



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

CORRIGENDUM : ce document
annule et remplace le COM(2001) 473 final
du 05.09.2001 (concerne toutes les langues)

Bryssel 12.09.2001
KOM(2001) 473 lopullinen/2

**KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Elintarvikeapupolitiikasta ja elintarvikeavun hallinnosta sekä elintarviketurvaan
liittyvistä erityisistä tukitoimista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1292/96
arviointi ja tulevat suuntaviivat**

**KOMISSIION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Elintarvikeapupolitiikasta ja elintarvikeavun hallinnosta sekä elintarviketurvaan
liittyvistä erityisistä tukitoimista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1292/96
arviointi ja tulevat suuntaviivat**

Sisällys

1.	Johdanto.....	3
2.	Asetuksen arviointi.....	3
2.1	Yleiskatsaus	3
2.2.	Arvioinnin tulokset ja suositukset.....	4
2.3.	Komission vastaus arviointiin.....	5
3.	Asetuksen soveltaminen tulevaisuudessa	6
3.1.	Tausta	6
3.2.	Muuttuva kehitysyhteistyö.....	7
3.3.	Asetuksen tehtävä ja suhde muihin EY:n välineisiin	8
3.4.	Asetuksen soveltaminen ja välineet	9
3.5.	Ohjelmasuunnittelu ja ohjelmien hallinnointi.....	13
	LIITE 1: ASETUKSEN N:o 1292/96 TAUSTA JA TAVOITTEET	18
	LIITE 2: ASETUKSEN N:O 1292/96 MUKAISESTI MYÖNNETYN RAHOITUKSEN JAKAUTUMIN EN (1993-1999)	20
	LIITE 3: ARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT TULOKSET	22
	LIITE 4: KANSAINVÄLISET KEHITYSTAVOITTEET (IDTS)	24
	LIITE 5: ELINTARVIKEAPUA KOSKEVA YLEISSOPIMUS	25
	LIITE 6: ELINTARVIKETURVAAN LIITTYVÄÄ POHDINTAA	27

1. JOHDANTO

Elintarvikeapolitiikasta ja elintarvikeavun hallinnosta sekä elintarviketurvaan liittyvistä erityisistä tukitoimista annetun asetuksen (EY) N:o 1292/96¹ 32 artiklan mukaisesti komissio on tehnyt kokonaisarvion Euroopan yhteisön tämän asetuksen nojalla rahoittamista toimista². Tässä tiedonannossa esitellään arvioinnin tulokset ja tehdään asetusta koskevia ehdotuksia.

Tehdyn arvioinnin perusteella komissio on päätenyt siihen, että asetuksen sisältöä ei ole syytä muuttaa. Kuitenkin on tarpeellista selvittää asetuksen roolia suhteessa Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikassa³ määriteltyihin painopistealueisiin ja edistää kattavien järjestelyjen kehittämisessä köyhyyden vähentämiseksi. Tässä tiedonannossa määritellään erityisesti:

- asetuksen rooli ja sen johdonmukaisuus komission muiden politiikkojen ja välineiden kanssa
- asetuksen mukaisten välineiden erityistavoitteet ja soveltamisalat
- toimenpiteet, joita tarvitaan ohjelmien hallinnon laadun ja tehokkuuden parantamiseksi ohjelmityön ja hankkeen linkaaren kaikissa vaiheissa.

2. ASETUKSEN ARVIOINTI

2.1 Yleiskatsaus

Asetuksen N:o 1292/96 mukaisesti komissio voi avustaa kehitysmaita selviytymään tilapäisestä elintarvikeapulasta, hallinnoimaan kriisien jälkeistä jälleenrakentamista ja selviytymään pitkän aikavälin elintarviketurvaan liittyvistä ongelmista (liite 1). Asetuksen täytäntöönpanon lähestymistavassa korostetaan, että (i) elintarvikeavun ja elintarviketurvan olisi oltava osa yleistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja että (ii) elintarvikeavun ja elintarviketurvan suunnittelusta vastaavat avunsaajamaiden hallitukset ja EY:llä on tukea antava rooli.

Asetuksessa säädetään kolmen tyyppisestä tuesta:

- *Elintarvikeapu.* Tavaroina toimitettava elintarvikeapu on edelleen tärkeä osa asetusta. Sen määrä on kuitenkin laskenut: vuonna 1993 myönnettyistä varoista 90 prosenttia oli tavaroina toimitettavaan elintarvikeapuun ja vuonna 1999 vastaava määrä oli noin 40 prosenttia. Tavaroina toimitettavan elintarvikeavun määrää vähennetään vähitellen ja se korvataan elintarviketurvaa tukevien toimenpiteiden rahoitusavulla.
- *Elintarviketurvaan liittyvät tukitoimet.* Näihin kuuluu monenlaisia ohjelmia ja hankkeita (mukaan luettuna tekninen apu), joiden tarkoituksena on lisätä

¹ EYVL L 166, 5.7.1996, s. 1.

² *Evaluation of EC Food Aid, Food Security Policy, Food Aid Management and Programmes in Support of Food Security, Synthesis Report*, joulukuu 2000, Natural Resources Institute, Englanti, Netherlands Economic Institute, Alankomaat.

³ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka, KOM (2000) 212, 26.4.2000.

elintarviketurvaa. Näiden toimien osuus oli 57 prosenttia myönnetyistä varoista vuonna 1999.

- *Varhaisvaroitusjärjestelmät ja varastointiohjelmat.* Koska monet näistä ohjelmista ovat perinteisesti kuuluneet muiden välineiden piiriin, niille ei ole tässä yhteydessä myönnetty paljon varoja ja ne edustavat ainoastaan noin kahta prosenttia kokonaisrahoituksesta.

Kullekin näistä välineistä on kaksi ohjelman täytäntöönpanon kanavaa: *suora apu*, jota hallinnoi vastaanottajamaan hallitus, joka voi olla yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden (valtiosta riippumattomat järjestöt ja yksityinen sektori) kanssa osana maan sovittua tukistrategiaa, sekä *epäsuora apu*, jota annetaan EY:n ja täytäntöönpanevien järjestöjen tekemän sopimuksen mukaisesti. Näitä täytäntöönpanevia järjestöjä voivat olla YK:n erityiselimet ja järjestöt ja kansalaisjärjestöt.

Viime vuosina ollaan myönnetyssä rahoituksessa siirrytty enemmän suoran avun suuntaan. Vuonna 1993 sen osuus oli 25 prosenttia kaikesta myönnetystä rahoituksesta ja vuonna 1999 vastaava osuus oli 60 prosenttia. Tämä muutos heijastaa sitä, miten merkittävä osuus kansallisilla kehitys- ja elintarviketurvastrategioilla ja EY:n maakohtaisilla tukiohjelmilla on elintarviketurvaohjelmien perustan suunnittelussa.

Liitteessä 2 esitetään yhteenveto vuosina 1993–2000 myönnetystä rahoituksesta (i) välineitten ja (ii) rahoituskanavien mukaan eriteltynä.

2.2. Arvioinnin tulokset ja suositukset

Asetuksesta teetettiin arviointi ulkopuolisilla konsulteilla. Arviointi kesti vuoden ja se alkoi marraskuussa 1999. Konsultit jättivät raporttinsa komissiolle joulukuussa 2000. Arviointiin kuului laajoja kirjallisuuteen perustuvia tutkimuksia ja kenttätutkimuksia.⁴

Arvioinnissa todettiin, että asetuksen tavoitteet heijastavat elintarviketurvan puutteen ja köyhyyden välistä läheistä yhteyttä. Arvioijat totesivat, että "*[ohjelman] vaikutusta on vaikea arvioida, koska ohjelma on melko uusi ja monien sen toimien tavoitteena on saavuttaa pitkän aikavälin rakenteellisia ratkaisuja elintarviketurvan takaamiseksi. Poliitiikan ja ohjelman suunnittelua pidetään myönteisten tulosten kannalta asianmukaisena. Mahdollisena riskinä ovat kuitenkin toiminnalliset ongelmat, joita ei ole vielä ratkaistu.*"

Arvioinnin merkittävimmät tulokset ovat liitteessä 3, ja tärkeimmät suositukset ovat seuraavassa luettelossa.

⁴ Kuudessa maassa, jotka olivat Bangladesh, Bolivia, Haiti, Kirgisistan, Liberia ja Mosambik. Näiden maiden osuus on yhteensä 24 prosenttia asetuksen perusteella myönnetystä rahoituksesta.

