista.

6.4 Vaikutukset Suomen maataloudelle

Ukrainan jäsenyyden aiheuttamat markkinavaikutukset Suomen maa- ja elintarviketaloudelle jäänevät lyhyellä aikavälillä varsin maltillisiksi. Vaikka Ukrainan EU-jäsenyys kasvattaakin merkittävästi erityisesti unionin vilja- ja öljykasvien tuotantoa, näiden tuotteiden tuottajahinnat määräytyvät Euroopassa pitkälti maailmanmarkkinatilanteen ja -hintojen mukaisesti. Ukrainan kotieläintuotanto, lukuun ottamatta broileria, on puolestaan suunnattu vastaamaan lähinnä kotimaisen kysyntään. Ukrainan tuotantoala toki mahdollistaa kotieläintuotannon määrän huomattavan kasvun, mikä voi pitkällä aikavälillä lisätä kotieläintuotteiden tarjontaa ja samalla EU:n vientipotentiaalia maailmanmarkkinoille.

Ukrainan sitoutuminen EU:n yhteisen maatalouspolitiikkaan merkitsee puolestaan hyvin todennäköisesti nykyisten jäsenmaiden, mukaan lukien Suomen, EU:lta saamien maataloustukien vähentymistä. CAP:n nykyisiä sääntöjä sovellettaessa sellaisenaan Ukrainan jäsenyys johtaisi noin viidenneksen vähennykseen nykyisten jäsenvaltioiden saamassa EU-tuessa. Voidaan kuitenkin olettaa, että laajentuminen johtaa EU:ssa maataloustukijärjestelmän ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteiseen uudelleenarviointiin. Suurin paine maataloustuissa kohdistunee nykyisiin I. pilarin mukaisiin suoriin tukiin. Jos maatalouspolitiikan ja tukien painopistettä siirrettäisiin I. pilarin tuista II. pilariin kuuluvien luonnonhaittakorvauksen, ympäristökorvausjärjestelmän sekä rakennetukien suuntaan, EU:n tukijärjestelmä voisi siirtyä lähemmäksi Suomessa harjoitetun maatalouspolitiikan painopisteitä.

Lähteet

Albaladejo Román A. (2024) Ukrainian agriculture. From Russian invasion to EU integration [Briefing]. European Parliamentary Research Service (EPRS). Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI\(2024\)760432_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760432/EPRS_BRI(2024)760432_EN.pdf)

Arovuori K. ja Niemi J. (2024) Market and policy impacts of the accession of Ukraine to the EU. Contribution prepared for presentation at the 189th EAAE Seminar "EU enlargement by (post-)war Ukraine: Implications for the Agri-Food Markets" September 18-20 2024 Warsaw Poland.

Bogonos M. Chmil A. Martyshev P. Nazarkina R. Nykolyuk O. Pavovar P. ja Stolnikovych H. (2023) Agricultural Outlook Ukraine 2024-2033. Kyiv School of Economics Center for Food and Land. Saatavilla: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/UA-Outlook-2024-2033-Report-1.pdf>

Darvas Z. (2019) A New Look at Net Balances in the European Union's Next Multiannual Budget. Bruegel Working Paper. Saatavilla: https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp_attachments/WP-ZSOLT-FINAL.pdf

Darvas Z. Dabrowski M. Grabbe H. Léry Moffat L. Sapir A. ja Zachmann G. (2024) Ukraine's path to European Union membership and its long-term implications. Policy Brief Issue n°05/24 Bruegel. Saatavilla: <https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraines-path-european-union-membership-and-its-long-term-implications>

European Commission (2024a) Monitoring EU Agri-Food Trade: Developments in 2023. European Commission DG Agriculture and Rural Development Brussels. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/b2e5ee02-4a25-4a6b-9663-92db9eb211_en?filename=monitoring-agri-food-trade_dec2023_en.pdf

European Commission (2024b) Agri-Food Trade Statistical Factsheet. European Union–Ukraine. European Commission DG Agriculture and Rural Development Brussels. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-05/agrifood-ukraine_en_0.pdf

Emerson M. (2023) The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves. Policy Paper International Centre for Defence and Security. Saatavilla: https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf

Eurostat (2025) Database National Accounts International trade in goods Agriculture. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

Financial Times (2023) EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession 4.10.2023.

Lindner J. Nguyen T. ja Hansum R. (2023) What does it cost? Financial implications of the next enlargement. Visions for Europe Hertie School Jacques Delors Centre. Saatavilla: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>

Loi A. Gentile M. Bradley D. Maria Christodoulou M. Bracken J. Knuuttila M. Niemi J. ja Wejberg H. (2024) Research for AGRI Committee – The dependency of the EU's food system on inputs and their sources. European Parliament Policy Department for Structural and Cohesion Policies Brussels. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/747272/IPOL_STU\(2024\)747272_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/747272/IPOL_STU(2024)747272_EN.pdf)

Mamonova N. Wengle S. ja Dankevych V. (2023) Queen of the fields in war-time: What can Ukrainian corn tell us about the resilience of the global food

system? *The Journal of Peasant Studies* 50(7) 2513-2538. Saatavilla: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150.2023.2255568#abstract>

Matthews A. (2024) Adjusting the CAP for new EU members: Lessons from previous enlargements. Swedish Institute for European Policy Studies. Saatavilla: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2024/2024_20epa.pdf

Régnier E. ja Catallo A. (2023) The Ukrainian agricultural sector: an overview and challenges in light of possible European Union enlargement. Study N°03/24 IDDRI Paris France. Saatavilla: https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf

SSSU (2023) Statistical Yearbook of Ukraine–2021. State Statistics Service of Ukraine. Saatavilla: https://ukrstat.gov.ua/druk/publi-cat/kat_u/2023/zb/11/year_22_e.pdf

SSSU (2024) Personal peasant households as of January 1 2024 [online archives]. State Statistics Service of Ukraine. Saatavilla: https://ukr-stat.gov.ua/operativ/operativ2022/sg/osg/arh_osg_2021e.html

7 USA Farm Bill – EU CAP

Kyösti Arovuori, REINU econ ja Mauri Yli-Liipola, PTT

Maatalouteen kohdistettavien toimenpiteiden osalta merkittävin ero Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan ja Yhdysvalloissa politiikkaa ohjaavan Farm Bill -lainsäädännön välillä on suhtautuminen riskienhallintaan. Yhdysvalloissa tuotanto-, markkina- ja tuloriskin hallinnan toimenpiteet muodostavat maatalouteen kohdistuvien toimenpiteiden ytimen. Samalla myös keskeisin osa maatalouteen menevästä julkisesta rahoituksesta kanavoituu näihin toimenpiteisiin.

Euroopan unionin yhteisessä maatalouspolitiikassa tulo- markkina- ja tuotantoriskejä pyritään hallitsemaan kokonaisvaltaisesti yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisuudessa. Suorat tuet ja niiden muodostama tasainen tulovirta ovat keskeisin riskienhallinnan mekanismi. Samalla ehdollisuuden, ympäristökorvausjärjestelmän sekä investointitukien ja eläinten hyvinvointikorvauksen kautta pyritään vahvistamaan maatalouden riskinkantokykyä suhteessa esimerkiksi ilmastonmuutoksesta aiheutuviin tuotanto- ja tuloriskeihin. Varsinaisen riskinhallintamekanismin merkitys on kokonaisuuden kannalta pieni.

Ilmastonmuutoksen seurauksena sään ääri-ilmiöiden esiintymistiheys kasvaa. Lisääntyvät vuosittaiset satovaihtelut, alueellisesti lisääntyvä kuivuus tai runsaiden sateiden aiheuttamat tulvat haastavat EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keinot. Myös eläintautiriskit ovat kasvussa. Riskienhallinnan vahvistaminen ja toimenpiteiden kohdentaminen nykyistä paremmin todellisten toteutusten vaikutusten perusteella on noussut esille maatalouspolitiikan rakenteen uudistamisesta käydyssä keskustelussa. Tässä artikkelissa käydään läpi Yhdysvaltain maatalouspolitiikan rakenne ennen kaikkea riskienhallintavälineiden näkökulmasta.

7.1 USA:n maatalouspolitiikka

Yhdysvalloissa maatalouspolitiikkaa ohjataan Farm Bill -lainsäädännön perusteella. Lainsäädäntö on lähtökohtaisesti voimassa aina viisi vuotta kerrallaan. Viimeisin lainsäädännön uudistus tehtiin vuonna 2018 ja politiikkakausi asetettiin syyskuusta 2018 syyskuuhun 2023. Tämän jälkeen lainsäädännön uudistaminen on viivästynyt. Voimassa olevaa lainsäädäntöä jatkettiin kattamaan sekä satovuoden 2023/24 että talousarviovuoden 2024 (Monke ja Johnson 2024). Joulukuussa 2024 tehtiin vastaava päätös myös vuodelle 2025 (Resnick 2025).

Muiden teollisuusmaiden tapaan myös Yhdysvalloissa maatalouspolitiikka perustui 1990-luvun alkuun asti pääasiassa korkean rajasuojan mahdollistamiin hintatukiin ja muihin tuotantoon sidottuihin tukivälineisiin. Maatalouspolitiikan uudistaminen aloitettiin maailmankaupan vapauttamisneuvotteluiden seurauksena. Hintatuista luovuttiin ja rajasuojaa alennettiin. Rajasuojan laskun seurauksena maatalouspolitiikan budjettimenot laskivat etenkin siksi, että vajeusmaksuina maksettujen maataloustukien suhteellinen osuus politiikan rahoituksesta laski. Vajeusmaksuilla tarkoitetaan tuottajille maksetun kotimarkkinahinnan sekä vientimarkkinoilta saadun maailmanmarkkinahinnan välistä erotusta. Tuottajille oli lainsäädännössä taattu tavoitehintaa kaikelle tuotannolle. Kotimaan hintatason ja maailmanmarkkinahintojen välinen erotus korvattiin tuottajille vajeusmaksuilla. Samaan aikaan rajasuojan laskun sekä hintatuista luopumisen aikaan luovuttiin myös tuotannonrajoituskeinoista ja tuotantokiintiöistä (ks. esim. Toikkanen ja Arovuori 2017).

Maatalouspolitiikka ohjaavan lainsäädännön uudistaminen on muuttunut koko ajan aikaisempaa haastavammaksi. Vuonna 2008 lainsäädännön uudistaminen kesti esityksestä päätöksentekoon kokonaisuudessaan runsaan vuoden. Vuonna 2014 uudistusta valmisteltiin lähes kaksi vuotta. Vuoden 2018 uudistus syntyi suhteellisen nopeasti kuudessa kuukaudessa, mutta päätöksenteko sisälsi lainsäädäntökokonaisuuden hylkäämisen kertaalleen kongressin käsittelyssä (Monke ja Johnson 2024).

Yhdysvalloissa eri maatalouspolitiikan ohjelmat voivat käsittää kalenterivuoden, satovuoden tai budjettivuoden. Ennen vuotta 2008 Farm Bill -lainsäädäntöön ei juurikaan hyödynnetty jatkoaikaa, vaan uudet ohjelmakaudet saatiin ajallaan käyntiin.

Vuonna 2018 hyväksytty Farm Bill -lainsäädäntö oli suoraa jatkoa edellisen kauden maatalouspolitiikalle. Uutena ohjelmana maatalouspolitiikkaan tuotiin tuottajien hyvinvointiin kohdistunut politiikkaohjelma¹, jonka tavoitteena oli auttaa velkaantumisen ja riittämättömien tulojen vaivaamia tuottajia. Satovakuutuksia vahvistettiin kehittämällä tulovakuutusten kattavuutta sekä lisäämällä riskienhallinnan alueellista kohdentamista. Ympäristötoimenpiteisiin kohdennettu rahoitus pysyi edellisen kauden tasolla, mutta samalla vuoden 2014 uudistuksessa tähän pääluokkaan kohdistunut leikkaus jäi voimaan (Graddy-Lovelace et al. 2020).

¹ Farmer and Rancher Stress Assistance Program

7.2 Vastasyklisyys vakaan budjetin sijaan

Yhdysvalloissa maatalouspolitiikan keskeiset toimenpiteet ovat vastasyklisiä. Vastasyklisyys tarkoittaa, että tukijärjestelmän kautta tuleva kompensatio kasvaa tulojen laskiessa. Vastaavasti kompensatio laskee, kun tulot nousevat. Keskeisin väline sato- ja tulo-riskin hallintaan ovat vakuutukset. Tuki voi kohdistua sekä vakuutusmaksuihin että vakuutuskorvaukseen. Hyödykepohjaisissa toimenpiteissä tukitasot määräytyvät markkinamarginaaleissa tapahtuvien muutosten kautta. Marginaalin laskiessa tuki aktivoituu ja marginaalin kasvaessa tuki alenee.

