



RUOKAVIRASTO

Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

Sisäinen tarkastus

HEDELMÄ- JA VIHANNESALAN KESTÄVIEN TOIMINTAOHJELMIEN KANSALLISEN STRATEGIAN ARVIOINTI

TIIVISTELMÄ

Ruokaviraston sisäinen tarkastus arvioi maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimeksiannosta hedelmä- ja vihannesalan kestävien toimintaohjelmien kansallisen strategian ja kyseinen arviointi perustui komission asetukseen (EU) N:o 2017/891 58 artiklaan. Arviointiraportti liitettiin vuotta 2019 koskevaan jäsenvaltion vuosiraporttiin, joka toimitettiin komissiolle marraskuussa 2020. Komission arviointiohjeen mukaan jäsenvaltioiden toimittamat arviointiraporttien tiedot ovat olennainen osa kertomusta, joka komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2021 loppuun mennessä.

Suomen kansallinen strategia on laadittu EU:n säädösten mukaisesti ja se tukee tuottajaorganisaatiojärjestelmän toimeenpanoa. Arvioinnissa tarkasteltavan ajanjakson 2013-2018 aikana Suomessa oli voimassa kaksi kansallista strategiaa. Ensimmäinen strategia oli voimassa vuosina 2008-2013, mutta voimassaoloa jatkettiin vuosi kerrallaan seuraavan strategian alkamiseen asti, koska EU:n asetusten valmistuminen kesti odotettua kauemmin. Toinen strategia vahvistettiin käyttöön elokuussa 2017 ja se on voimassa vuoden 2023 loppuun.

Kansallisen strategian painopisteiksi ja tavoitteiksi on määritelty Suomen molemmissa strategioissa:

1. Markkina- ja kuluttajalähtöinen tuotanto
2. Taloudellisesti, sosiaalisesti, eettisesti sekä ympäristövaikutuksiltaan kestävä tuotanto
3. Tuottajaorganisaatio kannattava ja sujuva toiminta

Strategian kaiken läpäisevänä periaatteena on vahva osaaminen.

Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahastosta) myönnetään hedelmä- ja vihannestuottajaorganisaatioille tukea useampivuotisten toimintaohjelmien toteuttamiseen. Tuen tavoitteena on vahvistaa tuottajien asemaa markkinoilla tarjonnan keskittämisen kautta ja vähentää erilaisiin kriiseihin liittyvää tuottajahintojen heilahtelua. Lisäksi tavoitteena on lisätä hedelmien ja vihannesten kulutusta Euroopan unionissa ja ympäristöystävällisen tekniikan käyttämistä tuotannossa. Hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaation päätehtävä on omien jäsenten tuotteiden myyminen markkinoille.

Ruokavirasto toimii kyseisen tukijärjestelmän toimeenpanijana Suomessa. Ohjelmakaudella 2015-2022 Suomessa on toiminut yhteensä neljä tuottajaorganisaatiota, joista vain kolmella on tällä hetkellä hyväksytty toimintaohjelma. Ruokaviraston ylläpitämän tilaston mukaan vuosien 2013-2018 aikana on maksettu hedelmä- ja vihannesalan tuottajaorganisaatiotukea yhteensä n. 11 992 300 euroa. Tuottajaorganisaatioiden liittoja tai tuottajaryhmiä ei Suomessa ole.

Suomessa maatalousmaata (vuoden 2018 tilaston mukaan) on n. 2 271 900 hehtaaria. Puutarhayrityksiä oli n. 3 400. Avomaan tuotantoala oli n. 19 131 hehtaaria ja kasvihuoneala 393 hehtaaria. Puutarhayritysten lukumäärä ja pinta-ala ovat vähentyneet Suomessa EU-jäsenyyden aikana aina vuoteen 2013 saakka. Vuodesta 2014 alkaen kuitenkin puutarhatuotannon hehtaarimäärä on kasvanut lähes vuosittain. Puutarhayritysten keskikoko oli vuonna 2015 4,71 ha/yritys, mutta vuonna 2018 jo 5,73 ha/yritys.



