



KEHITYSM maiden RUOKATURVA VAHVISTUU POLITIIKKALOHKOJEN YHTEISTYÖLLÄ

Ruokaturvapilotti osana kehityspoliittisen toimenpideohjelman toimeenpanoa

LOPPURAPORTTI

Globaaliin ruokaturvaan vaikutetaan useilla eri politiikan lohkoilla. Kehitysmaiden ruokaturvaa voidaan parantaa politiikkalohkojen välisellä yhteistyöllä. Suomen näkökulmasta tällainen kehitystavoitteita tukeva politiikka-johdonmukaisuus tarkoittaa kehitysmaiden huomioon ottamista niihin vaikuttavissa politiikkapäätöksissä kansallisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla.

Ruokaturvapilotti toteutettiin osana kehityspoliittisen toimenpideohjelman toimeenpanoa. Ohjelmassa sitouduttiin arvioimaan ja edistämään ruokaturvaan vaikuttavien maatalous-, kalastus-, ympäristö- sekä kauppa-

ja kehityspoliitikkojen johdonmukaisuutta OECD:n johdonmukaisuustyökalua pilotoiden.

Tämä julkaisu on ruokaturvapilotin loppuraportti. Raportti sisältää kattavan analyysin ruokaturvaan vaikuttavien politiikkalohkojen nykytilanteesta, yhteenvedon analyysistä sekä tavoitteet ja toimenpidesuosituksukset ruokaturvan vahvistamiseksi kehitysmaissa. Lisäksi annetaan palautetta OECD:lle johdonmukaisuustyökalun kehittämiseksi.

Loppuraportti ja sen erillinen tiivistelmä osoitteessa:
formin.finland.fi/kehityspoliitikka/julkaisut

RUOKATURVAPILOTIN MANDAATTI

TARKOITUS:

Innoida uudenlaista laajapohjaista yhteistyötä ja vahvistaa Suomen politiikkaa ja ääntä globaalin ruokaturvan edistämiseksi.

TAVOITTEET:

1. Arvioida ja vahvistaa Suomen vaikuttamista, toimintaa ja päätöksiä, jotka vaikuttavat globaaliin ruokaturvaan.
2. Antaa poliittisille päätöksentekijöille tietoa ja suosituksia siinä, miten edistää ja arvioida politiikkajohdonmukaisuutta globaalin ruokaturvan näkökulmasta.

ODOTETUT TUOTOKSET:

1. Nykytilan analyysi Suomen politiikoista, erityisesti EU-politiikoista, jotka vaikuttavat ruokaturvaan.
2. Toimenpidesuosituksia päätöksentekijöille politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseksi ruokaturvaan keskeisesti vaikuttavilla politiikkalohkoilla.
3. Palaute OECD:lle työkalun pilotoinnista ja ehdotuksia työkalun kehittämiseksi.

RUOKATURVAPILOTIN SEURANTARYHMÄ

Ulkoasianministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö/SYKE, Kehys ry, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Ilmatieteenlaitos, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto, Helsingin yliopisto, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Pellervon taloustutkimus, kansalaisjärjestöjen ruokaturvaryhmä, Tilastokeskus

SISÄLTÖ

Johdanto	5
1. Poliittikkajohdonmukaisuuden institutionaaliset ulottuvuudet	6
1.1 Poliittinen sitoutuminen	6
1.2 Poliittikan koordinointi ja mekanismit	7
1.3 Johdonmukaisuuden seuranta, analysointi ja raportointi	8
2. Maatalous	10
2.1 Maatalouspolitiikat	10
2.2 Maataloustuotteiden kauppapolitiikka	12
2.3 Maatalous ja sääntely	14
2.4 Kehitysyhteistyö	16
3. Kalastus	19
3.1 Kalastuspolitiikat	19
3.2 Kalatalouden tuet ja kauppa	22
3.3 Kalastuspolitiikka ja sääntely	24
3.4 Kehitysyhteistyö	25
4. Ympäristö	26
4.1 Ilmastonmuutos	26
4.2 Luonnonvarojen suojelu	29
4.3 Kauppa ja sääntely	32
4.4 Kehitysyhteistyö	33
5. Kehitystä tukevan poliittikkajohdonmukaisuuden arviointi	35
5.1 Arvioinnin yleinen viitekehys	35
5.2 Arvioinnin välineet EU-tasolla ja Suomessa	39
5.3 Ruokaturvapolitiikan synteesi: tavoitteet ja toimenpidesuosituksiset	40
6. Yhteenveto nykytilan analyysistä	42
6.1 Institutionaaliset ulottuvuudet	42
6.2 Sektorikohtaiset arviot	42
6.3 Johdonmukaisuuden arviointi ja menetelmät	45
6.4 Yhteenveto työkalua koskevasta palautteesta OECD:lle	46
7. Tavoitteet ja toimenpidesuosituksiset	48
Liite 1: OECD:n työkalun kysymyskehikot osioittain	52
1. Instituutiot	52
2. Maatalous	53
3. Kalastus	56
4. Ympäristö	58
Liite 2: ECDPM:n ja OECD:n alustava metodologia maatason ruokaturvavaikutusten tutkimiseen	61

LYHENTEET

AKT	Afrikka, Karibia ja Tyynen meren alue
AMIS	Maatalouden markkinatietojärjestelmä (Agriculture Market Information System)
BEFS	Bioenergia- ja ruokaturvaprojekti (Bioenergy and food security project)
CAP	Yhteinen maatalouspolitiikka (Common Agriculture Policy)
CBD	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Convention on Biological Diversity)
CFP	Yhteinen kalastuspolitiikka (Common Fisheries Policy)
CGIAR	Kansainvälinen maataloustutkimuksen konsultaatioryhmä (Consultative Group of International Agriculture Research)
CITES	Uhanalaisten lajien kauppaa koskeva yleissopimus (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)
DCF	YK:n kehitysyhteistyöfoorumi (Development Cooperation Forum)
DDA	Dohan kehityskierroksen agenda (Doha Development Agenda)
EBA	Kaikki paitsi aseet-sopimus (Everything but Arms Agreement)
ECHO	Euroopan komission humanitaarisen avun pääosasto
ECPDM	Tutkimuslaitos European Centre for Development Policy Management
EPA	Taloukumppanuussopimus (Economic Partnership Agreement)
GSP	Yleinen etuusjärjestely (Generalised System of Preference)
FAO	YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestö (Food and Agriculture Organisation of the United Nations)
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FPA	Kalastuskumppanuussopimus (Fishery Partnership Agreement)
IFAD	Kansainvälinen maatalouden kehitysrahasto (International Fund for Agricultural Development)
IKI	Institutionaalisen yhteistyön instrumentti
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation)
ITPGRFA	Kansainvälinen geenivarasopimus (The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture);
ITTA	Trooppista puuta koskeva sopimus (International Tropical Timber Agreement)
KPT	Kehityspoliittinen toimikunta
LDC	Vähiten kehittynyt maa (Least Developed Country)
MDG	Vuosituhatavoitteet (Millennium Development Goals)
ODA	Virallinen kehitysapu (Official Development Assistance)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OECD DAC	OECD: n kehitysyhteistyökomitea (Development Assistance Committee)
PCD	Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus (Policy Coherence for Development)
RFMO	Alueellinen kalastusjärjestö (Regional Fisheries Management Organisation)
SAICM	Kansainvälinen kemikaalistrategia (Strategic Approach to International Chemical Management)
SPS	Eläin- ja kasvinterveys (Sanitary and Phytosanitary)
UAN	Ulkoasiain neuvosto
UN	Yhdistyneet kansakunnat YK (United Nations)
UNCCD	YK:n aavikoitumissopimus (United Nations Convention to Combat Desertification)
UNCTAD	YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssi (UN Conference on Trade and Development)
UNFF	YK:n metsäfoorumi (UN Forum on Forests)
TRIPS	Kauppaan liittyvät tekijänoikeus- ja immateriaalikesymykset (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)
WFP	Maailman ruokaohjelma (World Food Programme)
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organisation)
WTO	Maailman kauppajärjestö (World Trade Organisation)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

Ruokaturva syntyy, kun kaikilla ihmisillä on kaikkina aikoina saatavillaan terveeseen ja aktiiviseen elämään tarvitsemansa ruoka ja sen hankkimiseen tai tuottamiseen tarvittavat voimavarat.¹ Ruokaturva on usean politiikkalohkon tulos. Siihen vaikuttavat muun muassa kauppa-, maatalous-, energia-, turvallisuus-, ympäristö-, työvoima-, terveys-, sosiaali- ja talouspolitiikat sekä luonnonvarojen hallintaan liittyvät politiikat.²

Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus (engl. Policy Coherence for Development, PCD) tarkoittaa kehitystavoitteiden huomioimista kehitysmaihin vaikuttavissa politiikkapäätöksissä. Poliittikkajohdonmukaisuuden merkitys on korostunut viime vuosina sekä kansallisessa että kansainvälisessä keskustelussa. On todettu, etteivät kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö yksin riitä globaalien ongelmien ratkaisemiseen, vaan myös muilla politiikkalohkoilla pitää edistää - tai ainakin olla heikentämättä - kehitystavoitteiden saavuttamista tai jo saavutettuja tuloksia. Johdonmukaisuutta tarvitaan myös maailmanlaajuisen keskinäisriippuvuuden lisääntyessä. Kehityksen ja hyvinvoinnin lisääminen niin vauraisissa kuin kehitysmaissa edellyttää kansainvälistä koordinaatiota, yhteistyötä ja työnjakoa. Samalla korostuu eri toimijoiden yhteinen vastuu kehityksestä.

Suomen kehityspolitiikka ja sen tavoitteet on linjattu **hallituksen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa**, joka pohjautuu laajaan keskustelukierrokseen valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan keskuudessa. Toimenpideohjelmassa korostetaan kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden tärkeyttä ja siinä Suomi myös sitoutuu ottamaan käyttöön OECD:n tuottaman työkalun, jolla arvioidaan ja edistetään politiikkajohdonmukaisuutta. Ohjelman mukaisesti työkalua sovellettiin ruokaturvan teemassa.

OECD:n politiikkajohdonmukaisuustyökalu³ nostaa esiin johdonmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä erityisesti kolmelta sektorilta: maataloudesta, kalataloudesta sekä ympäristöasioista. Niistä jokaiseen on poikkileikkaavasti sisällytetty keskeisiä kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön kysymyksiä. Lisäksi työkalu pureutuu poliittiseen sitoutumiseen ja eri politiikkalohkojen keskinäiseen koordinaatioon sekä johdonmukaisuuden arvioinnin menetelmiin. Vaikka kysymykset ulottuvat laajalle, työkalu ei kata koko ruokaturvan moniulotteista käsitettä. Kaiken kattavan työkalun suunnittelu olisi hyvin haastavaa, jopa mahdotonta, eikä kaikkiin ruokaturvan ulottuvuuksiin välttämättä liity politiikkajohdonmukaisuusongelmia kehitysmaiden näkökulmasta. Suomen kokemukset työkalun toimivuudesta ruokaturvaan liittyvän politiikkajohdonmukaisuuden arvioinnissa ovatkin hyvin tärkeitä työkalun kehittämiseksi edelleen.

Loppuraportissa esitetään vuosina 2012–2013 toteutetun OECD:n politiikkajohdonmukaisuustyökalun soveltamisen (ns. ruokaturvapilotti) tulokset. Raportti sisältää kattavan analyysin ruokaturvaan vaikuttavien politiikkalohkojen nykytilanteesta, yhteenvedon analyysistä sekä tavoitteet ja toimenpidesuosituksen ruokaturvan vahvistamiseksi johdonmukaisemmalla politiikalla. Lisäksi annetaan palautetta OECD:lle johdonmukaisuustyökalun kehittämiseksi. Ruokaturvapilotti ja sen loppuraportti on eri ministeriöiden, tutkimuslaitosten, yliopiston sekä kansalaisjärjestöjen tiiviin yhteistyön tulos.

1 FAO 2009. Declaration of the World Summit on Food Security. UN Food and Agriculture Organisation. Rome. Saatavilla: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf>

2 Ks. Myös liite 2, s. 62: Determinant of food security, suggested indicators, potential data source

3 OECD 2012. Policy Framework for Policy Coherence for Development. Working Paper no 1. Organisation for Economic Cooperation and Development. Saatavilla: <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>

1.1 POLIITTINEN SITOUTUMINEN

Kansainvälinen taso

OECD korostaa johdonmukaisuustyössään kokonaisvaltaista *“whole-of-government”* -lähestymistapaa, ja vuonna 2008 OECD-maiden ministerien julkilausumassa kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta korostettiin maiden vahvaa sitoutumista politiikkajohdonmukaisuuteen. Samalla painotettiin kehityksen huomioonottamisen tärkeyttä muissa relevanteissa politiikoissa. Tämä sitoutuminen johdonmukaisuuteen vahvistettiin ministerineuvoston kokouksessa vuonna 2011, jossa kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus nostettiin keskeiseen osaan OECD:n vuonna 2012 käynnistyneessä kehitysstrategiassa⁴.

YK:n kehitysyhteistyöfoorumi DCF tukee eri toimijoiden työtä kohti kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta, ja nosti **politiikkajohdonmukaisuuden yhdeksi kärkiteemoistaan vuodelle 2012**. YK:n maailman ruokaturvahuippukokous vuonna 2009 korosti julkilausumassaan kansallisella tasolla ruokaturvan vahvistamiseksi pyrkivien toimien johdonmukaisuutta.

YK:n vuosituhattavoitteita (Millennium Development Goals, MDGs) muotoiltaessa vuonna 2000 johdonmukaisuuden ajatus oli vahvasti läsnä ja osittain perustana yhteisen kehityspoliittisen raamin muotoilussa. Etenkin globaalien kumppanuuden tavoite (MDG 8) heijastelee tätä prosessin perustana ollutta ajatusta. Meneillään oleva vuoden 2015 jälkeisiä kehitystavoitteita valmisteleva post-2015-prosessi on myös nostanut kehityspoliittisen johdonmukaisuuden uudelleen kansainvälisen keskustelun keskiöön tulevien kehityspoliittisten tavoitteiden osalta.

EU-taso

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Lissabonin sopimus) velvoittaa johdonmukaisuuteen kehitysmaiden kannalta relevanttien EU-politiikkojen osalta. Johdonmukaisuudesta on säädetty sopimuksen artiklassa 208. Ruokaturva sisältyy

komission johdonmukaisuustyöohjelmaan vuosille 2010–2013 yhtenä sen viidestä painopistealueesta. Johdonmukaisuuden ajatus on kirjoitettu jo Maastrichtin sopimukseen, mutta vasta Lissabonin sopimuksen myötä politiikkajohdonmukaisuus (PCD) on nostanut profiiliaan EU-tasolla. Eurooppalaiset kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin pyrkineet konkreettisten epäjohdonmukaisuustapausten kautta nostamaan PCD-kysymyksiä EU:n keskiöön jo 1990-luvulla (esimerkkeinä muun muassa vientilihaan, kalastukseen ja maatalouspolitiikkaan liittyneet kampanjat jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa).

EU:n ulkoasiainneuvoston (UAN) toukokuussa 2012 antamat päätelmät kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta vahvistavat EU-maiden sitoutumista johdonmukaisuuteen sekä velvoittavat komissiota ennakoivaan ja järjestelmälliseen politiikkapäätösten vaikutusarviointiin kehitysmaiden kannalta. Suomi ajoi päätelmien hyväksymistä osana samanmielisten maiden ryhmää. UAN:in päätelmien mukaan COREPER on keskeisin elin kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden varmistamiseksi. Päätelmissä tuodaan myös esille vuoropuhelun vahvistamisen tärkeys niin Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien ja kansalaisyhteiskunnan kanssa sekä OECD:n ja YK:n piirissä. Keväällä 2013 kehitysministeri Heidi Hautala teki aloitteen politiikkajohdonmukaisuuden ottamiseksi pysyväksi asiakohdaksi ulkoasiainneuvoston kokouksiin kehitysministerien kokoonpanossa. Suomi edistää aloitetta yhteistyössä samanmielisten maiden kanssa.

EU-komissio on pyrkinyt tunnistamaan työohjelmistaan kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden kannalta keskeiset tavoitteet, joissa tarvitaan yhteistyötä eri pääosastojen välillä. Neuvoston työryhmissä politiikkajohdonmukaisuuskysymykset tulevat esille työryhmien käsitellessä ministerineuvostojen päätöksentekoon valmisteltavia komission esityksiä.

Komissio raportoi kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden kehittymisestä eri aloilla komission ja jäsenmaiden toiminnassa joka

⁴ OECD Strategy on Development 2012. Saatavilla: <http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>

toinen vuosi, viimeksi vuonna 2011 ja seuraavan kerran syksyllä 2013.

Kansallinen taso

Hallitusohjelmassa johdonmukaisuuteen kehitysmaiden näkökulmasta sitoudutaan sekä globaalissa toiminnassa että kansainvälisissä järjestöissä. Hallitusohjelma vahvistaa kehityspolitiikan tärkeimmiksi tavoitteiksi köyhyyden vähentämisen ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamisen. Ohjelmassa korostetaan kehityspolitiikan johdonmukaisuutta sekä kehitysyhteistyön laatua ja tuloksellisuutta. Kauppapolitiikan osalta kehitysmaihin vaikuttaa sitoumus huomioida vähiten kehittyneiden maiden mahdollisuudet kehittää omaa taloutaan ja tukea niiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä globaalissa kauppapolitiikassa. Hallitusohjelma myös edellyttää että Suomi hyödyntää kehitysyhteistyössään vahvuuksiaan terveyden edistämiseksi, ja että terveyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen otetaan huomioon kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Terveys ja siihen liittyvät teemat ovat suoraan yhteydessä ruokaturvaan ja ravitsemukseen.

Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan, että kehityspolitiikka ei yksin riitä kehitystavoitteiden saavuttamiseksi, vaan siihen tarvitaan kehitystavoitteiden kannalta relevanttien muiden politiikkalohkojen yhteistyötä. Tämän edistämiseksi ohjelmassa sitoudutaan vahvistamaan kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta erityisesti EU-valmistelussa. Ohjelman konkreettisen johdonmukaisuutta lisäävänä toimenpiteenä käynnistetään OECD:n johdonmukaisuustyökalun soveltaminen ruokaturvan teemassa. Muita Suomen johdonmukaisuusprioriteetteja ovat kauppa ja kehitys, verotus ja kehitys, muuttoliike ja kehitys, sekä turvallisuus ja kehitys. Ruokaturvapilotilta odotetaan suosituksia ruokaturvaa edistävän politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseksi Suomen omassa toiminnassa ja EU-vaikuttamisessa. Myös valtioneuvoston EU-selonteossa (2013) painotetaan kehityspolitiikan osalta politiikkajohdonmukaisuutta.

Suomen haasteena politiikkajohdonmukaisuudelle on erityisesti OECD:n vertaisarvion⁵ mukaan **strategisten tavoitteiden ja toimintaohjelmien puute**. Syyskuussa 2012 hyväksytty kauppa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelma on askel tähän suuntaan.

Suuren yleisen tietoisuuden lisääminen kehityspolitiikasta yleensä ja kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta erityisesti on tärkeää, ja ulkoasiainministeriö tukee tätä tietoisuuden lisäämistä muun muassa omalla kehitysviestinnällään sekä tukemalla kansalaisjärjestöjen kehitysviestintää ja globaalikasvatusta. Lisäksi kansalaisjärjestöt käyttävät omia resurssejaan kehityspolitiikasta tiedottamiseen. Kehityspoliittisella toimikunnalla (KPT) on tärkeä rooli **tietoisuuden lisäämisessä eduskunnassa** ja jäsenten omilla puolueissa ja organisaatioissa. Lisäksi tutkimuslaitokset ja kansalaisjärjestöt tuovat esiin ja tiedottavat epäjohdonmukaisuustapauksista ja tuovat näitä teemoja sitä kautta mukaan poliittiseen keskusteluun.

1.2 POLITIIKAN KOORDINOINTI JA MEKANISMIT

Kehityspolitiikka on osa Suomen kokonaisvaltaista ulkopolitiikkaa, eikä meillä, toisin kuin monissa muissa maissa, ole erillistä kehitysyhteistyövirastoa. Tämä jo sinänsä luo paremmat edellytykset politiikkajohdonmukaisuudelle.

Keskeinen politiikkalohkojen yhteensovittamismekanismi on **valtionhallinnon EU-koordinaatiojärjestelmä**. OECD:n vertaisarvion mukaan se ei kuitenkaan käsittele riittävästi EU-politiikkojen ulkoisia vaikutuksia kehitysmaihin. Vuonna 2011 ulkoasiainvaliokunta suositti *”että EU-koordinaatiota käytetään säännönmukaisesti ja tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi.”*

Mandaattinsa mukaisesti **kehityspoliittinen toimikunta** seuraa ja arvioi toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri politiikkalohkoilla ja

⁵ OECD DAC Peer Review 2012 on Finland's Development Policy and Development Cooperation.
Saatavilla: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/PRFINLAND2012.pdf>

1. Poliittikajohdonmukaisuuden institutionaaliset olottuvuudet

näillä tehtäviä keskeisiä päätöksiä. Toimikunnalla on mahdollisuus antaa konsensukseen perustuvia suosituksia poliittikajohdonmukaisuudesta valtionhallinnolle; erityisesti vuoden 2008 vuosi-arviossa toimikunta antoi vahvoja suosituksia kauppa-, maatalous-, ympäristö-, turvallisuus- ja muuttoliikepolitiikoista. KPT myös seuraa poliittikkojen toimeenpanoa ja arvioi niiden tuloksia. Toimikunnan jäsenenä on poliittisten puolueiden, työmarkkinajärjestöjen, etujärjestöjen, tutkimustahojen ja kansalaisjärjestöjen edustajia, ja lisäksi toimikunnassa on asiantuntijajäsenenä ministeriöiden edustajia, sekä Suomen pankin edustaja.

Ministeriöiden välinen johdonmukaisuusverkosto toimii sekä virkamies- että korkealla tasolla; virkamiestasolla lähinnä seminaarien ja koulutuksen muodossa sekä informaatiokanavana, ja korkealla tasolla vuodesta 2012 lähtien kahdesti vuodessa kehityspoliittisen alivaltiosihteerin johdolla kokoontuen. Mm. komission kehitystä tukevan poliittikajohdonmukaisuuden työohjelmasta ja OECD:n neuvoston suosituksesta poliittikajohdonmukaisuuden vahvistamiseksi valtionhallinnossa on järjestetty koko valtionhallinnon seminaarit. Haasteena on konkreettisten johdonmukaisuuskysymysten järjestelmällinen tunnistaminen, strategisten tavoitteiden asettaminen sekä niihin liittyvä järjestelmällinen työ synergioiden löytämiseksi ja ristiriitojen tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi. Ulkoasiainministeriö raportoi korkean tason johdonmukaisuusverkostolle ruokaturvapilotin etenemisestä maaliskuussa ja lokakuussa 2013.

Temaattiset ministeriöiden väliset työryhmät ja verkostot mahdollistavat ministeriöiden välisen temaattisen työskentelyn ja poliittikalinjausten valmistelun. OECD:n vertaisarvion mukaan ne eivät epävirallisina kuitenkaan välttämättä takaa järjestelmällistä työtä kehitysmaihin kohdistuvien vaikutusten identifioimiseksi, ja työryhmien toiminnan konkreettisten tulosten raportointia tulisikin vahvistaa. Temaattisia ryhmiä ovat Turvallisuus ja kehitys-, Muuttoliike ja kehitys-, Kauppa ja kehitys-ryhmät sekä Maaseutukehityksen yhteistyöryhmä. Lisäksi UM:n koordinoimat ulkosuhdejaosto ja EU2-jaosto voivat omalta osaltaan edistää poliittikajohdonmukaisuutta.

Ruokaturvapilotti on uudenlainen, temaattinen poliittikajohdonmukaisuuden koordinaatio- ja seurantamekanismi sekä valtionhallinnon että muille globaalien ruokaturvan teeman kannalta keskeisille toimijoille. Sen tarkoituksena on varmistaa, että kansallisessa politiikassa ja erityisesti EU-vaikuttamisessa ruokaturvakysymykset huomioitaisiin johdonmukaisemmin läpi valtionhallinnon ja muun toimijakentän. Pilotin päämääränä on edistää johdonmukaisuutta globaalien ruokaturvan edistämiseksi erityisesti maatalous-, kalastus- ja ympäristöpoliittikkojen keinoin, kauppa ja kehitys läpileikkaavina teemoina. Pilotin seurantaryhmän työskentelyä ohjaa vuosien 2012–2013 aikana OECD:n eri poliittikkaasojen yhdessä valmistama työkalu (käytännössä taustoitettu temaattinen kysymyskehikko). Samalla pilotin tuloksena työkalusta annetaan OECD:lle palautetta työkalun kehittämiseksi edelleen. Pilotin tavoitteena on tunnistaa Suomen osalta oleellisia johdonmukaisuushaasteita ja luoda toimeenpanosuunnitelma johdonmukaisuuden parantamiseksi. Onnistuessaan pilotin toimintatapaa tullaan soveltamaan myös muihin nykyistä parempaa johdonmukaisuutta edellyttäviin teemoihin.

Suomi on luonut **maaohjelmia**⁶ kehityspoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti pitkäaikaisille kumppanimailleen. Poliittikajohdonmukaisuus ei ole varsinaisesti mukana maaohjelmien laatimisoheissa, mutta maaohjelmia päivitettäessä se tulee ottaa huomioon.

1.3 JOHDONMUKAISUUDEN SEURANTA, ANALYSOINTI JA RAPORTOINTI

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta vaatii **politiikkapäätösten kehitysmaihin kohdistuvien vaikutusten arvioimista hallituksen toimenpidekertomuksessa eduskunnalle**, muissakin kuin kehitysyhteistyötä koskevissa osioissa (mainitaan ympäristö, kauppa ja maatalous, jotka olivat edellisen hallituksen johdonmukaisuusprioriteetit) (UaVM 2/2010 vp, UaVM 9/2010 vp, UaVM 13/2010 vp). Myös OECD:n

⁶ Suomen kehitysyhteistyö pitkäaikaisissa kumppanimaisissa 2013–2016. Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=110829&GUID={15FE938C-42FD-486E-8350-DB6337DE11A2}>

vertaisarvio painottaa hallituksen toimenpideker-
tomusta hyvänä pohjana raportoinnille.

Niiden johdonmukaisuuskysymysten osalta, jotka koskevat yhteisiä EU-politiikkoja, Suomen kansallisten politiikkojen vaikutuksia yksittäisessä kehitysyhteistyön kumppanimaassa on vaikeata ja toisaalta myös epärelevanttia arvioida. Tällöin vaikutusten arvioinnissa onkin pääosin syytä nojautua laajempiin vaikutusarvioihin, kuten EU-komission, OECD:n, kansalaisjärjestöjen arvi-
oihin ja omiin tai usean maan tilaamiin yhteiselvityksiin eri tutkimuslaitoksilta. On luotettava olemassa olevaan tietoon tehtäessä oletuksia kunkin politiikkavalinnan seurauksista. OECD:n etuna on vahva asiantuntijuus, jota on mahdollista hyödyntää yleisemmin tiedon lähteenä.

Ulkoasiainministeriöllä ja edustustoilla ei ole resursseja **systemaattisesti kerätä tietoa** eri poliittikalohkojen vaikutuksista kumppanimai-
hinsa. Tietoa kerätään poliittisen vuoropuhelun kautta ja tätä ad hoc-pohjalta työryhmissä sekä osana EU-valmisteluja. Kehitysmaissa sijaitsevien EU-edustustojen (EU Delegations) rooliin kuuluu kerätä tietoa EU-politiikan vaikutuksesta yhteistyömaihin, mutta systemaattista raportointia jäsenmaille ei ole. Komissio ja ulkosuhdehallinto laativat parhaillaan EU:n delegaatioille PCD-ohjeistusta.

Tällä hetkellä kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta **raportoi vain ulkoasiainministeriö**. Pilotista saatujen kokemusten myötä olisi kenties syytä laajentaa ulkoasiainministeriön koordinoimaa raportointia koskemaan koko valtionhallinnan toimintaa politiikkajohdonmukaisuuden näkökulmasta. Suomi osallistuu myös EU:n johdonmukaisuusraportointiin, ja komission jäsenmaiden vastauksiin perustuva raportti ilmestyy joka toinen vuosi, seuraavaksi loka-marraskuussa 2013. Suomen vastausta varten ulkoasiainministeriö pyytää muilta ministeriöiltä tietoa politiikkajohdonmukaisuuden toteutumista omilla hallinnonaloillaan.

Vuonna 2014 hallitus antaa eduskunnalle **selonteon kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta**, jossa yhteydessä myös ruokatur-

vapilotista raportoidaan. Erillistä raportointia suurelle yleisölle ei ole, kansalaisjärjestöt ovat käytännössä tuoneet esille esimerkkejä epäjohdonmukaisuuksista.

PALAUTE OECD:LLE TYÖKALUN KEHITTÄMISEKSI

- › Useimmat työkalua mahdollisesti hyödyntävät maat ovat EU-maita, joten vaikuttaminen EU:n yhteisiä politiikkoja koskeviin päätöksiin kansallisten politiikkojen sijasta tulisi kysymyksissä huomioida paremmin.
- › Luvun 1 kysymykset sisältävät liikaa OECD:n sisäistä ammattisanastoa, joten soveltajan on ”käännettävä” työkalua ja sen ohjeistusta varsin paljon käytettävyyden näkökulmasta.
- › YK-järjestelmän ja muiden kansainvälisten järjestöjen rooli kysymyksenasettelussa jää ohueksi tai puuttuu kokonaan.