Yhdysvalloissa maatalouspolitiikan lainsäädäntöön kuuluu myös ruokasetelijärjestelmä. Elintarvikemarkkinoihin kohdistuvista välillisistä vaikutuksistaan huolimatta järjestelmä on vaikuttavuudeltaan enemmän verrannollinen eurooppalaiseen sosiaaliturvaan kuin maatalouspolitiikan toimenpide. Sen vaikutus on kuitenkin tärkeää huomioida vertailtaessa maatalouspolitiikan rahoitusta Yhdysvalloissa ja Euroopan unionissa. Ruokasetelijärjestelmän osuus on vajaat 80 prosenttia Farm Bill -lainsäädännön kokonaismenoista. Farm Bill -lainsäädännön pääluokat on kuvattu taulukossa 6.

Taulukko 6. Farm Bill-lainsäädännön pääluokat (Lähde: USDA 2025)

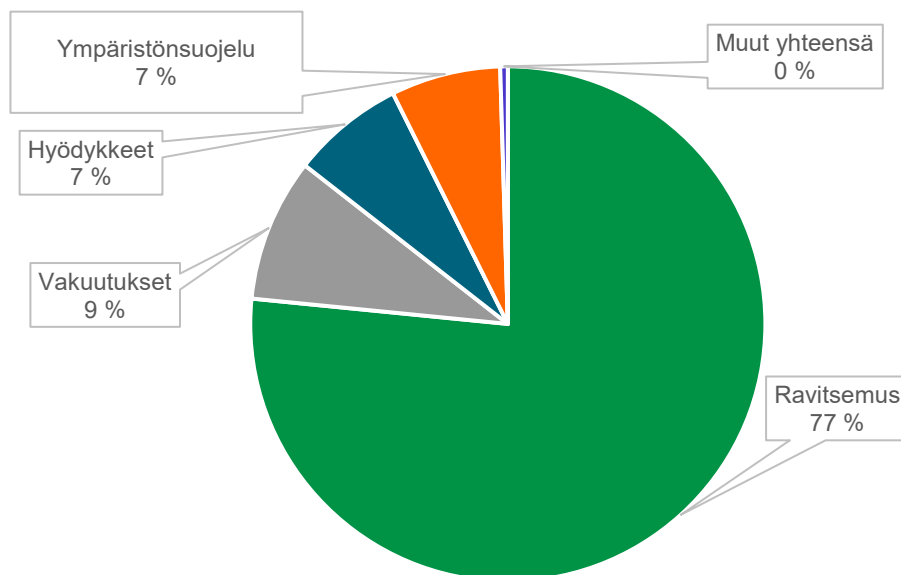
Toiminnot	
I. Hyödykeohjelmat	Tukimekanismi aktivoituu, kun tärkeimpien viljelykasvien hinnat tai niiden tuotannosta muodostuvat tulot laskevat. Tukijärjestelmät kattavat vehnän, maissin, soijapavut, maapähkinät, riisin, maitotuotteet ja sokerin. Kokonaisuuteen sisältyy tukijärjestelmä katastrofien aiheuttamien vaikutusten kompensoimiseen. Nämä tuet on kohdistettu kotieläintuotantoon sekä hedelmiin. Pääluokan muut tuet sisältävät marginaalivakuutusohjelman maitotuotteille sekä markkinointikiintiöt, vähimmäishintatakaukset ja tuontirajoitukset sokerille.
II. Suojelu	Toimenpiteitä yksityisten maiden ympäristön hoitoon sekä maan hallintaan. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kesannointi, suojelusopimukset sekä erilaiset yhteistyösopimukset.
III. Kauppa	Yhdysvaltain maatalouden vientiohjelmat sekä kansainväliset ruoka-apuohjelmat. Merkittävimmät ohjelmat kohdistettu maataloustuotteiden kaupan edistämiseen ja helpottamiseen sekä kansainväliseen ruoka-apuun.

IV. Ravinto	Tarjoaa ravitsemusapua pienituloisille kotitalouksille ohjelmien kautta, mukaan lukien täydentävä ravitsemusapuohjelma (SNAP, aiemmin tunnettu nimellä ruokakuponki) ja hätäruoka-apuohjelma (TEFAP).
V. Luotto	Tarjoaa suoria valtion lainoja ja takauksia tuottajille maan ostamiseen ja maatilojen ja kotieläintilojen toimintaan. Etusijalle aloittavat ja sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat tuottajat.
VI. Maaseudun kehittäminen	Tukee maaseudun asumista, yhteisötiloja sekä liiketoimintaa apurahojen, lainojen ja lainatakuiden kautta sekä maaseudun liiketoiminnan ja yhteisön kehittämisohjelmia. Ohjelmia, jotka tarjoavat suunnittelua, toteutettavuusarviointia ja koordinoitua muiden paikallisten, osavaltioiden ja liittovaltion ohjelmien kanssa. Sisältää myös apurahoja ja lainoja infrastruktuurin rakentamiseen, taloudelliseen kehitykseen, laajakaistoihin sekä viestintään.
VII. Tutkimus, laajennus ja niihin liittyvät asiat	Tukee maatalouden tutkimus- ja laajennusohjelmia, jotka lisäävät akateemiseen tutkimukseen perustuvaa ymmärrystä maataloudesta ja elintarvikkeista sekä edesauttavat tuotannon tehostamista innovaatioiden sekä tuottavuuden kasvun kautta.
VIII. Metsätalous	Tukee USDA:n metsähallinnon johtamia metsänhoito-ohjelmia tutkimuksen, taloudellisen ja teknisen avun sekä politiikan muutosten avulla.
IX. Energia	Kannustaa maatilojen ja yhteisöjen uusiutuvien energiajärjestelmien kehittämistä apurahojen, lainatakuiden ja raaka-aineiden hankinta-aloitteiden kautta. Säännökset kattavat biopolttoaineiden ja biopolttoaineiden raaka-aineiden tuotannon, markkinoinnin ja jalostuksen sekä tutkimus-, koulutus- ja esittelyohjelmat.
X. Puutarhaviljely	Tukee erikoiskasvien, ml. hedelmät, vihannekset, pähkinät ja taimet, markkinoinnin edistämistä, kasvitautilien ehkäisyä ja tutkimusta. Tarjoaa tukea luomutuotannolle ja paikallisesti tuotetuille elintarvikkeille - sekä kasveille että eläintuotteille. Valtuuttaa sääntelykehityksen hampun viljelylle.
XI. Vakuutukset	Parantaa riskienhallintaa pysyvästi vakuutusohjelman kautta, joka tarjoaa viljelijöille tuettuja vakuutuksia suojaamaan satotappioilta tai tulojen menetyksiltä.
XII. Sekalaiset	Kattaa muut ohjelmat ja avustukset, mukaan lukien karjan- ja siipikarjautien torjunta sekä eläinten terveys. Sisältää aloitteleville viljelijöille ja kotieläintuottajille sekä vähävaraisille ja sosiaalisesti heikommassa asemassa oleville viljelijöille kohdennettuja toimenpiteitä.

7.3 Rahoitus muuttuu markkinatilanteen mukaan

Maatalouspolitiikan rahoitus jakautuu pakollisiin ja harkinnanvaraisiin budjettivarauxiin. Pakolliset menot perustuvat lainsäädännöllä osoitettuihin toimenpidekokonaisuuksiin. Rahoitus perustuu budjettilainsäädännön toimeenpanoon ja sekä rahoituksen taso että kohde määrätään lainsäädännössä (Monke ja Johnson 2024).

Harkinnanvaraisten budjettivarausten kohdistuminen valtuutetaan Farm Bill-lainsäädännössä, mutta niiden rahoitus tulee maatalouspolitiikan budjetin ulkopuolelta. Rahoitus myönnetään vuodeksi kerrallaan, ja se voidaan jättää kokonaan osoittamatta tai määrittää alkuperäistä esitystä suuremmaksi.



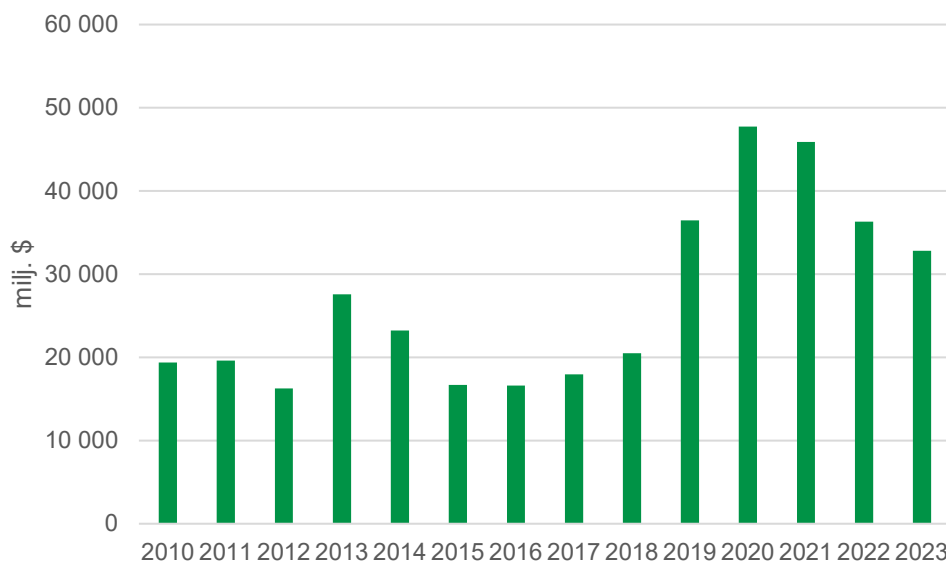
Kuva 6. Farm Bill-lainsäädännön 2018 rahoituksen jakautuminen keskeisten pääluokkien osalta 2019–2023 (Lähde: Monke 2019).

Ruokasetelijärjestelmän ulkopuolelle jäävästä rahoituksesta runsaat kaksi kolmasosaa kohdistuu maatalouden vastasyklisiin toimenpiteisiin. Näistä hieman suurempi osuus on vakuutuksia. Vastasyklisyyden budjettivaikutukset näkyvät kuvassa 6. Yksinkertaistettuna maatalouspolitiikan toimenpiteiden vastasyklisyys tarkoittaa sitä, että markkinatuottojen noustessa tuottajalle maksettu tuki pienenee. Tukimekanismi on turvaverkko, joka aktivoituu maatalouden tulojen laskiessa. Tulojen lasku voi olla seurausta heikosta satotasosta, tuottajahinnan äkillisestä laskusta tai näiden yhdistelmästä.

Markkinamuutokset vaikuttavat maksetun maataloustuen määrään. Budjettitalouden näkökulmasta tämä heikentää maatalouspolitiikkaan käytettyjen julkisten menojen ennakoitavuutta. Yhdysvalloissa maksetun maataloustuen kokonaismäärä vaihtelee vuosien välillä merkittävästi (kuva 7). Esimerkiksi vuosien 2015–2017 välillä tuottajien tulonmuodostus on ollut suhteellisen tasaista. Vuoden 2018 jälkeen maatalouspolitiikan menot sen sijaan moninkertaistuivat.

Vastasyklisyys sekä politiikan toimenpiteiden rakenne selittävät osan menojen kasvusta. Tämän vuosikymmenen alkupuolella toteutunut tuottajahintojen nousu sekä siitä seurannut markkinatuottojen kasvu kasvattivat samalla vakuutuskorvausten tasoa. Esimerkiksi satovakuutuksesta korvatus sadon viitearvo nousi tuottajahintojen tuplaantumisen seurauksena. Tuotantopanosten hintojen nopea nousu pienensi korvauserusteena olevia marginaaleja. Marginaalien pieneneminen laukaisi tuen kriteerit ja kasvatti maatalouspolitiikan kustannuksia.

Vastasyklisyyden lisäksi kehityksessä näkyy Farm Bill -lainsäädännön ulkopuolelta rahoitetut maatalouspolitiikan toimenpiteet. Näitä toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi Yhdysvaltojen aloittaman kauppasodan vaikutusten tasapainottaminen maatalouteen sekä vakuutusjärjestelmän ulkopuolelle jättäytyneiden viljelijöiden kohtaamien sato- ja tulon menestysten korvaaminen.



Kuva 7. Farm Bill -lainsäädännön maatalouteen kohdistettujen toimenpiteiden nettomenot, milj. \$ (Lähde: FAPRI 2024).