Arvioinnin suositukset

Arviointiraportissa suositellaan, että komissio

1. pitäisi asetuksen voimassa, koska sillä on merkitystä köyhyyden vähentämisen kannalta
2. toteuttaisi uuden arvioinnin 2—3 vuoden kuluttua, kun vuoden 1996 asetuksen täytäntöönpanossa on edistytty riittävästi, niin että tuloksia voidaan arvioida
3. kehittäisi kaikille hankkeille ja ohjelmille erityiskriteerit ja todennettavissa olevat indikaattorit. Kenttätöön seuranta- ja arviointitoimien on oltava järjestelmällisiä, jotta tietoa on saatavilla hankkeiden ja ohjelmien arviointia varten.
4. takaisi, että täytäntöönpanomenetelmät ovat asianmukaisia ja että EY:llä ja vastaanottajamailla on kyky käsitellä ja hyödyntää käytettävissä olevia voimavaroja ja sitoumuksia. Ennen kuin tämä on tehty, ei juuri hyödytä lisätä sitoumuksia.
5. takaisi, että maakohtaisiin strategioihin sisällytetään kutakin maata koskevat kaikki välineet (eikä vain elintarvikeapua) johdonmukaisesti ja toisiaan täydentävällä tavalla
6. kannustaisi paikallisia hankintoja ja toimia kolmannen maan kautta
7. lyhentäisi päätöksentekoketjua Brysselistä kenttätasolle
8. laatisi maatasolla RESALille (Euroopan elintarviketurvaverkosto, Réseau européen de sécurité alimentaire) tarkemman tehtävänkuvauksen
9. vahvistaisi elintarviketurvaa ja elintarvikeapua käsittelevän komitean asemaa keskittämällä sen roolia enemmän strategiaan ja alakohtaisiin kysymyksiin
10. harkitsisi elintarviketurvan tukemista talousarviosta annettavan rahoitustuen kautta sekä valuuttamääräisenä tukena elintarvikepulan yhteydessä että omana välineenään alakohtaisten ohjelmien tukemisessa.

2.3. Komission vastaus arviointiin

Komissio katsoo saaneensa tyydyttävän arvion, kun otetaan huomioon tälle hyvin laajalle ja monimutkaiselle kysymykselle omistettujen varojen rajallisuus ja käytetty aika. Vaikka arvioinnissa ei syvällisesti käsitelläkään komission elintarvikeavulle ja elintarviketurvalle antaman tuen laajempia käsitteellisiä ja strategisia puitteita, se kuitenkin hyödyttää ponnisteluita toimenpiteiden johdonmukaisuuden lujittamiseksi ja ohjelman tehokkuuden parantamiseksi köyhyyden vähentämisen yleisstrategian yhteydessä. Komissio on lisäksi samaa mieltä siitä, että asetuksen tehokkuutta ja vaikutusta on liian varhaista täysin arvioida, koska on kulunut vasta kolme vuotta sen voimaantulosta.

Komissio päätelee nyt, että asetuksessa on selviä ja erityisiä piirteitä, jotka ovat erittäin merkityksellisiä siinä, että elintarviketurvaa pidetään köyhyyden perusolottuvuutena herkästi haavoittuvissa ja elintarviketurvaltaan epävakaisissa maissa, mutta analyysia ja pohdintaa on jatkettava, jotta elintarviketurvan tavoite ja välineet sulautuvat osaksi komission kehitysyhteistyön yleislinjaa.

On kuitenkin välttämätöntä välittömästi määrittellä asetuksen ja sen monien välineiden rooli selvemmin, jotta voidaan taata niiden johdonmukaisuus ja täydentävyys muiden yhteisön toimintalohkojen ja ohjelmien kanssa. Lisäksi on vahvistettava ohjelmien hallinnon laatua ja tehokkuutta ohjelmatyön ja hankkeen elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Asetukseen liittyvät komission ehdotukset, jotka komissio esittää vastauksena arvioinnin tuloksiin ja suosituksiin, esitellään seuraavassa jaksossa 3.

3. ASETUKSEN SOVELTAMINEN TULEVAISUUDESSA

3.1. Tausta

Yhteisön elintarvikepolitiikasta alettiin kiivaasti keskustella, kun *Pisanin suunnitelma* hyväksyttiin vuonna 1986. Keskustelussa keskityttiin elintarviketurvan strategioihin ja ensimmäistä kertaa elintarvikeapua käsiteltiin irrallaan Euroopan maataloustuotteiden ylijäämän hallinnosta ja liitettiin se kiinteämmin kehityskysymyksiin.

Marraskuussa 1994 Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätöslauselman elintarviketurvallisuudesta. Päätöslauselmassa korostetaan

- tarvetta siirtyä pitkän aikavälin lähestymistapaan, jossa elintarviketurva liitetään laajoihin kehitystavoitteisiin
- tarvetta vahvistaa EY:n politiikkojen ja strategioiden yleistä johdonmukaisuutta sekä erityisesti sujuvoittaa siirtymistä hätäavusta kehitysapuun.

Komission päätöksessä kehiteltiin edelleen elintarvikeapuun ja elintarviketurvaan liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanon vastuukysymyksiä. Päätöksen mukaan vastuu ohjelman täytäntöönpanosta olisi jaettava kehitysyhteistyön pääosaston (kehitysyhteistyötoimet) ja ECHO:n (hätäaputoimet) välillä.⁵

Uudistusprosessi saatiin oikeudellisesti päätökseen kesäkuussa 1996, kun neuvosto hyväksyi asetuksen N:o 1292/96 elintarvikeapupolitiikasta ja elintarvikeavun hallinnosta sekä elintarviketurvaan liittyvistä erityisistä tukitoimista. Uusi politiikka on voimakas väline, jonka avulla apu voidaan suunnata noin 25:een ensisijaiseksi katsottuun maahan eri puolille maapalloa. Sen avulla nämä maat voivat voittaa tilapäisen elintarvikeapulian aiheuttamat ongelmat, hallinnoida kriisien jälkeisiä tilanteita, jolloin elintarviketilanne on saatettava taas tasapainoon, ja kyetä vastaamaan elintarviketurvan rakenteellisiin ongelmiin.

Uudistusprosessin osana komissio ja jäsenvaltiot sopivat vuonna 1998 joistakin tavaroina toimitettavalle elintarvikeavulle määrittelemistään peruseriaatteista⁶. Näiden nk. elintarvikeapua koskevien menettelysääntöjen tärkeimmät osat on otettu mukaan uuteen elintarvikeapua koskevaan yleissopimukseen, joka on osa kansainvälistä viljasopimusta⁷ (liite 5).

⁵ Komission päätös joulukuussa 1994, SEC (94) 2164.

⁶ Elintarvikeapua käsittelevän neuvoston ryhmän ehdotus EU:n elintarvikeapua koskeviksi menettelysäännöiksi.

⁷ Kansainvälinen viljasopimus (1995) käsittää kaksi erillistä oikeudellista asiakirjaa: (i) viljojen kauppaa koskevan yleissopimuksen (ii) elintarvikeapua koskevan yleissopimuksen.

3.2. Muuttuva kehitysyhteistyö

Viimeaikaisia muutoksia kehitysajattelussa

Vuodesta 1996 alkaen on kehitysajattelussa tapahtunut perustavalaatuisia muutoksia kautta koko avunantajayhteisön. Tärkeimpiä muutoksia ovat seuraavat:

- keskitytään köyhyyteen ja kansainvälisiin kehitystavoitteisiin (*International Development Targets, IDT*) kehitysyhteistyön yleistavoitteina (katso liite 4)
- monet kehitysmaat ovat tehneet köyhyyden vähentämistä koskevia strategia-asiakirjoja (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*), joissa analysoidaan yksityiskohtaisesti köyhyyden luonnetta kussakin maassa, asetetaan tavoitteita ja toteutetaan poliittisia toimia, joita tarvitaan köyhyyden vähentämiseksi
- kestävän taloudellisen kasvun saavuttamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi korostetaan sellaista toimintaympäristöä ja -politiikkaa sekä institutionaalista uudistusta, jossa valtaa siirretään väestölle
- julkisen ja yksityisen sektorin roolien selvempi määrittely kehitysprosessissa
- korostetaan yhteistyömuotoja ja paikallista määräysvaltaa ensisijaisten kehitystavoitteiden määrittelyssä
- globaalistuminen ja maailmanmarkkinoiden lisääntyvä yhdentymisen teknologian, taitojen, pääoman ja hyödykkeiden (elintarvikkeet mukaan luettuina) alalla
- paineet kauppajärjestelyjen uudistamiseen, jotta köyhät maat saisivat paremmin markkinoille tuotteensa, joissa niillä on suhteellinen etu ja joiden myynnin edistäminen suosii köyhien eduksi tapahtuvaa kasvua.

Tässä yhteydessä elintarviketurva on kehittynyt paljon laajemmaksi käsitteeksi. Kansallisen tason elintarviketurvan puute on yleensä kangertelevaan kehitykseen ja heikkoon kauppa-asemaan liittyvä ongelma. Perhetasolla elintarviketurvan puute johtuu pohjimmiltaan köyhyydestä. Näin ollen elintarviketurvan tavoitteet saavutetaan parhaiten, kun ne otetaan osaksi köyhyyden vähentämiseen tähtääviä pitkän aikavälin politiikkoja ja strategioita sekä alueellisella että kansallisella tasolla.

EY:n kehitysyhteistyöpolitiikka

Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan yleistavoite on edistää kestävä kehitystä, joka johtaa köyhyyden vähentymiseen kehitysmaissa. EY:n kehitysyhteistyöpolitiikassa lähdetään siitä, että köyhyyden syyt ovat moninaisia, ja niinpä siinä pyritään yhtenäiseen lähestymistapaan, johon kuuluu muun muassa seuraavaa:

- kehitysmaiden tukeminen niiden omassa työssä köyhyyden torjumiseksi
- poliittisen vuoropuhelun, kehitysyhteistyön ja kaupan yhdistäminen
- elintarviketurvaan, konfliktien estoon ja kriisinhallintaan sekä luonnonkatastrofien hoitamiseen ja niihin valmistautumiseen keskittyvän politiikan kehittäminen

- tuen keskittäminen rajoitettuun määrään ydintoimia sen mukaan, mikä niiden vaikutus on köyhyyden vähentämiseen ja kestäväan kehitykseen ja mikä lisäarvo ja suhteellinen etu saataisiin siitä, että EY antaisi tukea.