2.1 MAATALOUSPOLITIIKAT

Suomella ei ole omaa maatalouspolitiikkaa vaan Euroopan unionin jäsenenä Suomi toteuttaa EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa (Common Agricultural Policy, CAP). Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet on määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklassa seuraavasti:

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on:

- a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannon tekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;
- b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;
- c) vakauttaa markkinat;
- d) varmistaa elintarvikkeiden huoltovarmuus;
- e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

CAP:n puitteissa on jo 20 vuoden ajan maksettu viljelijöille suoria tukia, joiden tarkoituksena on pitää elintarvikkeiden hinnat kohtuullisina samalla kun viljelijöiden tulotaso turvataan koko EU:ssa, myös tuotanto-olosuhteiltaan epäsuotuisemmillä alueilla. Maaseudun kehittämissuunnitelman puitteissa korvataan viljelijöille mm. luonnonhaitoista ja heidän toteuttamistaan ympäristötoimenpiteistä, aiheutuneita kustannuksia ja tulonmenetyksiä. Näiden korvausten merkitys Suomelle on kasvanut jatkuvasti samalla kun maaseudun kehittämisen osuus EU:n budjetissa on kasvanut.

OECD on todennut viimeisimmässä Monitoring & Evaluation -raportissaan, että **OECD-maiden maksama maataloustuki on laskenut historiallisen alas.** Vuonna 2011 tuki oli keskimäärin 19 % maataloustuottajien tuloista. Tämä on puolet siitä mitä se oli 1980-luvulla, kun tilastoja alettiin laatia. OECD-maiden bruttokansantuotteesta maatalouden tuet muodostavat noin 1 %, mikä on alle kolmasosa

siitä, mitä ne olivat vuosina 1986-88. Suomen vuoden 2011 bkt:stä maataloudelle maksetut tuet olivat varsin tarkkaan yksi prosentti.

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan vuodesta 1992 jatkuneiden uudistusten seurauksena maatalouden politiikkaohjaus on vähentynyt. EU:ssa maataloustuotteiden tuotantomääriin perustuvat tuet on tarkkaan rajattu. Tuista yli 90 % on irrotettu tuotannosta siten, että ne eivät ohjaa tiettyyn tuotantoon eivätkä kannusta tuotamaan enemmän. Jossain määrin tämä linja on johtanut jo tuotantopanosten käytön vähentämiseen. Tämän johdosta tuotanto on supistunut, kun markkinahinnat eivät riitä peittämään tuotantokustannuksia. Suomen pohjoisissa luonnonolosuhteissa on sallittu enintään 10 % tuista maksettavan tuotantoon sidottuna.

Maataloustuotteiden **markkinahintojen epävakaus** on ollut merkittävä ilmiö erityisesti viimeisten viiden vuoden ajan. Syitä suuriin hintavaihteluihin, markkinoiden ns. hintavolatiliteettiin, on useita ja syyt vaihtelevat markkinavuodesta toiseen. Voimakkaammin heilahteluihin vaikuttavat samanaikaisesti sääilmiöt, varastotilanne, kauppavirrat, hinnoittelu, energiapolitiikka, kulutuskäyttäytyminen sekä sijoittajien käyttäytyminen. Kysynnän voimistuessa ja tuotannon samanaikaisesti supistuessa monet maataloustuotteet, erityisesti viljat, ovat alkaneet kiinnostaa johdannaismarkkinoilla toimivia spekulanteja. Sijoittajien käyttäytyminen tällaisessa markkinatilanteessa on sinänsä rationaalista, mutta maataloustuotteiden sijoituskysynnän voimakas kasvu ja kaupan siirtyminen pörssiin voimistaa hintamuutoksia.

Hintavaihtelun lisääntyminen ja kansainvälisten maatalousmarkkinoiden nopeat muutokset osoittavat, että politiikan suora vaikutus hinnanmuodostukseen on vähentynyt. Aikaisempaa suurempi osa maataloustuotteiden kaupasta on todellista markkinoiden kysyntään ja tarjontaan perustuva vaihdantaa. Etenkin äkillisistä vientirajoituksista tai muista vastaavista kaupanesteistä aiheutuvia vaikutuksia on nykytilanteessa entistä vaikeampi ennustaa. Kaupan esteiden markkinoita vääristävät vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka toimenpiteet jäisivät ainoastaan tilapäisiksi.

Maataloustuottajien kannalta **markkinahintojen voimakkaat vaihtelut ovat ongelmallisia**. Tuotanto on pitkäjänteistä, mutta hintaheilahtelut ovat usein äkinäisiä ja nopeita. Tuottajan kannalta hintavakaus ja hintojen ennustettavuus olisi toivottavaa, olivat hinnat sitten korkeita tai matalampia. Kehitysmaiden tuottajien kyky reagoida tuotannolla hintasignaaleihin on vielä kehittyneiden maiden virkaveljiäänkin heikompi. Näyttääkin siltä, että **köyhien kehitysmaiden ruokaturvan kannalta ongelmia tuovat sekä korkeat että matalat tuottajahinnat**. Alhaisilla tuottajahinnoilla viljelijöiden ei kannata tuottaa, korkeat hinnat vievät elintarvikkeet puolestaan kuluttajien ulottumattomiin. Lisäksi tuotantopanosten hinnat nousevat voimakkaasti ruuan hinnan noustessa, mutta hintojen laskun yhteydessä panoshinnat alenevat pitkällä viiveellä.

Maataloustuotteiden markkinahintojen vakauttamisessa avainasemassa ovat **markkinoiden läpinäkyvyys**, ts. toimijoiden saama mahdollisimman täydellinen informaatio hinnoista, satomääristä ja varastoista, sekä muut markkinoita vakauttavat toimet. Markkinoiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi perustettiin muutama vuosi sitten G20 -ryhmän aloitteesta ns. AMIS -järjestelmä (Agricultural Market Information System). AMIS -sihteeristöön kuuluu 10 kansainvälistä järjestöä ja se toimii FAO:n päämajan yhteydessä. Markkinahintojen vakauttamisen yhteydessä on myös puhuttu mm. alueellisesta varmuusvarastoinnista sekä hyödykepörssien tiukemmista säännöistä. Jälkimmäiset ovatkin käytössä mm. Yhdysvalloissa.

Globaalin ruokaturvan parantamiseen tähtäävässä Suomen kehityspolitiikassa pitää huomioida, että **maatalouden toimintaympäristö on hyvin erilainen eri maissa**. Esimerkiksi nousevissa talouksissa maatalouden rakenne perustuu usein valtaviin suurtiloihin, jotka tuottavat pääasiassa vientimarkkinoille. Ne pystyvät hyödyntämään samanaikaisesti kotimaan alhaisia tuotantokustannuksia ja korkeita maailmanmarkkinahintoja. Toinen kysymys on, miten tällaisessa tilanteessa käy kotimaan kuluttajille ja usein pääasiassa paikallisille markkinoille ruokaa tuottaville pienviljelijöille. Tuotantopanosten hintojen noustessa

monet maat turvautuvat niiden subventointiin. Joillain subventio-ohjelmilla onkin ollut positiivinen vaikutus lyhyen aikavälin ruokaturvaan, mutta subventioiden taloudellinen järjestyminen pidemmällä aikavälillä on kyseenalaista, koska tuki valuu tuotantopanosteollisuudelle.

Politiikkajohdon mukaisuus ja siihen vaikuttaminen ovat viime aikoina nousseet vahvasti esille ruokaturva- ja maaseutusektorilla. Suomi osallistuu kehitysmaihin vaikuttavan yleisen politiikan kuten Euroopan unionin yhteisten maatalous- ja kalastuspolitiikkojen sekä muihin sektoriin liittyvien kansainvälisten prosessien kommentointiin ja vaikuttamiseen ruokaturvanäkökulmasta. CAP:n osalta **Suomi on korostanut, että EU:n on seurattava jatkuvasti ja systemaattisesti CAP:n vaikutuksia kehitysmaihin**. Tämä kanta on myös mukana Suomen CAP-markkinajärjestelyä koskevassa perusmuistiossa. Lisäksi Suomi on todennut, että globaalin ruokaturvanäkökulman mukana pitäminen ja politiikkajohdon mukaisuuden varmistaminen kehitysmaiden kannalta on erityisen tärkeää CAP-reformissa. Maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä seurantavelvoite ja kehitysmaihin kohdistuvien vaikutusten huomioiminen eivät kuitenkaan ole saaneet merkittävästi kannatusta komissiolta, muilta jäsenmailta tai Euroopan parlamentilta.

Maailman kauppajärjestö **WTO:n Dohan kierroksen neuvottelut kauppaa haittaavien tukien alentamisesta eivät ole edenneet** useaan vuoteen. Siitä huolimatta EU on useissa perättäisissä maatalouspolitiikan uudistuksissa viime vuosina leikannut yksipuolisesti ko. tukia merkittävästi. Tuotannon lisäämiseen kannustavat tuet on laskettu minimiin. Vientitukia maataloustuotteille voidaan ottaa käyttöön vain poikkeuksellisissa markkinaolosuhteissa, turvaamaan hintavakautta. EU on sitoutunut poistamaan vientituet kokonaan osana maailman kauppajärjestön WTO:n puitteissa sovittavaa kokonaisvaltaista maataloussopimusta - unioni ei kuitenkaan ole luopumassa vientituista yksipuolisesti. Samassa yhteydessä edellytetään kaikkien vientituen muotojen riisumista, mikä merkitsee tiukempia sääntöjä mm. elintarvikeapuun, vientiluottoihin ja valtiollisten kauppayhtiöiden käyttäytymiseen.

2. Maatalous

2.2 MAATALOUSTUOTTEIDEN KAUPPAPOLITIikka

Kauppapolitiikan maatalouskysymykset kuuluvat **Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan**. Tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että komissio neuvottelee neuvoston valtuuttamana EU:n jäsenvaltioiden puolesta monen- ja kahdenväliset sekä alueelliset kauppasopimukset. Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:n yhteisiin kantoihin sekä työryhmä-, komitea- että neuvostotasolla.

Kansainvälisen maatalouskaupan tulleista ja sääntelystä sovittiin GATTin piirissä käydyissä Uruguayn kierroksen kauppaneuvotteluissa joulukuussa 1994. Maatalouskaupasta tuli osa Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimusjärjestelmää ja WTO-jäseniä sitovaa riitojenratkaisujärjestelmää. Jäsenet sitoutuivat asteittain alentamaan maataloustulleja sekä vähentämään kotimaisia ja vientitukea. Vientitukien käyttö on lähtökohtaisesti kielletty, ellei siitä ole erikseen sovittu jäsenten sidontaluetteloissa.

Maataloussopimuksen uudistamisneuvottelut ovat olleet käynnissä vuodesta 2001 osana Dohan kehityskierrosta (*Doha Development Agenda, DDA*). Maataloustuotteiden tullinalennusprosentteista sekä kotimaisen tuen merkittävästä vähentämisestä ja vientitukien poistamisesta päästiin sopimukseen heinäkuussa 2008. Neuvottelut kokonaispaketista katkesivat kuitenkin erimielisyyksiin kehitysmaiden erityissuojalausekkeesta. Sopimusluonnos sisälsi silloin ratkaisuehdotukset myös mm. tariffieskalaatioon, trooppisten tuotteiden kohteluun, kauppapreferensseihin ja kehitysmaiden erityistuotteisiin. Neuvottelut ovat käytännössä olleet pysähdyksissä kesästä 2008 lähtien eikä näköpiirissä ole ratkaisua kokonaispaketista.

Dohan kehityskierroksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehitysmaiden integroiminen kansainväliseen kauppajärjestelmään. Vuonna 2004 hyväksytyssä WTO:n yleisneuvoston päätöksessä, joka sisältää DDA-neuvottelujen tavoitteet, todetaan, että maatalous on keskeinen väline kehitysmaiden taloudelliselle kehitykselle ja em. maiden

tulee pystyä harjoittamaan sellaista maatalouspolitiikkaa, joka tukee näiden maiden kehityspoliittisia ohjelmia, köyhyyden vähentämisstrategioita, ruokaturvaa ja elinoloja. Ruokaturvaan liittyvät kysymykset ovat viimeisten vuosien aikana nosta- neet päätään WTO:ssa erityisesti sen vuoksi, että maataloustuotteiden hinnat ovat olleet nousussa 2000-luvun alusta saakka, kulminoituen vuoden 2008 ruokakriisiin. Maataloustuotteiden tuonnista riippuvaisten kehitysmaiden asemaa heikentävät myös lisääntyneet vientirajoitukset, joita kehitysmaat, etenkin ns. nousevat taloudet toimeenpanevat. Myös vientitukien käyttö on lisääntynyt kehitysmaissa erityisesti nousevien talouksien piirissä.

Joulukuussa 2011 pidetyssä WTO:n ministerikouksessa sovittiin, että jäsenet pyrkivät edistämään sellaisia neuvottelualueita, joista voidaan saavuttaa konsensus ennen kokonaispaketista sopimista. Kaupan menettelyjen ohella juuri **maatalous ml. ruokaturva-asiat ovat kehitysmaiden ja nousevien talouksien toimesta nousseet uudelleen keskusteluun**, kun WTO:ssa valmistaudutaan joulukuussa 2013 järjestettävään ministerikokoukseen. Tavoitteena on sopia ns. **minipaketin** sisällöstä vuoden 2013 aikana.

Hallitusohjelman ja taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelman mukaisesti **Suomi tukee kehitysmaiden integroitumista maailmankauppaan ja kansainväliseen kauppajärjestelmään erilaisin kauppapoliittisin toimin sekä kauppaa tukevan kehitysyhteistyön (Aid for Trade) keinoin.** Hallitus huomioi vähiten kehittyneiden maiden mahdollisuudet kehittää omaa talouttaan ja tukee niiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä kauppapolitiikassa. Kauppapoliittisiin keinoihin kuuluvat mm. EU:n LDC-maille myöntämä tulliton ja kiintiötön markkinoillepääsy (*Everything But Arms*) tai muita kehitysmaita suuremmat joustomahdollisuudet WTO:n sääntöjen toimeenpanossa. Lisäksi LDC-maiden kauppaneuvottelukapasiteettia ja kauppasopimusten toimeenpanovalmiuksia (ml. maataloutta koskevat osat) tuetaan usean monenkeskisen järjestön kautta, kuten WTO, YK:n kauppaja kehityskonferenssi (UNCTAD) tai *Enhanced Integrated Framework* -ohjelma. Dohan neuvottelukierroksilla mahdol-

lisesti tehtävien osaratkaisujen osalta Suomi on pitänyt tärkeänä, että niissä pyritään tasapainoiseen ratkaisuun, joka ottaa huomioon myös vähiten kehittyneiden maiden tarpeet. Esimerkiksi kaupan menettelyjen helpottamista (*Trade Facilitation*) koskevan sopimuksen osalta Suomi suhtautuu myönteisesti kehitysmaille tarkoitettuun erityiskohteluun ja sopimusvelvoitteiden toimeenpanoon suunnattuun tekniseen apuun.

Maatalous kuuluu WTO:n riitojenratkaisujärjestelmään, mutta sitä on sovellettu vasta vuodesta 2004 alkaen ns. rauhanlausekkeen rauettua. WTO:ssa on puitu joitakin hyvin merkittäviä maatalousvientiin ja tuotantoon liittyviä kiistoja, joista mainittakoon hormonilihatuotteiden ja banaanien vientirajoitukset, sokerin vientituet, puuvillatuet ja geenimuunneltujen tuotteiden vientikielto. Maatalousriidat muodostavat huomattavan osan nostetuista kanteista, mitä selittää se, että maataloustuotteiden kauppiaan kohdistuu yleisesti ottaen enemmän kauppaa vääristäviä ja haittaavia rajoituksia kuin teollisuustuotteisiin. Maatalouskiistojen käsittely kestää yleisesti ottaen muita riitoja pidempään, kuten esim. banaaneja koskeva kanne osoittaa.

Maataloustuotteiden rajasuojat on teollisuustuotteita korkeampi, koska maat ovat perinteisesti pyrkineet suojaamaan ja tukemaan omaa maataloustuotantoaan. Kehitysmaiden sekä keskimääräiset sidotut että sovelletut maataloustullit ovat yleensä korkeammat kuin kehittyneiden maiden. Korkeita maataloustulleja soveltavat varsinkin kehittyneet kehitysmaat. Esimerkiksi Brasilian keskimääräiset sidotut maataloustullit ovat 35 % ja Intian 113,1 %, mutta Kiinan keskimääräinen sidottu tullitaso WTO:ssa on huomattavasti matalampi eli 15 %. Afrikan maista voidaan mainita Zimbabwe 140 %, Namibia 39 % ja Kenia 100 %, Vertailun vuoksi todettakoon, että EU:n keskimääräinen sidottu tullitaso em. tuotteissa on 13 % ja Yhdysvaltojen vastaava tullitaso 4,9 %. Erot yksittäisten nimikkeiden välillä ovat kuitenkin suuret ja monet ns. huipputulleista löytyvät maataloudesta.

Markkinoiden avaaminen ja sääntelyn kehittäminen monenkeskisesti eivät ole edenneet,

minkä vuoksi maat ovat turvautuneet kahdenvälisiin ja alueellisiin järjestelyihin yhteisten sääntöjen sopimiseksi sekä kaupan vapauttamiseksi ja helpottamiseksi. EU käy laajalla rintamalla **vapaakauppasopimusneuvotteluja** paitsi kehittyneiden myös kehitysmaiden (EPA-neuvottelut) kanssa. Tavoitteena on vapauttaa kauppaa laaja-alaisesti tavarakaupassa ml. maataloudessa. Maatalousneuvotteluissa keskitytään ensisijaisesti maataloustulleihin ja vientirajoituksiin. Sisäinen tuki on pääsääntöisesti neuvottelujen ulkopuolella. Maatalousneuvotteluissa otetaan huomioon vastapuolen kehitystaso ja kehitysmaiden kanssa sovelletaan asymmetristä lähestymistapaa. Herkkien tuotteiden kohdalla sovelletaan siirtymäaikojen ohella tullikiintiöjärjestelmää.

Komissio on käynyt vuodesta 2002 alkaen **talouskumppanuusneuvotteluja** (*Economic Partnership Agreement, EPA*) Afrikan ja Tyynenmeren (AKT) maiden kanssa. EPA-sopimus Karibian maiden kanssa allekirjoitettiin vuonna 2008. Aiemmat kauppajärjestelyt pohjautuivat Cotonoun sopimuksen mukaisiin järjestelyihin, jotka takasivat AKT-maille hyvin pitkälle vapaan pääsyn EU-markkinoille sekä kiintiö- ja takuuhintatyyppejä mm. maataloustuotteiden osalta (esim. sokeri, riisi ja banaanit). Cotonoun alaiset järjestelyt on lopetettu WTO-säännösten vastaisina, ja EU:n ja AKT-maiden kauppaa on tarkoitus vapauttaa vastavuoroisesti asymmetrisesti ja asteittain EPA-sopimuksilla.

EPA-sopimukset mahdollistavat AKT-maiden maataloustuotteiden lähes tullittoman ja kiintiöttömän markkinoillepääsyn EU-alueelle jatkossakin. EPA-sopimuksilla ehkäistään osapuolten kotimarkkinatuotteiden suojelua laskemalla ja poistamalla vienti- ja tuontitulleja. Esimerkiksi Karibian EPA-sopimuksen 40 artiklassa osapuolet tunnustavat ”kaupan esteiden poistamisen voivan aiheuttaa suuria haasteita maatalous-, elintarvike-, ja kalastusalan tuottajille ja kuluttajille CARIFORUM-maissa” ja sopivat sen vuoksi kuulevansa toisiaan näissä kysymyksissä. EPA-sopimukset myös mahdollistavat tiettyjen väliaikaisten suojatoimenpiteiden käytön mm. jos tietyn toisen osapuolen tuotteen

2. Maatalous

tuonti uhkaa aiheuttaa vakavia yhteiskunnallisia tai taloudellisia ongelmia tai häiriötä esimerkiksi kilpailevien maataloustuotteiden markkinoilla. EPA-neuvottelujen ollessa kesken EU on taannut neuvotteluja käyville maille toistaiseksi tullivapaan tuonnin yksipuolisesti markkinoille pääsyasetuksella. **Suomi** on seurannut komission käymiä EPA-neuvotteluja aktiivisesti ja **korostanut neuvotteluissa, että WTO:n sääntöjen mahdollistama joustavuus tulee käyttää täysimääräisesti AKT-maiden hyväksi.**

Vuodesta 1971 saakka EU:lla on ollut voimassa järjestelmä, joka antaa **tullietuja kehitysmaille tuonnissa unioniin.** Lokakuussa 2012 EU päätti uudesta GSP-asetuksesta (*Generalized System of Preferences*), jonka on määrä tulla voimaan vuoden 2014 alusta. GSP-järjestelmä rakentuu yleisestä etuusjärjestelystä, kestävästä kehitystä ja hyvää hallintoa koskevasta erityisestä kannustusmenettelystä, GSP+:stä sekä vähiten kehittyneitä maita koskevasta erityismenettelystä, EBA:sta. Uusi järjestelmä rajoittaa edunsaajamaiden lukumäärää ja kohdentaa etuisuuksia niitä eniten tarvitseville sekä selkeyttää GSP+ järjestelyä niin, että useammalla köyhällä kehitysmaalla on mahdollisuus hakea pidemmälle meneviä etuuksia. Uudistusprosessissa Suomi piti tärkeänä, että uudistukset edistävät kehitysmaatuontia sekä tullietuuskien että tuotekatteen osalta. Tavoitteena oli, että uusittu järjestelmä olisi yleisten tuontipoliittisten tavoitteiden mukaisesti mahdollisimman liberaali. Suomi katsoo lisäksi, että uudessa järjestelmässä edunsaajamaiden rajaaminen köyhimpiin kehitysmaihiin on tarkoituksenmukaista ja tekee järjestelmästä merkityksellisemmän sen piiriin jäävien edunsaajamaiden kannalta.

Ruokaturvakeskustelussa on otettava huomioon, että **maataloustuotanto ja -kauppa ovat hyvin integroituneita.** Vientiin menevä tuotanto on keskittynyt harvoihin maihin ja kauppaa harjoitetaan pääasiallisesti alueellisesti. Viisi maata tuottaa 70 % maailman riisistä, kolme maata 80 % soijasta ja viisi maata 70 % maissista. EU:ssa 70 % maatalouskaupasta käydään unionin sisäisesti, Aasiassa ja Pohjois-Amerikassa 50 % ja Latalaisessa Amerikassa 25 %. Afrikassa vain 10 % maatalouskaupasta käydään mantereen sisäisesti, ja

suurin osa Afrikan maista on nettoruoantuojia. Afrikan maat ovat kiinnittäneet huomiota huonoon omavaraisuuteensa ja **Afrikan unionin jäsenmaat päättivät 2003 Maputon julistuksessa, että maiden tulisi käyttää vähintään 10 % budjetistaan maatalouden kehittämiseen ja tukemiseen.** Valitettavasti vain 8 maata oli onnistunut saavuttamaan tämän tason 2013. Afrikan ruoantuotannon tarpeen odotetaan kaksinkertaistuvan seuraavien 30 vuoden kuluessa.

Kansainvälisen kaupan osuus maailman maataloustuotannosta on edelleen tiettyjä tuotteita lukuun ottamatta suhteellisen pieni, ja **suurin osa ruoasta kulutetaan tuottajamaassa.** Kaupan osuus vaihtelee huomattavasti tuotteesta riippuen. Kaudella 2000–2010 viennin osuus soijan ja sokerin kokonaistuotannosta vaihteli 30 % ja 35 % välillä. Riisin kohdalla osuus oli noin 7 % ja naudanlihan kohdalla noin 12 %. Teollisuusmaat, jotka perinteisesti ovat hallinneet maataloustuotteiden vientimarkkinoita, ovat säilyttäneet vahvan aseman kasvavilla markkinoilla. Näiden rinnalle on kuitenkin noussut joukko kilpailukykyisiä nousevia talouksia, jotka ovat vahvistaneet asemiaan vientimaina erityisesti kehitysmaiden markkinoilla. Yhä suurempi osuus maatalouskaupasta käydään nykyään jalostettujen tuotteiden muodossa.

2.3 MAATALOUS JA SÄÄNTELY

EU:n lainsäädännössä on kiinnitetty lisäantuvaa huomiota kansalaisten **elintarviketurvallisuuksiin, eläinten hyvinvointiin, ruuan laatuun ja ympäristönsuojeluun** liittyviin huoliin. Poliittista painetta sääntelyn lisäämiseen ovat luoneet erityisesti ruuan turvallisuuden liittyvät skandaalit ja eläinten kohteluun liittyneet kohut sekä maatalouden vaikutukset ympäristön tilaan.

Perusteena sääntelylle ovat selkeästi kuluttajien turvallisuus ja yhteiset eettiset arvot. Säädöksiä luotaessa vaikutuksia kehitysmaiden markkinoille pääsyä ei ole nähty merkittävänä näkökohtana.

Huomion arvoista on, että EU:n maataloustuottajien ko. säädöksiä koskeva huoli liittyy juuri

siihen, että luomalla tiukkoja säädöksiä EU heikentää omaa kilpailukykyään suhteessa kolmansiin maihin. Tiukemmat säädökset lisäävät tuotannon kustannuksia. Näin ollen ei voida suoraan arvioida, että säädöksillä luotaisiin esteitä kolmansien maiden kaupalle. Toisaalta EU:n säännösten noudattaminen mahdollistaa kehittyvien maiden tuotteille pääsyn unionin sisämarkkinoille.

Elintarviketurvallisuuden korkean tason ylläpitämiseksi ja kuluttajien odotuksiin vastaamiseksi Suomessa on tehty myös erityistoimia, vaikka niiden tiedetään nostavan tuotantokustannuksia. Eläintautien torjuntayhdistys on edesauttanut eläintautien pysymistä matalalla tasolla ja jo EU-liittymissopimuksessa Suomi yhdessä Ruotsin kanssa neuvotteli erityissäädökset alhaisemman salmonellatason säilyttämiseksi myös jatkossa.

Suomen ja EU:n **kehitysyhteistyössä on kiinnitetty huomiota kehittyvien maiden auttamiseen EU-standardien ja määräysten täyttämiseksi**. Lähdekohta on, että elintarviketurvallisuuden tai eläinsuojelun tasosta ei tingitä kaupan vapauttamisen tarkoituksessa, vaan mieluummin autetaan kehittyviä maita korkeampaan tasoon pyrkimisessä. Joissain tapauksissa on myös voitu soveltaa erityismenettelyjä esimerkiksi kolmannen maan tuotantolaitosten hyväksymisessä silloin, kun kysymys ei ole kuluttajien terveyttä uhkaavasta puutteesta vaan lähinnä erityisongelmasta, jonka ratkaiseminen vaatii joustoa hallinnollisista määräyksistä.

Suomi on FAO:n ja WHO:n yhteisen elintarvikealan standardointijärjestön **Codex Alimentarius-komission** jäsen. Komission tehtävänä on valmistella standardeja ja menettelytapaohjeita kuluttajan terveyden suojelemiseksi elintarvikkeista johtuvilta vaaroilta sekä kansainvälisen elintarvikekaupan oikeudenmukaisten käytäntöjen turvaamiseksi. Codex-standardien merkitys kansainvälisessä elintarvikekaupassa on korostunut, koska standardeja käytetään Maailman kauppajärjestön WTO:n ja erityisesti sen SPS-sopimuksen puitteissa referenssistandardeina kauppariitoja ratkottaessa. Codexin päätöksen-

teko perustuu tieteelliseen riskinarviointiin. Päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon myös muita oikeutettuja tekijöitä, jotka ovat merkityksellisiä terveydensuojan tai kaupan oikeudenmukaisten käytäntöjen turvaamiseksi. Käytännössä näiden muiden oikeutettujen tekijöiden huomiointi ei Codexin päätöksenteossa kuitenkaan ole toiminut.

Kasvava merkitys kaupan kehittämisessä on myös **yksityisillä standardeilla**, joiden yleistyminen on huolestuttanut kehittyviä maita. EU:n näkemys on, että WTO:n SPS-komitean tulisi olla asiassa koordinoivana elimenä. Tärkeää on, että yksityiset standardit kunnioittavat kilpailusääntöjä, ne eivät saa johtaa mainonnassa harhaan, eivätkä ne saa olla ristiriidassa virallisten standardien kanssa. EU myös suosittelee, että yksityisiä standardeja asettavat tahot konsultoivat avoimesti kehittyviä maita standardeja asettaessaan. Lisäksi kehittyville maille tulee tarjota teknistä apua standardien saavuttamiseksi. Esimerkkinä toiminnasta on EU:n pestisidihjelma (The Pesticides Initiative Programme).

Reilun kaupan sertifiointijärjestelmä on hyvä esimerkki kaupan avulla saavutettavista positiivisista vaikutuksista erityisesti kehitysmaiden maataloustuottajien köyhyyden vähentämiseen ja ruokaturvan parantamiseen. Suurin osa reilun kaupan tuotteista on maataloustuotteita. Suomen reilun kaupan merkkijärjestö perustettiin 15 vuotta sitten ja reilun kaupan tuotteiden myynti on ollut jatkuvasti kasvussa.

WTO:n TRIPS-neuvostossa teknologian siirto ja tekninen tuki on vakioaihe. Ongelmaksi on kuitenkin havaittu se, että kehittyvät maat eivät ole pystyneet määrittelemään, millaista apua ne tarvitsevat. Myös Suomella on ollut joitain teemaan liittyviä ohjelmia kehitysmaissa.

Teknologian siirron suhde maan oman innovaatiopolitiikan ja -ohjelman luomiseen on hankala kysymys. Innovaatioinfrastruktuurin luominen vie vuosia ja toimiakseen innovaatiojärjestelmä vaatii tuekseen vahvaa tekijänoikeussuojaa.

2. Maatalous

2.4 KEHITYSYHTEISTYÖ

Suomen kokonaistuki maatalous-maaseutu-ruokaturvasektorille oli vuonna 2012 noin 50 miljoonaa euroa eli n. 5 % kaikesta kehitysyhteistyörahoituksesta. Vuonna 2006 sektorin rahoitus oli alle kaksi prosenttia kehitysyhteistyörahoituksesta, joten nousu on huomattava. Suomen kehitysyhteistyömäärärahat on jäädytetty euromääräisesti vuoden 2012 tasolle vuosiksi 2013-2014. Tästä huolimatta Suomi pitää yhä kiinni tavoitteestaan saavuttaa 0,7 % bruttokansantuotteesta kehitysyhteistyöhön vuoteen 2015 mennessä. Vuonna 2012 osuus oli 0,56 % BKT:sta.

