



KEHITYSMaidEN RUOKATURVA VAHVISTUU POLITIIKKALOHKOJEN YHTEISTYÖLLÄ

Ruokaturvapilotti osana kehityspoliittisen toimenpideohjelman toimeenpanoa

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- ja ympäristö- sekä kauppa- ja

kehityspoliittikkojen johdonmukaisuutta OECD:n johdonmukaisuustyökalua pilotoiden.

Tämä julkaisu on tiivistelmä ruokaturvapilotista, joka tuotti kattavan analyysin eri politiikkalohkojen nykytilanteesta ja toimenpidesuosituksia ruokaturvan vahvistamiseksi johdonmukaisemmalla politiikalla. Lisäksi annetaan palautetta OECD:lle johdonmukaisuustyökalun kehittämiseksi.

Linkki koko raporttiin:
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. Toimenpidesuosituksset päätöksentekijöille politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseksi ruokaturvaan keskeisesti vaikuttavilla poliittikalohkoilla.
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

1. Johdanto	3
2. Yhteenveto tausta-analyysistä.....	4
3. Tavoitteet ja toimenpidesuosituksset.....	10

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.

Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus (engl. Policy Coherence for Development, PCD) tarkoittaa kehitystavoitteiden huomioimista kehitysmäihin vaikuttavissa politiikkapäätöksissä. Poliitiikkajohdonmukaisuuden 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 vauraissa 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 politiikkajohdonmukaisuustyökalu² 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 OECD:lle hyvin tärkeitä työkalun kehittämiseksi edelleen.

Tässä tiivistelmässä esitetään vuosina 2012–2013 toteutetun OECD:n politiikkajohdonmukaisuustyökalun soveltamisen (ns. ruokaturvapilotti) tulokset.

Se sisältää yhteenvedon ruokaturvaan ja politiikkajohdonmukaisuuteen vaikuttavien tekijöiden analyysistä niin poliittisten sitoumusten tasolla kuin maatalous-, kalastus- ja ympäristöpolitiikassa ja niihin liittyvissä kauppa- ja kehityspolitiikassa. Siinä tiivistetään politiikkajohdonmukaisuuden arvioinnin ja edistämisen menetelmiä. Lisäksi raportissa esitetään tavoitteita ja toimenpidesuosituksia nykyistä vahvemman politiikkajohdonmukaisuuden saavuttamiseksi globaalin ruokaturvan edistämiseksi sekä annetaan palautetta OECD:lle työkalun toimivuudesta sen kehittämiseksi. Ruokaturvapilotti ja sen loppuraportti on eri ministeriöiden, kansalaisjärjestöjen, yliopiston ja ruokaturvaa käsittelevien tutkimuslaitosten 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 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>

2. Yhteenveto tausta-analyysistä

2.1 INSTITUTIONAALISET ULOTTUVUUDET

Suomi on poliittisesti sitoutunut kehitystä tukevan politiikkajohdon mukaisuuden 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 politiikkajohdon mukaisuudesta. Ruokaturva on yksi politiikkajohdon mukaisuuden 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 kehitysmaihiin tai niiden ruokaturvaan ei arvioida järjestelmällisesti eikä tunneta erityisen hyvin. Lisäksi ministeriöiden tietoisuus politiikkalohkojen kehitysmuutoksista on vaihtelevaa. Poliitiikkajohdon mukaisuutta 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 kansallisessa 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 osaaminen on rajallista. Olemassa olevat instituutiot, kuten laaja-alaiset toimikunnat ja poikkihal-

linnolliset työryhmät, EU-yhteensovittamisjärjestelmä ja kansalaisyhteiskunnan hyvät osallistumismahdollisuudet tarjoavat edellytyksiä kehitysmaiden ruokaturvan parempaan huomioimiseen kansallisessa päätöksenteossa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on edellyttänyt hallitukselta kehitystä tukevan politiikkajohdon mukaisuuden 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.

2.2 SEKTORIKOHTAISET ARVIOT

Maatalous

Suomi kannattaa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan kehitysmaihiin kohdistuvien vaikutusten seuraamista. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan päätöksenteossa on otettu erityisesti huomioon kehitysmaihiin 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 edistyminen riippuu etenemisestä muilla neuvottelualueilla.