7.4 Joustavuus riskienhallinnassa

Riskienhallintaa Yhdysvaltojen maatalouspolitiikassa toteutetaan erityisesti hyödykeohjelmien (I.) ja vakuutusten (XI.) toimenpidekokonaisuuksien kautta. Maatalouden tuloriskijärjestelmä² ja hintatukijärjestelmä³ ovat I. toimenpidekokonaisuuteen kuuluvia tulotukiohjelmia, jotka vähentävät hintaan ja tuloihin liittyviä riskejä. Maatalouden tuloriskijärjestelmä tarjoaa suojaa tulojen laskua vastaan, kun tilakohtaiset tai piirikuntakohtaiset tulot jäävät alle määritellyn raja-arvon. Hintatukijärjestelmä tarjoaa tukea, jos markkinahinta laskee viitehinnan alapuolelle. Se ei ota huomioon tuotannon vaihtelua, vaan perustuu ainoastaan markkinahintaan. Maksut määräytyvät tuote- ja aluekohtaisten hintakynnyksien sekä historiallisen tuottavuuskehityksen perusteella. Vuoden 2018 Farm Bill -uudistus muutti järjestelmää ensin niin, että viljelijät saivat valita tuloriski- ja hintatukijärjestelmän väliltä kahdeksi vuodeksi kerrallaan koko kauden mittaisen kertaluontoisen valinnan sijaan. Myöhemmin joustavuutta lisättiin muuttamalla valinta vuosittaiseksi. Lisäksi hintatukijärjestelmän viitehinnat muutettiin dynaamisiksi siten, että viitehintaa voi nousta, jos markkinahinnat pysyvät korkealla pitkään.

Tämän toimenpidekokonaisuuden alla toimii myös markkinointirahoitus⁴, joka tarjoaa lyhytaikaisia rahoitusvaihtoehtoja viljelijöille sadonkorjuun jälkeen, jolloin markkinahinnat ovat tyypillisesti alhaisimmillaan. Se mahdollistaa sadon käyttämisen vakuutena yhdeksän kuukauden lainoille, vähentäen painetta myydä tuotteita sadonkorjuun jälkeisillä markkinoilla, jolloin hyödykkeiden tarjonta saattaa olla runsasta. Viljelijä voi maksaa lainan takaisin joko rahana tai maataloushyödykkeinä. Farm Bill -uudistus ei tehnyt suoria muutoksia markkinointirahoitukseen, mutta Riskienhallintavirasto⁵ on kehittänyt joustavampia takaisinmaksuvaihtoehtoja. Koronaviruspandemian aikana markkinointirahoituksen takaisinmaksuaikaa pidennettiin 12 kuukauteen osana CARES Act 2020 -pakettia.

² Agriculture Risk Coverage (ARC)

³ Price Loss Coverage (PLC)

⁴ Marketing Assistance Loan (MLA)

⁵ Risk Management Agency (RMA)

Kotieläintuotannon riskit eroavat merkittävästi kasvinviljelyyn liittyvistä riskeistä, ja niiden hallintaan on kehitetty erityisohjelmia I. toimenpidekokonaisuuden alle. Näitä ohjelmia ovat maidontuotannon marginaalisuojaus⁶ maidontuottajille sekä erilaiset katastrofi- ja hintasuojamekanismit muille kotieläintuottajille. Maidontuotannon marginaalisuoja on vuonna 2018 uudistuksen myötä käyttöön otettu vapaaehtoinen ohjelma, joka korvasi aiemman marginaalisuojausjärjestelmän⁷. Molemmat ohjelmat perustuivat myöntämään tukea maidon ja rehun väliseen marginaalin laskiessa alle valitun tason. Keskeisimpänä erona näiden ohjelmien välillä on uudistetun ohjelman tarjoama laajempi ja joustavampi marginaalisuoja pienemmillä vakuutusmaksuilla. Lisäksi nykyisin maidontuottajan on mahdollista hyödyntää muille kotieläintuottajille suunnattua marginaalisuojaa⁸.

Muille kotieläintuottajille suunnattuja ohjelmia ovat rehuavustusohjelma⁹, eläinmenetysten korvaamiseen liittyvä ohjelma¹⁰ ja eläintuotannon hätäavustusohjelma¹¹. Rehuavustusohjelma tukee esimerkiksi kuivuudesta ja metsäpaloista aiheutuneita laidunmenetyksiä, ja eläinmenetyksiin liittyvä ohjelma tukee eläinkuolleisuuden ylittäessä normaalin tason. Eläintuotannon hätäavustusohjelma taas tarjoaa lisätukea äärimmäisiin sää- ja tautitilanteisiin. Kotieläintuottajat voivat lisäksi käyttää XI. toimenpidekokonaisuuden mukaisia vakuutustuotteita markkinahintojen ja katetuoton laskulta suojautumiseen, kuten markkinahintavakuutuksia¹² ja marginaalisuojaa.

XI. toimenpidekokonaisuudesta suurimman osan muodostaa liittovaltiotason viljelykasvivakuutusjärjestelmä¹³. Tämä järjestelmä on liittovaltion tukema vakuutusjärjestelmä, jota hallinnoi riskienhallintavirasto yhteistyössä yksityisten vakuutusyhtiöiden kanssa. Viljelykasvivakuutusjärjestelmä on keskeinen riskienhallintatyökalu, joka täydentää muita ohjelmia ja tarjoaa pitkäjänteistä suojaa markkina- ja säävaihteluita vastaan. Viljelykasvivakuutusjärjestelmä tarjoaa kolme pääasiallista vakuutustyyppiä: satovakuutus (suoja satotappioita vastaan), tulovakuutus (kattaa sekä satotappiot että hintavaihtelut) ja marginaali-

⁶ Dairy Margin Coverage (DMC)

⁷ Margin Protection Program for Dairy (MPP-Dairy)

⁸ Livestock Gross Margin (LGM)

⁹ Livestock Forage Disaster Program (LFP)

¹⁰ Livestock Indemnity Program (LIP)

¹¹ Emergency Assistance for Livestock, Honeybees, and Farm-Raised Fish Program (ELAP)

¹² Livestock Risk Protection (LRP)

¹³ Federal Crop Insurance Program (FCIP)

suoja (suojaa katetuoton laskulta). Viljelijät voivat valita yksilökohtaisia tai ryhmäperusteisia vakuutuksia. Vaikka viljelykasvivakuutusjärjestelmä on suunnattu pääasiassa kasvinviljelyyn, se tarjoaa myös vakuutuksia maidontuotannolle ja muulle kotieläintuotannolle.

Vaikka viljelykasvivakuutusjärjestelmä kattaa useimmat viljelijät, jotkin alueet ja maataloustuotteet eivät täytä vakuutuksen edellyttämiä vaatimuksia. Näille alueille ja hyödykkeille vakuuttamattomien kasvien avustusohjelma¹⁴ tarjoaa vaihtoehdoisen tukeman riskinhallintatyökalun sääilmiöiden aiheuttamien tappioiden varalta. Lisäksi viljelykasvivakuutusjärjestelmä sisältää myös lisävakuutuksia, jotka voidaan yhdistää tähän täydentämään suojaa.

7.5 Ennakointi vs. ennakoimattomuus

Maatalouden tukipolitiikassa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen lähestymistavat eroavat merkittävästi toisistaan. CAP:n budjetista noin 70 prosenttia kohdistuu suoriin tukiin (EP 2023), mikä tekee järjestelmästä ennakoitavan mutta samalla joustamattoman suhteessa markkinatilanteen muutoksiin. Suorat tuet eivät ole sidoksissa markkinatuottojen kehitykseen vaan niiden taso pysyy vakana kaikissa markkinaolosuhteissa.

USA:n maatalouspolitiikka puolestaan perustuu vastasyklisiin ja vakuutusperusteisiin tukimekanismeihin, jotka mukautuvat dynaamisesti markkinaolosuhteisiin ja reagoivat markkinatuottojen kehitykseen. Vastasyklisyys on kuitenkin mahdollista vain määrittämällä tarkat ehdot, jotka kattavat muun muassa toimenpiteen piiriin kuuluvat tuotantoyksiköt, pinta-alat, kasvien ominaisuudet, kylvö- ja tuotantoehdot sekä vaatimukset viljelijän ylläpitämistä tiedoista ja raportointivelvoitteista. Yhtäältä tämä osoittaa, että politiikan tarkoituksena ei ole ainoastaan kehittää mekanismeja markkina- ja tuotantoriskien aiheuttamien tappioiden korvaamiseksi, vaan myös luoda edellytykset parantaa tuotannon sopeutumiskykyä markkinavaihteluihin. Toisaalta tämä voi monimutkaistaa politiikkaa, vaikeuttaa tukimaksujen ennakointia ja nostaa viljelijöiden hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisten kustannusten nousu perustuu tarpeeseen kehittää tilalle räätälöity, markkinamuutoksiin reagoiva, kustannustehokkain tukikonaisuus. Tämä tietysti edellyttää viljelijää perehtymään markkinoihin, mikä jo itsessään on riskienhallinnan kannalta hyvä asia.

¹⁴ Noninsured Crop Disaster Assistance Program (NAP)

CAP:n toimenpiteet eroavat Yhdysvaltojen järjestelmästä siinä, etteivät ne edellytä yhtä kattavaa tietoa tuotannosta tai markkinoista tukien myöntämiselle. Myöskään riskienhallinta ei ole esimerkiksi suorien tukien keskeisin tarkoitus. Itse kriisien hallinta EU:n maatalouspolitiikassa on muutenkin pääasiassa ollut CAP:n budjetin ulkopuolelta tulleita ex post -toimenpiteitä. Voisiko riskienhallintaa toteuttaa EU:ssa sekä ennakoivasti että riskin realisoitumisen jälkeen paremmin jollain muulla keinolla?

Euroopan unionissa maatalouden rakennemuutos eriyttää maatiloja toisistaan vauhdilla. Ruuan tuotannon vahvistaminen sekä maatalouden markkina-aseman parantaminen vaatii sitä, että yksittäiset tilat tuottavat markkinakysynnän kannalta riittävän suurta raaka-ainevirtaa. EU:n yhteisessä maatalouspolitiikassa pitäisi jatkossa pystyä erottamaan maatalouteen ja maaseutuun kohdistuva sosiaalipolitiikka sekä maatalouden markkina-aseman vahvistamiseen ja ennen kaikkea tuottavuuden parantamiseen tähtäävä elinkeinopolitiikka.

Lähteet

Euroopan Parlamentti (2023) First pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) – II. Direct payments to farmers. Saatavilla: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/109/first-pillar-of-the-common-agricultural-policy-cap-ii-direct-payments-to-farmers>

FAPRI (2024) U.S. Agricultural Market Outlook. 10-year Outlook. Food & Agricultural Policy Research Institute. University of Missouri. FAPRI-MU Report #01-24. Saatavilla: [2024 U.S. Agricultural Market Outlook | University of Missouri Food & Agricultural Policy Research Institute](https://www.fapri.org/publications/2024-U.S.-Agricultural-Market-Outlook-10-year-Outlook)

Graddy-Lovelace G., Diamond A., & Ichikawa NF. (2020) Contextualizing the Farm Bill: questions of food, land and agricultural governance. *Renewable Agriculture and Food Systems*. 2020;35(4):352-357. doi:10.1017/S1742170520000125

Monke, J. (2019) Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill. Congressional Research Service. R45425. February 28, 2019. Saatavilla: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45425>

Monke, J. & Johnson, R. (2024) What is the Farm Bill. Congressional Research Service. RS2213. April 9, 2024. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22131>

Monke, J. (2024) Farm Bills: Major Legislative Actions, 1965-2024. Congressional Research Service. R45210. May 29, 2024. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45210/20>

Resnick, J. (2025) Farmers Head into 2025 with Another Farm Bill Extension. How End-of-Year Spending Deal Aids Farmers and Ranchers. Farm Bureau Market Intel. Saatavilla: <https://www.fb.org/market-intel/farmers-head-into-2025-with-another-farm-bill-extension-aid>

Toikkanen, H. & Arovuori, K. (2017) Farm Bill 2014 ja CAP – maatalouspolitiikan uudistukset vertailussa. PTT Työpapereita 189. Saatavilla: <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/media/liitteet/tp189.pdf>

Turner, D., Tsiboe, F., Baldwin, K., Williams, B., Dohlman, E., Astill, G., Raszap Skorbiansky, S., Abadam, V., Yeh, D. A., & Knight, R. (2023) Federal programs for agricultural risk management (Report No. EIB-259). U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. <https://dx.doi.org/10.32747/2023.8321812.ers>

8 Englanti FCP – EU CAP

Mauri Yli-Liipola, PTT ja Kyösti Arovuori, REINU econ

Koko Ison-Britannian EU-jäsenyyden ajan sen maatalouspolitiikka perustui EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan (CAP). Tätä politiikkaa pidettiin toimimattomana, sillä CAP:n nähtiin vievän kohtuuttoman suuren osan EU:n budjetista, siirtävän veronmaksajien rahaa suurille tiloille ja edistävän ympäristölle haitallista intensiivistä maataloustuotantoa (Greer ja Grant 2023). Ajoittaiset uudistukset ohjasivat politiikkaa Ison-Britannian toivomaan suuntaan kuten budjettiosuuden pienentämiseen, ylituotantoa tukevien tukien poistamiseen ja joidenkin viherryttämistoimenpiteiden käyttöönottoon. Maatalouspolitiikan keskeiset peruselementit säilyivät kuitenkin ennallaan.

