

Kyösti Arovuori, Hanna Karikallio, Sanni Kiviholma, Heini Lehtosalo,
Johannes Piipponen, Sinikukka Pyykkönen, Sari Rannanpää, Tapani Yrjölä

Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman 2014-2020 vaikuttavuusarviointi - maatalousalan kilpailukyky



Helsinki 2019

PTT työpapereita 199
PTT Working Papers 199

Manner-Suomen maaseudun kehittämishojelman 2014-2020 vaikuttavuusarviointi - maatalousalan kilpailukyky

Kyösti Arovuori, Hanna Karikallio, Sanni Kivihoima,
Heini Lehtosalo, Johannes Piipponen, Sinikukka Pyykkönen,
Sari Rannanpää, Tapani Yrjölä

Helsinki 2019

PTT Työpapereita 199
PTT Working Papers 199
ISBN 978-952-224- 215-0 (pdf)
ISSN 2489-9712 (pdf)

Pellervon taloustutkimus PTT
Pellervo Economic Research PTT

Helsinki 2019

Arovuori, K., Karikallio, H., Kiviholma, S., Lehtosalo, H., Piipponen, J., Pyykkönen, S., Rannanpää, S. & Yrjölä, T. 2019. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 vaikuttavuusarviointi -maatalousalan kilpailukyky. PTT Työpapereita 199. 111 s.

Tiivistelmä: Arvioinnissa analysoidaan Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014-2020 vaikutuksia maatalousalan kilpailukykyyn kehittymiseen. Ohjelman tavoitteena on, että maatalousalan kilpailukyky vahvistuu kokonaisuutena ohjelman hallinnollisen rakenteen mukaisten eri kohdealojen ja sekä niiden alla toteutettavien toimenpiteiden kautta. Arvioinnin tulosten perusteella maaseutuohjelman toimenpiteillä ei ole onnistuttu parantamaan maatalojen taloudellista suorituskykyä siinä määrin, että vaikutukset näkyisivät sektorin kokonaistasolla tarkasteltuna. Ohjelman kilpailukykyyn kehittämisen kannalta keskeisiä investointeja ja sukupolvenvaihdoksia on kuitenkin toteutettu hyvin etenkin vahvoilla maatalousvaltaisilla alueilla. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ohjelman toimenpiteet vahvistavat maatalousalan kilpailukykyä pitkällä aikavälillä. Ohjelman kokonaisuuden pitää jatkossa ohjata maataloussektorin rakennemuutosta kokonaisvaltaisesti kohti kilpailukykyisempää sektoria.

Asiasanat: maatalous, kilpailukyky, maaseutuohjelma, arviointi

Arovuori, K., Karikallio, H., Kiviholma, S., Lehtosalo, H., Piipponen, J., Pyykkönen, S., Rannanpää, S. & Yrjölä, T. 2019. The impact evaluation of the Rural Development Program 2014-2020 for mainland Finland in terms of agricultural competitiveness. PTT Working Papers 199. 111 p.

Abstract: In this evaluation, the impact of Rural Development Program 2014-2020 on competitiveness of the agricultural sector in Finland is assessed. The evaluation is based on the common evaluation guidelines of the European Commission and on the assumed impact mechanisms of the program. Based on the evaluation the competitiveness of the agricultural sector in Finland has not been improved at the aggregate level. During the program period, investments on production and entry of new farmers has developed according to objectives set. It can be argued, that due to the implementation of these measures the competitiveness of the agricultural sector is likely to improve in the long run. In the next program period, more emphasis need to be set on the overall structural development of the Finnish agricultural sector.

Key words: agriculture, agricultural sector, competitiveness, rural development program, evaluation

Sisällys

Tiivistelmä	5
Sammandrag	7
Abstract.....	9
1 Johdanto.....	11
2 Arvioinnin tausta.....	14
3 Metodologinen lähestymistapa.....	20
4 Vaikuttavuusarviointi	25
5 Päätelmät ja suositukset.....	95
Lähdeluettelo.....	97
Liite 1: Kysely nuorten viljelijöiden aloitustukea saaneille.....	98
Liite 2: Suomen maatalouden tuottavuuskehitys 2014-17.....	105
Liite 3: Maatalousinvestoinnit kunnittain 2017.....	111

Arovuori, K., Karikallio, H., Kiviholma, S., Lehtosalo, H., Piipponen, J., Pyykkönen, S., Rannanpää, S. & Yrjölä, T. 2019. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 vaikuttavuusarviointi -maatalousalan kilpailukyky. PTT Työpapereita 199. 111 s.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 vaikuttavuusarviointi - maatalousalan kilpailukyky

Tiivistelmä

Tässä arvioinnissa keskitytään maaseutuohjelman vaikutuksiin maatalousalan kilpailukyvyn kehittymiseen. Ohjelman tavoitteena on, että maatalousalan kilpailukyky vahvistuu kokonaisuutena ohjelman hallinnollisen rakenteen mukaisten eri kohdealojen ja niiden alla toteutettavien toimenpiteiden kautta.

Maatalousalalla tarkoitetaan maatalouden alkutuotannon alalla sekä maataloustuotteiden jalostuksen tai kaupan pitämisen alalla toimivia yrityksiä. Tässä selvityksessä maatalousalaan luetaan elintarvikkeita jalostavat mikro- ja pienyritykset sekä maatilat, jotka laajentavat toimintaansa maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan.

Arvioinnissa ohjelman vaikutus maataloustuotannon kilpailukyvyn kehitykseen arvioidaan kokonaisuutena. Arvioinnin kokonaisuudessa tarkastellaan, miten Suomen maatalouden rakenne on kehittynyt, arvioidaan tuottajien taloudellisen aseman kehittymistä, maatalousyritysten tuottavuutta sekä tuottavuuskehitystä ja arvioidaan toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta kilpailukyvyn edistämiseen.

Ohjelman toteutus Suomessa on edennyt hyvin. Toimenpiteitä on toteutettu laajasti ja niihin ollaan tyytyväisiä. Manner-Suomen maaseutuohjelman ansiosta Suomessa on toteutettu yksittäisten tilojen kilpailukykyä parantavia investointeja. Näitä investointeja olisi vähemmän ilman ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä. Tuottajien aktiivinen osallistuminen koulutukseen ja neuvontaan vahvistaa tuottajien osaamista, jaksamista ja edesauttaa sektorin uudistumista sekä kehityskykyä tulevaisuudessa.

Ohjelman toimenpiteillä on ollut suoria vaikutuksia työpaikkojen syntymiseen, erityisesti maatilojen laajentamisen yhteydessä. Työpaikkojen määrä on noussut ohjelman käynnistymisen jälkeen. Talouden epävarmuus taas on hidastanut kehittämishankkeiden kautta syntyvien työpaikkojen määrän kasvua.

Manner-Suomen maaseutuohjelman toimenpiteillä ei ole onnistuttu parantamaan maatilojen taloudellista suorituskykyä siinä määrin, että vaikutukset näkyisivät sektorin kokonaistasolla tarkasteltuna. Ohjelman toimenpiteitä, etenkin investointeja ja sukupolvenvaihdoksia on kuitenkin toteutettu vahvoilla maatalousvaltaisilla alueilla. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ohjelman toimenpiteet vahvistavat maatalousalan kilpailukykyä pitkällä aikavälillä.

Ohjelman toimenpiteille asetetuista tavoitteista huolimatta viljelijöiden ikääntyminen on jatkunut Manner-Suomessa. Maatalouden sukupolvenvaihdoksia on kuitenkin tehty suhteellisesti suuremmilla tiloilla. Nuorten viljelijöiden aloitustuki näyttääkin tukevan ennen kaikkea kilpailukykyisiä tiloja. Tältä osin toimenpiteiden vaikutukset näkyvät kunnolla vasta pidemmällä aikavälillä.

Ohjelmakauden aikana toteutettujen hankkeiden lukumäärän perusteella voidaan arvioida, että ohjelman toimenpiteet ovat kannustaneet elintarvikeyritysten perustamiseen. Etenkin luomualan yritysten perustaminen on ollut vauhdikasta.

Arvioinnin tulosten perusteella maaseutuohjelman eläinten hyvinvointikorvaukset ovat parantaneet eläinten hyvinvointia ainakin jossain määrin. Ohjelman puitteissa rahoitetut lähiruokahankkeet ovat niin ikään kehittäneet lähiruuan tuotantoa.

Ohjelman toimenpiteiden valintakriteerit ovat auttaneet hakemusten paremmuusjärjestykseen asettamisessa sekä parhaiden hankkeiden valitsemisessa. Yritysrahoituksessa ongelmia ovat aiheuttaneet lähinnä joidenkin, erityisesti yrityksen toiminta-alueeseen liittyvien, kriteerien painokertoimet ja joidenkin kriteerien epäselvyys.

Maatalouden kilpailukyvyyn vahvistaminen on maatalouspolitiikan keskeinen tavoite. Suomessa toteutetun maatalouspolitiikan kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävien toimenpiteiden rooli on kuitenkin niin vahva, että maaseutuohjelman toimenpiteet eivät riitä vahvistamaan koko sektorin kilpailukykyä. Toimenpiteitä toteuttaneilla tiloilla vaikutukset kuitenkin näkyvät.

Maaseutuohjelman kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävien ja kehittävien välistä suhdetta tulee tarkastella aikaisempaa kriittisemmin. Maaseutuohjelman investointeihin, uusien toimintamallien kehittämiseen, koulutukseen sekä neuvontaan käytettävien tukien suhteellista osuutta tulisi kasvattaa. Ohjelman kokonaisuuden pitää jatkossa ohjata maataloussektorin rakennemuutosta kokonaisvaltaisesti kohti kilpailukykyisempää sektoria.

Arvioinnin toteuttamisedellytyksiä tulee edelleen vahvistaa. Aineiston saatavuus ja ajantasaisuus eivät ole riittävällä tasolla kvantitatiivisen arviointiaselman rakentamiseksi ja toteuttamiseksi. Toteuttamisessa joudutaan tavoitteiden vastaisesti turvautumaan laadulliseen arviointiin. Arvioinnin toteuttamisessa olisi tavoiteltavaa pyrkiä siihen, että arviointisuunnitelman mukaiset aineistot olisivat toteuttajien käytettävissä ilman erillisiä tietopyyntöjä koko arvioinnin keston ajan.

Ohjelman tavoitetasojen numeerinen määrittäminen mahdollistaisi toteutumisen suora-
viivaisemman arvioinnin. Esimerkiksi arvioinnissa käytettävien tuotosindikaattoreiden tavoitetasojen asettaminen mahdollistaisi sellaisen arviointiaselman, jonka pohjalta tavoitteen toteuma voitaisiin selkeästi todeta.

Seuraavalla ohjelmakaudella maatalouden kilpailukyky tulisi vahvistaa sitomalla tukikriteerit entistä vahvemmin ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Arovuori, K., Karikallio, H., Kiviholma, S., Lehtosalo, H., Piipponen, J., Pyykkönen, S., Rannanpää, S. & Yrjölä, T. 2019. Utvärdering på Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020. PTT Työpapereita 199. 111 s.

Utvärdering på Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020

Sammandrag

Denna utvärdering fokuserar på Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020 eller landsbygdsprogrammets inverkan på jordbrukssektorns konkurrenskraft. Syftet med programmet är att stärka konkurrenskraften inom jordbrukssektorn som helhet genom de olika målsektorerna och de åtgärder som vidtagits inom ramen för programmets administrativa struktur.

Jordbrukssektorn betyder den primära jordbrukssektorn och företag som är verksamma inom bearbetning eller saluföring av jordbruksprodukter. I denna rapport omfattar jordbrukssektorn mikroföretag och småföretag som producerar livsmedel, liksom gårdar som utvidgar sin verksamhet utanför jordbruket.

Programmets inverkan på utvecklingen av jordbruksproduktionens konkurrenskraft bedöms sammantaget. Den övergripande bedömningen kommer att undersöka hur det finländska jordbrukets struktur har utvecklats, att bedöma utvecklingen av producenternas finansiella ställning, produktiviteten i jordbruksföretagen och produktivitetens utvecklingen samt att värdesätta de åtgärder som vidtagits för att främja konkurrenskraft.

Genomförandet av programmet i Finland har framskridit väl. Åtgärderna har genomförts i stor utsträckning och man har varit nöjd med dom. Tack vare landsbygdsprogrammet i fasta Finland har man gjort investeringar i enskilda lantgårdars konkurrenskraft. Dessa investeringar skulle vara mindre utan programmets åtgärder. Producenternas aktiva deltagande i utbildning och rådgivning stärker producenternas kunskap och hållbarhet. Dessutom den upparbetar sektorns utveckling och utvecklingsbarhet i framtid.

Programmets åtgärder har haft en direkt inverkan på sysselsättningen, särskilt i samband med expanderande gårdar. Antalet anställningar har stigit sedan programmets start. Den ekonomiska osäkerheten har bromsat ökningen av antalet anställningar som genereras av utvecklingsprojekt.

Åtgärderna inom landsbygdsprogrammet i fasta Finland har inte lyckats förbättra jordbruksföretagens ekonomiska resultat så mycket att effekterna skulle återspeglas i sektorns allmänna nivå. Programmets åtgärder, särskilt investeringar och generationsskifte, har dock genomförts i starka jordbruksområden. På grund av detta kan man bedöma att programmets åtgärder kommer att stärka jordbrukssektorns konkurrenskraft på lång sikt.

Trots de mål som ställts upp för programmets åtgärder har åldrande av jordbrukarna fortsatt i Finland. Jordbrukets generationsskiftet har dock gjorts särskilt på proportionellt

större gårdar. Startstöd till unga jordbrukare förefaller framför allt stödja konkurrenskraftiga gårdar. I detta hänseende kommer åtgärdernas effekter endast att återspeglas på ett korrekt sätt på längre sikt.

På grund av antalet projekt som genomfördes under program perioden kan man uppskatta att programmets åtgärder har främjat skapandet av livsmedels företag. Särskilt bildandet av företag inom den ekologiska sektorn har varit mycket snabb.

På grund av resultaten av utvärderingen har ersättning för djurens välbefinnande av landsbygdsprogrammet förbättrat djurens välbefinnande åtminstone i viss utsträckning. Närmatprojekt som finansieras genom programmet har också utvecklat den lokala produktionen.

Selektionskriterier för projekt i programmet har bidragit till att prioritera ansökningar och välja ut de bästa projekten. När det gäller företagsfinansiering har problemen i huvudsak orsakats av viktningen av vissa kriterier, särskilt de som gäller företagets verksamhetsområde, och tvetydigheten i vissa kriterier.

Att stärka jordbrukets konkurrenskraft är ett av central målen för jordbrukspolitiken. Men i hela den jordbrukspolitik som genomförs i Finland spelar åtgärderna som syftar till att preservera struktur i jordbruk så stark roll att de åtgärder som vidtas inom landsbygdsprogrammet inte är tillräckliga för att stärka sektorns allmänna konkurrenskraft. Men på de gårdar som har vidtagit åtgärder, effekterna är synliga.

I allmänhet proportioner av landsbygdsprogrammets åtgärder som syftar till att preservera eller utveckla bör granskas mer kritiskt. Andelen stöd som ska användas för investeringar, utveckling av nya verksamhetsmodeller, utbildning och rådgivning bör ökas i landsbygdsprogrammet. I framtiden kommer programmet att behöva vägleda strukturförändring av jordbrukssektorn på ett heltäckande sätt mot en mer konkurrenskraftig sektor.

Förutsättningarna för att genomföra bedömningen bör stärkas. Uppgifternas tillgänglighet och aktualitet är inte tillräckliga för att konstruera och genomföra en kvantitativ bedömning. Vid genomförandet behöver man, i strid med målsättningar, använda en kvalitativ bedömning. Vid genomförandet av bedömningen skulle det vara önskvärt att sträva efter att se till att de material som ingår i utvärderingsplanen skulle vara tillgängliga för genomförare utan separat begäran om information flera gånger under hela utvärderings gång.

Numerisk bestämning av målnivåerna i programmet skulle möjliggöra en mer enkel utvärdering. Till exempel fastställning av målnivån för outputindikatorer för utvärdering skulle möjliggöra att uppdaga om mål har realiserats.

Under nästa programperiod bör jordbrukets konkurrenskraft stärkas genom sådana stödkriterierna som bistår i kampen mot klimatförändringen.

Arovuori, K., Karikallio, H., Kiviholma, S., Lehtosalo, H., Piipponen, J., Pyykkönen, S., Rannanpää, S. & Yrjölä, T. 2019. The impact evaluation of the Rural Development Program 2014-2020 for mainland Finland in terms of agricultural competitiveness. PTT Working Papers 199. 111 p.

The impact evaluation of the Rural Development Program 2014-2020 for mainland Finland in terms of agricultural competitiveness.

Abstract

This evaluation focuses on the impact of the Rural Development Program 2014-2020 on the competitiveness of the agricultural sector. The program aims to strengthen the competitiveness through the program's focus areas. The program is implemented through the program's measures.

The agricultural sector is understood as primary production and processing or selling of agricultural products. In this assessment the agricultural sector includes also micro firms and small firms in food production and farms that expand their business activities outside of agricultural production.

This assessment reviews the competitiveness of the agricultural production as a whole. The assessment evaluates the development of the agricultural structure in Finland, assesses the development of the producers' financial status, the productivity of agricultural firms, their productivity development and the ability to develop in the future.

The implementation of the program has proceeded well. The measures have been implemented widely and farmers have been satisfied with them. The Rural Development Program for Mainland Finland, induced investing in the improvement of competitiveness in individual farms. Some of these investments would not have been made without the program measures. The producers' active participation in training and provision of information strengthens the producers' knowledge and resilience, it also advances the renewal of the sector and its ability to develop in the future.

The program measures have had direct results: they have created jobs, especially when the farms expanded. The number of jobs in the agri-food sector has increased since the program started. The overall economic uncertainty has slowed the job growth pace.

The Rural Development Program for Mainland Finland did not improve farms' economic performance enough so that the effects could be seen in the aggregate level. The program measures, especially investments and farm successions, have been applied in strong agricultural regions, which can mean that the program measures strengthen the competitiveness of the agricultural sector in the long term.

Despite the targets set for the measures, the aging of the farmers has continued in Mainland Finland. Farm successions have been made in relatively large farms. The support for

young farmers seems to boost especially competitive farms. The effects of the measures on generational renewal will be seen in the long term.

Based on the number of projects executed during the program period, the program measures have encouraged people to establish food businesses. Specifically, organic food businesses have been founded.

According to the results of the assessment animal welfare payments have improved animal welfare to some degree. Local food projects funded within the program have increased local food production.

The criteria for the program measures has made sorting applications and selecting the best projects easier. Part of the criteria concerning finance for enterprises in rural areas were unclear and it caused some problems.

Strengthening the competitiveness of the agricultural sector is a central target for the agricultural policy. In the agricultural policy implemented in Finland, preserving measures are strong enough to prevent the whole sector from improving its competitiveness. However, the individual farms the implemented the measures have improved their competitiveness.

The role of the preserving and progressive measures in the Rural Development Program should be evaluated more critically. The share of aid for investments, developing new operating models, training and provision of information should be increased in the Rural Development Program. The program should guide the structural change of the agricultural sector towards a more competitive sector.

The prerequisites for the assessment need to be improved. The data available is not enough to create a set-up for quantitative assessment and analysis. Qualitative evaluation had to be used in this assessment. The data needed in the assessment should be available to the assessors without additional requests during the assessment period.

The assessment would be more straightforward if the program's objectives were set numerically. For example, setting a target level for the result indicators would enable assessing the realization of the target clearly.

The next rural development program should tie the aid criteria strongly to the prevention of climate change in order to strengthen the competitiveness of the agricultural sector.

1 Johdanto

Euroopan unionin yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan kahden pilarin kautta. I. pilariin kuuluvat suorat tuet ovat EU:n yhteisestä budjetista kokonaan rahoitettuja hehtaari-perusteisia tukia, jotka ovat määritelmän mukaan irrotettu tuotannosta. II. pilarin alla rahoitettavat EU:n yhteisestä budjetista sekä kansallisesta rahoitusosuudesta muodostuvat maaseudun kehittämisohjelmat sisältävät luonnonhaittakorvauksen, ympäristökorvausjärjestelmän, maatalouden rakennetuet sekä maaseudun yritys- ja innovaatiotuet. Suomessa toteutetaan EU:n yhteisen maatalouspolitiikan lisäksi myös useita kansallisesta rahoitettuja politiikan kokonaisuutta täydentäviä toimenpiteitä.

Maatalouspolitiikalla halutaan toisaalta ohjata maataloussektoria tavoitteen mukaiseen kehitykseen ja toisaalta vahvistaa laajasti maaseudun elinkeinotoimintaa ja sen edellytyksiä. Maatalouspolitiikan tavoitteiden monipolvisuus haastaakin toimeenpantavien keinojen vaikuttavuuden.

Maatalouspolitiikan kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävien toimenpiteiden painoarvo on selkeästi kehittäviä toimenpiteitä suurempi. Suhteellisesti suurin osa maatalouspolitiikan rahoituksesta käytetään Suomessa suoriin hehtaaripohjaisiin maksuihin.

Toimenpiteistä suorat tuet ja luonnonhaittakorvaus kannustavat siihen, että tilan tuotantoa jatketaan ja peltoa viljellään myös sellaisissa olosuhteissa, joissa viljely ilman tukia loppuisi. Säilyttävän vaikutuksen takia maatalouden rakennemuutos ja tuottavuuskasvu hidastuvat. Samalla sektorin kannattavuuskehitys on suhteellisesti heikompaa, koska maatalouden tuotannontekijöitä käytetään paljon suhteessa maataloudessa tuotettuun arvonlisään.

Ympäristökorvausjärjestelmän kustannustehokkuus on puolestaan sidoksissa siihen, kuinka hyvin järjestelmän toimenpiteistä aiheutuvat hyödyt ja kustannukset suhteutuvat toimenpiteistä maksettuihin korvauksiin.

Suomen maatalouden kilpailukyky on usein tulkittu heikoksi. Suomessa on korkeat tuotantokustannukset, maatalouden tuottama arvonlisä on suhteellisen pieni ja sektorin tuotannontekijätulot matalat. Maatalouden kokonaiskustannukset eivät ole kuluneen vuosikymmenen aikana laskeneet, mutta samaan aikaan maatalouden markkinatuotoissa on nähty voimakas lasku. Maatalouden tuottavuuden kasvu on ollut koko sektorin tasolla seurausta enimmäkseen työvoiman määrän laskusta. Toteutettu maatalouspolitiikka ei ole johtanut siihen, että maataloussektori olisi uudistunut toimintaympäristön muutoksen kanssa samassa tahdissa.

Yleisesti ottaen maatalouden kilpailukyvyn vahvistaminen vaatii maatalouden rakennemuutoksen ja tuottavuuskasvun tavoitteellista ohjaamista, rakennemuutosta edistävien toimenpiteiden vahvistamista sekä selkeää tavoiteasetantaa siitä, mitä maatalouspolitiikan toimenpiteillä halutaan kokonaisuutena saada aikaan ja millä aikavälillä.

Tässä arvioinnissa tarkastellaan sitä, miten Manner-Suomen maaseutuohjelman toimenpiteet ovat vaikuttaneet ohjelmassa määritettyjen kilpailukyvyn parantamiseen asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Lisäksi arvioidaan ohjelmalle asetettuja tavoitteita sekä toimenpiteiden vaikuttavuutta maatalouspolitiikan kokonaisuudessa.

1.1 Ohjelman tavoitteet

Manner-Suomen maaseutuohjelmalla 2014-2020 halutaan a) edistää biotaloutta ja sen osana maatalouden harjoittamista taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä ja eettisesti hyväksyttävällä tavalla, b) monipuolistaa maaseudun elinkeinoja ja parannetaan työllisyyttä kehittämällä yritysten kilpailukykyä, uutta yrittäjyyttä ja yritysten verkostoitumista, sekä c) lisätä maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 tavoitteena on, että:

- osaaminen, tiedonvälitys, innovaatiot ja yhteistyö maaseudulla lisääntyvät
- ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ilmastonmuutokseen tehostuvat
- luonnon monimuotoisuus lisääntyy, vesistöjen tila ja maatalouskäytössä olevan maaperän tila paranevat
- maaseudun yritystoiminta monipuolistuu ja työllisyys, palvelut sekä vaikuttamisen mahdollisuudet paranevat
- maataloustuotannon kilpailukyky vahvistuu
- maaseutuyritykset vastaavat kuluttajien kysyntään ja arvostuksiin tuottamalla laadukasta ruokaa ja parantamalla eläinten hyvinvointia

Tässä arvioinnissa keskitytään maaseutuohjelman vaikutuksiin maatalousalan kilpailukyvyn kehittymiseen. Ohjelman tavoitteena on, että maatalousalan kilpailukyky vahvistuu kokonaisuutena ohjelman hallinnollisen rakenteen mukaisten eri kohdealojen ja sekä niiden alla toteutettavien toimenpiteiden kautta.

Maatalousalalla tarkoitetaan maatalouden alkutuotannon alalla sekä maataloustuotteiden jalostuksen tai kaupan pitämisen alalla toimivia yrityksiä. Tässä selvityksessä maatalousalaan luetaan elintarvikkeita jalostavat mikro- ja pienyritykset sekä maatilat, jotka laajentavat toimintaansa maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan.

Arviointi Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014-2020 vaikutuksista maatalousalan kilpailukykyyn toteutetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) Nro. 1305/2013 artiklassa 5 määritettyjen kohdealojen ja niihin vaikuttavien toimenpiteiden kautta.

1.2 Maatalousalan kilpailukyky

Maatalousalan kilpailukyky muodostuu useiden eri tekijöiden vaikutuksesta. Kilpailukyky on suhteellinen käsite ja sitä pitää tarkastella aina verrattuna esimerkiksi muihin sektoreihin, alueisiin tai maihin.

Maatalousalan kilpailukykyyn vaikuttavat esimerkiksi maatalouden kilpailukyky, maatalouden rakennekehitys, maataloustuotteiden jalostaminen elintarvikkeiksi sekä maatalouden monipuolistuminen.

Maataloustuotannon ja elintarvikeketjun tuottavuuden kehitys on keskeinen maatalousalan ja laajemmin katsottuna ruokajärjestelmän kilpailukykyä määrittävä tekijä. Käsit-

teenä tuottavuus kertoo yksinkertaistettuna sen, kuinka paljon tuotantopanoksia käytetään tuotetun määrän tuottamiseen. Maatalouden tuotantopanoksia ovat esimerkiksi työvoima, maatalousmaan määrä, tuotantoeläinten määrä, lannoitteet ja sekä kasvinsuojelut aineet.

Sektoritasolla tuottavuuteen vaikuttavat myös maatalouden tila- ja tuotantorakenne, elintarviketeollisuuden rakenne ja toimintamallit sekä esimerkiksi logistiikka.

Tuottavuutta voidaan parantaa sekä tuotantopanosten käyttöä vähentämällä että tuotannon määrää kasvattamalla. Vertailemalla tuottavuuden kehitystä eri sektoreiden tai maiden välillä voidaan analysoida myös erilaisten politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia kilpailuun.

Toinen keskeinen kilpailukykyyn vaikuttava tekijä on maatalousalan kyky tuottaa arvonn lisää. Määritelmän mukaan arvonn lisällä tarkoitetaan myytyjen tuotteiden arvoa vähennettynä muilta ostettujen tuotantoprosessissa käytettyjen tuotteiden arvolla. Elintarvikesektorilla tämä tarkoittaa yksinkertaistettuna maataloustuotannon rahavirran ja kulutuskysynnän rahavirran välistä erotusta.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa tavoitellaan maatalousalan kilpailukykyyn vahvistamista useiden eri toimenpiteiden kautta. Keskeisiä maaseutuohjelman välineitä ovat koulutus ja tiedonvälitys, neuvonta, investoinnit, ympäristö- ja ilmastokorvaukset, luonnonmukaisen tuotannon korvaukset, luonnonhaittakorvaukset, eläinten hyvinvointikorvaukset, tila- ja yritystoiminnan kehittäminen, peruspalvelut sekä kylien kunnostaminen maaseutualueilla. Lisäksi ohjelma sisältää toimenpiteitä yhteistyön ja toimintaryhmien edistämiseen.

1.3 Arviointi ohjelman vaikutuksista maatalousalan kilpailukykyyn

Arvioinnissa ohjelman vaikutus maataloustuotannon kilpailukykyyn kehitykseen arvioidaan kokonaisuutena. Arvioinnin kokonaisuudessa tarkastellaan, miten Suomen maatalouden rakenne on kehittynyt, arvioidaan tuottajien taloudellisen aseman kehittymistä, maatalousyritysten tuottavuutta sekä tuottavuuskehitystä ja arvioidaan toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta kilpailukykyyn edistämiseen.

Arvioinnin asetelma ja arviointiin käytettävät indikaattorit muodostuvat ohjelman valmistelun yhteydessä muodostetun vaikuttavuuslogiikan pohjalta. Arviointisuunnitelmassa on määritetty ne kysymykset, joihin arvioinnissa vastataan. Myös tämän kokonaisuuden kriittinen tarkastelu on tärkeää.

Arviointi toteutetaan arvioijien käytössä olevan seuranta- ja tilastotiedon perusteella. Arvioinnissa vastataan tarjouspyynnön, Maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 arviointisuunnitelman sekä Euroopan komission arviointiohjeiden perusteella määritettyihin arviointikysymyksiin. Arvioinnissa pyritään huomioimaan sekä ohjelman toimenpiteiden ensi- että toissijaiset vaikutukset

Numeerisen tiedon pohjalta arvioinnissa pyritään tunnistamaan maaseutuohjelman nettovaikutukset ja erottamaan ne muun toimintaympäristön muutoksista aiheutuneista vaikutuksista.

Ohjelman arviointikysymyksiin vastataan ensisijaisesti numeerisen indikaattoriseuran tiedoilla. Aineiston puuttuessa kysymyksiin vastataan laadullisesti. Arvioinnissa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan myös muita tutkimus- ja arviointiaineistoja.

1.4 Arvioinnin tavoite

Tässä raportissa esitetään Manner-Suomen maaseutuohjelman vaikuttavuusarvioinnin tulokset. Vaikuttavuusarvioinnissa vastataan arviointisuunnitelman kysymyksiin 19, 26, 27, 28, 29, 30, 31 ja 36.

1.5 Kertomuksen rakenne

Seuraavassa luvussa esitetään arvioinnin tausta, arviointilogiikka sekä arvioinnin kohdealueet. Luvussa 3 esitetään arvioinnin metodologia ja luvussa 4 vastataan arviointikysymyksiin. Luvussa 5 esitetään johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset.

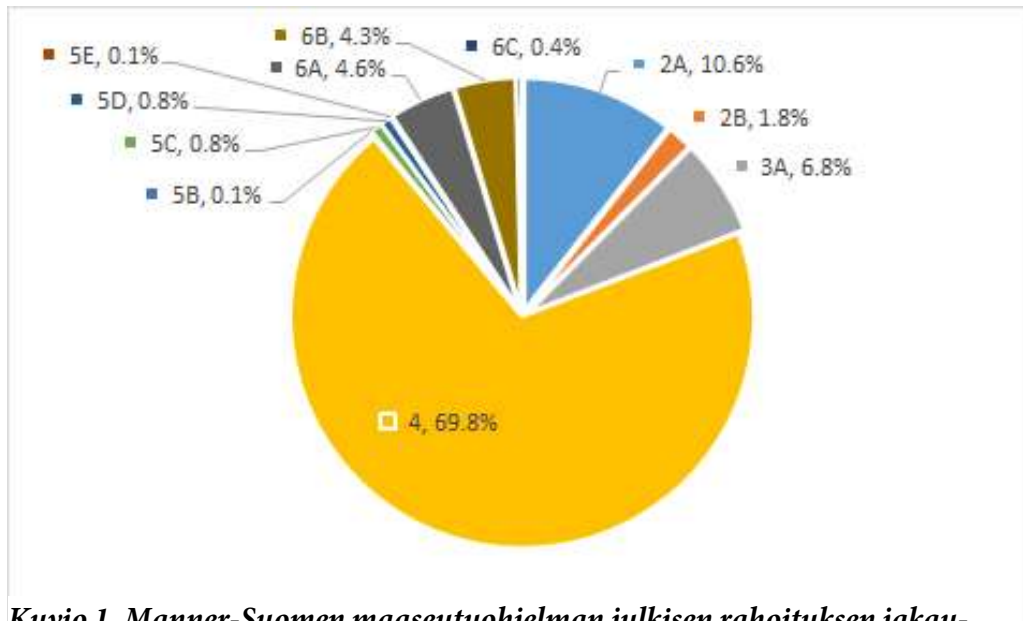
2 Arvioinnin tausta

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalle on varattu ohjelmakaudella 2014 – 2020 yhteensä 8,2 miljardia euroa julkista (EU ja kansallinen) rahoitusta (kuva 1). Yli kaksi kolmasosaa (69,8 %) rahoituksesta on suunnattu maaseudun kehittämisen prioriteettiin 4 (maa- ja metsätalouteen liittyvien ekosysteemien ennallistaminen, säilyttäminen ja parantaminen) kolmelle kohdealalle (4A, 4B, 4C).

Julkisesta rahoituksesta 10,8 % on suunnattu maatalojen taloudellisen suorituskyvyn parantamiseen ja maatalojen nykyaikaistamiseen (kohdeala 2A) ja 1,8 % nuorille viljelijöille (kohdeala 2B).

Elintarvikeketjun organisoitumiseen, mukaan lukien eläinten hyvinvointi (kohdeala 3A), on varattu 6,8 %, kun taas pienyritysten monipuolistamiseen, perustamiseen ja kehittämiseen (kohdeala 6A) ja paikalliseen kehittämiseen on varattu runsaat 4 % kumpaankin.

Resurssitehokkuuden edistäminen ja vähähiiliseen ja ilmastonmuutosta kestäväään talouteen siirtymisen tukemiseen on varattu yhteensä 3,6 % julkisista varoista (kohdealat 5B, 5C, 5D, 5E).



Kuvio 1. Manner-Suomen maaseutuohjelman julkisen rahoituksen jakautuminen kohdealoittain (Lähde: Manner-Suomen maaseutuohjelma 2014 – 2020)

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa 2014 – 2020 toteutetaan 11 toimenpiteen kautta. Suurimmalla osalla toimenpiteistä on myös alatoimenpiteitä. Toimenpiteitä voidaan toteuttaa usealla eri kohdealalla.

Eniten julkista rahoitusta on varattu luonnonhaittakorvaukselle (45 % julkisen rahoituksen kokonaissummasta). Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteille on suunnattu 19 %, investoinneille fyysiseen omaisuuteen 13 % ja eläinten hyvinvointitoimenpiteelle 6 % julkisesta rahoituksesta. Lopuille toimenpiteille on varattu 0,4 % - 5 % julkisista varoista (taulukko 1).

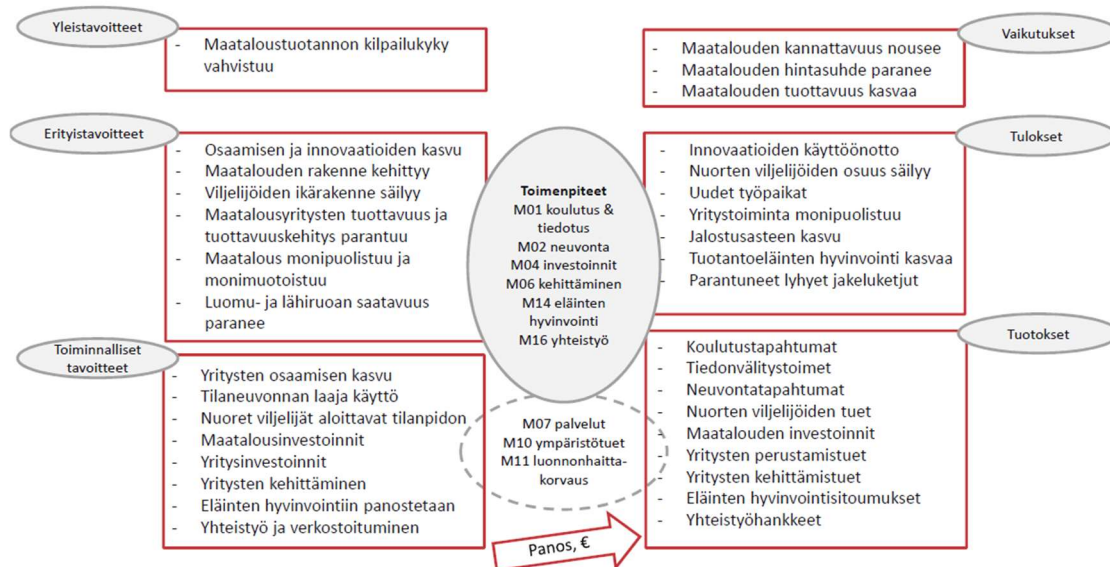
Julkiseen rahoitukseen on laskettu myös yhteensä 2,583,300,000 euron kansallinen lisärahoitus, josta 656 miljoonaa kohdistuu toimenpiteeseen M04 investoinnit fyysiseen omaisuuteen, 67 miljoonaa korkotukena nuorten viljelijöiden aloitustukeen toimenpiteessä M06 tila- ja yritystoiminnan kehittäminen sekä 1,86 miljardia toimenpiteeseen M13 Luonnonhaittakorvaus.

Taulukko 1. Manner-Suomen maaseutuohjelman julkisen rahoituksen jakautuminen toimenpiteittäin (Lähde: Manner-Suomen maaseutuohjelma 2014 – 2020)

	€	% julkisesta rahoituksesta
M01 Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet	80,000,000	1%
M02 Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut	34,000,000	0.4%
M04 Investoinnit fyysiseen omaisuuteen	1,035,000,000	13%
M06 Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen	402,000,000	5%
M07 Peruspalvelut ja kylien kehittäminen maaseutualueilla	80,000,000	1%
M10 Maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet	1,586,331,757	19%
M11 Luonnonmukainen maatalous	326,000,000	4%
M13 Luonnonhaittakorvaus	3,670,000,000	45%
M14 Eläinten hyvinvointi	458,000,000	6%
M16 Yhteistyö	160,000,000	2%
M19 Leader	300,000,000	4%
Tekninen tuki	70,000,000	1%
	8,201,331,757	

Tässä arvioinnissa keskitytään Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014 – 2020 kohdealoihin ja niitä toteuttaviin toimenpiteisiin, jotka edistävät maatalouden kilpailukykyä. Pääpaino on ensisijaisesti kohdealoja 2A, 2B, 3A ja 6A maatalousalan kilpailuvyyn edistämiseen kohdennetuissa toimenpiteissä. Arvioinnin tehtävänkuvassa Leader-ryhmät on rajattu pois, eli arviointi kohdistuu ELY-keskusten Manner-Suomen maaseutuohjelmasta myöntämiin tukiin. Arvioitavat vaikutukset perustuvat kuviossa 2 esitettyyn ohjelman toimenpidelogiikkaan.

Maatalouden kilpailukyyn vahvistamisen toimenpidelogiikka



Kuvio 2. Ohjelman toimenpidelogiikka ja maatalouden kilpailukyyn vahvistaminen

2.1 Arvioitavat kohdealat

Raportissa arvioidaan seuraavat ohjelman kohdealat sekä niihin ensisijaisesti vaikuttavien toimenpiteiden vaikutukset. Toimenpiteet kohdealoittain on esitetty taulukossa 2.

2A) Kaikkien maatalojen taloudellisen suorituskyvyn parantaminen sekä maatalojen rakenneuudistusten ja nykyaikaistamisen helpottaminen, erityisesti markkinoille osallistumisen ja markkinoille suuntautumisen sekä maatalouden monipuolistamisen lisäämiseksi

- Toimenpiteet: 1.1; 1.2; 2.1; 4.1

2B) Riittävän ammattitaitoisten viljelijöiden maatalousalalle pääsyn ja erityisesti sukupolvenvaihdojen helpottaminen

- Toimenpiteet: 1.1; 1.2; 2.1; 6.1

3A) Alkutuottajien kilpailukyyn parantaminen kytkeillä heidät paremmin maatalous-elintarvikeketjuun maataloustuotteiden arvoa lisäävien laatujärjestelmien, paikallisten markkinoiden edistämistä sekä menekinedistämistä koskevien toimien, lyhyiden jakeluketjujen, tuottajaryhmien ja -organisaatioiden sekä toimialaorganisaatioiden avulla

- Toimenpiteet 1.1; 1.2; 2.1; 4.2; 14; 16.2; 16.4; 16.6.; 16.9; 16.10

6A) Pienyritysten monipuolistamisen, perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen luomisen helpottaminen

- Toimenpiteet 1.1; 1.2; 6.2; 6.4; 16.2; 16.3; 16.4; 16.5; 16.6; 16.9; 16.10;

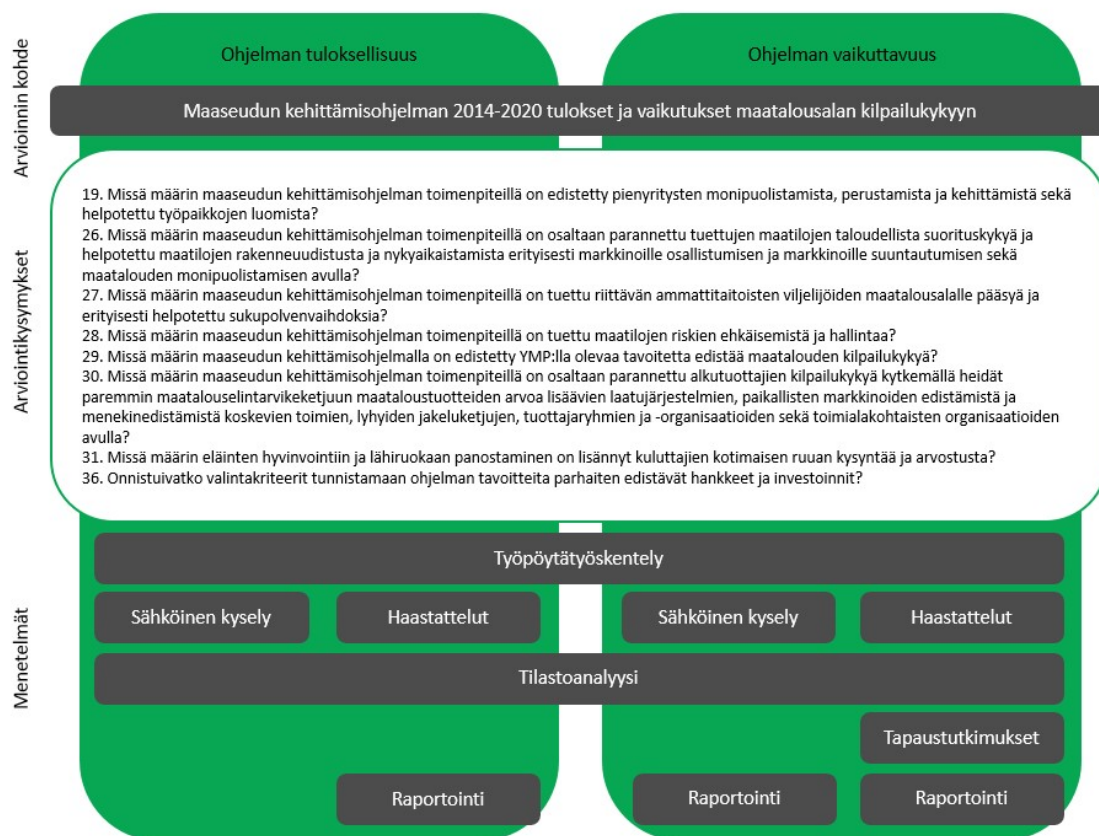
Taulukko 2. Toimenpiteet kohdealoittain

Toimenpiteet	Alatoimenpiteet	Kohde- alat			
		2A	2B	3A	6A
M01 Tietämyksen siirtoa ja tiedo- tusta koskevat toimet	1.1 Tuki ammatilliseen koulutukseen ja pätevyyden hankkimiseen	x	x	x	x
	1.2 Tuki esittelytoimintaan ja tiedo- tustoimiin	x	x	x	x
M02 Neuvonta-, tilanhoito- ja lomi- tuspalvelut	2.1 Tuki neuvontapalvelujen hyödyn- tämiseen	x	x	x	
M04 Investoinnit fyysiseen omai- suuteen	4.1 Maatilojen investointituki	x			
	4.2 Maataloustuotteiden ja elintarvik- keiden jalostus, markkinoille saatta- minen ja kehittäminen			x	
M06 Tila- ja yritystoiminnan kehittä- minen	6.1 Nuorten viljelijöiden tilanpidon aloitustuki		x		
	6.2 Yrityksen perustamistuki maata- louden ulkopuoliseen yritystoimin- taan maaseutualueilla				x
	6.4 Investoinnit maatalouden ulko- puolisen yritystoiminnan perustami- seen ja kehittämiseen				x
M14 Eläinten hyvinvointi				x	
M16	16.0 Muut			x	x
	16.2 Pilottihankkeet			x	x
	16.3 Yhteistyö pienten toimijoiden vä- lillä ja maaseutumatkailupalvelut			x	x
	16.4 Lyhyet toimitusketjut ja paikalli- set markkinat			x	x
	16.5 Ilmastonmuutos				x
	16.6 Biomassan toimitusketju			x	x
	16.9 Maataloustoiminnan monipuolis- taminen.			x	x

2.2 Arviointiprosessin kuvaus

Arviointi on toteutettu kahdessa osassa. Tässä selvityksessä raportoidaan maaseudun kehittämishojelman vaikuttavuusarviointi. Ohjelman tuloksellisuusarviointi toteutettiin saman konsortion toimesta keväällä 2017¹. Arvioinnin rakenne ja toteuttamistapa on esitetty kuvassa 3.