Suomen maataloussektorin kehitysyhteistyö on linjassa Pariisin julistuksen tavoitteiden kanssa. **Kahdenvälisen maaseutusektorin hankkeiden** rahoitus ei ole sidottua apua. **Sektoriohjelmat** taas ovat määritelmällisesti ohjelmaperustaista yhteistyötä, jota toteutetaan yhteistyömaiden omien kehitysohjelmien tueksi annettavan kehitysavun kautta. **Institutionaalisen kehittämisen hankkeet** perustuvat yhteistyöhön suomalaisten ja kumppanimaiden yliopistojen ja tutkimuslaitosten välillä.

Maataloussektorin lisäksi **erityisesti metsäsektorilla on tärkeä yhteys ruokaturvaan**, koska metsät ovat ruuan-, energian- ja tulonlähde suurelle määrälle maailman köyhiä. Lisäksi peltometsäviljely on osa kestävästä ruuan tuotantoa. Pilotin osiossa 4 tarkastellaan lähemmin ympäristöön liittyvien teemojen kuten ilmastonmuutoksen, ruuan tuotannossa ja prosessoinnissa tarvittavan energian sekä aavikoitumisen estämisen suhdetta ruokaturvaan.

Monenvälisessä yhteistyössä Suomi toimii aktiivisesti maatalouteen liittyvissä kansainvälisissä järjestöissä kuten FAO:ssa, WFP:ssä ja IFA-D:ssa, ja tukee näitä perus- ja hankerahoituksella. Työssä huomioidaan erityisesti Suomen kehityspoliittisen toimenpideohjelman prioriteetit. Suomi myös osallistuu aktiivisesti globaaliin ruokaturvakeskusteluun ja kehitysmaihin vaikuttavien politiikkojen, kuten EU:n yhteisten maatalous- ja kalastuspolitiikkojen kommentointiin ja vaikuttamiseen ruokaturvan ja kehityspoliitiikan näkökulmista.

Kahdenvälinen yhteistyö koostuu kahdenvälisistä hankkeista ja monenvälisen järjestöjen kautta toteutettavista maakohtaisista hankkeista. Maaseutusektori on yksi Suomen painopisteistä useassa Suomen pääkumppanimaassa, joissa Suomi myös tukee kahdenvälisiä ruokaturva- ja maaseutuhankkeita. Lisäksi kansalaisjärjestöjen tekemä kehitysyhteistyö täydentää julkista kehitysyhteistyötä.

Suomi tukee ruokaturvaa, maataloutta ja maaseudun kehitystä myös osana yleistä budjettitukea, kansainvälisten järjestöjen perusrahoitusta, EU:n kehitysyhteistyörahoitusta sekä muiden sektoreiden ohjelmien kautta (metsä-, vesi-, ympäristö- ja energiahankkeet, kauppa tukeva kehitysyhteistyö). Jälleenrakentamisrahoituksen kautta mm. Afganistanissa annettavasta tuesta suuri osa ohjautuu maaseudun, maatalouden ja ruokaturvan kehittämiseen. Nämä raportoidaan kehitysyhteistyötilastoissa (ODA) pääsektoreidensa mukaan.

Suomi käyttää kehitysyhteistyömäärärahoistaan noin 10 % **humanitaariseen apuun**. Humanitaarista apua kohdennetaan pääasiassa YK:n yhteisvetoomusten ja Punaisen Ristin ja Puolikuun liikkeen vetoomusten pohjalta vakavimpiin kriisitilanteisiin. Suomen tukemiin humanitaarisen avun sektoreihin kuuluvat muun muassa ruoka-apu, ravitsemus sekä maatalouden ja muiden elinkeinojen elvyttäminen. Suomi kanavoi humanitaarisen avun YK-järjestelmän, Kansainvälisen Punaisen Ristin sekä Kansainvälisen Punaisen Puolikuun ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta. Ulkoministeriö rahoittaa toimintaa, mutta sillä ei ole omia ohjelmia eikä se tee materiaalihankintoja. Kansallisen panoksensa lisäksi Suomi osallistuu Euroopan unionin humanitaarisen avun rahoittamiseen yhteisöbudjetin kautta ja Euroopan Unionin humanitaarisen avun kehittämiseen aktiivisen neuvostotyöryhmätyöskentelyn avulla.

Suomi tukee humanitaarisen ruoka-avun uudistusprosessia, jonka keskeisiä elementtejä ovat entistä luotettavimmat tarvearvioinnit, koordinoinnin parantaminen sekä mahdollisuuksien mukaan hätäapuelintarvikkeiden ostaminen paikallisesti ja alueellisesti. Avun toteutuksessa väl-

tetään paikallisen tuotannon ja markkinoiden vääristämistä. Suomi edistää avunsaajille annettavaa raha- ja kuponkipohjaisen avun käyttöön-ottoa hyödykeavun sijaan silloin kun se on järkevää ja tarkoituksenmukaista.

Valtaosa Suomen **kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä** voidaan luokitella ”tuotannollisen kapasiteetin kehittämiseksi”, joka siten parantaa tarjontapuolen kapasiteettia kehitysmaissa. Useimmat Suomen maatalouden, maaseudun kehittämisen ja metsätalouden ohjelmat kuuluvat tähän luokkaan. Yksi Suomen kärkiteemoista kauppaa tukevan kehitysyhteistyön alalla on maa- ja metsätalouden arvoketjut, joita Suomi pyrkii kehittämään niin, että köyhät ihmiset, maanviljelijänaiset ja maatalouden parissa tulevaisuutta suunnittelevat nuoret voisivat tehokkaammin osallistua niihin ja hyötyä niistä. Maailman kauppajärjestön teknisen avun rahastojen kautta Suomi tukee kehitysmaiden mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin kauppaneuvotteluihin, toimeenpanna sopimukset kansallisesti ja kehittää kauppaansa kansainvälisten standardien mukaiseksi.

Maatalous ja maaseudun kehittäminen ovat tärkeä osa kauppaa tukevaa kehitysyhteistyötä. Jotkin Suomen hankkeista ja ohjelmista edistävät alueellista taloudellista yhdentymistä, myös suhteessa maatalousmarkkinoihin esimerkiksi rajat ylittävän kaupan ja tullien kautta, mutta Suomella ei ole erityisiä maatalousmarkkinoiden integraatio-ohjelmia. Maatalouden ja maaseudun kehittämiseen kohdistuvat hankkeet tarjoavat myös hyvän mahdollisuuden parantaa sekä yleistä että erityisesti nuorten työllistymistä.

Suomi tukee maataloussektorin tiedon lisäämistä erityisesti tukemalla **maataloustutkimusta**. Tutkimusyhteistyössä avainasemassa on ollut CGIAR-verkoston (*Consultative Group on International Agricultural Research*) laitokset. Julkisella maataloustutkimuksella ja siinä saavutettujen tulosten siirtämisellä neuvonnan kautta maatalouden kehittämiseen on osoitettu olevan erityisen positiivinen vaikutus köyhyyden poistamisessa ja ruokaturvan parantamisessa.

Instituutioiden välistä kehitysyhteistyötä tukevan IKI-instrumentin kautta rahoitetut hankkeet ovat luoneet useita kapasiteettia vahvistavia yhteistyöhankkeita suomalaisten ja kehitysmaiden kansallisten tutkimuslaitosten välillä.

Suomi myös edistää **viljelijöiden ammatillista ja taloudellista järjestäytymistä** ohjaamalla tukea tuottajajärjestöjen ja osuuskuntien kehittämiseen sekä niiden organisoimaan yhteistyöhön. Lisäksi Suomi tukee informaatio- ja kommunikaatioteknologian hyödyntämistä uusien maataloutta ja ruokaturvaa tukevien järjestelmien kehittämisessä ja käyttöönotossa.

Suomi osallistuu aktiivisesti maataloussektorin harmonisoinnin kehittämiseen **maatason koordinaation** kautta kumppanimaan hallituksen ja muiden avunantajien kanssa. Tavoitteena on vähentää avun pirstaleisuutta ja lisätä koordinaatiota maan hallituksen, muiden avunantajamaiden ja järjestöjen kanssa. Hankkeiden omistajuutta parannetaan suunnittelemalla ja toteuttamalla ne läheisessä yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa. Maataloussektorin kilpailukyvyyn parantaminen ja kapasiteetin vahvistaminen auttaa maataloussektorin varautumista kaupan vapauttamiseen.

Tilatason riskienhallinnan mekanismien kehittämistä Suomi ei varsinaisesti ole rahoittanut, mutta tukee tätä yleisen kilpailukyvyyn ja kapasiteetin vahvistamisen kautta. Lisäksi humanitaarisen avun puolella Suomi seuraa aktiivisesti esimerkiksi tulva- ja säävakuutuksien kehittämistä. Suomella on myös merkittävää meteorologista yhteistyötä varhaisvaroitussysteemien kehittämiseen liittyen.

2. Maatalous

PALAUTE OECD:LLE TYÖKALUN KEHITTÄMISEKSI

- › Metsäsektorin sekä positiiviset että negatiiviset vaikutukset ruokaturvaan tulisi huomioida.
- › Sektorin yli menevien politiikkojen rooli arvioinnissa (esim. bioenergiapolitiikan vaikutus maataloustuotemarkkinoihin) on erittäin tärkeää pohtia, miten energiapoliittiset ratkaisut Suomessa ja EU:ssa vaikuttavat maatalouteen kehitysmaissa esimerkiksi maankäyttöpolitiikan kautta.
- › Työkalun rakennetta pitäisi muuttaa siten, että politiikan eri tasot (esim. kansallinen ja EU-tason) voidaan selkeämmin ottaa huomioon
- › Kansainvälistä maataloutta koskevat kysymykset ovat hyvin laajoja.
- › Maan ja veden käyttöön liittyvät kysymykset ovat keskeisiä niin ruokaturvan kuin kaupan kannalta. Ohjeistusten, joilla parannetaan eri toimijoiden huomioimista, toimeenpanoa ja valvontaa tulisi tehostaa (esim. FAO:n ohjeistukset maankäytölle ja maatalouden investoinneille).
- › Kysymyskehikon maatalousosioista puuttuu yritysten yhteiskuntavastuu ja hallitusten pyrkimykset vahvistaa edistää sitä. Kysymyksiä liittyen yhteiskuntavastuuseen voisi lisätä.

Kalastuksella on merkittävä rooli globaalien ruokaturvan saavuttamisessa - se tuottaa ravitsemuksellisesti hyvälaatuisia ruokia ja näin ollen parantaa ruuan saatavuutta ja ravinnon laatua, sekä luo työpaikkoja ja tuloja yli sadalle miljoonalle ihmiselle kehitysmaissa. Kalankulutus vastaa 16 prosenttia koko maailman eläinproteiinin kulutuksesta ja sen merkitys on erityisen suuri vähiten kehittyneissä maissa.

Globaalilla tasolla kalastus on kuitenkin merkittävien haasteiden edessä. FAO on arvioinut, että noin 75 % maailman kalakannoista on maksimaalisesti hyödynnettyjä tai vaarassa joutua liikakalastetuiksi. Maailmanpankin arvion mukaan huonosti hallinnoituista kalastusalueista syntyvä taloudellinen tappio on globaalisti noin 50 miljardia dollaria vuodessa. Toisaalta kalan kysyntä on pysynyt korkeana ja kalalla on merkittävä rooli kehitysmaiden, erityisesti rannikkoalueiden väestön ruokaturvan kannalta. Kala on pääasiallisien eläinproteiinin lähde lähes miljardille ihmiselle.

Euroopan komission mukaan myös Euroopan unionin kalastuspolitiikka on pikaisen uudistuksen tarpeessa. Komission mukaan pyynti ylittää kalojen turvallisen lisääntymisen rajat, jolloin yksittäiset kalakannat ehtyvät ja meriekosysteemin säilyminen vaarantuu. Komissio arvioi, että jos kantoja hyödynnettäisiin kestävästi, kalakantojen koko kasvaisi noin 70 prosenttia. Saalismäärät kasvaisivat yleisesti noin 17 prosenttia ja kalastajien tulot voisivat lisääntyä 24 prosenttia (noin 1,8 miljardia euroa) vuodessa.

Kestävä kalastus lopettaisi komission mukaan pyyntisektorin riippuvaisuuden julkisesta tuesta. EU:n kalastuslaivaston nykykapasiteettia pidetään - eri arvioista riippuen - kaksin- tai kolminkertaisena suhteessa kalastusalueiden kestäväseen tasoon. EU:ssa myönnetään, että kalastuksen tukipolitiikalla on ylläpidetty liikakalastusta.

Vaikka Itämerellä keskeisten kalakantojen tila ei ole niin huolestuttava kuin kalakantojen tila globaalilla tai EU-tasolla, EU-tasolla kalakantojen tilan kehitys ei ole ollut pääsääntöisesti myönteistä. Sellaisten kalakantojen lukumäärä, joista

ei tiedetä tarpeeksi tai jotka ovat turvallisten biologisten arvojen ulkopuolella, on kasvanut. Toisaalta liikakalastettujen kantojen lukumäärä on laskenut vuoteen 2004 verrattuna ja esimerkiksi EU:ssa vuoden 2012 eräiden suurimpien sallittujen saaliiden korotus on tuonut kalastajille yli 100 miljoonaa euroa lisää tuloja. Eräiden arvioiden mukaan nykyisen kalastuspolitiikan jatkaminen johtaa kuitenkin työpaikkojen menetyksiin tuhansilta kalastajilta ja kalansaaliiden huomattavaan laskuun.

3.1 KALASTUSPOLITIIKAT

Euroopan unionin jäsenenä Suomi toteuttaa kalastuspolitiikkaansa osana EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa (CFP). Yhteisestä kalastuspolitiikasta säädetään sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta artikkelissa 39. Sopimuksen artikkelissa 3 säädetään unionin toimivallasta. Artiklan 3 mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisessä osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. Sisävesillä toimivalta on jaettava jäsenmaiden ja unionin kesken.

Yhteisen kalastuspolitiikan voidaan katsoa jakautuvan eri tasoihin: Kalavarojen suojeluun (resursipolitiikkaan ja kalastuksen valvontaan), markkina- ja rakennepolitiikkaan sekä kalastuksen ulkosuhteisiin.

Yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on EU:n omilla ja ulkopuolisilla vesillä **kalavarojen kestävä käyttö, meriympäristön suojelu kalastuksen haitallisilta vaikutuksilta sekä kalastuksen sosiaalisen ja taloudellisen kestävyden takaaminen**. Lisäksi pyritään tasapainottamaan kalan markkinahintoja, vakauttamaan markkinoita, ohjaamaan kalatalousalan rakenteellista kehittämistä ja uudistamista ja hoitamaan kalatalousalan suhteita kolmansiiin maihin kahdenvälisen sopimusten kautta tai kansainvälisten järjestöjen kautta.

EU:n kalastuspolitiikan reformi valmistui vuonna 2013. Nyt on vuorossa uudistetun kalastuspolitiikan toimeenpano. Tämä tulee heijastumaan mm. komission ehdotuksissa, unionin kannanmuodostuksessa kalastuksen ulkosuhteissa ja

3. Kalastus

myös kalastuspolitiikan toimeenpanossa kansallisella tasolla.

Vaikka kalastuspolitiikan reformin toimeenpano on edelleen kesken, voidaan varovasti arvioida reformin vaikuttavan nykyisen kalastuspolitiikan keskeisten linjauksien vahvistamiseen edelleen EU-tasolla ja kansainvälisesti. Tällaisia elementtejä ja linjauksia ovat mm. tieteellisen tiedon merkityksen kasvaminen päätöksenteossa, kalastuksen ympäristöintegraatio, laivaston ylikapasiteetin vähentäminen, alueellisten erityispiirteiden huomioiminen ja EU:n aktiivinen rooli globaaleissa ja alueellisissa kalastusjärjestöissä. EU:n politiikkojen keskinäistä johdonmukaisuutta on samalla mahdollisuus lisätä.

Kalastuspolitiikan reformia koskevaa lainsäädäntöehdotusta edelsi komission tiedonanto kalastuspolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta. Tiedonannon linjaukset heijastuivat komission lainsäädäntöehdotuksiin. Mikäli uudistettu kalastuspolitiikka noudattelee näitä linjauksia, voidaan arvioida uudistetun kalastuspolitiikan mahdollistavan nykyistä paremmin myös ruokaturvaan liittyvien kysymysten huomioimisen.

EU:n ja Suomen kalastuspolitiikkaan vaikuttaa suoraan ja epäsuorasti myös muu kansainvälinen ja EU:n lainsäädäntö. Suomen sitovat mm. biodiversiteettiä koskevat sopimukset. Lisäksi esimerkiksi EU:n meristrategiadirektiivin tavoitteena on merialueen hyvä tila vuoteen 2020 mennessä. Tavoite pitää sisällään myös keskeiset kaupallisesti hyödynnettävät kalakannat.

Suomen kalastuslaki on tärkein kansallinen oikeudellinen kehys. Kalastuslain kokonaisuudistus on meneillään ja uudistuksen keskeisenä vaikuttavuustavoitteena on kestävä kalastus ja sen toteuttaminen.

Kalastuslain lisäksi olennaisessa roolissa ovat erilaiset kansalliset strategiat. Kalatiestrategialla yritetään elvyttää vaelluskalakantoja ja sijainninhajauksella optimoida vesiviljelylle soveliaita paikkoja muiden vesienkäyttömuotojen joukossa. Ammattikalastusta, kalakauppaa ja kalan jalostusta kehitetään omien ohjelmiensa ja strate-

gioidensa kautta. Ulkopuolista kokonaisvaltaista arviota näiden ohjelmien ja strategioiden vaikutuksesta kehitysmaiden ruokaturvaan ei ole tehty. Voidaan kuitenkin arvioida, että haitallisia vaikutuksia ruokaturvaan ei ole.

Kansainväliseen kalastuspolitiikkaan liittyy myös **geopoliittisia ulottuvuuksia**. Erityisesti viimeaikaiset muutokset turvallisuustekijöissä ovat vaikuttaneet kalastusmahdollisuuksiin, sillä osa keskeisistä kalastusalueista sijaitsee geopoliittisesti herkillä alueilla.

EU:n kalastuspolitiikkaa koskevien merkittävien tai laajojen asioiden kansallinen kannanmuodostus tapahtuu erityisessä prosessissa, joihin osallistuvat mm. eduskunta, relevantit viranomaistahot ja erilaiset kansalaisjärjestöt.

Kalastuksen säätely ja kestävyys

Kaikkien kaupallisesti keskeisten **merellisten kalavarojen kalastuksen säätely** tapahtuu EU:n kalastuspolitiikan puitteissa. Tämä koskee niin EU:n omilla vesillä kuin niiden ulkopuolellakin tapahtuvaa kalastusta (ks. sopimukset tai alueelliset järjestelyt). EU on allekirjoittanut kaikki merkittävät aavan meren kalastusta säätelevät YK:n sopimukset ja ollut merkittävä aloitteen tekijä laittoman kalastuksen torjumiseen tähtäävissä toimissa. EU:n komissiota, joka edustaa jäsenmaita kansainvälisissä neuvotteluissa, ja jäsenmaita sitovat myös EU:n muiden politiikkalohkojen, kuten ympäristöpolitiikan tai kehityspolitiikan tavoitteet.

Kansallisesti säädellään erityisesti sellaisten kalakantojen kalastusta jotka esiintyvät paikallisesti, useimmiten rannikon läheisyydessä. Näiden kalakantojen säätely ei saa kuitenkaan tapahtua EU:n kalastuspolitiikan periaatteiden ja tavoitteiden vastaisesti.

Suomen lipun alla purjehtivat kalastusalukset kalastavat vain Itämerellä. EU säätelee olennaisesti Itämerellä turskan, silakan, kilohailin, lohen ja punakampelan kalastusta. Näiden lajien markkina- ja kulutusalueet ovat Itämeren piirissä. Silakkaa ja kilohaili viedään jalostettavaksi erityisesti Venäjälle, mutta myös muualle.

Suomalaisten kalastusalusten kapasiteettia hallinnoidaan kalastusalusrekisterin kautta, josta on säädetty sekä EU-tasolla että kansallisesti. Suomen kalastuslaivasto on tyypillisesti iäkästä, Itämeren olosuhteisiin sopivaa ja alukset ovat usein melko pieniä. Näin ollen alusten käyttökelpoisuus Itämeren ulkopuolella on melko rajallista eikä kalastuskapasiteettia ei ole siirtynyt kolmansiin maihin.

Kalastuksen säätelyssä sovelletaan **varovaisuusperiaatetta ja ekosysteemilähestymistapaa**. Varovaisuusperiaatteen soveltaminen on näkynyt mm. kalakantoihin liittyvän tiedon puutteen huomioimisena päätettäessä suurimmista sallituista saaliista. Ekosysteemilähestymistavan soveltaminen on ilmennyt mm. meriluonnolle haitallisten kalastusmenetelmien kieltämisenä tai rajoittamisena. Lähitulevaisuudessa on nähtävissä nykyistä kehittyneempiä tieteellisiä monilajimalleja kalastuksen säätelyn ja päätöksenteon käyttöön. On odotettavissa, että Euroopan komissio tulee käyttämään tiedeyhteisön suosituksia em. malleista lainsäädäntöehdotustensa pohjana.

Keskeinen kalastuksen säätelyn väline EU:ssa ovat monivuotiset suunnitelmat. Osa näistä suunnitelmista on alkujaan hyväksytty kansainvälisellä tasolla (tonnikalat) tai kahdenvälisesti (eräitä kalakantoja Pohjamerellä).

Kalatalousalan tietojenkeruu

EU rahoittaa merkittävässä määrin jäsenmaidensa kalatalousalan tietojenkeruuta. Tietoja kerätään biologisista, taloudellisista ja sosiaalisista muuttujista. Suomi käyttää vuositasolla tietojenkeruuseen noin 1,5 miljoonaa euroa. EU:n rahoituksen osuus tästä on noin puolet.

Jäsenmaat ovat velvollisia luovuttamaan keräämiään tietoja salassapitosäännösten puitteissa. Tietoja pyytävät erityisesti tieteellistä tutkimusta tekevät tutkimuslaitokset, joiden kanssa EU:lla on hyvin tiivistä yhteistyötä. Käytännössä lähes kaikessa päätöksenteossa Euroopan komission lainsäädäntöehdotusten taustalla on EU:n jäsenmaiden kalatalousalasta keräämä tieto ja sen pohjalta tehdyt analyysit. Tämä koskee erityisesti kalakantojen tilaa, niiden kehitystä ja suosituksia suurimpien sallittujen saaliiden tasoiksi.

Kalastuspolitiikan reformi tulee edelleen vahvistamaan tiedonkeruuta sekä kerätyn tiedon ja siihen perustuvan analyysin roolia päätöksenteossa. EU:n rahoitusta tiedonkeruussa on tarkoitus lisätä nykyisestä tasosta.

EU:n solmimissa kalastuskumppanuussopimuksissa osa unionin maksamasta korvauksesta on sidottu sopimuskumppanin kalatalousalan kehittämiseen. Tämä kehittäminen pitää sisällään myös tiedonkeruun kalatalouden toimialalta ja osallistumisen esimerkiksi alueellisten kalastusjärjestöjen toimintaan, jossa kerättyä tietoa hyödynnetään.

Suomi, EU:n kalastuspolitiikka ja ruokaturva

Kansallisella tasolla uudistetun kalastuspolitiikan vaikuttavuutta voidaan arvioida lainsäädännön valmistumisen jälkeen. Lähtökohtaisesti kalastuspolitiikan reformin linjauksien voidaan arvioida edustavan Suomen näkökulmasta toivottavaa kehitystä. Tämä koskee myös kalastuspolitiikan ulkoista ulottuvuutta.

Suomi on lähtökohtaisesti pieni kalastusvaltio jonka vaikutusmahdollisuudet ovat käytännössä rajalliset. Päätöksenteossa Suomi pitkälti tukeutuu komission asiantuntemukseen erityisesti ulkoisen kalastuspolitiikan osalta. On lisäksi huomattava, että erityisen haasteellista ja resursseja vaativaa on sellaisen tiedon tuottaminen, joka mahdollistaisi syvällisen keskustelun lisäämisen vallitsevan politiikan ja käytäntöjen johdonmukaisuudesta muiden politiikkalohkojen kanssa ja kehitysmaiden ruokaturvaan liittyvistä ulottuvuuksista.

Ensivaiheessa voidaan kuitenkin lisätä verkostoitumista ja keskustelua kansallisesti. Tämä olisi hyvä lisä muodollisemman valtioneuvostossa tapahtuvan asioiden valmistelun tueksi. Käytännössä tämä verkostoituminen tarkoittaisi myös kansallista kannanmuodostusta koskevan tietopohjan laajenemista. Tämä avaisi edellytyksiä arvioida, mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä muiden maiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa, kalastuspolitiikan rajapintoja kehitysnäkökulmiin ja myös ruokaturvaan. Tämän arviointityön tekemisen edellytyksenä on kuitenkin riittävien kansallisten resurssien turvaaminen.

3. Kalastus

3.2 KALATALOUDEN TUET JA KAUPPA

Kalastustuotteiden tuonti ja kulutus EU:ssa ja Suomessa

EU on suuri kalan nettotuojaja. Selkeästi yli puolet EU:ssa kulutetusta kalasta tuodaan EU:n ulkopuolelta. Tuonti on kasvanut jo pitkän aikaa ja kasvu näyttäisi edelleen jatkuvan. Globaalilla tasolla kehitysmaat tuottavat yli puolet maailmanmarkkinoiden kalatuotteista ja lähes kaksi kolmasosaa niiden tuotteista viedään kehittyneisiin maihin.

Kalan tuonti Suomeen ihmisravinnoksi on jo pitkään jatkanut kasvuaan. Vuonna 2011 Suomeen tuotiin yhteensä 106 miljoonaa kiloa kalaa ja kalatuotteita, joista elintarvikkeeksi 76 miljoonaa kiloa ja rehuksi 26 miljoonaa kiloa. Kalojen tuonti rehuksi esimerkiksi kalankasvatukseen ja kotieläimille merkitsee resurssien ja ravinteiden siirtoa kehitysmaista, mutta tuo kehitysmailla myös tuloja.

Noin puolet Suomen kokonaistuonnin määrästä tuli Norjasta, josta tuotiin erityisesti kasvatettua merilohta, mutta myös pyydettyä kalaa. Lisäksi Ruotsi ja Tanska ovat tärkeitä tuontimaita. Kehitysmaista tärkein tuontimaa on Thaimaa, josta tuotiin lähes 7 miljoonaa kiloa kalaa, pääasiassa tonnikalaa, yhteensä yli 20 miljoonan euron arvosta. Suomi myös vie kalaa, erityisesti kilohailia ja silakkaa. Tärkeimmät vientimaat ovat muut Itämeren maat, erityisesti Ruotsi, Venäjä, Viro ja Tanska.

Tullijärjestelmä

EU rajoittaa kalan tuontia sisämarkkinoille mm. tullijärjestelmällään. Tällä tavoin voidaan taata sisämarkkinoille maailmanmarkkinoita korkeampi hintataso. EU:n markkinoilla kilpailevat sekä tuotu kala että EU:n vesillä kalastettu kala eikä kalan kova kysyntäkään siirry automaattisesti kalan tuottajahintoihin. Tullijärjestelmällä vaikutetaan siten kalatalousalan työllisyyteen EU:ssa.

Tietyissä tapauksissa on kuitenkin tarpeen taata EU:n jalostusteollisuudelle riittävä raaka-aineen saanti ja vastata kuluttajien kysyntään. Tällöin teollisuuden raaka-aineena käytettäville tuotteille on

säädetty tullihelpotuksia. Tällaisia ovat mm. tietyn kiintiön suuruiset tullittomat tai alennetun tullin mukaiset tuontimäärät (tullitariffijärjestelmä).

Kalatalouden rakennerahasto

EU:n lainsäädäntö estää jäsenmaita maksamasta suoraa hintatukea kalastustuotteille. Mikäli jäsenmaa maksaa tukea kalatalousyrittäjille, täytyy tuen täyttää EU:n valtiontuen suuntaviivat. Käytännössä ainoat sallitut, mutta kuitenkin ehdolliset tuet, ovat ns. de minimis tuki ja tuen maksaminen kalatalouden rakennerahastosta. Rakennerahastosta maksettu tuki on rakennepoliittista tukea, jossa yrittäjiltä edellytetään omaa investointipanostusta EU:n tuen ja kansallisen tuen lisäksi. Tukien osuus vaihtelee riippuen hankkeesta tai investoinnista. Tuki ei ole tulotukea, vaan investointitukea, joka tähtää kalatalousalan rakenteelliseen kehittämiseen. Tukea voidaan myöntää myös sisävesien ammattikalastuksen tukemiseen.

Rakennerahastosta ei voida maksaa tukea alusten rakentamiseen tai pyydysten hankintaan ilman erityisiä ehtoja. Näin voidaan estää kalastuslavaston kapasiteetin kasvu, vähentää olemassa olevaa kapasiteettia ja poistaa mahdollinen tarve viedä kapasiteettia EU:n ulkopuolelle. Tuki pyydysten hankintaan liittyy meriekosysteemin suojelutavoitteisiin kuten esimerkiksi pyydyksen valikoivuuden lisäämisen, jotta kalastuksessa saadut ei-toivotut sivusaaliit vähenisivät tai loppuisivat. Kalastuspolitiikan reformissa rahaston nimi muuttuu Euroopan meri- ja kalatalousrahastoksi. Uuden rahaston painopisteitä ovat mm. kalavarojen ja meriluonnon suojelu, alueellistaminen ja meripolitiikka.