EU on maailman suurin kehitysmaiden maataloustuotteiden tuoja. Noin 70 % EU:n maataloustuonista on lähtöisin kehitysmaista. Myös Suomi tuo monia maataloustuotteita kehitysmaista, sitä vastoin maataloustuotteiden vienti Suomesta kehitysmaihiin on hyvin vähäistä. Maataloustuotteiden **markkinahintojen epävakaus** on ollut merkittävä ilmiö erityisesti viimeisten viiden vuoden ajan. Markkinoiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä yhteisten politiikkatoimien edistämiseksi markkinoiden epävakautta vas-

taan, 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 menettelytapahojeita 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 siihen liittyvä 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 % kai-

kesta kehitysyhteistyörahoituksesta vuonna 2012. Suomen kahdenvälinen yhteistyö koostuu kahdenvälisistä hankkeista ja monenvälisten 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, ravitseminen 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 suoria 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 tuonin vaikutuksista kehitysmaiden ruokaturvaan ei kuitenkaan ole tehty. EU:n tullipolitiikan vaiku-

2. Yhteenveto tausta-analyysistä

tuksia kalastustuotteiden tuontimahdollisuuksiin ja ruokaturvaan kehitysmaissa on vaikea arvioida, varsinkin kun vaikutukset voivat olla erisuuntaisia analysoitavasta maasta riippuen.

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 ristiriitais-ta tietoa. Kalastusmahdollisuuksien vähenemisen on eräissä yhteyksissä todettu johtaneen mit-taviin laittomuuksiin kuten merirossoukseen.

Suomi tekee kahdenvälisiä 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 ravitsemussuosittelujen 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 maatiloilla tai kuljetuksen ja varastoinnin aikana tai päättyy 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 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 biopoltto-aineiden määrää 5 prosenttiin liikenteen energiakäytöstä. Biopolttoaineiden osalta myös maankäytön kysymykset ovat ongelmallisia kehitysmaissa. Biopolttoaineiden tuotannon on joissakin tapauksissa todettu aiheuttavan kilpailua ruokakasvien ja biopolttoaineeksi tarkoitettujen kasvien viljelyn välillä ja näin heikentävän ruokaturvaa.

Ekosysteemipalvelujen turvaaminen on tärkeää ruokaturvan toteutumiselle. Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen 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-kumppanuussopimusten

ja puutavara-asetuksen avulla. Myös **geenivarojen** oikeudenmukainen jako ja käyttö ovat yhä polttavampia kysymyksiä ruokaturvan kannalta. Niitä pyritään säätelemään 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 keskeinen 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 kehittämis- 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 kehitysmaille kasvatetaan, mikä edistää välillisesti myös ruokaturvaa. Vesialan hankkeissa huomioidaan ilmastonmuutokseen sopeutuminen.

2.3 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 toteutumisesta, eli johdonmukaisuuden toteuttamisesta.

Koko valtionhallinnon kattava lähestymistapa johdonmukaisuuden edistämiseksi kehitysmaiden näkökulmasta. Johdonmukaisuuden arvioinnissa 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 vai-

2. Yhteenveto tausta-analyysistä

keaa 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 kestävän kehityksen toimikunnan välillä vai luoda kokonaan uusia instituutioita ja instrumentteja? Toisaalta pelkät rakenteet kertovat vain vähän kehitystä tukevan politiikkajohdon mukaisuuden toteutumisesta.

Kansallisiin tavoitteisiin pyrkivien politiikka-aloitteiden negatiiviset vaikutukset kehityksessä. Poliittikavaikutuksia on **perusteltua tutkia kehityksessä**, koska vaikutusten tunnistaminen ja analysointi on lähtökohta epäjohton mukaisuuksien korjaamiselle. Maatason tutkimusta varten tarvitaan vahvaa osaamista ja ymmärrystä politiikkajohdon mukaisuudesta eri tasoilla ja eri näkökulmista. Maakohtaisista eroista johtuen maatason tutkimusten **yleistettävyyttä eri maiden kesken ei ole aina mahdollista**. Johdon mukaisuustutkimusta 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 ruokaturva-vaikutusten 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.

2.4 YHTEENVETO TYÖKALUA KOSKEVASTA PALAUTTEESTA OECD:LLE

Alle on koottu raportin eri osioista huomioita ja palautetta OECD:n politiikkajohdon mukaisuutta 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.
- › Poliittikajohdon mukaisuuden arvioinnissa eri politiikkalohkojen synergioiden ja ristiriitojen tunnistamisen tulisi olla keskeisellä sijalla.
- › Monet työkalun kysymyksistä liittyvät ruokaturvaan yleisesti ottaen, mutta eivät ole nimenomaan politiikkajohdon mukaisuuskysymyksiä.
- › 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 kehityksissä 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 talusveden 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.