Lisäksi arvioinnissa toteutetaan täydentävä analyysi maatalouden tuottavuuskehityksestä sekä kumppanuussopimusten vaikutuksista.



Kuvio 3. Arvioinnin toteuttaminen ja arviointiote

Vaikuttavuusarvioinnissa vastataan kaikkiin arviointisuunnitelmassa tarkennettuihin maatalousalan kilpailukykyyn kohdennettuihin kysymyksiin (19, 26-31 sekä 36). Vastaukset rakennetaan arviointisuunnitelman mukaisen raportoinnin pohjalta. Lisäksi vaikuttavuus selvityksessä lasketaan ja raportoidaan arvo tuloksellisuusarvioinnissa muodostetulle tulosindikaattorille R2 sekä analysoidaan tulos- ja vaikuttavuusindikaattoreiden kehitystä aineiston saatavuuden ja laadun muodostamien reunaehtojen pohjalta.

¹ Arovuori, K., Auri, E., Haanpää, S., Pyykkönen, S., Ranta, T., Rannanpää, S., Rinta-Kiikka, S., Toikkanen, H. ja Yrjölä, T. 2017. Selvitys maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 tuloksista ja vaikutuksista maatalousalan kilpailukykyyn. PTT Työpapereita 192. 103 s.

2.3 Arvioinnin hankintamenettely

Arvioinnin toteuttamisesta järjestettiin tarjouskilpailu, jonka perusteella toteuttajaksi valikoitui Pellervon taloustutkimus PTT. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI toimii arvioinnin alihankkijana. Tarjouspyyntö arvioinnista tehtiin 7.2.2017. PTT:lle toimitettiin hankintapäätös arvioitsijan valinnassa 21.3.2017. Työsuunnitelma käsiteltiin arvioinnin ohjausryhmässä 7.4.2017.

Työsuunnitelman mukainen Manner-Suomen maaseutuohjelman tuloksellisuusarviointi toteutettiin keväällä 2017 (Arovuori ym. 2017). Arviointi perustui aineistoon, joka oli arvioitsijoiden käytössä 9.5.2017.

Tässä raportissa kuvattu, arvioinnin ohjausryhmässä 7.4.2017 hyväksytyn työsuunnitelman mukainen, vaikuttavuusarviointi perustuu aineistoon, joka oli arvioitsijoiden käytössä 31.1.2019. Arvioinnin lähestymistapa ja raportin rakenne hyväksyttiin ohjausryhmän kokouksissa 31.10.2018 ja 27.2.2019. Arviointiraportti hyväksyttiin ohjausryhmän kokouksessa 15.4.2019 ja luovutettiin maa- ja metsätalousministeriölle 3.5.2019.

3 Metodologinen lähestymistapa

Arvioinnin toteuttamisessa hyödynnetään määrällisiä ja laadullisia tutkimusmenetelmiä. Rekisteriaineistoon, julkisiin tilastoihin sekä erilaisiin vuosikertomustietoihin perustuvaa numeerista aineistoa analysoidaan tilastollisin ja kuvailevin menetelmin.

Rekisteriaineistojen ja olemassa olevan tiedon lisäksi arvioinnissa toteutetaan haastatteluja, kyselyitä sekä hyödynnetään arvioijien käytössä olevia aineistoja muista arviointi- ja tutkimushankkeista.

Haastattelut, vuosikertomukset ja muut kirjalliset materiaalit analysoidaan laadullisen tutkimuksen periaatteiden mukaisesti.

Käytetyt tutkimusmenetelmät, niiden hyödyntäminen ja raportointi noudattelevat Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014-2020 arviointisuunnitelman sekä Euroopan komission arviointiohjeiden perusteella muodostettua logiikkaa.

Arviointikysymysten muotoilu, arvioinnissa käytettävät käsitteet sekä arviointiperusteet ja -tasot perustuvat ohjelman arviointisuunnitelmaan.

Hyödynnetyt tietolähteet ovat Eurostatin maataloustilastot, Maaseutuviraston rekisteritiedot ja hankeaineistot (Hyrrä), Luonnonvarakeskuksen maataloustilastot sekä kirjanpitoaineistot (Taloustohtori), maa- ja metsätalousministeriön täydentävät aineistot, Tilastokeskuksen tilastot. Vaikuttavuusarvioinnissa toteutettu täydentävää aineistohankinta konsortion toteuttamien kyselyiden ja haastatteluiden muodossa.

3.1 Täydentävä aineiston hankinta

ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoiden haastattelut

MDI haastatteli puhelimitse ELY-keskusten maaseutuyksiköiden yritysrahoitus- ja yrittäjäryhmäasiantuntijoita. Yhteensä 11 haastattelua toteutettiin 6.2.–20.2.2019. Kysymykset lähetettiin etukäteen haastateltaville sähköpostilla. Haastatteluilla saatiin vastauksia arviointikysymyksiin 19, 27, 28, 30 ja 36.

Vastaajista kaikki sanoivat tuntevansa maaseutuohjelman maatalousalan kilpailukyvyyn parantamiseen liittyvät toimenpiteet ja niiden tavoitteet vähintään kohtuullisen hyvin. Yksityiskohtaisessa tiedossa saattaa vastaajien mukaan kuitenkin olla puutteita, sillä ELY-keskuksissa työtehtävät on usein eriytetty siten, että eri henkilöt vastaavat maatalouden ulkopuolisesta yritysrahoituksesta, rakennetuista sekä hanketuista.

Eläinten hyvinvointiasiantuntijoiden haastattelut

Pellervon taloustutkimus toteutti viisi asiantuntijahaastattelu eläinten hyvinvointikorvauksen sekä niille asetettujen kriteerien toimivuudesta. Haastateltavat edustivat tutkimusta, teollisuutta ja hallintoa. Lisäksi hankkeessa on hyödynnetty Pellervon taloustutkimuksessa ja Luonnonvarakeskuksessa käynnissä olevan Eläinten hyvinvointimerkki -tutkimushankkeen puitteissa käytyjä keskusteluja. Haastatteluja hyödynnettiin arviointikysymykseen 31 vastaamisessa.

Nuorille viljelijöille suunnattu kysely

MDI toteutti verkkopohjaisen kyselyn kaikille vuosina 2014-2018 myönteisen nuoren viljelijän aloitustukipäätöksen saaneille viljelijöille. Kyselyllä kartoitettiin sekä aloitustuen merkitystä että nuorten viljelijöiden kokemuksia neuvonnasta ja maaseutuohjelman koulutuksista. Kyselyn tuloksia käytetään arviointikysymyksissä 26 ja 27. Nuorille viljelijöille suunnattu kysely lähetettiin yhteensä 1 182 viljelijälle, joista 324 vastasi loppuun saakka. Täten kyselyn vastausprosentti oli 27,4 %. Kysely oli avoinna 31.1. – 24.2.2019 välisenä aikana.

Viljelijöille suunnattu kysely

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020 neuvontatoimenpiteen arvioinnin yhteydessä toteutettiin verkkopohjainen kysely kaikille vuonna 2018 tukia hakeville maataloille. Neuvontatoimenpiteen arvioinnista vastaa MDI. Viljelijöille suunnatun kyselyn tuloksia hyödynnetään tässä arvioinnissa täydentämällä näkemyksiä arviointikysymykseen 26.

Viljelijäkyselyllä oli tarkoituksenaan kartoittaa neuvonnan merkitystä ja siitä saatavaa hyötyä viljelijöiden näkökulmasta. Arviointikysymyksessä 26 hyödynnetään kysymyksiä siitä, onko neuvonnalla ollut vaikutuksia 1) tuotannon tehostamiseen sekä 2) tuotantokustannusten alentamiseen. Kyselyn tuloksia tarkasteltiin alueittain, tuotantosuunnittain sekä tilan viljelyksessä olevan pinta-alan mukaan.

Viljelijäkysely lähetettiin yhteensä 39 978 viljelijälle, joista 4 903 vastasi loppuun saakka kyselyyn vastausprosentin ollessa 12 %. Yhteensä 5 386 vastasi osaan kysymyksistä, jolloin vastausprosentti on 14 %. Vastanneista yhteensä 1 719 eli 35,1 % ilmoitti käyttäneensä neuvontaa toimenpiteen kautta. Kysely oli avoinna 16.11.–14.12.2018 välisenä aikana.

Tilastot

Arvioinnissa hyödynnettiin Luonnonvarakeskuksen maatalouden rakennetilastoja, Agrikaattori-tietokantaa sekä kannattavuuskirjanpitoaineistoon perustuvaa Taloustohtori-tietokantaa. Lisäksi hyödynnettiin Ruokaviraston sekä maa- ja metsätalousministeriön tuottamia rekisteriaineistoja. Näitä aineistoja täydennettiin ELY-keskusten vuosikertomuksissa raportoiduilla tilastoilla.

Taulukko 3. Arvioinnin tilastolähteet.

Luonnonvarakeskuksen tilastotietokanta (Luke)	Vaikuttavuusarvioinnin indikaattorit, maatalouden rakenne- ja tuotantotilastot
Hyrrä	Maaseudun yritys- ja hanketuet, neuvontakorvauksen sekä maataloille tarkoitetut investointi- ja aloitustuet
Taloustohtori	Maa- ja puutarhatalouden kannattavuuskirjanpilotulokset
Otantaan perustuvat tarkastukset -tilasto (Ruokavirasto)	Laiminlyöntien osuus tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastuksissa
Ravintotase (Luke)	Kotimaisen ruuan osuus
FADN tietokanta (Euroopan komissio)	Vertailukelpoiset kirjanpitoaineistot
ELY-keskusten vuosikertomukset	Vuosiraportoinnin tilastot

3.2 Arvioitavien toimenpiteiden talousarvion kuvaus

3.2.1 Toimenpiteiden vaikuttavuuslogiikka

Tietämyksen siirrolla ja tiedotuksella (M01) pyritään parantamaan maaseutuyrittämiseen ja sen uudistamiseen liittyvää ammattitaitoa ja osaamista. Tämä hankittu tieto auttaa parantamaan mm. maatilojen kilpailukykyä ja resurssitehokkuutta. Neuvonnan (M02) avulla voidaan kasvattaa viljelijän osaamista mm. maatalouden nykyaikaistamisessa ja kilpailukyvyyn parantamisessa sekä välittää uutta tietoa sovellettuna tilan olosuhteisiin. Maatilojen talousneuvonta tuli Manner-Suomen maaseutuohjelmaan mukaan vuoden 2017 alusta.

Investoinneilla on Manner-Suomen maaseutuohjelmassa tärkein rooli maatalouden kilpailukyvyyn kehittämisessä. Maatalousinvestointeihin (M04) on varattu miltei puolet maatalouden kilpailukykyä vahvistavien toimien rahoituksesta. Investoinneilla voidaan vaikuttaa tilan tuotannon tehokkuuteen sekä taloudellisiin ja tuotannollisiin olosuhteisiin. Sitä kautta vaikutetaan myös alkutuotteiden laatuun ja tuotteiden saamiseen elintarvikemarkkinoille parantaen samalla maatalouden tuottavuutta ja kannattavuutta. Inves-

toimien avulla pyritään myös parantamaan maatalouden rakennetta ja luomaan edellytyksiä maatalojen tuotannon nykyaikaistamiselle ja maatalojen yritystoiminnan laajentamiselle. Lisäksi investoinneilla luodaan edellytyksiä maatalouden alkutuotannon tuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen kehittymiselle ja kasvulle.

Tila- ja yritystoiminnan kehittämistuilla (M06), joita kohdennetaan nuorille viljelijöille aloitustukena sekä yritysten kehittämiseen, on myös merkittävä rooli maataloustuotannon kilpailukyvyn kehittämisessä. Nuorten viljelijöiden tilanpidon aloitustuen tavoitteena on vähentää tilanpidon aloittamisen taloudellista riskiä ja parantaa yritystoiminnan kehittämismahdollisuuksia. Lisäksi alalle halutaan uusia maatalousyrittäjiä, joilla on mahdollisuus kannattavan toiminnan harjoittamiseen sekä tilojen kehittämiseen. Muilla kehittämistuilla pyritään lisäämään toimeentulomahdollisuuksia maaseudulla yritysten perustamiseen ja toimintaansa kehittäville yrityksille.

Eläinten hyvinvointitoimenpiteellä (M14) katsotaan olevan merkitystä maataloustuotannon kilpailukyvyn vahvistamisessa, sillä eläinten hyvinvoinnin edistämällä ja hyvällä kohtelulla voidaan vastata kuluttajien odotuksiin ruuan laadusta ja tuotantotavoista. Tuotantoeläinten hyvinvointi vähentää myös terveydenhoitokustannuksia.

Yhteistyötoimenpiteellä (M19) pyritään uudistamaan maaseudun elinkeinoja ja elinkeinorakennetta tukemalla yhteistyötä alkutuotannon sekä arvoketjujen sisällä ja välillä, tutkimustiedon nopeampaa soveltamista ja yli sektorirajojen tapahtumaa kehitystyötä.

3.2.2 Maatalousalan kilpailukykyyn kohdistettu rahoitus

Maatalousalan kilpailukykyyn ensisijaisesti liittyvistä kohdealoista (2A, 2B, 3A ja 6A) eniten rahoitusta on kohdennettu kohdealalle 2A, vähiten kohdealalle 2B (taulukko 3). Näitä kohdealoja toteuttavista toimenpiteistä suurin budjetti on investoinneilla fyysiseen omaisuuteen, pienin neuvonnalla.

Taulukko 4. Maatalousalan kilpailukykyyn kohdistettu rahoitus (Lähde Manner-Suomen maaseutuohjelma 2014-2020)

Toimenpiteet	Kohdealat				Yht. toimenpide	
	2A	2B	3A	6A		
M01 Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet	5,000,000	3,000,000	3,000,000	48,000,000	59,000,000	3%
M02 Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut	2,000,000		5,000,000		7,000,000	0%
M04 Investoinnit fyysiseen omaisuuteen	871,400,000		44,000,000		915,400,000	47%
M06 Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen	145,000,000		257,000,000		402,000,000	20%
M14 Eläinten hyvinvointi			458,000,000		458,000,000	23%
M16 Yhteistyö			49,000,000	72,000,000	121,000,000	6%
Yht. Kohdeala	878,400,000	148,000,000	559,000,000	377,000,000	1,962,400,000	
	45%	8%	28%	19%		

4 Vaikuttavuusarviointi

Tässä luvussa vastataan arvioinnin toteuttamissuunnitelman mukaisiin arviointikysymyksiin 19, 26, 27, 29, 30, 31 ja 36.

4.1 Arviointikysymys 19. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteillä on edistetty pienyritysten monipuolistamista, perustamista ja kehittämistä sekä helpotettu työpaikkojen luomista? (Kohdeala 6A, KOM 16)

4.1.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
- Perustamistuki, investointituki ja yritysryhmän kehittämistuki ovat monipuolista-	- Tuetuissa hankkeissa syntyneet työpaikat (Tulosindikaattori R21 & Tavoiteindikaattorit T20)	- Maaseudulla toimivien yritysten toimialajakauma (Vaikuttavuusindikaattori) - Henkilöstön määrä maaseutuyrityksissä (Vaikuttavuusindikaattori) - Yritysten liikevaihto (Vaikuttavuusindikaattori) - Kasvavien maaseutuyritysten osuus koko maan kasvavista yrityksistä (Vaikuttavuusindikaattori) - Monialaisten maatilojen osuus, lukumäärä (Vaikuttavuusindikaattori)
- Yritykset tekevät yhteistyötä ja toimivat erilaisissa verkostoissa.	- Tuetuissa hankkeissa syntyneet työpaikat (Leader) (Tulosindikaattori R24 & Tavoiteindikaattori T23)	Maaseudun yritysten lukumäärä (Vaikuttavuusindikaattori)

4.1.2 Arviointikysymyksen tausta

Kohdealan 6A tavoitteena on pienyritysten monipuolistamisen, perustamisen ja kehittämisen sekä työpaikkojen luomisen helpottaminen. Ensisijaisia toimenpiteitä ovat koulutus ja tiedonvälitys (M01), tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (M06) sekä yhteistyö (M16). Toimenpiteen M04 (investoinnit fyysiseen omaisuuteen) ensisijainen kohdeala on 3A.

Tukemalla maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamista ja maatalouden ulkopuoliseen toimintaan kohdistuvia investointeja voidaan maaseutualueille saada aikaan lisää työtä ja toimeentuloa. Koulutuksen avulla parannetaan yritysten johtamista ja kehit-

tämistä sekä markkinointia. Tietopohjan vahvistumisella luodaan edellytyksiä uusien liiketoiminta-alueiden ja innovatiivisen yritystoiminnan kehittymiselle. Yhteistyön kautta lisätään yrittäjien mahdollisuuksia toimia maaseudulla.

Kohdealan 6A julkinen rahoitus on yhteensä 377 miljoonaa euroa. Suurin osa (68 %) kohdealan rahoituksesta kohdistuu toimenpiteeseen M06 yritysrahoituksena. Kohdealan budjetista 19 % on puolestaan allokoitu M16-toimenpiteelle. Toimenpiteeseen M01 on kohdistettu 12 % kohdealan 6A rahoituksesta.

4.1.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arviointikysymykseen on vastattu analysoimalla sekä kvantitatiivista että laadullista aineistoa. Laadullista aineistoa on kerätty haastattelemalla ELY-keskusten yritysasiantuntijoita. Lisäksi työssä on tehty laadullista dokumenttianalyysia (mm. maaseutuohjelman ja ELY-keskusten vuosiraportit 2017).

Perustelu menetelmän käytölle

Yhdistämällä kvantitatiivista ja laadullista aineistoa saadaan ajankohtainen ja syvälinen tilannekuva arviointikysymykseen vastaamiseksi. Kuvailevan tilastoanalyysin kautta voidaan tarkastella samaa asiaa kuvaavien eri mittareiden kehitystä ohjelmakauden aikana.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Arviointisuunnitelmassa määritettyjen indikaattorien avulla ei pystytä erottamaan maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden vaikutusta maatalouden kilpailukyvyn muutokseen. Vertaistamiseen perustuvan arviointiasetelman rakentaminen ei tämän kohdealan arvioinnissa ole mahdollista.

Arvioinnin kokonaisuutta vaikeuttaa se, että kaikki seuranta- ja tulosindikaattorit eivät ole olleet arvioitsijoiden käytössä arviointiraporttia kirjoitettaessa. Edellä kuvatut ongelmat on pyritty ratkaisemaan hyödyntämällä maatalouspolitiikan ja maatalouspolitiikan eri keinojen vaikuttavuudesta sekä ruokamarkkinoiden toiminnasta tehtyä tieteellistä tutkimusta. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään muiden arviointien tuloksia.

4.1.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot

Yhteiset tulosindikaattorit

Taulukko 5. Indikaattorin T20 tavoite ja toteuma

Kohdeala	Tavoiteindikaattorin nimike	Tavoitearvo 2023	Toteutuneet tavoitteet (vuosiraportti 2017)	Menosuunnitelma	Toimenpiteiden yhdistelmä
			Miehiä 397,46		
	T20: tuetuissa hankkeissa syntyneet työpaikat		Naisia 203,35		M01, M06, M16
6A	(kohdeala 6A)	4 000,00	Yhteensä 600,81	377000000,00	

Yhteiset tuotosindikaattorit

Arviointikysymyksen aineistona on käytetty tuensaajien määrää alatoimenpiteissä 4.2 Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden jalostus, markkinoille saattaminen ja kehittäminen; 6.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan maaseutualueilla ja 6.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen.

4.1.5 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Vaikuttavuusindikaattoria ei ole määritetty.

4.1.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

Vaikuttavuutta on arvioitu pääosin laadullisiin menetelmiin pohjautuen. Tilastollinen tarkastelu ei ole mahdollista aineiston puitteissa. Ohjelmakauden aikainen maatalouden kannattavuuden heikentyminen on heijastunut yritystukien hakemiseen. Haastateltavien mukaan on ollut haastavaa arvioida, missä määrin yleinen taloustilanne ja ohjelman toimenpiteet ja esimerkiksi tukiehdot ovat vaikuttaneet yritystukien hakumääriin.

4.1.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Kohdealan 6A julkisen rahoituksen kuvaus

Ruokaviraston mukaan vuoden 2018 loppuun mennessä yritystukea on myönnetty yhteensä 3 921 kertaa alatoimenpiteiden 4.2, 6.2 ja 6.4 mukaisille hankkeille. Myönnetystä tuesta 72 % kohdistui alatoimenpiteeseen 6.4 (investointituki), 17 % alatoimenpiteeseen 6.2 (yrityksen perustamistuki) ja 11 % alatoimenpiteeseen 4.2 (elintarvikkeiden valmistus).

Tavoitteet ja toteuma

Kohdealan 6A tavoitteena on, että ohjelmakauden loppuun mennessä (vuonna 2023) tuetuissa hankkeissa olisi syntynyt yhteensä 4 000 uutta työpaikkaa (tulosindikaattori T20). Ruokaviraston (huhtikuu 2019) mukaan työpaikkoja on syntynyt 1 815 kappaletta, eli noin 45% tavoitteesta. Tavoitteen saavuttaminen näyttää toteuman perusteella kohtuulliselta saavutttaa. Lisäksi kohdealan 6A tuotostason tavoitteena on 12 000 koulutuksiin osallistunutta sekä 5 500 perustamistukea ja tukea muuhun kuin maataloustoimintaan maaseudulla saanutta.

Syyskuun 2018 loppuun mennessä kohdealan 6A rahoituksesta oli sidottu 49 % eli 186,5 miljoonaa euroa. Maksuja on kertynyt noin 104 miljoonan euron edestä, eli maksuaste on 28 % rahoituskehiksestä. Tavoitteen saavuttamisessa onnistuttaneen, mikäli rahoituksen käyttö jatkuu samanlaisena.

Koulutuksen ja tiedonvälityksen (M01) suunniteltu kokonaisrahoitus kohdealalle 6A on 48 miljoonaa euroa ja tavoitteeksi on asetettu, että kohdealan 6A mukaisissa hankkeissa koulutetaan 12 000 henkilöä. Vuoden 2018 loppuun mennessä toimenpiteestä oli myönnetty rahoitusta kohdealalle 6A kohdistuville 77 hankkeelle 16,2 miljoonaa euroa.

Tila- ja yritystoiminnan kehittämisen (M06) tavoitteeksi on asetettu 5 500 tukea saavaa yritystä. Toimenpiteen M06 suunniteltu kokonaisrahoitus kohdealalle 6A on 257 milj. euroa. Vuoden 2018 loppuun mennessä toimenpiteestä oli toteutunut maksuina 130,7 milj. euroa (51 % tavoitteesta) ja sidottu oli 135,5 milj. euroa (53 % tavoitteesta). Alatoimenpiteestä M06.2 oli maksettu maatilataustaisille yrityksille 1,0 milj. euroa ja sidottu 1,4 milj. euroa. Alatoimenpiteestä M06.4 oli maksettu maatilataustaisille yrityksille 11,1 milj. euroa ja sidottu oli 62,7 milj. euroa. Alatoimenpiteen 6.2 toteuttamisessa on edistytty siihen nähden hyvin, että perustamistukea alettiin myöntää vuosien 2015-2016 taitteessa. Myös alatoimenpiteen 6.4 toteuttamisessa on edistytty. Kuitenkaan ilman aktivoimis- tai kohdentamistoimenpiteitä tavoitteita ei täysin tulla saavuttamaan kauden loppuun mennessä.

Yhteistyötoimenpiteen (M16) alatoimenpiteistä kohdealalle 6A vaikuttavat ensisijaisesti 16.2 – 16.10. Toimenpiteen M16 suunniteltu kokonaisrahoitus kohdealalle 6A on 72 milj. euroa. Vuoden 2018 loppuun mennessä toimenpiteestä oli myönnetty rahoitusta kohdealalle 6A kohdistuville 319 hankkeelle 52,9 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 loppuun mennessä maksuina oli toteutunut 37,9 miljoonaa euroa (42 % kehyksestä). Toimenpiteelle asetettu tavoite voidaan saavuttaa.

Maataloustuotteiden jalostuksen, kaupan pitämisen ja/tai kehittämisen (M04.2) tavoite kohdealalla 3A on 500 tukea saanutta yritystä. Elintarvikealalla on tuettu yhteensä 111 maatilataustaista ja 334 ei-maatilataustaista yritystä. Tuettujen yrityksen 500 kappaleen tavoitetta asetettaessa ei eritelty maatilataustaisten ja ei maatilataustaisten yritysten tavoitteita erikseen vaan kaikki elintarvikealan yritykset ovat kokonaisuutena mukana samassa tavoiteluvussa. Maatilataustaisille on myönnetty yhteensä 7,0 miljoonaa euroa tukea ja maksettu 5,7 miljoonaa euroa vuoden 2018 loppuun mennessä. Toimenpiteen M04.2 suunniteltu kokonaisrahoitus kohdealalle 3A on 44 milj. euroa. Lisäksi ohjelma-muutoksella on siirretty rahoitusta alatoimenpiteestä M06.2 alatoimenpiteeseen M04.2. Vuoden 2018 loppuun mennessä oli kohdealalta 3A maksuina toteutunut 48,8 milj. euroa ja sidottu oli 70,8 milj. euroa. Maatilataustaisten yritysten hankkeita oli päättynyt vuoden 2018 loppuun mennessä 62 kpl (12 % tavoitteesta). Rahoituskehys tullaan käyttämään etujassa. Yritystavoite on mahdollista saavuttaa, sillä vuoden 2018 loppuun mennessä on myönnetty tukea 445 yritykselle, mikä noin 90% tavoitteesta.

Toimenpiteiden vaikutus

ELY-keskusten vuosiraporttien analyysin perusteella ei voida kattavasti arvioida toimenpiteiden vaikutusta, mutta niistä voidaan saada hahmotelma yritysrahoituksen tilanteesta kullakin alueella. Lähes kaikissa ELY-keskusten vuosiraporteissa (2017) mainitaan maatalouden heikot kannattavuusnäkymät. Osa alueista mainitsi yleisen talouden piristymisen heijastuneen maatalouden investointeihin. Valtaosa (keskimäärin yli 90%) yritys-tuista on investointitukea. Pohjois-Savossa hyviä esimerkkejä löytyy elintarviketaloudesta. Kainuussa ja Keski-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa on tehty yritystukien aktivointitoimenpiteitä eli markkinoitu ja kannustettu uusia yritystoimijoita uudistamiseen ja kasvun edistämiseen. Perustamistukihakemusten määrä on usealla alueella ollut vähäinen. Tätä selittää myönnön kriteerien epäselvyys, tukimuodon uutuus ja hallinnon tulkinnot.

Haastatellut ELY-keskusten yritysrahoitusasiantuntijat näkivät, että maaseutuohjelman toimenpiteillä on merkittävää vaikutusta investoinnin tekemiseen (mm. suuruuteen ja nopeuteen). Haastattelut näkivät tila- ja yritystoiminnan kehittämisen (erityisesti M06.4) ja yhteistyön vaikuttavimpina maatalouden kilpailukyvyyn edistämisessä. Haastatteluissa nähtiin, että yritysrahoituksella on onnistuttu parantamaan maatalouden kilpailukykyä. Investointien tukemisella on suuri merkitys pienyritysten toiminnassa, kun rahoitus toimii vipuvartena investoinnin (mm. toiminnan laajentaminen ja uusien ideoiden toteuttaminen) tekemiselle. Investointitukien merkitys korostuu erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Investointitukien ohella rakennetuilla (erityisesti M04.2) nähtiin olevan selkeästi myönteinen merkitys maatalouden kilpailukykyyn. Osa haastateltavista näki yhteistyötoimenpiteen (M16) vaikuttavana välineenä erityisesti osaamisen kehittämisessä ja liikevaihdon kasvattamisessa osallistuvissa yrityksissä. Haastatteluissa kritisoi sitä, että yritysten kehittämistoimenpiteisiin ei tällä kaudella ole omaa tukimuotoa. Investointeihin nähdään yhä enemmän ja enemmän liittyvän kehittämistoimenpiteitä, joita ei kuitenkaan voida tukea. Haastatellut kokivat, että tukimuodon puute on heikentänyt kokonaisuuden ja riskien hallintaa.

Lisäksi nähtiin, että toimenpiteet edistäneet heikosti pienyritysten toimintaa ja monipuolistamista, vaikka tavoitteet ovat olleet selkeät. Toiminnan on nähty painottuneen maatalojen kehittämiseen, sukupolvenvaihdukseen sekä tuotteiden jalostukseen, ei niinkään pienyritysten toiminnan kehittämiseen ja monipuolistamiseen.

Ongelmana nähtiin se, että ohjelman katsottiin olevan jälkeen jäänyt. Haastatteluissa nähtiin, että se korostaa liikaa yritystoiminnan monipuolistamista siten, että perustetaan yritykset maatalan yhteyteen. Päinvastoin nähtiin, että tällä hetkellä rakennemuutos on voimakasta ja jatkavat tilat ovat investoivia tiloja, jotka keskittyvät maataloustuotantoon, eivätkä laajenna toimintaansa.

Ongelmaksi esitettiin myös se, ettei ohjelman toimenpiteitä ei ole kohdistettu pieniin tiloihin. Joihinkin toimenpiteisiin on ollut myös hankalaa saada hankkeita mukaan. Lisäksi haastatteluissa mainittiin myös, ettei tukien määrällä ole niin suurta merkitystä pienyritysten toimintaan: esimerkiksi rakennetukien kautta voi jonkin verran lisätä kilpailukykyä, mutta lopulta kilpailukyky syntyy kuitenkin enemmän kuluttajakäyttäytymisen kautta.

Perustamistuen suhteen näkemykset erosivat. Osa näki sen toimivana tukimuotona ja osa taas mainitsi tuen käytön vähäisyyden, mitä selittää mm. starttirahan päällekkäisyys). Ohjelmakauden alussa oletettiin, että perustamistukea oltaisiin myönnetty enemmän.

Toimenpiteiden vaikutuksia ei voida arvioida kattavasti tässä vaiheessa ohjelmakautta. Haastatteluissa nousi esille, että tälle ohjelmakaudelle on osunut muista syistä johtuvaa kannattavuuden heikkenemistä, ja tämänkin myötä on ollut vaikea selkeästi nähdä ohjelman vaikutuksia.

Työpaikkojen luomisessa maaseutuohjelman toimenpiteillä nähtiin olevan merkittävä rooli. Työpaikkojen määrän onkin nähty nousseen ohjelman käynnistymisen jälkeen. Työpaikkojen määrän lisääntymisen nähtiin liittyvän muun muassa tilojen laajentamiseen, kun työpaikat varmentuvat ja uusia työpaikkoja voi näiden kautta tulla lisää. Taloudellisesti vaikeat ajat ovat myös hidastaneet uusien työpaikkojen luomista, koska työpaikat syntyvät toiminnan kehittämisen kautta. Taloudellisesti vaikeina aikoina toimintaa ei välttämättä uskalleta kehittää tai resursoida siihen.

Maaseutuohjelman toimenpiteillä edistetty kohtuullisesti kohdealan 6A tavoitteita. Osa haastateltavista on nähnyt toimenpiteiden vaikuttaneen jopa merkittävästi pienyritysten toimintaan. Yritys- ja rakennetuilla on selkeästi myönteinen merkitys maatalouden kilpailukykyyn. Investointituella on ollut myönteistä vaikutusta sitä hakeneiden yritysten investointihalukkuuteen ja -nopeuteen. Tukien voidaan katsoa jossakin määrin monipuolistaneen ja edistäneen maaseudun elinkeinorakennetta. Yhteistyötoimenpiteen ja yritysryhmähankkeiden avulla yritysten välinen yhteistyö ja verkostoituminen ovat kasvaneet tällä ohjelmakaudella.

Yleisesti maatalojen monipuolistamisen nähtiin edenneen hitaasti. Pienyritysten toiminnan kehittämiseen ja monipuolistamiseen käytettävissä olevat toimenpiteet eivät ole riittäviä, jotta voitaisiin saavuttaa halutut tavoitteet. Kohderyhmää on aktivoitu mm. myöntämällä tukea uusiin asioihin (esim. sovellukset). Maatalojen voimakas rakennemuutos ja investoinnit kehittävät maatalojen rakennetta pitkälti maataloustuotannon suuntaan, ei niinkään monipuolistuvan yritystoiminnan suuntaan.

Ohjelman toimenpiteillä on ollut suoria vaikutuksia työpaikkojen syntymiseen, erityisesti tilojen laajentamisen yhteydessä. Työpaikkojen määrä on noussut ohjelman käynnistymisen jälkeen. Talouden epävarmuus taas on hidastanut kehittämishankkeiden kautta syntyvien työpaikkojen määrän kasvua.

Kokonaisuutena arviointikysymyksen 19. toimenpiteiden vaikutukset maatalousalan kilpailukykyyn ovat myönteiset. Ohjelman kokonaisvaikuttavuutta arvioitaessa huomataan, että säilyttävien toimenpiteiden painoarvo ja resursointi on kehittämistoimenpiteitä suurempi, jolloin toimien nettovaikutukset jäävät negatiivisiksi. Ohjelman vaikutusten arviointia vaikeuttaa ohjelmakauden hidas käynnistyminen ja maatalouden kilpailukykyyn yleinen heikkeneminen. Maaseutuohjelman kautta myönnettävillä tuilla on merkitystä niistä saavien yritysten kilpailukykyyn. On kuitenkin nähtävissä, että kokonaistaloudellisesti maatalouden säilyttävät rakenteet neutraloivat kilpailukykyvaikutukset.

Suosituks

Maatalouden kilpailukykyyn tavoitteen toimenpiteitä tulisi terävöittää, jotta niiden avulla voidaan parantaa, ei vain ylläpitää kilpailukykyä.

Investointituet tulisi kohdentaa vahvemmin tukemaan kilpailukykyä.

Pienyritysten toiminnan monipuolistamisen toimenpiteitä tulisi arvioida kilpailukykyyn parantamisen näkökulmasta.

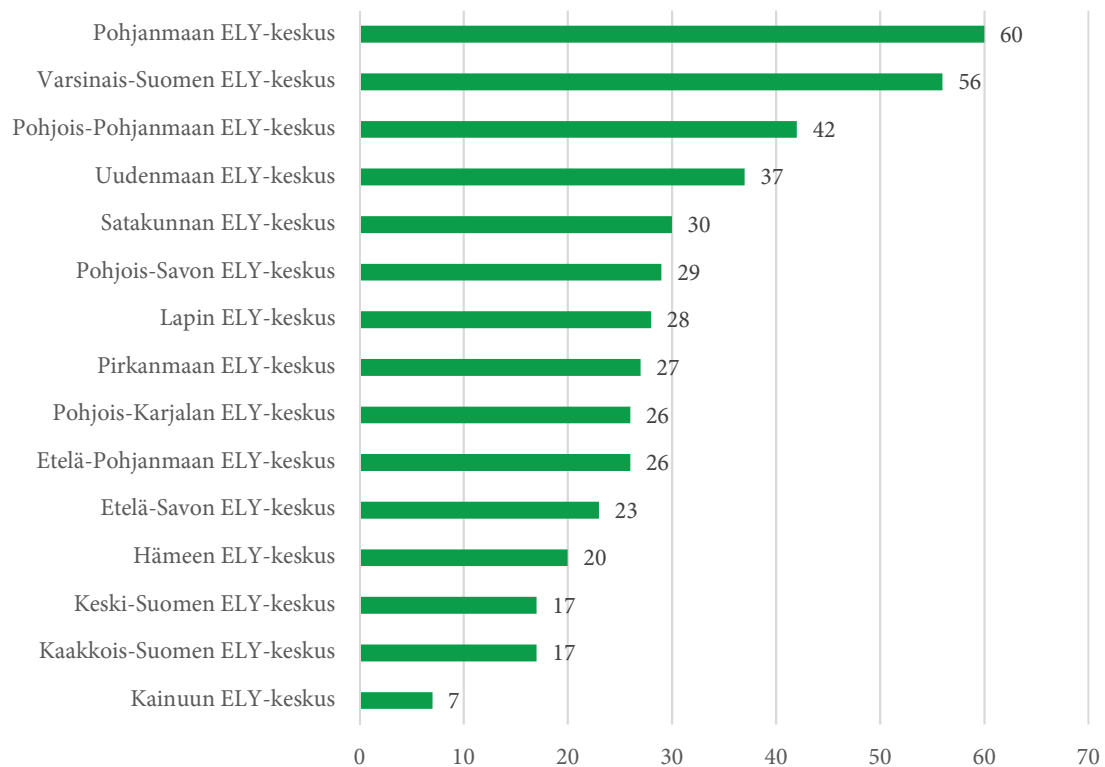
4.1.8 Arvioinnin lisämateriaali

Koonti yritysrahoituksella (alatoimenpiteet 4.2, 6.2 ja 6.4) tuetuista elintarvikealan yrityksistä

– Elintarvikkeiden valmistus M04.2

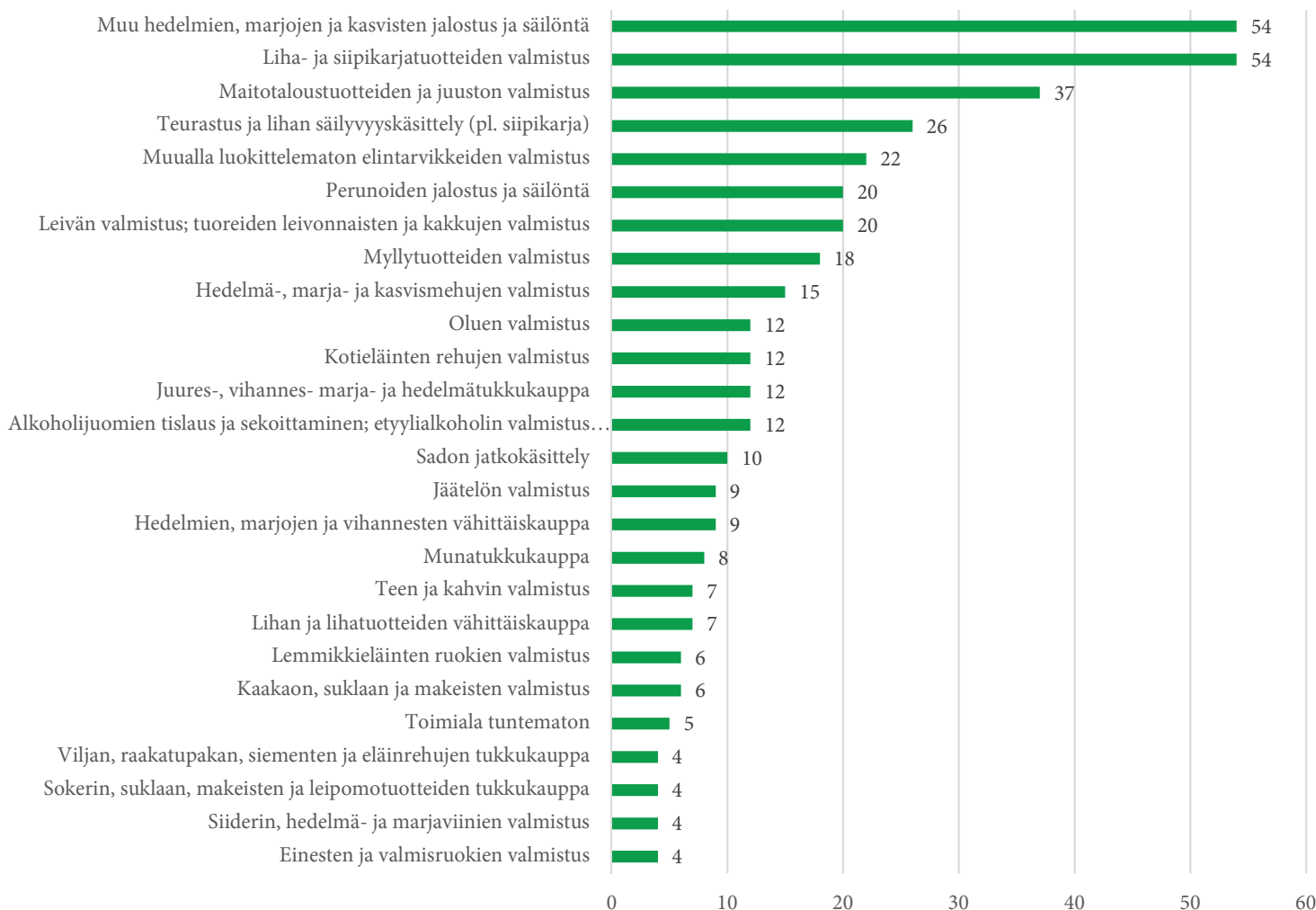
Elintarvikealalla on tuettu yhteensä 111 maatilataustaista ja 334 ei-maatilataustaista yritystä. Tuettujen yrityksen 500 kappaleen tavoitetta asetettaessa ei eritelty maatilataustaisen ja ei-maatilataustaisten yritysten tavoitteita erikseen vaan kaikki elintarvikealan yritykset ovat kokonaisuutena mukana samassa tavoiteluvussa. Maatilataustaisille on myönnetty yhteensä 7,0 miljoonaa euroa tukea ja maksettu 5,7 miljoonaa euroa vuoden 2018 loppuun mennessä.