Tuottajaorganisaatiot ovat Suomessa kasvattaneet markkinaosuuttaan ja liikevaihtoaan sekä kehittäneet tuotteitaan, tuotantotilojaan ja ympäristövastuullisuuttaan. Tuottajaorganisaatiot hyödyntävät tehokkaasti rahastotukea luoden merkittävää kilpailukykyä sekä organisaatiolle että sen jäsentuottajille. Yhtenäistämällä toimintamalleja ja karsimalla päällekkäisyyksiä säästetään puolestaan kustannuksissa ja tehostetaan toimintaa.

Arvioinnin tärkeimpänä havaintona todettiin, että toimintaohjelmilla on ollut huomattavasti vaikuttavuutta tuottajaorganisaatioiden toimintaan. Siitä kertovat mm. tuottajaorganisaatioiden kaupan pidetyn tuotannon arvon kasvu ja tuottajaorganisaatioiden tuotannon osuuden kasvu hedelmä- ja vihannesalan kokonaistuotannosta.

Toimintaohjelmien seurauksena tuottajaorganisaatiot ovat saaneet sellaisia hyötyjä, jotka ulottuvat välittömiin tuensaajiin kohdistuvia suoria vaikutuksia laajemmalle ja jotka liittyvät toimintaohjelmien yleistavoitteisiin. Tuottajaorganisaatiot ovat toimintaohjelmien avulla hankituilla kone- ja rakennusinvestoinneilla kyenneet tehostamaan toimintaansa. Hedelmä- ja vihannesalalla on käynnissä rakennemuutos, eli ikääntyneet tuottajat lopettavat toimintansa eikä uusia tuottajia saada yhtä paljon tilalle. Tämä näkyy myös tuottajaorganisaatioilla tuottajajäsenten vähenemisenä. Samalla tuottajaorganisaatioiden hedelmä- ja vihannesviljelyyn käytettävä kokonaisala on kuitenkin kasvanut yhdessä tuotantomäärien kanssa.

Suurin tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmien myötä saatu hyöty ovat olleet investointien mahdollistaminen sekä tuottajaorganisaatioiden markkinoinnin ja brändin kehittäminen. Tuottajaorganisaatiot ovat pystyneet kilpailijoihin verrattuna entisestään nykyaikaistamaan laitteita ja varastoja. Aikaisempaa tärkeämpään asemaan on myös noussut tuottajaorganisaatioiden markkinointistrategian ja brändin tunnetuksi tekeminen. Tehokas markkinointistrategia ja tunnettu brändi ovat auttaneet tuottajaorganisaatioita kasvattamaan markkinaosuuksiaan. Tuottajaorganisaatioiden liikevaihto on kasvanut, toiminnan laatu on parantunut ja toimintaa on saatu tehostettua.

Tukikelpoiset toimenpiteet oli määritelty eri toimitusmuotojen osalta kattavasti ja tuottajaorganisaatiot olivat tyytyväisiä mahdollisiin toimenpiteisiin. Arvioinnissa ei noussut esille kehittämistarpeita toimenpiteisiin liittyen. Tuottajaorganisaatiot kokivat toimenpiteiden tavoitteet ja päämäärät toisaalta helposti ymmärrettäviksi, mutta vaikeasti mitattaviksi. Olisi suositeltavaa kiinnittää huomiota seuraavan kansallisen strategian suunnittelussa siihen, että vaaditut indikaattoritiedot ovat sellaisia lukuja, joita tuottajaorganisaatioiden on helppo tuottaa.