Tämän lähestymistavan mukaisesti EY:n kehitysyhteistyöpolitiikassa pidetään elintarvikeapua yhtenä kuudesta painopistealasta, jotka köyhyyden vähentämistä tukevalla EY:n toiminnalla on.

Näiden politiikkojen lisäksi asetuksen olisi oltava yhtenevä EY:n ulkoisten sitoumusten kanssa. Näihin sitoumuksiin kuuluvat elintarvikeapua koskeva yleissopimus ja menettelysäännöt, komission kehitysyhteistyön yleinen kumppanuusverkosto ja WTO:n alaiset kauppasuhteet.

3.3. Asetuksen tehtävä ja suhde muihin EY:n välineisiin

Kuten edellä todettiin komission kehitysyhteistyöpolitiikassa on vahvistettu elintarvikeavun olevan EY:n kehitysyhteistyön painopistealueita. Koska kehitysyhteistyö on yhä enemmän osa kansallisia kehitysstrategioita, on komission lähestymistavan oltava johdonmukainen ja kokonaisvaltainen. Vaikka käsitteellisesti on mahdollista saavuttaa toisiaan täydentävien välineiden avulla elintarviketurvan kaltainen yhteinen tavoite, on se osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Niin ollen mahdollisimman suuren johdonmukaisuuden, täydentävyyden ja tehokkuuden saavuttamiseksi komissio ottaa elintarviketurvan tavoitteet ja strategiat osaksi yleistä kehitysyhteistyötänsä sekä yleisellä poliittisella tasolla että maakohtaisten strategioiden tasolla (EY:n maakohtaiset strategia-asiakirjat). Lisäksi komissio tarkastelee mahdollisuuksia yhdistää elintarvikeapu sen tärkeimpiin pitkän aikavälin alueellisiin kehitysyhteistyövälineisiin.

Lyhyemmän aikavälin toimenä on tärkeää määritellä asetuksen ja sen monien välineiden rooli tarkemmin ja vahvistaa ohjelman hallinnon tehokkuutta ja laatua hankkeen elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Asetuksen tehtävä

Elintarviketurvaan asetuksen 1292/96 avulla keskittyvä lähestymistapa on perusteltavissa seuraavista syistä:

- tarvitaan erityistä välinettä, jonka avulla voidaan tukea EY:n ponnisteluja (i) rakenteellisista syistä johtuvan elintarviketurvan puutteen korjaamiseksi ensimmäisenä askeleena joidenkin maiden köyhyyden vähentämistä pitkällä aikavälillä, (ii) vaikeiden kansallisen ja alueellisen tason elintarviketilanteiden korjaamiseksi ja (iii) erityisten ravitsemusongelmien ratkaisemiseksi
- on kyettävä liittämään hätäapu, kunnostus- ja kehitysyhteistyötoimet toisiinsa
- EY on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin ja monenvälisiin aloitteisiin, joiden tarkoituksena on köyhyyden vastaisille toimille sopivien strategisten puitteiden luominen. Niistä tärkeimpiä ovat tuki kansainvälisten kehitystavoitteiden (IDT) saavuttamiseksi ja elintarvikeapua koskeva yleissopimus (liitteet 4 ja 5) .

Suhde EY:n muihin välineisiin

Elintarvikeavun ja EY:n pitkän aikavälin kehitysyhteistyövälineiden (EKR, ALA, MEDA, Tacis ja makrotaloudelliset lainat) välistä vastuunjako on selvennettävä. Samoin on selvennettävä kehitysyhteistyön pääosaston ja EuropeAidin hallinnoiman elintarvikeavun ja ECHO:n hallinnoimien lyhyen aikavälin humanitaarisen avun ohjelmien välistä vastuunjako.

Elintarvikeapuun liittyvien toimien tarkoituksena on puuttua rakenteellisista syistä johtuvaan elintarviketurvan puutteeseen, jolla on yhteys seuraaviin kolmeen tasoon:

1. elintarvikkeiden riittämätön saatavuus kansallisella tasolla
2. köyhyys, joka johtaa elintarvikkeiden riittämättömään saatavuuteen perhetasolla
3. elintarvikkeiden käyttö ja riittävä ravitsemus yksilötasolla.

Komission laajemmilla kehitysyhteistyöpolitiikoilla (esim. kauppapolitiikka, makrotaloudellinen hallinto, maaseudun kehitys, sosiaalinen kehitys, liikenne ja infrastruktuuri) on suurempi merkitys pitkän aikavälin elintarviketurvaan ja köyhyyden vähentämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa. Sen sijaan elintarviketurvaan liittyvillä toimilla yleensä pyritään löytämään ratkaisuja elintarviketurvan puutteesta johtuviin ongelmiin, mitä pidetään lähtökohtana köyhyyden kestäväälle vähentämiselle monissa erityisen herkästi haavoittuvissa maissa.

Tavaroina toimitettavaa elintarvikeapua, jota annetaan elintarvikeapua ja elintarviketurvaa koskevan asetuksen mukaisesti ja joka kanavoidaan pääasiallisesti suoraan hallitusten ohjelmien, EuronAidin ja kansalaisjärjestöjen sekä WFP:n kautta, olisi käytettävä seuraavissa tilanteissa:

1. ECHO:n apua täydentävästi suurimmissa kriisitapauksissa⁸
2. strategisten varastojen ja turvaverkostojen osana
3. hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisessä toisiinsa.

ECHO:n elintarvikeapuohjelmat ovat sen sijaan pohjimmiltaan nopeita toimia humanitaarisissa hätätilanteissa.

3.4. Asetuksen soveltaminen ja välineet

Perusperiaatteet

Asetuksen ja siihen kuuluvien välineiden täytäntöönpanoa ohjaavat seuraavat yleisperiaatteet:

- elintarvikeapuun kuuluvat toimet suunnitellaan ja pannaan täytäntöön niin, että ne ovat EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan sekä maa- ja aluekohtaisten tukistrategioiden mukaisia (maa- ja aluekohtaiset strategia-asiakirjat)
- elintarviketurvassa ja elintarvikeavussa painotetaan mahdollisimman paljon kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaa ja niiden suunnittelu tapahtuu

⁸ DEV/EuropeAid vastaavat elintarvikkeina toimitettavan hätäavun järjestelmällisestä ohjelmoinnista ja kohdentamisesta läheisessä yhteistyössä ECHO:n kanssa.

kunkin maan itsensä päättämien köyhyden vähentämisstrategioiden mukaisesti

- elintarviketurvaohjelmat tukevat poliittisessa ja institutionaalisessa ympäristössä laajemmin tarvittavia muutoksia, joiden avulla saavutetaan kestävä taloudellinen kasvu ja köyhyden vähentyminen
- kaikkia toimia arvioidaan sen mukaisesti, miten ne suorasti ja epäsuorasti vaikuttavat köyhien tuloihin
- kriisien jälkitilanteissa elintarviketurvaan liittyvissä avustustoimissa keskitytään humanitaarisen avun ja hätäavun ja pitkän aikavälin kehitysyhteistyön toimien niveltämiseen toisiinsa
- elintarvikeavun toimien on oltava EU:n ja sen jäsenvaltioiden sopimien elintarvikeapua koskevien menettelysääntöjen mukaisia. Erityisesti:
 - elintarvikeavun käyttämistä puoltavan tai vastustavan todistelun on perustuttava elintarvikeavun tehokkuuteen välineenä, jolla pyritään ratkaisemaan ravitsemusongelmia ja lisäämään elintarvikkeiden saatavuutta
 - elintarvikeapua annettaessa on etusija paikallisilla ja alueellisilla ostoilla
- asetuksen täytäntöönpano perustuu EY:n ja täytäntöönpanokumppanien nykyisiin voimavaroihin ja niiden toiminnalla saavutettaviin suhteellisiin etuihin. Täydentävyys EU:n jäsenvaltioiden ja muiden tärkeimpien avunantajien suhteen taataan tiiviillä koordinaatiotoimilla ohjelmoinnin ja hankkeen elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Asetuksen erityiset välineet

Komissio haluaa säilyttää suoran ja epäsuoran elintarvikeavun ja elintarviketurvan välineet moninaisina kyetäkseen vastaamaan joustavasti kehitysmaiden hyvin erilaisiin elintarviketurvaan liittyviin ongelmiin ja tilanteisiin perhetasolla sekä paikallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla ja kyetäkseen ottamaan huomioon eri maiden erilaiset poliittiset, yhteiskunnalliset ja taloudelliset tilanteet. Kaiken kaikkiaan *suoran ja rakenteellisen avun* oletetaan jatkuvan.

Tuki hallitusten politiikoille ja strategioille

Ohjelma-apu

Ohjelma-avulla (valuuttajärjestelyt⁹) annetaan hallituksen talousarvion kautta rahoitusapua seuraavien neljän tavoitteen toteuttamiseksi:

⁹ Valuuttajärjestelyjä toteutetaan elintarvikeavusta ja elintarviketurvasta annetun asetuksen 1292/96 12 artiklan mukaisesti valuutan saatavuutena. 2 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että rakennemuutosta läpikäyvien maiden osalta, neuvoston asianmukaisten päätöslauselmien mukaisesti, kehitysavun eri välineiden paikallisena valuuttana tuottamia vasta-arvoja on hoidettava johdonmukaisen talousarviopolitiikan osana hallituksen kanssa sovitun uudistusohjelman yhteydessä. Lisäksi näitä rahastoja on käytettävä elintarviketurvaa koskevien politiikkojen ja ohjelmien mukaisesti. Asetus mahdollistaa kuitenkin myös siirtymisen vasta-arvojen kohdentamisesta niiden kokonaisuonteisempaan

- elintarviketurvaan liittyvien poliittisten ja institutionaalisten uudistusten tukeminen
- yksityisen sektorin ruoantuonnin edistäminen
- työllisyyden ja tulojen hankinnan tukeminen elintarvikkeiden saatavuuden parantamiseksi
- turvaverkkojen tukeminen.