Tuottajajärjestöt

EU:n yhteinen kalastuspolitiikka mahdollistaa tuottajajärjestöjen perustamisen. Tuottajajärjestö on kalastajien yhteenliittymä ja sen tarkoituksena on taata kalalle minimihinta. Mikäli kalan markkinahinta laskee etukäteen säädetyntä vetäytymishinnan alapuolelle, tuottajajärjestö voi ostaa kalan pois markkinoilta. Näin interventoitua kalaerää ei enää saa käyttää ihmisravinnoksi. Kalaerä voidaan myös poistaa ihmisravintomarkkinoilta väliaikaisesti ja varastoida erän palauttamiseksi

takaisin markkinoille niiden vakauduttua ylitarjontatilanteesta. Yhteistä markkinapolitiikkaa ollaan muuttamassa osana kalastuspolitiikan reformia siten, että kalaerien interventoinnista luovuttaneen kokonaan. Toisaalta kalaerien väliaikainen poistamismahdollisuus markkinoilta varastointitukea käyttäen säilynee. Suomessa ei tällä hetkellä ole kalastus- tai vesiviljelyalan tuottajajärjestöjä.

Tuottajajärjestöt voivat myös vahvistaa tuotteille vetäytymishinnan, jota halvemmalla tuotteita ei myydä. Kyseisten hintojen rahoittamiseksi käytetään interventiorahastoja (=EU:n tuki), joilla voidaan turvata hintojen tasoitusjärjestelmä.

EU:n kalastuskumppanuussopimukset

EU:lla on noin 20 kahdenvälistä kalastuskumppanuussopimusta (*Fisheries Partnership Agreement, FPA*) Afrikan ja Tyynenmeren alueella. EU:n komissio neuvottelee sopimukset jäsenmaidensa puolesta. Perinteisesti sopimuksien kautta saaduista kalastusoikeuksista hyötyvät erityisesti eteläisen Euroopan maat, mutta jossain määrin myös pohjoisen Euroopan maat.

Sopimukset ovat luonteeltaan poissulkevia. Ne eivät mahdollista kyseisen kolmannen maan ja EU-maiden yritysten välillä samanaikaisesti ns. yksityisiä kalastussopimuksia tai -järjestelyjä. Tämä ei kuitenkaan estä muuta kalatalousalan yhteistyötä em. tahojen välillä. Lisäksi on huomattava, että yleisesti ottaen kehitysmaiden vesillä kalastaa laillisesti myös muutoin satoja ulkomaisia kalastusaluksia, jotka ovat peräisin EU-maista tai EU:n ulkopuolelta.

Kalastuskumppanuussopimukset avaavat EU-maiden kalastusaluksille mahdollisuuden kalastaa kolmansien maiden vesillä. Eräissä sopimuksissa edellytetään saaliiden purkamispakkoa ko. maahan tai paikallisten merimiesten palkkaamista eurooppalaisiin aluksiin. Sopimukset sisältävät vaihtelevasti myös muita ehtoja.

Sopimuksessa edellytetään kolmannen maan kehittävän omaa kalatalouselinkeinoaan ja sääntelyarkkitehtuuria. Tämä velvoite koskee osaa siitä taloudellisesta korvauksesta, jonka

EU maksaa kalastusoikeuksista. Osa EU:n maksamasta rahallisesta tuesta käytetään siten kohdemaan oman kalastuselinkeinon ja sääntelyarkkitehtuurin kehittämiseen. Myös ihmisoikeuskomponentti on osassa sopimuksia vahvistunut - tarkoittaen ennen kaikkea kalastusalueiden väestön mahdollisuuksia hyötyä rantavesillään tapahtuvasta kalastuksesta. Toisaalta kalastussopimusten merkityksestä esimerkiksi kalakantojen hupenemiseen ja siitä johtuvaan työpaikkojen vähenemiseen ja maastamuuttoon on ristiriitaista tietoa. Eräissä yhteyksissä on tuotu esille kalastusmahdollisuuksien vähenevän johtaneen mittaviin laittomuuksiin kuten merirosvukseen.

Sopimusten kautta ostetut kalastusmahdollisuudet perustuvat sellaisiin kestäväällä pohjalla oleviin kalavaroihin, joita kyseinen kolmas maa ei itse pysty tai halua hyödyntää. Näitä mahdollisuuksia arvioidaan ennen sopimuksen solmimista, sopimusten lähestyessä päättymistään tai niiden jo päätyttyä. Sopimukset eivät lähtökohteisesti salli EU-alusten kalastaa herkkiä kalakantoja tai kilpailla paikallisten pienkalastajien kanssa. Sopimusten vaikutuksia arvioidaan kalakantojen tilan lisäksi laajemminkin ko. kolmannen maahan. Yleisellä tasolla heikkoutena voidaan kuitenkin pitää riittämätöntä tietopohjaa, jonka perusteella voisi arvioida sopimuksia ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti päätöksenteon pohjaksi.

Kalastuskumppanuussopimuksiin eivät kuulu hintatuki tai muut vastaavat järjestelyt, jotka vaikuttavat kalan hintaan.

Suomen lipun alla purjehtivat alukset eivät kalasta Itämeren ulkopuolella eivätkä siten hyödynnä sopimusten tarjoamia kalastusmahdollisuuksia. Suomi osallistuu EU:ssa sopimusneuvottelujen valmisteluun ja päätöksentekoon, mutta ei aktiivisesti ole ajanut esimerkiksi ruokaturvaan liittyviä näkökohtia.

EU:n kalastuspolitiikan reformi pyrki lisäämään kalastus- ja kehityspolitiikkojen johdonmukaisuutta tukemalla kehitysmaiden halua kehittää omaa kalastusalaansa ja lisäämällä niiden tie-

3. Kalastus

toisuutta kalastuksen kestävästä hallinnasta ja siihen liittyvistä velvollisuuksista. Lisäksi EU pyrkii synergiaan tulevien kalastussopimusten ja kehitysyhteistyöpolitiikan ja -välineiden välillä, ja tukemaan kalastusalaan liittyviä strategioita ja ohjelmia, jotka koskevat erityisesti merenkulun turvatoimia ja merirosvouksen torjuntaa. EU pyrkii myös johdonmukaisuuteen kansainvälisen ympäristöpolitiikan ja kalastuksen välillä. Kauppapolitiikassa EU haluaa varmistaa kalastustuotteiden täyden jäljitettävyyden sekä kestävyys.

Kalastus- ja kehityspolitiikassa on myös huomioitava kalastuksen tärkeys osana kehitysmaiden ravinnonsaantia ja ruokaturvaa. Kalastuksella on ruokaturvan kannalta oleellinen merkitys - FAO on arvioinut että globaalisti 16 % eläinproteiinista tulee kalasta tai muista merenelävistä, ja monissa vähiten kehittyneissä maissa kalan merkitys on vielä huomattavasti suurempi. EU:n kalastusaluekset eivät saisi missään tilanteessa vaikuttaa heikentävästi kolmansien maiden paikallisten asukkaiden ruokaturvaan.

EU jäsenenä alueellisissa kalastusjärjestöissä (Regional Fisheries Management Organization, RFMO) aavalla merellä

EU on jäsen lukuisissa alueellisissa kalastusjärjestöissä. Alueellisissa kalastusjärjestöissä sovi-taan kalavarojen kestävästä hyödyntämisestä, kalastuksen valvonnasta ja muista kalastussään-nöistä rajatulla merialueella, tyypillisesti aavalla merialueella talousvyöhykkeiden ulkopuolella. Käytännössä lähes kaikille maapallon keskeisille kalastusalueille on perustettu alueellinen kalas-tusjärjestö. Suomalaiset alukset eivät kalasta alu-eellisten kalastusjärjestön piiriin kuuluvilla meri-alueilla.

Alueelliset kalastusjärjestöt ovat keskeisessä roolissa kalavarojen kestävästä käytön järjestä-misessä. Osa järjestöistä tekee myös korkealaatuisia tieteellisiä kalakanta-arvioita. Näitä arvioita hyö-dynnetään kestävästä käytön rajojen määrittelyssä. Alueelliset kalastusjärjestöt mahdollistavat kehi-tysmaiden osallistumisen kansainvälisellä tasolla yhteisten luonnonvarojen hallintaan ja niiden kes-tävään hyödyntämiseen.

EU:n kalastuspolitiikan tavoitteet ja periaatteet sitovat EU:ta ja Suomea alueellisissa kalastusjär-jestöissä. Kalastuspolitiikan reformi tulee edel-leen korostamaan EU:n lähtökohtaa nähdä alu-eelliset kalastusjärjestöt keskeisenä kalavarojen kestävästä hyödyntämisen instrumenttina.

3.3 KALASTUSPOLITIikka JA SÄÄNTELY

EU on viime vuosina hyvin aktiivisesti ryhtynyt torjumaan laitonta kalastusta sekä EU:n sisällä että kansainvälisillä foorumeilla. Kansainvä-listen sopimusten mukaisesti lippuvaltion rooli ja vastuu oman lippunsa alla purjehtivien alustensa suhteen on avainasemassa.

EU:n tuodulle kalalle on säädetty saalistodistus-velvollisuus. Saalisilmoituksella pyritään kala-tuotteiden jäljitettävyyteen ja markkinoiden sulkemiseen laittomasti pyydytyltä kalalta. Saali-silmoituksessa lippuvaltio takaa, että kala on kalas-tettu lainsäädäntöä noudattaen. Mikäli saalisilmoi-tusta ei ole, kalan pääsy markkinoille on estettävä. EU:lla on myös mittava verkosto valvomaan tuodun kalan turvallisuutta elintarvikkeeksi.

Viime vuosina on sekä kalastussektorille että maatalous-, metsä- ja ympäristösektorille luotu monenlaisia uusia sääntelyn keinoja, jotka perus-tuvat monipaikkaiseen ja monitasoiseen hallin-taan ja säätelyyn. Näille keinoille on ominaista se, että niihin osallistuu laaja joukko erilaisia toimijoita. Konkreettinen esimerkki on mm. kol-mansien osapuolen verifioimat ympäristöser-tifiointijärjestelmät ja yritysten ympäristö- ja yhteiskuntavastuuohjelmat. On odotettavissa, että tällainen toiminta tulee laajenemaan sektorista riippumatta.

Uusilla ympäristöhallinnan muodoilla on selkeät linkit kuluttajien kasvaviin vaatimuksiin tuoteiden jäljitettävyydestä. Tämä koskettaa myös monia kalatuotteita. Tiukat tuotteiden jäljitettä-vyyden vaatimukset saattavat tulevaisuudessa asettaa monia haasteita etenkin kehitysmaiden köyhille kalastajille ja kalastusosuuskunnille, koska tuotteiden jäljitettävyyden todistaminen esim. sertifiointiohjelmaan osallistumisen kautta

on usein vaativaa ja taloudellisesti kallista. Jotkut pienkalastajat ja kalastusosuuskunnat ovat saaneet sertifiointiin kustannuksiin tukea kansainvälisiltä kehitysohjelmilta.

3.4 KEHITYSYHTEISTYÖ

Suomen maatalouden ja ruokaturvan linjauksessa todetaan, että ”maatalouden lisäksi on huomioitava kala- ja metsätalouden merkitys ruokaturvalle”. Kalastus on kuitenkin suhteellisen pienessä roolissa Suomen kehitysyhteistyössä, ja tuetut hankkeet liittyvät pääosin kalankasvatukseen sekä kestävä kalastuksen ja kapasiteetin vahvistamisen tukemiseen. Tällä hetkellä Suomi rahoittaa Sambiassa kahdenvälisen hankkeen osana kalastuskomponenttia, joka tukee kestävä kalastusta ja kalankasvatusta; FAO:n kautta kahdenvälisesti kestävä kalastusta ja kalankasvatusta Kirgisiassa; sekä IKI-instrumentin kautta kapasiteetin vahvistamishankkeita Vietnamin ja Perussa. Lisäksi muutamissa kansalaisjärjestöjen toteuttamissa kehitysyhteistyöhankkeissa tuetaan kalastusta elinkeinona. Yhteensä noin 2 prosenttia maataloussektorille suunnatuista kehitysyhteistyövaroista suuntautuu kalastuksen tukemiseen. Suomi tukee kehitysmaitiin liittyvää kalataloustutkimusta rahoittamalla CGIAR-tutkimuslaitosverkoston yhteistutkimusohjelmaa *More Meat, Milk and Fish by and for the Poor*.

Myös yksityisen sektorin kehitysyhteistyöinstrumentteja (Finnpartnership, Finnfund) voidaan käyttää kalatalouteen liittyvään yhteistyöhön.

Suomi osallistuu kalasektorin kehitysyhteistyötä pohtivaan pohjoismaiseen kala-asiantuntijoiden toimintaan sekä EU:n kala-asiantuntijoiden epäviralliseen yhteistyöhön. Tämän yhteistyön yhtenä tavoitteena on parantaa sektoriavun tehokkuutta ja harmonisaatiota.

PALAUTE OECD:LLE TYÖKALUN KEHITTÄMISEKSI

- › Vesiviljely on keskeinen osa kalataloutta, joten se tulisi huomioida kysymyksissä omalla painoarvolla.
- › Vesiviljely on lisäksi kasvava sektori pyydetyn kalan vähetessä markkinoilta. Yksityisen sektorin roolia ja vaikutusta on viranomaistyönä vaikea arvioida. Sektori tulisi huomioida kysymyksissä erikseen esimerkiksi kohdentamalla erillinen kysely suoraan alan yksityisille toimijoille.

Eri arvioiden mukaan maailman **ruoantuotannon** **olisi kaksinkertaistuttava** vuoteen 2050 mennessä, jotta maapallon noin yhdeksän miljardin ihmisen väestö voitaisiin tuolloin ruokkia. Tämä aiheuttaa yhä kasvavan paineen maan ja luonnonvarojen kestäväälle käytölle. Kasvavaa väestöä ei voida ruokkia enää ”vihreän vallankumouksen” menetelmin. Suuri osa helposti käyttöön otettavasta viljelymaasta on jo käytössä, ja tulevaisuudessa ruoan tuotanto kilpailee myös yhä enemmän muiden maankäyttömuotojen, kuten puun- ja energiantuotannon ja rakentamisen kanssa. **Ekosysteemipalvelut**, maaperän kunto, puhdas vesi, yhteyttäminen, ravinteiden kierto, ilmakehän koostumus ja ravinto (ml. metsästä saatavat kasvit ja riista) ovat kriittisiä elementtejä ruoan tuotannon ja saannin turvaamisessa.

Ruoka myös **jakautuu epätasaisesti** maailman väestön kesken. Kasvava lihansyönti kuluttaa paljon maa-alaa. Esimerkiksi vain noin 15 prosenttia Suomessa käytetystä rehuvalkuaisproteiinista kasvatetaan Suomessa. Tuontivalkuaisarpeesta soijan osuus on noin 45 prosenttia, rypsi- ja rapsirouheen noin 40 prosenttia ja muiden noin 15 prosenttia.⁷ On arvioitu, että tällä hetkellä ainakin **kolmasosa maailman ruoasta jää korjaimatta, menee hukkaan tai pilaantuu** ruokaketjun eri vaiheissa. Länsimaissa hävikki kohdistuu nimenomaan ketjun loppupäähän, kulutukseen ja kauppaan, kun taas kehitysmaissa suurin osa hävikistä tapahtuu tuotantoketjun alkupäässä.

Ilmastomuutos lisää ruoan tuotantoon ja riittävyyteen liittyviä riskejä. Muutokset maapallon ilmastollisissa olosuhteissa jakautuvat epätasaisesti aiheuttaen samanaikaisesti kuivuutta ja tulvia. Ilmaston muuttuessa **ääri-ilmiöiden todennäköisyys** ja esiintymistiheys lisääntyvät. Vakavat kuivuus- ja hellekaudet, myrskyt ja rankkasateet lisäävät mahdollisia maa- ja kalatalouden tuhoja erityisesti kehitysmaissa. YK:n arvioiden mukaan ilmaston lämpeneminen voi aiheuttaa vesivarojen niukkuu-

desta aiheutuvia haittoja jopa kolmasosalle maailman väestöstä ja jopa puolet maailman väestöstä voi joutua kärsimään ruokapulasta vuoteen 2050 mennessä. Etenkin Saharan eteläpuolinen Afrikka ja Etelä-Aasia ovat riskialueita nälän ja aliravitsemuksen osalta. Ilmastonmuutoksesta aiheutuvat vahingot maataloustuotannolle lisäävät myös riippuvuutta elintarvikkeiden tuonnista ja ruokavasta.

Suomessa on runsaat luonnonvarat väestöön suhteutettuna: meillä on maata, metsiä ja muuta biomassaa, vettä ja mineraaleja sekä niiden suojeleluun, hoitoon ja kestäväan käyttöön edellytettävää tietotaitoa ja instituutioita. Luonnonvarapolitiikassa on kyse yhteiskunnallisista valinnoista. Luonnonvaroihin perustuva varallisuus velvoittaa meitä käyttämään luonnonvaroja älykkäästi ja vastuullisesti. Ekosysteemeistä on huolehdittava niin, että ne voivat tuottaa ihmisen ja luonnon kannalta tärkeitä palveluja tulevaisuudessakin. Tämä ajatus sisältyy oleellisena myös kestäväan kehityksen periaatteeseen.

4.1 ILMASTONMUUTOS

Suomi on **ilmastopolitiikassaan** sitoutunut YK:n ilmastopöytäkirjaan ja EU:n lainsäädäntöön. EU:n ilmasto- ja energiapaketissa vuonna 2008 päätetyt tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat sekä EU:n että kansallisen ilmasto- ja energiapolitiikan valmistelua. Hiilidioksidipäästöjen vähentämisen osalta Suomelle asetettu tavoite vuodelle 2020 on -20 prosenttia (verrattuna vuoteen 1995). Päästökaupasektorin osalta tämä tarkoittaa -21 prosentin ja päästökaupan ulkopuolisten sektorien osalta -16 prosentin tavoitetta verrattuna vuoteen 2005. Maatalous on päästökaupan ulkopuolinen sektori. Tämän lisäksi Suomi on sitoutunut nostamaan uusiutuvien energialähteiden osuuden 38 %:iin energian loppukulutuksesta ja parantamaan energiatehokkuutta 20 prosentilla.

EU:ssa keskustellaan vuoden 2020 jälkeisistä toimista. Globaalit päästövähennystavoitteet on todettu riittämättömiksi ilmastomuutoksen hillinnän ja kahden asteen lämpenemistavoitteen

⁷ Ks. Maa- ja metsätalousministeriö (2010). Rehustrategiatyöryhmän raportti. WWF:n mukaan suurin osa Suomeen tuoduista soijakakuista tulee Alankomaista, Saksasta ja Norjasta. Noin 60 % Alankomaiden soijasta tuodaan Brasiliasta ja lähes kaikki Norjaan tuodusta soijasta tuodaan Brasiliasta. Soijapapuja tuodaan Suomeen pääasiassa Kanadasta ja Brasiliasta. Ks. WWF 2010. Sademetsää lihatiskillä – Soijan tuotannon ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset.

kannalta. Tehtyjen arvioiden mukaan EU-maiden ilmastopoliittisissa toimissa on merkittäviä eroja ja osa jäsenmaista on talouskriisiin vedoten tehnyt leikkauksia ilmastotavoitteisiinsa ja toimiinsa.⁸ Tarkastelu päästövähennysten mahdollisesta kiristämisestä tehdään 2013-2014 aikana. Suomi tukee EU:n päätöstä kiristää päästövähennystavoitettaan 30 prosenttiin, jos muut teollisuusmaat sitoutuvat vastaaviin tavoitteisiin ja keskeiset nopeasti kasvavat taloudet osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaan toimiin. EU:n osuus globaaleista päästöistä oli 11 prosenttia vuonna 2013.

Kansalliset toimenpiteet eri sektoreille on määritelty **kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa**, joka päivitettiin keväällä 2013. Tämän lisäksi Suomen hallitus laatii myös kansallisen matalahiilitiekartan vuoteen 2050. Hallitus valmistelee myös paraikaa esitystä ilmastolaista, jonka tarkoituksena on suunnitella, käyttöönottaa ja seurata ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäviä toimia päästökaupan ulkopuolisilla sektoreilla. Suomen ilmasto- ja energiastategian ympäristöarvioinnissa on tarkastelu jonkin verran esimerkiksi tuonnin piilovirtoja, mutta varsinaista vaikutustarkastelua kehityksissä ei ole tehty.

Parhaimmillaan maatalouden hillintä- ja sopeutumistoimet tukevat ns. **ilmastoälykästä maataloutta**.⁹ Tällöin puhutaan laajasti siitä, miten esimerkiksi kasvinjalostuksella, maanmuokkausmenetelmiä kehittämällä, tyypeä sitovien kasvien käyttöä lisäämällä, karjan rehun laatua parantamalla, ravinnekiertoa tehostamalla sekä ruoantuotannon, -varastoinnin ja kuljetuksen hävikkejä pienentämällä vähennetään myös kasvihuonekaasupäästöjä ja edistetään ilmastomuutokseen sopeutumista samalla, kun huolehditaan ruokaturvasta. Tehostamalla veden käyttöä maataloudessa ja peltometsätaloudessa voidaan myös vaikuttaa merkittävästi hiilen sitoutumiseen.

Maatalouden osalta kansallinen energia- ja ilmastostrategia linjaa, että Suomessa tulee jatkossakin

tuottaa vähintään kotimaista kulutusta vastaava määrä maataloustuotteita sekä pitkällä aikavälillä varauduttava lisäämään maataloustuotantoa globaalin ruokaturvan tukemiseksi. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi monivuotisten nurmien määrää on lisättävä erityisesti eloperäisillä mailla, kotieläinten lannan levitykseen ja prosessointiin liittyviä tekniikkoja on kehitettävä ja turvepeltojen raivaamista on vähennettävä EU:n säädösten mahdollistamissa puitteissa. Pellon ja maaperän kasvukuntoon on myös kiinnitettävä huomiota. Strategia peräänkuuluttaa laajaa ohjauskeinovalikoimaa ja maatalouden ilmastopoliittiset tavoitteet on huomioitava myös EU:n yhteistä maataloustukijärjestelmää uudistettaessa. Tämän lisäksi ruokahävikkiä tulee vähentää ruokaketjun eri osissa. Jälkimmäinen tavoite on nostettu keskeiseksi myös kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelmassa.

Maa- ja metsätalousministeriön **ilmastonmuutokseen sopeutumisen** toimintaohjelma vuosille 2011-2015 suuntaa toimia ilmastoriskien hallintakeinojen ja huoltovarmuuden edelleen kehittämiseen, kasvituhojien hallintaan ja kasvin suojeletoimien edistämiseen sekä tuotantoeläinten terveysuhkien vähentämiseen. Lisäksi päivitetään ja toteutetaan muita sopeutumistoimia tukevia ohjelmia ja strategioita, kuten kansallista rehustrategiaa, kasvinjalostusohjelmia sekä geenivaraohjelmia. Sopeutusohjelma asettaa tavoitteekseen valkuaisomavaraisuuden kasvattamisen 15 %:sta 50 %:iin vuoteen 2030 mennessä. Tällä tavoitteella on suora yhteys myös globaaliin ruokaturvaan: eläinten rehuksi käytetyn valkuaisen viljely vie paljon viljely-alaa muilta suoraan ravinnoksi käytettäviltä kasveilta.

Myös ruoan kulutus on tärkeällä sijalla ilmastomuutoksen torjunnassa. Kansallisia ravitsemussuosituksia ollaan juuri uusimassa ja ne pohjautuvat pohjoismaisiin suosituksiin ”kasvisvoittoisen sesonginmukaiseen lautasmalliin”.¹⁰ Uusien ravitsemussuositusten tavoitteena on yhdistää terveellinen, herkullinen ja ympäristöystävällinen syöminen. Parhaimmillaan kasvisvoittoisen ruokavalion edistäminen voi tukea myös

8 Ks. esim. www.wwf.fi/www/uploads/pdf/cpt_full_report_final_18_11_10.pdf; www.climatepolicytracker.eu/eu.

9 Ks. esim. climatesmartagriculture.org

10 <http://www.slv.se/en-gb/Startpage-NNR/>.

4. Ympäristö

ruokaturvan toteutumista. **Ruokahävikin** vähentämiseksi kansallinen kestävä tuotannon ja kulutuksen ohjelma painottaa, että julkisen ruokailun ruokahävikkiä on pienennettävä ammatti-keittäjiä ohjeistamalla sekä helpottamalla ruoan hyväntekeväisyyteen luovuttamista. Myös ope- tukseen ja kuluttajaviestintään on panostettava.

Myös muiden sektorien ilmastonmuutoksen hillintätoimilla voi olla merkittäviä sivu- ja piilo- vaikutuksia ruokaturvan kannalta. Metsien, puun ja puutuotteiden merkitys ilmastonmu- utoksen hillinnässä on saanut yhä tärkeemmän aseman kansainvälisessä ympäristökeskuste- lussa. Viime aikoina suurin huoli on liittynyt myös **uusiutuvan energian ja biopolttoaineiden** tuotannosta aiheutuviin epäsuoriin maankäyttö- vaikutuksiin. Suomi on energia- ja ilmastopoliit- tisessa strategiassaan esittänyt, että maamme osalta uusiutuvan energian tavoite saavute- taan tehokkaimmin metsäpohjaisen biomassan ja nimenomaan metsähakkeen käyttöön panos- tamalla. Metsäbiomassaa hyödyntämällä ener- giantuotannon vaikutukset ruoantuotantoon jäävät erittäin vähäisiksi. Maatalouspohjaisen biomassan energiakäytön edistämässä paino- tetaan muiden kuin ruoaksi käytettävien kas- vien tai kasvinosien tuotantoa ja käyttöä sekä elintarvikeketjun sivujakeiden ja jätteiden (ml. lanta) käyttöä. Uusiutuvan energian käyttöön- ottoa rahoitetaan syöttötariffijärjestelmällä ja investointituilla. Bioenergian edistäminen on keskeisellä sijalla myös parhaillaan valmiste- lussa olevassa biotalousstrategiassa.

Biopolttoaineiden osalta Suomi tukee EU:ssa valmisteilla olevaa direktiiviehdotusta, jonka tavoitteena on rajoittaa ruokaraaka-aineisiin perustuvien biopolttoaineiden määrää 5 prosent- tiin liikenteen energiankäytöstä. Määrä vastaa nykyistä käyttötasoa. Suomi on osallistunut bio- polttoaineista ja ruokaturvasta käytävään kes- kusteluun myös maailman ruokaturvakomitean puitteissa, jonka syksyn 2013 istunnon pääteema on biopolttoaineet. Jotta biopolttainetuotanto ei olisi haitallista kehitysmaiden ruokaturvalle ja ympäristölle, tarvitaan vakaata toimintaympä- ristöä, luotettavaa tietoa ja hyviä työkaluja itse arviointiin. Esimerkiksi FAO:n *Bioenergy and Food*

Security (BEFS) -projekti on tuottanut eri alueille ja maille työkalun,¹¹ jolla voidaan arvioida bioener- giatuotannon vaikutuksia ruokaturvaan.

On muistettava, että ilmastonmuutos tulee joka tapauksessa vaikeuttamaan ruokaturvan varmis- tamista. Tarvitsemme lisää tietoa ja tutkimusta siitä, mitä vaikutukset eri alueilla ja eri väestöryh- missä voivat olla. Erilaisia päästöskenaarioita on vertailtava myös ruokaturvan - ruoan riittävyden ja sen jakautumisen - kannalta.

Vihreä talous ja puhdas teknologia

Suomi edistää aktiivisesti vihreää kasvua ja puh- dasta teknologiaa (*cleantech*) erilaisin ohjelmin ja tukimuodoin. Valtioneuvoston tulevaisuusselon- teko 2030 linjaa mm., että ”suomalainen elintar- vike tuotanto on resurssitehokasta ja se edistää hyvinvointia”. Valtioneuvosto on myös tehnyt peri- aatepäätöksen **uudesta kansallisesta kestävästä kulu- tuksen ja tuotannon ohjelmasta** keväällä 2013. Ohjelman tavoitteena on vähentää niin kotien kuin julkisen sektorin ympäristöhaittoja ja kasvihuo- nekaasupäästöjä. Sen mukaan valtion ja kuntien tulee näyttää esimerkkiä sekä luoda edellytyksiä aiempaa kestävämmille ratkaisuille. Samalla luo- daan mahdollisuuksia vihreälle taloudelle ja työ- paikkojen syntymiselle. Ohjelma nostaa ruoan tuo- tannosta ja kulutuksesta aiheutuvat vaikutukset luonnonvarojen käyttöön, ilmastonmuutokseen ja luonnon monimuotoisuuteen keskeiselle sijalle.¹²

Suomen hallitus käynnisti vuonna 2012 **puh- taan teknologian strategisen ohjelman**, jonka tar- koituksena on edistää Suomen -puhtaan tekno- logian liiketoimintaa ja uusien innovaatioiden syntymistä ilmastonmuutoksen ongelmien rat- kaisemiseksi. **Kansallisen biotalousstrategian** val- mistelun yhteydessä on myös painotettu vih- reän talouden merkitystä. Suomen hallitus myös

11 BEFS-tökalu sisältää kahdeksan temaattista alatökalua, joiden avulla analysoidaan bioenergiatuotannon ruokaturvavuikutuksia eri näkökulmista. Työkalu tarjoaa välineen, joka tehostaa hallitusten päätöksentekokykyä bioenergiatuotannon kehittämisessä, auttaa hallituksia löytämään oikeat ammattilaiset tekemään tarpeelliset analyysit sekä auttaa tunnistamaan lisäkoulutustarpeen. BEFS-tökalua on tähän mennessä toimeenpantu Perussa, Tansaniassa ja Thaimaassa. BEFS-työkalun avulla voidaan tutkia myös esimerkiksi bioenergiatuotannon vaikutuksia ilmastonmuutokseen tai vaikkapa työmarkkinoihin. Ks. <http://www.fao.org/docrep/013/i1968e/i1968e.pdf>

12 Ks. myös Vihreän kasvun mahdollisuudet. LYNET. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2013.

rahoittaa hallitusohjelman ns. kehysmäärärahaalla vihreän talouden edistämiseen suunnattuja kokeiluhankkeita eri hallinnonaloilla. Maa- ja metsätalousministeriön kokeiluhankkeet liittyvät luonnonmukaiseen elintarviketuotantoon. Ympäristöministeriön vihreän talouden kokeiluhankkeet liittyvät ilmastopolitiikkaan, kestäväan kulutukseen ja tuotantoon, jätteiden kierrätyksen ja uusiomateriaalien käytön edistämiseen sekä ekosysteemipalvelujen tunnistamiseen ja arvottamiseen. Hankkeilla edistetään konkreettisesti mm. kestäväan ruokaketjun ja resurssitehokkaan tuotannon alueellista kehittämistä. Tavoitteena on luoda toimintamalleja, jotka ovat sovellettavissa myös muualla.