EU:sta irtautuminen Brexitin myötä on lisännyt Ison-Britannian poliittisia paineita tehdä asiat toisin ja kehittää itsenäistä maatalouspolitiikkaa. Brexitin seurauksena toimeenpantavan tulevan maatalouspolitiikan keskeiset periaatteet linjattiin Defran¹⁵ (2018) politiikkatoimien asiakirjassa. Monet maatalouspolitiikan keskeisistä kysymyksistä ovat siirtyneet suoraan CAP:sta Ison-Britannian uuden maatalouspolitiikan viitekehykseen. Tämä koskee erityisesti julkishyödykkeitä, joita ovat esimerkiksi ympäristöön ja kestäväyyteen liittyvät toimet. Sekä Ison-Britannialle että EU:lle ympäristöön ja ilmastoon liittyvät kysymykset ovat yhä tärkeämpi osa päätöksentekoa. Monet keskeiset kysymykset ovat kuitenkin vielä ratkaisematta.

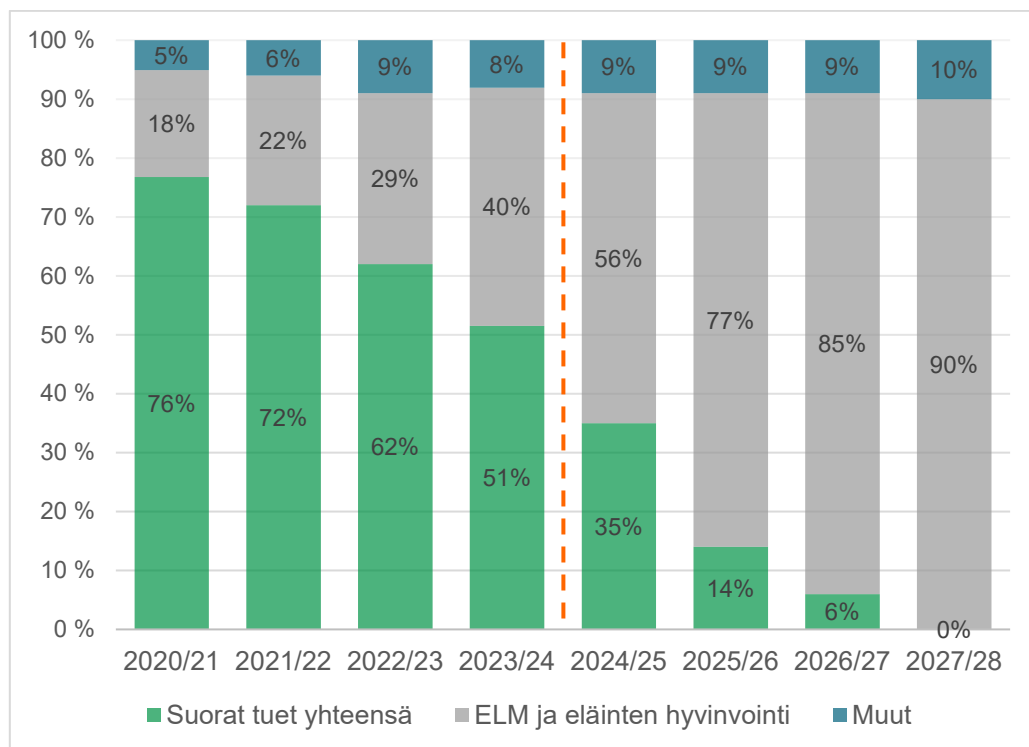
Isossa-Britanniassa Englanti ja Wales ovat etääntyneet eniten CAP:sta, sillä ne ovat luopumassa viljelijöille maksettavista suorista tuista. Sen sijaan Skotlanti ja Pohjois-Irlanti aikovat säilyttää suorien tukien kaltaisen järjestelmän. Tästä huolimatta Pohjois-Irlanti kuitenkin pyrkii etääntymään EU:n järjestelmästä mahdollisimman paljon, kun taas Skotlanti haluaa pysyä mahdollisimman lähellä EU:n mukaista järjestelmää. Tässä artikkelissa käsitellään Englannin uuden maatalouspolitiikan¹⁶ kehityspolkua, rakennetta ja toimenpiteitä.

¹⁵ Department for Environment, Food & Rural Affairs

¹⁶ Farming and Countryside Programme (FCP)

8.1 Pääpainossa suorien tukien korvaaminen

Brexitin jälkeisen siirtymävaiheen jälkeen Defran (2018) julkaisema politiikka-toimien asiakirja sekä maatalouslaki¹⁷ määrittivät Englannissa suorien tukien asteittaisen häivyttämisen vuosien 2021–2027 välisenä aikana. Defra on kehittänyt korvaavan maatalouspoliittisen ohjelman¹⁸ tulevan politiikan perustaksi, mikä otetaan käyttöön siirtymävaiheen aikana kuvan 8 mukaisesti. Ohjelmassa korostuu ympäristön ja maankäytön kokonaisuus¹⁹, minkä keskeisinä tavoitteina on tukea ympäristöystävällisiä toimia ja tehostaa saastuttaja maksaa -periaatteen mukaista maatalouspolitiikkaa.



Kuva 8. Englannin maatalouspolitiikan rahoituksen jakautuminen päätoimenpiteittäin. Lähde: Defra 2024. 2023/24 jälkeiset arvot (katkoviiva) perustuvat kirjoittajien omiin laskelmiin ja Defran (2018; 2024) julkaisuihin.

¹⁷ the Agriculture Act 2020

¹⁸ Future Farming and Countryside

¹⁹ Environmental Land Management Programme

Ympäristön ja maankäytön kokonaisuuden lisäksi maatalouslaki toi mukanaan kaksi muuta elementtiä. Ensimmäinen muutos oli suorien tukien pinta-alaperusteisuuden poisto. Aikaisemmin suoria tukia maksettiin viljelijöille CAP:n edellisen rahoituskauden (2014–2020) perustuen mukaisesti. Vuonna 2021 viherryttämistuen vaatimukset poistettiin, ja kaikki jäljellä olevat täydentävien ehtojen vaatimukset poistettiin vuonna 2024. Viljelijöille tarjottiin lisäksi mahdollisuus saada tuet kertakorvauksena²⁰ vuonna 2022, jos he suostuivat lopettamaan maataloustoiminnan siirtymäkauden aikana.

Vuosien 2025–2026 välillä suorien tukien häivyttämistä on tarkoitus kiihdyttää Englannissa edelleen. Häivyttäminen toteutetaan todennäköisesti siten, että maksettaviin suoriin tukiin sovelletaan 76 prosentin leikkausta 30 tuhanteen puntaan saakka. Tämän ylittävältä osalta tukia ei makseta enää lainkaan. Vuonna 2028 suoria tukia ei ole tarkoitus maksaa enää lainkaan Englannissa.

Suorien tukien poistuminen näkyy myös maatalouspolitiikan rahoituksen merkittävänä muutoksena. Vuonna 2024 suorat tuet kattoivat yli puolet maatalouden kokonaistuesta. Samaan aikaan myös maatalouteen käytettävä kokonaisrahoitus on laskenut. Maatalouspolitiikan toimenpiteiden rahoitus oli vuonna 2024 yhteensä 13 prosenttia vähemmän verrattuna vuoteen 2020.

8.2 Kunnianhimo ympäristötoimenpiteissä

Suorien tukien häivyttämistä on edistetty Englannissa kertakorvauksen kautta. Englannin maatalouspolitiikassa otettiin käyttöön könttäsummatuki, jota maksetaan tuotannon lopettaneille ja alalta poistuneille tuottajille. Maatalouspolitiikan kokonaisrahoituksessa tuen merkitys on pieni. Periaatteellisesti se on kuitenkin merkittävä. Maatalouden tuotantoresursseja ohjataan tavoitteellisesti sektorilta ulos siten, että poistuminen korvataan maataloustuilla. Samalla maatalouden kokonaisrahoitus pienenee könttäsummana maksetun tuen verran. Taloustieteen näkökulmasta könttäsummatuki on tulonsiirtotehokas keino. Samalla se kohdistuu suoraan sille asetettuun tavoitteeseen. Tuen tavoitteena on edistää rakennemuutosta siten, että alalta poistuvien tuottajien toimeentulo turvataan ainakin osittain.

²⁰ Lump Sum Exit Scheme

Könttäsumatuen periaatteellisesta merkityksestä huolimatta Englannin uuden maatalouspolitiikan keskeistä sisältöä ovat sopimuspohjaiset ympäristökorvaukset, joihin viljelijöiden on mahdollisuus sitoutua eri tavoitetasoilla (taulukko 7). Maatalouden ympäristökorvausten ja -sopimusten suhteellinen osuus maatalouspolitiikan kokonaisrahoituksesta on noussut reilusti yli kolmannekseseen vuonna 2024. Ympäristökorvauksista lähes 90 prosenttia kohdistuu eritasoisiin ympäristösopimuksiin.

Ympäristöhoitosopimusten piirissä oli kaudella 2023/24 yhteensä 34 prosenttia maatalousmaasta. Tavoitteena on kasvattaa osuus 70 prosenttiin maatalousmaasta ja 70 prosenttiin maatiloista vuoteen 2028 mennessä. Samalla koko maatalouspolitiikan rahoituksesta 90 prosenttia käytettäisiin ympäristön ja maankäytön kokonaisuuden rahoittamiseen.

Ympäristöhoitosopimusten perustaso muodostuu joukosta ehtoja ja toimenpiteitä, joiden seurauksena maatilan ympäristölle, sen suojelulle sekä edistämiseksi asetettujen tavoitteiden katsotaan toteutuvan. Kehitystä tarkastellaan koko tilan tasolla. Vastaavasti korkeamman tason ympäristösopimuksissa tai kohdennetuissa ohjelmissa toimenpiteitä tehdään tilan erikseen määritetyillä alueilla. Nämä alueet voivat olla monimuotoisuuskohteita tai muita potentiaalisia korkeiden luonnonarvojen säilyttämiseen tai edistämiseen tunnistettuja alueita.

Ympäristösitoumukset ovat saaneet rinnalleen kestävän maatalouden aloitteen. Aloitteeseen mukaan lähtevät tilat sitoutuvat ottamaan käyttöön ympäristön tilaa parantavia viljelymenetelmiä, joiden avulla tavoitellaan myös maataloustuotannon tuottavuuden kasvua. Toimenpiteet sisältävät esimerkiksi eläinten hyvinvointia edistäviä käytäntöjä sekä tuotantopanosten käytön tehostamista.

Englannissa toteutettavan maatalouspolitiikan keskiössä olevat ympäristösopimukset ovat periaatteiltaan hyvin samansuuntaisia kuin esimerkiksi Suomen ympäristökorvausjärjestelmä ja etenkin sen sopimuspohjaiset toimenpiteet. Merkittävin ero muodostuu sekä tilan sisäisestä että paikallisesta ja alueellisesta kohdentamisesta.

Tukea maksetaan toimenpiteen toteuttamisesta. Eri toimenpiteiden tukitasot eroavat jonkin verran, mutta tuottajien valittavana on useampia toisiaan täydentäviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden laajan valikoiman tavoitteena on mahdollisimman laajojen toteutusalueiden muodostuminen. Sopimuksia pyritään toteuttamaan myös maatalouden sekä muiden maanomistajien yhteistyönä. Yhteistyön avulla toimenpiteiden vaikuttavuusalueet pyritään muodostamaan

mahdollisimman kattavaksi. Näiden laajempien hankkeiden toteutusalueet ratkeavat tarjouskilpailun kautta.

Taulukko 7. Englannissa harjoitetun maatalouspolitiikan toimenpiteet (Lähde: Defra 2023).