Tällainen apu on vähitellen korvaamassa hankeavun ja perinteisen tavaroina toimitettavan elintarvikeavun, koska siinä on seuraavia merkittäviä etuja:

- se vahvistaa EY:n roolia makrotaloudellisessa vuoropuhelussa laajentamalla käsiteltyjen aiheiden kirjoa (terveyden ja koulutuksen lisäksi elintarviketurva, työllisyys ja tulot) talouden suorituskykyyn liittyvien aiheiden ohella
- se on komission kehitysyhteistyöpolitiikassa esitettyjen talousarvioapua tukevien tavoitteiden mukainen
- se edistää kumppanimaiden määräsvaltaa
- se mahdollistaa kohdennetun lähestymistavan niiden erityispiirteiden mukaisesti, joita elintarviketurvan puutteesta maakohtaisesti aiheutuu
- tavaroina toimitettavaan elintarvikeapuun verrattuna sillä on suotuisa vaikutus paikallisiin elintarvikemarkkinoihin
- sen avulla kansainvälisiltä järjestöiltä siirretään paikallisille toimijoille vastuu paikallisista elintarvikehankinnoista ja siten lisätään tehokkuutta ja edistetään yksityisen sektorin kehitystä
- sillä tuetaan elintarvikkeiden monenvälistä kauppaa ja siten tuetaan alueellisia kauppasuhteita ja taloudellista yhdentymistä.

Arviointi vahvistaa tämänkaltaisen rahoitusavun myönteisen vaikutuksen, mutta samalla se korostaa vaatimusta soveltaa ohjelma-apua vain erityisilanteissa ja tarkoin määriteltyjen ehtojen täytyessä. Kyseessä on oltava:

- alhaisen tulotason maat ja vähiten kehittyneet maat
- makrotaloudellisilta puitteiltaan vahvat maat, joiden julkinen talous on kestäväällä perustavalla
- maat, joissa toteutuu hyvä hallinto, mihin kuuluu myös vakaa julkinen rahoitushallinto ja tehokkaat julkinen ja yksityinen sektori

käyttöön talousarviossa. Tämä tarkoittaisi, että vasta-arvojen kohdentamisen sijasta painopiste siirretäänkin elintarviketurvan tuloksia mittaavien indikaattoreiden määrittelyyn ja toteutumiseen. Tehokkuussyistä vasta-arvorahastoja syntyy enenevässä määrin ulkomaan valuutan hankinnasta kuin elintarvikeavun myymisestä.

- sellaiset politiikat ja ohjelmat, joiden voidaan osoittaa edistävän elintarviketurvaa ja vähentävän köyhyyttä.

Vastaisuudessa välineen soveltamiseen kuuluu myös ohjelman tehokkuuden seuranta ja arviointia parantavia toimenpiteitä.

Hanketuki

Komissio jatkaa hanketukea silloin, kun poliittisen ympäristön vuoksi ei voida antaa talousarvioapua, ja yleisemmin seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

- varmistetaan rahoitustuen kohdentaminen haavoittuvimmille ryhmille, jotka kärsivät elintarviketurvan puutteesta
- varmistetaan kehitysavun hyvä hallinto tilanteessa, jossa julkisen sektorin hallinto on muuten liian heikkoa eikä sen voida realistisesti olettaa parantuvan
- testataan uusia lähestymistapoja elintarviketurvan saavuttamiseksi
- toteutetaan erityisiä toimia, joilla puututaan elintarvikkeiden saatavuuden tiellä kansallisesta tasosta perhetasoon oleviin suurimpiin ongelmiin
- taataan edunsaajien aktiivisempi osallistuminen hankkeen suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

Lisäksi elintarviketurvahankkeita voidaan tukea määräaikaisesti tilanteissa, joissa ollaan siirtymässä hätäavusta pitkän aikavälin kehitysyhteistyöhön, tai rakenteellisista syistä johtuvan elintarviketurvan puutteen vuoksi. Olisi keskityttävä ruoan saatavuuden parantamiseen tuotantojärjestelmiä tai muita tuloja tuottavia toimia ja sosiaalisia turvaverkkoja tukemalla.

Tavaroina toimitettava elintarvikeapu

Tavaroina toimitettava elintarvikeapu ei ole oikea väline pitkän aikavälin elintarviketurvan luomiseen. Joissakin elintarvikeapulissa, jotka ilmenevät hätäavusta jälleenrakennustustoimiin ja pitkän aikavälin kehitysyhteistyöhön siirryttäessä, elintarvikeapu on kuitenkin edelleen turvaverkkostrategioiden oleellinen osa joidenkin haavoittuvien väestöryhmien kohdalla. Avun olisi oltava elintarvikeapua koskevien menettelysääntöjen mukaista, ja se olisi suunnattava haavoittuville väestöryhmille heidän ravitsemustarpeidensa ja -tottumustensa mukaisesti.

Toimintaedellytysten kehittäminen

Kun halutaan ratkaista elintarviketurvan puute muotoilemalla ja panemalla täytäntöön tehokkaita kansallisia strategioita ja ohjelmia, on paikallisen hallinnon ja teknisten toimintaedellytysten heikkous osoittautunut yhdeksi suurimmista ongelmista. Tämän vuoksi vastaanottokyky on heikko eikä kansallinen ja paikallinen hallinto voi ottaa ohjelmien täyttämääräysvaltaa itselleen. Näin ollen komissio kiinnittää suurempaa huomiota paikallisten toimintaedellytysten luomiseen tekniseen apuun, kansalliseen koulutukseen ja hallinnon uudistamiseen liittyvien ohjelmien kautta. Erityistä huomiota kiinnitetään sellaisten edellytysten luomiseen, joiden avulla kansallista ja alueellista elintarviketurvatilannetta voidaan analysoida ja valvoa paikallisesti ja muotoilla elintarviketurvaan ja köyhyyteen liittyviä politiikkoja, strategioita ja ohjelmia.

Hallituksista riippumattomat avustuskanavat

Maailman elintarvikeohjelma (WFP) on nykyisin suurin yksittäinen valtiosta riippumaton kumppani avun kanavoimisessa. Kansalaisjärjestöt ovat näistä kumppaneista toiseksi suurin ryhmä. Molempien osapuolten saaman suhteellisen edun perusteella valitaan, mitä apukanavia tarpeet ja vaatimukset edellyttävät. DEV/EuropeAid vastaavat elintarvikkeina toimitettavan hätäavun järjestelmällisestä ohjelmoinnista ja kohdentamisesta läheisessä yhteistyössä ECHO:n kanssa.

Maailman elintarvikeohjelma

WFP:lle annetut avustukset ovat jatkossakin tavarana toimitettavaa elintarvikeapua ja niissä keskitytään hätätilanteisiin ja pakolaisille suunnattuihin toimiin suurten kriisien yhteydessä ja niiden jälkitilanteissa. WFP:n toimien ohjelmoinnin ja täytäntöönpanon olisi oltava yhdenmukaista ja täydentävää niiden muiden toimien kanssa, joihin EY kussakin maassa osallistuu.

Kansalaisjärjestöt

Nykyisin kansalaisjärjestöjen hankkeita tuetaan joko elintarvikeapuna tai raha-apuna tai niiden yhdistelmänä.

- Tavaroina toimitettavaa elintarvikeapua kansalaisjärjestöille annetaan vain EuronAidin kautta, joka huolehtii (i) kuljetuksesta edunsaajamaahan ja edunsaajamaan sisällä sekä (ii) paikallisista hankinnoista.
- Rahana annettavaa apua annetaan kansalaisjärjestöille vuotuisten "ehdotuspyyntöjen"¹⁰ perusteella. Hanke-ehdotuksia arvioidaan selvästi määriteltyjen maakohtaisten tai aluekohtaisten strategioiden perusteella.

Käytännössä on näiden kahden välineen jakelukanavien synkronointivaikeuksien takia osoittautunut ongelmalliseksi yhdistää niitä yhdessä hankkeessa. Tämä rajoittaa (i) kykyä vastata väestön todellisiin tarpeisiin ja (ii) kykyä yhdistää hätäapu, jälleenrakennustoimet ja kehitysyhteistyö. Tämän ongelman ratkaisemiseksi komissio aikoo vahvistaa rahana toimitettavaa apua ja siten antaa kansalaisjärjestöille mahdollisuuden valita, hankkivatko ne itse elintarvikkeet paikan päältä vai käyttävätkö ne EuronAidin palveluita.

Pidemmän aikavälin elintarviketurvan tavoitteisiin pyrkivien hankkeiden edistämiseksi ehdotetaan, että kansalaisjärjestöjen hankkeet voisivat olla kestoiltaan pidempiä kuin nykyinen kolmen vuoden aikaraja sallii.