Sitran painopisteinä ovat niin ikään resurssitehokkuus, teolliset symbioosit, vihreä energia, luomuja lähiruoan liiketoimintamallit. Vihreä teknologia sisältyy laajasti VTT:n tutkimustoimintaan mm. biolääke- ja elintarviketeollisuuden sovelluksiin. Sen yhteydessä on noussut esiin myös tarve uuden biotalouden osaamis- ja innovaatiokeskittymän kehittämistä. Myös **Biotalousklusteri** FIBIC (ent. Metsäklusteri Oy) on laajentamassa toimintakenttäänsä perinteiseltä metsäsektorilta kohti biotaloutta tukevaa tutkimusta ja liiketoiminnan kehittämistä.

Suomen tavoitteena on **vapauttaa ympäristötuotteiden ja -palvelujen kauppaa**. Tavoite on kirjattu WTO:n vuoden 2001 Dohan neuvottelukierroksen mandaattiin ja sen tarkoituksena on laskea ympäristötuotteiden tullitasoja. Aloite edistää avointen maailmanmarkkinoiden syntymistä ympäristöteknologialle ja lisää investointeja vihreään teollisuuteen. Kaupan vapauttaminen mahdollistaisi myös vähiten kehittyneille maille uusien ympäristöteknologioiden lisääntyvän käyttöönoton tuotteiden hintojen alentuessa. Nämä askeleet ovat keskeisiä ilmastomuutoksen torjunnassa ja ovat hyvä esimerkki kauppapolitiikan ja kestäväan kehityksen yhteydestä.

4.2 LUONNONVAROJEN SUOJELU

Suomi on ratifioinut joukon ympäristösopimuksia, joiden avulla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuutta (biodiversiteetti) ja luonnonvarojen

kestävää käyttöä. Tärkeimpiin niistä lukeutuu ainakin kahdeksan sopimusta:

- › CBD (Convention on Biological Diversity);
- › CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora);
- › CMS (Convention on Migratory Species);
- › Ramsar (The Ramsar Convention on Wetlands);
- › ITPGRFA (The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture);
- › WHC (World Heritage Convention);
- › ITTA (International Tropical Timber Agreement);
- › UNCCD (United Nations Convention to Combat Desertification)

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (*Convention on Biological Diversity*, CBD) solmittiin Rio de Janeirossa vuonna 1992. Suomessa yleissopimus saatettiin voimaan asetuksella vuonna 1994. Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttäminen vuoteen 2020 mennessä on tärkein maailmanlaajuinen luonnon monimuotoisuutta koskeva tavoite. Eri arvioiden mukaan luonnon monimuotoisuuden häviämistä ei kuitenkaan ole kyetty vuoteen 2010 mennessä pysäyttämään eikä edes riittävästi hidastamaan. Tarvitaankin laajalti uusia ja vaikuttavampia kansainvälisiä, EU:n ja kansallisen tason toimia. Viime vuosina ruokaturvan ja luonnon monimuotoisuuden väliset kytkennät ovat saaneet kasvavaa huomiota osakseen CBD:n osapuolikokouksissa ja CBD:n maatalouden biodiversiteettiohjelman yhteydessä. Erityisesti ilmastomuutokseen, luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja geenivarojen suojeluun liittyvät kysymykset ovat olleet keskiössä. CBD:n ja FAO:n sihteeristöjen väliselle yhteistyölle on annettu laaja tuki. CBD:n 11. osapuolikokouksessa vuonna 2012 tuettiin myös nk. Satoyama-aloitetta (*International Partnership for Satoyama Initiative*, IPSI), jonka avulla edistetään luonnon monimuotoisuuden tuottamia hyötyjä ihmisten hyvinvoinnille.

EU:n uusi luonnon monimuotoisuutta koskeva strategia 2020 uusine tavoitteineen valmistui vuonna

4. Ympäristö

2011. Suomessa valtioneuvosto hyväksyi vuonna 2012 periaatepäätöksen **Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiaksi** vuosiksi 2012-2020, jossa se sitoutui kansainvälisten tavoitteiden entistä tehokkaampaan toimeenpanoon ja edistämään luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävä käyttöä kaikilla osa-alueilla. Suomi on ollut myötävaikuttamassa myös juuri perustettuun kansainvälisen luonnon monimuotoisuuden paneeliin (*Inter-governmental Science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES), jonka tarkoituksena on selvittää luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden tilaa ja kehityssuuntaa tuottamalla globaaleja, alueellisia ja temaattisia raportteja päätöksenteon tueksi. Biodiversiteetin arvon mittaaminen ja biodiversiteetin turvaamisen kustannusten sisällyttäminen kansantalouden tilinpitoon mahdollistaisivat taloudellisen toiminnan ohjautumisen luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemipalveluita turvaavaan suuntaan. Suomi on tehnyt selvityksen kannustimista vuonna 2012 valtiovarainministeriön johdolla ja aloittanut kansallisen ekosysteemipalveluarvion alkuvuonna 2013.

Alla esitellään hieman tarkemmin ruokaturvan kannalta tärkeitä geenivarojen suojeluun, metsiin, vesiensuojeluun ja kemikaalien käyttöön liittyviä kansainvälisiä ja kansallisia toimenpiteitä.

Geenivarat

Geenivarojen käytöllä, saatavuudella ja suojelulla on äärimmäisen suuri merkitys ruokaturvan kannalta. Biodiversiteettisopimuksen alaisella Nagoyan pöytäkirjalla säädellään **geenivarojen saatavuutta ja niiden käytöstä saatujen hyötyjen oikeudenmukaista jakoa** luovuttaja- ja vastaanottajamaan välillä. Suomi allekirjoitti Nagoyan pöytäkirjan kesäkuussa 2011 ja on aloittanut selvitys- ja valmistelutyöt, joita pöytäkirjan ratifiointi edellyttää. Suomella ei vielä ole voimassa asiaan liittyvää kansallista lainsäädäntöä. EU:n asetus annettiin lokakuussa 2012.

Suomi on ratifioinut kasvigeenivarasopimuksen, joka kattaa maatalouden kasvigeenivarat. Sopimuksen lähtökohtana on jalostusmateriaalin vapaa saatavuus jalostuksen tarpeisiin. Hyödyt jaetaan sopimuksen alaisen rahaston kautta

laaja-alaisesti kehitysmaiden pienviljelijöiden kesken edellyttäen, että viljelijät viljelevät alkupe- räiskasveja. Suomi on myös ratifioinut biodiversiteettisopimuksen alaisen Cartagenan pöytäkirjan (bioturvallisuuspöytäkirja). Sillä säädellään muuntogeenisten organismien, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, valtioiden rajojen yli käytävää kauppaa.

Metsät

Luonnon monimuotoisuuden ylläpito on edellytys metsien tarjoamien ekosysteemipalvelujen jatkuvuudelle. Suomessa metsien tarjoamien ekosysteemipalvelujen suora yhteys suoraan ruokaturvaan on vähäinen. Se realisoituu lähinnä luonnon tuotteiden (sienet, marjat, jäkälät), metsästyksen ja porotalouden kautta. Aluetaloudellisesti nämä toiminnot voivat olla merkittäviä. Suomessa metsien luonnon monimuotoisuuden suojelua säädellään monipuolisella ohjauskeinovalikoimalla.¹³

Kansainvälisesti ja monissa kehitysmaissa metsien merkitys ruokaturvalle ja ravitsemukselle voi olla huomattava. Metsästä saatavat polttopuut, kasvit ja riista ovat tärkeitä ruokaturvan kannalta monissa kehitysmaissa. Nämä kysymykset ovat olleet esillä myös CBD:n yhteydessä. Vuonna 2012 CBD:n 11. osapuolikokouksessa päätettiin suosituksista luonnonvaraisen eläimistön (*bushmeat*) kestävämmän käytön parantamiseksi.

Suomen metsäsektori on kansainvälisesti suuntautunut ja vaikuttaa siten metsäluonnon tilaan monissa kehitys- ja kehittyvissä maissa. Kansainvälistä puukauppaa pyritään ohjaamaan ja säätelemään monilla kansainvälisillä sopimuksilla. Kansainvälinen **trooppista puuta koskeva uusi sopimus** (*International Tropical Timber Agreement; ITTA*) astui voimaan vuonna 2011. Sopimuksen tavoitteena on tukea trooppisen puun tuottajien ja kuluttajien välistä yhteistyötä ja sen myötä edistää ja monipuolistaa kansainvälistä trooppisen puun kauppaa ja trooppista puuta tuottavien metsien kestävä hoitoa ja käyttöä. Samalla pyritään huomioimaan tasapainoisesti metsiin liittyviä taloudellisia ja ympäristönäkökohtia.

¹³ Metsälaki ja luonnonsuojelulaki ovat molemmat parhaillaan uudistettavana. Näiden lisäksi luonnon monimuotoisuuden suojeluun kannustetaan taloudellisin ja tiedollisin ohjaukeinoin (kansallinen metsäohjelma, METSO).

Ensimmäinen ITTA-sopimus tuli voimaan vuonna 1985. Ympäristönsuojelu on ollut alusta lähtien keskeinen ITTA:n strategisissa ohjelmissa, työohjelmissa, ohjeissa sekä hankkeiden toteutuksessa. Sopimuksen tavoitteissa on erityisesti mainittu kestävä kehitys ja köyhyyden vähentäminen.

Laittoman puukaupan kitkeminen on tärkeä taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kysymys globaalisti. Laittomien hakkuiden vastaisen ohjelman pohjana Euroopassa toimii vuonna 2003 laadittu EU:n FLEGT-toimintasuunnitelma (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*). Keskeinen osa toimintasuunnitelmaa ovat Euroopan unionin ja puutavaraa tuovien maiden vapaaehtoiset FLEGT-kumppanuussopimukset, joilla pyritään lopettamaan laittomat hakkuut. Euroopan komission rahoittama FLEGT-ohjelma tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maita FLEGT-toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa ja seurannassa. EU:n puutavara-asetus taas pyrkii turvaamaan EU:ssa tuotetun puutavaran sekä muista kuin kumppanuusmaista tuotavan puutavaran ja puutuotteiden laillisuuden.

Oikeudellisesti sitovien kansainväliset sopimusten lisäksi kansainväliseen metsäpolitiikkaan vaikuttavat myös oikeudellisesti sitomattomat päätöslauselmat, periaatteet ja asiakirjat, kuten YK:n Ympäristö- ja kehityskonferenssissa (1992) hyväksytty Agenda 21 toimintaohjelma ja nk. Rion metsäperiaatteet, sekä niiden edistämiseen tähtäävä YK:n metsäfoorumin (*United Nations Forum on Forests*, UNFF) toiminta. Rio+20 konferenssissa vahvistettiin metsien ja metsäsektorin keskeinen merkitys siirryttäessä kohti vihreää biopohjaista taloutta. Puukauppaa sääteleviä vapaaehtoisia sertifiointijärjestelmiä ovat mm. *“Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes”* (PEFC) sekä kansainvälisen hyvän metsänhoidon neuvoston (*Forest Stewardship Council*, FSC) kriteerit sekä talousmetsiä koskevat metsänhoitosuosituksat.

Vesiensuojelu

Maatalouden osuus kaikesta makean veden kulu- tuksesta on noin 70 prosenttia. Maatalouden tarvitseman veden tehokas käyttö ja puhtaan veden riittävyys ja saanti ovat edellytys ruokaturvan toteutumiselle. Suomen vesialan osaaminen on korkeaa

ja se on monissa alan strategioissa nostettu yhdeksi tärkeimmistä vientituotteista. Suomen vesialan kansainvälinen strategia (2009) peräänkuuluttaa alaa kantamaan vastuunsa ruokaturvan toteutumisesta. Useat ministeriöt ovat olleet myös perustamassa ja rahoittavat Suomen vesifoorumia, jonka tavoitteisiin kuuluu suomalaisen vesiosaamisen saaminen kehitysmaita hyödyttävään käyttöön.

Kemikaalit

Kemikaalien tuotannon ja käytön osalta Suomi on Baselin, Tukholman ja Rotterdamin sopimusten osapuoli. Näiden sopimusten velvoitteet on pantu toimeen unionin lainsäädännöllä, joissa jäsenmaita veloitetaan vaarallisten kemikaalien tuotannon, käytön ja päästöjen vähentämiseen ja korvaavien aineiden olemassaoloon liittyvään tietojenvaihtoon. Tarvittaessa jäsenmaat ovat velvoitettuja auttamaan kolmansia maita mm. tiedottamaan vaarallisten aineiden terveys- ja ympäristöhaitoista sekä turvallisesta käytöstä. Lisäksi kehitysmaille annetaan teknistä ja taloudellista apua sopimusten velvoitteiden toimeenpanemiseksi. Tietojenvaihdon ja teknisen ja taloudellisen tuen lisäksi ruokaturvan kannalta tärkeintä on itse sopimusten toimeenpanoon liittyvä työ.

Tukholman sopimuksen puitteissa arvioidaan ja edistetään sopimuksen piiriin kuuluvien torjunta-aineiden ja muiden kemikaalien korvaavia menetelmiä. **Rotterdamin sopimuksen** tavoitteena on edistää yhteisvastuuta vaarallisten kemikaalien kansainvälisissä siirroissa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Kehitysmaille annetaan mahdollisuus kieltäytyä vastaanottamasta kielletyn tai rajoitetun kemikaalin tuontia ja samalla annetaan tietoja kemikaalin vaarallisuudesta ja turvallisesta käytöstä. **Baselin sopimuksen** puitteissa pyritään turvaamaan suojelun korkea taso vaarallisten jätteiden siirtoja rajoittamalla sekä ohjeistamalla ympäristön kannalta kestävää jätteiden hävitystä.

Tammikuussa 2013 päästiin yhteisymmärrykseen kansainvälisen elohopeaa koskevan sopimuksen tekstistä. Elohopea aiheuttaa ravinnon kautta merkittäviä terveyshaittoja maailmanlaajuisesti, ja niitä pyritään vähentämään huomattavasti sopimuksen velvoitteilla, tiedonvaihdolla

4. Ympäristö

dolla sekä taloudellisella ja teknisellä avulla. Suomi on mukana myös **kansainvälisen kemikaalistrategian** (*Strategic Approach to International Chemicals Management*, SAICM) toimeenpanossa ja merkittävä rahoittaja nopean alun rahastossa, josta avustetaan kehitysmaiden toimia kemikaalihallinnan ja tietoisuuden parantamiseksi. Suomi osallistuu aktiivisesti OECD:n kemikaaliyhteistyöhön, jossa yhtenä osatehtävänä arvioidaan markkinoilla olevien kemikaalien vaaroja ja saatetaan arviointiraportit ja niiden johtopäätökset julkisesti saataville. Tavoitteena on hyödyntää niitä suunniteltaessa kehitysmaiden kansallisia kemikaalihallintatoimia. Maailmanpankin ja EU:n ympäristövaikutusten arvioinnin ohjeet ja menettelytavat antavat yleiset puitteet siihen, kuinka Suomen tukemissa kehitysyhteistyöhankkeissa otetaan huomioon kemikaalien ja bioteknologian tuotteiden käytöstä aiheutuvat riskit. Ensisijaisesti pyritään noudattamaan partnerimaan omaa alan lainsäädäntöä niiltä osin kuin se täyttää edellä mainitut standardit.

4.3 KAUPPA JA SÄÄNTELY

Suomessa noudatetaan **kansainvälisiä ympäristöstandardia**, ja vaatimukset ovat EU:n sisämarkkinoita koskevien sääntöjen ja WTO:n sääntöjen kanssa sopusoinnussa. Kansainväliseen kauppaan liittyvien ympäristökysymysten hallintaa sekä vaarallisten materiaalien kauppaa valvotaan myös useiden kansainvälisten sopimusten avulla. Näihin sopimuksiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- › Yleissopimus ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta valtiosta toiseen (CLRTAP);
- › Espoon YVA-yleissopimus (Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista)
- › Rajavesisopimus (Yleissopimus rajavesien ja kansainvälisten vesialueiden käytöstä ja suojelusta)
- › Teollisuusonnettomuusopimus (Yleissopimus maan rajat ylittävistä teollisuusonnettomuuksien vaikutuksista)

- › Århusin sopimus (Yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa)
- › Rotterdamin yleissopimus (kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä)
- › Biologisten aseiden kieltosopimus (kansainvälinen sopimus bioaseista), jonka tarkoituksena ehkäistä bioaseiden käyttöä ennalta
- › Kemiallisten aseiden kieltosopimus, joka kieltää kemiallisten aseiden valmistuksen, varastoinnin sekä käytön.

Eräiden biologian-, kemian- ja ydinalan tuotteiden vienti on valvonnanalaisista. Vientivalvonnanalaisia bioalan tuotteita ovat muun muassa eräät patogeenit, toksiinit ja geneettiset materiaalit. Valvonnanalaisiin kemian alan tuotteisiin kuuluvat muun muassa tietyt kemikaalit. Valvonta kattaa myös laitteistot ja teknologian. Valvonnanalaiset tuotteet ovat kaksikäyttötuotteita, joita voidaan normaalin siviilikäytön lisäksi käyttää myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhoaseiden kehittämiseen. EU:ssa näiden tuotteiden vientiä säädellään kaksikäyttötuoteasetuksella¹⁴. Kansainvälisiä sopimuksia täydentävät vientivalvontajärjestelyt, kuten kemiallisten ja biologisten tuotteiden valvontajärjestely (Australia-ryhmä) sekä ydinalan valvontajärjestely (*Nuclear Suppliers Group*), joissa Suomi on jäsen.

Suomi on osapuoli myös uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälistä kauppaa koskevassa CITES-sopimuksessa. Sopimusta toteutetaan EU-säännöksiä noudattamalla ja arviot kaupan vaikutuksista uhanalaiseen lajistoon tehdään lupamenettelyn kautta. Suomi on kieltänyt ja takavarikoinut lajeja todistusten tai lupien myöntämisperusteiden tai puutteiden takia.

¹⁴ EU:n kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskeva vientivalvonta-asetus (EY) N:o 428/2009

Suomi on mukana **kahdenvälisissä kauppasopimuksissa**, joita EU solmii kehittyvien maiden kanssa ja jotka sisältävät määräykset kestävästä kehityksestä ja ympäristökysymyksistä. Kunnianhimoisin näistä on Singaporen kanssa neuvoteltu sopimus, joka astunee voimaan keväällä 2014. Uusin voimassa oleva ympäristö- ja kestävän kehityksen kysymyksiä sisältävä sopimus on tehty Perun ja Kolumbian kanssa, josta EU:n ja Perun välisen osion väliaikainen soveltaminen alkoi maaliskuussa 2013. Sopimuksessa osapuolet toteavat edistävänsä kansainvälistä kauppaa siten, että edesautetaan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteeseen pyritään edistämällä yhteistyötä, tehostamalla ympäristölainsäädäntöjä ja kansainvälisten yleissopimusten sitoumusten noudattamista sekä vahvistamalla kaupan roolia luonnonvarojen säilyttämisessä ja kestävässä käytössä. Koskien valvontamenetelmiä, sopimuksessa määritellään yllämainittujen kysymysten toimeenpanon valvominen ja sopimusosapuolten välisten kiistojen ratkaisumekanismit. Myös EU:n ja Karibian maiden (Cariforumin) välisessä taloussopimuksessa (EPA) on kestävän kehityksen (työelämän ja ympäristökysymysten) edistämiseen keskittyvä vastaavan tyyppinen kappale. Vastaavat osiot on tarkoitettu neuvotella myös muihin EU:n ja AKT-maiden väliin EPA-sopimukseen.

4.4 KEHITYSYHTEISTYÖ

Luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu ovat hallituksen kehityspoliittisen toimenpideohjelman painopistealueita ja ilmastokestävyys yksi ohjelman kolmesta läpileikkaavista tavoitteesta. Pitkän aikavälin tavoitteena on ilmastoystävällinen, hiilineutraali kehitysyhteistyö. Toimenpideohjelman mukaan Suomi edistää luonnonvarojen kestävää hallintaa ja ympäristönsuojelua tuemalla ruokaturvaa johdonmukaisella politiikalla sekä kumppanimaissa että globaalisti. Ympäristönäkökulma on mukana eri sektoreita kuten metsää, vesialaa sekä maataloutta ja ruokaturvaa käsittelevissä kehityspoliittisissa linjauksissa. Kestävän kehityksen tukeminen on valtavirtaisesti opetusalan yhteistyöhön.

Suomessa ministeriöt konsultoivat ja tekevät läheistä yhteistyötä horisontaalisissa kehitysyhteistyötä koskeissa kysymyksissä erityisesti ympäristösektorilla. Erityisesti Rio+20 -konferenssiin valmistautuminen on tuonut yhteen kansallisia ja EU-tason kehityspoliittisia ja kehitysyhteistyötavoitteita. Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa ja sitä tukevilla strategioissa mainitaan **kansainvälisten ympäristösopimusten veloitteet**. Suurin painoarvo annetaan ilmastopimukselle. Suomi on käyttänyt OECD DAC:n ns. Rio-markkereita ilmastomuutokseen sopeutumisen rahoituksen tilastoinnissa jo vuodesta 2009.

Suomen kehityspoliittikan yhtenä painopistealueena on **työllistävä ja osallistava vihreä talous**, jota tuetaan mm. kauppaa tukevalla kehitysyhteistyöllä, jossa edistetään siirtymistä vihreään talouteen ja kestävämpiin kulutustapoihin sekä tuetaan ympäristöteknologian käyttöä, energian säästöä ja materiaalihokkuutta. Innovaatiopolitiikan ja informaatioteknologian kehittämisen osana Suomi tukee mm. Afrikan alueellista biotieteiden verkostoa ja Rio+20 -konferenssista käynnistynyttä vihreän talouden laajapohjaista kumppanuushanketta (*Partnership for Action on Green Economy*, PAGE), joka tarjoaa maakohtaista politiikansuunnittelua ja teknologian soveltamista tukevia neuvontapalveluja vihreään talouteen sitoutuneille kehitysmaille.

Suomi tukee **kehitysmaiden päästövähennyksiä ja energiatehokkuushankkeita** energia- ja ympäristökumppanuuksien (EEP) kautta Keski-Amerikkaan ja Mekongin alueelle. Niiden päätavoitteena on ilmastomuutoksen torjuminen, energiapalveluiden saatavuuden parantaminen alueen köyhimmälle väestönosalle, taloudellisen kehityksen aikaansaaminen ja maiden taloudellisen tilanteen parantaminen hyödyntämällä paikallisia uusia energialähteitä ja puhdasta teknologiaa.

Kaikissa Suomen kehitysyhteistyövaroilla tuetuissa maatalouden ja ruokaturvan kehittämisen ja tutkimushankkeissa **edesautetaan viljelijöitä sopeutumaan ilmastomuutokseen ja hillitsemään sitä** mm. ilmastoälykkään maatalouden keinoin. Kestävän metsätalouden tukeminen on oleellinen

4. Ympäristö

osa yhteistyötä. Suomi tukee kehitysmaita esimerkiksi metsien inventoinnin sekä toimivien seuranta- ja tietojärjestelmien kehittämisessä. Suomi tukee myös kehitysmaiden ruokaturvaan olennaisesti liittyvien sää-, ilmasto- ja vesipalveluiden kehittämistä viranomaisyhteistyön kautta kymmenissä eri maissa.

Suomi on sitoutunut kasvattamaan ilmastotukea kehitysmaille muiden teollisuusmaiden tavoin osana ilmastopöytäkirjan 2020 rahoitustavoitetta. Suomi tukee kehitysmaita ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi mm. rahoittamalla niiden osallistumista ilmastoneuvotteluihin ja edistämällä **biodiversiteettisopimuksen toimeenpanoa** ja synergioita¹⁵. Suomi esimerkiksi tukee Andien yhteisön maiden ympäristöhallintoa ottamaan biodiversiteetin entistä paremmin huomioon luonnonvarojen hallinnossa ja maankäytön suunnittelussa.

Vesialan hankkeissa Suomi huomioi ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulman. Ohjelmissa on mukana mm. lähteiden suojaaminen ja eroosiota estäviä toimenpiteitä. Valuma-alue-toimenpiteet itsessään ovat mm. metsitystä ja maatalouteen liittyviä toimenpiteitä, joilla on yhteys ruokaturvaan. **Sanitaatiohankkeet** liittyvät suoraan ruokaturvaan ja niissä on vahva ympäristönäkökulma.

Suomi pyrkii rahoittamissaan **vesialan hankkeissa** varmistamaan aina myös hankkeen taloudellisen kestävyuden ja sen, että kotitalouksilla on varaa sekä puhtaaseen juomaveteen että sanitaatioon. Suomi tukee tätä lähestymistapaa ja politiikkaa vesisektorin rahoituksessa. Esimerkiksi Vietnamin pyritään saamaan aikaan taloudellisesti kestäviä vesi- ja jätevesipalveluita, joihin myös köyhillä talouksilla on varaa.

PALAUTE OECD:LLE TYÖKALUN KEHITTÄMISEKSI

- › Luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen vaatii monimutkaisten tuotanto- ja kulutusketjujen tunnistamista ja niihin vaikuttamista. Monimutkaisten globaalien vaikutusketjujen tunnistaminen on vaikeaa, kun poliitikkoja kehitetään yleensä kansallisista lähtökohdista. Näiden kysymysten esittäminen vaatii metodologista kehittämistä. Poliittikajohdonmukaisuuden arvioinnin kannalta eri poliitikkojen synergioiden ja ristiriitojen tunnistamisen tulisi olla keskeisellä sijalla.
- › Työkalussa ei käsitellä niukkenevien luonnonvarojen ja konfliktien suhdetta. Konfliktit voivat olla syy niukentuneisiin luonnonvaroihin, mutta toisaalta myös niukentuneiden luonnonvarojen seurauksena. Konfliktit usein tuhoavat paikallisia ruoantuotantomahdollisuuksia ja lisäävät painetta naapurialueille (pakolaisten ym. vuoksi). Näiden kysymysten tarkastelu työkalussa voisi olla hyödyllistä.

¹⁵ Suomi on selvittänyt biodiversiteettisopimuksen tavoitteita tukevat maksatukset vuosina 2001–2010 OECD:n DAC-indikaattoreita käyttäen. Suomi on myös laskenut ja raportoinut biodiversiteettisopimuksen sihteeristölle vuosien 2006–2010 keskiarvoisen rahoitustason niin kansallisen biodiversiteettityön kuin kehitysyhteistyön osalta. Suomen ODA-maksatusten keskiarvo tarkastelujaksolla on runsaat 11 miljoonaa euroa vuodessa (josta kahdenvälisen rahoituksen osuus on 8,5 miljoonaa ja monenkeskisen 3,2 miljoonaa).

Tässä luvussa annetaan katsaus kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden (PCD) arviointimenetelmiin OECD:n kehittämän työkalun ja viimeaikaisten politiikkajohdonmukaisuuteen keskittyneiden selvitysten¹⁶ pohjalta. Lisäksi käsitellään johdonmukaisuuden arvioinnin merkitystä ja haasteita.

OECD:n työkalu jakaa johdonmukaisuuden seuraaville tasoille:

- a) kehityspolitiikan sisäinen johdonmukaisuus;
- b) tietyn maan kehityspolitiikan ja muiden politiikka-alojen (non-aid policies) välinen johdonmukaisuus;
- c) avunantajamaiden kehityspolitiikkojen ja muiden politiikka-alojen johdonmukaisuus;
- d) avunantajien ja kumppanimaiden välinen johdonmukaisuus suhteessa yhteisiin kehitystavoitteisiin.

Tässä luvussa keskitytään ensisijaisesti - OECD:n työkalun mukaisesti – **kehityspolitiikan ja muiden politiikka-alojen johdonmukaisuuden arviointimenetelmiin** Suomessa ja monenkeskisellä tasolla. Muita tasoja sivutaan soveltuvin osin.

Johdonmukaisuuden arviointi on haasteellista paitsi johdonmukaisuuden monitasoisuuden, tilannesidonnaisuuden ja monimutkaisten syy-yhteyksien vuoksi, myös arviointimenetelmien moninaisuuden vuoksi. Oman haasteensa tuo myös arvioinnin kohteen poliittinen luonne, esimerkiksi eri eturyhmien erilaiset tulkinnat johdonmukaisuuden tilasta ja tavoitteista. Johdonmukaisuuden arviointi on vaikeaa myös silloin, jos johdonmukaisuuden edistymiselle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita.

Jotta eri politiikka-alojen kehitysvaikutuksia ja johdonmukaisuuden edistymistä voidaan analysoida, on tärkeää tuntea **nykyiset ja kehitteillä olevat politiikkajohdonmukaisuuden arviointimenetelmät**. Johdonmukaisuuden arvioinnissa erityisen keskeistä on myös, että arviointiprosesseissa käydään keskustelua paikallisten ihmisten kanssa kehitysmaissa sekä sidosryhmien kanssa niin Suomessa kuin kehitysmaissa. Oleellista on tarkastella päätösten vaikutuksia eri ihmisryhmiin, tunnistaa hyötyjä sekä mikäli mahdollista myös ne, joihin päätökset vaikuttavat negatiivisesti. Tätä edellyttää myös kehityspolitiikan ihmisoikeusperustainen lähestymistapa.