Suorat tuet	Toimenpiteen ominaispiirteet
Perustuki (Basic Payment Scheme)	Maan omistuksesta irrotettu tulotuki, joka häivytetään vuoteen 2027 mennessä
Könttämaksutuki (Lump Sums)	Kertakorvaus tuottajille, jotka ilmoittivat vuonna 2022 luopuvansa tuotannosta siirtymäajalla
Maatalouden ympäristökorvaukset	
Ympäristöhoitosopimus (Environmental Stewardship ES)	Kohdennettuja ympäristöhoitosopimuksia erikseen määritetyille alueille, luontotyypeille ja kasvustoille.
Korkean tason ympäristöhoitosopimus (High Level Environmental Stewardship, HLS)	Toimenpiteet sisältävät esimerkiksi lintujen talviruokinta-alueita, erilaisia pysyviä viheralueita, suojakaistoja, heikkotuotosten alueiden irrottamista tuotannosta, nurmialueiden lannoittamisen pienentämistä.
Maaseudun hoitosopimus (Country-side Stewardship)	Mitä enemmän tuottaja tekee, sitä enemmän tuottajalle maksetaan. Tukitasot määritetty hehtaareittain. Tavoitteena etenkin maaseudun hoitosopimusten kohdentaminen alueille, joilla toimenpiteiden vaikuttavuus on suurin.

Kestävän maatalouden aloite (Sustainable Farming Incentive)	Tuottajat saavat tukea ympäristön tilaa parantavien ja ylläpitävien viljelymenetelmien käyttöön, joilla on myös maataloustuotannon tuottavuutta kehittävä vaikutus. Ympäristön tilan lisäksi toimenpiteet sisältävät eläinten hyvinvoinnin sekä tuotantopanosten tehokkaamman käytön. Toimenpiteen sisältö määritetään standardina. Esimerkkejä toimenpiteistä ovat integroitu tuholais torjunnan standardit, ravinteiden käytön standardit, tuottamattomien alojen hyödyntäminen sekä maaperän tuottavuuden parantaminen. Tuki määräytyy kunkin standardin perusteella. Tuen yhtenä tavoitteena on vähentää tuotantotapojen muutoksesta tuottajalle aiheutuvaa riskiä. Tuki sisältää erillisin perustein lasketun hallinnointikorvauksen. Tukitasot määritetty hehtaareittain.
Maiseman palauttaminen	Räätälöityjä pitkän aikavälin ja suuremman mittaluokan hankkeita luonnontilaisien ympäristöjen palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Ohjelmaan valitut hankkeen kilpailutetaan. Rahoitettavat hankkeen valitaan niiden oletettavissa olevien tulosten perusteella. Useimmat rahoitetut ohjelmat perustuvat maanomistajien ja maanvuokraajien sekä muiden maa-alueita hallinnoivien toimijoiden yhteistyöhön. Tavoitteena on tuottaa erilaisia ympäristöhyötyjä mahdollisimman laajasti tuen piirissä olevilla alueilla. Tukitasot määritetty hehtaareittain.

Muita toimenpiteitä
Metsitys ja monimuotoisuus (Nature for Climate Fund Tree grants, England Woodland Creation Offer, Biodiversity) Maataloustuotanto suojelluilla maisemalueilla (Farming in Protected Landscapes) Pilotointi, testit ja kokeilut (Piloting, Test and Trials) Eläinten terveys ja hyvinvointi (Animal Health and Welfare Grants) Kotieläintuotannon tiedonsiirto (Livestock Information Programme) Maatalouden investointirahasto (Farming Investment Fund) Maatalouden kestävyysrahasto (Farm Resilience Fund) Maatalouden ja puutarhatalouden instituutti (Institute for Agriculture and Horticulture) Englannin maaseudun vaurastumisrahasto (Rural England Prosperity Fund) Tuottajaorganisaatiot (Producer Organisation Support)

8.3 Onko uusi järjestelmä vain taakka viljelijöille?

Englannin järjestelmä on kasvattanut maatalouspolitiikkaan osoitetusta budjetista ympäristötoimenpiteisiin kohdistuvan osuuden 23 prosentista vuonna 2021 57 prosenttiin vuonna 2024. Mikäli sama kehitys jatkuu vuoteen 2028 saakka, ympäristötoimenpiteiden osuus maatalousbudjetista nousee noin 90 prosenttiin, ja jäljelle jäävä 10 prosenttia kohdistuu tuottavuuden parantamiseen tai maatilojen monipuolistamiseen. Tämä korostaa Englannin järjestelmän huomattavasti suurempaa kunnianhimoa ympäristötoimenpiteissä verrattuna CAP:iin. Suorat tuet poistuvat asteittain ja ne korvataan ympäristön ja maankäytön kokonaisuudella, joka perustuu eritasoihin ympäristösopimuksiin.

Englannin uudistuksen mittakaavan hahmottamiseksi sitä voidaan verrata EU:n maatalouspolitiikkaan, jossa rahoituksen taso säilytettiin nimellisesti vakana edellisen ja nykyisen rahoituskauden välillä. Samalla kuitenkin ympäristötoimenpiteisiin kohdistetun budjetin osuutta kasvatettiin 11 prosentista 29 prosenttiin pois lukien luonnonhaittakorvaukset (Röder ym. 2024).

Vaikka Englannin maatalouspolitiikan tukijärjestelmä muuttuu, siinä ei ole Yhdysvaltojen maatalouspolitiikan kaltaisia vastasyklisiä mekanismeja, joissa tukitasot säätyvät markkinatuottoihin reagoiden. Se kuitenkin poikkeaa myös EU:n maatalouspolitiikasta merkittävästi. Englannin malli perustuu pitkäaikaisiin ja eritasoihin ympäristösitoumuksiin sekä markkinaehtoisempaan tuotantoon. Tämä ratkaisu ei tuo suoraa suojaa esimerkiksi markkinariskejä vastaan, mutta viljelijöiden on mahdollista saada vakautta osallistumalla erilaisiin toimenpiteisiin mahdollisimman paljon.

EU:n maatalouspolitiikan kannalta keskeisin vertailunäkökulma Englannin uudistukseen muodostuu siitä, miten sellaiset tavoitteet ja asiat toteutuvat, joiden ei uskota toteutuvan ilman politiikkaa. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi huoltovarmuuteen ja ruokaturvaan liittyvät kokonaisuudet. Tukien leikkaamisen nopeus on ollut merkittävää monelle viljelijälle, mutta onko järjestelmän muuttuminen vain pieni uhraus nyt ja suuri säästö tulevaisuudessa.

Lähteet

Defra (2018) Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit. Saatavilla: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a952ad9e5274a5b849d3ad1/future-farming-environment-consult-document.pdf>

Defra (2023) Environmental Land Management update: how government will pay for land-based environmental and climate goods service. Saatavilla: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63ed0244e90e077bb472a7d2/Environmental-Land-Management-Update-January-2023-Accessible-Final.pdf>

Defra (2024) Farming and Countryside Programme annual report 2023 to 2024. Saatavilla: <https://www.gov.uk/government/publications/farming-and-countryside-programme-annual-report-2023-to-2024/farming-and-countryside-programme-annual-report-2023-to-2024-html-version>

European Commission (2024) Main initiatives: Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en

Greer A. ja Grant W. (2023) Divergence and continuity after Brexit in agriculture. Journal of European Public Policy 30(11) 2326-2348. Saatavilla: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2204118>

Röder N. Krämer C. Grajewski R. Lakner S. ja Matthews A. (2024) What is the environmental potential of the post-2022 common agricultural policy? Land Use Policy 144. Saatavilla: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2024.107219>

The Agriculture Act (2020) c. 21. Saatavilla: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/21/contents>. Viitattu 7.2.2025.

9 Sääntelyn vaikutukset maatalouden investointien rahoitukseen

Päivi Kujala, PTT ja Olli Niskanen, Luonnonvarakeskus

Huolenaiheena Euroopan unionissa on Euroopan kilpailukyvyn heikkeneminen. Investoinnit ovat vähentyneet, ja useat yritykset kokevat liiallisen sääntelyn ja hallinnollisen taakan rajoittavan investointeja (EC 2025a). Draghi (2024) esitti muutostarpeina Euroopan kilpailukyky -raportissaan kilpailukyvyn parantajaksi innovaatiokapeikon täyttämisen, hiilineutraalisuustavoitteen ja kilpailukyvyn yhdistämisen sekä kolmantena liiallisista riippuvuuksista irtautumisen. Komissio esittää luomassaan EU:n kilpailukyvyn kompassissa (EC 2025a) muutosten mahdollistajana muun muassa sääntelyn yksinkertaistamista ja investointien rahoitusta EU:n talousarvion uudelleenkohdentamisen kautta. Komissio toteaa sääntelytaakasta tulleen jarrun Euroopan kilpailukyvyille. Kilpailukyvyn haasteet ja sääntelytaakka koskettavat myös maataloussektoria.

Euroopan kestävä kehityksen varmistamiseksi EU julkaisi vuonna 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (European Green Deal). Sen tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vuoteen 2050 mennessä siten, että EU:n alue on hiilineutraali. Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen vaatii runsaasti investointeja vihreään siirtymään. Komissio onkin luvannut mobilisoida vähintään biljoona euroa kestäviin investointeihin seuraavan vuosikymmenen aikana. Kestävät investoinnit määritellään EU:n taksonomia-asetuksessa.

Samanaikaisesti investointien rahoitukseen vaikuttavat pankkien seuranta- ja vakavaraisuusvaatimukset, jotka ovat 2000-luvun finanssikriisin seurauksena asteittain kiristyneet. Vakavaraisuussääntelyllä on huomattava merkitys myös Suomen maatalouden rahoituksen järjestämiseen, vaikka sektorilla konkursien ja suorien luottotappioiden osuus onkin ollut varsin kohtuullinen. Heikon kannattavuuden ja joidenkin takavuosien liian haasteellisiksi osoittautuneiden investointiluottojen takaisinmaksun ongelmat ovat jossain määrin niukentaneet pankkien liikkumavaraa ja riskinottoa myös uusien luottojen myöntämisessä.

Investointien rahoituksen haasteet nousevat julkisessa keskustelussa yhä useammin esiin maataloussektorin keskeisimpinä ongelmina. Tässä keskustelualoitteessa tarkastellaan, miten Euroopan unionin maatalouteen kohdentuvat sääntelyaloitteet vaikuttavat maatalouden investointien rahoitukseen.

9.1 Kestävän rahoituksen taksonomia ja vastuullisuus

Komission kestävän rahoituksen strategia ja sen alaiset toimet ovat keskeisiä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden toteutumisessa ja rahoituksessa (EC 2021a). Kunnianhimoisten ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää merkittäviä investointeja CAP-suunnitelmassa esitetyn rahoituksen lisäksi.

Ympäristön kannalta kestäviä taloudellisia toimintoja määrittelee vuonna 2020 vahvistettu EU:n taksonomia-asetus (EP 2020). Taloudellisten toimintojen luokittelujärjestelmä sisältää kuusi ympäristötavoitetta ja niiden tekniset arviointikriteerit: ilmastonmuutoksen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, vesi- ja merivarojen suojeleminen, kiertotalouden edistäminen, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja ekosysteemin ja biodiversiteetin suojeleminen. Lisäksi taksonomia-asetus sisältää periaatteen, että yksikään taksonomian mukainen toimi ei saa aiheuttaa merkittävää haittaa yhdellekään ympäristötavoitteelle. Lisäksi sosiaalisten vähimmäissuojatoimien mukaan jokaisen taksonomian mukaisen toimen on täytettävä sosiaaliset vähimmäissuojatoimet, esimerkiksi ihmisoikeudet. Taksonomian luokitusjärjestelmän tekniset arviointikriteerit tämentävät asetusta (EC 2021b).

Maatalouden osalta taksonomiakriteerit ovat kuitenkin jääneet vielä odottamaan vahvistusta: heterogeeniselle ja luonnon prosesseihin perustuvalla maataloussektorille on ollut erityisen haastavaa määritellä yhteisesti taksonomiakriteereitä, etenkin kun sääntelyhanke on ajoittunut erityisen haastavaan, jopa huoltovarmuutta uhkaavaan maailmanpolitiikan aikaan. Yhteisten toimialasääntöjen viipyessä elinkeinot ovat kuitenkin itse pyrkineet aloittamaan omia prosessejaan investointien ohjaamiseen kestäviin kohteisiin. Taustalla on ajatus luoda itse käyttöön riittävän hyvä kriteeristö kattamaan yhteiskunnan määrittelytarpeita.