Yleinen toimintaohjelmien vaikuttavuuteen ja tarpeellisuuteen liittyvä havainto oli se, että toimintaohjelmia muutetaan tarpeen mukaan pääsääntöisesti vuosittain toimintaohjelman toteutuksen aikana. Siten toimintaohjelmat ovat kohdistuneet mahdollisimman hyödyllisiin toimenpiteisiin. Tuottajaorganisaatiot myös tarkentavat toimintaohjelmiaan vuosittain. Arvioinnissa oli haasteellista löytää toimintaohjelmista yhtä kiintopistettä, johon toteutunutta tilannetta olisi verrattu. Tuottajaorganisaatiot kokivat myös itse toimintaohjelmien suunnittelemisen haastavaksi 3-5 toimeenpanovuodeksi, sillä täytäntöönpanon aikana voi tulla eteen muutostarpeita ja ennakoimattomia asioita.

Olisi harkittava toimenpiteitä uusien tuottajaorganisaatioiden saamiseksi Suomeen. Ongelmaksi koetaan usein tuottajaorganisaatioiden käynnistysvaiheen hankaluus. Olisi selvitettävä mahdollisuuksia esim. erillisen rahoituksen hankkimisesta tuottajaorganisaation



RUOKAVIRASTO

Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

käynnistysvaiheeseen. Olisiko esimerkiksi projektirahoituksen eri rahoitusinstrumenttien kautta saatavissa vaikkapa tietylle alueelle esiselvitysprojekti, jossa kartoitettaisiin sen alueen mahdollisuuksia tuottajaorganisaation perustamiseen.

Tuottajaorganisaatiotukijärjestelmä ja tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmat ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että tuottajaorganisaatioiden jäsenenä olevat tuottajat ovat voineet jatkaa toimintaansa. Euroopan unionin alueella hedelmä- ja vihannesalalla on kilpailutilanne entisestään kiristynyt tarkasteltavan ajanjakson aikana. Tuottajaorganisaatioiden jäsenet ovat hyötynet erityisesti myynnin tehostamisesta ja markkinointityön keskittämisestä. Kauppa on Suomessa keskittynyt kolmelle keskusliikkeelle, joilla on vahva neuvotteluasema. Ne lisäävät helposti hedelmien ja vihannesten tuontia, mikäli kotimaisten tuotteiden hinta nousee heidän mielestään liian korkealle.

Toimintaohjelmien raportoinnissa vaadittavat indikaattoritiedot koettiin edelleen osittain keinotekoisiksi ja olisi suositeltavaa edelleen kehittää indikaattoritiedoista nykyistä konkreettisempia, toimintaa kuvaavia ja niin helppoja, että tuottajaorganisaatiot pystyvät ne helposti keräämään. Tuottajaorganisaatiot olivat myös huolissaan jatkossa mahdollisten ympäristötoimenpiteiden pakollisen prosenttiosuuden kasvattamisesta, joka pahimmillaan voisi johtaa siihen, että toimintaohjelmia ei olisi enää mielekästä toteuttaa.

Kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimenpiteitä ei ole Suomessa käytössä ollenkaan. Toimenpidelogiikan mukaan niiden erityistavoitteena on tuottajahintojen vakiinnuttaminen. On nähtävissä, että laajat hedelmä- ja vihannesalaa koskevat kriisit (ilmastonmuutos, tuholaiset) voivat ulottua myös Suomeen. Tämän vuoksi tuottajaorganisaatioita tulisi kannustamaan ottamaan kriisinehkäisy- ja -hallintatoimenpiteet käyttöön.

Arvioinnin johtopäätöksenä voidaan todeta, että tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmat ovat olleet hyödyllisiä tukiohjelmaan osallistuneille tuottajaorganisaatioille. Toimintaohjelmat ovat vastanneet tuottajaorganisaatioiden kehitystarpeita.

Tuottajaorganisaatiot kokivat tärkeäksi, että tuottajaorganisaatiojärjestelmä säilyy tulevaisuudessakin ja että tuottajaorganisaatioiden tuottajajäsenillä on mahdollisuus kehittää edelleen tuotantoon kuluttajien ja ympäristön edun mukaisesti.