Eniten tukea on myönnetty Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten alueella (Kuvio 4).



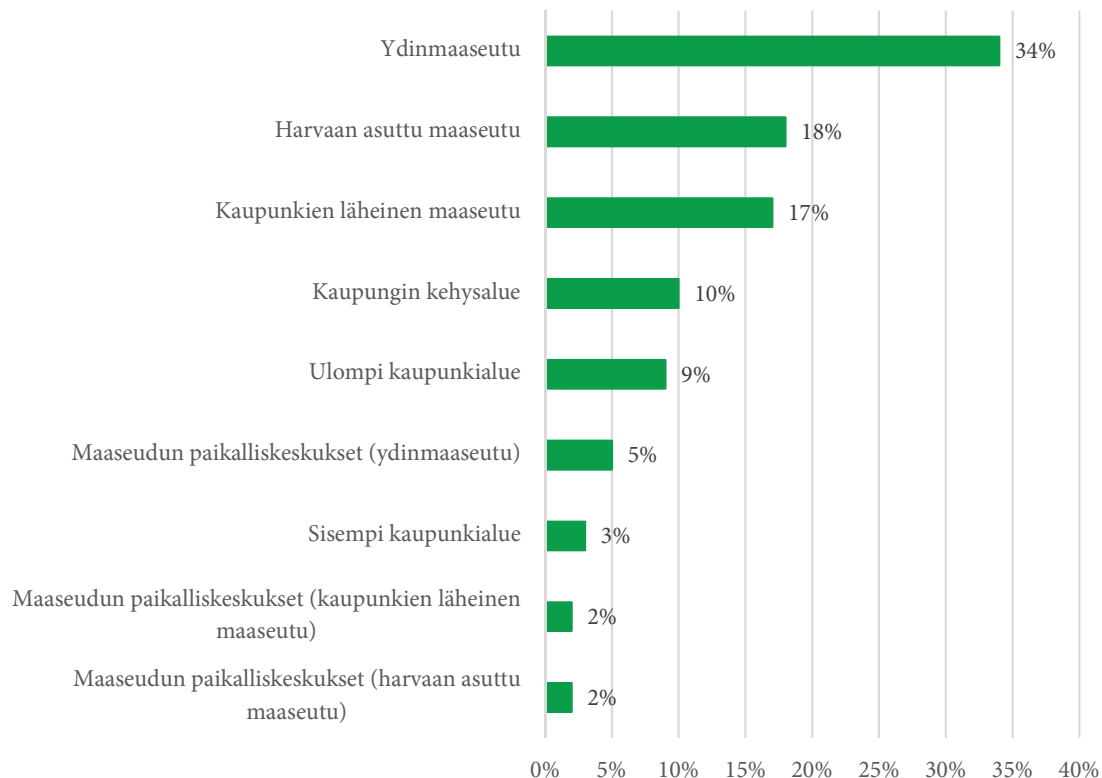
Kuvio 4. Alatoimenpiteessä 4.2 tuetut elintarvikealan yritykset (kpl) ELY-keskusalueen mukaan (Lähde: Ruokavirasto 2019)

Alla olevassa kuvassa (Kuvio 5) on jaoteltu myönnettyt tuet elintarvikealan alatoimialoihin. Kuviossa on otettu huomioon kaikki yli kolme myönteistä rahoituspäätöstä saaneiden yritysten alatoimialaluokat. Eniten mainintoja on saanut muu hedelmien, marjojen ja kasvien jalostus ja säilöntä (54 kpl), liha- ja siipikarjatuotteiden valmistus (54 kpl) ja maitotaloustuotteiden ja juuston valmistus (37 kpl).



Kuvio 5. Elintarvikkeiden valmistukseen myönnettyt yritysrahoitukset (kpl) toimialan mukaan (TOL 2008), yli 3 mainintaa myönnetystä tuesta (Lähde: Ruokavirasto 2019).

Kolmannes elintarvikkeiden valmistukseen myönnetystä tuesta on myönnetty ydinmaaseudulle, hiukan alle viidennes harvaan asutulle maaseudulle ja saman verran kaupunkien läheiselle maaseudulle (Kuvio 6).



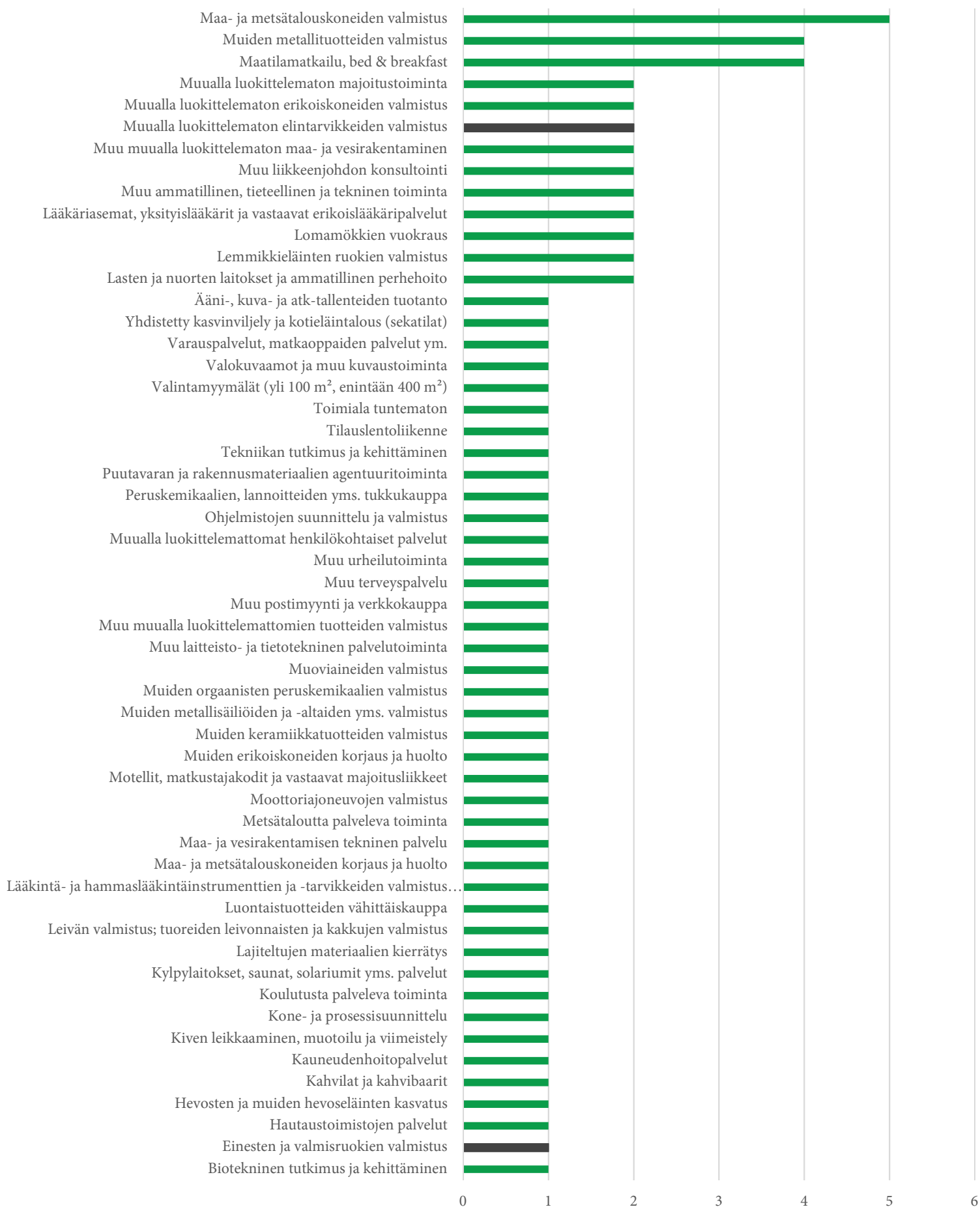
Kuvio 6. Elintarvikkeiden valmistukseen myönnetty yritysrahoitus maaseututyypin mukaan (Lähde: Ruokavirasto 2019).

- M06.2 Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan sekä M06.4 Investoinnit maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen

Osa elintarvikealaan kohdistuneesta rahoituksesta myönnetään alatoimenpiteistä M06.2 ja M06.4 johtuen valtioneuvoston päätöksistä.

Maatilataustaisille yrityksille on myönnetty perustamistukea 74 kappaletta. Ei-maatilataustaisille on myönnetty 570 kpl. Tässä selvityksessä tarkastellaan vain maatilataustaisia yrityksiä. Maatilat ovat hyödyntäneet perustamistukea vähemmän kuin muut. Niille on myönnetty yhteensä 1,4 miljoonaa euroa perustamistukea ja maksettu 1,0 miljoonaa euroa.

Alla olevassa kuvassa on selvitetty, minkä verran perustamistukea on myönnetty maatilataustaisille yrityksille eri toimialoille (Kuvio 7). Eniten perustamistukea on myönnetty maa- ja metsätaloustuotteiden valmistukseen (5 kpl), muiden metallituotteiden valmistukseen (5 kpl) ja maatilamatkailun kehittämiseen (4 kpl). Kuvaan on merkitty mustalla, kuinka monta kappaletta perustamistukea on myönnetty elintarvikkeiden jalostukseen (yhteensä 3 kpl).

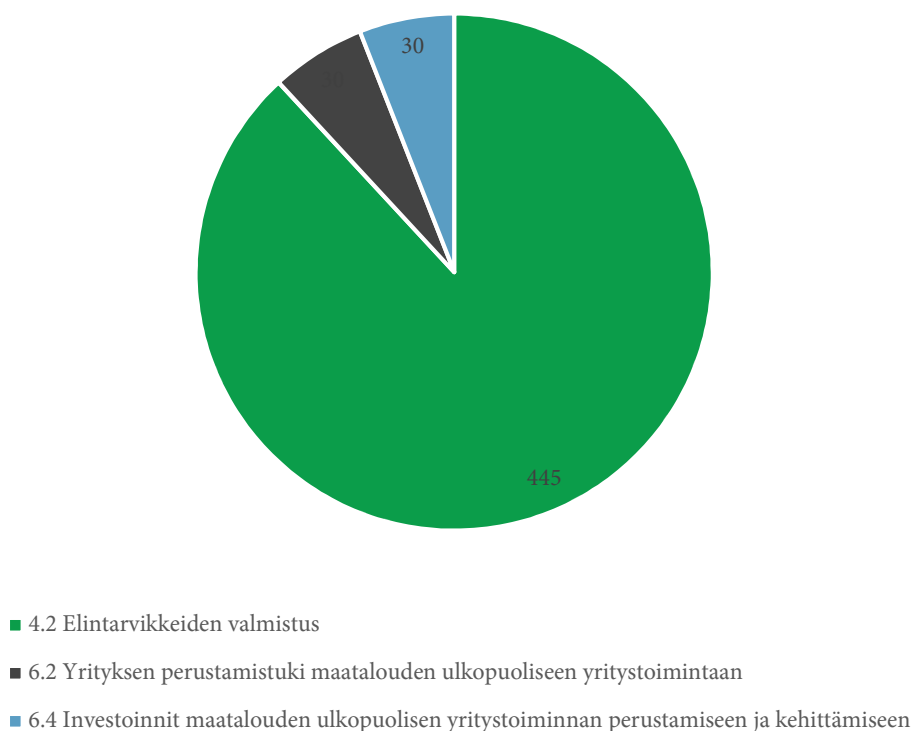


Kuvio 7. Perustamistuki toimialan mukaan. (Lähde: Ruokavirasto 2019)

Investointitukea on voitu kohdentaa maatilataustaisten yritysten toimesta elintarvikealalle. Investointitukea on myönnetty elintarvikealalle yhteensä 11 kpl. Eniten investointitukea on myönnetty maatilamatkailuun, bed & breakfastiin (44 kpl); puun sahaukseen, höyläykseen ja kyllästykseen (26 kpl), lomamökkien vuokraukseen (25 kpl), muuhun urheilutoimintaan (22 kpl) ja puunkorjaukseen (16 kpl).

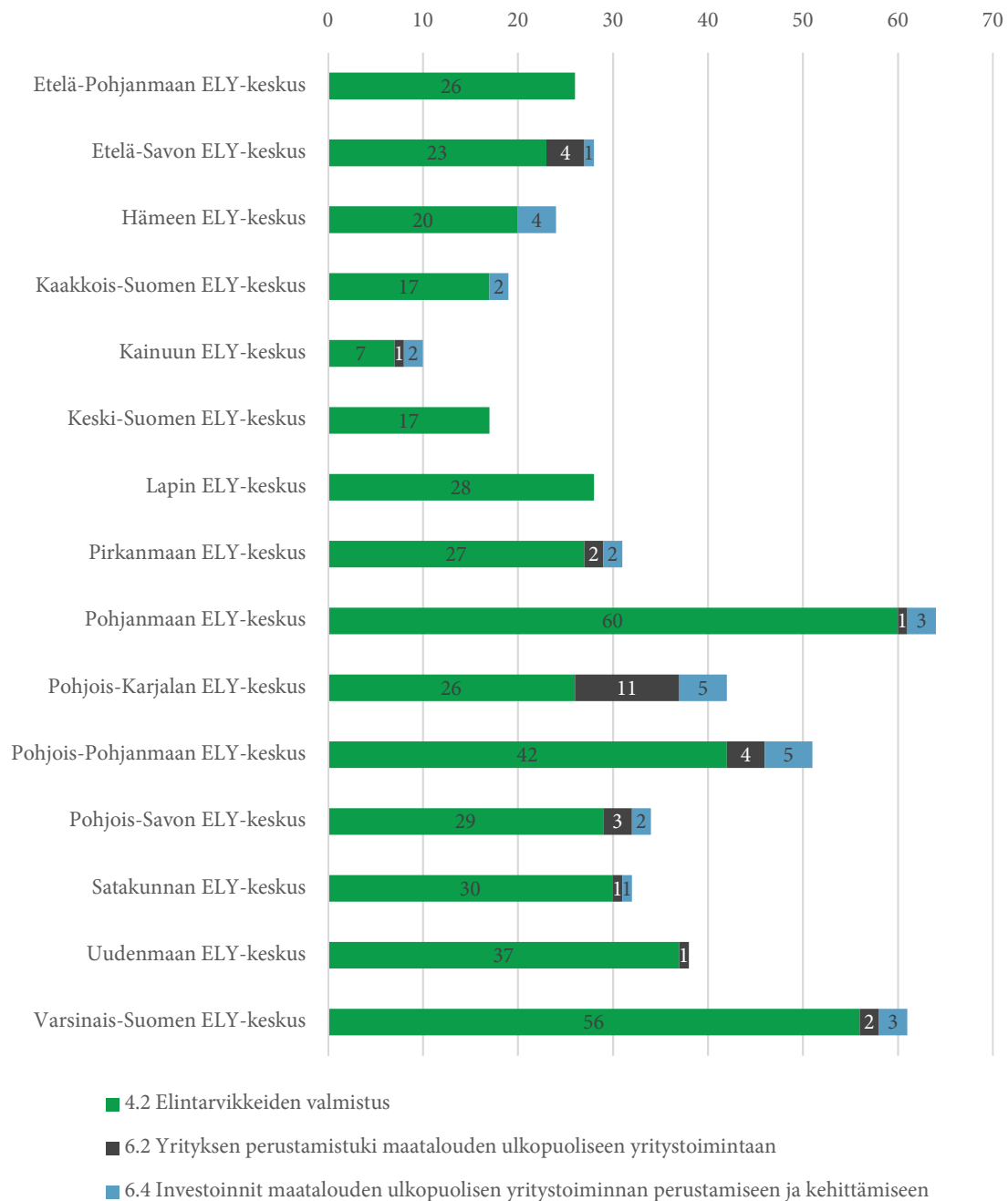
Koonti alatoimenpiteistä 4.2, 6.2 ja 6.4 tuetuista elintarvikealan yrityksistä

Alla olevassa koonnissa esitellään alatoimenpiteistä 4.2, 6.2 ja 6.4 tuettuja elintarvikealan yrityksiä. Alatoimenpiteen 4.2 osalta tarkastelussa on kaikki myönnetty yritysrahoitus, kun taas alatoimenpiteiden 6.2 ja 6.4 osalta tarkastellaan vain ei-maatilataustaisia, mutta elintarvikealalla toimivia yrityksiä. Elintarvikealan tuettuja yrityksiä on yhteensä 505 kpl (Kuvio 8).



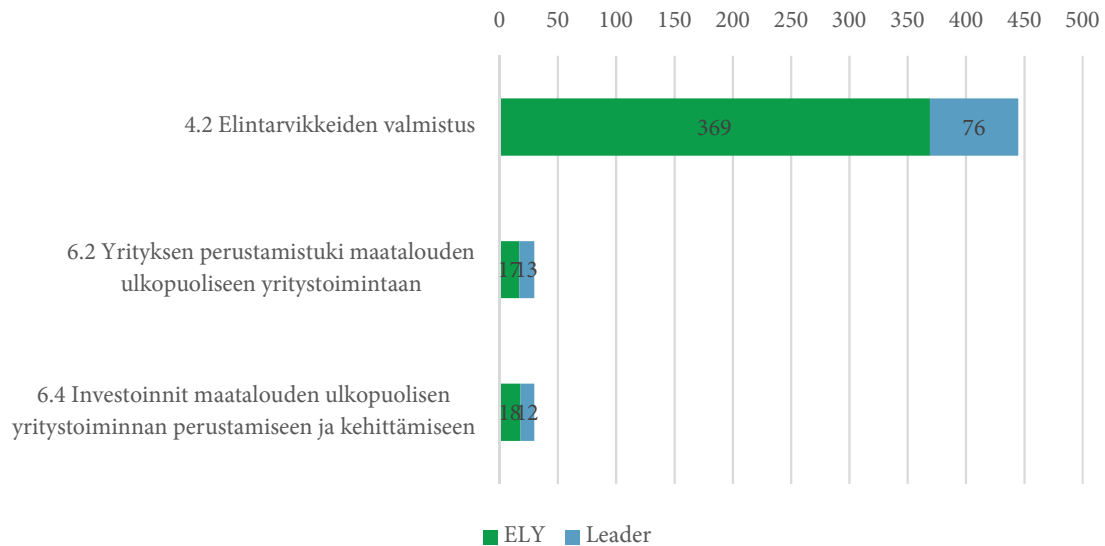
Kuvio 8. Elintarvikealan myönnettyt yritystuet (kpl) alatoimenpiteittäin (Lähde: Ruokavirasto 2019).

Eniten yritysrahoitusta elintarvikealalle on myönnetty Pohjanmaan (63 kpl) ja Varsinais-Suomen (61 kpl) ELY-keskusten alueelta. Vähiten rahoitusta on myönnetty Kainuun (9 kpl) ja Keski-Suomen (17 kpl) ELY-keskusten alueelta.



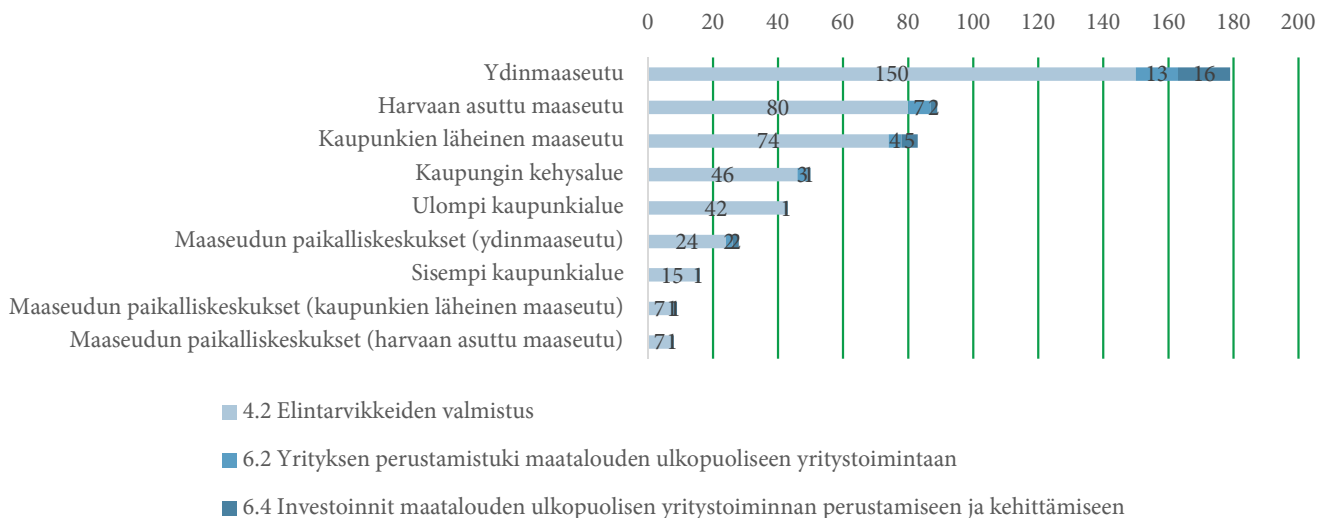
Kuvio 9. Elintarvikealan myönnettyt yritystuet (kpl) alatoimenpiteen ja ELY-keskusalueen mukaan (Ruokavirasto 2019).

ELY-keskukset ovat myöntäneet neljä viidesosaa elintarvikkeiden valmistuksen yritysrahoituksesta, kun taas Leader-ryhmät ovat myöntäneet noin viidenneksen (Kuvio 10). Yrityksen perustamistuen ja investointituen osalta jako on tasaisempi, ELY-keskukset ja Leader-ryhmät ovat myöntäneet tukea suurin piirtein yhtä paljon.



Kuvio 10. Elintarvikealan yritystuet myöntävän tahon mukaan (Ruokavirasto 2019).

Alla olevassa kuvassa (Kuvio 11) on esitetty yritystukien jakautuminen maaseututyypin mukaan. Suurin osa yritysrahoituksesta on myönnetty ydinmaaseudulle, harvaan asutulle ja kaupunkien läheiselle maaseudulle.



Kuvio 11. Elintarvikealan myönnettyt yritystuet (kpl) alatoimenpiteen ja maaseututyypin mukaan (Ruokavirasto 2019).

Case: Brinkhall Sparkling

Brinkhall Sparkling on rymättyläinen, vuonna 2015 perustettu yhtiö, joka valmistaa kuohu- ja jälkiruokaviinejä. Yhtiön kantavassa ideassa yhdistyy ranskalainen samppanjaperinne, lounaissuomalaiset omenat ja teollinen muotoilu. Omenoista tehdään sekä kuohu- että jälkiruokaviinejä. Yhtiö on saanut investointitukea tuotantotilojen ja laitteiden hankintaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta kaudella 2014-2020. Investointituen avulla yhtiö sai tuotannon pystyyn ja pääsi nopeasti suhteellisen merkittävään kapasiteettiin. Lisäksi investointituki toimi vipuvartena – sen avulla saatiin yksityisiä sijoittajia mukaan toimintaan. Liiketoiminnan aloittaminen on lisännyt myös alihankintaketjun vireyttä ja tuonut mukanaan alueellista huomiota. ”Pienten yritysten olisi erittäin vaikea aloittaa, jos ne eivät saisi tukea toiminnan alussa”, kommentoi Kenneth Sundberg, Brinkhall Sparklingin toimitusjohtaja.

Lisätietoja: <https://www.bsp.fi/>

Case: Tulosta maidosta -koulutushanke

Tulosta maidosta- koulutushanke on järjestänyt ryhmäkoulutuksia ja opintomatkoja Itä-Suomen maitotilayrittäjille. Hankkeen taustavoimana vaikutti Pohjois-Karjalan maaseudun kehittämissuunnitelma ja maitotilojen voimakas rakennekehitys ja toimintaympäristön muutos, kun maitotilojen epävarmuus on lisääntynyt vientipakotteiden vuoksi.

Hankkeen tavoitteena on ollut tukea Pohjois-Karjalan maidontuotantotavoitteen saavuttamista kouluttamalla yrittäjiä investointeihin ja tuottavuuteen. Tämän koulutushankkeen avulla on lisätty yrittäjien talousosaamista ja varautumista markkinavaihteluihin ja yllättäviin kriiseihin.

“Alueen maitotiloille oli tarve saada talous- ja johtamismenetelmistä koulutuksia. Järjestimme neljä opintomatkaa, jotka olivat erittäin onnistuneita! Koulutusten avulla saavutettiin uutta osaamista ja työntantajavalmiudet parantuivat selvästi. Hanke auttoi maitotiloja verkostoitumaan ja luomaan synergiaetuja tuotantoon. Koulutusten avulla tuotantokustannukset alentuivat ja maidontuotanto tehostui”, iloitsee ProAgria Pohjois-Karjala ry:n Päivi Turunen.

Lisää Tulosta maidosta-koulutushankkeesta löydät ProAgrian nettisivuilta: <https://proagria.fi/hankkeet/tulosta-maidosta-hanke-8881>

Case: Kasvua Pohjoismaista II-hanke

Etelä-Pohjanmaa on monella mittarilla Suomen vähiten kansainvälistynein maakunta. Kasvua Pohjoismaista II -hanke tuki juuri Etelä-Pohjanmaan pk-yrityksien viennin aloittamista tai tehostamista pohjoismaisille markkinoille. Hankkeen toinen kierros keräsi mukaan paljon kiinnostuneita yrittäjiä.

Neljän yhteisen koulutusillan lisäksi lakeuden yrittäjiä tuettiin henkilökohtaisella ohjauksella käynnistämään vientiä. Vientikartoituksien ja koulutusten vaikutus oli onnistunut. Kaksi yritystä palkasi uudet työntekijät vientiin ja usean yrityksen myynnin luvut nousivat.

“Hankkeen avulla viennin osaaminen kasvoi alueemme yrityksissä. Ruotsin ja Norjan markkinoilla sosiaalinen media on valttia ja vaikutusvaltaa. Kaikilla yrityksillämme otettiin some-kanavat paremmin haltuun koulutuksien kautta. Valmistauduimme yhdessä, verkostomaisesti ja monialaisesti tekemään vientiä Pohjoismaihin. Meidän koulutukset koettiin tarpeelliseksi ja niistä tuli hyvää palautetta”, toteaa hanketta vetänyt Henna Leppinen.

Jere-Miikka Myllymäki kertoo myös videolla, miksi osallistui vientihankkeeseen: <https://www.youtube.com/watch?v=oJ3izF1OMiU&feature=youtu.be>

4.2 Vastaus arviointikysymys 26. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteillä on osaltaan parannettu tuettujen maatilojen taloudellista suorituskykyä ja helpotettu maatilojen rakenneuudistusta ja nykyaikaistamista erityisesti markkinoille osallistumisen ja markkinoille suuntautumisen sekä maatalouden monipuolistamisen avulla? (Kohdeala 2A, KOM 4)

4.2.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
Maatalouden rakenne on kehittynyt Suomessa	Niiden maatilojen prosenttiosuus, jotka ovat saaneet maaseudun kehittämisohjelmasta tukea rakenneuudistuksiin tai nykyaikaistamiseen tehtäviin investointeihin (Tulosindikaattori R1)	Tuotantokustannukset yksikköä kohden
Eläinten hyvinvointiin ja terveyteen panostaminen sekä luonnonhaittakorvaukset ja niiden eriyttäminen ovat parantaneet tilojen taloudellista suorituskykyä		Alle 40 v. osuus kaikista investointituen saajista (pl. yhtiömuotoinen maatalous)
Neuvonnalla ja innovaatiotoiminnalla on edistetty maatalouden nykyaikaistamista ja kilpailukyvyyn parantamista	Tuettujen maatilojen maatalouden tuotoksen/vuosityöyksikkömuutos (€/AWU) Täydentävä tulosindikaattori R2	Viljelijöiden tärkeimmät ammatillisen tiedon ja neuvonnan lähteet

4.2.2 Arviointikysymyksen tausta

Kohdealan 2A julkinen rahoitus on yhteensä 878,4 miljoonaa euroa. Valtaosa, 871,4 miljoonaa euroa (99,2 %), kohdealan rahoituksesta on kohdistettu investointeihin fyysiseen omaisuuteen². Rahoituskehiksestä viisi miljoonaa euroa (0,6 %) on suunnattu koulutus- ja tiedonvälitystoimenpiteisiin³ ja kaksi miljoonaa (0,2 %) neuvontatoimenpiteeseen (taulukko 6). Kohdealan toimenpiteet ja indikaattorit on esitetty taulukossa 7.

² alatoimenpide 4.1 maatalon investoinnit

³ alatoimenpiteet 1.1-1.3

Taulukko 6. Kohdealan 2A toimenpiteet ja indikaattorit (Lähde: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2020)

Toimenpiteen nimi	Indikaattorin nimi	Arvo/€
M01 – Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet (14 artikla)	Koulutus / taitojen hankkiminen (1.1) – koulutuksiin osallistuneiden lkm	1600
M01 – Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet (14 artikla)	Koulutus / taitojen hankkiminen (1.1) – julkinen yhteensä koulutukseen/taitoihin	4 000 000
M01 – Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet (14 artikla)	Julkiset menot yhteensä € (koulutukset, tilanvaihdot, esittely) (1.1–1.3)	5 000 000
M02 – Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut (15 artikla)	Neuvoa saaneiden tuensaajien lkm (2.1)	2 000
M02 – Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut (15 artikla)	Julkiset menot yhteensä (€) (2.1–2.3)	2 000 000
M04 – Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (17 artikla)	Maatila-investointeihin tukea saavien tilojen lkm (4.1)	7000
M04 – Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (17 artikla)	Investoinnit yhteensä € (julkiset + yksityiset)	1 809 200 000
M04 – Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (17 artikla)	Julkiset menot yhteensä (€) (4.1)	871 400 000
M04 – Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (17 artikla)	Julkiset menot yhteensä (€)	871 400 000

4.2.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arviointimenetelmänä käytettiin tilastoanalyysia.

Perustelu menetelmän käytölle

Kuvailevan tilastoanalyysin kautta voidaan tarkastella samaa asiaa kuvaavien eri mittareiden kehitystä ohjelmakauden aikana.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Aineistossa on puutteita arviointijakson viimeisiltä vuosilta. Toteutunutta kehitystä on näiden vuosien osalta pyritty arvioimaan muissa arviointikysymyksissä käytössä olleen aineiston perusteella.

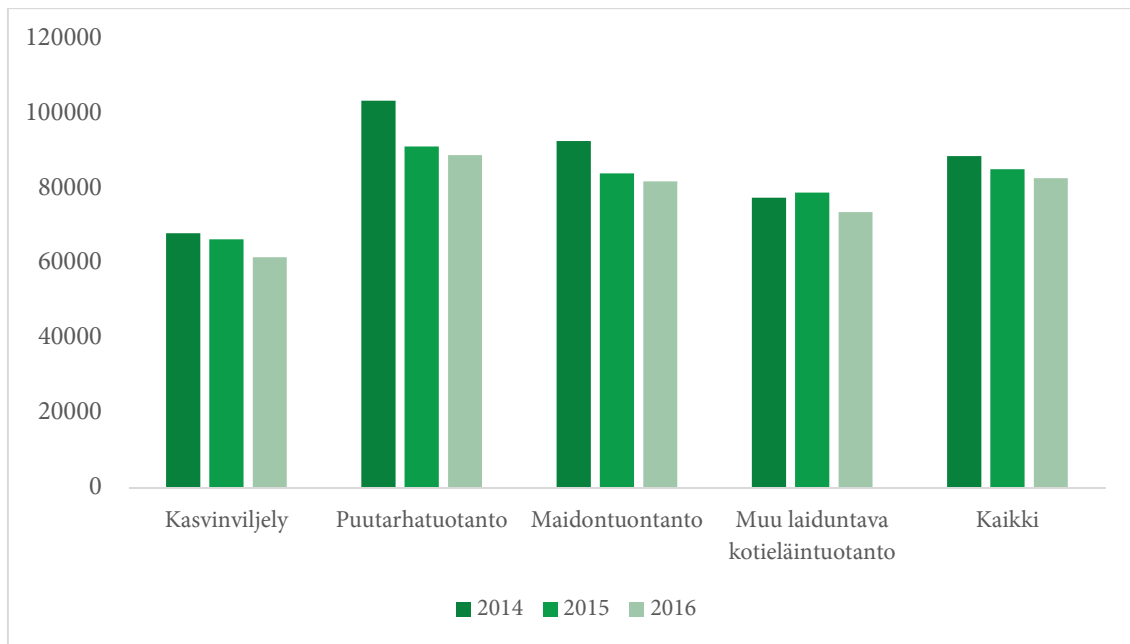
4.2.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot

Tulosindikaattori R1 kuvaa niiden maatalojen prosenttiosuutta, jotka saavat maaseudun kehittämisohjelmasta tukea rakenneuudistukseen tai nykyaikaistamiseen tehtäviin investointeihin. EU:n yhteisen tavoiteindikaattorin R1 arvo on 5,04 %, kun mukaan lasketaan välillä 28.9.2015-4.3.2019 maatalousinvestointeihin tukea saaneet tilat. Ohjelmalle asetetun tavoitteen mukaan R1 tulisi nousta 11,94 % vuonna 2020. Investointituen maksatukset saatiin toden teolla käyntiin vasta vuonna 2016. Näin investoinnit lykkääntyivät ja tavoiteindikaattori laahannee hieman jäljessä suhteessa siihen, jos ohjelma olisi ollut käynnissä vuoden pidempään.

Toinen arvioinnissa käytetty maatalouden tuottavuusmittari on arviointiohjeen mukainen R2-tulosindikaattori. Indikaattori kuvaa maatalouden kokonaistuoton ja henkilötyövuosien suhteen kehitystä. Tulosindikaattorin R2 arvo vuonna 2017 oli 82840,9 euroa.

$$R2 = \frac{\text{Maatalouden kokonaistuotto (SE 131)}}{\text{Keskimääräinen henkilötyövuosi (SE 010)}}$$

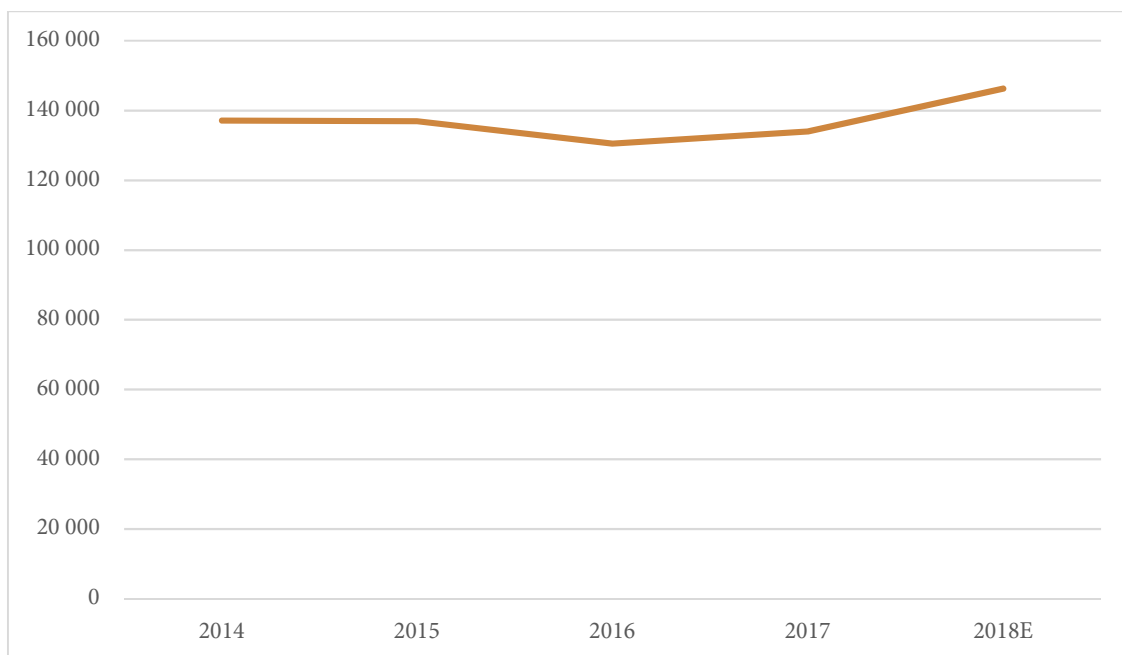
Työvoiman tuottavuutta mittaavan R2-vaikuttavuusindikaattorin arvo on laskenut vuodesta 2014 vuoteen 2016 koko maassa keskimäärin, alueittain sekä kaikissa tuotantosuunnissa. EU-alueella R2 kasvoi hieman vuodesta 2014 vuoteen 2016. Suomessa R2 on koko ohjelmakauden ajan ollut korkeammalla tasolla kuin EU:ssa keskimäärin. Tuotosindikaattori perustuu Euroopan komission EU:n tasolla vertailukelpoiseen FADN-tietokantaan. Arvot ovat saatavilla vuosille 2014-2016 (Kuvio 12).



Kuvio 12. R2-tuotosindikaattorin kehitys Suomessa (euroa) (Lähde: FADN 2019)

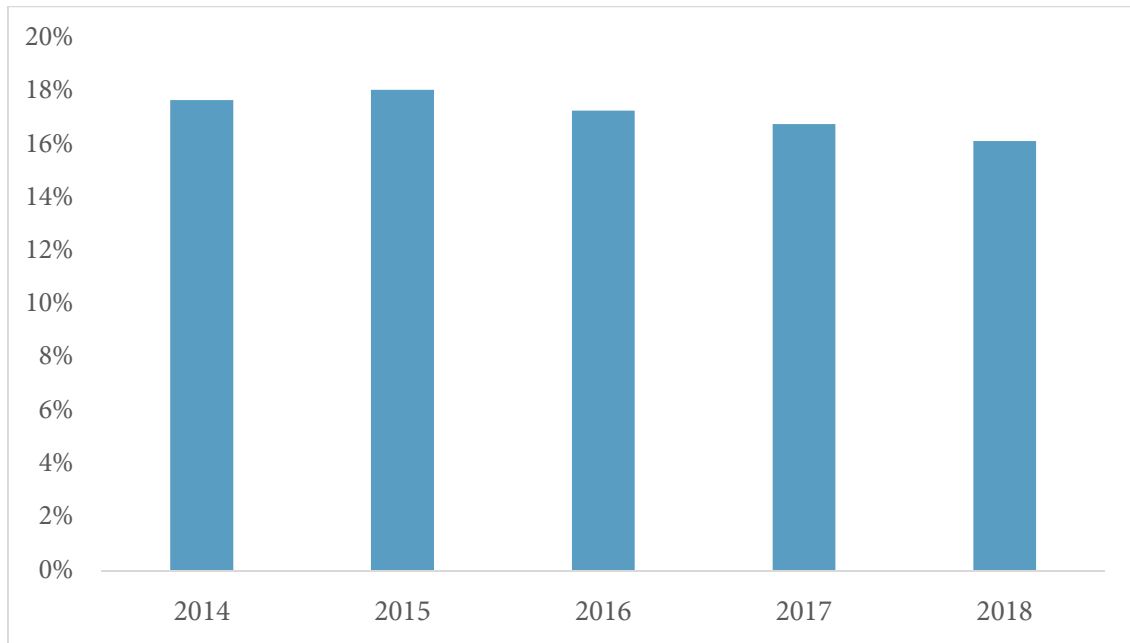
4.2.5 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Tuotantokustannukset yksikköä (tilaa) kohden laskivat vuoteen 2016 asti, minkä jälkeen ne ovat olleet nousussa. Erot vuosien välillä ovat kuitenkin hyvin pieniä. Vuonna 2014 tilakohtaiset kustannukset olivat 137 162 euroa, kun vuoden 2018 ennusteen mukaan ne olivat 146 292.



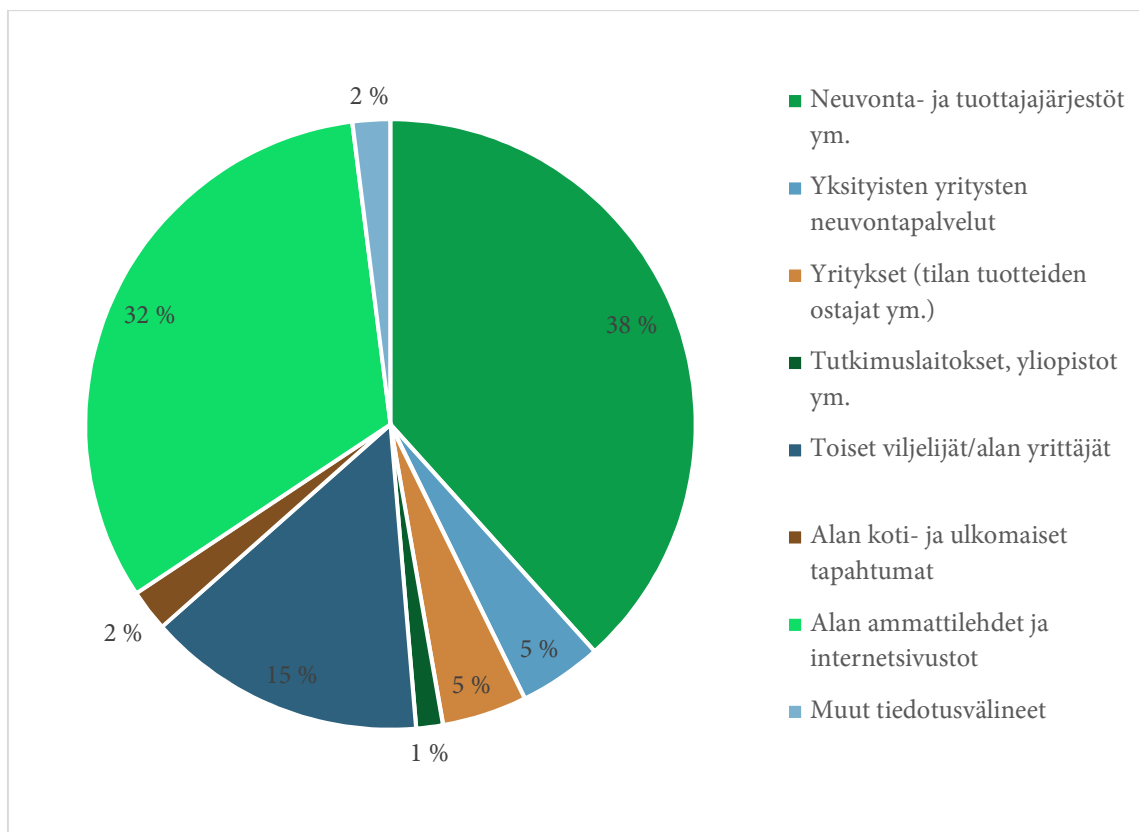
Kuvio 13. Tuotantokustannukset yksikköä kohden (euroa) (Lähde: Luke 2019).