Asiantuntijoiden mukaan vastuullisuusvaatimukset ohjaavat maatalouden investointien rahoitusta tulevaisuudessa yhä enemmän ja tuovat uusia vaatimuksia maatalouden rahoitukselle (Kujala, Niskanen & Noro 2024). Vastuullisuus (ESG²¹) rakentuu kolmesta teemasta: ympäristö ja ilmasto, sosiaalinen ulottuvuus eli ihmiset ja yhteisö sekä kolmantena hyvä hallintotapa. Euroopan parlamentti antoi vuonna 2019 ohjeen finanssilaitoksille ESG-riskin huomioimisesta

²¹ Environmental, Social ja Governance.

luotonannossa (EU 2019). Euroopan pankkiviranomaisen ohje määrittelee ja ohjaa tarkemmin ESG-riskkejä (EBA 2021).

Vastuullisuuteen liittyvä CSRD²²-vastuullisuusvaatimusraportointi astui voimaan asteittain vuoden 2024 alussa ja edellyttää tietyn kokoluokan²³ yritysten raportoimaan vastuullisuudestaan uuden standardin mukaisesti. Tämä raportointi on aiheuttanut jo alkuvaiheessa hallinnollista taakkaa yrityksille. Tätä taakkaa Euroopan komissio tavoittelee purkavansa kestävyys- ja vastuullisuusraportoinnin virtaviivaistamiseen kohdistuvalla Omnibus-aloitteella (EC 2025b), mikä puolestaan on herättänyt huolta vastuullisuussääntelyn heikentymisestä.

Rahoitussalkun hiilijalanjälki

Vastuullisuussääntelyn vuoksi pankeille on edullista pyrkiä mittaamaan ja vähentämään oman rahoitussalkkunsaa hiilijalanjälkeä. Useat pankit ovat sitoutuneet kansainväliseen Partnership for Carbon Accounting Financials (PCAF) -yhteistyöhankkeeseen, jonka tavoitteena on ottaa käyttöön yhtenäinen tapa arvioida ja raportoida lainoihin ja sijoituksiin liittyviä kasvihuonekaasupäästöjä (PCAF 2021). Monilla eurooppalaisilla pankeilla tämä tieto on jo muodostettu, esimerkiksi Hollantilainen Rabobank laskee, että noin 75 prosenttia sen rahoittamista päästöistä liittyi vuonna 2022 F&A (Food & Agri) -sektoreihin. Tästä syystä myös päästöjen vähentämisen paine näille sektoreille on huomattavin. Pankki onkin asettanut vähennystavoitteita maataloudelle tuotantosuunnittain ja pyrkii edullisemmalla rahoituksella kannustamaan etenkin päästöjä vähentäviin investointeihin, kuten aurinkopaneeleihin tai lannan käsittelyn teknologioihin.

9.2 Riskienhallinta voi tukea rahoituksen saatavuutta

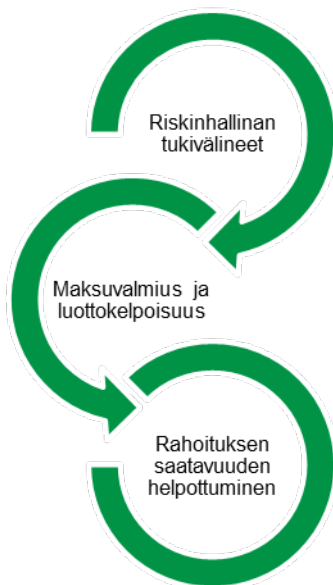
EU:n maatalouspolitiikassa riskienhallinnan merkitys on tunnistettu tärkeäksi kehittämiskohteeksi, mutta välittömien menetelmien kehitys on ollut hidasta. Vuoden 2008 uudistuksessa tuli ensimmäistä kertaa mahdolliseksi toteuttaa

²² Corporate Sustainability Reporting Directive

²³ Vuodesta 2024 kaikki suuret pörssiyhtiöt, vuodesta 2025 eteenpäin yritykset, jotka täyttävät kaksi kolmesta seuraavasta kriteeristä: yli 250 työntekijää, yli 50 miljoonan euron liikevaihto tai yli 25 miljoonan euron tase.

riskienhallintaan suoria CAP-toimenpiteitä. Käytännössä asetus mahdollisti tukivälineiden hyödyntämisen tuotantoriskien ja vakuutusmaksujen keskinäisrahojen tukeen, tai katastrofien ehkäisyinvestointeihin sekä tukeen katastrofien varalta. Ohjelmien kehitys on kuitenkin ollut vaatimatonta (Barral 2023).

Riskienhallintavälineillä, samoin kuin muilla toimenpiteillä on ajateltu olevan epäsuora yhteys rahoitusaseman vahvistumiseen maksuvalmiuden vahvistumisen (Kuva 9) ja etenkin eksogeenisten riskien hallintamahdollisuuksien myötä (Bellini 2022). Suomessa on kehitteillä kansallisesti esimerkiksi salmonellariskien hallinnan välineeksi suunniteltu salmonellarahasto, joka on rahoituksen saatavuutta helpottava riskienhallintatoimenpide.



Kuva 9. Riskienhallintaväline voi vahvistaa rahoitusasemaa.

9.3 Maatalouden rahoitukseen vaikuttavat myös muut sääntelyaloitteet

Metsäkatoasetus

Maatalousrahoitukseen liittyy välillisesti myös muita komission sääntelyaloitteita. EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteena on taata, että unionissa kulutetut tuotteet eivät aiheuta metsäkatoa tai metsien tilan heikentymistä maailmanlaajuisesti (ks. esim. Kniivilä ym. 2024). Metsäkato aiheuttaa yksinään 11 prosent-

tia kasvihuonekaasupäästöistä, kuten hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) vuonna 2019 julkaistussa erityisraportissa ilmastomuutoksesta ja maaperästä todetaan.

EU:ssa markkinoille asetetut ja EU:sta vietävät tuotteet, joiden on arvioitu aiheuttavan eniten globaalia metsäkatoa ovat puu, naudanliha ja muut naudan osat, kahvi, kaakao, soija, öljypalmu ja kumi, sekä näistä valmistetut tuotteet. Tästä syystä nämä tuoteryhmät on valittu mukaan asetukseen, joka velvoittaa toimijat tarkistamaan, että edellä mainitut tuontituotteet EU:hun ovat vaatimusten mukaisia. Samalla asetus kuitenkin koskee myös vientiä EU:sta, kaupankäyntiä kotimaassa ja EU:n sisällä, kotimaista tuotantoa sekä jatkojalostusta kotimaassa ja EU:n alueella. Käytännössä jokaisella toimijalla tulee olla asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä (DD-järjestelmä), jonka pohjalta viranomaisen tulee pystyä valvomaan, ettei tuotetta ole tuotettu metsäkatoa aiheuttaneella maaperällä.

Asetus on ollut monella tavalla poikkeuksellinen. Metsäkatoasetus tuli voimaan jo 29. kesäkuuta 2023, mutta siihen liittyi paljon epäselvyyksiä soveltamisen osalta. Jäsenmaissa tämä on herättänyt huolia, ja ongelmiin on havahduttu pikkuhiljaa. Mielenkiintoinen yksityiskohta asetuksessa on takautuvuus, sillä asetus velvoittaa varmistamaan, ettei metsäkatoa ole tapahtunut 31. joulukuuta 2020 jälkeen. Tämänhetkisen tilanteen mukaan asetusta aletaan soveltaa 30.12.2025. Mikro- ja pienyritysten kohdalla siirtymäaika jatkuu 29.6.2026 saakka.

Maatalouden rahoituksen osalta metsäkatoasetukseen liittyvät määritelmien epäselvyydet ovat tuottaneet harmaita hiuksia etenkin naudanlihantuotannon osalta. Koska Suomessa valtaosa naudanlihasta tuotetaan integroituna maidontuotantoon, ovat myös maidontuotannon investoinnit suoraan vaikutusten piirissä. Keskeisimmät haasteet ovat liittyneet rakennuspaikkojen valintoihin, sillä tiukimman tulkinnan mukaan nautojen kasvatukseen käytettäviä rakennuksia ei olisi voinut rakentaa alueelle, jossa on kasvanut puita. Tämä olisi rajannut pois monet teknisesti parhaat rakennuspaikat. Asian tarkentumisen ajaksi suositeltiin rakentamishankkeiden lykkäämistä. Nautasektorin investoinneille löydettiin lopulta ratkaisu tulkinnasta, jonka mukaan metsäkatoa ei katsottaisi tapahtuvan, kun rakentaminen tehdään ensi sijassa eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön noudattamiseksi sekä rakennukset ja rakennelmat ovat tarpeen eläinten hyvinvoinnin varmistamiseksi. Metsäkatoasetuksen takautuva toimeenpano on kuitenkin pysyvästi lisännyt epäluottamusta sääntelyä kohtaan – pienikin mahdollisuus tuotteiden markkinointikiellosta muodostaa huomattavan rahoitusriskin investoinneille.

Ennallistamisasetus

EU:n ennallistamisasetus perustuu EU:n biodiversiteettistrategiaan, joka painottaa suojeltujen alueiden lisäämistä ja luonnon tilan parantamista. Asetus velvoittaa Suomea turvepeltojen käytön muutoksiin luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi. Suomen maatalousmaasta noin 270 000 hehtaaria (11 prosenttia) on maalajiltaan turvetta (Lehtonen ym. 2024). Turvepellot keskittyvät alueellisesti maan pohjoisosiin, joissa niillä on suuri merkitys ruoantuotannossa.

EU:ssa turvepellot ovat merkittävä päästölähde Saksassa, Suomessa, Isossa-Britanniassa, Puolassa, Irlannissa, Romaniassa, Ruotsissa, Latviassa, Liettuassa sekä Alankomaissa. Useimmissa näistä maista ojitetut turvepellot aiheuttavat enemmän kuin 25 prosenttia maatalouden ja maatalouden kokonaispäästöistä. Suomessa turvepellot tuottavat yli puolet maatalouden kasvihuonekaasupäästöistä (Haltia ym., 2025).

Ennallistamisasetus pyrkii osaltaan hillitsemään päästöjä, jonka vuoksi sen tavoitteena on ennallistaa puolet turvepelloista eri tavoin vuoteen 2050 mennessä. Ennallistaminen voi tarkoittaa monia erilaisia muutoksia, kuten luomutuotannon ja suojakaistojen lisäämistä, pysyvää nurmea ja pitkäaikaisia kesantoja, sekä vettämistä eli pohjavedenpinnan nostoa eri tavoin. Turvepeltojen asema on ollut toistaiseksi tasa-arvoinen kaikkien tukien sekä peltomarkkinoiden näkökulmasta. Vastaavasti myös rahoituskelpoisuuden ja vakuusarvojen näkökulmista maalajeilla ei ole käytännössä toistaiseksi ollut merkitystä.

Turvemaiden osalta riskinä on, että niihin kohdistuva päästövähennyspaine johtaa tukipolitiikan eriytymiseen kivennäismaihin nähden. Tällä olisi vaikutusta tuottoarvon kautta myös markkinahintoihin ja vakuusarvoihin. Toisaalta päästöjen hillinnän toimet turvemailla voivat auttaa saavuttamaan päästöjen vähennystavoitteita.

9.4 Sääntelyn ennakoitavuus rakentaa kivijalkaa

Politiikkasääntelyn riski on osaltaan kasvanut ja saanut uusia muotoja. Tästä esimerkkinä on metsäkatoasetus, jossa sääntely on tullut takautuvasti voimaan ja voi teoreettisesti vaikuttaa jo tehtyihin investointeihin. Vaikka poliittinen riski investoinnin tehneille maataloille ei ole realisoitunut, on takautuvan sääntelyn hyväksyminen murentanut luottamusta sääntelyä kohtaan. Takautuvasti voimaantuleva sääntely tuottaa ison riskin investoiville yrittäjille ja yrityksille.

Tulevaan varautuminen on toisaalta sääntelyn tarkoituskin – hankkeet on pakko toteuttaa kestäväällä tavalla, sillä rahoittaja joutuu huomioimaan riskin siitä, ettei investointia voida hyödyntää tulevaisuudessa, jos sen toteutukseen voi liittyä ongelmia vaatimuksenmukaisuuden kanssa.

Kestävään rahoitukseen liittyvän sääntelyn tarkoituksena on pyrkiä ohjaamaan rahoitusta kestäviin investointeihin, niin että kestäväksi määriteltujen hankkeiden rahoittaminen on pankille edullisempaa kuin määrittelemättömiin tai ei-kestäviin hankkeisiin. Samaan aikaan vaikuttaa korostuneesti myös pankkien vakavaraisuussääntelyn kiristyminen, jolla pyritään varmistamaan, että pankkien rahoitusasema on riittävä takavuosien finanssikriisien estämiseksi. Ohjauksen ja siihen liittyvien raportointivelvoitteiden sivutuotteena on kuitenkin syntynyt myös uutta hallinnollista taakkaa, joka välittyy asiakkaille hidastuneina prosesseina, kasvaneina vaatimuksina ja toisaalta myös rahoituskynnyksen nousuna. Vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden merkitys ovat korostuneet entistään rahoituksen päätöksenteossa.