3.5. Ohjelmasuunnittelu ja ohjelmien hallinnointi

Voimavarojen yleinen ohjelmasuunnittelu

Ohjelmasuunnittelun vahvistamiseksi ja joustavoittamiseksi komissio ehdottaa seuraavia toimia:

¹⁰ Tämä tapahtuu *Avustusten hallinnoinnin käsikirjan* mukaisesti. Avustusten hallinnoinnin käsikirjasta sovittiin heinäkuussa 1999, ja sen tavoitteena on yhdenmukaistaa komission ja toimintaan osallistuvien yhteistyökumppanien menettelytapoja.

- ajantasaistetaan OECD:n kehitysapukomitean (DAC) kehitysmaluettelon mukainen apuun oikeutettujen maiden luettelo
- tukikelpoisten maiden luettelosta komissio selvittää ensisijaiset maat, jotta voimavarat voidaan keskittää ja niitä voidaan kohdentaa riittävästi niin, että sillä on merkitystä elintarviketurvaan. Ensisijaiset maat valitaan seuraavien perusteiden mukaan:
 - maat, joissa on paljon köyhyyttä, jolla on yhteys elintarviketurvaan kulutus- ja ravitsemusindikaattoreiden mukaan
 - maat, joilla on pitkän aikavälin elintarviketurvapolitiikka ja edellytykset EY:n varojen tehokkaalle käyttämiselle
 - maat, joissa elintarviketurvan puute on esillä EY:n maakohtaisen tuen strategiassa
 - maat, joista EY:llä on kokemusta ja joissa sen toimista on saatavissa suhteellista etua.

Lisäksi voidaan mikä tahansa tukikelpoinen maa¹¹, joka on vakavassa elintarvikekriisissä tai sen jälkitilassa, voidaan valita ensisijaiseksi maaksi.

- Kriisitilanteita lukuun ottamatta sovelletaan monivuotista elintarviketurvan ohjelmasuunnittelua kaikkiin edunsaajamaihin, jotta taataan pidemmän aikavälin suunnittelu ja käytettävissä olevien varojen oikeudenmukainen jako.
- Pidennetään kaikkien välineiden täytäntöönpanoaikaa tarvittaessa viiteen vuoteen.

Ohjelmasuunnittelu maatasolla

Elintarviketurvan tavoitteet on otettava osaksi EY:n strategista toimintakehystä eli EY:n maakohtaisia strategia-asiakirjoja. Tämä on juuri se taso, jolla EY, kumppanimaiden hallitukset, EU:n jäsenvaltiot ja muut kansainväliset toimijat tuovat esille omat painopistealueensa ja tärkeimmät huolenaiheensa ja selvittävät yhdessä, mistä asioista voidaan päästä yksimielisyyteen ja missä suhteissa kannat mahdollisesti eroavat.

Maakohtaisten strategia-asiakirjojen on oltava seuraavien periaatteiden mukaisia, jotta tukea voidaan antaa elintarvikeavun tai elintarviketurvan budjettikohdasta:

- Edunsaajamaan hallituksen ja EY:n yhteisymmärrys köyhyyden vähentämisen ja elintarviketurvan tukemisen suhteen. Lähestymistavan olisi perustuttava hallituksen laatimaan kansalliseen köyhyyden vähentämisen strategia-asiakirjaan.
- Kumppanimaiden hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelu köyhien asemaa edistävästä poliittisista uudistuksista ja julkisten menojen painopistealueista.

¹¹ Kesäkuussa 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1292/96 luettelo tukikelpoisista LDC-, LIC- ja LMIC-maista.

- Koordinointi EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kesken, jotta kumppanimaiden hallitusten taakka olisi mahdollisimman pieni.

Ohjelman suunnittelu, sen toteutettavuuden arviointi ja täytäntöönpano

Ohjelmasuunnittelun suhteen komissio esittää, että asetuksen mukaisesti vastaisuudessa toteutettavat ohjelmat

- perustuisivat yhä suuremmassa määrin maa- tai aluekohtaisiin strategioihin, jotta ne olisivat EY:n, EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien rahoittamien muiden ohjelmien kanssa johdonmukaiset ja toisiaan täydentävät
- keskittyisivät elintarviketurvan keskeisiin ongelmiin ja niiden syihin, ottaisivat huomioon avun kohdentamiseen liittyvät kysymykset ja kiinnittäisivät enemmän huomiota perustutkimuksiin, sukupuolten välisiin suhteisiin, ympäristökysymyksiin ja seurantaan liittyviin indikaattoreihin
- ehdotusten rahoittaminen perustuisi järjestelmällisesti loogiseen puitekehukseen, joka on kaikkiin EY-projekteihin sovellettavien hankkeen elinkaaren hallinnan periaatteiden mukainen.

Niin kauan kuin kansalliset hallintoviranomaiset eivät kykene riittävään suunnittelutoimintaan, on teknisellä avulla suuri merkitys ohjelman valmistelussa. Kun Euroopan elintarviketurvaverkoston (RESAL)¹² sopimukset päättyvät, huolehditaan analyysi- ja neuvontatyön jatkuvuudesta seuraavien järjestelyjen avulla, jotka rahoitetaan budjettikohdasta B7-20:

- RESALin keskeinen henkilöstö otetaan osaksi EuropaAidia ja lähetystöjä
- korkeatasoista kansainvälistä ja alueellista asiantuntemusta pyritään saamaan käyttöön entistä enemmän alueellisten monenvälisten avunantajien keskusten¹³ kautta
- paikalliset elintarviketurvayksiköt siirretään vähitellen osaksi kansallisia instituutioita.

On havaittu, että varojen myöntämisen ja hankkeen toteutuksen aloittamisen välillä on kohtuuton kuilu, joka johtuu pohjimmiltaan toteutettavuustutkimusvaiheen pinnallisuudesta. Ohjelman tai hankkeen hyväksymisen jälkeen tarvitaan tavallisesti huomattavasti työtä käsitteellisten kysymysten, poliittisten kysymysten ja ehdollisuuden sekä täytäntöönpanojärjestelyjen työstämiseen. Seuraavia korjaustoimia ehdotetaan:

- ohjelmatyön saattaminen loppuun yhdeksän kuukautta ennen talousarviovuoden alkamista

¹² Euroopan elintarviketurvaverkosto perustettiin vuonna 1998, ja sitä rahoitetaan budjettikohdasta B7-20. Toteuttavina jäseninä ovat: ADE, DRN, GOPA, IRAM-AEDES, MTL, SOLAGRAL ja TRANSTEC.

¹³ Alueellisia tieto-/neuvontakeskuksia, joissa on saatavilla monenvälisten avunantajien tukea, johon kuuluu mm. maaseudun kehitykseen ja elintarviketurvapolitiikkoihin ja -strategioihin liittyviä koordinoituja ajantasaisia neuvoja hallituksille ja alueellisille elimille. Niiden organisaatio ja tehtävä määritellään tapauskohtaisesti, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

- hankkeen määrittely- ja arviointiprosessin aloittaminen heti ohjelmatyöprosessin jälkeen, jotta ohjelmien ja hankkeiden analyysille, suunnittelulle ja arvioinnille jää riittävästi aikaa
- monivuotisen ohjelmatyön lisääntyvä käyttö.

Ohjelman arviointiprosessi

EU:n jäsenvaltioiden ohjelmien yhdenmukaisuuden ja keskinäisen täydentävyyden parantamiseksi ehdotetaan, että elintarvikeapua ja elintarviketurvallisuutta käsittelevällä komitealla olisi suurempi rooli strategisissa kysymyksissä ja monivuotisessa ohjelmatyössä komission alueellisten komiteoiden (EKR, ALA, MEDA, Tacis) hyväksymien suuntaviivojen mukaisesti.

Nykyisen elintarvikeapua käsittelevän komitean tehtävät olisi annettava komission alueellisille komiteoille politiikkojen yhdenmukaisuuden lisäämiseksi ja komiteologiamenettelyn järkipäätämiseksi.

Seuranta ja vaikutusten arviointi

Kaikki elintarvikeapuhankkeet ja -ohjelmat tarkastetaan systemaattisesti vähintään hankkeiden puolivälissä ja lopussa. Valtiosta riippumattomien järjestöjen hankkeet, jotka saavat raha-apua, tarkastetaan edelleen vuosittain avustusten hallinnointiin liittyvien menettelytapojen mukaisesti.

Komissio aikoo ottaa käyttöön elintarviketurvahankkeiden järjestelmällisen seurannan kyetäkseen paremmin seuraamaan niiden vaikutusta ja kohdentumista. Vaikka elintarviketurvaa onkin vaikea mitata suoraan, köyhyys- ja ravitsemusindikaattorit ovat oleellisia kaikilla tasoilla yksilötasosta koko maan tasoon asti. Ohjelmaa seurattaessa komissio pyrkii takaamaan koordinaation muiden avunantajien toimien kanssa ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävään strategiaan (PRSP) liittyvän prosessin seurannan. Tämän vuoksi komissio tukee köyhyyden ja elintarviketurvan seurannan kestävien kansallisten toimintaedellytysten luomista.

Komissio tehostaa elintarviketurvaohjelman arviointia, ja tavoitteena on suorien apuvälineiden vuosittainen arviointi. Koska epäsuoria apuvälineitä on niin paljon ja ne ovat keskenään niin erilaisia, niiden määräjain tapahtuvat arvioinnit perustuvat edustaviin otoksiin hankkeista.