Alle 40-vuotiaiden osuus kaikista investointituen saajista. Kuviossa 14 on esitetty alle 40-vuotiaiden viljelijöiden osuus kaikista yksityishenkilöiden omistamista tiloista. Nuorten viljelijöiden osuus on pienentynyt ohjelmakaudella. Toimenpiteet eivät ole lisänneet nuorten viljelijöiden osuutta. Ilman maaseutuohjelmaa nuorten viljelijöiden osuus olisi todennäköisesti pienempi.

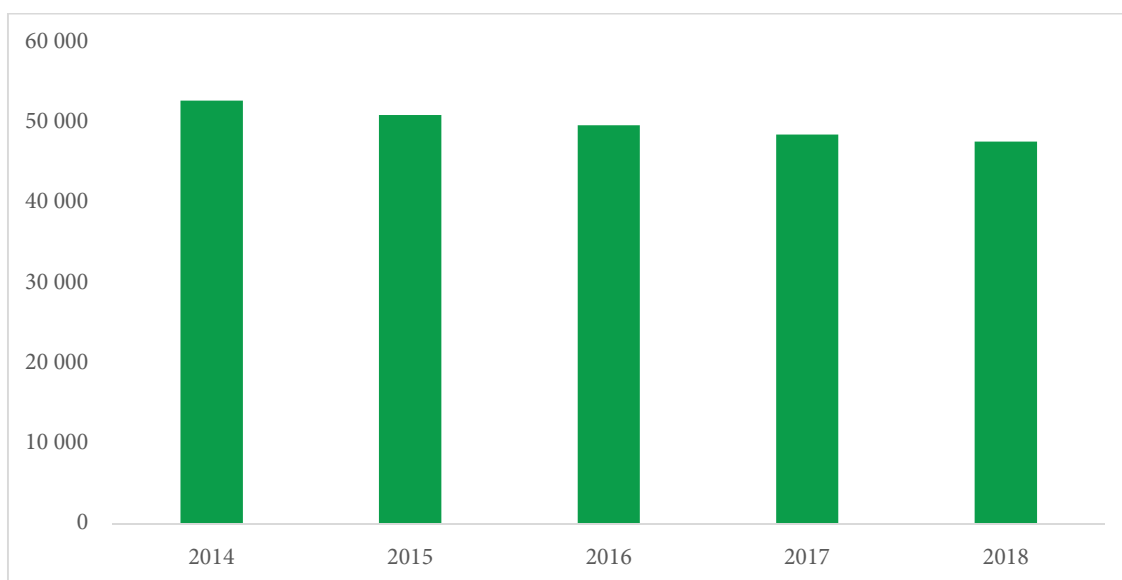


Kuvio 14. Alle 40-vuotiaiden viljelijöiden osuuden kehitys ohjelmakaudella.

Viljelijöiden tärkeimmät ammatillisen tiedon ja neuvonnan lähteet vuonna 2016 on kuvattu kuviossa 15. Viljelijöiden tärkeimmät tietolähteet ovat neuvonta- ja tuottajajärjestöt sekä alan ammattilehdet ja internetsivustot.



Kuvio 15. Maatalous- ja puutarhayritysten toimintaan liittyvän ammatillisen tiedon saanti tuotantosunnittain. (Lähde: SVT: Luonnonvarakeskus, Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne.)



Kuvio 16. Maatalous- ja puutarhayritysten lukumäärän kehitys ohjelmakaudella (Lähde: Luonnonvarakeskus 2019).

Maatalouden rakenteen kehitystä mitataan maatalous- ja puutarhayritysten määrällä. Määrä vähentyi 10,7 prosenttia vuodesta 2014 vuoteen 2018. Lukumäärät on esitetty kuviossa 16. Yritysten määrän väheneminen on ollut hyvin tasaista vuosittain.

4.2.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

R2-tuotosindikaattorin aineisto oli saatavissa ainoastaan vuoteen 2016 asti. Ammatillisen tiedon saannin osalta tilastotieto oli käytettävissä ainoastaan vuodelta 2016.

4.2.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Maatalouden rakenne on kehittynyt Suomessa pidemmän aikavälin muutoksen trendissä. Trendissä ei ole tapahtunut muutosta ohjelmakauden aikana. Maatilojen lukumäärän lasku on jatkunut suhteellisen nopeana.

Alle 40-vuotiaiden viljelijöiden osuus kaikista viljelijöistä on laskenut ohjelmakauden aikana.

Työn tuottavuus maataloudessa on R2-tuotosindikaattorilla mitattuna laskenut. Aineiston puutteen takia indikaattorin arvo saadaan laskettua ainoastaan vuosille 2014-2016. Toteutunut rakenne- ja markkinakehityshuomioiden ei kuitenkaan ole perusteltua olettaa, että indikaattorin kehityksessä olisi tapahtunut merkittävää muutosta vuosien 2017 ja 2018 aikana.

Maatalouden tuotantokustannukset tilaa kohti ovat nousseet ohjelmakauden aikana.

Eläinten hyvinvointiin ja terveyteen panostaminen sekä luonnonhaittakorvaukset ja niiden eriyttäminen viljelyjärjestelmittäin ei ole onnistuttu parantamaan tilojen taloudellista suorituskykyä siinä määrin, että vaikutukset näkyisivät sektorin kokonaistasolla. Ohjelman toimenpiteitä, etenkin investointeja ja sukupolvenvaihdoksia on kuitenkin toteutettu vahvoilla maatalousvaltaisilla alueilla. Tämän perusteella voidaan arvioida, että ohjelman toimenpiteet vahvistavat maatalousalan kilpailukykyä pitkällä aikavälillä.

Neuvonnalla ja innovaatiotoiminnalla ei ole pystytty edistämään maatalouden nykyisaistamista ja kilpailukyvyn parantumista siten, että se näkyisi sektorin kokonaistasolla ohjelmalle asetettujen seuraintindikaattoreiden kautta.

Suosituks

Tukia tulisi suunnata koulutukseen ja kehittämiseen, jotta ohjelman vaikuttavuus parantuisi. Investointeja tulee tarkastella kriittisesti kannattavuusnäkökulmasta. Tuki- ja rahoitusehdoiksi tulee lisätä vaatimukset osaamisesta ja raportoinnista, esimerkiksi kahdenkertaisesta kirjanpidosta.

Tilakokojen kasvun ja rakennemuutoksen vanavedessä liiketoimintaosaamisen merkitys korostuu. Ohjelman vaikuttavuutta tulee vahvistaa tulevaisuudessa myös siten, että maatilojen liiketoimintaedellytykset ovat aikaisempaa vahvempi peruste investointien ja aloitustukien rahoitukselle. Tämän takia maatalouden rahoituksen tulee jatkossa vastata yhä enemmän muiden pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusprosessia.

Rahoituksen ehtoja tulee ehdollistaa laajempien politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Jatkossa esimerkiksi investointien ympäristövaikutukset tulee huomioida aikaisempaa vahvemmin, eikä tukia tule myöntää ympäristölle haitallisiin hankkeisiin.

Maatalouden rakennemuutoksen ohjaukseen sekä tuottavuuden parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden roolia maatalouspolitiikan kokonaisuudessa tulee jatkossa arvioida aikaisempaa tarkemmin. Nykyisen politiikan kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävät toimenpiteet kumoavat sektorin kokonaistasolla ne vaikutukset, jotka kehittävästä toimenpiteistä syntyvät.

Maaseutuohjelmassa tukien painopistettä tulisi siirtää investointeihin, uusien toimintamallien kehittämiseen, koulutukseen ja neuvontaan. Rahoituspäätöksissä tulee huomioida muuttuva toimintaympäristö, kannattavuus ja kestävyys.

Toimenpiteiden vaikuttavuudesta tulee tehdä kokonaisvaltainen analyysi viiden vuoden kuluttua.

4.3 Arviointikysymys 27. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelmalla toimenpiteillä on tuettu riittävän ammattitaitoisten viljelijöiden maatalousalalle pääsyä ja erityisesti helpotettu sukupolvenvaihdoksia? (Kohdeala 2B, KOM 5)

4.3.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Maaseudun kehittämisohjelma on pyrkinyt tukemaan riittävän ammattitaitoisten viljelijöiden maatalousalalle pääsyä ja erityisesti helpottamaan sukupolvenvaihdoksia eri toimenpiteiden avulla.

Arviointikriteeri

EU:n yhteiset indikaattorit

Lisäindikaattorit

Nuorten viljelijöiden osuus pysyy entisellään

Myönnettyjen aloitustukien lukumäärä suhteessa kaikkiin maataloihin (Tulosindikaattori R3 ja tavoiteindikaattori T5)

Kohdealan 2B tavoitteina on, että ohjelmakauden loppuun mennessä (vuonna 2023) 4,6% maataloista (eli 2 700 kpl), joilla on maaseudun kehittämisohjelmasta tuettu liiketoiminnan kehittämissuunnitelma, olisi myönnetty nuorten viljelijöiden aloitustukea (tavoiteindikaattori T5). Lisäksi tuotostasolla tavoitteena kohdealalle 2B on 800 koulutukseen osallistunutta. Arviointikriteerinä on nuorten viljelijöiden osuuden säilyminen nykyisellään.

4.3.2 Arviointikysymyksen tausta

Viljelijöiden ikärakenteen heikkenemistä voidaan ehkäistä tukemalla nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamista. Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (art 19) sisältää aloitustuen nuorille viljelijöille. Tilanpidon aloittamisen taloudellinen riski vähenee tuen avulla. Tuen avulla sukupolven vaihdokset helpottuvat maataloussektorilla. Koulutuksen ja tiedonvälityksen (art 14) avulla tehostetaan ammattitaitoisten viljelijöiden pääsyä maatalousalalle. Joulukuun 2018 ohjelmanmuutoksessa neuvonta lisättiin toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat kohdealaan 2B.

Taulukko 7. Kohdealan 2B tavoiteindikaattori (Lähde: Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma, Mavi).

Kohdeala	Tavoiteindikaattorin nimike	Tavoitearvo 2020	Menosuunnitelma (EU+kans)	Toimenpiteiden yhdistelmä
2B	Myönnettyjen aloitustukien lukumäärä suhteessa kaikkiin maataloihin (Tulosindikaattori R3 ja tavoiteindikaattori T5)	4,6 %	145 000 000	M01, M06

Kohdealan 2B rahoituskehyksestä suurin osa (98 %) on kohdistettu nuorten viljelijöiden aloitustukeen. Tälle toimenpiteelle on varattu yhteensä 145 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Julkisesta rahoituksesta 67 miljoonaa euroa on kansallista lisärahoitusta korkotukena. Osaamisen kehittämiseen on varattu 2 % julkisesta rahoituksesta eli 3 miljoonaa euroa.

4.3.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arvioinnissa on käytetty monimenetelmätutkimusta (nuorten viljelijöiden kyselyaineiston analyysi, ELY-keskusten maaseutuasian tuntijoiden haastattelut, dokumenttianalyysi, ELY-keskusten vuosien 2017 ja 2018 vuosiraporttien analyysi, kuvaavat tilastot, Ruokaviraston seurantalilastot) sekä olemassa olevaa tutkimustietoa (Maaseutuohjelma 2014-2020 – neuvontatoimenpiteen arviointi).

Arvioinnin omana tiedonkeruuna toteutettiin kysely kaikille aloitustukea tällä ohjelmakaudella saaneille. Kyselyn vastausprosentti oli 27,4 %. Kyselyllä kartoitettiin aloitustuen merkitystä, aloittavien viljelijöiden koulutusta ja koulutustarpeita sekä toteutettuja kehittämistoimia tilan sukupolvenvaihdoksen jälkeen. Kyselyyn vastaajista valtaosalla oli maatalousalan koulutus (ammattillinen tutkinto 45 %, maatalousalan ammattikorkeakoulu 25 % ja maatalousalan yliopisto 6 %).

Perustelu menetelmän käytölle

Yhdistämällä kvantitatiivista ja laadullista aineistoa saadaan ajankohtainen ja syvälinen tilannekuva arviointikysymykseen vastaamiseksi. Kuvailevan tilastoanalyysin kautta voidaan tarkastella samaa asiaa kuvaavien eri mittareiden kehitystä ohjelmakauden aikana.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Ongelmallista menetelmien käytössä oli Hyrrä- järjestelmästä saatujen seurantalietojen eroavuus Manner-Suomen maaseutuohjelman vuosiraportin tietojen kanssa.

4.3.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot.

Tulosindikaattori R3:

Myönnettyjen aloitustukien lkm suhteessa kaikkiin maataloihin = 1,5 %.

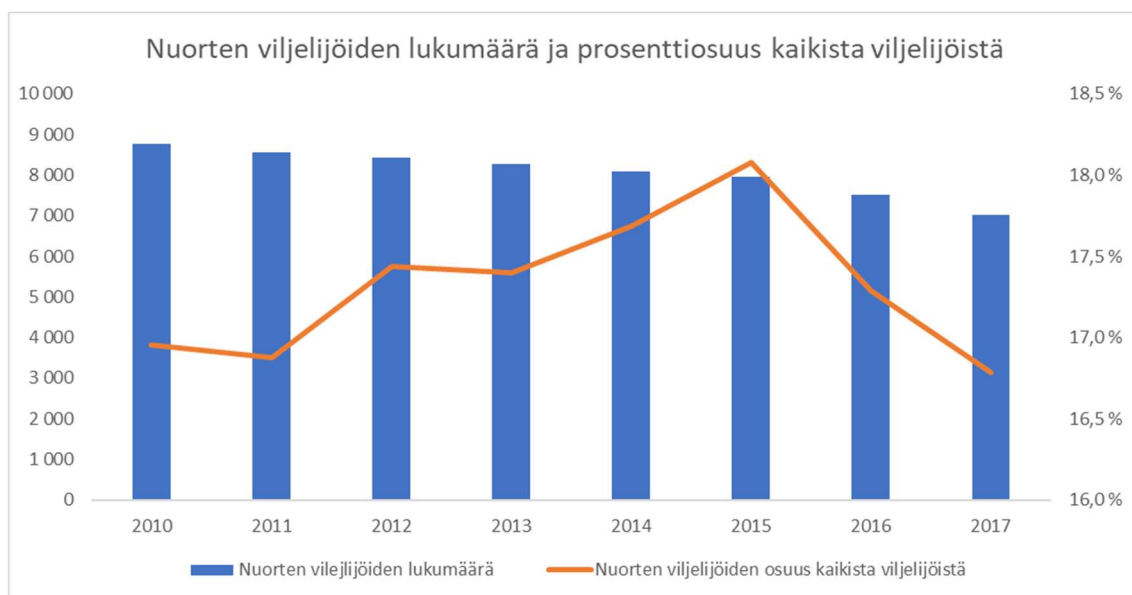
Tavoiteindikaattori T5:

Nuoren viljelijän aloitustukea saaneiden tilojen lukumäärä 1 458 (tp 6.1, helmikuu 2019).

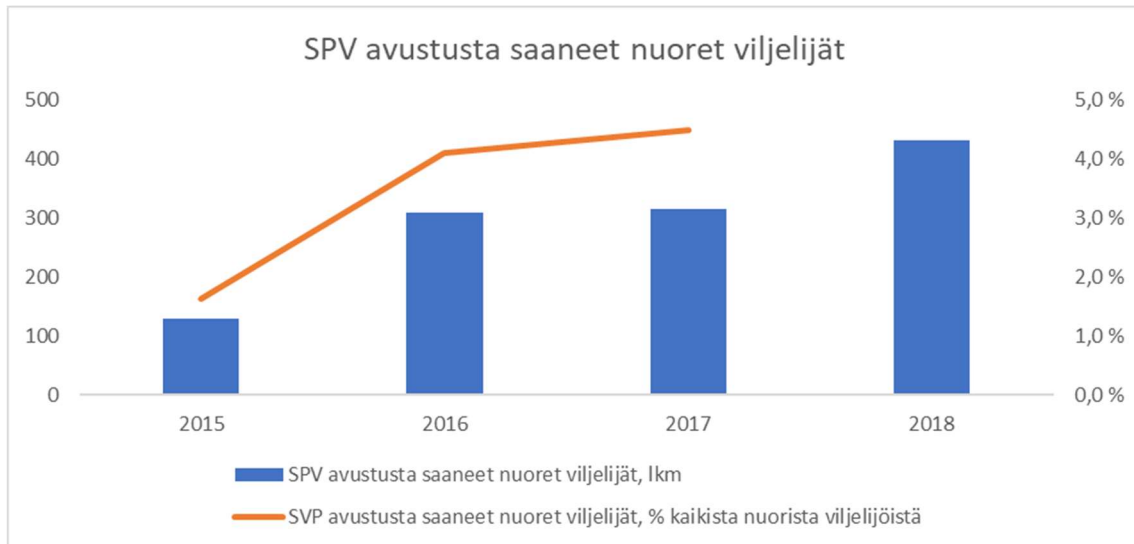
4.3.5 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Nuorten viljelijöiden lukumäärä on laskenut ohjelmakauden aikana. Vuonna 2014 nuoria viljelijöitä oli 8 087 ja 7 028 vuonna 2017. Samaan aikaan nuorten viljelijöiden osuus kaikista viljelijöistä on laskenut 17,7 prosentista 16,8 prosenttiin. Nuorten viljelijöiden aloitustukia on vuonna 2018 myönnetty aikaisempaa enemmän, joten suhteelliset osuudet saattavat vielä ohjelmakauden aikana muuttua. Aloitustukihakemusten määrien vaihteluun on vaikuttanut osaltaan myös luopumistuen muutokset.

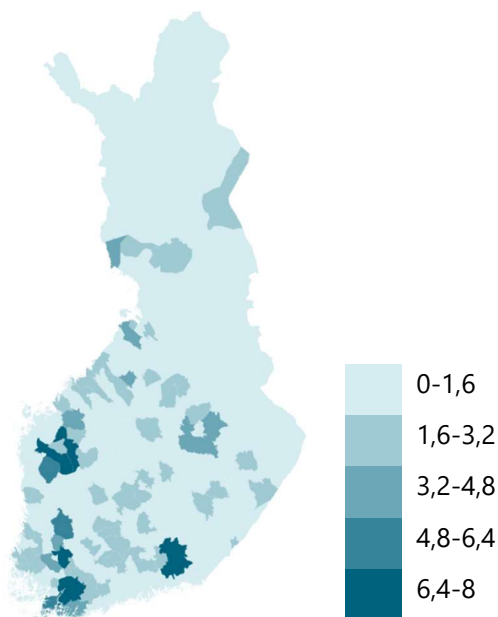
Maaseutuohjelman toimenpiteet ovat ohjanneet nuorten viljelijöiden alalle tuloa.



Kuvio 17. Nuorten viljelijöiden lukumäärä (hlö) ja osuus kaikista viljelijöistä (5).
Lähde: Ruokavirasto 2019, Luonnonvarakeskus 2019.



Kuvio 18. Nuoren viljelijän aloitustukea saaneiden tilojen lukumäärä vuosittain sekä osuus kaikista nuorista viljelijöistä (Lähde: Ruokavirasto 2019).



Kuvio 19. Nuorten viljelijöiden aloitustuen jakautuminen alueellisesti (milj. euroa).

4.3.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

Ohjelmakaudelle on sattunut muista syistä johtuvaa kannattavuuden heikkenemistä, jonka vuoksi haastateltavien mielestä on ollut vaikea nähdä selkeästi ohjelman vaikutuksia. Lisäksi aloitustuen houkuttelevuuteen vaikuttavat useat muut tekijät, kuten luopumistuen ehtojen ja eläkelainsäädännön muutokset, samoin kuten maatalouden ja yleiset talousnäkymät.

4.3.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenvedo johtopäätöksistä ja suositukset

Kohdealan 2B julkisen rahoituksen kuvaus

Kohdealan 2B rahoituskehystä suurin osa (98 %) on kohdistettu nuorten viljelijöiden aloitustukeen. Tälle toimenpiteelle on varattu yhteensä 145 miljoonaa euroa julkista rahoitusta. Julkisesta rahoituksesta 67 miljoonaa euroa on kansallista lisärahoitusta korkotukena. Osaamisen kehittämiseen on varattu 2 % julkisesta rahoituksesta eli 3 miljoonaa euroa.

Nuorten viljelijöiden aloitustukea maksetaan avustuksen, korkotukilainan ja varainsiirtovapauden sekä korkotukilainan muodossa. Aloitustuelle on kaksi eri tasoa, riippuen liiketoimintasuunnitelman perustella odotetusta yrittäjätulon määrästä viimeistään kolmantena vuonna tuen myöntämisen jälkeen.

Taulukko 8. Nuorten viljelijöiden aloitustuen rakenne.

Yrittäjätulo (min)	Avustus (max)	Korkotuki ja varainsiirtovapaus (max)	Korkotukilaina (max 80% tilan ja irtaimen summasta), max
25 000 €	35 000 €	35 000 €, josta korkotuki max 30 000 €	230 000 €
15 000 €	10 000 €	20 000 €, josta korkotuki max 15 000 €	15 000 €

Nuorten viljelijöiden aloitustukeen liittyy useita tukikelpoisuusehtoja. Näitä ehtoja ovat alle 41 vuoden ikä, riittävä ammattitaito sekä hyväksyttävä liiketoimintasuunnitelma. Tukiehdot tiukentuivat edellisestä ohjelmakaudesta, sillä asetuksen 1305/2013 Artiklan 19(4) ja asetuksen 1307/2013 Artiklan 9 mukaan aktiiviviljelijän määritelmä (maataloustyötulon alarajat) tulee täyttyä myös nuorten viljelijöiden aloitustuessa. Aloitustuen myöntämiseen käytetään toimenpiteen omia valintakriteereitä, jotka liittyvät tilan yritystoiminnan taloudellisiin edellytyksiin, tilan tuotantoedellytyksiin sekä tilan kehittämistoimiin ja -mahdollisuuksiin.

Tavoitteet ja toteuma

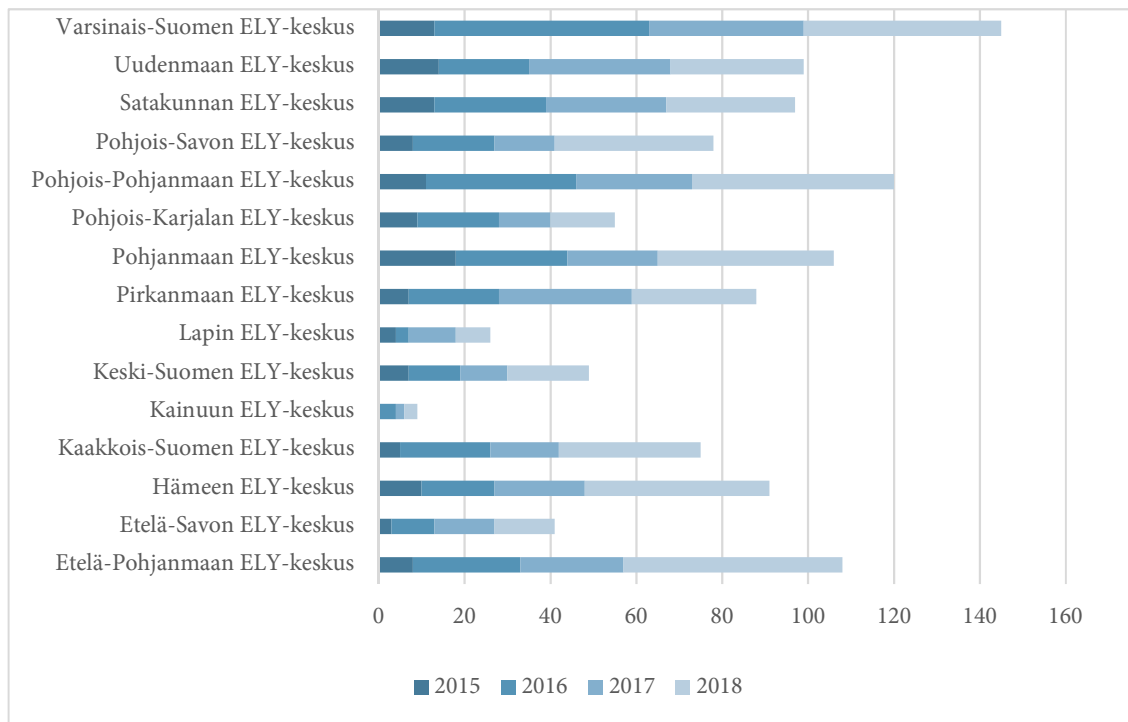
Kohdealan 2B tavoitteina on, että ohjelmakauden loppuun mennessä (vuonna 2023) 4,6 % maataloista (eli 2 700 kpl), olisi saanut maaseudun kehittämisohjelmasta nuorelle viljelijälle kohdistettua aloitustukea (tavoiteindikaattori T5). Lisäksi tuotostasolla tavoitteena kohdealalle 2B on 800 koulutukseen osallistunutta.

Ruokaviraston tietojen mukaan tulosindikaattorin R3 (niiden maatilojen prosenttiosuus, joilla on maaseudun kehittämisohjelmasta tuettuja investointeja nuorille viljelijöille) arvo on 1,5 %. (Ruokavirasto 2019).

Kohdealan 2B koulutukseen osallistui 6 084 henkilöä.

Syyskuun 2018 loppuun mennessä kohdealan 2B varoista oli sidottu 52 % eli 42,5 miljoonaa euroa. Nuorten viljelijöiden aloitustukea oli sidottu 31,8 miljoonaa euroa. Koulutus-hankkeisiin oli sidottu 10,7 miljoonaa euroa. Maksuaste oli lokakuun 2018 puolivälissä 25% eli maksuja oli kertynyt noin 20,5 miljoonan euron edestä. Maksuista noin kolme neljäsosaa eli 16,1 miljoonaa liittyi nuorten viljelijöiden aloitustukeen (Ruokavirasto 2019).

Ajalla 2015-2/2019 nuorten viljelijöiden aloitustukea myönnettiin yhteensä 1 458 nuorelle viljelijälle. Aloitustuen suosio on kasvanut ohjelmakauden edetessä, sillä siinä missä vuonna 2015 tehtiin vain 130 aloitustukipäätöstä ja vuosina 2016 ja 2017 noin kolmesataa kumpanakin, vuonna 2018 myönteisen aloitustukipäätöksen sai 447 nuorta viljelijää. Ohjelmakauden alkuvuosien pientä aloitustukien määrää selittää osaltaan luopumistuen muutokset, jotka näkyivät suurena aloitustukimääränä vuonna 2018. Aloitustuen saajien alueellinen jakauma näkyy alla olevassa Kuvio 20.



Kuvio 20. Nuoren viljelijän aloitustuen saajien määrä ELY-keskuksittain (Ruokavirasto, 2019).

Eniten myönteisiä aloitustukipäätöksiä vuosina 2015 - 2018 on tehty Varsinais-Suomessa (145 kappaletta eli 12% koko Suomen aloituspäätöksistä), Pohjois-Pohjanmaalla (120), Etelä-Pohjanmaalla (108) ja Pohjanmaalla (106). Vähiten aloitustukea saavia on Kainuussa (9 kappaletta) ja Lapissa (26). Valtaosa aloitustukea saaneista (85,2%) sai korkeampaa aloitustukea. Siinä missä 95,1% eläintiloista saa korkeampaa aloitustukea, kasvinviljelytiloista korkeampaa tukea saa vain 74,0%.

Lypsykarjatalous ja viljanviljely olivat osuudeltaan suurimpia aloitustukea saaneista tuotantosuunnista kaikkien ELY-keskusten alueilla – jompikumpi näistä tuotantosuunnista

oli kaikilla alueilla eniten myönteisiä tukipäätöksiä saaneista tuotantosuunnista. Ne vastasivat kaikkien ELY-keskusten alueilla vähintään 40 prosentista myönteisistä tukipäätöksistä.

Ruokaviraston rekistereissä oli 1 008 aloitustukea saaneen tilan (85% kaikista aloitustukea saaneista) pinta-ala. Keskimäärin aloitustukea saaneiden viljelijöiden tilojen pinta-ala oli 87,2 hehtaaria. Suurin osa aloitustukea saaneista tiloista (444 kappaletta) oli 50 – 99,99 ha suuruisia, 1 – 49 ha suuruisia (265 kpl) tai 100 – 199,99 ha suuruisia (252 kpl). 47 tilan pinta-ala oli suurempi kuin 200 ha. Tosin aloitustukea saaneiden tilojen pinta-alat vaihtelivat suuresti sekä tuotantosuuntien välillä että niiden sisällä. Tilojen pinta-alojen keskiarvolla mitattuna suurimmat aloitustukea saaneiden tilojen tuotantosuunnat olivat lihasikojen kasvatus (138 ha), porsastuotanto (131 ha) ja muu nautakarjatalous (125 ha).

Kohdealaan 2B kohdentuvia osaamisen kehittämishankkeita oli vuosina 2014 – 2018 myönnetty yhteensä 45 kappaletta. Näihin hankkeisiin on sidottu 9,7 miljoonaa euroa.

Kysely nuorille viljelijöille

Kyselyvastausten perusteella voi päätellä, että noin puolet nuorista viljelijöistä olisi ottanut maatilansa haltuunsa ilman aloitustukea. Viljatilallisista suhteessa useampi olisi ottanut tilansa haltuunsa ilman aloitustukea verrattuna eläintilallisiin. Noin kuusi kymmenestä vastaajasta oli sitä mieltä, että aloitustuen ehdot täytyivät omalla kohdalla helposti ja että aloitustuen yrittäjätulovaatimukset olivat kohtuulliset. Suurten (yli 150 ha) ja pienten (alle 40 ha) tilallisten mielipide-ero näissä kysymyksissä oli huomattava. Yli 150 ha tilallisisten ei ollut yleisesti vaikea täyttää aloitustuen ehtoja, ja heidän mielestään yrittäjätulovaatimukset olivat kohtuulliset. Vain neljä kymmenestä alle 40 hehtaarin tilallisista oli tätä mieltä.

Noin yhdeksän kymmenestä vastaajasta oli hakenut korkotuettua pankkilainaa tilan sukupolvenvaihdon toteutukseen. Vajaa puolet koki, että aloitustukipäätös auttoi saamaan myönteisen pankkilainan sukupolvenvaihdosta varten.

Aloitustukea on käytetty useimmiten tilan käyttöpääomana, koneiden tai laitteiden hankkimiseen ja sukupolvenvaihdokseen liittyviin kuluihin. 64 % kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että aloitustuki on auttanut kehittämään tilaa nopeammin kuin sitä muuten olisi kehitetty.

Yli puolet aloitustukikyselyyn vastaajista oli tehostanut tuotantoa sukupolvenvaihdon jälkeen. Liki puolet oli korjannut tai rakentanut tilan rakennuksia, hankkinut parempia koneita tai laitteita. Yli kolmasosa oli ostanut tai vuokrannut lisämaata. Noin neljä kymmenestä vastaajasta oli kasvattanut tuotantoa tai parantanut tuotannon laatua.

Noin 95 % vastaajista ilmoitti käyttäneensä tukipalveluja sukupolvenvaihdokseen. Suuri osa sukupolvenvaihdon toteuttaneista oli käyttänyt useita tukipalveluja eri kombinaatioissa (Neuvo 2020, muu neuvonta, pankki, tilitoimisto).

ELY-keskusten näkemykset nuorten viljelijöiden aloitustuesta

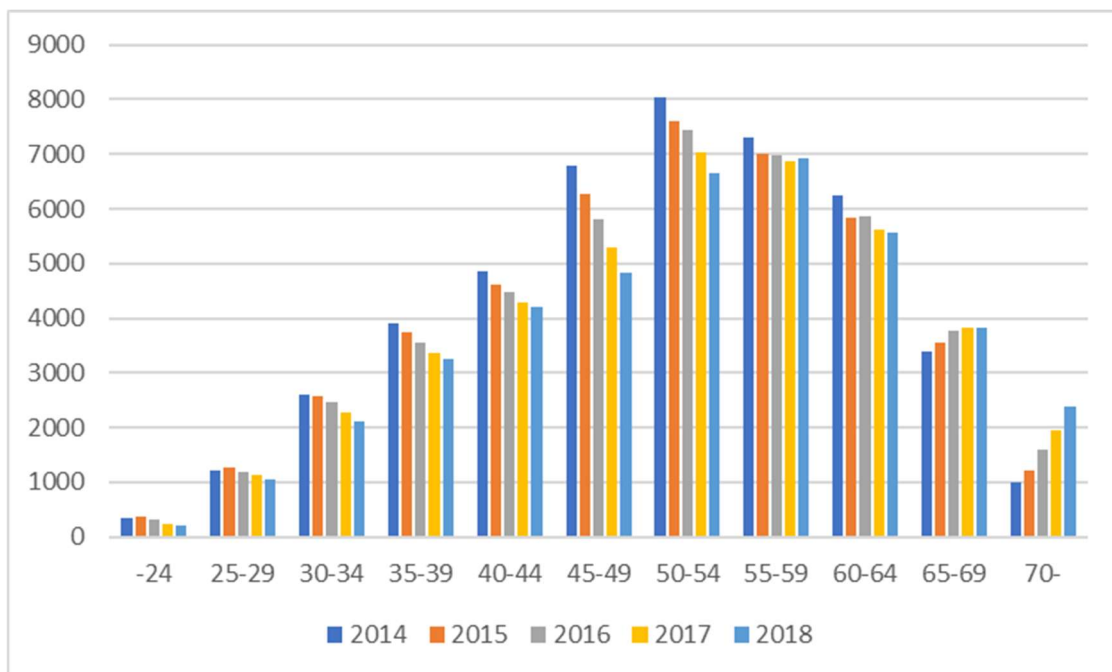
ELY-keskusten vuosien 2017 ja 2018 vuosiraporttien mukaan aloitustuen hakijamäärät ovat selkeästi edellistä ohjelmakautta pienempiä, vaikka ohjelmakauden alussa alhaiset hakemusmäärät ovat nousseet hitaasti vuosina viimeisen kolmen vuoden aikana. Vuonna

2014 aloitustukihakemusten määrän nähtiin kasvaneen luopumistuen loppumisen vuoksi. Kasvu näkyi myös vuosina 2015-2016. Vuosi 2018 oli viimeinen mahdollisuus käyttää luopumistukea. Syiksi aloitustuen alhaiselle kiinnostukselle mainittiin yleinen maatalouden kannattavuuskehityksen heikentyminen, eläkelainsäädännön muuttuminen sekä aloitustuen yrittäjätulovaatimusten korotus ohjelmakaudelle 2014 – 2020. Yrittäjätulovaatimuksen korotusten mainittiin olevan merkittäviä, sillä kasviviljelytiloilla jätetään usein vaadittujen rajojen alapuolelle. Pari ELY-keskusta mainitsi, että osa omistajanvaihdoksista jää aloitustuen ulkopuolelle.

ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoiden haastatteluissa näkyi epätietoisuus aloitustuen merkityksestä nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamiselle. Osa haastateltavista näki, että ohjelman tuella on suuri rooli, koska sukupolvenvaihdos on niin pääomaintensiivinen. Osa haastateltavista puolestaan mainitsi, että maaseutuohjelma ei pysty vaikuttamaan nuorten viljelijöiden tilanpidon aloittamiseen.

Muut tietolähteet

Luonnonvarakeskuksen tilastojen mukaan viljelijöiden keski-ikä Suomessa oli 53 vuotta vuonna 2018. Kolmessa vuodessa viljelijöiden keski-ikä on noussut kahdella vuodella. Viljelijöiden keski-ikää nostaa yli 70-vuotiaiden viljelijöiden määrän kasvu. Suomen viljelijöistä yli neljännes on yli 60-vuotiaita, kun taas alle 40-vuotiaiden viljelijöiden osuus on vain 16,6 prosenttia. Kuten alla olevasta kuviosta 21 näkyy, alle 54-vuotiaiden viljelijöiden määrä on vähentynyt kaikissa ikäluokissa vuosina 2014 – 2018, kun taas yli 70-vuotiaiden viljelijöiden määrä on samaan aikaan kasvanut.



Kuvio 21. Viljelijöiden lukumäärä yksityishenkilöiden omistamilla tiloilla ikäluokittain 2014-2018 yhteensä. (Luonnonvarakeskus, 2019)

Sukupolvenvaihdokseen liittyvää neuvontaa on annettu vuosina 2017 ja 2018 yhteensä 978 tilalle. Maksatuksia on tehty noin 569 000 euron edestä (Ruokavirasto 2019). On kuitenkin huomattava, että sukupolvenvaihdokseen liittyvä neuvonta kohdistuu maaseutuohjelman kohdealaan 2A, ei 2B.

Neuvontatoimenpiteen arviointia varten tehdyssä viljelijäkyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan neuvonnan hyödyllisyyttä sukupolvenvaihdokseen valmistautumisen kannalta skaalalla 1 = hyödytön, 2 = ei erityisen hyödyllinen, 3 = hyödyllinen, 4 = erittäin hyödyllinen, 0 = en osaa sanoa. Noin 44 % vastaajista (N=1 426) valitsi ”en osaa sanoa” -vaihtoehdon. Noin 37 % vastaajista taas oli sitä mieltä, että neuvonta oli hyödyllistä tai erittäin hyödyllistä sukupolvenvaihdokseen valmistautumisen kannalta. (Maaseutuohjelma 2014-2020 – neuvontatoimenpiteen arviointi, 2019.)

Toimenpiteiden vaikutus

Viljelijöiden ikääntyminen on jatkunut Manner-Suomessa. Nuorten viljelijöiden aloitustuki toisaalta tukee kilpailukykyisiä tiloja ja siten auttaa yleistä maatalouden rakennekehitystä, mutta se ei ole pystynyt hidastamaan viljelijäväestön vanhenemista.

Nuorten viljelijöiden (alle 40-vuotiaiden) osuus kaikista viljelijöistä oli 16,6 % vuonna 2018, kun se oli vuonna 2014 oli 17,7 %. Nuorten viljelijöiden määrä on laskenut sekä absoluuttisesti että suhteessa kaikkien viljelijöiden määrään.

Vuoden 2018 loppuun mennessä kohdealan 2B varoista oli sidottu noin 29 %. Nuorten viljelijöiden aloitustukea oli sidottu 33,6 miljoonaa euroa ja osaamisen kehittämiseen oli sidottu noin 9,8 miljoonaa euroa.

Manner-Suomen maaseutuohjelman tavoitteesta vajaa puolet on saavutettu (myönnettyt aloitustuet 31.12.2018 mennessä). Aloitustukien hakijamäärä on vähentynyt edellisestä ohjelmakaudesta, johtuen luultavimminkin maatalouden kannattavuuden heikkenemisestä, luopumistukiehtojen ja eläkelainsäädännön muutoksista sekä rakennetukiehtojen tiukentumisesta, mikä kiristi myös nuorten viljelijöiden aloitustuen ehtoja. Tavoitetta 2 700 aloitustuen saajaa ohjelmakaudella 2014 – 2020 on vaikea saavuttaa tällä vauhdilla.

Aloitustukikyselyn perusteella voi päätellä, että yli 150 ha tilojen nuorilla viljelijöillä ei ollut vaikeuksia täyttää aloitustuen ehtoja. Aloitustuella oli suurempi merkitys eläintilojen kuin viljatilojen sukupolvenvaihdoksiin. Valtaosa vastaajista näki aloitustuen nopeuttaneen tilan kehittämistoimenpiteitä. Aloitustukea on käytetty useimmiten tilan käyttöpääomana, koneiden tai laitteiden hankkimiseen ja sukupolvenvaihdokseen liittyviin kuluihin. Toimenpiteellä on merkitystä erityisesti tilan käyttöpääoman sekä pankkilainan kannalta tilanpidon alkaessa. Nuoret viljelijät toivoivat erityisesti talousasioihin, verotukseen, kirjanpitoon, johtamiseen sekä viljelysuunnitteluun liittyvää koulutusta tilanpidon alkuvuosina.

Haastatteluiden perusteella tärkein merkitys sukupolvenvaihdokseen on ollut nuorten viljelijöiden aloitustuella sekä myös yleisesti yrityksen kehittämistuella.

Suositukset

Nuorten viljelijöiden aloitustuen ehtoja tulisi tarkastella uudelleen, mikäli sukupolvenvaihdosten määrä halutaan saavuttaa. Nykyinen käytäntö, jossa yrittäjätulovaatimuksen mukainen taso tulee saavuttaa kolmantena vuonna tilanpidon aloittamisesta, on hyvä.

Nuorille viljelijöille ja niiksi haluaville tulisi olla enemmän räätälöityjä koulutuksia ja vertaistukea. Nuorten viljelijöiden koulutusten toteutuksessa tulisi hyödyntää myös digitalisaation mahdollisuuksia.

4.4 Arviointikysymys 28. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteillä on tuettu maatilojen riskien ehkäisemistä ja hallintaa? (Kohdeala 3B, KOM 7)

4.4.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Yhteys arviointikysymyksen, arviointikriteerin ja indikaattorien välillä:

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
Maatalous on välillisesti varautunut riskienhallintaan (Esim. sähkökatkot)		
Yrittäjien jaksaminen on parantunut		Varavoimajärjestelmien lkm maataloilla (maalouden rakennetutkimus 2016)
Tarttuvien eläintautien torjunta	R5/T7: niiden maatilojen prosenttiosuus, jotka osallistuvat riskinhallintajärjestelmiin	Riskienhallintakoulutusten lkm (Hyrrän asiasanahaku)

EU:n yhteinen tulosindikaattori R5, joka mittaa riskinhallintajärjestelmiin osallistuvien maatilojen osuutta, on Manner-Suomessa nolla, sillä Manner-Suomen maaseutuohjelmaan ei ole otettu mukaan maatilojen riskienhallintatoimenpiteitä (M017, alatoimenpiteet 17.1 sato-, eläin- ja kasvivakuutusmaksut, 17.2 epäsuotuisia sääoloja, eläin- ja kasvitautia, tuholaisvahinkoja ja ympäristövahinkoja varten perustetut keskinäiset rahastot ja 17.3 tulojen vakauttamisväline).

4.4.2 Arviointikysymyksen tausta

Manner-Suomen maaseutuohjelmaan ei ole otettu mukaan maatilojen riskienhallintatoimenpiteitä (M017, alatoimenpiteet 17.1 sato-, eläin- ja kasvivakuutusmaksut, 17.2 epäsuotuisia sääoloja, eläin- ja kasvitautia, tuholaisvahinkoja ja ympäristövahinkoja varten perustetut keskinäiset rahastot ja 17.3 tulojen vakauttamisväline).