3. 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:

- 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.
- Ruokaturvapilotin tuloksia hyödynnetään siten, että **Suomen kyky kehitysmaiden ruokaturvan systemaattiseen huomioimiseen kansallisessa ja kansainvälisessä päätöksenteossa parane**. Ruokaturvapilotin tavoitteet ja toimenpidesuosituks julkistetaan kansainvälisesti Brysselissä, eurooppalaisten kehityspäivien (European Development Days, EDD) yhteydessä pidettävässä tilaisuudessa marraskuussa 2013.
- Globaalin ruokaturvan edistämisen tueksi tarvit**aan maatalouden tietoa eri kehitysmaiden tilanteista. Suomi/UM on kevästä 2013 lähtien osallistunut European Center for Development Policy Management (ECDPM) tutkimuslaitoksen ja OECD:n vetämään työhön maatalouden arviointimenetelmän kehittämiseksi ruokaturvan ja politiikkajohdonmukaisuuden teemassa, ja tulee osallistumaan 2013-2014 arviointimenetelmän testaamiseen kehitysyhteistyön 1-2 pääkumppanimaassa.

TAVOITTEET

Kehitystavoitteiden ja ruokaturvan omistajuutta valtionhallinnossa lisätään ja ruokaturva huomioidaan aiempaa tehokkaammin päätöksenteossa.

OECD:n työkalun kehittäminen Suomen kokemusten pohjalta.

Ruokaturvaan liittyvää kehityspoliittista asiantuntemusta hyödynnetään tehokkaammin EU-yhteensovittamisjärjestelmässä sekä kaupp- ja muiden sopimusten valmistelussa EU:n ja kehitysmaiden välillä.

Ruokaturvapilotin kokemuksia, tuloksia ja toimintamallia hyödynnetään soveltamalla OECD:n työkalua myös muilla politiikkajohdonmukaisuuden painopistealueilla.

Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen sisällytetään EU:n maatalous- ja kalastuspolitiikan uudistuksiin.

Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen sisällytetään maatalous- ja kalastustuotteiden kauppapolitiikan perustavoitteisiin.

Vahvistetaan kehitysmaiden ruokaturvan parantamiseen tähtävä kehitysyhteistyötä.

Suomi vahvistaa globaalien ruokaturvavaikutusten huomioimista osana ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimia.

Suomi edistää aktiivisesti EU-tason kasvihuonekaasuja koskevien päästövähennystavoitteiden kiristämistä 30 %:iin osana laajempaa globaalia sitoutumista.

Ruokaturvaa edistävät toimet sisällytetään kansallisiin ja kansainvälisiin vihreän talouden strategioihin.

Suomi sisällyttää kansainvälisen biodiversiteetti-, kemikaali- ja jätesopimusten veloitteet aiempaa vahvemmin kansallisiin kehityspoliittisiin ohjelmiin ja strategioihin.

Parannetaan kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen liittyvää tietämystä ja osaamista sekä edistetään maatalouden arviointityötä kehitysmaissa.

TOIMENPIDESUOSITUKSET	VASTUUTAHO
<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
<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
UM laatii ja toimeenpanee yleisen johdonmukaisuusohjeistuksen omille jaostoedustajilleen sekä esittelee ohjeistuksen muille hallinnonaloille. Lisäksi laaditaan muistilista ruokaturvasta ja johdonmukaisuudesta.	UM, VNK
UM soveltaa toimintamallia jossakin toisessa johdonmukaisuuden kärkiteemassa.	UM ja temaattisesti vastuulliset ministeriöt
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 kehityskaavaikutusten selvittämistä.	MMM, UM
Kehitysmaiden ruokaturvan edistäminen huomioidaan kauppapolitiikan linjauksissa sekä maatalous- ja kalatuotteiden kauppaa koskevissa tavoitemuistioissa.	UM
<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 kestävää ratkaisemista edistämällä maankäyttöä koskevan vapaaehtoisohjeiston toimeenpanoa. 	UM, MMM, TEM
<ul style="list-style-type: none"> Kehitetään ja otetaan käyttöön ilmastoöllykkäitä 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 ravitsemussuosituksen ja tuetaan niiden toimeenpanoa niin, että ympäristön, terveyden ja ruokaturvan kannalta kestävä ruokavalio toteutuu. Suomi vähentää ruokahävikkiä ohjeistamalla ammattikeittiöitä ja panostamalla kuluttajaviestintään. 	MMM, UM, MTK, TEM, tutkimuslaitokset MMM, YM, TEM MMM, MTK, yritykset, tutkimuslaitokset STM, MMM, YM, TEM, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Valtion ravitsemusneuvottelukunta, järjestöt, Tekes, SITRA
Suomen kehityspolitiikassa korostetaan entistä vahvemmin ruokaturvan kannalta keskeisten ekosysteemi- ja palvelujen turvaamista (erityisesti puhdas vesi, ilmasto, metsien biodiversiteetti ja maaperä) sekä vahvistetaan kemikaalistrategian ja ympäristösopimusten toimeenpanoa.	UM, YM, MMM, STM, KEPA, kehitys- ja ympäristöjärjestöt
<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

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