*

Toinen arviointi elintarvikeapupolitiikasta ja elintarvikeavun hallinnosta sekä elintarviketurvaan liittyvistä erityisistä tukitoimista annetun asetuksen (EY) N:o 1292/96 täytäntöönpanosta kokonaisuudessaan tehdään vuosina 2003-2004.

Tässä arvioinnissa on määrä tarkastella syvällisesti sitä laajempaa käsitteellistä ja strategista kehitysyhteistyön viitekehystä, jonka puitteissa komission elintarvikeapua ja elintarviketurvaan liittyvää tukea annetaan, ja siinä on määrä käsitellä myös politiikan johdonmukaisuutta. Siinä tarkastellaan mahdollisia vaihtoehtoja, joiden avulla elintarviketurvan tavoite ja välineet saataisiin suoraksi osaksi komission yleistä kehitysyhteistyötä. Siinä käsitellään myös mahdollisia vaihtoehtoja kehitysyhteistyön pääosaston ja EuropeAidin sekä ECHO:n vastuunjaon selkeyttämiseksi tavaroina toimitettavan elintarvikeavun ohjelmasuunnittelun, kohdentamisen ja käsittelyn osalta.

LIITE

LIITE 1: ASETUKSEN N:o 1292/96 TAUSTA JA TAVOITTEET

Asetuksen N:o 1292/96 tausta

Viljana toimitettava Euroopan elintarvikeapu alkoi vuonna 1967 kansainvälisen vehnäsovimuksen puitteissa.

Alkuvaiheissaan Euroopan elintarvikeapu oli suuressa määrin riippuvaista EY:n viljavarastojen hallinnoinnista. Jonkin ajan kuluttua tällaisen tarjontakeskeisen politiikan rajoitukset nousivat esiin. Yaoundén ja Lomé'n sopimusten yhteydessä politiikan tarkoituksena oli tämän elintarvikeavun ja teknisen ja rahoitustuen avulla edistää elintarvikeomavaraisuutta.

Kun kehitysajattelussa alettiin keskittyä enemmän elintarviketurvan käsitteisiin, EY:n politiikassa alettiin elintarvikeapu ymmärtää välineenä elintarviketurvan parantamiseksi yleisen kehityksen puitteissa.

1980-luvulla Pisanin suunnitelman mukaisessa kehityspolitiikassa omaksuttiin seuraavat periaatteet:

- varojen keskittäminen elintarviketurvan kaikkiin puoliin
- politiikan yhteinen muotoilu ja täytäntöönpano AKT-maiden kanssa
- erityyppisten avun muotojen suurempi keskinäinen yhteys
- avunantajien välisen koordinaation lisääminen
- elintarvikeavun irrottaminen EY:n elintarvikeyliäärän hallinnoinnista
- kolmannesta maasta tapahtuvien ja paikallisten hankintojen asteittaisen lisäämisen kannustaminen.

Nämä periaatteet on myöhemmin otettu osaksi seuraavia ministerineuvostojen päätöksiä:

- edunsaajaväestöryhmien ravitsemuksellisen kattavuuden lisääminen (1982)
- apu hätätilanteissa (1982)
- tasapainoisen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistäminen (1982)
- maksutaseiden alijäämien pienentäminen (1983)
- elintarviketurvan parantaminen avunsaajamaissa ja -alueilla (1986)
- paikallisen elintarviketuotannon tukeminen (1986)
- humanitaarisen avun politiikka ja ECHO:n perustaminen (1992).

Vuosien 1991-1992 elintarvikekriisien jälkeen komissio teetätti politiikoistaan ja välineistään ulkoisen arvioinnin. Arvioinnissa korostettiin elintarvikeavun rajoituksia (korkeat kustannukset, lyhyen aikavälin tulokset) sekä sitä, että elintarviketurvan puutteesta oli tullut

alikehityksen perustavalaatuinen indikaattori. Siinä painotettiin myös tarvetta keskittyä enemmän elintarviketurvan puutteen rakenteellisiin syihin.

Myöhemmin elintarvikeavusta ja elintarviketurvaan liittyvistä toimenpiteistä on köyhyyden vähentämisen yhteydessä tullut yhä merkittävämpiä. Elintarviketurvaa käsiteltiin ministerineuvoston marraskuussa 1994 antamassa päätöslauselmassa köyhyyden vähentämiseen liittyvänä ensiarvoisen tärkeänä tavoitteena. Päätöslauselmassa korostettiin pitkän aikavälin elintarviketurvapolitiikan tärkeyttä alueellisella ja kansallisella tasolla sekä perhetasolla.

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1292, joka on annettu 27 päivänä kesäkuuta 1996, elintarviketurva asetetaan EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan ja erityisesti köyhyyden vastaisten toimien yhteyteen.

Asetuksen N:o 1292/96 tavoitteet

Elintarvikeaputoimien ja elintarviketurvaan liittyvien tukitoimien, valuuttajärjestelyt mukaan luettuina, tavoitteet on ilmaistu asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa.

Nämä tavoitteet ovat:

- edistää köyhyyden lieventämiseen kehitysmaissa ja -alueilla keskittyvää elintarviketurvaa perhetasolla ja paikallisella, kansallisella ja alueellisella tasolla
- kohottaa edunsaajaväestön ravitsemustasoa ja helpottaa väestön tasapainoisen ravinnon saantia
- ottaa huomioon tarve varmistaa väestön puhtaan juomaveden saanti
- edistää elintarvikkeiden käyttövalmiutta ja saatavuutta väestön osalta
- edistää edunsaajamaiden tasapainoista taloudellista ja sosiaalista kehitystä maaseutu- ja kaupunkiympäristössä kiinnittäen erityistä huomiota sekä miesten että naisten tehtäviin perhetaloudessa ja yhteiskunnan rakenteissa. Yhteisön avun lopullisena tavoitteena on edunsaajien muuttaminen oman kehityksensä toimijoiksi.
- tukea edunsaajamaiden pyrkimyksiä elintarviketuotantonsa parantamiseksi alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasolla sekä perhetasolla
- vähentää riippuvuutta elintarvikeavusta
- edistää edunsaajamaiden elintarvikkeita koskevaa omavaraisuutta joko tuotantoa kasvattamalla tai parantamalla ja lisäämällä ostokykyä

tukea köyhyyden torjumiseen tähtäviä aloitteita kehitykseen suuntautuen.

LIITE 2: ASETUKSEN N:O 1292/96 MUKAISESTI MYÖNNETYN RAHOITUKSEN JAKAUTUMIN EN (1993-1999)

Lähde: "Evaluation of EC Food Aid, Food Security Policy, Food Aid Management and Programmes in Support of Food Security, Synthesis Report", NRI ja NEI, marraskuu 2000.

Rahoituksen jakautuminen välineitten mukaan[#], 1993-1999 (miljoonaa euroa)

Väline	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 alustav.
1. Tavaroina toimitettava elintarvikeapu,	511.0 (89%)	514.3 (87%)	564.7 (87%)	308.0 (55%)	267.1 (51%)	275.2 (48%)	207.9 (41%)	181.6 (39%)
josta: tavaroina	<i>342.1 (60%)</i>	<i>329.6 (56%)</i>	<i>374.6 (58%)</i>	<i>213.2 (38%)</i>	<i>181.2 (35%)</i>	<i>154.6 (27%)</i>	<i>114.9 (23%)</i>	<i>ei sov.</i>
kuljetuskuluina	<i>168.9 (29%)</i>	<i>184.7 (31%)</i>	<i>190.1 (29%)</i>	<i>94.7 (17%)</i>	<i>85.9 (16%)</i>	<i>120.4 (21%)</i>	<i>93.0 (18%)</i>	<i>ei sov.</i>
2. Elintarviketurvaan liittyvät tukitoimet	63.0 (11%)	74.8 (12%)	81.6 (13%)	238.7 (42%)	253.5 (49%)	301.6 (52%)	287 (57%)	275.8 (59%)
Ulkomaan valuutta	-	-	-	57.9 (10%)	139.1 (27%)	106.1 (18%)	106.8 (21%)	64.7(14%)
Hankkeet	19.8 (3%)	19.6 (3%)	38.8 (6%)	124.1 (22%)	84.1 (16%)	154.3 (27%)	116.1 (23%)	163.6 (35%)
Tekninen seuranta apu,	43.2 (8%)	55.2 (9%)	42.8 (7%)	56.7 (10%)	30.3 (6%)	41.2 (7%)	64.1 (13%)	47.3 (10%)
3. Varhaisvaroitusjärjestelmä ja varastointi	ei sov.	ei sov.	ei sov.	13.5 (2%)	3.0 (1%)	1.6 (0%)	10.1 (2%)	5.0 (1%)
Yhteensä	574.0	589.1	646.3	560.2	523.6	578.4	505.0	462.2

Rahoituksen jakautuminen rahoituskanavien mukaan[#], 1993-1999 (miljoonaa euroa)

Rahoituskanava	Vuosi								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993-95	1996-99
Suora	137.4	183.2	202.2	272.2	287.3	271.9	258.7	29%	50%
<i>josta valtiosta riippumattomat järjestöt</i>	0	0	0	31.3	11.2	21.8	43.9	0%	5%
Epäsuora	393.4	350.7	401.3	231.4	220.7	276.5	214.6	63%	44%
<i>josta:</i>									
<i>Kansalaisjärj.</i>	160.1	154.5	214.4	106.5	87.2	113.6	85.0	29%	18%
<i>WFP</i>	158.5	144.2	137.5	111.5	111.0	141.5	104.1	24%	22%
<i>UNHCR</i>	15.7	10.6	12.7	-	-	-	-	2%	0%
<i>UNRWA</i>	-	-	-	<i>ei sov.</i>	11.9	12.3	13.0	0%	2%
<i>ICRC</i>	21.0	20.3	23.0	<i>ei sov.</i>	10.6	9.2	-	4%	1%
<i>muut</i>	38.1	21.2	13.6	13.4	-	-	12,5	4%	1%
muu (tekn.apu, seuranta jne.)	43.2	55.2	42.8	56.6	15.6	29.9	31.7	8%	6%
Yhteensä (milj. Euroa)	574.0	589.1	646.3	560.2	523.6	578.4	505.0	100%	100%

[#] Huom: Kaikki luvut viittaavat pelkästään rahoituksen kohdentamiseen. Tosiasiallisista sitoumuksista ja maksatuksista ei ole saatavilla tietoa. Ulkoisessa arvioinnissa kuitenkin todettiin, että maksatuksia on ollut selvästi odotettua vähemmän, minkä vuoksi käyttämättömiä varoja on huomattavasti.