4.4.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arvioinnissa on käytetty laadullisia menetelmiä (haastattelut, dokumenttianalyysi) ja kuvailevaa tilastotiedettä. Arvioinnissa on lisäksi käytetty aineistoina muita arviointeja (Maaseutuohjelma 2014-2020 – neuvontatoimenpiteen arviointi, 2019) sekä Ruokaviraston tilastoja.

Perustelu menetelmän käytölle

Menetelmät valittiin arviointitehtävään ja -aikatauluun sopivina.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Menetelmien käytössä ei ilmennyt ongelmia.

4.4.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot

Yhteiset tulosindikaattorit.

4.4.5 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Indikaattorin arvo on 0.

4.4.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

Kohdealalle 3B ei ole Manner-Suomen maaseutuohjelmassa asetettu tavoitteita eikä rahoituskehystä.

4.4.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Usealla toimenpiteellä (M02 Neuvonta-, tilanhoito- ja lomituspalvelut, M07 Peruspalvelut ja kylien kunnostus, M10 Maatalouden ympäristö ja ilmasto, luonnonmukainen maatalous, M14 luonnonmukainen tuotanto, M16 yhteistyö ja M19 Leader) oletettiin olevan toissijaisia vaikutuksia maatilojen riskien ehkäisemiseen ja hallintaan, mutta käsite maatilojen riskeistä ei käy selkeästi ilmi ohjelmadokumentista. Manner-Suomen maaseutuohjelmassa riskejä kuitenkin selkeästi pyritään ennaltaehkäisemään, ei niinkään korvaamaan jälkikäteen.

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa (s. 109) mainitaan, että ”Viljelijöiden ammattitaidon karttuminen vähentää toiminnan riskejä. Pieninfrastruktuurin ja laajakaistainfrastruktuurin luominen, parantaminen ja laajentaminen vähentävät paikallisen ja alueellisen toiminnan riskejä. Maaseutualueiden elinkeinoelämän kestävyyttä parannetaan lisäämällä toimijoiden ympäristötietoisuutta ja energia- ja resurssitehokkuutta sekä panostamalla eläinten terveyteen ja hyvinvointiin. Leader-toimenpiteillä voidaan vaikuttaa toimintaan paikallisella tasolla.”

Neuvontatoimenpide (M02) (Maaseutuohjelma 2014-2020 – neuvontatoimenpiteen arviointi, 2019)

Maatilojen nykyaikaistamiseen ja kilpailukyvyyn parantamiseen liittyvä neuvonta, joka ensisijaisesti liittyy maaseutuohjelman kohdealaan 2A (maatilojen suorituskyvyn parantaminen) otettiin käyttöön vuonna 2017. Jo kahden toimintavuoden aikana kilpailukykyneuvonta on ylittänyt sille asetetut tavoitteet reippaasti, ja siitä on tullut nopeimmin

kasvava ja yksi kysytyimmistä neuvonnan osa-alueista (24 % kaikista neuvontatapahtumista). Vuoden 2018 loppuun mennessä kilpailukykyneuvontaa oli saanut jo 4 805 tilaa.

Neuvontatoimenpide tukee viljelijöitä myös eläinten hyvinvointikysymyksissä. Tuotantoeläinten hyvinvointineuvonta on jo saavuttanut tavoitteensa ohjelmakaudelle. Vuoden 2018 mennessä kohdealaan 3A liittyvää neuvontaa oli saanut 7 682 tilaa.

Ympäristöön liittyvä neuvonta on koko neuvontatoimenpiteen suosituin osa-alue. Vuoden 2018 loppuun mennessä prioriteettiin 4 liittyvää neuvontaa oli saanut lähes 19 000 tilaa. Eniten neuvontaa oli annettu kohdealalle 4B (13 451 tilaa). Kohdealan 4A neuvontaa oli saanut 3 623 tilaa ja kohdealan 4C neuvontaa 758 tilaa.

Rahoitetut koulutus- ja yhteistyöhankkeet (M01 ja M16)

Maaseutuohjelman kautta on rahoitettu joitakin maatilojen riskienhallintaan liittyviä hankkeita. Ruokaviraston hankerekisterin mukaan vuoden 2018 loppuun mennessä on tehty myönteinen tukipäätös usealle riskienhallintakoulutukselle.⁴ Näitä ovat muun muassa ProAgria Etelä-Savon vetämä Menesty maidolla -hanke, jonka avulla pyritään parantamaan maitotilojen kilpailukykyä kehittämällä ja tehostamalla tilatason ja talouden johtamista, hallintaa ja prosesseja.

Sektorikohtaisia kilpailukykyä kehittäviä hankkeita olivat lisäksi marjanviljelyn BerryGrow, Porotyön kannattavuuden kehittäminen, Luomuviljan viljelijöiden liiketoimintariskien hallinta, Nautakarjatalous kuntoon, Naudanlihantuotantotilojen tuottavuus, Rehuntuotantoteknologia nurmiviljelyssä, sekä Rukiin viljelyn riskien vähentäminen. Näissä riskienhallinta mainitaan yhtenä tavoitteista. Lisäksi joissakin yhteistyöhankkeissa (esim. Tuottava Itäsuomalainen naudanlihantuotanto, hankevetäjä A-tuottajat, toimenpide 16.10, Tulosta maidosta, hankevetäjä ProAgria Pohjois-Karjala, toimenpide 1.1 ja PANTA – Porotalouden digitalisoituminen, hankevetäjä Lapin Yliopisto, toimenpide 7.4) riskienhallinta mainitaan yhtenä tavoitteista.

Lisäksi Maaseuturahastosta on tähän mennessä rahoitettu yhteistyö- ja koulutustoimenpiteiden alaisia hankkeita, jotka tähtäävät viljelijöiden jaksamisen parantamiseen (Varavoimaa Farmarille Etelä-Pohjanmaalla ja Varavoimaa farmarille II, hankevetäjä MTK Etelä-Pohjanmaa, toimenpide 16.10 ja Maatilan kasvuohjelma, hankevetäjä ProAgria Lappi, toimenpide 1.1).

Laajakaistainvestoinnit

Manner-Suomen maaseutuohjelmasta on joulukuun 2018 loppuun mennessä rahoitettu 73 laajakaistainvestointia ja 30 digitalisaation liittyvää hanketta. Näihin on sidottu yhteensä noin 24,5 miljoonaa euroa.

⁴ Tieto on kerätty hakemalla Hyrrä-tietokannan hankekuvauksesta ja -tavoitteista avain sanoja 'riski' ja 'koulutus'. Löydökset ovat parhaimmillaan vain suuntaa-antavia, sillä hakusanan löytyminen riippuu siitä, onko sana sisällytetty hankekuvaukseen.

Muut investoinnit

Muista investoinneista ei pysty ilman tarkkaa hankekohtaista analyysiä arvioimaan, onko kyseisellä investoinnilla ollut vaikutusta maatilojen riskienhallintaan. Osa investoinneista on parantanut tilojen energiatehokkuutta tai energiaomavaraisuutta, ja uusittujen eläintilojen oletetaan parantavan tuotantoeläinten hyvinvointia.

Haastattelujen tulokset

ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoiden haastatteluissa nähtiin yleisesti, että maaseutuohjelman toimenpiteillä on jollain tasolla onnistuttu edistämään maatilojen riskien ehkäisemistä ja hallintaa. Haastateltavat mainitsivat muun muassa maatalan monialaistamisen, mikä vähentää yksittäisten toimien riskiä. Lisäksi haastateltavat mainitsivat koulutus- ja yhteistyöhankkeet, jotka keskittyvät kokonaisuuksien hallintaan ja siten ehkäisevät riskejä. Myös viljelijöiden jaksamiseen liittyvien hankkeiden nähtiin tukevan maatalouden riskienhallintaa.

Neuvontatoimenpiteen arvioinnin haastatteluista nousi esiin kilpailukykyneuvonnan tärkeys maatilojen kokonaisuuden ja riskienhallinnan kannalta.

Toimenpiteiden vaikutus

Neuvontatoimenpiteen arviointia varten tehdyssä viljelijäkyselyssä pyydettiin vastaajia arvioimaan neuvonnan hyödyllisyyttä riskienhallinnan kannalta skaalalla 1 = hyödytön, 2 = ei erityisen hyödyllinen, 3 = hyödyllinen, 4 = erittäin hyödyllinen, 0 = en osaa sanoa. Yli 60% vastaajista (N=1 518) oli sitä mieltä, että neuvonta oli hyödyllistä tai erittäin hyödyllistä riskienhallinnan kannalta. Noin viidesosa vastaajista valitsi ”en osaa sanoa”-vaihtoehdon. Neuvontatoimenpiteen arvioinnissa todettiin, että neuvonta on parantanut eläinten hyvinvointia eläintiloilla. (Maaseutuohjelma 2014-2020 – neuvontatoimenpiteen arviointi, 2019.)

Vastaus arviointikysymykseen 28.

Maatalouden riskienhallintaan ei ole otettu käyttöön ensisijaisia toimenpiteitä maaseutuohjelmassa. Täten kohdealalle ei ole myöskään varattu rahoitusta, eikä sillä ole määrällisiä tavoitteita.

Ohjelmassa ei ole kohdistettuja välittömiä tai välillisiä toimenpiteitä maatalouden riskienhallintaan. Ohjelman toimenpiteitä ei ole kohdistettu yrittäjien jaksamisen parantumiseen. Ohjelman toimenpiteitä ei ole kohdistettu eläintautien torjuntaan.

Riskienhallintatoimenpiteiden jättäminen ohjelman ulkopuolelle on ollut selkeä puute. Ohjelmakauden aikana sääriskejä ja niistä aiheutuneita tulonmenetyksiä on kompensoitu erilaisilla kansallisilla kriisipaketeilla.

Kohdealalle on ohjelmadokumentissa oletettu toissijaisia vaikutuksia, jotka vaikuttavat välillisesti maatilojen riskien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan. Erityisesti neuvontatoimenpiteen kilpailukykyneuvonta tarjoaa avaimia maatilojen riskienhallintaan, samoin kuten neuvontatoimenpiteen eläinten hyvinvointiin ja ympäristöön liittyvät osiot.

Nämä neuvontaosiot ovat olleet suosittuja, ja neuvontatoimenpiteen arvioinnissa niiden nähtiin olevan tärkeitä tiloille. Siinä missä kilpailukykyneuvonta auttaa hallitsemaan maatalan kokonaisuutta riskittömämmin, eläinten hyvinvointineuvonta tukee eläinten hyvinvoinnissa ja siten vähentää tautiriskejä.

Joitakin riskienhallintaan välillisesti liittyviä koulutuksia ja yhteistyöhankkeita on rahoitettu, mutta niiden vaikutus yltää lähinnä hankkeen tuotantosuuntaan tai toteuttamisalueeseen.

Yleisesti haastatteluissa nähtiin, että maaseutuohjelman toimenpiteillä on jollain tasolla onnistuttu edistämään maatalojen riskien ehkäisemistä ja hallintaa, lähinnä monialaisten maatalojen ja tilanpidon kokonaisuuden hallintaan tähtäävien toimien kautta.

Kohdealan 3B konseptia, määritelmiä ja interventio-ohjelmaa tulisi selventää huomattavasti. Riskienhallinta tulisi määritellä tarkemmin, jotta saataisiin yhteinen ymmärrys maatalouden riskienhallinnan laajuudesta ja käsitteestä. Lisäksi kohdealan arviointihikkoa tulisi selventää, sillä arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa mainitut arviointikriteerit ja indikaattorit eivät pysty vastaamaan arviointikysymykseen.

Suosituks

Tietämyksen siirron ja neuvonnan lisääminen aihealueille, joilla maatalojen riskit ovat suurimpia, esimerkiksi eläntaudit ja maatalojen talouden suunnittelu sekä hallinta.

Käsite maatalojen riski tulisi määritellä seuraavalle ohjelmakaudelle.

Kuluvalle ohjelmakaudella nähtyjen erillisten budjettirahoitteista kriisipakettien ehkäisemiseksi seuraavalla ohjelmakaudella tulee ottaa käyttöön ensisijaisia toimenpiteitä henkilö-, markkina-, eläntauti- ja sääriskien torjumiseen.

4.5 Vastaus arviointikysymys 29. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelmalla on edistetty YMP:lla olevaa tavoitetta edistää maatalouden kilpailukykyä?

4.5.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Maaseudun kehittämisohjelma on pyrkinyt edistämään maatalouden kilpailukykyä eri toimenpiteiden avulla. Ensisijaisia maatalouden toimintakyvyn parantamiseen vaikuttavia toimenpiteitä ovat olleet koulutus (M01), neuvonta (M02), maatalousinvestoinnit (M04.1) ja nuoren viljelijän aloitustuki (M06.1). Arvioinnin toteuttamissuunnitelman mukaisten indikaattorien tulisi mitata toimenpiteiden vaikutusta kilpailukykyyn.

Toimenpiteet on toteutettu kohdealojen 2A ja 2B kautta. Koulutuksen, neuvonnan ja maatalousinvestointien tarkoituksena on ollut parantaa tilojen taloudellista toimintakykyä, helpottaa rakenneuudistuksessa ja nykyaikaistamisessa ja lisätä markkinasuuntautumista sekä maatalouden monipuolistamista (kohdeala 2A). Riittävän ammattitaitoisten viljelijöiden alalle pääsyä ja sukupolvenvaihdoksia on myös pyritty helpottamaan (kohdeala 2B).

Maaseutuohjelman tavoitteena on ollut lisätä maatalouden yrittäjätuloa ja tuotannontekijätuloa. Näitä mitataan EU:n yhteisillä indikaattoreilla eli yrittäjätulolla maataloudesta ja tuotannontekijätulolla. Ohjelmakauden aikana yrittäjätulo on laskenut Suomessa. Tuotannontekijätulo oli vuonna 2016 alempi kuin vuonna 2014. EU-alueella keskimäärin yrittäjätulo nousi hieman vuodesta 2014 vuoteen 2016. Vuonna 2014 yrittäjätulo oli Suomessa EU:n keskiarvoa korkeammalla, mutta vuonna 2016 se oli laskenut keskitason alapuolelle.

Yhteys arviointikysymyksen, arviointikriteerin ja indikaattorien välillä:

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
Maaseutuohjelma on lisännyt maatalouden yrittäjätuloa, tuotannontekijätuloa		
Maatalousyritysten tuottavuus sekä tuottavuuskehitys ovat parantuneet verrattuna kilpailijamaiden ja kansalliseen aiempaan kehitykseen	Yrittäjätulo maataloudesta Tuotannontekijätulo Maatalouden tuottavuus	Maataloustuotannon kokonaispääoman tuotto prosentti, työtuntiansio Maatalouden kannattavuuskerroin
Pinta-alaperusteiset tuet eivät nostaneet pellon tai tuotantopanosten hintaa	Tuettujen maatilojen maatalouden tuotoksen per vuosityöyksikkö muutos (täydentävä tulosindikaattori R2)	Kotimaisen maataloustuotannon suhde kulutukseen

Ohjelman mukaan maatalousyritysten tuottavuuden ja tuottavuuskehityksen olisi tullut parantua verrattuna aiempaan kansalliseen kehitykseen ja kilpailijamaihin. Maatalousyritysten tuottavuus ja tuottavuuskehitys ei ole ohjelmakauden aikana parantunut.

Maataloustuotannon jatkuvuus ja tuotantoedellytykset on pystyttävä turvaamaan. Ohjelman toimenpiteiden tavoitteena on kehittää maatalouden tuottavuutta ja kilpailukykyä parantamalla maataloustuotannon rakennetta ja ehkäistä viljelijöiden ikärakenteen heikkenemistä.

Kokonaistason tavoitteena on kaikkien maatilojen taloudellisen toimintakyvyn parantaminen sekä maatilojen rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen helpottaminen, erityisesti tarkoituksena lisätä markkinoille osallistumista ja markkinasuuntautumista kuin myös maatalouden monipuolistamista (kohdeala 2A).

4.5.2 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arviointikysymykseen on vastattu arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa esitettyjen vaihtuvuusindikaattorien avulla. Indikaattorit ja aineisto niiden laskentaa varten perustuvat Luonnonvarakeskuksen tilastoihin, Taloustohtori-tietokantaan sekä Euroopan komission FADN-tietokantaan. Indikaattoreita on arvioitu kuvailevalla tilastoanalyysillä.

Perustelu menetelmän käytölle

Tilastotarkastelun kautta pystytään arvioimaan indikaattoreiden kehitystä kokonaistaloudella. Kirjanpitoaineistoon perustuva Luonnonvarakeskuksen Taloustohtori -tietokanta on yksityiskohtaisin käytettävissä oleva tilastotietokanta arviointikysymyksen aihepiiriin vastaamiseksi. Kuvailevan tilastoanalyysin kautta voidaan tarkastella samaa asiaa kuvaavien eri mittareiden kehitystä ohjelmakauden aikana.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Arviointisuunnitelmassa määritettyjen indikaattorien avulla ei pystytä erottamaan maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden vaikutusta maatalouden kilpailukykyyn muutokseen. Vertaistamiseen perustuvan arviointiaselman rakentaminen ei Suomessa harjoitetun maatalouspolitiikan rakenteesta johtuen ole mahdollista.

Suomessa noin 90 prosenttia maataloista on maaseutuohjelman toimenpiteiden, kuten luonnonhaittakorvauksen ja ympäristökorvausjärjestelmän, piirissä. Ohjelman ulkopuolella olevat tilat eivät muodosta tieteellisen analyysin vaatimukset täyttävää verrokkiryhmää, eikä niistä ole erikseen tietoja saatavissa. Vertaistamiseen perustuvan arviointiaselmaa ei pystytä rakentamaan ohjelman piirissä olevien ja ohjelman ulkopuolella olevien tilojen välille.

Yksittäisten toimenpiteiden tilatason vaikutuksia on selvitetty kyselyllä koulutuksen ja neuvonnan toimenpiteitä hyödyntäneille tiloille.

Arvioinnin kokonaisuutta vaikeuttaa se, että tilastoaineistoa on saatavilla osin vain vuoteen 2016 asti. Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014-2020 käynnistyminen viivästyi, ja ohjelman toteutus alkoi täysimääräisesti vasta vuonna 2015. Ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuus saattaakin pidemmällä aikavälillä olla erilainen.

Edellä kuvatut ongelmat on pyritty ratkaisemaan hyödyntämällä maatalouspolitiikan ja maatalouspolitiikan eri keinojen vaikuttavuudesta sekä ruokamarkkinoiden toiminnasta

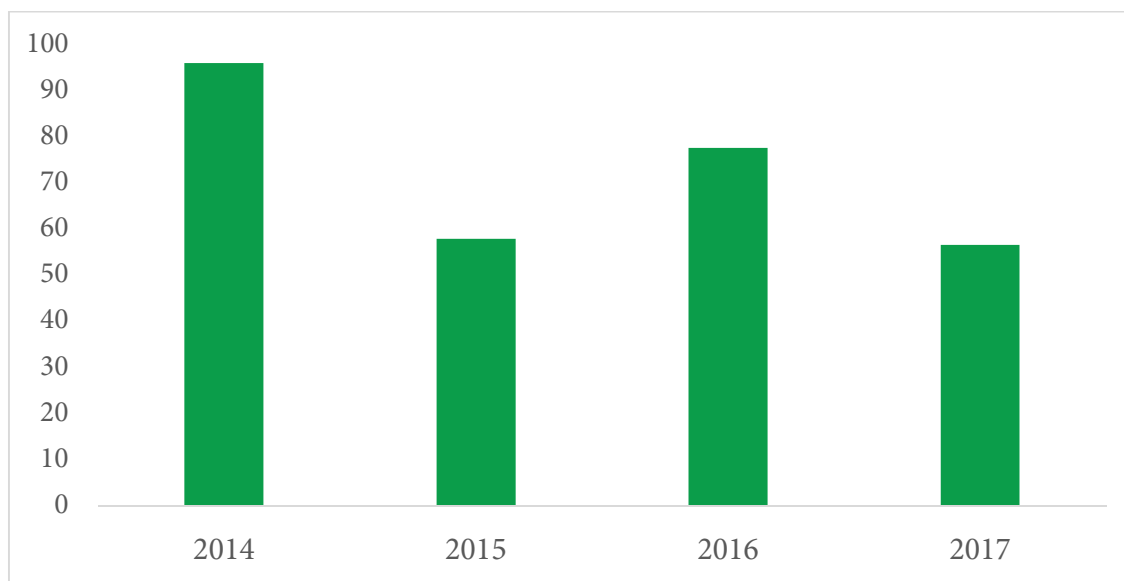
tehtyä tieteellistä tutkimusta. Lisäksi arvioinnissa hyödynnetään muiden arviointien tuloksia.

4.5.3 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot.

Arviointikysymyksiin vastattiin hyödyntäen EU:n yhteisiä indikaattoreita ja arvioinnin toteuttamissuunnitelman mukaisia muita indikaattoreita. Käytetyt indikaattorit olivat maatalouden yrittäjätulo, tuotannontekijätulo, työvoiman tuottavuus, R2-tulosindikaattori, maataloustuotannon kokonaistuoton suhde työpanokseen, maatalouden kannattavuuskerroin, kotimaisen maataloustuotannon suhde kulutukseen ja pellon hintakehitys. Lisäksi arvioinnissa hyödynnettiin erillisselvitystä tuottavuuskehityksestä alueittain, tuotantosunnittain ja tilakokoluokittain.

Yrittäjätulo maataloudesta

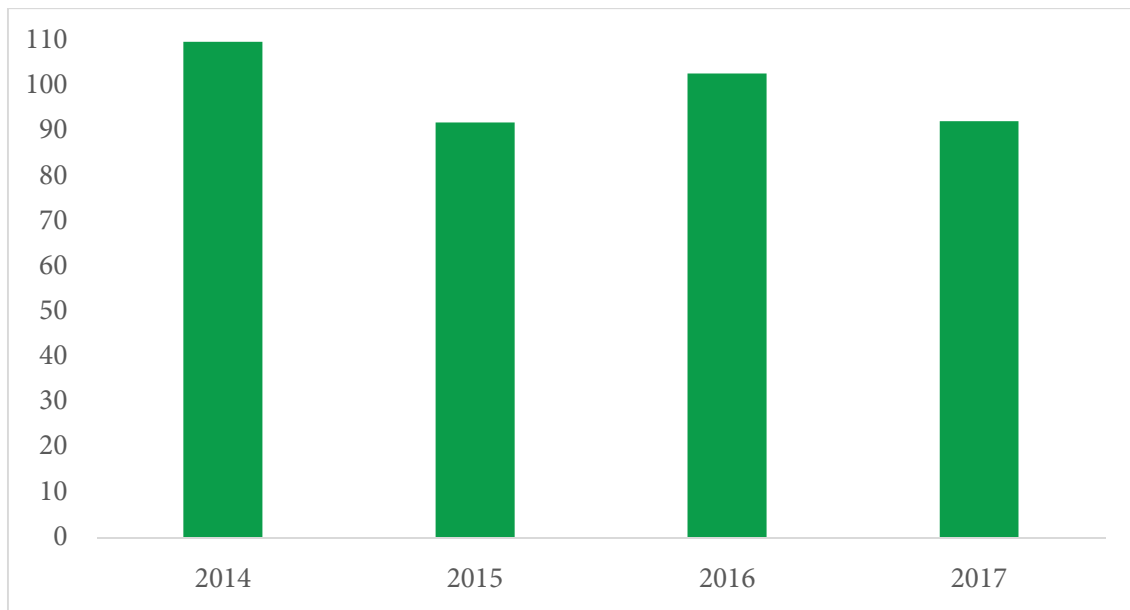
Yrittäjätulo maatalousyrittäjää kohden lasketaan vähentämällä tuotannontekijätulosta työntekijöille maksetut palkat, maksetut korot ja kiinteistä pääomien käytöstä maksetut vuokrat. Luonnonvarakeskuksen tilastoissa on raportoitu maatalouden yrittäjätulo vuoteen 2017. Reaalinen yrittäjätulo oli vuonna 2017 pienempi kuin muina ohjelmakauden vuosina (Kuvio 22).



Kuvio 22. Reaalinen maatalouden yrittäjätulo/maatalousyrittäjä (indeksi 2005 = 100). (Lähde: Luke 2019.)

Tuotannontekijätulo

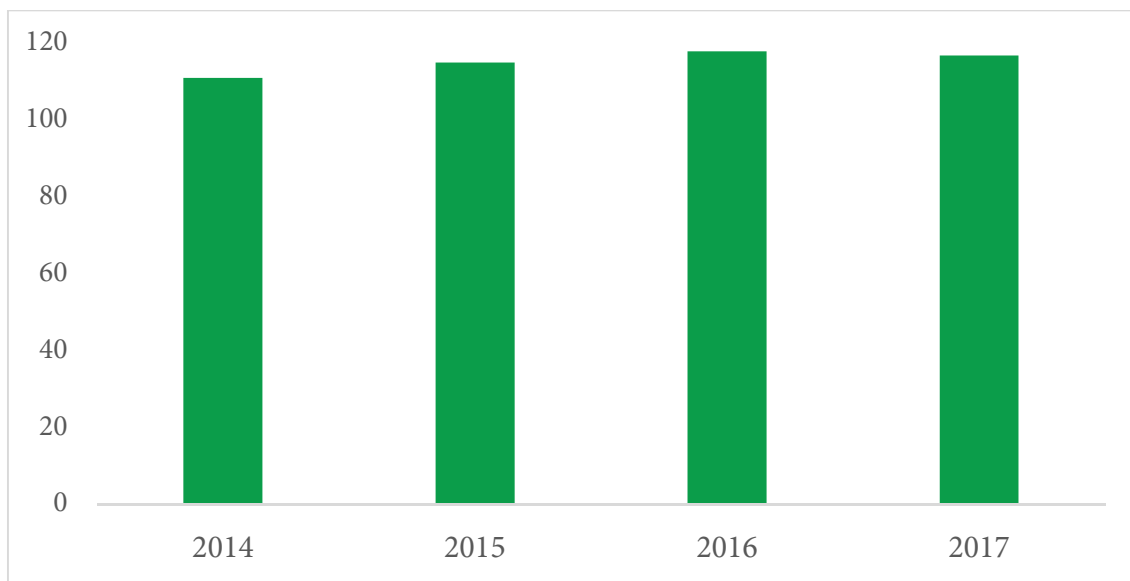
Maatalouden tuotannontekijätulo saadaan vähentämällä perushintaisesta maatalouden kokonaistulosta välituotekäyttö, kiinteän pääoman kuluminen ja tuoteverot sekä lisäämällä muut tuotantotuet. Tuotannontekijätulo maatalousyrittäjää kohtaan raportoidaan Luonnonvarakeskuksen tilastoissa. Indeksien arvot ovat saatavissa vuosille 2014 - 2017.



Kuvio 23. Maatalouden tuotannontekijätulo (indeksi 2005=100) (Lähde: Luke 2019)

Maatalouden tuottavuus

Kuviossa 8 kuvataan maatalouden tuottavuutta. Tuottavuus on suhteutettu kaikkiin maatalouden panoksiin. Tuottavuus kasvoi ohjelmakaudella vuoteen 2016, mutta vuonna 2017 se laski hieman. Muutokset ovat olleet marginaalisia.

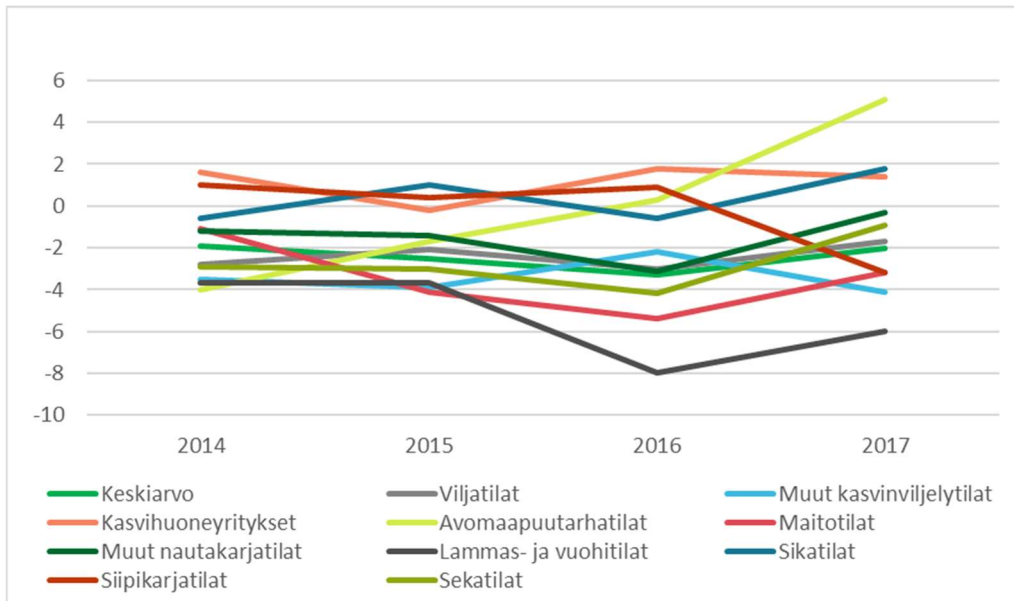


Kuvio 24. Maatalouden tuottavuus/kaikki panokset (indeksi 2005 = 100). (Lähde: Luke 2019)

Kokonaispääoman tuotto prosentti maataloudessa

Maataloustuotannon kokonaispääoman tuotto prosentti osoittaa koko pääomalle saatavan koron. Sen avulla voidaan vertailla yrityksen kilpailukykyä ja kannattavuutta. Indikaattori muodostetaan laskukaavalla:

$$100 \times \frac{\text{Nettotulos} + \text{korot} + \text{rahoituskulut}}{\text{Taseen loppusumma}}$$

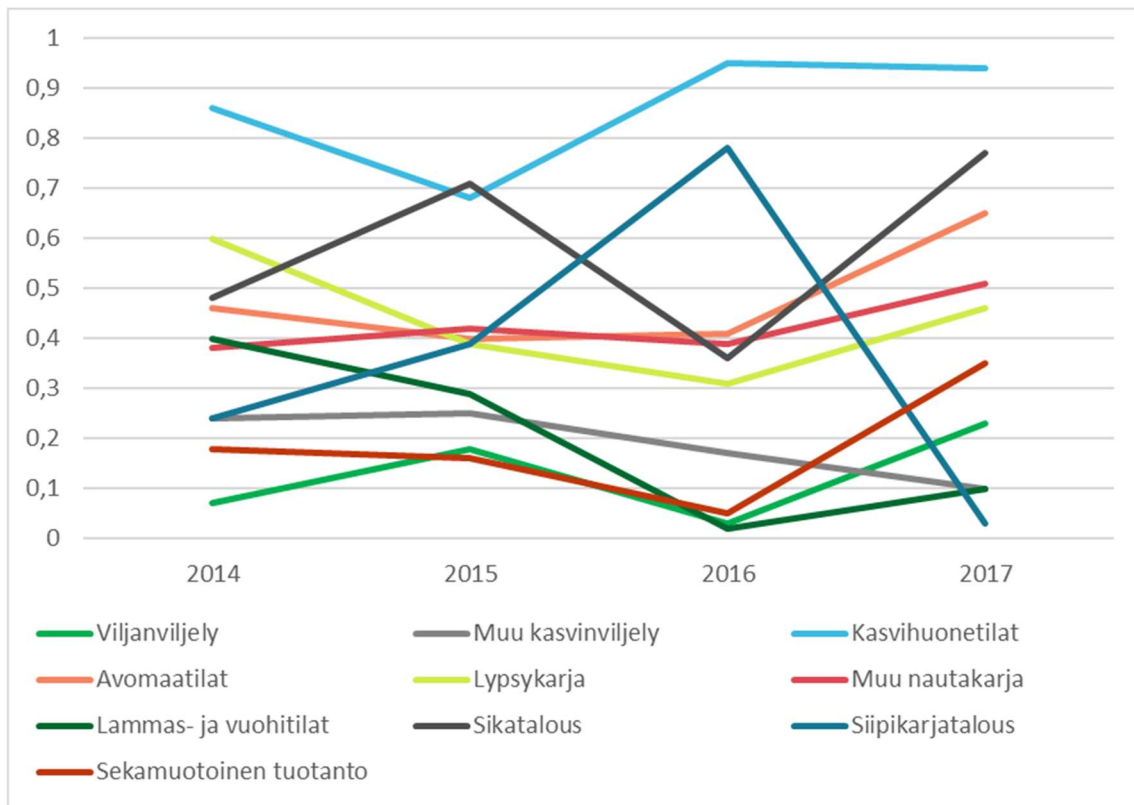


Kuvio 25. Pääoman tuotto prosentti maataloudessa (Lähde: Luke 2019, PTT:n omat laskelmat)

Maatalouden kannattavuuskerroin

Maatalouden kannattavuuskerroin kertoo, kuinka monta prosenttia yrittäjän palkkatavoitteesta ja oman pääoman korkotavoitteesta on saavutettu. Se saadaan jakamalla yrittäjätulo oman työn palkkavaatimuksen ja oman pääoman korkovaatimuksen summalla.

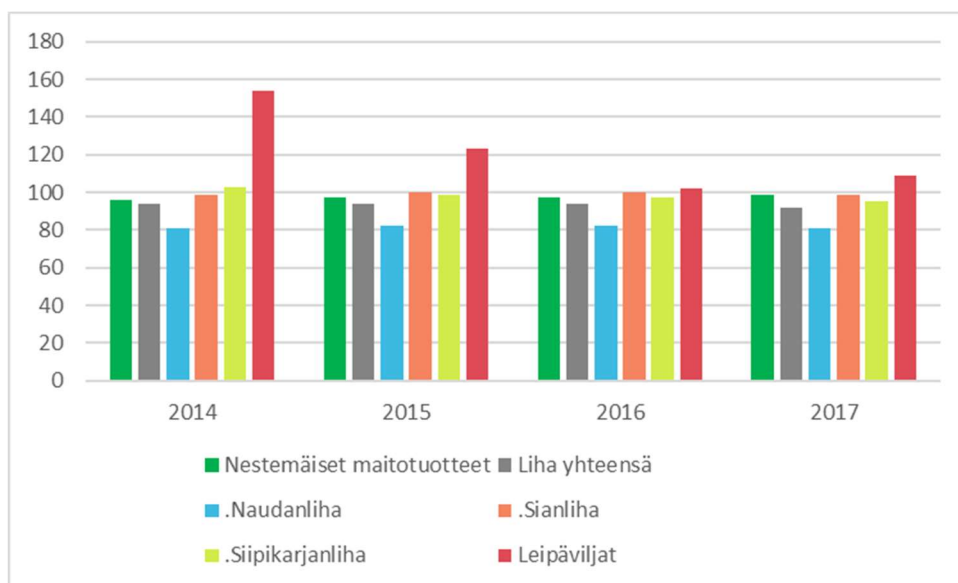
Kun kannattavuuskerroin on alle yksi, on omalle työlle ja omalle pääomalle korvaukseksi jäävä yrittäjätulo pienempi kuin niille asetettu tuottovaatimus. Kannattavuuskertoimella pystytään mittaamaan ja vertailemaan keskenään maatalouden kannattavuutta. Kannattavuuskertoimet on raportoitu Luonnonvarakeskuksen Taloustohtori-palvelussa. Aineisto on saatavissa vuosille 2014-2017.



Kuvio 26. Maatalouden kannattavuuskerroin tuotantosunnittain. (Lähde: Luke 2019)

Kotimaisen maataloustuotannon suhde kulutukseen

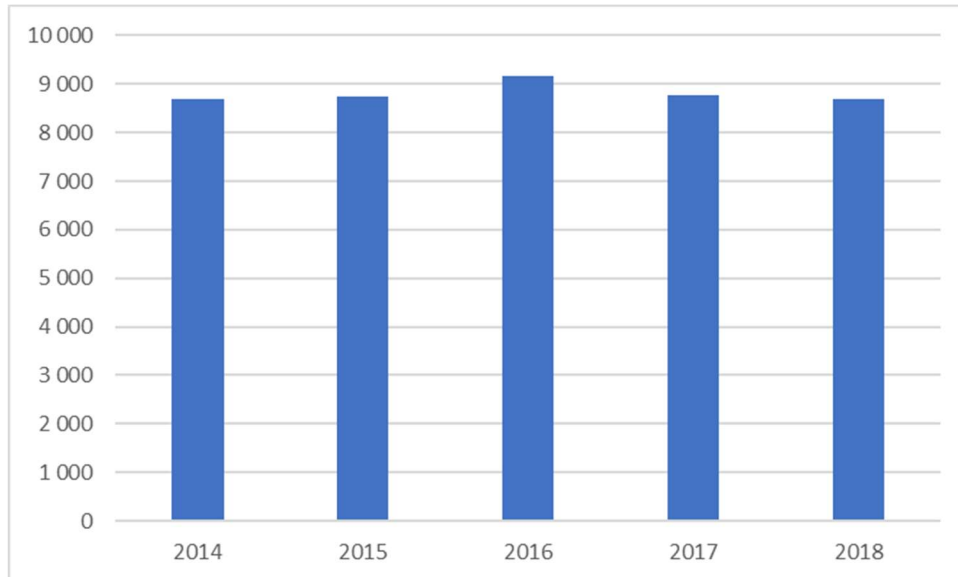
Kotimaisen maataloustuotannon suhdetta kulutukseen mitataan tuotannon omavaraisuusasteella. Omavaraisuusaste kertoo, kuinka suuri osa kotimaista kulutusta vastaavasta määrästä voidaan kattaa kotimaisella tuotannolla. Kotimaisuusaste tilastoidaan Luonnonvarakeskuksen tilastoissa.



Kuvio 27. Omavaraisuusasteen kehitys (%) (Lähde: Luke 2019)

Pellon hintakehitys

Pellon hintakehitys raportoidaan Maanmittauslaitoksen toteutuneiden kiinteistökauppojen tilastossa. Tiedot ovat saatavilla vuosille 2014-2018.



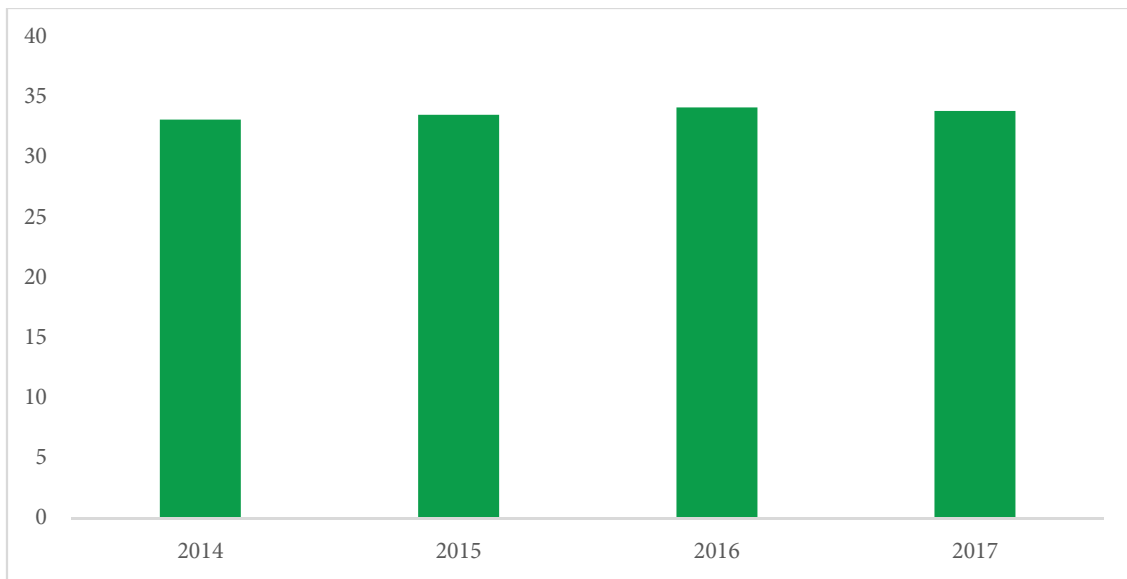
Kuvio 28. Pellon keskimääräinen hintakehitys (€/ha) Suomessa (Lähde: Maanmittauslaitos 2019)

Tukien osuus kokonaistuotosta

Tukien merkitystä tilan toiminnalle voi arvioida suhteuttamalla niiden määrä kokonaistuottoon. Tukiin on laskettu mukaan kaikki tilojen saamat tuet. Tukien osuus kokonaistuotosta saadaan kaavalla:

$$100 \times \frac{\text{Tuet yhteensä}}{\text{Kokonaistuotto}}$$

Prosenttiluku kertoo, kuinka suuri osa tilan tuotosta tulee tuista. Prosenttiosuudet ovat laskettu Luonnonvarakeskuksen Taloustohtori-tietokannan tiedoista.



Kuvio 29. Tukien osuus kokonaistuotosta (%).

4.5.4 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Maatalouden ennustettu yrittäjätulo vuodella 2018 on keskimäärin 13 000 euroa. Yrittäjätulon taso on laskenut ohjelmakauden aikana. Kasvihuonetiloja lukuun ottamatta ennustettu yrittäjätulo oli vuonna 2018 matalampi vuoteen 2014 verrattuna. Ohjelmakauden aikana tapahtunut vaihtelu maatalouden yrittäjätulossa on seurasta markkinamuutoksista. Kesällä 2018 kuivuus ja toisaalta vuoden 2017 märkä korjuukausi vaikuttivat sekä tuotannon määrään että markkinahintoihin. Samalla ne nostivat kotieläintuotannon kustannuksia.

Maaseutuohjelman toimenpiteet eivät ole kääntäneet maatalouden yrittäjätuloa kasvuun. Vaikutusmekanismi huomioiden voidaan arvioida, että ohjelman alla toteutettujen investointien kautta yksittäiset tilat ovat pystyneet kasvattamaan yrittäjätuloa ohjelmakauden aikana.

Maatalouden tuotannontekijätulo laski vuoden 2014 indeksiarvosta 109,9 indeksiarvoon 92,3 vuoteen 2017. Maatalouden tuotannontekijätulo laski noin 20 prosenttia ohjelmakauden toisena vuotena.

Tuotannontekijätulojen suhde maatalouden työpanokseen on vaihdellut vuosittain. Vuoden 2018 ennusteen mukaan indikaattorin taso on samalla tasolla kuin vuonna 2014. Vuonna 2018 indeksin arvo oli 78,1, kun vastaava arvo vuonna 2014 oli 77,9. Maatalouden työvoiman tuottavuus on tällä mittarilla mitattuna pysynyt ennallaan ohjelmakauden aikana.

R2-tulosindikaattorin mukaan vuonna 2016 maatalouden keskimääräisellä työvoimapanoksella saavutettiin keskimäärin 82 840 euron kokonaistuotto. Vuonna 2014 vastaava kokonaistuotto oli 88 738 euroa. Maatalouden työvoiman kokonaistuottavuus on tällä mittarilla mitattuna heikentynyt ohjelmakauden aikana sektorilla keskimäärin sekä eri tuotantosuunnissa.