Vastuullisuuden merkitys maatalouden rahoituksen näkökulmasta on korostunut erityisesti nykyisen CAP-suunnitelman vahvistamisen jälkeen. Vastuullisuusnäkökulmat, ympäristö, sosiaalinen vastuu ja hyvä hallintotapa tuovat uusia vaatimuksia maatalouden rahoitukselle, kun rahoituslaitokset alkavat tarkastella näitä tekijöitä investointien rahoitusneuvotteluissa. Seuraavan rahoituskauden CAP-suunnitelmassa onkin tärkeää tunnistaa maatalouden rahoituksen saatavuuteen liittyvät muuttuvat vaatimukset osana maatalouden rahoitukseen liittyviä toimenpiteitä. Tämä auttaa varmistamaan, että maatilayritykset voivat sopeutua uusiin vastuullisuusvaatimuksiin ja säilyttää rahoituksen saatavuuden myös tulevaisuudessa.

9.5 Tavoitteena kilpailukykyinen sääntely-ympäristö

Sääntelyn tavoitteena on luoda vakautta ja ennakoitavuutta investointien toteuttamiseen. Sääntely suojaa sekä yrittäjää että rahoittajaa ja julkista hallintoa asettamalla ehtoja investointien toteutukseen ja rahoitukseen. On myös vastuullista, että ei rahoiteta sellaisia investointihankkeita, joilla ei nähdä olevan onnistumisen edellytyksiä.

Maataloussektorin investointien haasteena moniin muihin toimialoihin nähden on erittäin hidas pääoman kiertonopeus. Tämän päivän investointeja tulee suunnitella toimintaympäristöön, joka vallitsee 2030-luvulla, jopa 2040-luvuilla.

Ennennäkemättömän rajut muutokset 2020-luvulla ovat osaltaan tuoneet uudenlaista riskienhallinnan ja varautumisen tarvetta, johon ei vielä kymmenen vuotta sitten tehtyjen investointien yhteydessä ole voitu varautua. Rahoituksessa riskinottoa kuitenkin tarvitaan niin, että myös innovaatioille ja yrittämiselle jää tilaa.

Hyvää tarkoittavan sääntelyn haasteena ovat myös globaalit markkinat ja kilpailukyvyn säilyttäminen muita markkinoita kohtaan. Sääntelyn yhteydessä tulisikin pystyä arvioimaan niiden kustannuksia ja vaikutuksia lyhyen ja pitkän aikavälin kilpailukyky- ja tuottavuuskehitykseen.

Lähteet

Barral, S. (2023) Risk management in the Common Agricultural Policy: the promises of data and finance in the face of increasing hazards. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 104(1), 67-76. Saatavilla: <https://hal.inrae.fr/hal-04241844v1>

Bellini, M. (2022) Risk management measures in Italy. Esitys tilaisuudessa: Towards a more resilient and sustainable agriculture sector – 8th annual EU conference on EAFRD financial instruments, 23.11.2022. Saatavilla: <https://www.fi-compass.eu/events/presentations/risk-management-measures-italy>

Draghi, M. (2024) The future of European competitiveness. Part A. S competitiveness strategy for Europe. Saatavilla: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The+future+of+European+competitiveness+_+A+competitiveness+strategy+for+Europe.pdf&utm_source=chatgpt.com

European Banking Authority (EBA) (2021) EBA report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>

European Commission (2021a) Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390>

European Commission (2021b) The technical screening criteria. Commission delegated regulation. C(2021)2800. Saatavilla: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2021\)2800](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2021)2800)

European Commission (2025a) A competitiveness compass for the EU. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/880290/Factsheet%20-%20Competitiveness%20Compass.pdf>

European Commission (2025b) Commission work programme 2025. Saatavilla: file:///C:/Users/P%C3%A4iviKujala/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/6K2TYFYM/Commission%20Work%20Programme%202025%20-Communication_.pdf

European Union (2019) Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on sustainability-related disclosures in the financial services sector. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088>

European Parliament (2020) Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment and amending Regulation (EU) 2019/2088. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj>

Haltia, E., Aalto-Setälä, J., Horne, P., Hänninen, J., Kauppi, P., Kekkonen, H., Korhonen, O., Koskela, T., Kujala, P., Maidell, M., Niemi, J., Ruuskanen, O.-P., Sorvali, J., Wejberg, H. & Lehtonen, A. (2025) Turvemaiden omistajat tuuppauksen kohteena. Taustaselvitys tuuppauskeinojen kehittämiseksi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 8/2025. Saatavilla: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/556085/luke-luobio_8_2025.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Lehtonen, H., Ojanen, H., Kekkonen, H., Niskanen, O., Savikko, R., Wejberg, H., Knuuttila, M., Stenberg, L., Niemi, J., Salmivaara, A. & Laurila, M. (2024) Turvepeltojen käytön tiekartta vuoteen 2050. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 89/2024. Luonnonvarakeskus, Helsinki. Saatavilla: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/555495/luke-luobio_89_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kniivilä, M., Niskanen, O., Mutanen, A., Jansik, C., Korhonen, K.T., Koski-vaara, A., Lehtonen, H., Karhula, T., Sauvula-Seppälä, T., Siitonen, J. & Tuominen, S. (2024) EU:n metsäkatoasetuksen mahdolliset vaikutukset Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2024. Luonnonvarakeskus, Helsinki. Saatavilla: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/554964/luke-luobio_39_2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kujala, P., Niskanen, O. & Noro, K. (2024) Kohti maatalouden kestävää rahoitusta – maatalousyrittäjien ja pankkien rahoitusneuvottelijoiden näkemyksiä.

PTT raportteja 291. Saatavilla: <https://www.ptt.fi/wp-content/uploads/2024/09/PTT-raportteja-291.pdf>

PCAF (2021) PCAF and CDP Enable Financial Institutions to Measure and Disclose Financed Emissions. Saatavilla: <https://carbonaccountingfinancials.com/en/newsitem/pcaf-and-cdp-enable-financial-institutions-to-measure-and-disclose-financed-emissions>

10 EU:n maatalouspolitiikan tulevaisuus

Tämä keskustelualoitteiden kooste kokoaa keskeisiä muutospaineita tulevan, vuoden 2027 jälkeisen Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukselle. Tässä synteesiluvussa kiteytetään keskeiset muutospaineet ja niihin liittyvät haasteet ja uudistustarpeet sekä pohditaan, mitä nämä muutospaineet tarkoittavat EU:n maatalouspolitiikassa. Lisäksi reflektoidaan näiden muutospaineiden kannalta EU:n komission helmikuussa 2025 julkaisemaa maatalouspolitiikan suuntaviivoja linjaavaa maatalous- ja ruokavisiota (EC 2025).

10.1 Yhteisen maatalouspolitiikan muutospaineet

Maatalouden kysyntä ja kulutus kehittyvät pitkällä aikavälillä useiden ajureiden ja tekijöiden vaikutuksesta. Ruuan kysyntä maailmalla kasvaa, mikä lisää painetta tuottaa ruokaa tehokkaammin mutta entistä kestävämmällä tavalla. Kulutuksen ja ruokavalioiden muutokset näkyvät globaalisti eri alueilla eritahtisesti ja jopa erisuuntaisesti. EU:n strategioissa (Pellolta pöytään, Strateginen dialogi) peräänkuulutetaan myös kulutuksen osalta siirtymää kohti kestävämpää ruokavaliota. Keskeinen kysymys maatalouspolitiikan uudistuksen kannalta on, mikä on maatalouspolitiikan rooli transformaatioissa kohti kestävämpää ruokavaliota. Toistaiseksi maatalouspolitiikalla ei oikein ole ollut merkittävää roolia kulutuksen ohjaamisessa kestävämpään suuntaan. On selvää, että isojen kysymysten ratkaisemiseksi tarvitaan toisiaan tukevia politiikkakeinoja, eri politiikkalohkojen koherenssia sekä markkinaehtoisia keinoja ja innovaatioita. Mutta myös maatalouspolitiikalla voisi olla nykyistä enemmän vaikuttavuutta kestävämpään tuotantoon ja kulutukseen, jos se pystyisi joustavammin reagoimaan toimintaympäristössä ja kysynnässä tapahtuviin muutoksiin. Tämä edellyttää sekä maatalous- ja ruokapolitiikan tavoitteiden ja ohjauskeinojen yhteensovittamista.

EU:n maatalouspolitiikan merkitys huoltovarmuuden ja etenkin ruokaturvan näkökulmasta on verrattain pieni. EU:n nykyinen maatalouspolitiikka ylläpitää kotimaista tuotantokapasiteettia erityisesti suorien tukien kautta, mutta ylläpitääkö tukijärjestelmä huoltovarmuuden ja ruokaturvan kannalta tuotantoa, joka ei markkinaehtoisesti toteutuisi. Onkin syytä pohtia, kohdistuuko tukijärjestelmä sellaiseen tuotantoon, joka aidosti vahvistaa huoltovarmuutta ja ruokaturvaa. Etenkin huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisten tuotantopanosten, kuten energian ja lannoitteiden, saatavuuden merkitys korostuu geopolitiittisen

epävakauden jatkuessa. Yksin maatalouspolitiikalla ei elintarvikehuoltoa pystytä turvaamaan, vaan maatalouspolitiikan toimenpiteiden täytyy olla tulevaisuudessa kiinteämmin yhteydessä muihin politiikkasektoreihin.

Tarve edistää Pellolta pöytään -strategiaan ja myöhemmin strategiseen dialogiin kirjattuja ympäristötavoitteita ei katoa muiden maatalouspolitiikkaan kohdistuvien paineiden myötä. Kyse on osittain maatalouden toimintaedellytysten turvaamisesta pitkällä aikavälillä. Paineet, kuten maatalouden tuotantokustannusten nousu, kuitenkin jarruttavat ympäristökestävyyttä vahvistavia politiikkamuutoksia. Tätä tulisi pyrkiä välttämään, koska Pellolta pöytään -strategian tavoitteiden edistäminen voi vahvistaa maatalouden huoltovarmuutta ja taloudellista kestävyyttä. Esimerkiksi vähäisempi riippuvuus kasvinsuojeluaineista sekä suurempi omavaraisuus ravinteiden osalta parantavat huoltovarmuutta. Ravinteiden kierrätyksen lisääminen ja peltojen hiilivarastojen kasvattaminen voivat tuoda säästöjen lisäksi uutta tulovirtaa maatalouteen.

Ilmastopäästöjen painoarvo maatalouspolitiikassa kasvanee edelleen tulevaisuudessa ilmastomuutoksen vaikutusten konkretisoituessa, ja politiikalla tulisi entistä aktiivisemmin pyrkiä vähentämään päästöjä ja sopeutumaan ilmastomuutokseen. Tavoitteet ja vaikuttavat toimenpiteet täytyy kuitenkin määritellä ja toteuttaa määrätietoisesti. Esimerkiksi Tanska on valinnut proaktiivisen lähestymistavan määrittelemällä kansallisen strategian, johon kuuluu muun muassa maatalouden hiilivero. Strategian toteutumista on myös edistetty aktiivisesti. Myös Suomessa maataloudelle on laadittu ilmastotiekarttoja. Tiekarttojen toteuttaminen sen sijaan edellyttää nykyistä voimakkaampaa poliittista tahotilaa.

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on ollut yksinkertaistaminen jo useiden EU-rahoituskausien ajan, ja se on kuluvallakin rahoituskaudella Euroopan komission vahva tahtotila. Käytännössä maatalouspolitiikan toimeenpano on kuitenkin uudistusten yhteydessä monimutkaistunut, ja hallinnollinen taakka sekä yrittäjille että hallinnon toimijoille on kasvanut. Yhtenä keskeisenä syynä monimutkaistumiseen on politiikan lukuisat tavoitteet ja niiden mukanaan tuomat toimenpiteet. Kahden pilarin rahoituskehikko myös osaltaan ylläpitää monimutkaisuutta. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate tarjoaa EU:n jäsenmaille vaikutusmahdollisuuksia ja omien tarpeiden esille tuomista komission lainvalmistelussa, mutta suhteellisuusperiaatteen hyödyntäminen vaikuttaa jääneen melko vähäiseksi, mikä on vahvistanut komission lainsäädäntövaltaa. Jäsenmaiden omat, erilaiset tavoitteet tekevät kuitenkin samalla myös maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen vaikeaksi 27 jäsenmaan yhteisössä. EU:n kilpailukyvyyn varmistamiseksi yksinkertaistamisen paine kuitenkin kasvaa jokaista uutta rahoituskautta suunniteltaessa.