Komissio käyttää seuraavia budjettikohtia asetuksen täytäntöönpanon rahoittamiseen:

- B7-200: elintarvikeapua koskevan yleissopimuksen mukaisesti toimitettavat tuotteet (pakolliset ja EY:n kansainvälisiin sitoumuksiin liittyvät)
- B7-201: muut elintarvikeohjelmien tukitoimet
- B7-202: kuljetus, jakelu, liitännäistoimet ja toteuttamisen valvonta.

LIITE 3: ARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT TULOKSET

Politiikan tavoitteet

- Asetus ilmentää nykyistä käsitystä elintarviketurvan puutteeseen johtavista syistä ja on sopiva osoitus elintarvikeapuun ja elintarviketurvaan liittyvästä EY:n politiikasta. Asetuksen tavoitteet heijastavat elintarviketurvan puutteen ja köyhyyden välistä läheistä yhteyttä.
- Poliitiikan määrittely on parhaillaan muuttumassa. Aikaisemmin elintarviketurvan puutetta pidettiin elintarvikkeitten saatavuuden puutteena (etupäässä kansallisella tasolla) ja nykyisin keskitytään enemmän köyhyysulottuvuuteen (etupäässä perhetasolla). Maatasolla elintarviketurvapolitiikat kuitenkin keskittyvät enimmäkseen maataloustuotantoon ja taloudelliseen kasvuun, kun taas tulojen hankintaan ja sosiaalisiin kysymyksiin liittyviä puolia ei useinkaan ole yhtä lailla pohdittu.
- Asetus on johdonmukainen aikaisempien elintarvikeavun ja elintarviketurvan välineiden kanssa ja korvaa ne. Se on johdonmukainen useiden kehitysyhteistyöasetusten kanssa. Se on vähemmän johdonmukainen kauppaa koskevien asetusten ja joidenkin hankintoja koskevien asetusten kanssa.
- Tarvitaan täysin kattava EY:n strategia, johon kuuluvat maatasolla kaikki EY:n eri välineet.
- Tavaroina toimitettava elintarvikeapu on kallis mutta oikeutettu väline tilanteissa, joissa ei ole muita vaihtoehtoja. Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi hätätilanteet, joissa ei ole toimivaa hallitusta, tai tilanteet, joissa tavaroina toimitettavalla avulla saavutetaan suhteellista etua avun kohdentamisessa erityisen haavoittuville väestöryhmille verrattuna muuntyyppiseen avustustoimintaan.
- Siirtymä tavaroina toimitettavasta avusta valuuttajärjestelyihin ja elintarviketurvaa tukeviin toimiin on looginen, ja sen avulla voidaan välttää suuria kustannuksia ja saada ohjelmat joustavammiksi, niin että ne voivat vastata edunsaajien todellisia tarpeita ja odotuksia.
- Useimmissa hankeasiakirjoissa ei erikseen viitata sukupuolten huomioimiseen liittyviin kysymyksiin, ja vaikutusselvityksissä tai peruskartoituksissa olevien vähäisten viittausten avulla on vaikea tehdä aiheeseen liittyviä päätelmiä.

Toimintaan ja hallintoon liittyvät menettelyt

- Tehokkuuteen liittyvä ydinongelma on, että määrärahojen kohdentamisen ja sitoumuksen välillä kuluu huomattavasti aikaa. Lisäksi maksatusten suorittamisen ja täytäntöönpanosopimusten tekemisessä on vakavia viiveitä. Heikot institutionaaliset ja hallinnolliset toimintavalmiudet johtavat usein lisäviivytyksiin hankkeiden ja ohjelmien täytäntöönpanossa.
- Tärkein havainto on, että komission ja edunsaajamaiden täytäntöönpano- ja vastaanottovalmiudet on arvioitu liian suuriksi. Elintarviketurvasta vastaavissa yksiköissä sekä EY:n tasolla että maatasolla on liian vähän henkilöstöä, jotta ehdotuksia ehdittäisiin valmistella ajoissa ja meneillään olevia ohjelmia valvoa riittävästi.
- Suuria ongelmia on esiintynyt valtiosta riippumattomien järjestöjen hankkeiden hyväksynnän ja maksatusten yhteydessä.
- Monet valtiosta riippumattomat järjestöt toteuttavat toimia, joiden tulokset ovat nähtävissä vasta useiden vuosien kuluttua. Sovittua kolmen vuoden määräaikaa pidetään usein liian lyhyenä. Tulevien sopimusten pisimmän mahdollisen keston olisi oltava viisi vuotta.
- Kansalaisjärjestöjen hankkeiden raha-apuosuuden ja EuronAidin kautta kanavoidun elintarvikkeina toimitettavan avun synkronoinnissa on ollut vaikeuksia.
- Perustutkimusten ja parempien seurantajärjestelmien puute rajoittaa ohjelmien vaikutusten tehokasta arviointia, ja uudet politiikat ja ohjelmat jäävät vaille ohjausta. Arviointeja on lukumääräisesti vähän.
- Päätöksentekoa ei ole hajautettu kehitys yhteistyön PO:lta lähetystöille.
- Arvioinnissa todettiin, että paikalliset hankinnat ja toimet kolmannet maan kautta ovat vähentyneet ja tavaratoimitukset Euroopasta vastaavasti lisääntyneet. Julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen ja EU:n terveystandardien soveltaminen sekä mahdollisesti sopimusten koko aiheuttavat sen, että paikallisten kauppiaiden on hyvin vaikea kilpailla eurooppalaisten kauppiaiden kanssa eurooppalaisilla markkinoilla. EuronAidin julkisia hankintoja koskevien sopimusten ryhmittelymenettely on johtanut siihen, että näistä hankinnoista yhä useammat tehdään Euroopassa.
- Yleisesti ottaen RESAL alkaa olla varteenotettava väline. Sen kustannustehokkuus on kuitenkin kyseenalainen.
- Elintarvikeapua ja elintarviketurvaa käsittelevä komitea on tärkeä EY:n elintarvikeapuohjelmien koordinaation, yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta. Komitean ajasta kuitenkin suuri osa menee komission ehdottamien hankkeiden käsittelyyn. Osa tästä ajasta voitaisiin paremmin käyttää sekä EY:n että jäsenvaltioiden ohjelmien strategisia ja alakohtaisia kysymyksiä käsittelevään sisällölliseen keskusteluun.

LIITE 4: KANSAINVÄLISET KEHITYSTAVOITTEET (IDTS)

OECD:n kehitysapukomitean (DAC) vuonna 1996 hyväksymät tavoitteet, jotka olivat kehoitus yleiseen kumppanuuteen tärkeimpiin kehitystavoitteisiin keskittyvän kehitysstrategian noudattamiseksi. DAC:iin kuuluvat kehitysyhteistyöministerit ja järjestöjen pääjohtajat sitoutuivat seuraaviin kohtiin:

Taloudellinen hyvinvointi

- äärimmäisessä köyhydessä elävien ihmisten suhteellisen osuuden pienentäminen puolella vuoteen 2015 mennessä

Sosiaalinen kehitys

- yleinen peruskoulutus kaikissa maissa vuoteen 2015 mennessä
- sukupuolten tasa-arvossa ja naisten aseman parantamisessa olisi osoitettava edistystä vähentämällä sukupuolten välistä epätasapainoa perus- ja keskiasteen koulutuksessa vuoteen 2005 mennessä.
- vastasyntyneiden ja alle viisivuotiaiden lasten kuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmasosalla ja äitiyskuolleisuuden vähentäminen kolmella neljäsosalla vuoteen 2015 mennessä
- perusterveydenhuoltojärjestelmän kautta lisääntymisterveyspalvelut kaikkien niitä tarvitsevien ikäluokkien käytössä mahdollisimman pian ja viimeistään vuonna 2015

Ympäristön kannalta kestävä kehitys ja uusiutuminen

- kestävän kehityksen kansallisten strategioiden ajanmukainen täytäntöönpano kaikissa maissa vuoteen 2005 mennessä, jotta pystyttäisiin tehokkaasti muuttamaan nykyinen luonnonvarojen häviämiseen johtava suuntaus sekä maailmanlaajuisella että kansallisella tasolla vuoteen 2015 mennessä.