Ohjelmakaudella keskimääräinen maataloustuotannon kokonaispääoman tuotto prosentti on ollut negatiivinen. Tuotto prosentti laski joka vuosi vuoteen 2016 asti. Silloin tuotto prosentti oli -3,3, eli pääomaa tuhoutui yli kolme prosenttia. Se on yli prosenttiyksikön vähemmän kuin ohjelmakauden alussa vuonna 2014. Vuonna 2017 tuotto prosentti oli -2. Tuotantosuuntien välillä on suuriakin eroja tuotto prosentteissa. Vuonna 2017 avomaapuutarhatiloilla kokonaispääoman tuotto prosentti oli 5,1, kun taas lammas- ja vuohitiloilla tuotto prosentti oli -6.

Ohjelmakauden aikana avomaapuutarhatilat ovat parantaneet tuotto prosenttiaan eniten. Vuonna 2014 niiden tuotto prosentti oli vain -4. Parannusta oli siis yhdeksän prosenttiyksikköä. Siipikarjatililla, kasvihuonetiloilla ja muilla kasvinviljelytiloilla kokonaispääoman tuotto prosentti laski vuodesta 2016 vuoteen 2017, mutta muilla tuotto prosentti parani.

Vuosien välisestä vaihtelusta ei pysty erottamaan markkinoiden aiheuttamaa vaihtelua ja kehittämisohjelman aikaansaamia muutoksia tuotto prosentteissa. Maaseudun kehittämisohjelma ei ole parantanut maatalouden kokonaispääoman tuottavuutta.

Maatalouden kannattavuuskertoimet vaihtelivat eri tuotantosuunnissa 0,07 ja 0,86 välillä vuonna 2014. Vuonna 2018 vaihteluväli oli 0,03 ja 0,94. Missään tuotantosuunnassa tuottajat eivät ole saavuttaneet asettamiaan palkka- ja korkovaatimuksia.

Kasvihuonetilojen kannattavuus on selkeästi korkeampaa kuin muissa tuotantosuunnissa. Alimmillaan se oli vuonna 2015 (0,68), kun taas huippuvuonna 2016 kasvihuonetilat saavuttivat lähes koko tuotto vaatimuksensa (0,95). Ainoastaan vuonna 2015 sikatilojen kannattavuuskerroin ylitti kasvihuonetilojen kannattavuuden. Erityisesti lammas- ja vuohitilojen kannattavuus on ollut laskussa ohjelmakaudella. Vuonna 2017 alhaisin kannattavuuskerroin oli siipikarjatililla. Niiden kannattavuuskerroin oli vain 0,03 vuonna 2017, kun vielä vuonna 2016 tuotto vaatimuksesta oli saavutettu 78 prosenttia.

Vaihtelu kannattavuuskertoimissa johtuu pääsääntöisesti markkinamuutoksista ohjelmakauden aikana. Maaseudun kehittämisohjelma ei ole kokonaistasolla parantanut maatalouden kannattavuutta.

Kotimaisen maataloustuotannon suhde kulutukseen ei ole ohjelmakauden aikana muuttunut. Kotimaisen tuotannon määrän suhde kulutuksen kokonaismäärään vaihtelee naudanlihan 80 prosentista maidontuotannon noin sataan. Kokonaisvilja-alalta Suomessa tuotetaan normaalisato-oletuksella joka vuosi yli kotimaisen käytön vastaava määrä. Vuosittaisten säävaihteluiden seurauksena viljan käytön ja tuotannon suhde saattaa kuitenkin vaihdella merkittävästi. Tuotantopanosten osalta Suomen maataloustuotanto perustuu tuontipanoksiin.

Pellon hintakehityksessä ei ole ohjelmakauden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vuonna 2018 yksinomaan viljeltyä maata sisältävien kiinteistöjen keskimääräinen kauppahinta oli 8694 euroa. Vastaava hinta oli 8698 euroa vuonna 2014. Pellon kysyntä Suomessa on voimakasta etenkin tuotantoalueilla, joilla on tuotantoaan laajentavia kotieläintiloja ja kasvinviljelytiloja. Suorilla, hehtaarikohtaisilla tukimekanismeilla ja kotieläintihedellä on pellon hintaa nostava vaikutus. Ohjelmakauden aikana kummankaan kehityksessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

<i>Indikaattori</i>	<i>Arvo ohjelmakau-</i> <i>den alussa (2014)</i>	<i>Arvo</i> <i>(viimeisin tieto)</i>	<i>Nettomuutos</i>	<i>yksikkö</i>	<i>Selitys muutokselle</i>
Yrittäjätulo	96	56,6 (2017)	-39,4	Indeksi 2005=100	Markkinamuutokset; vaihtelevat sääolosuhteet.
Tuotannontekijätulo	109,9	92,3 (2017)	-17,6	Indeksi 2005=100.	Markkinamuutokset.
Maatalouden tuottavuus	111	116,8 (2017)	5,8	Indeksi 2005=100	Panoskäytön pienentyminen
R2	88738,4	82840,9 (2016)	-5897,5	euroa	Markkinamuutokset
Kokonaispääoman tuotto-prosentti	-1,9	-2 (2017)	-0,1	prosenttia	Ei muutosta
Kannattavuuskerroin	0,39	0,40 (2017)	-0,0 1	kannattavuuskerroin	Ei muutosta
Omavaraisuusaste	114,7 %	100 % (2017)	-14,7 %-yksikköä	prosenttia	Sääolosuhteet, markkinamuutokset, rakenne-muutos
Pellon hinta	8698	8694 (2018)	-4 euroa	euroa	Ei muutosta
Tukien osuus kokonaistuo-tosta	33,15 %	33,88 % (2017)	0,73 %-yksikköä	prosenttia	Ei muutosta

4.5.5 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

Tilastojen saatavuus ja ajantasaisuus. Osa tilastoista saatiin arvioitsijoiden käyttöön vasta maaliskuussa 2019.

4.5.6 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Maaseutuohjelma ei ole kokonaistasolla parantanut maatalousalan kilpailukykyä. Tilojen kilpailukyky on keskimäärin heikentynyt ohjelmakauden aikana. Maaseutuohjelma on kuitenkin muodostanut etenkin luonnonhaittakorvauksen kautta perustuoton peltohehtaareille, vaikka markkinatuotot ovat laskeneet.

Markkinatuottojen laskusta huolimatta maatalouden kokonaiskustannukset eivät ole juurikaan muuttuneet. Tämä näkyy yrittäjätulon laskuna.

Korkean kustannustason taustalla on tuottavuuden hidas kasvu. Maatalouden tuottavuuden kasvu on Suomessa ollut seurausta lähinnä maatalouden työvoiman määrän pienentymisestä. Samalla sektorin kyky lisäarvon tuottamiseen on heikko. Maataloudessa käytetään liikaa tuotannontekijöitä suhteessa kokonaistuotannon arvoon. Kannattavuuskehityksen parantaminen vaatisi sitä, että maatalouden tuotannontekijöitä ohjattaisiin tavoitteellisesti sektorilta pois ja samaan aikaan maataloustuotannossa pitää pystyä kasvattamaan tuotannon lisäarvoa esimerkiksi jalostusasteen noston tai erikoistumisen kautta.

Maaseutuohjelman toimenpiteet eivät riittävästi ohjaa tuotannontekijöitä ulos sektorilta. Toisaalta toteutuneiden investointien vaikutukset eivät ole kokonaistasolla riittäviä kääntämään sektorin tuottavuuskehitystä kasvuun.

Yksittäisten tilojen kohdalla ohjelman toimenpiteet ovat saattaneet parantaa kannattavuutta ja kilpailukykyä. Koulutukseen ja neuvontatoimenpiteisiin osallistuneilla viljelijöillä sekä investointeja toteuttaneille tiloilla on lähtökohtaisesti muita paremmat edellytykset pärjätä jatkossa. Kokonaisuudessaan maaseutuohjelman vaikuttavuutta tulee arvioida vielä myöhemmin, sillä toimenpiteiden lopullinen vaikutus muodostuu vasta viiveellä.

Suosituks

Ohjelman rahoituksen painopisteitä tulisi tarkastella uudelleen vaikutuslogiikaltaan säilyttävien ja vaikutuslogiikaltaan kehittävien toimenpiteiden välillä. Maataloussektorin uudistumisen ja kehittymisen kannalta on tärkeää tuottajien aktiivinen osallistuminen koulutukseen ja neuvontaan.

Rahoituksen myöntämiselle tulisi olla tiukemmat kriteerit, ja kilpailukykyä parantavia tukia lisää. Vaikutukseltaan maatalouden nykyistä rakennetta säilyttäviä tukia tulee vähentää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi luonnonhaittakorvauksen ja investointitukien välistä suhdetta tulisi tarkastella uudelleen.

Tuottavuuskehityksen vahvistaminen vaatii uuden teknologian, työmenetelmien sekä tuottajien välisen yhteistyön nykyistä parempaa hyödyntämistä. Ohjelman toimenpiteitä tulee kohdistaa näiden tekijöiden edistämiseen.

Kilpailukyvyn indikaattoreita tulisi kehittää, jotta arvioinnissa pystyttäisiin erottamaan ohjelman vaikutukset markkinavaihteluista. Esimerkiksi kansainvälistä vertailua ja vertailua ohjelmakausien yli tulisi voida hyödyntää.

Pidemmän aikavälin kilpailukykyvaikutusten paljastamiseksi arviointi tulisi toteuttaa uudestaan, kun aineistoa on saatavilla ohjelmakauden viimeisiltäkin vuosilta.

4.6 Vastaus arviointikysymykseen 30. Missä määrin maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteillä on osaltaan parannettu alkutuottajien kilpailukykyä kytkemällä heidät paremmin maatalouselintarvikeketjuun maataloustuotteiden arvoa lisäävien laatujärjestelmien, paikallisten markkinoiden edistämistä ja menekinedistämistä koskevien toimien, lyhyiden jakeluketjujen, tuottajaryhmien ja -organisaatioiden sekä toimialakohtaisten organisaatioiden avulla?

4.6.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Kohdealan 3A vaikuttavuutta arvioidaan arviointikysymys 30:llä. Kohdealaan 3A vaikuttavia toimenpiteitä ovat Koulutus (M01), Neuvonta (M02), Yritysinvestoinnit (M04.2), Eläinten hyvinvointikorvaukset (M14), Yhteistyö, innovaatioryhmät (M16.1), Yhteistyö, pilotit, uudet tuotteet ja menetelmät (M16.2), Yhteistyö, lyhyet toimitusketjut (M16.4), Yhteistyö, horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö (M16.6) ja Yhteistyö, maataloustuotannon monipuolistaminen (M16.9). Toimenpiteiden tavoitteena on ollut parantaa alkutuottajien kilpailukykyä laadukkaalla tuotannolla ja eettisesti hyväksyttävillä tavoilla.

Yhteys arviointikysymyksen, arviointikriteerin ja indikaattorien välillä:

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
Tuottajien taloudellinen asema lyhyissä jakeluketjuissa on parantunut	Niiden maatilojen prosenttiosuus, joita tuetaan laatujärjestelmien ja lyhyiden jakeluketjujen sekä tuottajaryhmien – ja organisaatioiden kautta	Elintarvikkeiden suoramyyntiä tai elintarvikkeiden jalostusta harjoittavien tilojen osuus kaikista maatiloista Elintarvikeyritysten lukumäärä Luomualan elintarvikeyritysten osuus Elintarviketuotantoon ja lähiruokaan liittyvien hankkeiden lukumäärä
Lähellä tuotettuja laadukkaita elintarvikkeita on saatavilla kysyntää vastaavasti		
Kuluttajien haluamalla tavalla tuotettuja tuotteita on saatavilla		

Tuottajien taloudellisen aseman tulisi olla parantunut lyhyissä jakeluketjuissa eli tuottajien katteet olisivat parempia. Lähellä tuotettuja laadukkaita elintarvikkeita tulisi olla saatavilla kysyntää vastaavasti. Kuluttajien haluamalla tavalla tuotettuja tuotteita tulisi olla saatavilla. Esimerkiksi eettisyys ja eläinten hyvinvointi ostopäätöksissä.

Arviointikysymykseen vastataan EU:n yhteisen tulosindikaattori R4:n avulla. Maaseutuohjelmassa tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden muodostaminen ei ole toteuttavien toimenpiteiden joukossa. Tulosindikaattori R4 laskennassa näin ollen ainoastaan toimenpiteen 16.4. toteutuminen.

Muita käytettyjä indikaattoreita ovat elintarvikkeiden suoramyyntiä tai elintarvikkeiden jalostusta harjoittavien maatilojen osuus kaikista maataloista, elintarvikeyritysten lukumäärä, luomualan elintarvikeyritysten osuus alatoimialoittain ja elintarviketuotantoon ja lähiruokaan liittyvien hankkeiden lukumäärä. Lisäksi ELY-keskuksissa toteutettujen haastattelujen perusteella arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia.

4.6.2 Arviointikysymyksen tausta

Kuluttajat arvostavat laadukasta ja eettistä ruokaa. Toimenpiteillä on pyritty parantamaan maaseutuyritysten vastaamista kuluttajien kysyntään ja arvostuksiin tuottamalla laadukasta ruokaa ja eläinten hyvinvointia parantamalla.

Toimenpiteeseen 4.2 eli elintarvikkeiden valmistukseen liittyviä hankkeita on toteutettu välillä 21.12.2015-3.7.2018 yhteensä 382 kappaletta.

Toimenpiteeseen 6.4 liittyviä hankkeita (investointeja maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen) on toteutettu välillä 17.12.2015-3.7.2018 yhteensä 2 456 kappaletta.

Toimenpiteeseen 6.2 liittyviä hankkeita (Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan) on toteutettu välillä 29.12.2015-3.7.2018 yhteensä 568 kappaletta.

Toimenpiteeseen 16.4. liittyviä hankkeita on aloitettu 1.1.2019 mennessä yhteensä 19. Näistä hankkeista on päättynyt 1.1.2019 mennessä yhteensä 11. Hankkeiden toteuttajat eivät ole maatiloja.

4.6.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Perustelu menetelmän käytölle

Arvioinnissa käytetään toteuttamissuunnitelman mukaisia EU:n yhteisiä indikaattoreita, kansallisia indikaattoreita ja ELY-keskusten haastatteluiden vastauksia.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Aineiston saatavuus. Lisäindikaattorin tietoja oli saatavilla vain yksittäisiltä vuosilta, joten niiden kehitystä ei voida arvioida.

Tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden edistämiseen ei ole maaseutuohjelmassa kohdennettu toimenpiteitä.

Tulosindikaattori R4 on määritelmään mukaan *niiden maatilojen prosenttiosuus, joita tuetaan laatujärjestelmien ja lyhyiden jakeluketjujen sekä tuottajaryhmien – ja organisaatioiden kautta*. Ruokaviraston (2019) rekisteritietojen mukaan toimenpiteen 16.4. toteuttajat eivät ole maatiloja. Hanke-, rekisteri- ja tilastotietojen perusteella ei voi laskea määritelmän mukaista arvoa tulosindikaattorille R4.

4.6.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot.

Tulosindikaattori R4

R4 kuvaa niiden maatilojen prosenttiosuutta, joita tuetaan laatu järjestelmien ja lyhyiden jakeluketjujen sekä tuottajaryhmien – ja organisaatioiden kautta. Indikaattorin arvo on 0, koska Suomessa maatilat ei suoraan tueta toimenpiteet kautta.

Maatiloja oli Suomessa vuonna 2018 47 688. Indikaattorin arvo on $0/47\,688 = 0$.

4.6.5 Arviointisuunnitelmassa määritettyjen vaikuttavuusindikaattoreiden arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

Elintarvikkeiden suoramyyntiä tai jalostusta harjoittavien maatilojen osuus kaikista maataloista

Vuonna 2016 Suomessa oli Luonnonvarakeskuksen tilaston mukaan 2 610 monialaista maatilaa, joilla harjoitettiin kaupan tai teollisuuden alatoimialaan liittyvää maataloutta tukevaa toimintaa. Näiden osuus kaikista maataloista on $2\,610/47\,688 = 0,05 = 5\%$.

Ohjelmakauden ajalta ei ole saatavilla tilastotietoa muilta vuosilta. Määrän kehitystä ei voi arvioida. Toteutuneiden hankkeiden lukumäärän perusteella voi kuitenkin arvioida, että elintarvikkeiden jalostusta ja kauppaa harjoittavien monialaisten maatilojen määrä olisi nykyistä pienempi ilman maaseutuohjelman toimenpiteitä.

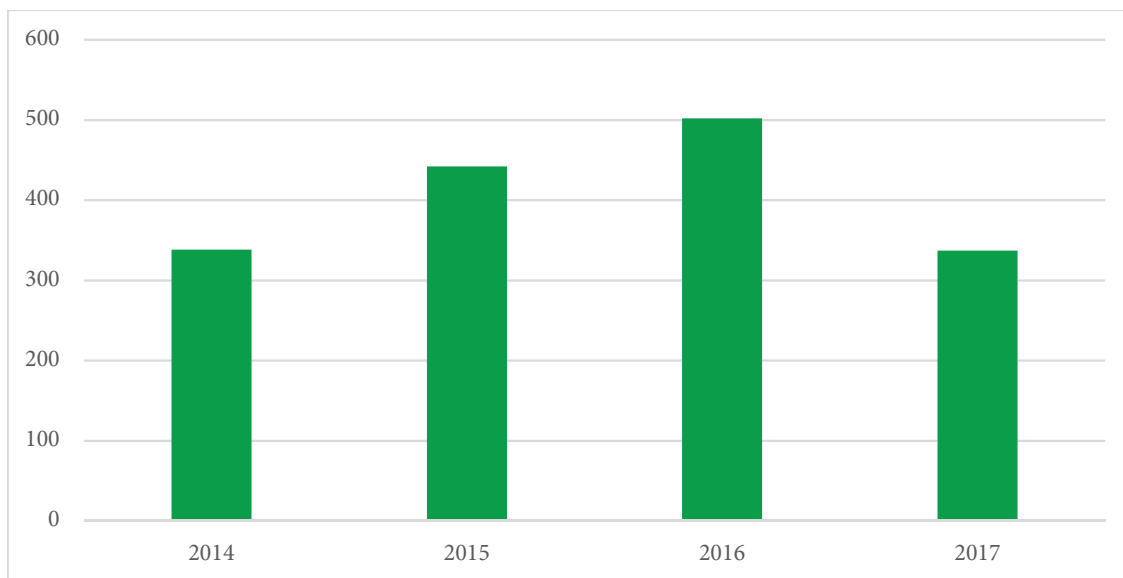
Elintarvikeyritysten lukumäärä

Vuonna 2016 Suomessa oli 1716 elintarvikeyritystä. Ohjelmakauden alussa vuonna 2014 yritysten lukumäärä oli 1710. Määrän kehitystä tai ohjelman vaikutusta elintarvikeyritysten lukumäärään ei ole mahdollista tarkasti arvioida. Toteutuneiden hankkeiden perusteella näyttää siltä, että maatalouden yhteydessä toimivien elintarvikeyritysten lukumäärä olisi pienempi ilman maaseutuohjelman toimenpiteitä.

Luomualan elintarvikeyritysten lukumäärä

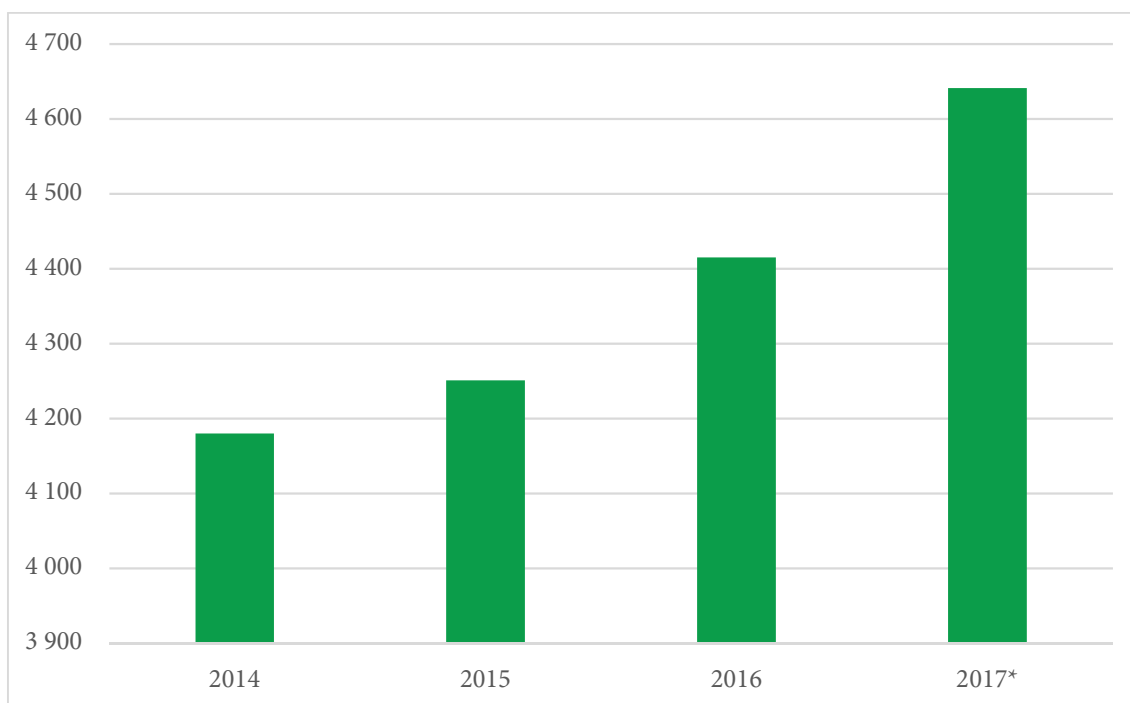
Luomualan elintarvikeyrityksiä oli vuonna 2017 yhteensä 742. Vastaava luku vuonna 2014 oli 651. Yritysten lukumäärä on kuitenkin vaihdellut ohjelmakauden aikana. Kaikista elintarvikeyrityksistä luomualan yritysten osuus oli 41 prosenttia vuonna 2016.

Toteutuneen kehityksen perusteella voidaan arvioida, että maaseutuohjelma on vaikuttanut positiivisesti uusien luomualan elintarvikeyritysten perustamiseen.



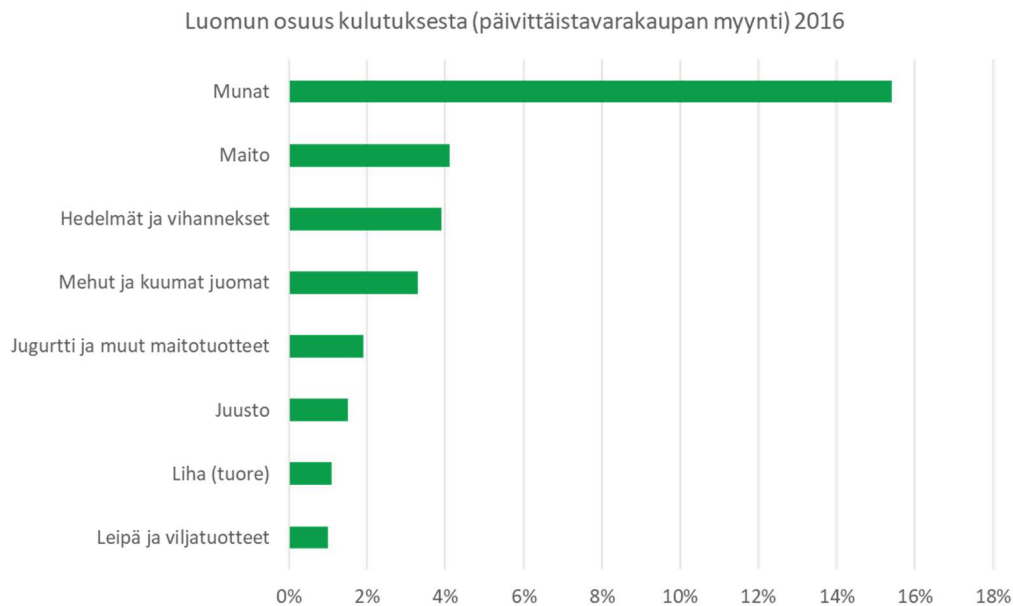
Kuvio 30. Luomualan elintarvikeyritysten lukumäärä Suomessa (Lähde: Luonnonvarakeskus 2019)

Luonnonmukaisessa tuotannossa toimivien maatilojen määrä on kasvanut ohjelmakauden aikana. Vuonna 2014 luomutilojen määrä oli 4180, kun vastaava luku vuonna 2017 oli 4641. Ohjelman toimenpiteillä on ollut merkittävä vaikutus luomutilojen määrän kasvussa.



Kuvio 31. Luonnonmukaisessa tuotannossa olevien maatilojen määrä Suomessa (Lähde: Ruokavirasto 2019)

Luomutuotteiden osuus kulutuksesta Suomessa on kasvanut. Luomutuotannon kasvu on pystynyt vastaamaan kysynnän kasvuun.



Kuvio 32. Luomun osuus kulutuksesta Suomessa (Lähde: ProLuomu 2019)

Elintarviketuotantoon ja lähiruokaan liittyvien hankkeiden lukumäärä

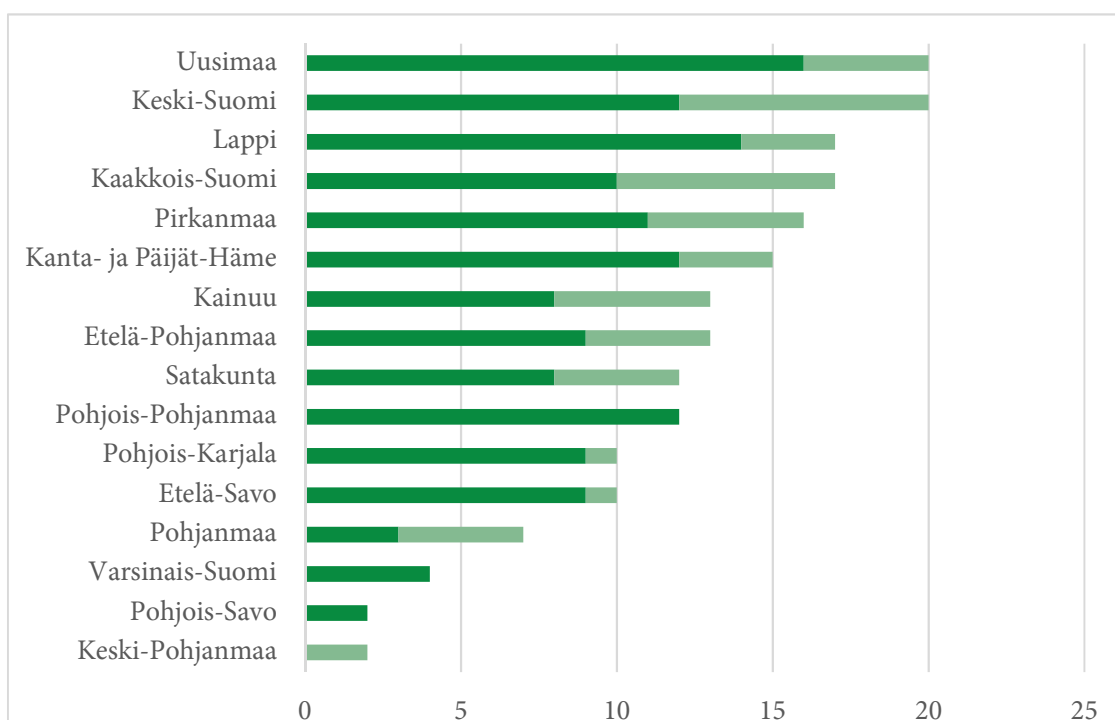
Toimenpiteeseen 4.2 eli elintarvikkeiden valmistukseen liittyviä hankkeita on toteutettu välillä 21.12.2015-3.7.2018 yhteensä 382 kappaletta.

Toimenpiteeseen 6.4 liittyviä hankkeita (investointeja maatalouden ulkopuolisen yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen) on toteutettu välillä 17.12.2015-3.7.2018 yhteensä 2 456 kappaletta.

Toimenpiteeseen 6.2 liittyviä hankkeita (Yrityksen perustamistuki maatalouden ulkopuoliseen yritystoimintaan) on toteutettu välillä 29.12.2015-3.7.2018 yhteensä 568 kappaletta.

Maaseudun kehittämisohjelman puitteissa on rahoitettu ainakin 190 lähiruokahanketta. Lähiruokahankkeita on eniten Uudenmaan, Keski-Suomen, Lapin ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueella. Eniten uusia hankkeita on aloitettu vuosien 2018-19 aikana Keski-Suomessa, Kaakkois-Suomessa ja Pirkanmaalla. Lähiruokahankkeiden vaikutuksista ei ole olemassa tietoa, mutta turvallisesti voidaan olettaa niiden lisänneen lähiruuan tuotantoa.

Tuoreiden kyselytutkimusten (Taloustutkimuksen Suomi Syö 2018 ja K-ryhmän teettämä tutkimus) mukaan lähiruokaa pitää kiinnostavana 54 % suomalaisista kuluttajista. Kiinnostus oli kuitenkin pienentynyt kaksi vuotta aikaisemmin tehdystä tutkimuksesta hieman. Samoin lähiruokaa ostettiin hieman harvemmin kuin kaksi vuotta aikaisemmin. Tänä vuonna kuluttajat kuitenkin aikovat ostaa enemmän lähiruokaa kuin aikaisemmin. Kuten edellä kerrottiin, kotimaisen ruuan suosio ei ole noussut.



Kuvio 33. Lähiruokahankkeiden jakautuminen ELY-keskusten alueille (Lähde: Ruokavirasto 2019).

Lähiruokahankkeista oli käytettävissä vuonna 2017 käynnissä olleet hankkeet kokonaisuudessaan ja vuonna 2018 käynnistyneet hankkeet kolmentoista ELY-keskuksen alueella. Uusia hankkeita on kuitenkin käynnistynyt vuonna 2018 suhteellisen vähän verrattuna hankkeiden kokonaismäärään. Siksi kolmen ELY-keskuksen alueiden puuttuvien hankkeiden merkitys kokonaisuuteen on niin vähäinen, ettei se vaikuta arviointiin.

ELY-keskushaastattelut

Maaseutuohjelman toimenpiteet ovat helpottaneet investointeja. Tuottajien kytkemisessä paremmin maatalouselintarvikeketjuun paikallisten markkinoiden edistämistä ja menekinedistämistä koskevien toimien ja lyhyiden jakeluketjujen avulla on ollut positiivisia vaikutuksia. Toimenpiteet ovat vaikuttaneet eri tavoilla eri ELY-keskusten alueilla. Osalla alueista toimenpiteiden kysyntä on ollut suurta ja paikallista markkinaa on saatu edistettyä. Toisilla alueilla, joilla toimijat ovat suuria, toimenpiteiden kysyntä on ollut alhaisempaa. Ohjelmalla ei ole pystytty vaikuttamaan markkinoinnin kasvattamiseen.

Investointitukea pidetään onnistuneena, sillä se on tuttu tukimuoto. Yhteistyötä pidettiin hyvänä, mutta toisaalta ongelmallisena pidettiin sitä, että kehittämistä voi tehdä vain yritysryhmissä, eikä yksittäisissä yrityksissä. Maaseudulla toimivien yritysten on hankalaa kilpailla kaupungeissa sijaitsevien yritysten kanssa.

ELY-keskuksissa maaseutuohjelman arvioidaan parantaneen pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyä sekä maatalousalan kilpailukykyä. Investointituella on ollut suuri merkitys yritysten investointipäätöksiin, vaikka tuki on vain 20 prosenttia, ja muutakin

rahoitusta tarvitaan. Perustamistuki sen sijaan on koettu vähemmän merkityksellisenä ja jopa hankalana ja haasteellisenä.

Maaseutuohjelman yritysrahoitusta pidetään liian investointipainotteisena. ELY-keskuksista toivotaan monipuolisempia työvälineitä ja joustavampia ja pienimuotoisempia tukia. Edellisellä ohjelmakaudella ollutta tuotekehitystukea toivotaan takaisin. Kehittämistuki olisi tarpeellinen investointituen lisäksi. Tukea tulisi suunnata myös maataloille, jotka monipuolistavat toimintaansa. Maaseutuyritysten osaamisen kehityksen tulisi olla suunnitelmallista.

4.6.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

R4 tulosindikaattoria ei voinut laskea, koska toimenpiteen 16.4. hankkeen toteuttajat ja siten maaseutuohjelmasta rahoitetut tahot eivät ole maataloja.

Elintarvikeyrityksiin ja monialaisiin maataloihin liittyvät tilastot eivät ole ajantasaisia. Lisäksi tietoja on käytettävissä ainoastaan yksittäisiltä vuosilta.

4.6.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Tuottajien taloudellisen asema lyhyissä jakeluketjuissa ei ole parantunut siten, että se näkyisi maatalouden kilpailukyvyyn vahvistumisena kokonaistasolla. Toimenpiteen 16.4. alla toteutettujen hankkeiden lukumäärä on 19 ja arviointijakson aikana päättyneitä hankkeita on 11. Hankkeiden toteuttajat eivät ole maataloja.

Lähellä tuotettuja elintarvikkeiden saatavuus on joillakin alueilla parantunut. Paikallisten markkinoiden kokoa ei kuitenkaan ole pystytty kasvattamaan.

Maaseutuohjelman toimenpiteiden osuutta kuluttajien haluamilla tavoilla tuotettujen tuotteiden saatavuuteen ei voida erottaa normaaleista markkinavaikutuksista. Ohjelman toimenpiteillä ei ohjata, eikä voida ohjata, markkinoiden kehittymistä. Esimerkiksi eläinten hyvinvointikorvauksen voidaan kuitenkin arvioida tukevan markkinoiden muutostrendejä. Arviointijakson aikana kuitenkin esimerkiksi lihan kulutuksessa ei ole tapahtunut trendistä poikkeavia muutoksia.

Elintarvikkeiden kulutustrendeissä ei ole tapahtunut tilastoissa havaittavissa olevia muutoksia arviointijakson aikana. Markkinat ohjaavat elintarvikkeiden tarjontaa ja kysyntää. Kuluttajien haluamien tuotteiden tarjonta varmistetaan kotimaisen tuotannon ja tuonnin välisellä yhdistelmällä. Kotimaisuusasteissa ei ole tapahtunut muutoksia ohjelmakauden aikana.

Toteutuneiden hankkeiden lukumäärän perusteella voidaan arvioida, että ohjelman toimenpiteet ovat kannustaneet elintarvikeyritysten perustamiseen sekä lähiruuan tuotannon edistämiseen. Etenkin luomualan yritysten perustaminen on ollut vauhdikasta. Luomun suhteellinen osuus kulutuksesta on kasvanut. Luomualan yritysten määrä ja luomutilojen lukumäärän kasvu osoittavat viittaavat siihen, että luomun kysynnän kasvuun on ohjelman avulla pystytty vastaamaan.

Suosituks

Arviointikysymys tulee asemoida uudelleen. Ohjelman kokonaistason tavoitteiden ja keinojen vaikuttavuuden välillä on ristiriita. Hankkeita toteuttavat yritykset ovat sektorin kokonaisuudessa suhteellisen pieniä ja hankkeet koskettavat murto-osaa maataloustuotannosta ja maataloista. Toimenpiteiden vaikutukset eivät näy kokonaistason mittareissa.

Arviointikysymykseen liittyvien tilastojen ajantasaisuutta ja kattavuutta tulee parantaa.

Tuottaja- ja toimialaorganisaatioiden potentiaaliset markkinavaikutukset tulee selvittää ja ottaa ohjelmaan toimenpiteitä niiden edistämiseksi.

4.7 Vastaus arviointikysymykseen 31. Missä määrin eläinten hyvinvointiin ja lähiruokaan panostaminen on lisännyt kuluttajien kotimaisen ruuan kysyntää ja arvostusta?

4.7.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Maaseudun kehittämisohjelma on pyrkinyt lisäämään kotimaisen ruuan kysyntää ja arvostusta eri toimenpiteiden avulla. Ensisijaisia kotimaisen ruuan kysyntää ja arvostusta lisääviä toimenpiteitä ovat olleet koulutus (M01), neuvonta (M02), yritysinvestoinnit (M04.2), eläinten hyvinvointikorvaukset (M14), yhteistyö, innovaatioryhmät (M16.1), yhteistyö, pilotit, uudet tuotteet ja menetelmät (M16.2), yhteistyö, lyhyet toimitusketjut (M16.4), yhteistyö, horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö (M16.6) ja yhteistyö, maataloustoiminnan monipuolistaminen (M16.9). Toissijaisia toimenpiteitä ovat olleet luonnonmukainen tuotanto (M11), Leader (M19.2) ja Leader (M19.3). Arvioinnin toteuttamissuunnitelman mukaisten indikaattorien tulisi mitata toimenpiteiden vaikutusta kotimaisen ruuan kysyntään ja arvostukseen.

Yhteys arviointikysymyksen, arviointikriteerin ja indikaattorien välillä:

Arviointikriteeri	EU:n yhteiset indikaattorit	Lisäindikaattorit
Kuluttajat ostavat kotimaisia elintarvikkeita		Laiminlyöntien osuus tuotantoeläinten eläinsuojelutarkastuksissa

4.7.2 Arviointikysymyksen tausta

Tukemalla maataloustuotteiden jalostusta ja kauppaa voidaan parantaa tuottajien valmiuksia vastata kuluttajien toiveisiin mm. luomu- ja lähiruoan saatavuudesta sekä yritysten tuotteiden jalostusastetta voidaan nostaa.

Koulutuksen, neuvonnan ja yhteistyön avulla on mahdollista luoda ja lisätä edellytyksiä laadukkaiden elintarvikkeiden tuotannolle ja jopa viennille. Eläinten hyvinvointi -toimenpiteellä parannetaan eläinten pito-olosuhteita ja niiden hoitoa sekä vaikutetaan tuotantoeläinten lajinmukaisemman hoidon edistämiseen. Eläinten hyvinvoinnin edistämällä ja hyvällä kohtelulla pystytään vastaamaan entistä paremmin kuluttajien odotuksiin. Myös neuvonnan kautta voidaan vaikuttaa eläinten terveydenhuollon ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Kokonaistason tavoitteena on alkutuottajien kytkeminen paremmin ruokaketjuun laatu- ja järjestelmien ja paikallisten markkinoiden edistämisen sekä lyhyiden jakeluketjujen avulla, tuottajaryhmät ja toimialaorganisaatiot sekä eläinten hyvinvoinnin edistäminen (kohdeala 3A).

4.7.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arviointikysymykseen on vastattu arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa esitettyjen vaikuttavuusindikaattorien avulla. Indikaattorit ja aineisto niiden laskentaa varten perustuvat Ruokaviraston Otantaan perustuvat tarkastukset ja Luonnonvarakeskuksen Ravintotase-tilastoihin. Indikaattoreita on arvioitu kuvailevalla tilastoanalyysillä. Lisäksi on haastateltu asiantuntijoita eläinten hyvinvointikorvaukseen ja sen toteuttamiseen liittyen.

Perustelu menetelmän käytölle

Ruokaviraston Otantaan perustuvat tarkastukset -aineisto vastaa täsmällisesti arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa määritettyyn indikaattoriin liittyviin kysymyksiin. Luonnonvarakeskuksen Ravintotaseen avulla voidaan tarkastella kotimaisen ja tuontiruuan välistä suhdetta. Kuvailevan tilastoanalyysin kautta voidaan tarkastella samaa asiaa kuvaavien eri mittareiden kehitystä ohjelmakauden aikana.

Asiantuntijahaastattelujen avulla saatiin kuva siitä, kuinka hyvin eläinten hyvinvointikorvaukset ovat vaikuttaneet eläinten hyvinvointia edistäviin toimiin maataloilla. Asiantuntijahaastatteluissa on haastateltu tutkimuksen, neuvonnan, teollisuuden ja tuottajien edustajia.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Arviointisuunnitelmassa määritetyn indikaattorin avulla ei pystytä erottamaan maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteiden vaikutusta eläinten hyvinvoinnissa tapahtuneisiin muutoksiin. Eläinten hyvinvointikorvaukseen on sitoutunut pääosa sika- ja siipikarjatilastoista sekä merkittävä osa nauta-, lammas- ja vuohitiloista. Sitoutuminen on kuitenkin eri tiloilla eri laajuista. Vertaistamiseen perustuvaa arviointiasetelmaa ei ole pystytty rakentamaan, koska ei ole olemassa tietoa siitä, olivatko eläinsuojelusäädösten vastaiseen menettelyyn syylistyneet tilat ohjelman piirissä, ja kuinka laajasti, vai sen ulkopuolella.

Maaseudun kehittämisohjelman vaikutusta kotimaisen ruuan ostamisen yleisyyteen ei ole mahdollista mitata. Vertaistamiseen perustuvan arviointimenetelmän käyttö ei ole mahdollista, koska ei ole mahdollista eritellä, mitkä elintarvikkeet on tuotettu ohjelman piirissä olevilla ja sen ulkopuolella olevilla tiloilla.

Edellä kuvatut ongelmat on pyritty ratkaisemaan syventämällä analyysiä muilla tietolähteillä. Eläinten hyvinvointiin liittyvää arviointia syvennettiin asiantuntijahaastatteluilla. Kotimaisen ruuan suosioon liittyvää arviointia syvennettiin lähiruokaan liittyvien hankkeiden tarkastelulla sekä ruuan kulutuksen kehityksessä tapahtuvia muutoksia pohtimalla.

4.7.4 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen

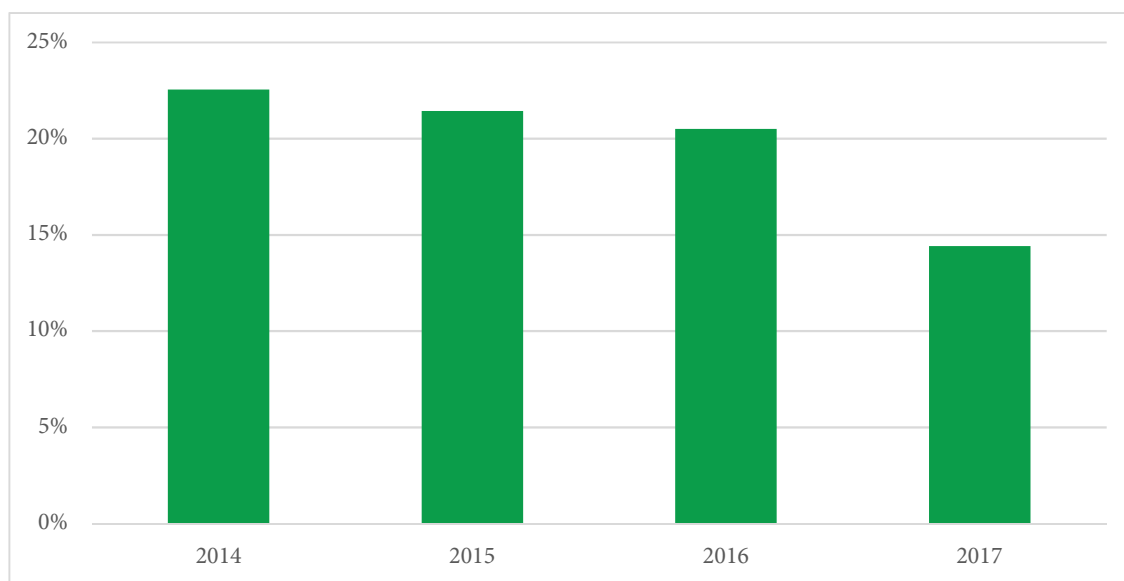
Tuotantoeläintiloilla (pl. turkiseläimet) tehdyissä suunnitelmallisissa otantaan perustuvissa eläinsuojelutarkastuksissa havaittiin vuonna 2014 eläinsuojelusäännösten vastaista

menettelyä kaikkiaan 23 prosentilla tarkastetuista tiloista. Vuosina 2015 ja 2016 vastaava osuus oli kumpanakin vuotena 21 prosenttia. Vuonna 2017 eläinsuojelusäännösten vastaista menettelyä havaittiin selvästi harvemmallalla tilalla, eli 14 prosentilla tarkastetuista tiloista.

Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella maaseudun kehitysohjelman mukainen eläinten hyvinvointikorvaus on kattanut hyvin muutoksista tiloille koituneita menoja. Kannustimet vaihtelevat eläinlajeittain ja toimenpiteittäin. Hyvinvointikorvauksen nähtiin kuitenkin olevan merkittävässä roolissa siinä, että valtaosa uusista porsaskasvattamoista rakennetaan sellaisiksi, joissa porsitus tehdään vapaana porsituksena.

Hyvinvointikorvauksen kannustimien voimakkuus riippuu haastattelujen perusteella selvästi tilojen valmiuksista toteuttaa investointeja. Eläinten hyvinvointikorvausta pidettiin hyvänä tukimuotona hyvinvoinnin edistämiseen ja samalla edistävän myös tarvittavaa rakennemuutosta. Toisaalta hyvinvointikorvausten ja eläinten hyvinvoinnissa tapahtuvan kehityksen välillä ei nähty kaikissa tapauksissa selkeää yhteyttä. Korvaukseen oikeuttavien toimenpiteiden merkitystä on haastateltavien mukaan vaikea mitata.

Tarkastuksissa havaittujen laiminlyöntien osuus on pudonnut ohjelmakauden aikana. Eläinten hyvinvointikorvausten myös koetaan edistävän eläinten hyvinvointia. Tuottajien tietämys hyvinvointiin liittyvistä seikoista on kasvanut. Eläinten hyvinvoinnin kehittymi-

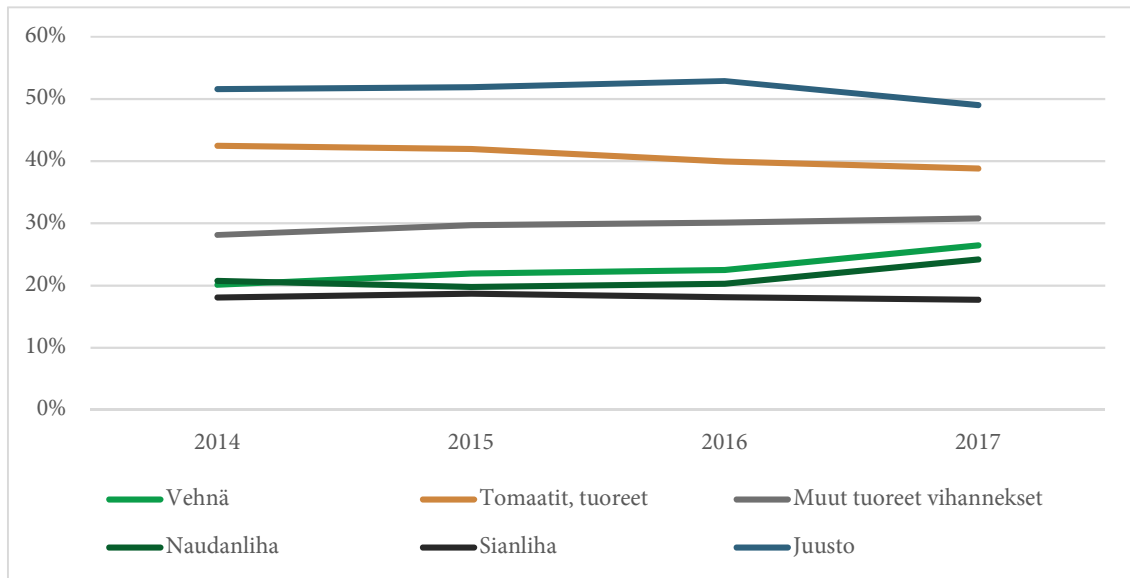


Kuvio 34. Eläinsuojelusäännösten vastaisten menettelyjen osuus suunnitelmallisissa otantaan perustuvissa eläinsuojelutarkastuksissa 2014-2017. (Lähde: Ruokavirasto)

seen vaikuttavat kuitenkin monet muutkin asiat kuin eläinten hyvinvointikorvaus. Hyvinvointikorvauksen osuutta eläinten hyvinvoinnissa tapahtuneissa muutoksissa on vaikea arvioida, mutta sen voidaan ajatella osaltaan parantaneen eläinten hyvinvointia.

Eläinten hyvinvoinnin kehittymisen vaikutusta kotimaisen ruuan suosioon ei pystytä mittaamaan. Kotieläinperäisten elintarvikkeiden kulutuksessa tuontielintarvikkeiden osuus on muuttunut ohjelmakauden aikana varsin maltillisesti. Maaseudun kehittämisohjelma ei ole vaikuttanut eläinten hyvinvoinnin kautta kotimaisen ruuan suosiota.

Maaseudun kehittämisohjelman olisi tullut vaikuttaa siihen, kuinka paljon kuluttajat ostavat kotimaisia elintarvikkeita. Toisissa tuotteissa tuonnin osuus kulutuksesta on nousut vuosina 2014-2017. Vastaavasti toisten tuotteiden kohdalla tuonti vastaa pienempää osuutta kulutuksesta vuonna 2017 kuin vuonna 2014. Erot ovat kuitenkin pääosin melko pieniä. Suuremmat erot johtuvat suurelta osin kotimaisen sadon vaihteluista.



Kuvio 35. Valittujen tuoteryhmien kotimaisuusasteiden kehitys Suomessa (Lähde: Luonnonvarakeskus 2019)

4.7.5 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen

Tarvittavien tilastojen saatavuus ja kattavuus. Tilastoista on saatavilla tietoa parhaimmillaan vuoteen 2017, ja pääosassa asioista vain vuoteen 2016 asti. Ajallista kattavuutta merkittävämpi ongelma tämän arviointikysymyksen näkökulmasta on tilastojen puutteellinen kattavuus. Eläinsuojelutarkastuksiin liittyen ei ole tietoa siitä, ovatko tarkastetut tilat sitoutuneet eläinten hyvinvointikorvauksiin ja jos, niin mihin toimenpiteisiin.

Ruuan kulutusta käsittelevistä tilastoista ei ole mahdollista eritellä kotimaisen ruuan kulutusta. Suurin ongelma liittyy kaikkien tekijöiden osalta siihen, että maaseudun kehittämisohjelmassa on suuri määrä toimia, jotka vaikuttavat arvioinnissa käytettyihin mittareihin. On kuitenkin mahdotonta eritellä, mikä osa havaituista muutoksista liittyy ohjelmaan, saati sen eri toimenpiteisiin.

Arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa määritelty indikaattori, laiminlyöntien osuus tuotantoeläinten hyvinvointitarkastuksissa, ei liity suoraan kuluttajien ostokäyttäytymiseen. Indikaattori on sinällään täsmällinen ja se kertoo eläinten hyvinvointiin liittyvien laiminlyöntien yleisyydestä ja sen kehityksestä. Toisaalta se ei kerro hyvinvointiin liittyvistä parannuksista muutenkin hyvin hoidetuilla tiloilla.

4.7.6 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset

Maaseutuohjelman eläinten hyvinvointikorvaukset ovat parantaneet eläinten hyvinvointia ainakin jossain määrin. Ohjelman puitteissa rahoitetut lähiruokahankkeet ovat niin ikään kehittäneet lähiruuan tuotantoa. Taloustutkimuksen Suomi Syö 2018 -kyselytutkimuksen mukaan 54 % suomalaisista piti lähiruokaa kiinnostavana. Kiinnostuneiden osuus oli pienentynyt kaksi vuotta aikaisemmin tehdystä vastaavasta kyselytutkimuksesta. Lähiruokaa myös ostettiin hieman edellistä tutkimusta harvemmin. K-ryhmän teettämän kyselytutkimuksen mukaan kuluttajat aikovat kuitenkin lisätä lähiruuan ostamista tänä vuonna. Kotimaisen ruuan suosiossa ei ole kuitenkaan tapahtunut kokonaistasolla merkittäviä muutoksia. Maaseudun kehittämisohjelman panostukset eläinten hyvinvointiin ja lähiruokaan eivät ole näin ollen vaikuttaneet kotimaisen ruuan kysyntään ja arvostukseen.

Suosituks

Suosituksena on arvioinnin tekeminen uudelleen, kun aineistoa on saatavilla ohjelmakauden viimeisiltäkin vuosilta.

Lisäksi eläinten hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita olisi hyvä miettiä uudelleen. Esimerkiksi antibioottien käyttö ja siinä tapahtuneet muutokset kuvaisivat muutoksia eläinten hyvinvoinnissa.

4.8 Arviointikysymys 36. Onnistuvatko valintakriteerit tunnistamaan ohjelman tavoitteita parhaiten edistävät hankkeet ja investoinnit? (kansallinen)

4.8.1 Yhteys arviointikysymyksen, kysymyksen tarkennuksen ja indikaattoreiden välillä

Yhteys arviointikysymyksen, arviointikriteerin ja indikaattorien välillä:

Arviointikriteeri

Arviointitapa

Määrällinen arviointi saavutettiin oh-
Valintakriteerit onnistuivat löytämään parhaat hankkeet ja ohjelman tavoitteet toimenpiteittäin ja
yritysinvestoinnit ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi ELY-keskustasolla

4.8.2 Arviointikysymyksen tausta

4.8.3 Käytetyt arviointimenetelmät: kvantitatiiviset ja laadulliset

Arvioinnissa on käytetty laadullisia menetelmiä (haastattelut, dokumenttianalyysi). Dokumenttianalyysin materiaaleina olivat ELY-keskusten vuosien 2017 ja 2018 vuosiraportit.

Perustelu menetelmän käytölle

Menetelmät valittiin arviointitehtävään ja –aikatauluun sopivina. Kvantitatiivista analyysiä ei voinut toteuttaa, sillä valintakriteerien yksittäisiä pisteytyksiä hankkeittain sekä hankkeiden tuotos- ja tulosindikaattoreita ei saatu arvioinnin käyttöön.

Ongelmia valitun menetelmän käytössä sekä tavat, joilla ongelmia on pyritty lievittämään tai ratkaisemaan

Erityisesti haastattelujen ongelmana on yksittäisten mielipiteiden korostuminen tai vastausten yleisyys. Tätä ongelmaa on pyritty lievittämään käyttämällä materiaalina myös ELY-keskusten vuosiraportteja, joissa valintakriteerien käyttöä on pohdittu eri tukimuotojen näkökulmasta.

4.8.4 Kuvaus asiaan liittyvistä EU:n yhteisistä indikaattoreista, joita käytettiin kysymykseen vastaamisessa ja niiden arvot

Yhteiset tulosindikaattorit

- 4.8.5 Vaikuttavuusarviointikysymykseen liittyvän vaikuttavuusindikaattorin arvo sekä määrällinen ja sanallinen arvio paljonko maaseutuohjelma on vaikuttanut ko. indikaattorin kehitykseen**
- 4.8.6 Kysymykseen vastaamisessa kohdatut haasteet, jotka vaikuttavat arviointitulosten luotettavuuteen ja oikeellisuuteen**
- 4.8.7 Vastaus arviointikysymykseen ja sen perusteella annettu yhteenveto johtopäätöksistä ja suositukset**

Valintakriteerit ohjelmakaudella 2014 – 2020

Maaseudun kehittämisohjelmassa käytetään tukikelpoisuusvaatimuksia ja valintakriteerejä kohdentamaan tukea strategiaa parhaiten tukeville hankkeille/yrityksille. Tukikelpoisuusvaatimukset rajaavat kyllä-ei –asteikolla, kuka tai millainen hanke voi tukea saada. Ne perustuvat lakiteksteihin, toimenpidekuvauksiin sekä mahdollisiin alueellisiin rajauksiin. Valintakriteerien tarkoituksena sen sijaan on asettaa tukikelpoiset hakemukset paremmuusjärjestykseen.

Ohjelmakaudella 2014 – 2020 jokaiselta maaseutuohjelmalta edellytetään valintakriteerien periaatteita jokaiselle toimenpiteelle sekä valintakriteerien käyttöä. Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetuksen (EU) N:o 1305/2013 artiklassa 49 sanotaan, että valintaperusteiden tarkoituksena on varmistaa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, parantaa varojen käyttöä ja kohdentaa toimenpiteet maaseudun kehittämistä koskevien unionin prioriteettien mukaisesti.

Hankevalinnassa tulee käyttää määritettyjä valintaperusteita sekä avointa ja asian mukaisesti dokumentoitua menettelyä. Saman asetuksen artiklan 9 mukaan maaseudun kehittämisohjelmaan tulee kirjata valintakriteerien periaatteet jokaiselle toimenpiteelle. Lisäksi artiklan 67 mukaan toimet ovat oikeutettuja maaseuturahaston rahoitusosuuteen vain, jos hallintoviranomainen on tehnyt päätöksen, käyttäen artiklan 49 mukaisia valintaperusteita.

Valintaperusteita ei tarvitse määritellä tietyille toimenpiteille (M10 maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet (art. 28), M11 luonnonmukainen maatalous (art. 29), M13 epäsuotuisien alueiden tuet (art. 31) ja M14 eläinten hyvinvointitoimenpiteet (art. 33). Valintakriteerit määrittelee hallintoviranomainen kuultuaan seurantakomiteaa. Leader-toimien valintakriteerit päättää paikallinen Leader-ryhmä.

Valintakriteerit Manner-Suomen maaseutuohjelmassa

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2007 – 2013 ei ollut ohjelmatason valintakriteerejä vaan ELY-keskukset suunnittelivat omat valintakriteerijärjestelmänsä (kriteerien määrittely, niiden määrä, täyttymisen arviointi ja käyttö hankepäätöksissä). Kriteerien määrä, laatu, tyypit sekä niiden käyttö vaihtelivat suuresti ELY-keskusten välillä. Valintakriteerejä oli määriteltä eriلائille ryhmille (toimintalinjoille, sektoreille, hanke- ja yritystuille yhdessä ja erikseen).

Yritys- ja hanketuille oli määritelty erilainen määrä valintakriteerejä jokaisessa alueellisessa suunnitelmassa. Myös valintakriteerien vaikutus hankevalintaan vaihteli suuresti alueittain. Uudelle ohjelmakaudelle haluttiin yhdenmukaistaa valintakriteereitä sekä niiden käyttöä ELY-keskusalueilla.

Ohjelmakaudella 2014 – 2020 Manner-Suomen ohjelman valintakriteerit laadittiin ohjelmatasolla kolmen toimenpiteen alatoimenpiteille (M01, M04, M06), yhteistyötoimenpiteelle (M16) sekä eriytetysti peruspalvelujen ja kylien kunnostuksen hankkeisiin ja investointeihin (M07).

(M01) Tietämyksen siirtoa ja tiedotusta koskevat toimet (art. 14)

- koulutus ja viestintä
- tiedonvälityshankkeet

(M04) Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (art. 17)

- maatalouden investoinnit
- maataloustuotteiden jalostus
- ei-tuotannolliset investoinnit
- perinnebiotoopit ja luonnonlaidunten raivaus

(M06) Tila- ja yritystoiminnan kehittäminen (art. 19)

- nuorten viljelijöiden aloitustuki
- porotalouden aloitustuki
- yrityksen perustamistuki
- yrityksen investointituki

(M07) Peruspalvelut ja kylien kunnostus maaseutualueilla (art. 20)

- hankkeet
- investoinnit

(M16) Yhteistyö (art. 35)

Manner-Suomen maaseutuohjelman valintaperusteet käsiteltiin seurantakomiteassa 29.1.2015, ja maa- ja metsätalousministeriö antoi päätöksen valintaperusteista 29.1.2015. Hanketukien valintakriteereitä muutettiin seurantakomiteassa 17.11.2015, ja ne hyväksyttiin ohjelmamuutoksessa 29.2.2016. Muutos tehtiin, sillä toimeenpanossa oli havaittu päällekkäisyyksiä eri kriteereiden välillä. Muutoksen myötä kilpailukyky eroteltiin omaksi kriteerikseen ja muita kriteereitä täsmennettiin.

Manner-Suomen ohjelman valintakriteeristö voidaan ryhmitellä hanketukien (M01, M07 ja M16), yritystukien (M04 maataloustuotteiden jalostus, M06 yritysten perustamistuki ja yritysten investointituki), M04 maatalouden investointien sekä ympäristöinvestointien (M04 ei-tuotannolliset investoinnit ja perinnebiotoopit ja luonnonlaidunten raivaus) valintakriteereihin.

Lisäksi Leader-ryhmät käyttävät omia, itse laatimiaan, valintakriteereitään.

Valintakriteerit eivät toki ole ainoa rahoituksen kohdentamiskeino Manner-Suomen maaseutuohjelmassa. Toimenpiteiden tukikelpoisuusehdot rahoittavat tuettavia toimia. Lisäksi ELY-keskusten ja Leader-ryhmien itse laatimat rahoituslinjaukset sulkevat joitakin alueita, sektoreita tai tukikohteita pois rahoituksen piiristä.

ELY-keskusten kokemukset valintakriteereistä ja niiden käytöstä ohjelmakaudella 2014 – 2020

ELY-keskusten vuosien 2017 ja 2018 vuosiraporttien mukaan valintakriteerien käyttö koetaan pääosin toimivaksi. Molempina vuosina neljätoista ELY-keskusta raportoi vuosiraporteissaan valintakriteereistä, ja valtaosa mainitsi valintakriteerien olleen positiivinen muutos edelliseen ohjelmakauteen verrattuna.

Valintakriteerien nähtiin selkeyttävän maaseutuohjelman tavoitteita, sillä painotukset kohdistuvat maaseutuohjelman tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi valintakriteerien käytön myötä hakijat ovat tutustuneet maaseutuohjelmaan ja alueelliseen suunnitelmaan tarkemmin.

Usea ELY-keskus totesi vuosiraporteissaan, että valintakriteerien avulla parhaat hankkeet valikoituvat pisteytysvaiheessa rahoitettavaksi. Valintakriteerien käytön mainittiin muun muassa vaikuttaneen siihen, että hankkeet arvioidaan entistä monipuolisemmin ja perusteellisemmin. Lisäksi ne ovat helpottaneet hankkeiden keskinäistä vertailua ja paremmuusarviointia.

Valintakriteerien mainittiin myös tuoneen päätöksentekoon järjestelmällisyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä varmistamaan hakijoiden tasapuolisen kohtelun. Kriteerien käyttö antaa myös ELY-keskuksille tukea kielteisten päätösten teolle. Lisäksi vuosiraporteissa mainittiin, että valintakriteerien merkitys tulee korostumaan entisestään ohjelmakauden loppua kohti, kun myönnettävissä olevan rahoituksen määrä pienenee.

Valintakriteerit eivät kuitenkaan jääneet täysin kritiikittä ELY-keskusten vuosiraporteissa. Nimittäin valintakriteereissä mainittiin olevan vieläkin turhaa toistoa ja päällekkäisyyttä. Lisäksi huomautettiin, että valintatilanteessa hankkeiden uutuusarvopainotus saattaa nousta vaa'an kielen asemaan. Myös selkeämpiä yhtenäisiä valtakunnallisia pisteytysperusteita peräänkuulutettiin, esimerkiksi työllisyydelle.

Yritystukien valinnassa maaseutukriteeri on ollut kaksijakoinen. ELY-alueilla, jotka ovat pääosin ydin- tai harvaan asuttua maaseutua, maaseutukriteeri ei ole aiheuttanut hankaluuksia, mutta siitä ei ole ollut suurta hyötyäkään hakemuksia erottavana tekijänä. Sen sijaan ELY-alueilla, joilla on vain vähän ydin- tai harvaan asuttua maaseutua, yrityksen sijainnille toivotaan suurempaa painoarvoa.

Maatalouden investointeihin liittyvistä valintakriteereistä mainittiin vain yhden ELY-keskuksen vuoden 2018 vuosiraportissa. Siinä todettiin, että valintakriteerien avulla rahoitettavaksi valikoituvat tuotantoa lisäävät investoinnit, erityisesti nuoren viljelijän korotuksen saavat hankkeet.

Haastattelujen tulokset

ELY-keskusten maaseutuasiantuntijoiden haastatteluissa suurin osa mainitsi valintakriteerien auttaneen parhaiden hankkeiden valikoitumista rahoitettavaksi. Erityisesti hanketukien kriteerien mainittiin olevan onnistuneita.

Valintakriteerien mainittiin antavan ryhtiä ja tukea sekä tuovan läpinäkyvyyttä ELY-keskusten päätöksentekoon. Myös se, että kaikki ELY-keskukset käyttävät samoja valintakriteerejä, nähtiin myös positiivisena. ELY-keskusten asiantuntijat ovat oppineet käyttämään valintakriteerejä, ja alun haparoinnin jälkeen pisteytyskaalat ovat harmonisoituneet eri asiantuntijoiden välillä.

Useampi haastateltava mainitsi, että valintakriteerien tärkeys tulee korostumaan ohjelmakauden loppua kohden, samalla kun ELY-keskusten jaettavat rahat vähenevät ja valintoja pitää entistä paremmin pystyä perustelemaan. Silloin kun kysyntää rahoitukselle on vain vähän, valintakriteereillä ei ole suurta merkitystä. Tämä on tilanne esimerkiksi nuorten viljelijöiden aloitustukien kriteerien kanssa, sillä toimenpiteen kysyntä on tähän mennessä ollut niin pientä, että kaikki yli minimipistemäärän menneet hakemukset ovat saaneet rahoitusta.

ELY-keskusten asiantuntijat olivat jokseenkin tyytyväisiä valintakriteerien painotuksiin, mutta haastatteluissa tuli esiin myös kriittisiä näkemyksiä. Hanketukien kriteerit nähtiin yleisesti ottaen ongelmattomampina kuin yritystuen. Erityisesti hanketuen kriteerit kustannustehokkuus ja strategisuus saivat kiitosta.

Yritysrahoituksen kriteereistä vaikutus yrityksen uudistumiseen sekä työpaikat mainittiin hyvinä ja tärkeinä kriteereinä. Joillakin alueilla kriteeri ”yritys toimii maaseudulla” ei ole tärkeä, sillä ELY-keskusten rahoituslinjaukset ohjaavat rahoitusta halutuille maaseutualueille. Joillakin ELY-alueilla puolestaan haluttaisiin painottaa ydinmaaseutua tai harvaan asuttua maaseutua yritystuissa, mutta se ei nykyisillä valintakriteereillä ole mahdollista. Epäselvinä kriteereinä mainittiin yhteistyö sekä kestävä kehitys. Nämä kriteerit ovat hyvin laajoja, eivätkä ne ole selkeitä hakijoille. Lisäksi kestävä kehitys on usein käytännössä haastava toteuttaa, jos mietitään vain ympäristönäkökulmaa. Yritystukien kriteereitä kritisoitiin myös siitä, että niissä alueellinen strategia näkyy huonosti.

Useat haastateltavat mainitsivat, että valintakriteereiden käytön suurin haaste on se, että Hyrrän hanke- ja yritysrahoitushakemuksen rakenne ei ole yhteneväinen valintakriteereillä arvioitavien asioiden kanssa. Nyt ongelmana on se, että hanketta arvioidaan kokonaisuutena ja arvioitavat asiat pitää poimia hakemuksen eri kohdista. Lisäksi hakijat eivät tiedä, mitä mihinkin pitäisi kirjoittaa ja miten sitä arvioidaan.

Parissa haastattelussa nousi esiin myös se, että kriteereille ei ole selkeitä mittareita ja että esittelijät voivat halutessaan antaa pisteitä monella eri tapaa. Tämä nähtiin ongelmana pienessä osassa ELY-keskuksia. Useimmat haastateltavat nimittäin mainitsivat, että pisteytysprosessi ja -standardit olivat jo kehittyneet ELY-keskuksessa ohjelmakauden alun haparointien jälkeen.

Yksittäisiä ehdotuksia valintakriteereiden parantamiseksi oli muun muassa kestävä kehityksen kriteerin vahvistaminen, aiempien hankkeiden tulosten saavuttaminen, yritysten vientipotentiaali, ja painokertoimien uudelleentarkastelu. Lisäksi mainittiin, että Leader-ryhmät olisivat voineet ottaa ELY-keskusten valintakriteerit käyttöön yritystuissa ja

lisätä yhden kriteerin paikalliseen ohjelmiin liittyen. Tämä olisi harmonisoinut maaseuturahaston toimintaa yritysrahoituskentällä. Lisäksi mainittiin, että viestintää valintakriteereistä tulisi lisätä, sillä hakijoiden pitäisi tuntea valintakriteerien idea ja perusperiaatteet. Valintakriteerien käyttöön ehdotettiin myös suhteellisuutta. Nyt kaikki yritysrahoitushakemukset menevät saman seulan läpi, mikä nähtiin liian karkeana. Hakijoiden yrityskoko kun vaihtelee 1 ja 249 työntekijän ja hankkeiden koko 20 000 ja 3 miljoonan euron välillä.

Vastaus arviointikysymykseen 36.

ELY-keskusten vuosikertomusten ja haastattelujen perusteella voi päätellä, että valintakriteerit ovat auttaneet hakemusten paremmuusjärjestykseen asettamisessa sekä parhaiden hankkeiden valitsemisessa. Yritysrahoituksessa ongelmia ovat aiheuttaneet lähinnä joidenkin, erityisesti yrityksen toiminta-alueeseen liittyvien, kriteerien painokertoimet ja joidenkin kriteerien epäselvyys. Näihin epäselviin kriteereihin, sekä kriteerien yleiseen tulkintaan, kaivataan standardisointia. Osa ELY-keskuksista on tehnyt rahoituslinjauksia, joilla saadaan tukea kohdennettua.

Lisäksi valintakriteerit ovat tuoneet ryhtiä ja läpinäkyvyyttä päätöksentekoon, ja ne antavat tukea erityisesti kielteisten päätösten tekoon. Valintakriteerien merkitys tulee kasvaan loppukautta kohti samalla kun maaseutuohjelman varat hupenevat.

Valintakriteerien käytön haasteena nähtiin se, että Hyrrän hanke- ja yritysrahoitushakemuksen rakenne ei ole yhteneväinen valintakriteereillä arvioitavien asioiden kanssa. Lisäksi yritysten valintakriteerit kohtelevat kaikkia yrityksiä samalla lailla, oli kyse sitten mikroyrityksestä tai keskisuuresta yrityksestä.

Valintakriteerien roolista Manner-Suomen ohjelman tavoitteiden kannalta parhaiden hankkeiden valinnassa tulisi tehdä tarkempaa analyysiä. Tähän kuitenkin vaaditaan Hyrrä-aineistoa, joka sallisi valintakriteerien pisteytyksen ja Manner-Suomen ohjelman tavoitteiden odotetun toteuman vertailun. Valintakriteerien käyttöä olisi myös hyvä analysoida tutkimalla pisteytystä eri ELY-keskusalueilla, esimerkiksi vertailemalla yhden tai useamman toimenpiteen saman pistemäärän saaneita hankkeita eri ELY-keskusalueilla.

Suositukseset

Valintakriteerien yhteneväistä tulkintaa olisi hyvä tukea koulutuksilla, videotutoriaaleilla, kirjallisella ohjeistuksella ja työpajoilla.

Yritysrahoituksen valintakriteerejä sekä niiden painotuksia tulisi tarkastella ja varmistaa, että ne toimivat kaikilla ELY-keskusalueilla.

Valintakriteerejä tulisi analysoida yhdessä rahoituslinjausten kanssa.

Valintakriteerien suhteutusta eri hanke- ja yrityskokoihin tulisi miettiä.

Valintakriteerien uudistus tulisi tehdä tiiviissä yhteistyössä ELY-keskusten kanssa.

Hyrrä-järjestelmää tulisi kehittää siten, että hanke- ja yritysrahoituksen hakemusten rakenne olisi yhteneväinen valintakriteereillä arvioitavien asioiden kanssa. Tämä helpottaisi sekä hakijan että käsittelijän työtä.

Valintakriteereistä tulisi tiedottaa niin laajalti ja selkeästi, että hakijat olisivat tietoisia niistä jo hakemusta suunnitellessa.

5 Päätelmät ja suositukset

Arvioinnissa on tarkasteltu Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014-2020 vaikutuksia maatalousalan kilpailukykyyn. Arvioinnin tulosten tulkinnassa on huomioitava se, että kilpailukykyä edistävien toimenpiteiden lisäksi ohjelman kokonaisuudessa on myös vaikutuslogiikaltaan selkeästi säilyttäviä tai muihin tavoitteisiin kohdistettuja toimenpiteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi luonnonhaittakorvaukset ja ympäristökorvaukset. Näin ollen ohjelman vaikuttavuus ei kokonaisuudessaan välttämättä ole heikko, vaikka kilpailukykyyn kohdistuneiden toimenpiteiden todetut vaikutukset jäisivät kokonaistason mittareilla heikoiksi.

Maatalouden kilpailukyvyn vahvistaminen on maatalouspolitiikan keskeinen tavoite. Suomessa toteutetun maatalouspolitiikan kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävien toimenpiteiden rooli on kuitenkin niin vahva, että maaseutuohjelman toimenpiteet eivät riitä vahvistamaan koko sektorin kilpailukykyä. Toimenpiteitä toteuttaneilla tiloilla vaikutukset kuitenkin näkyvät.

Ohjelman toteutus Suomessa on edennyt hyvin. Toimenpiteitä on toteutettu laajasti ja niihin ollaan tyytyväisiä. Manner-Suomen maaseutuohjelman ansiosta Suomessa on toteutettu yksittäisten tilojen kilpailukykyä parantavia investointeja. Näitä investointeja olisi vähemmän ilman ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä. Tuottajien aktiivinen osallistuminen koulutukseen ja neuvontaan vahvistaa tuottajien osaamista, jaksamista ja edesauttaa sektorin uudistumista sekä kehityskykyä tulevaisuudessa.

Tuettujen sukupolvenvaihdosten kriteerien tiukentamisen seurauksena kilpailukyvyltään heikompien maatilojen sukupolvenvaihdoksia on jätetty tekemättä. Sektorin kilpailukyvyn voidaan arvioida parantuvan pidemmällä aikavälillä, kun heikommien kannattavat resurssit siirtyvät sektorin ulkopuolelle.

Maatalouden kilpailukyvyn arvioinnissa käytettyjen kokonaistason mittareiden kehityksessä toimenpiteiden vaikutukset eivät kuitenkaan näy. Arvioinnin perusteella voidaan kuitenkin todeta, että ilman ohjelman toimenpiteitä Suomen maatalouden kilpailukyky olisi toteutunutta kehitystä heikompi.

Maatalouden kilpailukyky ei parane hetkessä. Ohjelman toimenpiteiden vaikutukset realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä. Toimenpiteiden vaikuttavuuden pitkäjänteinen seuranta ja arviointi on tärkeää. Samalla maaseutuohjelman arviointiasetelmaa tulisi kehittää siten, että arviointia voitaisiin toteuttaa ohjelmakausien yli. Tämä tukisi maaseutuohjelmien toteuttamiseen liittyvää pitkän tähtäimen vaikuttavuutta ja tukisi ohjelman luonnetta strategisen kehittämisen välineenä.

Maaseutuohjelman kokonaisuudessa vaikutuslogiikaltaan säilyttävien ja kehittävien välistä suhdetta tulee tarkastella aikaisempaa kriittisemmin. Maaseutuohjelman investointeihin, uusien toimintamallien kehittämiseen, koulutukseen sekä neuvontaan käytettävien tukien suhteellista osuutta tulisi kasvattaa. Ohjelman kokonaisuuden pitää jatkossa

ohjata maataloussektorin rakennemuutosta kokonaisvaltaisesti kohti kilpailukykyisempää sektoria.

Arvioinnin toteuttamisedellytyksiä tulee edelleen vahvistaa. Aineiston saatavuus ja ajantasaisuus eivät ole riittävällä tasolla kvantitatiivisen arviointiasetelman rakentamiseksi ja toteuttamiseksi. Toteuttamisessa joudutaan tavoitteiden vastaisesti turvautumaan laadulliseen arviointiin. Arvioinnin toteuttamisessa olisi tavoiteltavaa pyrkiä siihen, että arviointisuunnitelman mukaisen aineistot olisivat toteuttajien käytettävissä ilman erillisiä tietopyyntöjä koko hankkeiden keston ajan.

Arviointien ohjausta ja seuranta varten tulisi muodostaa riippumaton asiantuntijapaneeli. Asiantuntijapaneelin pystytään erottamaan ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa mukana olevien toimijat arvioinnin toteuttamisen ohjaamisesta.

Ohjelman tavoitetasojen numeerinen määrittäminen mahdollistaisi toteutumisen suora-
viivaisemman arvioinnin. Esimerkiksi arvioinnissa käytettävien tuotosindikaattoreiden tavoitetason asettaminen mahdollistaisi sellaisen arviointiasetelman, jonka pohjalta tavoitteen toteuma voitaisiin selkeästi todeta.

Seuraavalla ohjelmakaudella maatalouden kilpailukykyä tulisi vahvistaa sitomalla tukikriteerit entistä vahvemmin ilmastonmuutoksen torjuntaan.

Maataloustuet tulisi laajentaa koko elintarvikesektorille, ja tukien ehtojen tulisi olla samankaltaiset kuin muussakin yritystoiminnassa. Viljelijän ammattitaidon merkitystä tulisi korostaa ja osaamista kehittää yhä enemmän tarjoamalla paremmin koulutusta.

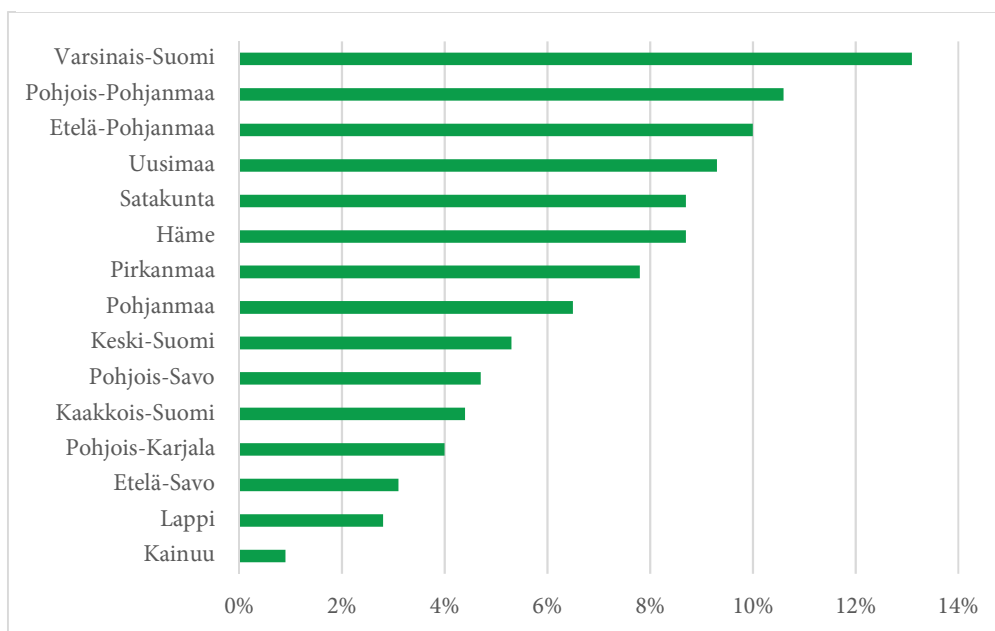
Lähdeluettelo

- Arovuori, K., Auri, E., Haanpää, S., Pyykkönen, S., Ranta, T., Rannanpää, S., Rinta-Kiikka, S., Toikkanen, H. ja Yrjölä, T. 2018. Selvitys maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 tuloksista ja vaikutuksista maatalousalan kilpailukykyyn. PTT Työpapereita 192. 103 s.
- ELY-keskusten vuosiraportit. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvät vuosiraportit 2014, 2015, 2016, 2017.
- European Commission. 2016. Working. Document. Evaluation related queries. Update September 2016. Saatavilla: http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/wd_faq_september2016.pdf. Viitattu 15.5.2017.
- FADN. 2019. Farm accountancy data network. Public Database. http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm. Viitattu 23.5.2017.
- Hietala, J., Rämö, A-K., Vuori, L. & Yrjölä, T. 20107. Sukupolvenvaihdon toteutusmaatiloilla Suomessa – kyselytutkimuksen tuloksia. Teoksessa: Vuori, L. & Yrjölä, T. (toim.) 2017. Sukupolvenvaihdokset maatiloilla. Pellervon taloustutkimuksen työpapereita 190.
- Luke 2019. SVT: Luonnonvarakeskus, Maatalous- ja puutarhayritysten rakenne.
- Luke 2019. Maataloustilastot. 2019. stat.luke.fi
- Maa- ja metsätalousministeriö. 2019. Rekisteriaineistot.
- Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2014-2020. www.maaseutu.fi
- Mavi. 2019. Rekisteriaineistot.
- MDI. 2017. Manner-Suomen maaseutuohjelman neuvontatoimenpiteen arviointi. <https://www.maaseutu.fi/fi/maaseutuohjelma/arvionti-ja-seuranta/arviointiraportit/Documents/Neuvo%20va%cc%88liraportti%20helmikuu%202017.pdf>
- Taloustohtori 2019. Kannattavuuskerroin. Luke kannattavuuskirjanpitotulokset. 19.5.2017
- Vuori, L. & Yrjölä, T. (toim.) 2017. Sukupolvenvaihdokset maatiloilla. Pellervon taloustutkimuksen työpapereita 190.

Liite 1: Kysely nuorten viljelijöiden aloitustukea saaneille

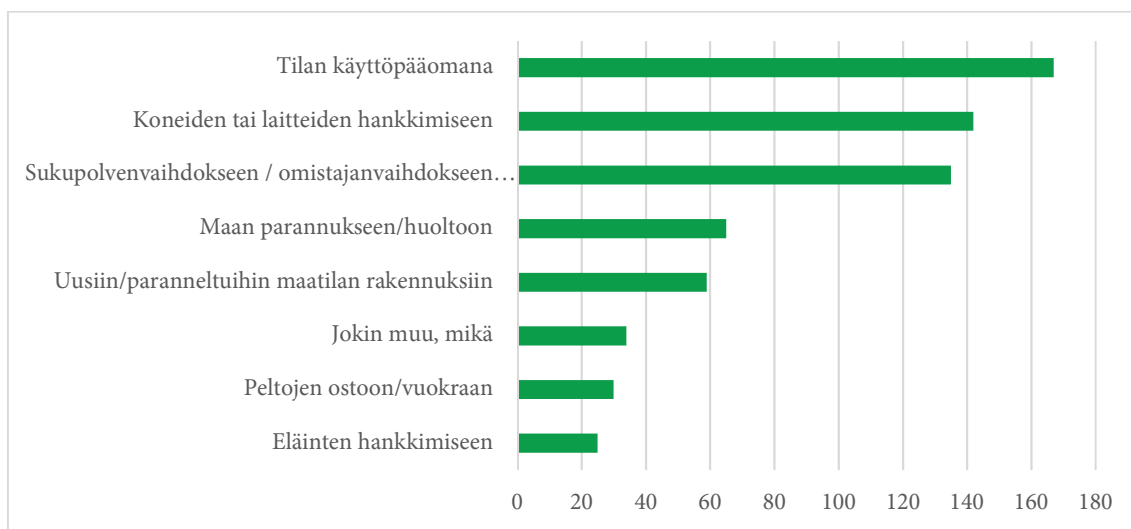
Arvioinnin omana tiedonkeruuna toteutettiin sähköinen kysely nuorten viljelijöiden aloitustukea saaneille. Kyselyyn tuli määräajassa 324 vastausta, eli vastausprosentti oli 27,4%. Kyselyn vastaajien alueellinen jakauma ELY-keskuksittain (Kuvio 36) on lähes sama kuin aloitustukea saaneiden. Aloitustukea saaneihin verrattuna suhteellisesti enemmän vastauksia kyselyyn saatiin Keski-Suomesta ja Varsinais-Suomesta, kun taas suhteellisesti vähemmän vastauksia saatiin Kaakkois-Suomesta, Pohjois-Savosta ja Pohjanmaalta.

Kuvio 36. Nuoren viljelijän aloitustukikyselyn vastaajien jakauma ELY-keskustittain



Kyselyyn vastanneista enemmistö oli viljatilallisia (51,2%). Maitotilojen osuus vastauksista oli 23,1%, kun taas vastaajista 12,3% tuotantosuuntana oli naudanlihantuotanto, 3,1% sikataloustuotanto samoin kuin siipikarjatuotanto ja 2,8% puutarhatuotanto.