Ukrainan EU-jäsenyyden aiheuttamat markkinavaikutukset EU:n ja Suomen maa- ja elintarviketaloudelle jäisivät lyhyellä aikavälillä varsin maltillisiksi. Ukrainan liittyminen yhteismarkkinoille ei merkitsisi yhtäkkisesti täysin uutta kilpailutilannetta, vaan jo käynnissä olevan prosessin kiihtymistä, johon kuuluu kahdenvälisen kaupan nopea kasvu. EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle Ukrainan liittyminen sitä vastoin asettaisi useita haasteita. Nykyisiä budjettisääntöjä sellaisenaan sovellettaessa Ukrainan jäsenyys maksaisi EU:lle eri arvioiden mukaan 10–14 miljardia euroa vuodessa, mikä johtaisi noin viidenneksen vähennykseen nykyisten jäsenvaltioiden maataloustuissa. Todellisuudessa vuosittainen Ukrainalle maksettava tukisumma tulisi olemaan pienempi, koska on todennäköistä, että laajentuminen johtaisi maatalouspolitiikan ja tukiperusteiden uudistamiseen.

CAP ja Yhdysvaltojen maataloustukipolitiikka eroavat merkittävästi toisistaan. CAP:n budjetista noin 70 prosenttia kohdistuu suoriin tukiin, mikä tekee järjestelmästä ennakoitavan, mutta joustamattoman markkinamuutoksille. Yhdysvaltojen maatalouspolitiikka sen sijaan perustuu vastasyklisiin ja vakuutus pohjaisiin tukimekanismeihin, jotka lähtökohtaisesti ovat hyvin tehokkaita toimenpiteitä esimerkiksi riskienhallinnan kannalta. Vastasyklisten toimenpiteiden myötä tukimaksut mukautuvat markkinatilanteeseen mutta vaikeuttavat niiden pidemmän aikavälin ennakkointia. Lisäksi vastasyklisten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää useiden ehtojen täyttämistä ja seuraamista, mikä voi lisätä viljelijöiden hallinnollista taakkaa. Toisaalta tämä pakottaa viljelijät tutkimaan parhaan ratkaisun markkinoilta.

Englannissa maatalouspolitiikan tukijärjestelmä eroaa myös merkittävästi CAP:sta. Englannissa painopiste on siirretty erittäin kunnianhimoisesti ympäristöön. Näihin liittyviä tavoitteita ei ole kuitenkaan lähdetty tavoittelemaan Yhdysvaltojen kaltaisella mallilla. Vastasyklisyyden ja suorien tukien sijaan Englannin malli perustuu erilaisiin ympäristösitoumuksiin ja markkinaehtoisempaan tuotantoon. Tukien leikkaamisen nopeus on ollut merkittävä muutos monelle viljelijälle, mutta onko järjestelmän uudistuminen lopulta vain pieni uhraus tulevaisuuden hyötyihin nähden. EU:n maatalouspolitiikan kannalta keskeisin vertailunäkökulma Englannin uudistukseen on se miten tietyt asiat, kuten huoltovarmuus ja ruokaturva, toteutuvat silloin, kun niihin ei vaikuteta politiikan keinoin.

Kilpailukyvyyn heikkeneminen on Euroopan unionin huolenaihe. Investoinnit ovat vähentyneet, ja useat yritykset kokevat liiallisen sääntelyn ja hallinnollisen taakan rajoittavan investointeja. Vaikka sääntely suojaa sekä yrittäjää että rahoittajaa ja julkista hallintoa asettamalla ehtoja investointien toteutukseen ja

rahoitukseen, eri suuntaan vaikuttavat sääntelyaloitteet voivat myös koitua investointien esteeksi ja siten heikentää kilpailukykyä. Hyvää tarkoittavan sääntelyn haasteena ovat myös globaalit markkinat ja kilpailukyvyn säilyttäminen muita markkinoita kohtaan. Sääntelyn yhteydessä tulisikin pystyä arvioimaan niiden kustannuksia ja vaikutuksia lyhyen ja pitkän aikavälin kilpailukyky- ja tuottavuuskehitykseen.

10.2 Näkemyksiä komission visiopaperista

EU:n komissio julkaisi 19. helmikuuta 2025 maatalouspolitiikan suuntaviivoja linjaavan maatalous- ja ruokavision (EC 2025). Visio korostaa maatalouden ja ruuantuotannon merkitystä ja elintarvikeomavaraisuuden vahvistamista Euroopan kokonaisturvallisuuden ja kilpailukyvyn näkökulmasta. Tämän katsotaan olevan edellytys unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman vahvistamiselle tulevaisuudessa. Lisäksi komissio painottaa visiossa niin tarvetta kilpailukyvyn parantamiseen, elinkeinon jatkuvuuden ja investointien turvaamiseen kuin alan vetovoiman lisäämiseen nuorten houkuttelemiseksi alalle.

Visiossa esitetyt tavoitteet ovat sen verran yleisluontoisia, ettei niiden osalta juuri synny erimielisyyttä alan toimijoiden ja sidosryhmien kesken. Etujärjestöt, ja muut osalliset pystyivät muodostamaan näistä varsin yhteisen näkemyksen. Vaikeudet alkavat vasta siinä vaiheessa, kun tavoitteita aletaan sorvata osaksi käytännön maatalouspolitiikkaa ja sen toimenpiteitä, koska eri tavoitteiden painotus käytännön maatalouspolitiikassa jakaa mielipiteitä yleensä paljon voimakkaammin.

Maatalouspolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa ruuan kulutukseen ovat olleet rajalliset, eikä komission visiopaperissakaan oteta merkittäviä askelia tähän suuntaan. Visio painottaa maatalous- ja elintarvikesektoria, joka toimii maapallon kantokyvyn rajoissa. Tämä edellyttää vääjäämättä myös kulutuksen siirtymistä kestävämpään suuntaan. Maatalouspolitiikalla tätä ei yksin ratkaista, ja rinnalle tarvitaan vahvaa ruokapolitiikkaa ja näiden välistä dialogia. Visiossa korostetaan myös luottamuksen ja vuoropuhelun rakentamista läpi koko elintarvikejärjestelmän. Elintarviketeollisuus ja -kauppa ovat keskeisessä roolissa kuluttajarajapintaan. Elintarviketeollisuudella on merkittävä rooli tuotekehitys- ja innovaatiotoiminnan kautta tuoda markkinoille kestävästi ja vastuullisesti tuotettuja tuotteita, ja tätä kautta markkinakysyntä vaikuttaa myös tuotantoon. Konkretiaa tarvitaan vielä siinä, miten EU:n jäsenmaat edistävät sekä maatalouspolitiikkaa että ruokapolitiikkaa.

Ruokaturvan ja huoltovarmuuden saama painoarvo EU:n visiossa on odotettu muuttuneessa taloudellisessa ja turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Kyse on sektorin elinvoimaisuudesta ja myös EU:n strategisesta autonomiasta. Euroopan ruokaturva, elintarviketurvallisuus ja huoltovarmuus ovat perusarvoja, joista ei voida tinkiä, kuten visiopaperissa todetaan. EU:n maatalouspolitiikan merkitys huoltovarmuuden ja etenkin ruokaturvan näkökulmista on verrattain pieni. Tarvitaan syvällisempää keskustelua ja analyysiä siitä, mikä on maatalouspolitiikan todellinen rooli huoltovarmuuden ja ruokaturvan edistämisessä. On tärkeää selkeyttää, milloin ja missä määrin asioita on tarkoituksenmukaista hoitaa maatalouspolitiikalla ja milloin muiden politiikkojen avulla. Samalla on arvioitava, milloin ja missä määrin politiikkatoimia ylipäättään tarvitaan ja mitkä asiat voisivat toteutua markkinaehtoisesti. Lopulta ruokaturvassa ja huoltovarmuudessa on kyse niin ison mittaluokan kokonaisuudesta, että sen edistäminen vaatii laaja-alaisesti toisiaan tukevia politiikkoja ja toimenpiteiden koherenssia.

Huolimatta viimeaikaisista toimintaympäristön muutoksista visiossa riskienhallintaan on kiinnitetty suhteellisen vähän huomiota. Vaikka siinä korostetaan tarvetta vahvistaa riskien- ja kriisinhallintatyökaluja EU-tasolla, jäsenmailta odotetaan myös omien, tehokkaiden ja mukautettujen riskienhallintastrategioiden kehittämistä. Konkreettisia uusia politiikkatoimia riskienhallinnan vahvistamiseksi ei kuitenkaan esitetä. Komissio mainitsee yhteistyön vakuutus- ja jälleenvakuutusyhtiöiden sekä rahoituslaitosten kanssa, mikä herättää kysymyksen siitä, siirtyykö vastuu riskienhallinnasta yhä enemmän kansallisten toimien ja markkinapohjaisten ratkaisujen varaan kuten Yhdysvalloissa.

Visiossa on vahva painotus nuorten yrittäjien saamisesta maatalousalalle. Yhteinen huoli Euroopassa on viljelijöiden korkea keski-ikä ja nuorten vähäinen määrä alalla. Samalla visio luo kauniin kuvan tulevaisuuden maaseudusta ja maataloussektorista, jossa ruoka on arvostettua ja maataloussektori tarjoaa reilua elämää ja työskentelyolosuhteita elinvoimaisella maaseudulla. Elinvoimaisuus maaseudulla on vaarassa kuitenkin jäädä vain abstraktimaiseksi politiikkapuheeksi. Nuorten kohtaama todellisuus maaseudun tyhjentyä, asukkaista ja palveluista on yhä enemmän hidasteena maatalousyrittäjäksi ryhtymiseen. CAP:ssa olevat maaseudun kehittämiseen suunnatut varat ovat yksistään liian vähäisiä ylläpitämään elinvoimaista maaseutua. Tähän työhön olisi tärkeää saada mukaan muita yhteiskunnan aloja nostamaan maatalouden imagoa ja tekemään maaseudusta elinvoimaisen paikan asua.

Komissio lupaa visiossa myös sellaista uutta CAP-maatalouspolitiikkaa, jossa on enemmän kannustimia kuin byrokratiaa ja raportointia edellyttäviä ehtoja. Poliitiikan yksinkertaistaminen on aihe, johon kaikkien on helppo yhtyä, koska

kaikki tunnistavat omalta taholtaan tarpeen yksinkertaistaa tehottomaksi ja hankalaksi miellettyä järjestelmää. Käytännössä politiikan rakenteellinen uudistaminen on kuitenkin vaikeaa, sillä uudistamisessa joku voi menettää jotakin. Tämä luopumisen vaikeus on johtanut tavoitteiden lisääntyessä väistämättä monimutkaistuvaan järjestelmään. Voikin kysyä, pyrkiikö komission visiopaperissa luonnosteltu tulevaisuuden maatalouspolitiikka edelleenkin ratkaisemaan liian monia ongelmia. Yksinkertaistaminen edellyttäisi tavoitteiden selkeää priorisointia. Siinä ei riitä pelkkien tukirakenteiden uudistaminen, vaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, mihin asioihin politiikalla voidaan aktiivisesti vaikuttaa ja mitkä asiat voi jättää markkinoiden ratkaistavaksi.

Maatalouspolitiikan yksinkertaistamisen ja tavoitteiden priorisoinnin tarve korostuu entisestään, kun EU mahdollisesti laajentuu Ukrainaan ja Balkanin maihin. Tätä asiaa ei komission visiopaperissa kuitenkaan juurikaan huomioida, vaikka maatalous on eittämättä yksi laajentumisprosessin vaikeimmista aihekohdista sekä yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) budjettitaloudellisen merkityksen että laajentumisen mahdollisesti aiheuttaman sisämarkkinakilpailun lisääntymisen vuoksi. On hyvin epätodennäköistä, että laajentuminen tapahtuisi ilman EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ja sen rahoitusperusteiden jonkinasteista uudelleenarviointia. Tämän asian käsitteleminen visiopaperissa on ilmeisesti koettu tässä vaiheessa kuitenkin liian vaikeaksi ja poliittisesti herkäksi kysymykseksi.

Lähteet

European Commission (2025) A Vision for Agriculture and Food. Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations. Brussels 19.2.2025. Saatavilla: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/33467d24-3123-4118-816e-1782f4872c3d_en?filename=communication-vision-agriculture-food_en.pdf