5.1 ARVIOINNIN YLEINEN VIITEKEHYS

Politiikkajohdonmukaisuuden eri tasojen arviointiin sovelletaan erilaisia **määrällisiä ja laadullisia arviointimenetelmiä**. Eräs tapa hahmottaa ja arvioida johdonmukaisuutta on sen jakaminen neljään eri näkökulmaan, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan osin päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä:

1. **Tavoitteena on koko valtionhallinnon kattava lähestymistapa kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseen.** Tästä näkökulmasta arvioinnissa tarkastellaan esimerkiksi sitä, missä määrin kehitystavoitteet ja -vaikutukset huomioidaan valtionhallinnon eri politiikka-alojen päätöksenteossa ja millaisia valtionhallinnon päätöksentekoa ja koordinaatiomekanismeja ovat johdonmukaisuuden edistämisen kannalta (katso myös luku 1).
2. **Tavoitteena on minimoida kansallisiin tavoitteisiin pyrkivien poliittisten aloitteiden negatiiviset vaikutukset kehitysmaihin.** Tämän arvioinnissa edellä mainittua näkökulmaa laajennetaan kattamaan myös systemaattisempi arvio muun muassa siitä, miten kansallisiin tavoitteisiin (ml. ulkopolitiikan ja EU-politiikan tavoitteisiin) tähtäävät päätökset

¹⁶ ECDPM 2013: Literature Review for the Development of a Methodology for Country-Level Assessments of PCD Impacts on Food Security
 ECDPM 2013: Insights from Developments in National Policy Coherence for Development Systems: Key Cross Cutting Issues and Dilemmas, Discussion paper no. 144
 Concord Denmark 2012: Delivering results – How Denmark can lead the way for Policy Coherence for Development
 ECDPM 2012: Measuring Policy Coherence for Development, Final Report
 ECDPM 2012: Learn to walk before you run? Review of methodological approaches for evaluating coherence in the field of international cooperation, Discussion Paper No. 132

5. Kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden arviointi

vaikuttavat kehitysmaihin, mikä painoarvo kielteisille kehitysvaikutuksille annetaan verrattuna muihin kansallisiin tavoitteisiin, ja millaisin toimin kielteisiä vaikutuksia minimoidaan.

- 3. Tavoitteena on muokata OECD-maiden toteuttamaa politiikkaa niin, että ne edistäisivät kehitysmaiden kehitystä.** Tämän etenemisen arvioinnissa edellä mainittuja näkökulmia täydennetään muun muassa arviolla siitä, miten tietyn aikavälin muutos tietyn OECD-maan politiikassa on edistänyt kehitysmaan kehitystä tai mitä olisi tapahtunut, jos kyseistä politiikkaa ei olisi muutettu.
- 4. Tavoitteena on, että globalisaatio hyödyttäisi myös köyhiä ja että vuosituhattavoitteet saavutettaisiin.** Tämän etenemisen arviointi voi tarkoittaa esimerkiksi politiikkajohdonmukaisuuden edistämisen ja vuosituhattavoitteissa etenemisen makrotason syy-yhteyksien tarkastelua.

Suomen ruokaturvapilotissa on kyse ensisijaisesti ensimmäisen tason, eli valtionhallintoa ja erityisesti EU-politiikkoja koskevasta tarkastelusta. Pilotin eri osioissa arvioidaan myös jossain määrin Suomen eri politiikka-alojen mahdollisia vaikutuksia kehitysmaihin. Yhteistyönä muiden toimijoiden kanssa toteutettavat tapaustutkimukset tai maatason arvioinnit kehitysmaissa laajentavat pilotin ulottumaan myös tähän lähestymistapaan. Kolmannen ja neljännen näkökulman hyödyntämiseen pyritään pilotissa tavoitteiden tasolla, mutta niissä etenemisen arviointiin ei pilotissa ole omaa välineistöä (oma arviointi ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, sillä arviointiin käytetään useimmiten erilaisia kansainvälisiä työkaluja, esimerkiksi OECD/DAC:n vertaisarvioilla tai makrotaloudellisella tutkimuksella).

Suomen ruokaturvapilotissa edellä esitetty tapa hahmottaa johdonmukaisuuden eri lähestymistapoja koettiin osittain liian jäykäksi. Niiden nähtiin vaikuttavan enemmän toisiinsa kuin edellä esitetty jaottelu antaa ymmärtää. Toisaalta, eri

näkökulmien sisällöllisiä eroja oli vaikea erottaa käytännössä esimerkiksi sen kannalta, keskittyykö jokin niistä enemmän tarkastelemaan poliittista linjausta ja toinen varsinaista toimintaa. Lisäksi kotimaisiin tavoitteisiin tähtäviä aloitteita on vaikea erottaa EU-tason tavoitteista ja aloitteista, kuten näkökulma 2 antaa ymmärtää. Jatkoa ajatellen OECD:n työkaluun toivottaisiin tässä kohtaa selkeytystä.

Tilanteissa, joissa tietyn maan tiettyjä politiikkalinjauksia ollaan kehittämässä tai uudistamassa, on hyvä mahdollisuus **tarkastella muutettavaa politiikkaa johdonmukaisuusnäkökulmasta.** Johdonmukaisuuden arviointiin voidaan soveltaa esimerkiksi kehitysmaatutkimuksen, talous-, yhteiskunta- tai ympäristötieteiden tutkimusmenetelmiä ja työkaluja. Erilaiset **vaikutusarvioinnit (impact assessment)** ovat työkaluista ehkä yleisimmin käytettyjä. Vaikutusarviot jaetaan yleensä etukäteis- ja jälkikäteisarvioinneiksi (*ex ante ja ex post*). Vaikutusarvioinneilla tutkitaan joko määrällisin tai laadullisin menetelmin esimerkiksi tiettyä syy-seuraussuhdetta, muutosta asiain tilassa tietyllä ajanjaksolla, ja/tai saavutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Muita työkaluja ovat esimerkiksi OECD/DAC:n **vertaisarviot**; erilaiset **kehitysindeksit**, kuten *Commitment to Development Index (CDI)*¹⁷; **evaluaatiot**¹⁸, **kestävyyssarviot**¹⁹, **köyhyysovaikutusarviot (Poverty Impact Assessment, PIA)**²⁰ ja **ympäristövaikutusten mallinnustyökalut**²¹; sekä kehitysmaissa suoritettavat **tapaustutkimukset**. Myös **sidosryhmäkonsultaatioita** ja kehitysmaiden tai kehitysmaa-edustustojen kokoamia havaintoja kehitysvaikutuksista voidaan hyödyntää johdonmukaisuuden arvioinnissa.

17 <http://international.cgdev.org/>

18 DAC Criteria for Evaluating Development Assistance: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

19 www.oecd.org/sustainabledevelopment

20 Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment, OECD 2007

21 Reconciling Development and Environment Goals: Measuring the Impact of Policies, OECD 2008

Suomen kehityspolitiikasta tehtiin **vuonna 2012 OECD/DAC:n vertaisarvio**²², jossa annettiin Suomelle suosituksia myös johdonmukaisuuden kehittämiseksi. Suositusten mukaan Suomen tulee muun muassa vahvistaa PCD-yhteensovittamismekanismejaan, hyödyntää politiikkalinjauksissaan ja päätöksenteossa paremmin tutkimustietoa eri politiikka-alojen kehitysvaikutuksista sekä hyödyntää ulkomailla sijaitsevistä edustustoista saatavaa palautetta. Ruokaturvapilotissa näihin suosituksiin vastataan ruokaturvakysymysten osalta.

Yllä esitetyn lisäksi johdonmukaisuuden arviointia voidaan hahmottaa myös ajallisesti:

- 1. Lähtötilanteen arvioinnissa** (*baseline assessment*) tarkastellaan asioiden nykytilaa politiikkajohdonmukaisuuden kannalta.
- 2. Tulevaisuuden arvioinnissa** (*prospective evaluation*) ennakoidaan tietyn politiikka-aloitteen tulevia kehitysvaikutuksia ja valmistaudutaan kyseisen aloitteen mahdollisiin tuleviin arviointeihin.
- 3. Menneen arvioinnissa** (*retrospective evaluation*) arvioidaan jo päättynyttä tai välivaiheessa olevaa prosessia politiikkajohdonmukaisuuden kannalta.

Suomen ruokaturvapilotissa on kyse ensisijaisesti lähtötilanteen arvioinnista, mutta pilottiin kytkeytyvä kansainvälisenä yhteistyönä toteutettava tapaustutkimus laajentaa arvioinnin koskemaan myös menneen, eli Suomen ja EU:n/OECD:n aiempien ja meneillään olevien toimien arviointia. Tämän raportin lopussa olevat taulukot on rakennettu OECD:n työkalussa esiteltyä **lähtötilanteen arviointi** -menetelmää soveltaen (baseline analysis). Ne auttavat hahmottamaan, toteuttamaan sekä arvioimaan ruokaturvapilotin tuloksia.

Menneen arviointia tehdään tyypillisesti erilaisten kehitysyhteistyöhankkeiden arvioinnissa. Tulevaisuuden arviointia tehdään esimerkiksi silloin, kun Euroopan komissio teettää vaikutusarvion tulevien lainsäädäntöaloitteiden tai kauppasopimusten mahdollisista vaikutuksista kehitysmaissa.

Vastaavia johdonmukaisuuden kartoituksia ajatellen olisi hyödyllistä, että jo hankkeen tavoitteita hahmoteltaessa linjattaisiin selkeästi, millaista ajallista johdonmukaisuuden arviota on tarkoitus tehdä.

²² OECD/DAC Peer Review of Finland's Development Policy and Development Cooperation in 2012

5. Kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden arviointi

ECDPM:N KATSAUS MAATASON RUOKATURVAVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETELMISTÄ

European Centre for Development Policy Management -tutkimuslaitoksella (ECDPM) on merkittävä rooli tiedonjakajana liittyen johdonmukaisuuden viimeaikaiseen tutkimukseen, etenkin ruokaturvan osalta. Osana meneillään olevaa keskustelua ECDPM on julkaissut OECD:n tilaaman kirjallisuuskatsauksen maatasolla toteutetuista arvioinneista, jotka keskittyvät johdonmukaisuuteen ruokaturvan kannalta. Katsauksen tavoitteen on antaa OECD:n jäsenmaille metodologisia välineitä maatason ruokaturvavaikutusten arviointiin.

Katsauksen mukaan maakohtaiset analyysit ovat tärkeitä välineitä selvitettyäessä sitä, miten OECD-jäsenmaat vaikuttavat kumppanimaiden ruokaturvaan. Vaikutusanalyysien tulisi tarkastella niin OECD:n jäsenmaiden johdonmukaisuutta suhteessa ruokaturvalle asetettuihin yleisiin tavoitteisiin kuin analyysin kohteena olevan maan sen hetkistä ruokaturvatilannetta. Analyysin tulisi huomioida se, miten ensin mainittu linkittyy ja vaikuttaa jälkimmäiseen.

Näiden tekijöiden analysointi ei kuitenkaan ole aina niin suoraviivaista. Koska kehittyvät maat ovat keskenään varsin epäyhtenäinen ryhmä, jokaisen maan sisäisiä tekijöitä pitäisi tarkastella omana kokonaisuutenaan. Myös jotkin vaikutukset voivat olla toisaalla positiivisia, toisaalla negatiivisia johtuen maiden keskinäisistä eroista. Lisäksi syy-seuraussuhteiden selvittäminen rajatusti johdonmukaisuuden näkökulmasta on menetelmällisesti hyvin haastavaa. Valitettavan usein maakohtaiset analyysit sivutaankin tutkimuksen haasteellisuuden takia.

Haasteista huolimatta vaikutusanalyysit ovat kuitenkin varsin arvokkaita tiedonlähteistä OECD:n jäsenmaiden politiikkajohdonmukaisuutta arvioitaessa. Niiden avulla on mahdollista muun muassa tunnistaa konkreettisia epäjohdonmukaisuuksia maatasolla, lisätä tehokkuutta kehityspolitiikassa ja lisätä resursien tehokasta käyttöä epäjohdonmukaisuutta vähentämällä. Myös Suomen ruokaturvapilottiin kytkeytyvä tapaustutkimus pyrkii lisäämään tietoa eri politiikkalohkojen vaikutuksista ruokaturvaan sekä kehittämään välineitä johdonmukaisuuden arvioimiseen maatasolla, Suomessa ja kohdemaissa.

Jotta analyysien toteuttaminen tulisi helpommaksi, ECDPM on koonnut katsauksessaan käytännön välineitä menetelmällisesti onnistuneen tapaustutkimuk-

sen tekemiseen. Pohjana suosituksille toimivat aiemman tutkimukset eri lähestymistapojen vahvuuksien ja heikkouksien löytämiseksi. Kartoituksen pohjalta ECDPM on koonnut suosituksen, joita tulisi soveltaa maatason ruokaturvavaikutuksia arvioitaessa, yksittäisen metodologisen lähestymistavan valinnasta riippumatta.¹ OECD on myös kehittämässä yhtenevää metodologiaa maatason johdonmukaisuusanalyysiin sen pohjalta, mitä katsauksen pohjalta on kartoitettu. Kuitenkin on todettu, että tällaisen yhtenevän metodologisen viitekehyksen tulee olla tarpeeksi joustava, jotta sitä voidaan soveltaa erilaisiin tarkoituksiin vaadittaviin analyysiin ja jotta se on erilaisten organisaatioiden helposti sovellettavissa.

OECD:N JA ECDPM:N ALUSTAVA METODOLOGIA MAATASON RUOKATURVAVAIKUTUSTEN TUTKIMISEEN
OECD:n ja ECDPM:n alustava metodologia opastaa tutkimaan ja mittaamaan OECD-maiden poliitikkojen vaikutuksia kehitysmaiden ruokaturvaan maatasolla. Lähtöoletuksena on, että metodologian pohjalta tehtävä tutkimus parantaa ruokaturvavaikutusten huomioimista OECD-maiden kansallisessa päätöksenteossa, kansainvälisissä neuvotteluissa ja kehitysyhteistyössä. Samalla kehitysmaiden hallitukset ja kansalaisyhteiskunnat voivat tiedon avulla tehostaa omia sopeutumis- ja vaikutamisstrategioitaan. Pidemmällä aikavälillä maatason tiedon lisääminen voi siis rikastaa ja tehostaa kansallista päätöksentekoa ja kehityspolitiikkaa.

Metodologiaa on kehitetty konsultaatioiden pohjalta kesän 2013 kuluessa, minkä jälkeen sitä testataan mahdollisesti neljässä maassa. Suomi on osallistunut Tansanian pilottiin.

Menetelmän on tarkoitus olla sovellettavissa myös muissa kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden teemoissa kuin ruokaturvassa. Maatason tutkimushaasteet ovat usein samoja: datan saatavuus, syy-seuraussuhteiden määrittäminen ja eri tekijöiden keskinäisen painoarvon mittaaminen. Metodologian kehittäminen on pohjautunut yllä esiteltyyn kirjallisuuskatsaukseen ja sen kautta tehtyihin johtopäätöksiin PCD-tutkimusten yleisimmistä haasteista ja niissä erityisesti huomioitavista seikoista. (Lisää tietoa aiheesta Liitteessä 2).

¹ Yksityiskohtaiset suositukset luettavissa dokumentista: ECDPM 2013: Literature Review for the Development of a Methodology for Country-Level Assessments of PCD Impacts on Food Security.

5.2 ARVIOINNIN VÄLINEET EU-TASOLLA JA SUOMESSA

EU-taso

Euroopan komissio tekee joka toinen vuosi komission ja jäsenmaiden yhteisen raportin kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta. Raportti on julkinen ja siinä arvioidaan johdonmukaisuuden etenemistä komission ja jäsenmaiden tasolla sekä tiettyihin temaattisiin kysymyksiin keskittyen. Suomi osallistuu osaltaan raportin valmisteluihin. Seuraava raportti ilmestyy syksyllä 2013.

Komission teettämät **vaikutusarviot** ovat toinen keskeinen johdonmukaisuuden arvioinnin väline. Komissio teettää vaikutusarviot merkittävien poliittisten aloitteiden taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöllisistä vaikutuksista ennen aloitteiden julkaisemista. Vaikutusarvioinneille on omat erilliset ohjeistuksensa²³, joita ollaan parhaillaan uudistamassa. Ohjeistuksen luonnos tulee avoimeen konsultaatioon syyskuussa 2013 ja lopullinen ohjeistus on tarkoitus hyväksyä 2014. Komissio on myös kehittämässä vaikutusarvioiden menetelmiä.

Maailmanlaajuisten politiikkaprosessien vaikutusten arviointi on hyvin haasteellista asioiden monimutkaisten syy-yhteyksien vuoksi. Esimerkiksi komission teettämän EPA-taloukskumppanuusneuvottelujen vaikuttavuusarviointi kesti konsulttiyhtiö PricewaterhouseCoopersilta neljä vuotta. Oman haasteensa vaikutusarvioinneille voivat tuoda myös erilaiset eturistiriidat: ei ole tavatonta, että esimerkiksi tutkijat ja päättäjät eivät löydä yhteistä näkemystä asioiden syy-yhteyksistä.

Lissabonin sopimuksella perustetun **EU:n ulkosuhdehallinnon ja sen kehitysmääedustustojen tehtäviin kuuluu kerätä tietoa EU-politiikan vaikutuksesta yhteistyömaihin**, mutta tarvittavat mekanismit EU-delegaatioille mandaatin toteuttamiseksi puuttuvat toistaiseksi. Komissio ja ulkosuhdehallinto ovat kehittämässä EU-delegaatioille annettavaa ohjeistusta politiikkajohdonmukaisuuden seuraamiseksi.

23 http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

Eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä CONCORD tekee joka toinen vuosi **Spotlight-johdonmukaisuusraportin**, jossa arvioidaan komission ja jäsenmaiden politiikkojen johdonmukaisuutta. Raportin instituutiot-osassa keskitytään EU-instituutioiden arvioimiseen johdonmukaisuuden kannalta. Vuoden 2013 raportin liitteenä on ensimmäistä kertaa eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen laatima pisteytys EU:n jäsenmaille niiden toteuttamasta politiikkajohdonmukaisuudesta viimeisen kahden vuoden aikana.

Myös eurooppalaiset tutkimuslaitokset tuottavat **arvioita ja tutkimuksia** EU:n ja sen jäsenmaiden politiikkajohdonmukaisuuskysymyksistä. Eriytyisen tuottelias tutkimuslaitos on *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*, joka julkaisee vuosittain lukuisia riippumattomia tutkimuksia ja artikkeleja johdonmukaisuuskysymyksistä.

Kansallinen taso

Valtionhallinnon sisällä johdonmukaisuusharkintaa toteutetaan jossain määrin jatkuvasti osana päätöksenteon valmistelua. Tämä perustuu ennen kaikkea eri hallinnonalojen sisäiseen ja niiden väliseen yhteistyöhön ja koordinaatioon. Useimmilla asia-alueilla politiikkojen vaikutuksista kehitysmaihin ei kuitenkaan ole saatavilla riittävästi tietoa, mikä heikentää viranomaisharkintaa päätöksenteon valmistelussa.

Suomen hallitus laatii eduskunnalle **vuosikeromuksen toiminnastaan**, jossa myös arvioidaan politiikkapäätösten kehitysmaihin kohdistuvia vaikutuksia muissakin kuin kehitysyhteistyötä koskevissa kysymyksissä. Etenkin eduskunnan ulkoasianvaliokunnalla on tärkeä rooli johdonmukaisuuden arvioinnissa ja johdonmukaisuuden edistymisen seurannassa.

Vuonna 2014 eduskunnalle annettavasta hallituksen kehityspoliittisesta **selonteosta ja kehityspoliittisen toimikunnan** roolista kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden arvioinnissa kerrotaan Luvussa I.

Kestävän kehityksen toimikunta, joka keskittyy kestävän kehityksen politiikan muotoiluun ja toi-

5. Kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden arviointi

meenpanoon, käsittelee osaltaan myös johdonmukaisuutta. Mandaattinsa mukaisesti toimikunta edistää kestäväen kehityksen strategisten tavoitteiden sisällyttämistä kansalliseen politiikkaan ja hallintokäytäntöihin sekä tämän myötä eri toimijatahojen johdonmukaisuutta teeman ympärillä. Lisäksi toimikunta edistää kansallisen kestäväen kehityksen politiikan tiiviimpää kytkentää YK- ja EU-tason prosesseihin. Toimikunnan tavoitteena on myös toimia keskustelun herättäjänä asioissa, joilla on kansallisen tai globaalin kestäväen kehityksen kannalta merkitystä. Tällä hetkellä toimikunta valmistelee **Kestäväen kehityksen yhteiskuntasitoumusta**, jonka kautta pyritään lisäämään myös kestäväen kehitykseen liittyvää johdonmukaisuutta.

Suomen valtionhallinnolla on omat ohjeistuksensa vaikutusarvioinneille²⁴ ja eri tahojen kuulemiselle²⁵, joita hallituksen tulee soveltaa merkittävien säädösvalmistelujen yhteydessä. Vaikutusarvioinneille kehitysyhteistyön kumppanimaissa ei kuitenkaan ole erillistä mekanismia, vaan arvioinneissa nojaututaan esimerkiksi EU:n komission, OECD:n tai eri tutkimuslaitosten vaikutusarvioihin. OECD/DAC:n 2012 vertaisarviossa kehoitettiin hyödyntämään edustustoja nykyistä vahvemmin, kun halutaan tietoa Suomen politiikan vaikutuksista kumppanimaissa. Tietoa kerätään toki nykyisinkin poliittisen vuoropuhelun ja erilaisten työryhmien kautta sekä osana EU-valmisteluja.

Edellä mainittu ECDPM tekee myös erillisiä tilaustutkimuksia jäsenmaille. ECDPM:n rahoittajana Suomi harkitsee tilaustutkimuksen teettämistä relevantista johdonmukaisuusteemasta. Suomalaiset tutkimuslaitokset ja kansalaisjärjestöt, esimerkiksi Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry, tiedottavat myös epäjohdonmukaisuustapauksista ja tuovat näitä teemoja poliittiseen keskusteluun.

5.3 RUOKATURVAPILOTIN SYNTEESI: TAVOITTEET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

Nykytilan analyysistä tehtiin yhteenvedo siitä, miten Suomi hahmottaa ja voi edistää kehityspolitiikan ja muiden politiikka-alojen välistä johdonmukaisuutta globaalin ruokaturvan edistämiseksi (katso seuraava luku). Tavoitteena on verrata positiivisten ja negatiivisten vaikutusten eri ulottuvuuksia samoin kuin osoittaa mahdollisia ristiriitaisia intressejä, jotta johdonmukaisuus huomioidaisiin ja sitä toteutettaisiin aiempaa paremmin jatkossa. Ensin tiivistetään pilotin eri alueilla tuotettujen analyysien pohjalta lyhyesti keskeiset asiat, joissa Suomen ja EU:n instituutiot sekä maatalous-, kalastus- ja ympäristöpolitiikka, ml. kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyö, edistävät tai eivät edistä kehitysmaiden ruokaturvaa. Nykytilaa arvioitaessa keskitytään pilotin kannalta oleellisiin asioihin, ruokaturvaan johdonmukaisuuden kehikossa.

Pilotin eri osioissa tuotettujen analyysien pohjalta kiteytetään tavoitteet sille, **millaista muutosta** asioiden nykytilaan tavoitellaan (Katso luku 7), sekä toimenpidesuosituksien ja vastuutahot toteutukselle. Taulukko on rakennettu OECD:n työkälyssä esiteltyä *lähtötilanteen arviointi* -menetelmää soveltaen.

Vähimmillään politiikkajohdonmukaisuuteen ja Lissabonin sopimuksen johdonmukaisuusveloitteen noudattamiseen riittää, että muilla **politiikanaloilla tunnustetaan ja huomioidaan kehitysmaiden kehitystavoitteet** ja pyritään saatavilla olevaa tietoa hyödyntäen olemaan toimimatta näitä vastaan. Tällainen arviointi on toteutettava hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, mm. avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia painottaen. **Syvimmillään** johdonmukaisuuden edistäminen voi tarkoittaa muutoksia valtionhallinnon rakenteissa (esimerkiksi uusia

24 <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet.html>

25 <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/182010kuuleminensaadosvalmistelussa.ohjeet.html>

instituutioita) ja uusien sääntelymekanismien tai tietoa tuottavien rakenteiden luomista. Taulukon avulla voidaan määritellä, millä tasolla johdonmukaisuutta halutaan pilotin kokemusten pohjalta edistää. Johdonmukaisuuden edistäminen tapahtuu useiden tutkimusten mukaan parhaiten, kun se toteutetaan asteittain.

Uusien sääntelymekanismien luominen ei vielä itsessään kerro johdonmukaisuuden todellisesta toteutumisesta, vaikka voikin edesauttaa tietoisuuden ja tiedonkulun lisääntymistä asiasta. Näin ollen suuremmatkaan rakenteelliset muutokset johdonmukaisuuden toteuttamiseksi ei välttämättä vielä kuvaa todellista muutosta kohti johdonmukaisuutta, eivätkä anna suoria välineitä sen analysoimiseksi, toteutuuko johdonmukaisuus todella. Asteittaisen johdonmukaisuuden toteutumisen analysoimiseen tai välimuotojen esilletuomiseen tarvitaan tarkempia analyysivälineitä. Siksi OECD:n työkaluun olisi hyvä kehittää jatkossa enemmän erilaisia toimenpiteiden tasoja huomioiva luokitteluvälineistö.

PALAUTE OECD:LLE TYÖKALUUN KEHITTÄMISEKSI

- › OECD:n työkalu ei tarjoa apua siihen, miten pilotista saatuja kokemuksia voitaisiin käytännössä toteuttaa ja seurata. Työkalun metodologiakappale jää siten hieman irralliseksi muista osioista.
- › Metodologiaan liittyvä jaottelu muun muassa johdonmukaisuuden eri tasoista ei ole riittävän analyttinen ja kaikkia osatekijöitä huomioiva.
- › OECD:n työkalussa ei eritelty sitä, miten ruokaturvan kaikki tasot (esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen, ympäristöllinen) otetaan huomioon tavoitteita ja toimenpiteitä muotoiltaessa
- › OECD:n työkalu ei anna välineitä siihen tulisiko nykytilaa kartoitettaessa esille nousevia asioita suhteuttaa toisiinsa, esimerkiksi priorisoimisella tai määrittelemällä eri asioiden kriittisyyttä johdonmukaisuuden toteutumisen kannalta. Suomessa toteutetun pilotin puitteissa useat OECD:n työkalussa mainitut metodologisen analyysin välineet koettiin lähinnä rakenteisiin keskittyviksi. Työkalusta siis puuttui varsinainen välineistö sen arvioimiseen, toteutuuko johdonmukaisuus jo olemassa olevien PCD-rakenteiden sisällä.

6. Yhteenveto nykytilan analyysistä

6.1 INSTITUTIONAALISET ULOTTUVUUDET

Suomi on poliittisesti sitoutunut kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseen, mikä tukee myös kehitysmaiden ruokaturvan järjestelmällistä huomioimista päätöksenteossa. Sitoutuminen ilmenee mm. hallitusohjelmassa, kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa ja EU-selonteossa. EU:n jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut toteuttamaan Lissabonin sopimukseen (artikla 208) kirjattua sitoumusta kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta. Ruokaturva on yksi politiikkajohdonmukaisuuden painopisteistä Suomen kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa. **Suomen kyky huomioida kehitysmaiden ruokaturva kansallisessa päätöksenteossa on kuitenkin puutteellinen.** Suomella ei tällä hetkellä ole kokonaisvaltaista strategiaa tai toimintasuunnitelmaa ruokaturvan huomioimiseksi siihen vaikuttavissa politiikoissa. Eri politiikkalohkojen vaikutuksia kehitysmaihin tai niiden ruokaturvaan ei arvioida järjestelmällisesti eikä tunneta erityisen hyvin. Lisäksi ministeriöiden tietoisuus politiikkalohkojen kehitysmaailottuvuuksista on vaihtelevaa. Poliitiikkajohdonmukaisuutta ei ole huomioitu kattavasti myöskään kehitysyhteistyön maaohjelmissa tai keskeisten edustustojen toiminnassa, eikä useimmilla edustustoilla ole siihen riittäviä resursseja.

Keskeisistä ruokaturvaan vaikuttavista Suomen politiikoista suuri osa kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen tai jaettuun toimivaltaan. Euroopan komissiolla on aloite- ja toimeenpanovaltansa myötä erityisen keskeinen asema kehitysulottuvuuksien nostamisessa esille. Yksittäinen jäsenmaa voi aktiivisella toiminnallaan nostaa tärkeäksi koettujen asioiden painoarvoa EU:n neuvostossa. Kehitysmaiden ruokaturvaan kohdistuvien vaikutusten tehokkaampi seuranta EU-yhteensovittamisjärjestelmässä edellyttäisi **kehityspoliitiikan asiantuntemuksen vahvistamista kauppaa-, maatalous-, kalastus- ja ympäristöpolitiikkaa käsittelevissä jaostoissa.** Ainakin joiltain osin seuranta- ja vaikuttamistyö vaatisi myös resurssointia tai uudelleenpriorisointia asioihin, joissa kansallinen osaaaminen on rajallista. Olemassa olevat instituutiot, kuten laaja-alaiset toimikunnat ja poikkihallinnolliset työryhmät, EU-yhteensovittamisjärjestelmä

ja kansalaisyhteiskunnan hyvät osallistumismahdollisuudet tarjoavat edellytyksiä kehitysmaiden ruokaturvan parempaan huomioimiseen kansallisessa päätöksenteossa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on edellyttänyt hallitukselta kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden institutionaalista vahvistamista, mutta ei ole yksilöinyt ruokaturvaa koskevia vaatimuksia tässä yhteydessä.

Ruokaturvapilotti on osoittautunut hyväksi toimintamalliksi moniulotteisen ruokaturvateeman konkretisoimiseen, tiedon jakamiseen ja ruokaturvaan vaikuttavien politiikkalohkojen kokonaisuuden sekä niihin liittyvän tavoitetilan hahmottamiseen.

6.2 SEKTORIKOHTAISET ARVIOT

Maatalous

Suomi kannattaa yhteisen maatalouspolitiikan kehitysmaihin kohdistuvien vaikutusten seuraamista. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan päätöksenteossa on otettu erityisesti huomioon kehitysmaihin kohdistuvia vaikutuksia tiettyjen tuotteiden (esim. sokeri, banaanit) osalta. **EU:ssa maataloustuet on jo pitkälti irrotettu tuotannon määrästä.** EU on myös tehnyt ehdollisen tarjouksen maatalouden vientitukien lakkauttamisesta osana kokonaisratkaisua WTO:n Dohan neuvotteluissa. Osana Dohan neuvotteluja käytävissä maatalouskauppaneuvotteluissa pyritään huomioimaan kehitysmaiden erityistarpeita, mutta neuvotteluiden eteneminen riippuu etenemisestä muilla neuvottelualueilla.