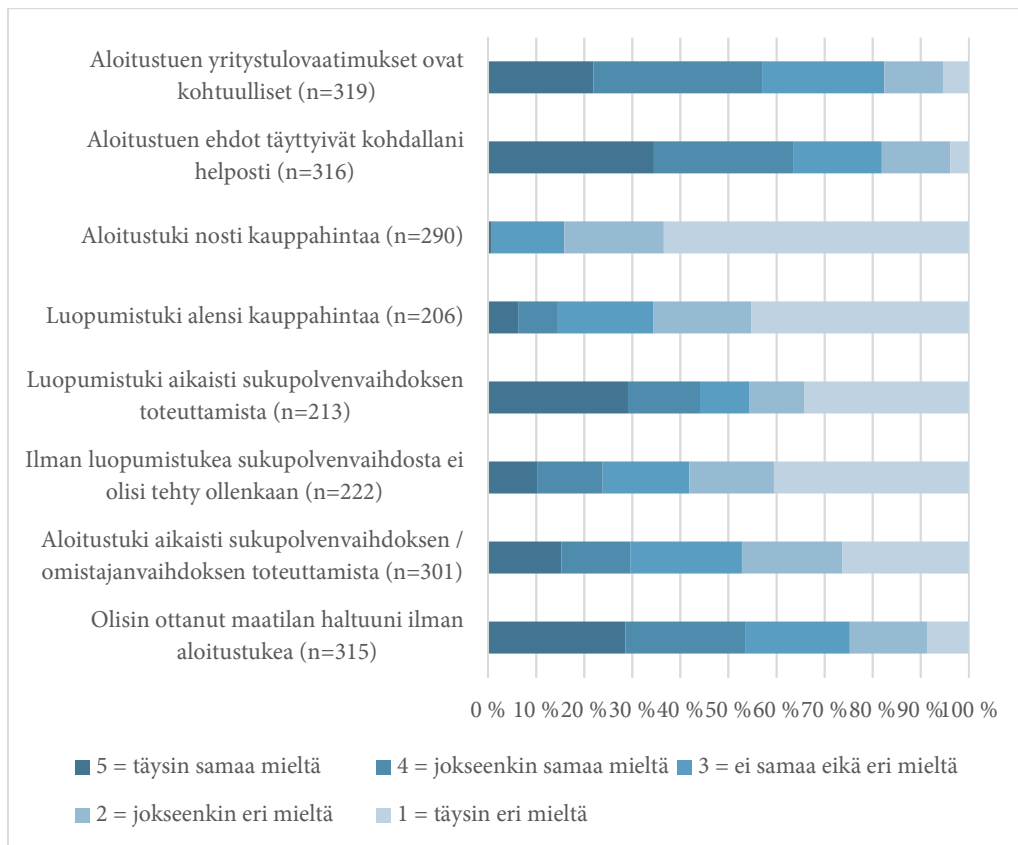
Vastaajien tiloista noin 45% oli yli 75 hehtaaria ja 38% tiloista oli 40 – 74,99 hehtaaria. 15% vastaajista oli luomutilallisia. Noin puolella vastaajista (47%) oli korkeakoulututkinto tai ammattikoulututkinto (43%).



Kuvio 37. Nuorten viljelijöiden aloitustuen käyttö

Aloitustukea on käytetty useimmiten tilan käyttöpääomana (52% vastaajista), koneiden tai laitteiden hankkimiseen (44%) ja sukupolvenvaihdokseen liittyviin kuluihin (42%). Vastaajista, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, suhteellisesti isompi osa (49%) ilmoitti käyttäneensä tukea koneiden tai laitteiden hankintaan muihin tilakokoihin verrattuna, kun taas tilakoon kasvaessa suhteessa useampi vastaaja ilmoitti käyttäneensä aloitustukea tilan käyttöpääomana (yli 150 hehtaarin tilallisista 59%, 75–149,99 hehtaarin tilallisista 56% ja 40–79,99 hehtaarin tilallisista 52%). Kun aloitustuen käyttöä tarkastellaan vastaajan koulutustaustan mukaan, huomataan, että tilan käyttöpääomana aloitustukea hyödynsi suhteessa useampi niistä vastaajista, joilla on korkeakoulutus (59% korkeakoulutetuista vastaajista) kuin niistä vastaajista, joilla on toisen asteen koulutus (45% vastaajista, joilla toisen asteen koulutus).

Yli puolet vastaajista (52%) olisi ottanut maatilan haltuunsa ilman aloitustukea, joskin vastaajissa, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, osuus jäi alle puoleen (44%). Tarkasteltaessa vastauksia kolmen edustetuimman tuotantosuunnan suhteen huomataan, että viljatilallisista suhteessa useampi vastaaja (63%) olisi ottanut tilan haltuunsa ilman aloitustukea verrattuna maitotilallisiin (40%) ja lihanaudankasvattajiin (42%).

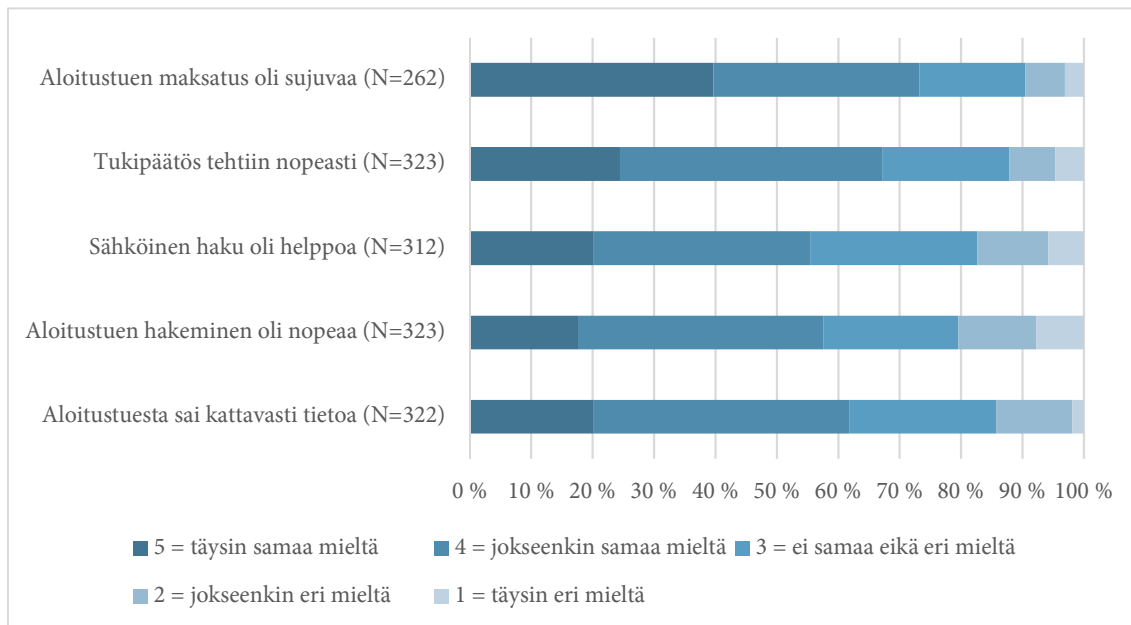


Kuvio 38. Nuorten viljelijöiden näkemyksiä aloitustuen tärkeydestä. (Kuvajasssa ei ole huomioitu vastaajia, joilla ei vastausten mukaan ole koke-musta asiasta).

Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että aloitustuen ehdot täyttyivät omalla kohdalla hel-posti (63%). Yli 150 hehtaarin tilallista yhdeksän kymmenestä koki, että aloitustuen ehdot täyttyivät helposti. Alle 40 hehtaarin tilallisista puolestaan vain neljä kymmenestä oli tätä mieltä. Aloitustuen yritystulovaatimuksia piti kohtuullisena yli puolet vastaajista (56%). Kun alle 40 hehtaarin tilallisista 40% piti yritystulovaatimuksia kohtuullisina, yli 150 heh-taarin tilallisista vastaava osuus oli 80%. Kolme neljäsosaa kaikista vastaajista ei kokenut aloitustuen nostaneen kauppahintaa.

Noin kolmasosalla vastaajista ei ollut lainkaan kokemusta luopumistuesta. Ne vastaajat, joilla oli kokemusta luopumistuesta, eivät yleisesti ottaen nähneet luopumistuen alenta-neen kauppahintaa, aikaistaneen sukupolvenvaihdon toteutumista tai olleen ratkaise-vassa asemassa sukupolvenvaihdon toteuttamisessa.

Valtaosa (89%) vastaajista oli hakenut korkotuettua tai -vapaata pankkilainaa tilan suku-polvenvaihdon toteutukseen. Vajaa puolet (45%) koki, että aloitustukipäätös auttoi saamaan myönteisen pankkilainan sukupolvenvaihdosta varten, kun taas 16% vastaajista ei kokenut aloitustukipäätöksen vaikuttaneen pankkilainan saantiin.

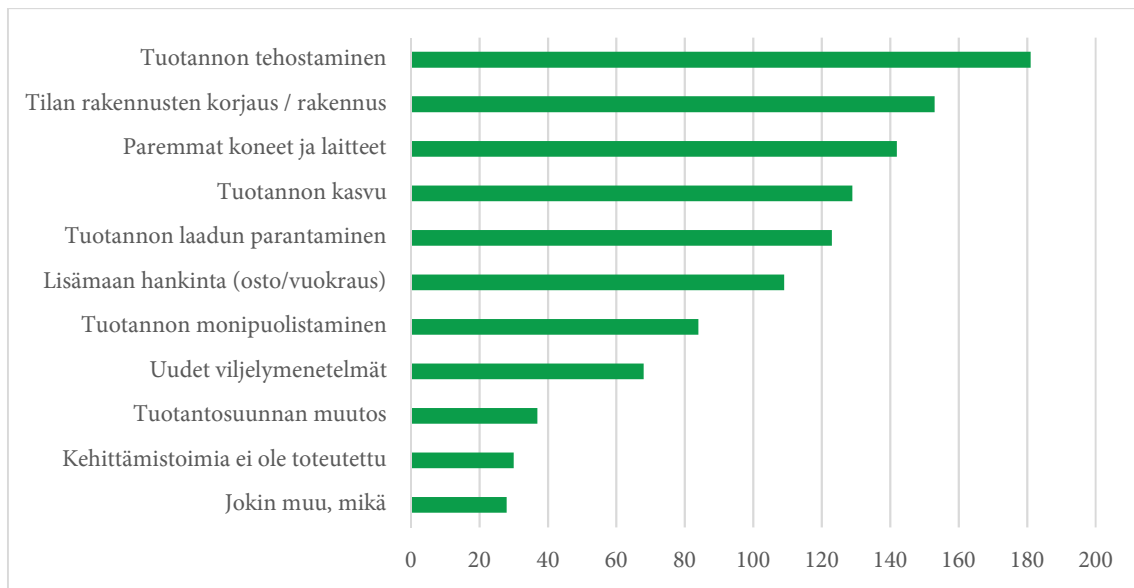


Kuvio 39. Nuorten viljelijöiden näkemyksiä aloitustuen hallinnosta. (Kuvaajassa ei ole huomioitu niitä vastaajia, joilla ei vastausten mukaan ole kokemusta asiasta).

Aloitustuen hallintoon oltiin yleisesti ottaen tyytyväisiä. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että aloitustuesta sai kattavasti tietoa (62%), tuen hakeminen oli nopeaa (58%) ja että sähköinen haku oli helppoa (54%). Kyselyn perusteella erityisesti lihanautojen kasvattajat (72%) ja maitotilalliset (67%) pitivät tiedonsaantia kattavana. Lihanautojen kasvattajat olivat myös suhteessa tyytyväisempiä hakemisen nopeuteen (68% lihanaudan kasvattajista). Tyytyväisimpiä vastaajat olivat tukipäätöksen teon nopeuteen (67%). Kaikilla vastaajilla ei vielä ollut kokemusta aloitustuen maksatuksesta. Ne, joilla kokemusta maksatuksista oli, olivat tyytyväisiä maksatusten sujuvuuteen. Maitotilallisista vastaajista 70% piti maksatusta sujuvana, kun vastaavasti koko vastaajajoukosta tyytyväisten osuus oli 59% ja esimerkiksi viljatilallisista 53% oli tyytyväisiä maksatuksen sujuvuuteen.

Vastaajista ne, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, olivat hieman muuta vastaajajoukkoa tyytymättömämpiä aloitustuen hallintoon. Kun muissa tilakokoluokissa yli puolet vastaajista olivat sitä mieltä, että aloitustuesta sai kattavasti tietoa, jäi alle 40 hehtaarin tilallisissa tiedonsaantiin tyytyväisten vastaajien osuus alle puoleen (42%). Niin ikään alle puolet niistä vastaajista, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, pitivät sähköistä hakua helppona (45%) ja aloitustuen hakemista nopeana (35%), kun muissa tilakokoluokissa vastaava osuus nousi yli puoleen vastaajista. Aloitustuen maksatusta sujuvana piti niin ikään alle puolet niistä vastaajista, joiden tila oli alle 40 hehtaaria, ja vastaavasti yli puolet muiden tilakokojen vastaajista. Sen sijaan tukipäätöksenteon nopeuteen oli tyytyväisiä yli puolet sekä alle 40 hehtaarin tilallisista, että vastaajista, joiden tila koko oli yli 40 hehtaaria.

64% kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että aloitustuki on auttanut kehittämään tilaa nopeammin kuin sitä muuten olisi kehitetty. 19% vastaajista oli eri mieltä. Alle 150 hehtaarin tilallisista suhteessa useampi vastaaja (66%) koki, että aloitustuki on nopeuttanut tilan kehittämistä verrattuna vastaajiin, joiden tila koko oli yli 150 hehtaaria (41%).



Kuvio 40. Aloitustuen jälkeisiä toteutettuja kehittämistoimia

Yli puolet aloitustukikyselyyn vastaajista (57%) oli tehostanut tuotantoa sukupolvenvaihdoksen jälkeen. Yli 150 hehtaarin tilallisista jopa 83% ilmoitti tehostaneensa tuotantoa, kun alle 150 hehtaarin tilallisista tuotantoa tehostaneiden osuus vastaajista oli 53%. Liki puolet (48%) oli korjannut tai rakentanut tilan rakennuksia, hankkinut parempia koneita tai laitteita (44%). Parempia koneita tai laitteita oli hankkinut 62% niistä vastaajista, joiden tilakoko oli yli 150 hehtaaria ja alle puolet niistä vastaajista, joiden tilakoko oli pienempi. Yli kolmasosa (34%) oli ostanut tai vuokrannut lisämaata. Noin neljä kymmenestä vastaajasta oli kasvattanut tuotantoa (40%) tai parantanut tuotannon laatua (38%). 44% niistä vastaajista, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, oli kasvattanut tuotantoa, osuuden jäädessä isompien tilakokojen kohdalla alle 40%. Tuotannon laatua oli parantanut sen sijaan vain 25% niistä vastaajista, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria ja vastaavasti niistä vastaajista, joiden tilat olivat isompia, 40% ilmoitti tehostaneensa tuotannon laatua. Vastaajat, joiden tilakoko oli alle 40 hehtaaria, ilmoittivat muita useammin toteuttaneensa tuotantosuunnan muutoksia tai ottaneensa uusia viljelymenetelmiä käyttöön. Kaiken kaikkiaan noin neljännes alle 40 hehtaarin tilallisista ilmoitti toteuttaneensa tuotantosuunnan muutoksia tai ottaneensa käyttöön uusia viljelymenetelmiä.

Tarkasteltaessa toteutettuja kehittämistoimenpiteitä tuotantosuunnittain voidaan todeta, että kolmesta kyselyssä eniten edustetusta tuotantosuunnasta lihanautojen kasvattajat ja maitotilalliset ovat panostaneet eniten tuotannon tehostamiseen. Lihanautojen kasvattajista 66% ilmoitti tehostaneensa tuotantoa ja 59% korjanneensa tai rakentaneensa tilan rakennuksia. Vastaavasti maitotilallisista 64% ilmoitti tehostaneensa tuotantoa ja samoin 64% ilmoitti toteuttaneensa korjaus- tai rakentamistoimenpiteitä. Viljanviljelijöistä 47% kertoi tehostaneensa tuotantoa ja 45% hankkineensa parempia koneita tai laitteita.

Noin 10% vastaajista ei ollut toteuttanut kehittämistoimia sukupolvenvaihdoksen jälkeen.

Noin 95% vastaajista ilmoitti käyttäneensä tukipalveluja sukupolvenvaihdokseen. Noin joka viides vastaajista ilmoitti käyttäneensä ainoastaan Neuvo2020-neuvontaa sukupolvenvaihdoksen suunnitteluun, kun taas 22% vastaajista oli käyttänyt muuta kuin Neuvo2020-neuvontaa. Suuri osa sukupolvenvaihdoksen toteuttaneista kuitenkin oli

käyttänyt useita tukipalveluja eri kombinaatioissa (Neuvo 2020, muu neuvonta, pankki, tilitoimisto). Vastaajista 52% ei ollut käyttänyt Neuvo2020-neuvontaa. Ne, jotka olivat käyttäneet, olivat etupäässä saaneet neuvontaa maatalan kilpailukykyyn, kasvinsuojeluun tai luonnonmukaiseen kasvituotantoon liittyen.

Liite 2: Suomen maatalouden tuottavuuskehitys 2014-17

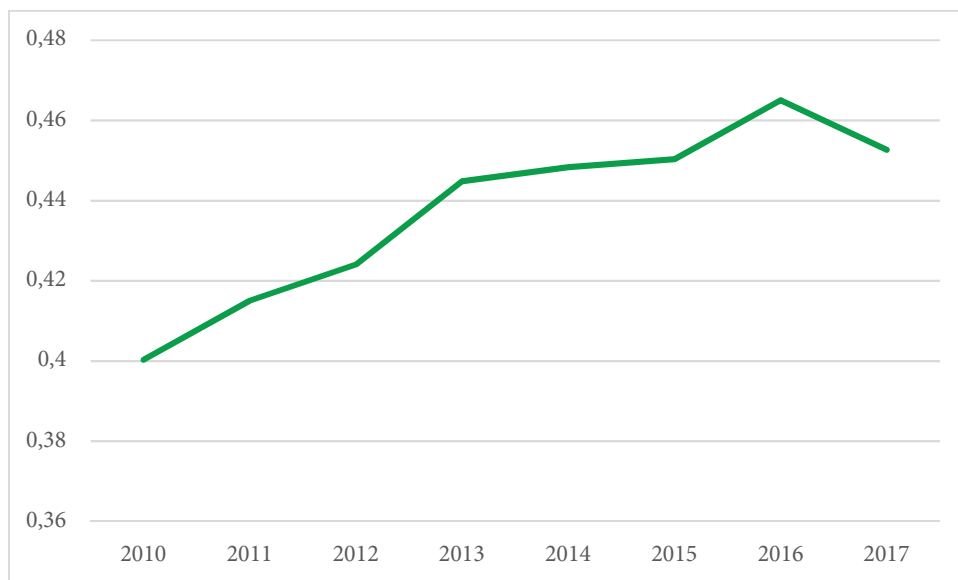
Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014-2020 yksi keskeisiä tavoitteita on edistää maatalouden kilpailukykyä. Maatalouden tuottavuuskehitys on puolestaan olennainen osa maatalouden kilpailukyvyn parantamista. Tässä luvussa tarkastellaan Suomen maatalouden tuottavuuskehitystä ohjelmakaudella.

Tuottavuudella tarkoitetaan tuotannon määrän ja tuotannossa käytettyjen tuotannontekijöiden suhdetta. Mitä enemmän samalla panosten määrällä saadaan tuotosta, sitä korkeampi on tuottavuus.

Tuottavuuskehityksen mittarina tässä käytetään panos-tuotossuhdetta, eli tuotannon arvo jaettuna tuotannontekijöiden arvolla sekä työn tuottavuutta, eli tuotannon arvo jaettuna työn määrällä.

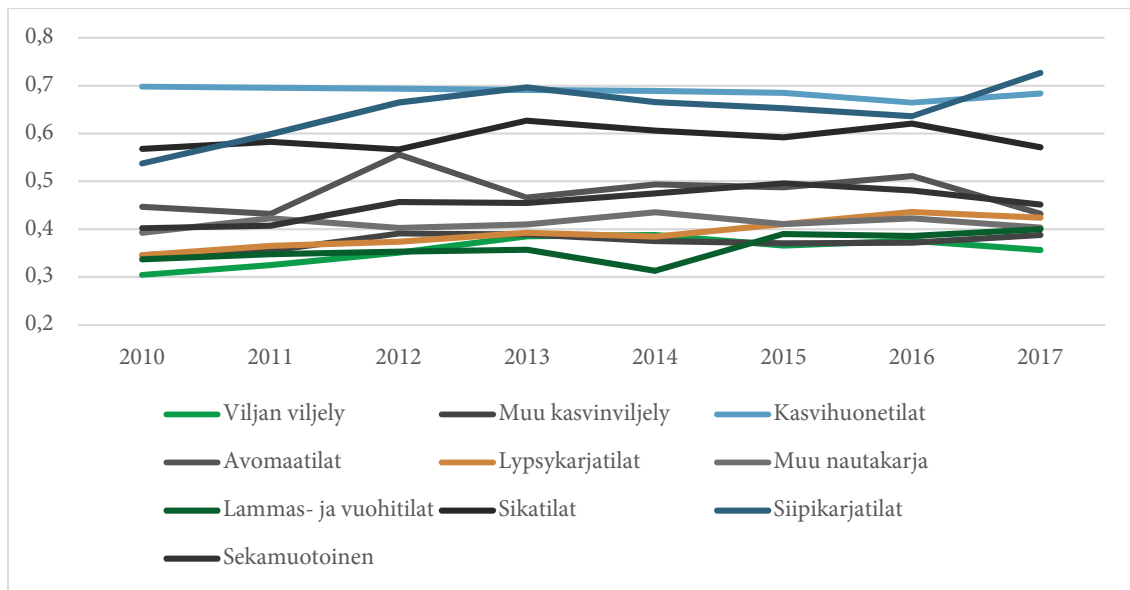
Panos-tuotossuhteen kehitys

Maatalouden tuotannon arvo suhteessa tuotannontekijöiden arvoon, eli panos-tuotassuhde, koko maatalouden tasolla on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2016. Kehitys kääntyi laskuun vuonna 2017. Panos-tuotossuhteen kehitys kertoo tuottavuuden noususta. Nousu ei kuitenkaan ole ollut erityisen voimakasta. Lisäksi siihen ovat vaikuttaneet myös sato- ja hintavaihtelut.



Kuvio 41. Panos-tuotossuhteen kehitys Suomessa

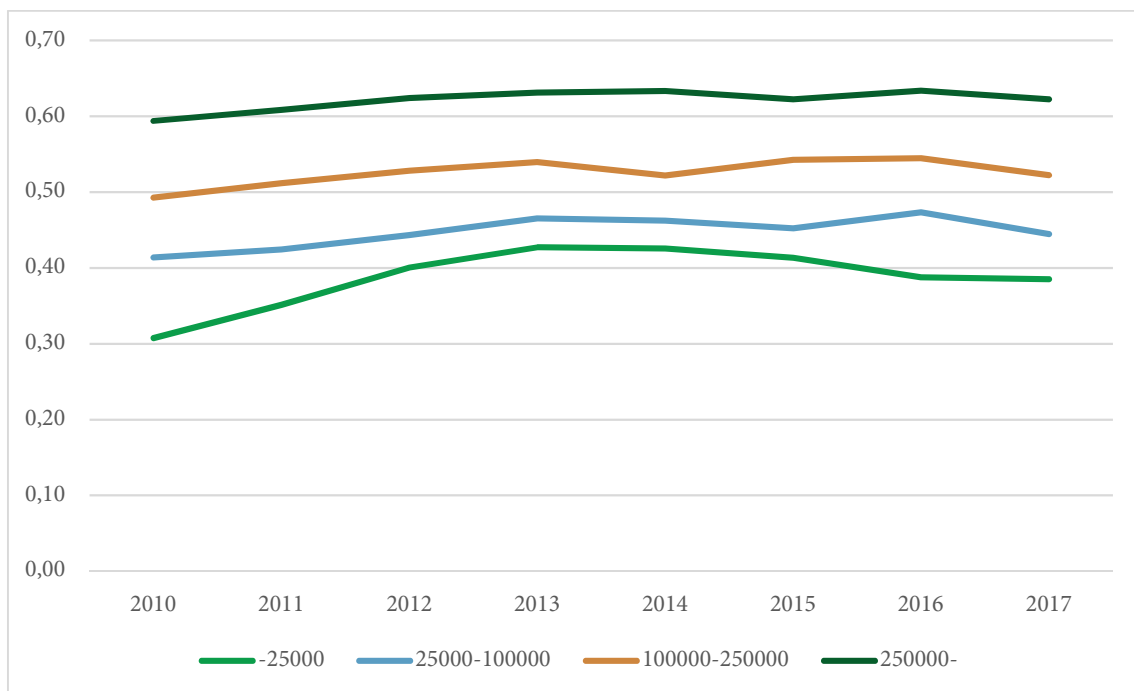
Kokonaisuutena maatalouden tuottavuus on kehittynyt. On kuitenkin olennaista tarkastella myös erilaisten tilojen ja alueiden välisiä eroja tuottavuuskehityksessä.



Kuvio 42. Panos-tuotossuhteen kehitys tuotantosuunnittain

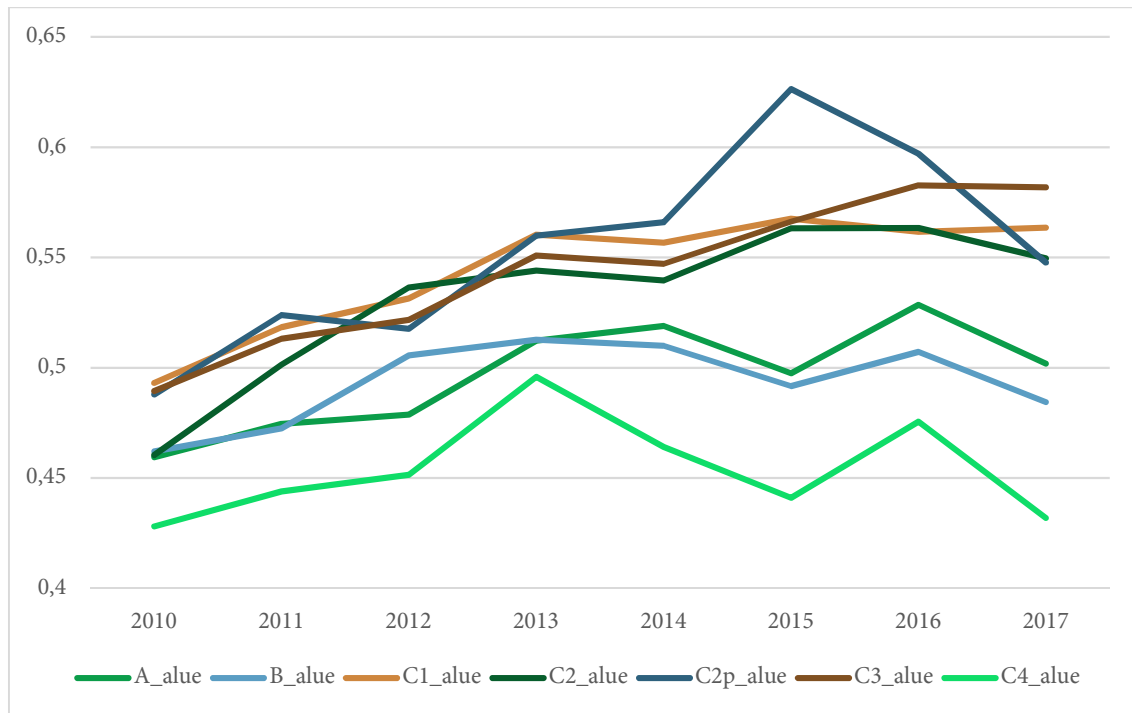
Tuotantosuunnista paras tuottavuus on panos-tuotossuhteella mitattuna kasvihuonetiloilla, siipikarjatilastoilla ja sikatiloilla. Vastaavasti heikoin tuottavuus on kasvintuotantotiloilla sekä lammas- ja vuohitiloilla. Erot parhaiden ja heikoimpien välillä ovat merkittäviä.

Tuottavuus on kehittynyt eniten lypsykarja- ja siipikarjatilastoilla. Lammas- ja vuohitilojen tuottavuus on kääntynyt nousuun vuoden 2014 jälkeen. Tuottavuus on kehittynyt niissä tuotantosuunnissa, missä tuottavuuskehitys on heikointa, varsin samalla tavalla. Siipikarjatalouden tuottavuus on noussut eniten ja se oli vuonna 2017 panos-tuotossuhteeltaan paras.



Kuvio 43. Panos-tuotossuhteen kehitys tilakokoluokittain

Suurimpien tilojen tuottavuus on panos-tuotossuhteella mitattuna korkein. Tuottavuuskehitys puolestaan on ollut voimakkainta pienemmillä tiloilla. Suurimpien tilojen tuottavuus on pysynyt liki muuttumattomana, kun pienimpien tilojen tuottavuus on parantunut merkittävästi.

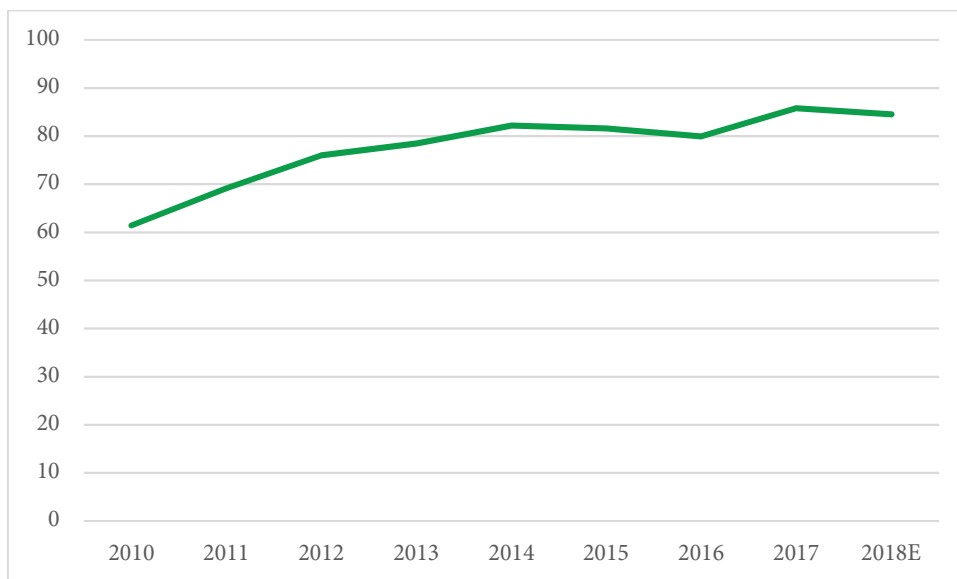


Kuvio 44. Panos-tuotossuhteen kehitys tukialueittain

Panos-tuotossuhteella mitattuna tuottavuus on heikointa C4-tukialueella. Myös A- ja B-tukialueilla tuottavuus on selvästi C1-C3-tukialueita heikompi. A- ja B-tukialueiden tuottavuuskehitys on ollut varsin samanlaista ja hieman C1-C3-tukialueita hitaampaa.

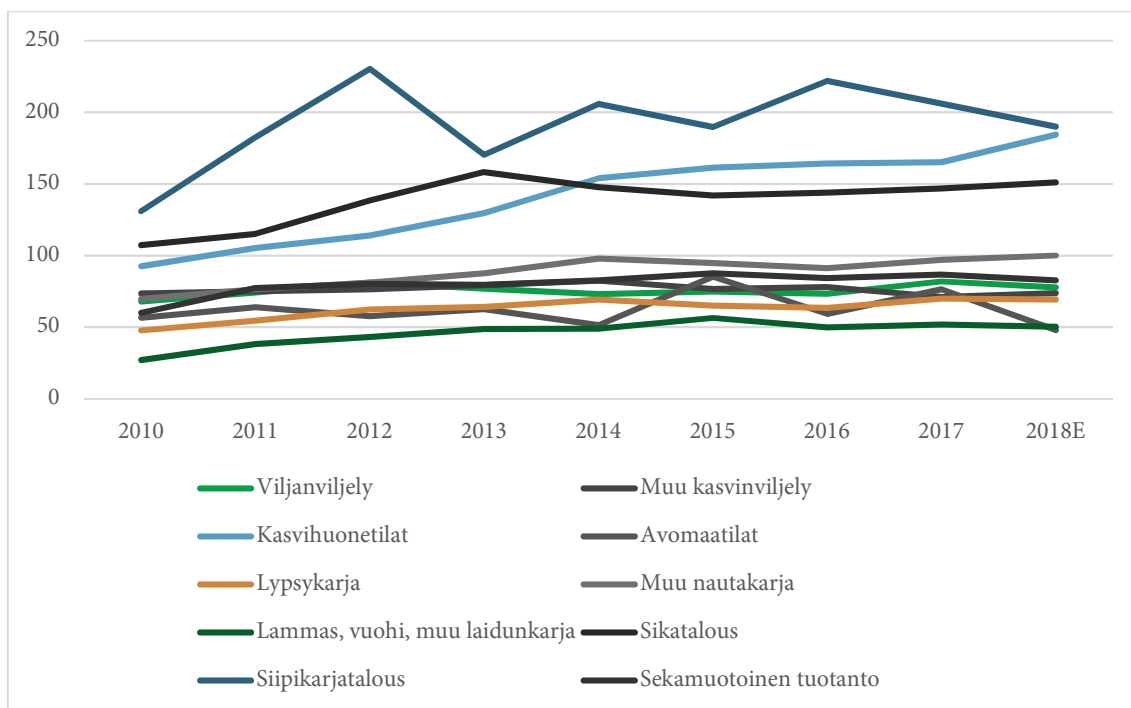
Nopeinta tuottavuuskehitys on ollut C2- ja C3-alueilla. Myös C1-alueen tuottavuuskehitys on ollut nopeaa. C2p-alueen tuottavuuskehitys on ollut poikkeuksellista. Nopeaa nousua on seurannut poikkeuksellisen jyrkkä lasku.

Työn tuottavuuden kehitys



Kuvio 45. Työn tuottavuus Suomessa

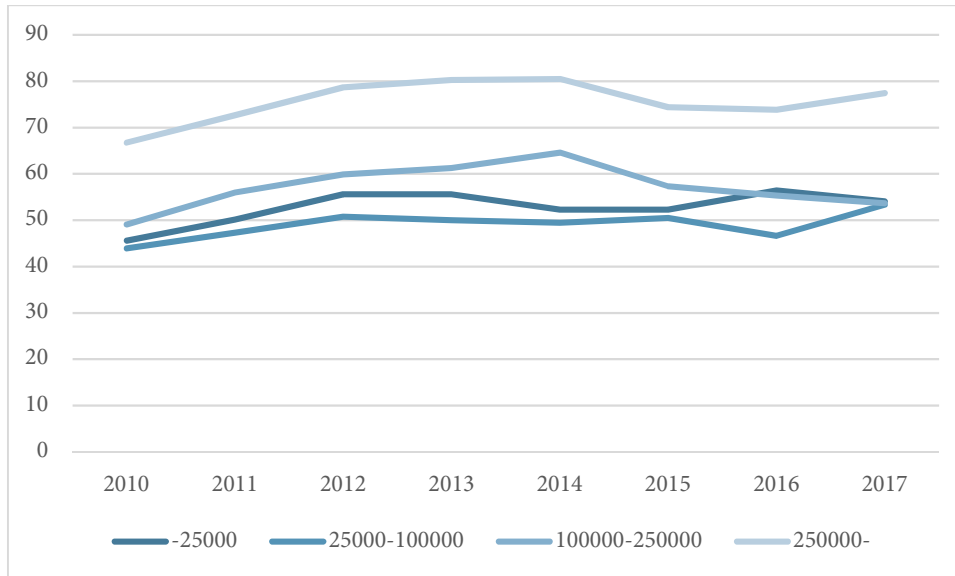
Työn tuottavuus on kasvanut vuodesta 2010 vuoteen 2018. Kasvutahti on kuitenkin hiipunut jakson lopulla.



Kuvio 46. Työn tuottavuus tuotantosuunnittain

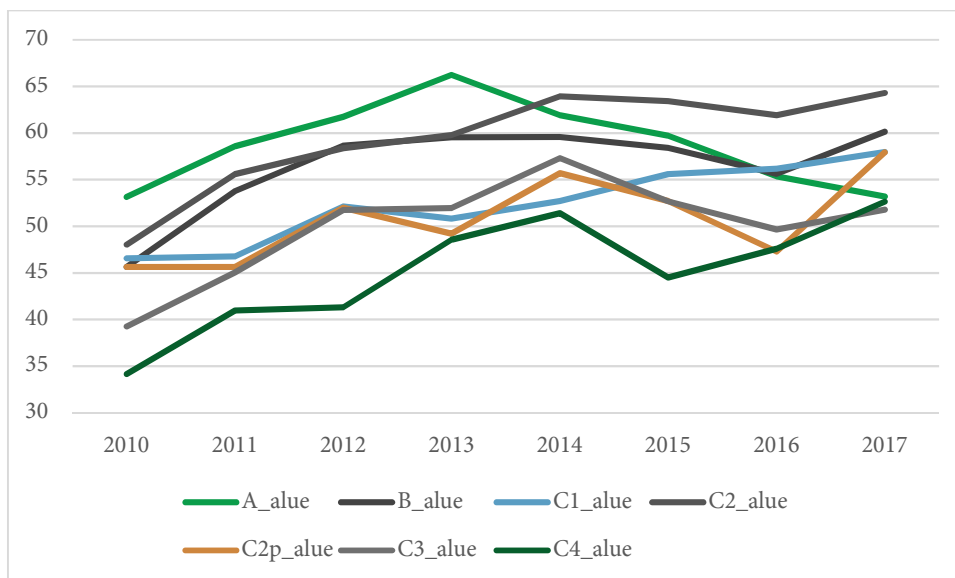
Työntuottavuuden suhteen kolme tuotantosuuntaa erottuu selkeästi muista. Paras tuottavuus on siipikarjatiljoilla. Myös kasvihuone- ja sikatilojen tuottavuus on selvästi parempaa kuin loppujen tuotantosuuntien.

Työn tuottavuuden kehitys on ollut voimakkainta kasvihuone- sekä lammas- ja vuohitiiloilla. Erot muiden tuotantosuintien välillä ovat pysyneet koko tarkastelujakson suhteellisen pieninä.



Kuvio 47. Työn tuottavuus tilakokoluokittain

Työn tuottavuus on selvästi parempi suurimmilla tiloilla. Muiden tilakokoluokkien väliset erot ovat melko vähäisiä. Erot ovat pienentyneet tarkastelujakson loppua kohti. Tuottavuuskehitys on hidastunut ja jopa kääntynyt hienoiseen laskuun nykyisen ohjelmakauden aikana.



Kuvio 48. Työn tuottavuus tukialueittain

Työn tuottavuus on kasvanut kaikkialla muualla, paitsi A-alueella. Eniten työn tuottavuus on kasvanut C4- ja C2-alueilla. A-alueella työn tuottavuus oli 2010-luvun alussa korkein ja se kehittyi vähintään yhtä nopeasti kuin muillakin alueilla. Vuodesta 2014 lähtien työn tuottavuus on laskenut A-alueella. Vuonna 2017 A-alueen työn tuottavuus oli vuoden 2010 tason alapuolella, kun kaikilla muilla tukialueilla muutos oli päinvastainen.

Yhteenveto

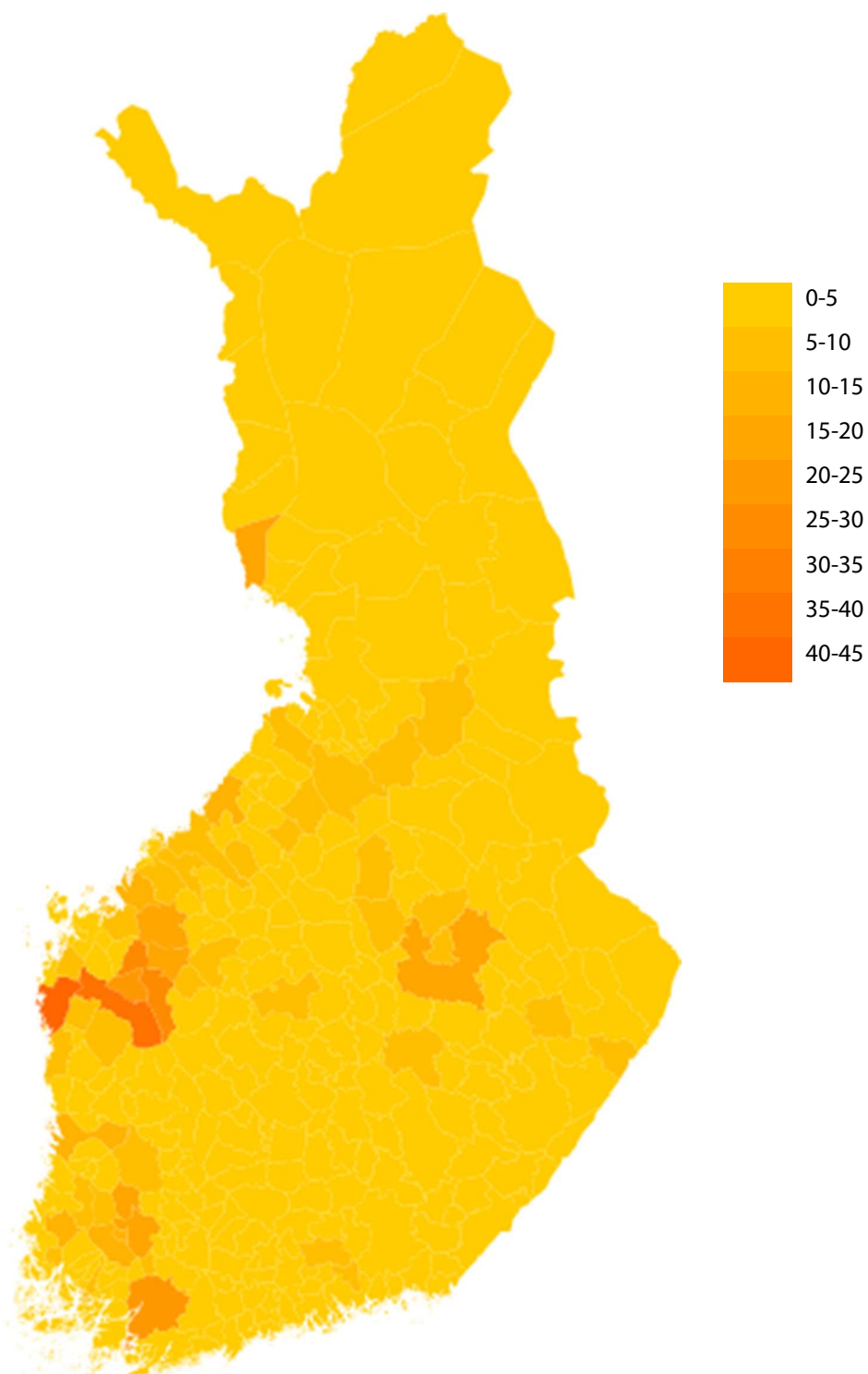
Maatalouden tuottavuus on kummallakin mittarilla mitattuna kehittynyt 2010-luvulla. Tuottavuuden nousutahti on kuitenkin hidastunut vuosikymmenen loppua kohti.

Kasvihuone-, siipikarja- ja sikatilojen tuottavuus on kummallakin käytetyllä mittarilla muita tuotantosuuntia parempi. Tuottavuuskehitys on ollut nopeinta siipikarjatiloiilla.

Tuottavuus on parasta suurimmilla tiloilla. Tuottavuuskehityksessä ei ole suuria eroja tilakokoluokkien välillä.

Tukialueen C2 tilojen tuottavuuskehitys on ollut voimakkainta. C4-tukialueen tilojen tuottavuus on heikoimmalla tasolla. Työn tuottavuus C4-tukialueella on kuitenkin kehittynyt varsin myönteisesti. A-tukialueella puolestaan työn tuottavuuskehitys kääntyi vuosikymmenen puolivälissä laskuun.

Liite 3: Maatalousinvestoinnit kunnittain 2017



Kuvio 49. Maatalousinvestoinnit kunnittain (milj. euroa).