LIITE 5: ELINTARVIKEAPUA KOSKEVA YLEISSOPIMUS

Euroopan unioni, johon sisältyvät sekä Euroopan yhteisö että sen jäsenvaltiot, on yksi elintarvikeapua koskevan yleissopimuksen¹⁴ allekirjoittajista. Yleissopimuksen, josta neuvoteltiin uudestaan vuonna 1999, tavoitteena on myötävaikuttaa maailman elintarviketurvaan ja parantaa kansainvälisen yhteisön valmiuksia varmistaa elintarvikeapu hätätilanteissa ja vastata muihin kehitysmaiden elintarviketarpeisiin. Nämä tavoitteet saavutetaan seuraavilla toimilla:

- saattamalla käyttöön riittävästi elintarvikeapua suunnitelmallisesti tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti
- kannustamalla jäseniä varmistamaan, että elintarvikeapua annetaan erityisesti kaikkein huono-osaisimpien köyhyyden ja nälän lievittämiseksi ja että annettu apu on johdonmukaista kyseisten maiden maatalouden kehityksen kannalta
- sisällyttämällä elintarvikeavun vaikutusten, tehokkuuden ja laadun maksimointiin tähtäävät periaatteet elintarviketurvan varmistamiseen ja
- tarjoamalla järjestelmä jäsenten väliselle yhteistyölle, koordinaatiolle ja tiedonvaihdolle elintarvikeapua koskevilla aloilla tehokkuuden parantamiseksi kaikissa elintarvikeaputoiminnoissa sekä elintarvikeavun ja muiden toimintavälineiden välisen johdonmukaisuuden parantamiseksi.

Nämä politiikan suuntaviivat asettavat elintarvikeavun laajempaan yhteyteen, jonka muodostavat elintarviketurva sekä köyhyyden ja nälän lievittäminen.

Muita tuoreita muutoksia yleissopimukseen ovat muun muassa seuraavat:

- elintarvikeapuun soveltuvien tuotteiden luettelon laajentaminen
- elintarvikeavun jakeluun liittyvät kuljetuskulut otetaan järjestelmällisesti huomioon
- avunantajilla on mahdollisuus ilmaista sitoumuksensa tonneina tai arvona taikka tonnin ja arvon yhdistelmänä
- jäsenten on sitouduttava toimittamaan vähintään 80 prosenttia elintarvikeavustaan avustuksina ja
- edistetään toimia kolmannen maan kautta ja paikallisia hankintoja.

¹⁴ Elintarvikeapua koskevan vuoden 1999 yleissopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisen soveltamisen ilmoittamisesta Euroopan yhteisön puolesta 29 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/576/EY 1 artikla (EYVL L 222, 24.8.1999, s.38). Katso myös elintarvikeapua koskevan vuoden 1999 yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 13 päivänä kesäkuuta 2000 tehty neuvoston päätös 2000/421/EY (EYVL L 163, 4.7.2000, s. 37).

Elintarvikeapua koskevat menettelysäännöt

Komissio ja EU:n jäsenvaltiot ovat sopineet useista tavaroina toimitettavan elintarvikeavun käyttöä koskevista peruseriaatteista. Nämä periaatteet on sisällytetty elintarvikeapua koskeviin menettelysääntöihin, jotka ovat nykyisin osa elintarvikeapua koskevaa yleissopimusta.

- Elintarvikeapua on annettava ainoastaan silloin, kun se on tarpeiden arvioinnin perusteella kaikkein tehokkain ja sopivin avustusmuoto
- Ilmaiseksi jaettava elintarvikeapu olisi kohdennettava huono-osaisille ryhmille ja sen olisi oltava edunsaajien ravitsemuksellisten tarpeiden ja tottumusten mukaista.
- Kun elintarvikeapua annetaan hätätilanteissa, vastaanottajamaan pitkän aikavälin jälleenrakennus- ja kehitystavoitteet olisi erityisesti otettava huomioon.
- Elintarvikeapu, erityisesti vähiten kehittyneille mailla suunnattu, olisi annettava avustusten muodossa.
- Elintarvikeapua koskevan yleissopimuksen mukaisen avustuksena annettavan elintarvikeavun osuus ei saa olla alle 80 prosenttia kunkin avunantajan sitoumuksesta.
- Elintarvikeaputoiminnot hoidetaan siten, että vältetään häiriöitä normaaleille tuotannon rakenteille ja kansainväliselle kaupalle. Elintarvikeapuun liittyvien politiikkojen on oltava yhdenmukaisia kehitysyhteistyöpolitiikkojen sekä muiden alojen, kuten maatalouden ja kaupan, politiikkojen kanssa.
- Olisi myös harkittava elintarvikeavun vahvistamista muilla keinoilla (rahoitustuella, teknisellä avulla), jotta vahvistettaisiin elintarvikeavun mahdollisuuksia parantaa elintarviketurvaa ja lisätä hallitusten ja kansalaisjärjestöjen valmiuksia kehittää elintarviketurvastrategioita kaikilla tasoilla (mahdollisuuksien mukaan osana köyhyyden vähentämistä koskevaa strategiaa).
- Paikallisen maatalouden kehityksen edistämiseksi, alueellisten ja paikallisten markkinoiden lujittamiseksi ja kestäväen elintarviketurvan takaamiseksi, on harkittava käteisenä annettavien avustusosuuksien käyttämistä elintarvikkeiden ostamista varten vastaanottajamaasta tai toisesta kehitysmaasta.
- Kun elintarvikeapua myydään vastaanottajamaassa, myynnin on tapahduttava mahdollisuuksien mukaan yksityisen sektorin kautta ja sen on perustuttava markkina-analyysiin. Tällaisesta myynnistä saatavien voittojen kohdentamiseksi asetetaan etusijalle hankkeet, joilla pyritään parantamaan edunsaajien elintarviketurvaa.

LIITE 6: ELINTARVIKETURVAAN LIITTYVÄÄ POHDINTAA

Hätätilanteissa kuten sodan tai suurten luonnononnettomuuksien aikana, elintarviketurvan välitön tehtävä on ihmisten henkiinjäämisen varmistaminen. Tavallisesti elintarviketurvasta voidaan kuitenkin puhua kolmella tasolla.

- **Käyttökelpoista tasoa olevien elintarvikkeiden saatavuus.** Saatavuudella viitataan elintarvikkeiden kokonaistarjontaan maailmanlaajuisella ja kansallisella tasolla. Maailmanlaajuisesti pelätään, että elintarviketuotanto ei pysy väestönkasvun vauhdissa. Kansallisella tasolla elintarvikkeiden saatavuus voidaan turvata kotimaisen tuotannon ja alueellisen ja kansainvälisen kaupan yhdistelmällä. Mailla, joiden taloudet kehittyvät suotuisasti, joiden kauppatase on terve ja markkinat toimivat tehokkaasti, ei juuri ole huolia elintarvikkeiden yleisestä saatavuudesta. Yleistä kehitystä kannustava apu on näin ollen paras tapa edistää yleistä elintarvikesaatavuutta. On korostettava, että kansallisella tasolla elintarviketurva ei ole sama asia kuin elintarvikeomavaraisuus. Omavaraisuuden edistäminen omana tavoitteenaan voi olla vastakkaista elintarviketurvan parantamisen kanssa, jos sillä estetään poliittisia ja institutionaalisia uudistuksia, joiden on suunniteltu tukevan laajapohjaista kasvua, tai jos se aiheuttaa elintarvikkeiden hintojen nousua.
- **Elintarvikkeiden saatavuus perhetasolla.** Saatavuudella viitataan tässä yhteydessä sekä maalla että kaupungeissa asuvien kuluttajien ostovoimaan. Perhe on taloudellinen ja yhteiskunnallinen yksikkö, jonka ihmiset muodostavat elintarvikkeiden kulutukseen liittyvien järjestelyjen yhteydessä. Elintarvikkeiden saatavuuden puute voi olla joko tilapäistä tai jatkuvaa, ja se johtuu pohjimmiltaan köyhyydestä. Tämän vuoksi elintarviketurvaa koskeva pohdinta onkin osa laajempia köyhyyden vähentämisstrategioita.
- **Elintarvikkeiden käyttö ja riittävä ravitsemus yksilötasolla.** Elintarvikkeiden käyttö liittyy kulutus- ja ravitsemuskysymyksiin, ja ravitsemuskäytännöt vaikuttavat siihen. Esimerkiksi perhettä koskevissa kysymyksissä perheen sisäinen ravinnon jakautuminen, äitien ja lasten ravitsemuskäytännöt ja elintarvikkeiden valmistus vaikuttavat laatuiseikkoihin. Tietyt kohdennetut ohjelmat, kuten ravitsemuskasvatus, tai naisille kohdennetut tulonsiirrot voivat olla tarpeen laajempien köyhyyden vähentämisstrategioiden täydentävinä toimina. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen, erityisesti ruokavalion terveysvaikutuksiin.

Pohjimmiltaan elintarviketurvan puute on köyhyyden keskeinen ilmentymismuoto. Näin ollen elintarviketurvan pitkän aikavälin tavoitteet saavutetaan parhaiten sisällyttämällä ne köyhyyden vähentämisstrategioihin, joiden johdonmukainen osa kansalliset kehitysstrategiat ovat.

Lähde: Integration of Food Security Objectives within a Poverty Reduction Framework, Commission Concept Paper, DEV/A/1/uw D (99).