EU on maailman suurin kehitysmaiden maataloustuotteiden tuoja. Noin 70 % EU:n maataloustuonnista on lähtöisin kehitysmaista. Myös Suomi tuo monia maataloustuotteita kehitysmaista, sitä vastoin maataloustuotteiden vienti Suomesta kehitysmaihin on hyvin vähäistä. Maataloustuotteiden **markkinahintojen epävakaus** on ollut merkittävä ilmiö erityisesti viimeisten viiden vuoden ajan. Markkinoiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä yhteisten politiikkatoimien edistämiseksi markkinoiden epävakautta vastaan, perustettiin G20 -maiden aloitteesta vuonna 2010 AMIS -järjestelmä (Agricultural Market Information System). AMIS -sihteeristöön kuuluu 10 kansainvälistä järjestöä

(mm. FAO ja OECD), joiden kautta Suomella on mahdollisuus osallistua AMIS:in toimintaan.

EU:n lainsäädännössä on kiinnitetty **lisääntyvää huomiota elintarviketurvallisuuteen**, eläinten hyvinvointiin, ruuan laatuun ja ympäristönsuojeluun liittyviin huoliin. Säädöksiä valmisteltaessa niiden vaikutuksia kehitysmaiden markkinoille pääsyyn ei ole nähty keskeisenä näkökohtana. Kehitysmaiden tuottajille standardien noudattaminen tarjoaa mahdollisuuden päästä eurooppalaisille markkinoille, mutta samalla säännösten asettamat vaateet aiheuttavat ongelmia kehitysmaiden viennille. FAO:n ja WHO:n yhteisen elintarvikealan standardointijärjestön Codex Alimentarius -komission jäsenenä Suomi osallistuu työhön, joka valmistelee standardeja ja menettelytapaohjeita kuluttajan terveyden suojelemiseksi ja kansainvälisen elintarvikekaupan oikeudenmukaisten käytäntöjen turvaamiseksi sekä terveellisen ravitsemuksen edistämiseksi jäsenmaissa.

Ruokaketjun vastuullisuudesta kertovien järjestelmien määrä on kasvussa. Niitä ovat mm. luomutuotanto, reilun kaupan tuotteet ja tuotteiden alkuperän jäljitettävyyssjärjestelmät. Niiden perusteella kuluttajat voivat halutessaan tehdä vastuullisia ostopäätöksiä. Esimerkiksi reilun kaupan tuotteiden markkinat ovat jatkuvasti kasvaneet Suomessa ja suomalaiset ovat väestömäärään suhteutettuna maailman neljänneksi ahkerimpia reilun kaupan tukijoita.

Paikoitellen maankäytön kanssa kilpailee metsäteollisuus ja kasvava puuntuotannon tarve; mikä on pääosin plantaasimetsätaloutta. Alueellisesti tällä on vaikutusta ruoantuotantoon **käytettävissä olevan maan määrän pienenemisenä ja maan hinnan kohoamisena**. Mahdollisina positiivisina vaikutuksina voidaan nähdä parantunut infrastruktuuri ja lisääntyvät teolliset työpaikat kerrannaisvaikutuksineen.

Suomen kokonaistuki kehitysmaiden maatalous-maaseutu-ruokaturvasektorille oli noin 5 % kaikesta kehitysyhteistyörahoituksesta vuonna 2012. Suomen kahdensivulinen yhteistyö koostuu kahdensivulisten hankkeista ja monenvälisen järjestöjen kautta toteutettavista maakohtaisista hankkeista.

Suomi tukee ruokaturvaa myös osana yleistä budjettitukea, kansainvälisten järjestöjen perusrahoitusta, EU:n kehitysyhteistyörahoitusta sekä muiden sektoreiden ohjelmien kautta (metsä-, vesi-, ympäristö- ja energiahankkeet, kauppaa tukeva kehitysyhteistyö). Suomen tukemaan humanitaariseen apuun kuuluvat mm. ruoka-apu, ravitsemus sekä maatalouden ja muiden elinkeinojen elvyttäminen.

Kalastus

EU:n yhteisen kalastuspolitiikan reformi valmistui vuonna 2013. Sen odotetaan vaikuttavan nykyisen kalastuspolitiikan keskeisten linjausten vahvistamiseen niin EU-tasolla kuin kansainvälisesti. Reformi mahdollistaa kehitys- ja kalastuspolitiikan aiempaa paremman yhteensovittamisen.

Kaupallisesti tärkeiden kalavarojen kalastuksen sääntely tapahtuu EU:n kalastuspolitiikan puitteissa niin EU:n sisällä kuin EU:n ulkopuolisilla vesillä. EU vaikuttaa kalastussääntöihin maailmanlaajuisesti alueellisissa kalastusjärjestöissä. **EU:ssa sovitut kalastuskiintiöt noudattavat aikaisempaa paremmin tieteellisiä suosituksia**, mikä on vähentänyt liikakalastettujen kantojen määriä.

Suomen kalastuslain kokonaisuudistus on meneillään, ja uudistuksen keskeisenä vaikutavuustavoitteena on kestävä kalastus. **Suomen alukset kalastavat vain Itämerellä**, joten suorilla vaikutuksia kehitysmaiden ruokaturvaan niillä ei ole. Kalastuslain lisäksi Suomen kalastuspolitiikkaa ohjaavat erilaiset kansalliset ohjelmat ja strategiat; näillä ei arvioida olevan haitallisia vaikutuksia kehitysmaiden ruokaturvaan.

Suomeen ja EU:hun tuodaan paljon kalaa kehitysmaista niin ihmisravinnoksi kuin rehuksi. Kalan tuonti Suomeen ja EU:hun merkitsee resurssien ja ravinteiden siirtoa kehitysmaista. Se voi vaikuttaa negatiivisesti ruokaturvaan tässä suhteessa, mutta tuo kehitysmaalle myös tuloja. Analyysiä tuonnin vaikutuksista kehitysmaiden ruokaturvaan ei kuitenkaan ole tehty. EU:n tullipolitiikan vaikutuksia kalastustuotteiden tuontimahdollisuuksiin ja ruokaturvaan kehitysmaissa on vaikea arvioida, varsinkin kun vaikutukset voivat olla erisuuntaisia analysoitavasta maasta riippuen.

6. Yhteenveto nykytilan analyysistä

EU:lla on noin 20 kalastuskumppanuussopimusta Afrikan ja Tyynenmeren alueella. Sopimukset eivät lähtökohtaisesti salli EU-alusten kalastaa herkkiä kalakantoja tai kilpailla paikallisten pienkalastajien kanssa. Lisäksi kehitysmaiden vesillä kalastaa laillisesti satoja ulkomaisia, myös EU-maista peräisin olevia kalastusaluksia. **Laittomasti kehitysmaiden aluevesillä kalastavat alukset ovat edelleen suuri ongelma.** Kalastussopimusten vaikutuksesta esimerkiksi kalakantojen hupenemiseen ja siitä johtuvaan työpaikkojen vähenemiseen ja maastamuuttoon on ristiriitaista tietoa. Kalastusmahdollisuuksien vähenemisen on eräissä yhteyksissä todettu johtaneen mittaviin laittomuuksiin kuten merirossvukseen.

Suomi tekee kahdenvälistä kehitysyhteistyötä kalastussektorilla Sambiassa ja Kirgisiassa, IKI-instrumentin kautta Vietnamin ja Perussa sekä kansalaisjärjestöjen kautta eri maissa. Myös yksityisen sektorin instrumentteja (Finnpartnership, Finnfund) voidaan kalataloussektorilla käyttää hyväksi. Yhteensä noin 2 prosenttia maataloussektorille suunnatuista kehitysyhteistyövaroista suuntautuu kalastuksen tukemiseen. Suomi osallistuu kalasektorin kehitysyhteistyötä pohtivaan pohjoismaiseen kala-asiantuntijoiden toimintaan sekä EU:n kala-asiantuntijoiden epäviralliseen yhteistyöhön.

Ympäristö

Ilmastonmuutos vaikuttaa merkittävästi ruokaturvaan. Nykyiset sovitut **globaalit päästövähennystavoitteet ovat kuitenkin riittämättömiä** kahden asteen lämpenemistavoitteen saavuttamiseksi. Suomessa maatalouden ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimien pääpaino on kansallisen huoltovarmuuden turvaamisessa ja ilmasto-älykkäiden tuotantomenetelmien käyttöönotossa ja kehittämisessä. Hillintätoimet eivät juuri puutu ruoankulutuksesta aiheutuvien haittojen pienentämiseen. Tähän mahdollisuuksia antaa kansallisten ravitsemussuositusten uusiminen: parhaimmillaan kasvisvoittoisen, sesonginmukaisen ruokavalion edistäminen voi tukea myös ruokaturvan toteutumista.

Ruoan hävikkiin on kiinnitettävä kasvavaa huomiota, sillä on arvioitu, että maailmanlaajuisesti

ainakin kolmasosa tuotetusta raaka-aineesta ja ruoasta jää korjaamatta, pilaantuu maataloilla tai kuljetuksen ja varastoinnin aikana tai päätyy jätteeksi. Suomi on kansallisella tasolla pyrkinyt vähentämään julkisen ruokailun hävikkiä ja helpottamaan ruoan hyväntekeväisyyteen luovuttamista. Myös opetukseen ja kuluttajaviestintään on panostettu.

Rehuvalkuaisomavaraisuuden nostaminen 15 prosentista 50 prosenttiin on nostettu yhdeksi keskeiseksi huoltovarmuuden tavoitteeksi Suomessa, mikä tukee myös ruokaturvan toteutumista täällä. **Bioenergian** tuotantoa koskevilla tavoitteilla voi olla merkittäviä sivu- ja piilovaikutuksia ruokaturvan kannalta. Suomi on linjannut, että kansallinen uusiutuvan energian tavoite saavutetaan tehokkaimmin metsäpohjaiseen biomassaan panostamalla. Maatalouspohjaisen biomassan edistämässä painotetaan muita kuin ruoaksi käytettäviä raaka-aineita, jolloin myös vaikutukset ruokaturvaan jäävät vähäisiksi. Suomi tukee EU:ta vähentämään ruokaraaka-aineisiin perustuvien biopolto-aineiden määrää 5 prosenttiin liikenteen energiakäytöstä. Biopoltoaineiden osalta myös maankäytön kysymykset ovat ongelmallisia kehitysmaissa. Biopoltoaineiden tuotannon on joissakin tapauksissa todettu aiheuttavan kilpailua ruokakasvien ja biopoltoaineeksi tarkoitettujen kasvien viljelyn välillä ja näin heikentänyt ruokaturvaa.

Ekosysteemipalvelujen turvaaminen on tärkeää ruokaturvan toteutumiselle. Luonnon monimuotoisuuden suojelu vaatii lisäpanostuksia niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. **Metsien monimuotoisuuden ylläpito** on edellytys niiden tarjoamien ekosysteemipalvelujen säilymiselle ja ruokaturvalle. Ympäristönäkökohdat, kestävä kehitys ja köyhyyden poistaminen on nostettu kansainvälisesti keskeiselle sijalle uudessa kansainvälistä trooppisen puun kauppaa koskevassa sopimuksessa. EU on panostanut laittoman puukaupan kitkemiseen vapaaehtoisten FLEGT-kumppanuussopimuksien ja puutavara-asetuksen avulla. Myös **geenivarojen** oikeudenmukainen jako ja käyttö ovat yhä polttavampia kysymyksiä ruokaturvan kannalta. Niitä pyritään säätämään useilla eri kansainvälisillä sopimuksilla.

Ympäristöterveyden näkökulmasta puhtaan veden riittävyys ja saanti sekä jätevesien turvallinen käsittely ovat perusedellytyksiä ruokaturvan toteutumiselle. Suomen vesialan osaaminen on korkeatasoista, ja se on monissa alan strategioissa nostettu yhdeksi tärkeimmistä vientituotteista. Suomen vesialan kansainvälinen strategia kutsuu alaa kantamaan vastuunsa ruokaturvan toteutumisesta.

Myös vaarallisten kemikaalien tuotantoon, käyttöön sekä kemikaaleja korvaavien aineiden arviointiin ja edistämiseen vaikuttaminen on keskeistä ruokaturvan kannalta. Suomi vaikuttaa kehitykseen Baselin, Tukholman ja Rotterdamin sopimusten kautta. Vuonna 2013 hyväksytty elohopeaa koskeva sopimus mahdollistaa elohopeasta ravinnon kautta aiheutuvien haittojen merkittävän vähentämisen.

Kehitysyhteistyössä ympäristökysymykset on lähtökohtaisesti huomioitu: **luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu** ovat hallituksen kehityspoliittisen toimenpideohjelman painopisteitä ja **ilmastokestävyys** läpileikkaava tavoite. Luonnon monimuotoisuutta koskevia tavoitteita on sisällytetty ohjelmaan ja strategioihin kapeammin. Toisaalta ympäristönäkökulma on mukana myös eri sektoreita kuten metsää, vesialaa sekä maataloutta ja ruokaturvaa käsittelevissä kehityspoliittisissa linjauksissa. Kauppaa tukevalla kehitysyhteistyöllä edistetään siirtymistä vihreään talouteen ja sen avulla kestävämpiin kulutustapoihin, tuetaan ympäristöteknologian käyttöä, energian säästöä ja materiaalihokkuutta. Suomi tukee kehitysmaiden päästövähennyksiä ja energiatehokkuushankkeita Keski-Amerikassa ja Mekongin alueella, sekä 30 kehitysmaan siirtymistä vihreään, osallistavaan talouteen.

Maatalouden ja ruokaturvan kehittämisen ja tutkimushankkeissa autetaan viljelijöitä sopeutumaan ilmastonmuutokseen ja hillitsemään sitä mm. ilmastoälykkään maatalouden keinoin. Lisäksi tuetaan kestävä metsätaloutta sekä kehitysmaiden ruokaturvaan olennaisesti liittyvien sää-, ilmasto-, terveys- ja vesipalveluiden kehittämistä viranomaisyhteistyön kautta. Ilmastorahoitusta kehitysmailla kasvatetaan, mikä edistää välillisesti myös ruokaturvaa. Vesialan hankkeissa huomioidaan ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

6.3 JOHDONMUKAISUUDEN ARVIOINTI JA MENETELMÄT

Johdonmukaisuuden arvioinnissa vaikeutena on yhdistää kansalliset johdonmukaisuusarviot, EU-tason analyysit ja kehitysmaita koskeva tieto. OECD:n esittämät näkökulmat ovat tässä osittain toistensa kanssa päällekkäisiä. Euroopan komissio ottaa huomioon kehitysulottuvuuden lainsäädäntöaloitteiden vaikutusarvioinneissa sekä olemassa olevien politiikkalohkojen evaluoinneissa. Unionin toimivaltaan kuuluvissa politiikoissa komissio onkin yksittäisen jäsenmaan sijaan ensisijainen toimija myös kehitysvaikutusten arvioinnissa. Jäsenmaiden tulee osaltaan vastata poliittisen tahdon, eli johdonmukaisuuden toteuttamisesta.

Koko valtionhallinnon kattava lähestymistapa johdonmukaisuuden edistämiseksi kehitysmaiden näkökulmasta. Johdonmukaisuuden arvioinneissa tulee ottaa huomioon määritellyt kehitystavoitteet, joihin johdonmukaisuutta peilataan, kun kehitetään sen mittaamista. Arviointien perustaksi tarvitaan ymmärrystä kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden merkityksestä. Ilman sitä sidosryhmiä on vaikea osallistaa arviointien tekemiseen tai saada arvioihin pohjautuvista suosituksista realistisia. Johdonmukaisuuden edistämiseen kohdennettuja resursseja olisi hyvä selkeyttää ja tarvittaessa lisätä. Kehityspoliittisen asiantuntemuksen hyödyntäminen mahdollistaa ruokaturvavaikutusten huomioimisen poliittisen päätöksenteon valmistelussa.

OECD:n työkalu ei tarjoa välineitä pilotista opitun tiedon siirtämiseen tavoitetasolle tai hyödyntämiseen jatkossa. Itsearviointi on käytännössä vaikeaa ja sensitiivistä. Myös poliittiset tavoitteet saattavat olla keskenään kilpailevia. OECD:n työkalu ei myöskään tarjoa suoria välineitä tiedonkulun ja koordinaation parantamiseksi: tulisiko luoda uusia rakenteita vai tehostaa olemassa olevia? Tulisiko Suomessa tehostaa tiedonkulkua eri ministeriöiden tai kehityspoliittisen toimikunnan ja kestävä kehityksen toimikunnan välillä vai luoda kokonaan uusia instituutioita ja instrumentteja? Toisaalta pelkät rakenteet kertovat vain vähän kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden toteutumisesta.

6. Yhteenveto nykytilan analyysistä

Kansallisiin tavoitteisiin pyrkivien politiikka-aloitteiden negatiiviset vaikutukset kehitysmaissa. Poliittikkavaikutuksia on **perusteltua tutkia kehitysmaissa**, koska vaikutusten tunnistaminen ja analysointi on lähtökohta epäjohtonmukaisuuksien korjaamiselle. Maatason tutkimusta varten tarvitaan vahvaa osaamista ja ymmärrystä politiikkajohdonmukaisuudesta eri tasoilla ja eri näkökulmista. Maakohtaisista eroista johtuen maatason tutkimusten **yleistettävyyys eri maiden kesken ei ole aina mahdollista**. Johdonmukaisuustutkimusta tehtäessä on kuitenkin huomioitava juuri kehitystavoitteiden suhteen oleelliset vaikutukset ja sidosryhmät kunkin maan yhteydessä. OECD ja ECDPM kehittävät parhaillaan yhdessä metodologiaa sille, miten OECD-maiden eri politiikkalohkoista kehitysmaiden ruokaturvaan aiheutuvia vaikutuksia voidaan tutkia maatasolla. Myös kansainvälisten järjestöjen ja tutkimuslaitosten keräämiä tietoja voidaan hyödyntää ruokaturvavaikutusten selvittämisessä.

OECD:n politiikkasuositusten muokkaaminen kehitysmaiden kehitystä edistäväksi. Ruokaturvapilotin tuloksia voidaan hyödyntää jatkossa tiedon merkityksen korostamisessa. Pilotin loppuraportti osoittaa puuttuvan tiedon alueita. Työkalu ei suoraan ota kantaa millaista ajallista analyysiä tulisi tehdä: menneeseen, nykyhetkeen vai tulevaan keskittyvää.

6.4 YHTEENVETO TYÖKALUA KOSKEVASTA PALAUTTEESTA OECD:LLE

Alle on koottu raportin eri osioista huomioita ja palautetta OECD:n politiikkajohdonmukaisuutta arvioivan työkalun toimivuudesta.

- › Useimmat työkalua hyödyntävät OECD-maat ovat myös EU-maita, joten vaikuttaminen EU:n yhteisiä politiikkoja koskeviin päätöksiin kansallisten sijasta tulisi kysymyksissä huomioida paremmin. Työkalun rakennetta pitäisi muuttaa siten, että politiikan eri tasot (esim. kansallinen ja EU-taso) voidaan selkeämmin ottaa huomioon.
- › Poliitiikkajohdonmukaisuuden arvioinnissa eri politiikkalohkojen synergioiden ja ristiriitojen tunnistamisen tulisi olla keskeisellä sijalla.
- › Monet työkalun kysymyksistä liittyvät ruokaturvaan yleisesti ottaen, mutta eivät ole nimenomaan politiikkajohdonmukaisuuskysymyksiä.
- › YK-järjestelmän ja muiden kansainvälisten järjestöjen rooli kysymyksenasettelussa jää ohueksi tai puuttuu kokonaan.
- › Sosiaalinen oikeudenmukaisuus on osa ruokaturvaa; esimerkiksi terveellisen ravitsemuksen saavuttaminen ei ole mahdollista köyhimmille ja heikoimmassa asemassa oleville (ravitsemuksellisesti heikkolaatuisin ruoka on halvinta) kehittyvissä eikä teollistuneissa maissa.
- › Metsäsektorin (metsätalous ja -teollisuus) sekä positiiviset että negatiiviset vaikutukset ruokaturvaan tulisi huomioida.

- › Sektorin yli menevien politiikkojen arvioinnissa (esim. bioenergiapolitiikan vaikutus maataloustuotemarkkinoihin) on tärkeää harkita, miten ratkaisut Suomessa ja EU:ssa vaikuttavat maatalouteen kehitysmaissa esimerkiksi maankäyttöpolitiikan kautta.
- › Maan ja veden käyttöön liittyvät kysymykset ovat keskeisiä niin ruokaturvan, väestön terveyden kuin kaupan kannalta. Eri toimijoita huomioon ottavien ohjeistojen toimeenpanoa ja valvontaa tulisi tehostaa (esim. FAO:n ohjeistot maankäytölle ja vastuullisille maatalousinvestoinneille ja WHO/WSP ohjeistus talousveden käytölle ympäristöterveyden näkökulmasta).
- › Työkalun maatalousosioista puuttuu yritysten yhteiskuntavastuu ja hallitusten pyrkimykset vahvistaa ja edistää sitä. Aiheeseen liittyviä kysymyksiä voisi lisätä. Toisaalta yksityisen sektorin roolia ja vaikutusta on viranomaistyönä vaikea arvioida. Sektori voitaisiin huomioida kysymyksissä erikseen esimerkiksi kohdentamalla erillinen kysely suoraan alan yksityisille toimijoille.
- › Vesiviljely on keskeinen osa kalataloutta. Vesiviljely on lisäksi kasvava sektori pyydetyn kalan vähetessä markkinoilta. Näin ollen vesiviljely tulisi huomioida kysymyksissä riittävällä painoarvolla.
- › Luonnonvarojen kestävä käytön edistäminen vaatii monimutkaisten tuotanto- ja kulutusketjujen tunnistamista ja niihin vaikuttamista. Ketjujen tunnistaminen on kuitenkin vaikeaa, kun politiikkoja kehitetään yleensä kansallisista lähtökohdista. Näiden kysymysten esittäminen vaatii menetelmien kehittämistä.
- › Työkalussa ei käsitellä niukkenevien luonnonvarojen ja konfliktien suhdetta. Konfliktit voivat olla syy niukentuneisiin luonnonvaroihin, mutta toisaalta myös niukentuneiden luonnonvarojen seuraus. Konfliktit usein tuhoavat paikallisia ruoantuotantomahdollisuuksia ja lisäävät painetta naapurialueille esimerkiksi pakolaisten vuoksi. Näiden kysymysten tarkastelu työkalussa olisi hyödyllistä.
- › Työkalu ei tarjoa apua siihen, miten pilotista saatuja kokemuksia voitaisiin käytännössä toteuttaa ja seurata. Työkalun metodologiakappale jää siten hieman irralliseksi muista osioista.
- › Metodologiaosaan liittyvä jaottelu muun muassa johdonmukaisuuden eri tasoista ei ole riittävän analyttinen ja kaikkia osatekijöitä huomioiva.
- › Työkalussa ei ole eritelty sitä, miten ruokaturvan kaikki tasot (esimerkiksi taloudellinen, sosiaalinen) otetaan huomioon tavoitteita ja toimenpiteitä muotoiltaessa.
- › Työkalu ei anna välineitä siihen, tulisiko nykytilaa kartoitettaessa esille nousevia asioita suhteuttaa toisiinsa, esimerkiksi priorisoimisella tai määrittelemällä eri asioiden tärkeyttä johdonmukaisuuden kannalta. Työkalusta puuttuu myös välineistö sen arvioimiseen, toteutuuko politiikkajohdonmukaisuus jo olemassa olevien rakenteiden puitteissa.

7. Tavoitteet ja toimenpidesuosituks

OECD-työkalun mukaisesti toteutetun analyysin pohjalta ruokaturvapilotin seurantaryhmä kiteytti tavoitteet ruokaturvaan vaikuttaville politiikka-aloille ja toimenpidesuosituks

On huomionarvoista, että pilotissa saavutettiin hyviä tuloksia jo itse laajapohjaisen prosessin läpikäynnistä eri toimijoiden yhteistyök

Myös monta jatkoaskelta käynnistyi jo pilotin kuluessa. Näitä ovat tiivistettynä seuraavat:

1. Kehitysmaiden ruokaturvan huomioimista edistetään kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden kärkiteemana myös jatkossa. Tämä tapahtuu muun muassa siten, että ruokaturvapilotin prosessi ja tulokset huomioidaan eduskunnalle vuonna 2014 annettavassa hallituksen selonteossa

kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta.

- 2. Ruokaturvapilotin tuloksia hyödynnetään siten, että Suomen kyky kehitysmaiden ruokaturvan systemaattiseen huomioimiseen kansallisessa ja kansainvälisessä päätöksenteossa parane.** Ruokaturvapilotin tavoitteet ja toimenpidesuosituks
- 3. Globaalin ruokaturvan edistämisen tueksi tarvitaan maatason tietoa eri kehitysmaiden tilanteista.** Suomi/UM on kevästä 2013 lähtien osallistunut European Center for Development Policy Management (ECDPM) tutkimuslaitoksen ja OECD:n vetämään työhön maatason arviointimenetelmien kehittämiseksi ruokaturvan ja politiikkajohdonmukaisuuden teemassa, ja tulee osallistumaan 2013-2014 arviointimenetelmän testaamiseen kehitysyhteistyön 1-2 pääkumppanimaassa.

TAVOITTEET	TOIMENPIDESUOSITUKSET	VASTUUTAHO
Kehitystavoitteiden ja ruokaturvan omistajuutta valtionhallinnossa lisätään ja ruokaturva huomioidaan aiempaa tehokkaammin päätöksenteossa.	<ul style="list-style-type: none"> Toimenpidesuosituksen seuranta sijoitetaan olemassa olevaan institutionaaliseen kehykseen ja seurannalle kehitetään toimivat mittarit. Politiikkajohdonmukaisuus sisällytetään järjestelmällisesti kehityspolitiikkaa koskeviin linjauksiin. Johdonmukaisuus huomioidaan olemassa olevissa temaattisissa ryhmissä (esim. turvallisuus- ja kehitysryhmä). 	UM, Kehityspoliittinen toimikunta
OECD:n työkalun kehittäminen Suomen kokemusten pohjalta.	<ul style="list-style-type: none"> Toteutetaan itsearvio työkalun toimivuudesta toteutetun pilotin yhteydessä. Annetaan selkeä palaute OECD:lle työkalusta ja sen eri ulottuvuuksista. 	UM palautteen antajana, OECD työkalun kehittäjänä
Ruokaturvaan liittyvää kehityspoliittista asiantuntemusta hyödynnetään tehokkaammin EU-yhteensovittamisjärjestelmässä sekä kauppaa- ja muiden sopimusten valmistelussa EU:n ja kehitysmaiden välillä.	UM laatii ja toimeenpanee yleisen johdonmukaisuusohjeistuksen omille jaostoedustajilleen sekä esittelee ohjeistuksen muille hallinnonaloille. Lisäksi laaditaan muistilista ruokaturvasta ja johdonmukaisuudesta.	UM, VNK
Ruokaturvapilotin kokemuksia, tuloksia ja toimintamallia hyödynnetään soveltamalla OECD:n työkalua myös muilla politiikkajohdonmukaisuuden painopistealueilla.	UM soveltaa toimintamallia jossakin toisessa johdonmukaisuuden kärkiteemassa.	UM ja temaattisesti vastuulliset ministeriöt
Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen sisällytetään EU:n maatalous- ja kalastuspolitiikan uudistuksiin.	Seuraavista yhteisten maatalous- ja kalastuspolitiikan uudistuksista keskusteltaessa Suomi tuo esille muiden tavoitteiden rinnalla myös kehitysmaiden ruokaturvan ja EU:n ruuantuotantopotentiaalin ylläpitämisen globaalin ruokaturvan varmistamiseksi. Mahdollisuuksien mukaan tuetaan politiikkalohkojen kehitysmaavaikutusten selvittämistä.	MMM, UM
Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen sisällytetään maatalous- ja kalastustuotteiden kauppapolitiikan perustavoitteisiin.	Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen huomioidaan kauppapolitiikan linjauksissa sekä maatalous- ja kalakauppaa koskevissa tavoitemuistioissa.	UM

7. Tavoitteet ja toimenpidesuosituksukset

TAVOITTEET	TOIMENPIDESUOSITUKSET	VASTUUTAHO
Vahvistetaan kehitysmaiden ruokaturvan parantamiseen tähtäävää kehitysyhteistyötä.	<ul style="list-style-type: none"> Kehitysyhteistyövaroja suunnataan kehitysmaiden elintarviketurvallisuuden ja sen standardien, ruoan arvoketjujen ja maanomistusolojen kehittämiseen ja ruokahävikin pienentämiseen sekä yhteiskuntarakentamiseen ja maaseutuyrittäjyyden kehittämiseen. Ruokaturvatavoitteet otetaan osaksi eri sektoreiden (esim. koulutus-, terveys-, sosiaali-, energia-, metsä- ja ympäristösektorit) kehitysyhteistyötä. Korostetaan vastuullisten investointien tärkeyttä sekä edistetään maanhallinta-, -omistus ja -käyttökysymysten kestävä ratkaisemista edistämällä maankäyttöä koskevan vapaaehtoisohjeiston toimeenpanoa. 	UM, MMM, TEM
<p>Suomi vahvistaa globaalien ruokaturvavaikutusten huomioimista osana ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimia.</p> <p>Suomi edistää aktiivisesti EU-tason kasvihuonekaasuja koskevien päästövähennystavoitteiden kiristämistä 30 %:iin osana laajempaa globaalia sitoutumista.</p> <p>Ruokaturvaa edistävät toimet sisällytetään kansallisiin ja kansainvälisiin vihreän talouden strategioihin.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Kehitetään ja otetaan käyttöön ilmastoälykkäitä tuotantomenetelmiä Suomessa ja kehitysmaissa. Suomi toimii EU:ssa biopolttoainetavoitteen uudistamiseksi pitkällä tähtäimellä niin, että vain toisen ja kolmannen sukupolven biopolttoaineiden käyttöä tuetaan. Suomi lisää valkuaisomavaraisuutta ja kotoisten palko- ja öljykasvien käyttöä eläinten ruokinnassa. Otetaan käyttöön uudet kansalliset ravitsemussuositukset ja tuetaan niiden toimeenpanoa niin, että ympäristön, terveyden ja ruokaturvan kannalta kestävä ruokavalio toteutuu. Suomi vähentää ruokahävikkiä ohjeistamalla ammattikeittiöitä ja panostamalla kuluttajaviestintään. 	<p>MMM, UM, MTK, TEM, tutkimuslaitokset</p> <p>MMM, YM, TEM</p> <p>MMM, MTK, yritykset, tutkimuslaitokset</p> <p>STM, MMM, YM, TEM, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Valtion ravitsemusneuvottelukunta, järjestöt, Tekes, SITRA</p>

TAVOITTEET	TOIMENPIDESUOSITUKSET	VASTUUTAHO
Suomi sisällyttää kansainvälisen biodiversiteetti-, kemikaali- ja jätesopimusten veloitteet aiempaa vahvemmin kansallisiin kehityspoliittisiin ohjelmiin ja strategioihin.	Suomen kehityspolitiikassa korostetaan entistä vahvemmin ruokaturvan kannalta keskeisten ekosysteemipalvelujen turvaamista (erityisesti puhdas vesi, ilmasto, metsien biodiversiteetti ja maaperä) sekä vahvistetaan kemikaalistrategian ja ympäristösopimusten toimeenpanoa.	UM, YM, MMM, STM, KEPA, kehitys- ja ympäristöjärjestöt
Parannetaan kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen liittyvää tietämystä ja osaamista sekä edistetään arviointityötä kehitysmaissa.	<ul style="list-style-type: none"> Lisätään koulutuksen avulla tietoa johdonmukaisuudesta ja sen arviointimenetelmistä. Etsitään, kehitetään ja sovelletaan menetelmällisiä työkaluja. Tuetaan kansainvälisiä järjestöjä ja tutkimuslaitoksia arviointimenetelmien kehittämisessä ja Suomen pääkumppanimaissa tehtävissä selvityksissä. Kuullaan ja osallistetaan sidosryhmiä kotimaassa ja kumppanimaissa. Opitaan yhteistyöprojekteista OECD- ja EU-jäsenmaiden kanssa. 	UM, edustustot kumppanimaissa, OECD, yliopistot ja korkeakoulut, tutkimuslaitokset, kansalaisjärjestöt ja niiden kattojärjestöt

1. INSTITUUTTIOT

1.1. Political commitment and policy statements

1.1.1 Has the government engaged with the public to raise awareness and build support for development-friendly policies on a long-term basis?

1.1.2 Is there a political statement spelling out the government's commitment to PCD? What priority is routinely given to development and coherence at the highest level of the government?

1.1.3 Has the government selected priority areas for PCD? Has it made a public commitment endorsed at the highest political level to integrate development into specific sectoral policies with clear links to internationally agreed development goals?

1.1.4 Are there catalyst actors for PCD committed to operational action plans including actions and time

needed to reach a consensus to resolve conflict of interests?

1.1.5 Is the government an active participant in international fora linking sectoral policies to development?

Issues addressed:

- Awareness raising on development
- Political statement on PCD
- Sectoral policies integrating development
- Action plans
- Active participation in international fora on PCD

1.2. Policy co-ordination and mechanisms

1.2.1 Do informal working practices support effective communication between ministries to enhance PCD across sectors?

1.2.2 Have formal mechanisms been established for inter-ministerial coordination and policy arbitration among ministries with clear mandates and responsibilities? Are these coordination mechanisms able to formulate national positions on policy options and to resolve conflicts of interests?

1.2.3 Is the development cooperation agency able to play a proactive role to integrate development in sectoral policies? Who are the development actors in policy formulation and what mechanisms exist to balance the interests of diverse interest groups?

1.2.4 What is the government's approach to PCD in partner countries? What mechanisms are used to develop a 'whole of government' approach within the embassy/field offices to ensure PCD and influence processes in partner countries? Does the government promote policy coherence in partner countries through its aid programme, and co-ordinate with other donors on PCD?

Issues addressed:

- Informal working practices
- Formal inter-ministerial cooperation
- Role of development cooperation and development actors
- PCD in partner countries and aid programmes

1.3. Systems for monitoring, analysis and reporting

1.3.1 How does the government gather and feedback evidence on the impact of its sectoral policies and policy coherence/change on developing countries? Are field-level resources and international partnerships used to monitor these impacts?

1.3.2 Are there sufficient capacity and adequate resources to analyse PCD? Are civil society and research institutes domestically and internationally consulted to enhance the analysis on PCD?

1.3.3 Is there transparent reporting to parliament and to the public on the impact of sectoral policies on developing countries? Is such reporting included as part of standard reporting on development co-operation?

1.3.4 Are there structured approaches - such as regulatory and reform programmes - to assess policy

coherence? Is the budget used as a tool for better coherence? Are there effective mechanisms in place to make the evidence and data collected on PCD available across the government?

1.3.5 What procedures are in place to monitor the effectiveness of institutional structures? To what extent do these monitoring mechanisms ensure transparency and create incentives for PCD?

Issues addressed:

- Data collection
- Data analysis by various actors
- Reporting to parliament and to the public
- Mechanisms and tools for better coherence, utilisation of the evidence
- Monitoring of institutional mechanisms

2. MAATALOUS

2.1. Domestic policies

2.1.1 Does the government analyse the impact of market price support policies on agricultural markets in developing countries? Does it consider the net trade position of developing countries when designing these policies? How does it engage in reducing price volatility?

2.1.2 What mechanisms are in place for policy review and arbitration of direct payment and income support policies and for monitoring their impact on the

agricultural sector in developing countries?

2.1.3 Has the government taken into account the trade distorting effects of export subsidies and has it made progress in eliminating them?

Issues addressed:

- Market price support and price volatility
- Direct payments and income support
- Export subsidies

2.2. Trade

2.2.1 *What steps has the government undertaken to ensure that its trade barriers do not negatively affect developing countries' competitiveness and market opportunities?*

2.2.2 *To what extent are tariffs on agricultural products subject to tariff escalation? Do subsidies encourage the purchase of raw materials rather than finished products from developing countries? Has the government provided incentives to developing countries to increase their exports of processed agricultural products?*

2.2.3 *What role does the government take in international trade negotiations on international agricultural commodity markets impacting commodity-dependent countries?*

2.2.4 *Does the government promote agricultural trade liberalisation among developing countries? What position does it take in international trade negotiations as to differing views of many developing country trade blocs? Does it advocate for special measures for developing countries and what assistance and investment programmes does it support to help them adjust to trade liberalisation?*

2.2.5 *Has the government undertaken steps to enhance agricultural trade opportunities for developing countries through the implementation of its WTO commitments? Does it provide WTO-consist-*

ent non-reciprocal trade preferences for developing countries, particularly least developed countries, through regional trade agreements?

2.2.6 *Has the government ratified and implemented binding international agreements (and arbitration instruments) on agriculture for the settlement of disputes between developed and developing countries?*

2.2.7 *How does the government's position and policies promote regional economic integration in developing countries, especially in terms of agricultural markets? Does it promote inter-regional co-operation between developing country blocs and South-South cooperation?*

Issues addressed:

- Tariffs
- Tariff escalation
- International commodity agreements
- Trade liberalisation and position with regard to developing countries' demands in international trade negotiations
- WTO agreements, regional trade agreements and trade preferences
- Trade dispute settlements
- Regional economic integration

2.3. Regulation

2.3.1 Has the government considered the potential adverse impact of regulatory policies on the agricultural trade of developing countries? What steps has it undertaken to ensure that these policies are justifiable and do not serve as intended or unintended trade barriers by limiting the competitiveness of agricultural exporters in developing countries?

2.3.2 Does the government explore alternative options to achieve domestic objectives on food safety and quality and environment protection to avoid damaging the interests of developing countries?

2.3.3 Does the government assist developing countries to deal with and overcome the damaging effects of regulatory policies? Does it promote recognition of developing countries' testing and certification regimes? Does it consider a differential regime for developing countries?

2.3.4 Does the government assess the effects of intellectual property rights on trade with developing countries? Does it advocate for integrating development in the discussion on the trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS) at the WTO? Has it taken steps to examine the importance of technology transfer through trade to promote innovation in developing countries?

Issues addressed:

- Regulatory policies as trade barriers
- Alternative policies for food safety and environment protection
- Differential regime for developing countries
- Intellectual property protection and technology transfer

2.4. Development co-operation

2.4.1 To what extent does the government support developing countries' agricultural sector through development cooperation and investment?

2.4.2 Is food aid provided only in emergency situations, and are its potential adverse effects on the local agricultural production and on livelihoods assessed ex ante?

2.4.3 Does the government provide Aid for Trade to enhance supply-side capacity in developing country? Do Aid for Trade projects and programmes align with rural development concepts? Does the government promote regional economic integration in developing countries, especially in terms of agricultural markets? Does it promote inter-regional cooperation between developing country blocs and South-South cooperation?

2.4.4 Does the government provide support to developing countries to adjust to trade liberalisation and preference erosion?

2.4.5 Does the government contribute to knowledge-building in the agricultural sector? Is capacity building provided to build effective food quality and safety certification procedures and increase the

acceptance of testing and certification regimes in developing countries?

2.4.6 To what extent does the government support the establishment of appropriate farm-level risk management instruments in developing countries?

2.4.7 Has the government undertaken steps to increase aid effectiveness in the agricultural sector and to eliminate ineffective practices such as aid tying? How do aid agencies and the agriculture ministry cooperate to follow the principles guiding development co-operation, such as the Paris Declaration on Aid Effectiveness?

Issues addressed:

- Aid and investment in the agricultural sector
- Food aid
- Aid for Trade and regional co-operation
- Trade compensation measures and structural adjustment assistance
- Knowledge and capacity building
- Farm-level risk management instruments in developing countries
- Aid effectiveness

3. KALASTUS

3.1. Domestic policies

3.1.1 What steps has the government taken to ensure that national and high-seas fisheries management policies do not negatively affect fish production and markets in developing countries? Are these policies multi-objective, multi-disciplinary and do they follow an ecosystem approach? Are efforts made to avoid excess fishing in developing countries and to rebuild depleted fisheries while adjusting fishing capacity and management methods?

3.1.2 Does the government analyse the impact of market price support policies on markets in developing countries? Does it consider the net trade position of developing countries and the impact of price volatility on these countries when designing fisheries policies?

3.1.3 What mechanisms are in place for policy arbitration on direct payment and income support policies and for monitoring their impact on fish stocks and on the fisheries sector in developing countries?

3.1.4 Is data and scientific evidence used for policy

setting? Does the government take part in global monitoring and evaluation processes to foster a sustainable management of wild fish stocks?

3.1.5 Are resource conservation policies effective to ensure that resource users losing in the present can expect future benefits? Has the government made efforts to introduce strong property rights to improve fisheries management and implement sustainable financing mechanisms? Are these measures supported by fisheries stakeholders?

Issues addressed:

- National and high-seas fisheries management
- Market price support
- Direct payments and income support
- Data collection and monitoring
- Resource conservation policies and property rights

3.2. Trade

3.2.1 What steps has the government undertaken to ensure that its tariffs on fish and fish products do not negatively affect developing countries' competitiveness and market opportunities?

3.2.2 To what extent are tariffs on fish and fish products subject to tariff escalation? Do subsidies encourage the purchase of raw materials rather than finished products from developing countries? Has the government provided incentives to developing countries to increase their exports of processed fisheries products?

3.2.3 Does the government promote trade liberalisation in fisheries among developing countries? What position does it take in international trade negotiations as to differing views of many developing country trade blocs? Does it advocate for special measures for developing countries and what assistance and investment programmes does it support to help them adjust to trade liberalisation?

3.2.4 Has the government undertaken steps to enhance agricultural trade opportunities for developing countries through the implementation of its WTO commitments? Does it provide WTO-consistent

non-reciprocal trade preferences for developing countries, particularly least developed countries, through regional trade agreements?

3.2.5 Are the government and/or domestic fishing fleets engaged in Fisheries Access Agreements (FAAs) with developing countries? If so, do these agreements cause trade distortions? Do they allow long-term opportunities for developing countries? How is their possible impact on nutrition monitored and evaluated? Is information on FAAs transparent and accessible?

Issues addressed:

- Tariffs
- Tariff escalation and subsidies
- Trade liberalisation and position with regard to developing countries' demands in international trade negotiations
- WTO agreements, regional trade agreements, and trade preferences
- Fisheries Access Agreements and impact on livelihoods, consumption and nutrition

3.3. Regulation

3.3.1 Has the government considered the potential adverse impact of regulatory policies on the fisheries sector of developing countries? What steps has it undertaken to ensure that these policies are justifiable and do not serve as intended or unintended trade barrier by limiting the competitiveness of fish exporters in developing countries?

3.3.2 Do private certification schemes turn into potential barriers to trade for developing country exporters?

3.3.3 Does the government explore alternative options to achieve domestic objectives on food safety and quality without damaging the interests of developing countries?

3.3.4 Does the government assist developing countries to deal with and overcome the damaging effects of regulatory policies? Does it promote recognition of developing countries' testing and cer-

tification regimes? Are there frameworks in place to foster dialogue, transparency and access to information between importing and exporting countries' certification bodies? Does the government consider a differential regime for developing countries?

3.3.5 Has the government taken steps to examine the importance of technology transfer through trade to promote innovation in developing countries?

Issues addressed:

- Regulatory policies as trade barriers
- Private certification schemes
- Alternative policies for food safety and environment protection
- Recognition of developing countries' testing and certification regimes, and differential regime
- Technology transfer and innovation

3.4. Development co-operation

3.4.1 To what extent does the government support developing countries' fisheries sector through development co-operation and investment? Is it targeting key major needs such as infrastructure in the post-catch sector, scientific and technological knowledge, and sustainable management of fishery resources?

3.4.2 Does the government provide Aid for Trade to adjust to trade liberalisation and to improve standards, technology and business skills in developing countries? Is capacity building provided to build effective food quality and safety certification procedures, comply with regulatory policies, and increase the acceptance of testing and certification regimes of developing countries?

3.4.3 Does the government promote regional coalition-building to improve monitoring of fishing

activities and tackle illegal, unreported and unregulated fishing with the help of OECD countries?

3.4.4 Has the government taken any steps to increase aid effectiveness within the fisheries sector and to eliminate ineffective practices such as aid tying? How do aid agencies and the fisheries ministry cooperate to follow the principles guiding development co-operation, such as the Paris Declaration on Aid Effectiveness?

Issues addressed:

- Aid and investment in the fisheries sector
- Aid for Trade and compliance with regulatory policies
- Regional co-operation
- Aid effectiveness

4. YMPÄRISTÖ

4.1. Climate change

4.1.1 Does the government have a policy assessment framework in place to screen the impact of domestic climate change policies on developing countries? Does it consider the costs of climate change to developing countries when designing its domestic policies?

4.1.2 What steps has the government taken to align its national policies, laws and regulations with international commitments, standards and guidelines for climate change mitigation? Does it actively support the participation of developing countries and emerging market economies in the international negotiation process on climate change as well as in international standard setting bodies?

4.1.3 Has the government taken steps to integrate climate change into all relevant policy areas to move towards a green, low-carbon economy? What measures have been taken to contribute to the achievement of emission targets?

4.1.4 Does the government promote innovation in green technologies, incentivise technological change and enhance local capacities in the medium to long-term? Does it provide public financial support to

promote environment-friendly practices and infrastructure investments?

4.1.5 Have measures been introduced to increase financial support to climate change mitigation and adaptation actions in developing countries and to improve accountability and monitoring of financial support? Has the government promoted low carbon technology transfer to developing countries and is the impact of the introduction of these technologies on developing countries assessed? Does the government promote the OECD Guidelines for Multinational Enterprises related to environment?

Issues addressed:

- Domestic policies, impact on climate change and effect on developing countries
- International climate change negotiations and guidelines
- Policy coherence on climate change
- Public support to green technologies and environmental goods and services
- Financial support for climate change mitigation and adaptation to developing countries

4.2. Protection of natural resources

4.2.1 Are there effective policies, laws and regulations in place to enforce natural resource and forest management at a national scale? Does the government analyse the impact of economic activities on biodiversity?

4.2.2 Does the government participate in international agreements on biodiversity and protection and sustainable use of natural resources, and support developing countries on these issues? Does it analyse the impact of trade on the degradation of natural resources and the loss of biodiversity in developing countries? Has it banned trade in endangered species and illegally obtained plants and animals and products processed from them, or taken measures to make it economically non-lucrative in developing countries? Does it recognise the authority of developing countries to determine access to genetic resources in areas within their jurisdiction?

4.2.3 How does the government evaluate the safety and reduce the use of chemicals, pesticides and products of modern biotechnology that may affect developing countries? Does it identify and remove barriers to the exchange of assessment studies and data with developing countries concerning the safety of chemicals?

4.2.4 Has the government assessed the impact of environmentally harmful subsidies on the compet-

itiveness of developing countries and taken steps to eliminate them? Do policies promoting biofuel production take into consideration their potential impact on biodiversity (mono-cropping, deforestation) and food security?

4.2.5 Has the government assessed the impact of domestic water pollution in rivers, coastal areas and marine basins shared with developing countries, and taken into account this impact when designing domestic water policies?

4.2.6 Does the government incentivise actors in its domestic water sector to provide policy advice, technical assistance and other expertise and resources to developing countries?

Issues addressed:

- *Natural resource and forest management, and biodiversity protection*
- *International agreements and trade*
- *Safety and reduced use of chemicals, pesticides and products of modern biotechnology*
- *Environmentally harmful subsidies and biofuel production*
- *Domestic water pollution*
- *Technical assistance to developing countries*

4.3. Trade and regulation

4.3.1 Has the government enhanced environmental management and legal and sustainable use of natural resources through bilateral, regional and multilateral trade agreements with developing countries? What review mechanisms are used to control trade in hazardous materials? Does the government ensure that hazardous air pollutants and chemical waste are not deposited in developing countries?

4.3.2 Does the government evaluate the effects of environmental standards on developing countries' competitiveness and take these effects into account when designing standards?

4.3.3 Has the government adjusted non-tariff measures that impede trade in environmental technology?

Has it adopted policies to promote technology transfer and address Trade-Related Intellectual Property Rights (TRIPS) issues?

4.3.4 Does the government promote efficient co-ordination between development, environment and trade ministries to ensure that development and environmental considerations are part of trade policies?

Issues addressed:

- Trade agreements, and trade of hazardous materials
- Environmental standards as non-trade measures
- Trade of environmental technology and TRIPS
- Policy coherence in development-environment-trade

4.4. Development co-operation

4.4.1 Does the government mainstream environmental management – including climate change adaptation actions, protection of biodiversity and ecosystem services - into development strategies?

4.4.2 Is development co-operation contributing to integrating environmental issues, including climate change, into other domestic sector policies and national planning processes?

4.4.3 Does development co-operation strengthen environmental management and promote environment-friendly business and investment? Does it support scientific and technological capacity development and education for sustainable development in developing countries? Does it support the reduction of pollutants, including greenhouse gases and particulate matter, in developing countries?

4.4.4 Does the government promote sustainable financing to ensure affordable access to water supply and sanitation?

4.4.5 Has the government undertaken steps to increase aid effectiveness in the environment sector and to eliminate ineffective practices such as tied aid? How do aid agencies and the environment

ministry cooperate to follow the principles guiding development co-operation, such as the Paris Declaration on Aid Effectiveness?

4.4.6 Are strategic orientations of development co-operation in line with the goals of international environmental conventions? What monitoring and evaluation mechanisms are in place to follow up work on the OECD Declaration on integrating climate change adaptation into development co-operation (2006)?

Issues addressed:

- Integration of environmental management into development co-operation
- Inclusion of environmental issues in other domestic policies
- Objectives of development co-operation programs
- Sustainable financing for water supply and sanitation
- Guiding principles for development co-operation and inter-ministerial coordination
- Alignment with international environmental conventions

OECD:n ECDPM:lta tilaama alustava metodologia opastaa tutkimaan ja mittaamaan OECD-maiden politiikkojen vaikutuksia kehitysmaiden ruokaturvaan maatasolla. Lähtöoletuksena on, että metodologian pohjalta tehtävä tutkimus parantaa ruokaturvavaikutusten huomioimista OECD-maiden kansallisessa päätöksenteossa, kansainvälisissä neuvotteluissa ja kehitysyhteistyössä. Samalla kehitysmaiden hallitukset ja kansalaisyhteiskunnat voivat tiedon avulla tehostaa omia adaptaatio- ja vaikuttamisstrategioitaan. Pidemmällä aikavälillä maatason tiedon lisääminen voi siis rikastaa ja tehostaa kansallista päätöksentekoa ja kehityspolitiikkaa.

Metodologiaa kehitettiin konsultaatioiden pohjalta kesän 2013 kuluessa, minkä jälkeen sitä testataan mahdollisesti kolmessa eri maassa pilotti-muotoisesti.

Metodologian on tarkoitus olla sovellettavissa myös muissa kehitystä tukevan politiikkajohdon mukaisuuden (PCD) teemoissa kuin ruokaturvassa. Maatason tutkimushaasteet ovat usein samoja: datan saatavuus, syy-seuraussuhteiden määrittäminen ja eri tekijöiden keskinäisen painoarvon mittaaminen. Metodologian kehittäminen on pohjautunut luvussa 5 esiteltyyn kirjallisuuskatsaukseen ja sen kautta tehtyihin johtopäätöksiin PCD-tutkimusten yleisimmistä haasteista ja niissä erityisesti huomioitavista seikoista.

1. Puolueettomuuden varmistaminen on oleellista.
2. Kehitystavoitteiden selkeä ja täsmällinen määrittely on edellytys mittaamiselle.
3. Sektoripolitiikkojen ja niiden kehitysvaikutusten yhteyksien määrittely ennalta ja teoriaperusteisesti parantaa empiiristä tutkimusta.
4. Kohdemaat tulisi valita selkein tutkimuskriteerein.
5. Tarkasteltavan ajanjakson tulee olla selkeästi määritetty.
6. Aihepiiri edellyttää erilaisten datankeruumenetelmien ja analyysimenetelmien yhdistelyä.

7. Tarkastelun hajauttaminen eri sosiaalisiin ryhmiin kansallisen makrotason sijasta lisää relevanssia.
8. Tarkasteltavan kohdemaan kansallisen politiikan ensisijaista merkitystä ei tule unohtaa.
9. Paikallisten sidosryhmien osallistuminen tutkimukseen on ensiarvoisen tärkeää.

METODOLOGIAN OHJAAVAT PERIAATTEET

- › **Paikallisten sidosryhmien osallistuminen** kaikkiin vaiheisiin voi toteutua esimerkiksi tutkimusryhmässä tai ohjausryhmässä; haastatteluiden, kyselyiden ja työpajojen avulla; tai hyödyntämällä tutkimustuloksia poliittisessa vuoropuhelussa kumppanimaiden kanssa. Osallistamisessa on kuitenkin varottava, ettei jokin eturyhmä ”kaappaa” tutkimusta omien intressiensä välineeksi.
- › **Deduktiivisen päättelyn** avulla voidaan määrittää ennalta yhteyksiä eri politiikkalohkojen ruokaturvavaikutuksista, ja näiden yhteyksien testaamiseksi voidaan muotoilla hypoteeseja ennen kenttätutkimusta, mikä vahvistaa tulosten kestävyyttä.
- › **Vaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkastella jaoteltuna** relevanttien sosiaalisten ryhmien tasolla, jotta vältetään yksinkertaisen maakohtaisen makrotarkastelun puutteita. Havaintojen purkaminen auttaa myös käsittelemään *trade off* -ratkaisuja voittajien ja häviäjien välillä.
- › **Joustava analyttisten välineiden ja eri tiedonkeruumenetelmien käyttö** palvelee eri tarkoituksia eri vaiheissa. Yhtä oikeaa tutkimustapaa ei ole. Tietoa voidaan kerätä esimerkiksi haastatteluin, fokusryhmissä, kyselyin, työpajoissa, erilaisista tietokannoista tai dokumenttisarjoista.

Liite 2: ECDPM:n ja OECD:n alustava metodologia maatason ruokaturvavaikutusten tutkimiseen

METODOLOGIAN VIISI VAIHETTA

Metodologia on rakennettu viisivaiheiseksi ohjelmaksi, jossa kolme ensimmäistä ”moduulia” suoritetaan ennen kenttätutkimusta, ja kaksi jälkimäistä kentällä ja viestinnässä.

Suunnitteluvaiheessa on oleellista kirkastaa tutkimuksen tavoitteet. Kohdemaiden valintaa voi puolestaan ohjata esimerkiksi a) OECD-politiikkavaikutusten oletettu suuruus; b) vaikutusten oletettu suunta eri maissa; c) merkittävät kehitysyhteistyöohjelmat, joilla olisi mahdollista kompensoida vaikutuksia; tai d) datan saatavuus. Laatijat suosittelevat tutkimustiimin muodostamista ja kohdemaan eri sidosryhmien analysoimista.

Toisessa vaiheessa luodaan **maakohtainen ruokaturvaprofiili**, joka jakautuu ruokaturvatilanteeseen ja ruokaturvajärjestelmään. Molempia kuvataan valikoiduilla indikaattoreilla. **Ruokaturvatilanne** viittaa toteutuneeseen ruokaturvaan tai sen puutteeseen. Sitä kuvaavia tunnuslukuja **ovat aliravitsemuksen esiintyminen väestössä ja pienten lasten alipaino**. Ruokaturvatilanteen taustatekijöitä määritetään ruokaturvan neljä perusolottuvuuden - saatavuus (*availability*), pääsy (*access*), käyttö (*utilization*) ja vakaus (*stability*) - avulla. Näitä mitataan keskeisten, OECD-politiikkojen vaikutuksen piirissä olevien indikaattoreiden avulla:

DETERMINANT OF FOOD SECURITY	SUGGESTED INDICATORS	POTENTIAL DATA SOURCE
Access	Share of Household expenditure on food	Household Expenditure Surveys (HES) / FAO
Availability	Food Production Index	FAO
Utilization	Access to Improved water facility; Access to Improved sanitation facility	WHO/UNICEF
Stability	Domestic Food Price Volatility; Access to Land	FAO/ILO; IFAD

Ruokaturvan toteutuminen riippuu ulkoisten vaikutusten ohella maan **ruokaturvajärjestelmästä**. Sen muodostavat 1) kulutus- ja tuotantorakenteet (esim. tärkeimmät ruokakasvit ja tuotanto, hävikki); 2) maataloustuotteiden ja ruoan kauppa; sekä 3) julkinen ruokaturvapolitiikka ja markkinasääntely. Nämä vaikuttavat toisiinsa.

Kolmannessa vaiheessa kohdemaan **ruokaturvaprofiili yhdistetään kausaalisesti OECD-maiden politiikkoihin**. Tässä vaiheessa määritetään tarkasteltavat sektoripolitiikat ja olemassa olevan tiedon pohjalta vaikutuksia välittävät mekanismit sekä muotoillaan tutkimuskysymykset maatasolle. Sektoripolitiikat jaetaan 1) kohdemaan kansallisiin politiikkoihin; 2) kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön sekä 3) muihin ulkoisiin politiikkoihin. Muutokset näissä vaikuttavat kehitysmaihin joko ulkoisina tai sisäisinä ”shokkeina”. Vaikutussuhteet saattavat olla hyvinkin komplekseja, ja tietty politiikka vaikuttaa eri maihin eri tavoin. Monien politiikkojen, kuten kaupan vapauttamisen, yleiset vaikutukset tunnetaan kuitenkin kohtuullisen hyvin.

Keskeisiä ruokaturvaan vaikuttavia OECD-maiden politiikkoja ovat mm. kotimainen maatalouspolitiikka (tuet ja mekanismit), kauppapolitiikka (tullit, vientituet, neuvottelukannat), sääntely (ruoan laatu, eläinten hyvinvointi, ympäristönsuojelu) sekä kehitysyhteistyö (tuottavuuden tai selviytymiskyvyn tukeminen, julkishyödykkeet). Näiden tuottamien vaikutusten purkaminen sosiaalisten ryhmien tasolle mahdollistaa ”voittajien” ja ”häviäjien” osoittamisen sekä *trade off* -ratkaisujen ja suhteellisten hyötyjen punnitsemisen.

Edellisten vaiheiden pohjalta voidaan muotoilla alustavat tulokset sekä kysymykset ja menetelmät kenttätutkimukseen. Maatason tarkastelu tarkentaa alustavia tuloksia ja asettaa ne kontekstiinsa.

Maatason empiirinen tutkimus voidaan toteuttaa kolmivaiheisesti:

- 1. Ennalta hahmotetut vaikutussuhteet asetetaan paikalliseen kontekstiinsa** siirtymällä kvalitatiivisempaan tutkimukseen. Vaikutuksia tarkastellaan suhteessa ruokaturvaprofiiliin ja ruokaturvan neljään perusulottuvuuteen. Erityisesti tulisi huomioida paikalliset tuotantorakenteet (tuotannon pullonkaulat, arvoketjut); paikalliset hinnat, markkinat ja kulutus (eri sosiaalisten ryhmien tasolla); sekä sääntely-ympäristö. Paikallisten sidosryhmien tietotaidosta on erityistä lisäarvoa.
- 2. Muotoillaan johtopäätökset**, jotka voidaan kytkeä ruokaturvan perusulottuvuuksiin.
- 3. Suositetaan OECD-maille sekä kohteiden hallituksille ja kansalaisyhteiskunnalle mahdollisia strategioita**, joilla vaikutuksiin voidaan puuttua, vastata tai sopeutua.

Viestintästrategiassa ja seurannassa kiinnitetään huomiota erityisesti eri kohderyhmien sitouttamiseen.

KEHITYSPOLIITTINEN OSASTO
Yleisen kehityspolitiikan yksikkö / Hanna Rinkineva
Toimialapolitiikan yksikkö / Sanna-Liisa Taivalmaa

KEHITYSVIESTINNÄN YKSIKKÖ
PL 456, 00023 VALTIONEUVOSTO
Internet: formin.finland.fi/kehityspolitiikka
global.finland.fi
Sähköposti: keoinfo@formin.fi



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET