

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 31.3.2010
KOM(2010)127 lopullinen

•

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**EU:n poliittinen toimintakehys kehitysmaiden auttamiseksi selviämään
elintarviketurvaan liittyvistä haasteista**

SEK(2010)379

1. PERUSTELUT

Nälkä ja vahaaravitsemus ovat lisääntyneet viime vuosina: arviolta yli miljardi ihmistä kärsii puutteellisesta elintarviketurvasta vuonna 2010. Puutteellinen elintarviketurva vaikuttaa ihmisen kehitykseen, yhteiskunnalliseen ja poliittiseen vakauteen sekä vuosituhatteen kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Varsinkin haurailta valtioilla on suuria vaikeuksia saavuttaa vuosituhatavoitteista ensimmäinen eli poistaa äärimmäinen köyhyys ja nälkä.

Elintarvikkeiden räjähdysmäinen hinnannousu vuosina 2007 ja 2008 käynnisti uuden keskustelun maailmanlaajuisesta elintarviketurvasta ja johti käytännön toimiin: Yhdistyneet Kansakunnat (YK) perusti maailmanlaajuisia elintarvikekriisiä käsittelevän korkean tason työryhmän parantamaan koordinoitua YK:ssa, solmittiin maatalouden, elintarviketurvan ja ravitsemuksen maailmanlaajuinen kumppanuus (GPAFSN), ja G8-maiden johtajat sopivat kokonaisvaltaisesta elintarviketurvaohjelmasta L'Aquilan huippukokouksessa vuonna 2009.

Euroopan unioni (EU) vastasi elintarviketurvan kasvaviin haasteisiin perustamalla väliaikaisena toimenpiteenä miljardin euron elintarvikerahoitusvälineen¹ eniten kärsivien kehitysmaiden auttamiseksi. EU ja sen jäsenvaltiot ovat jo vuosien ajan olleet maailman elintarviketurvan merkittävimpiä ja luotettavimpia tukijoita niin taloudellisesti kuin poliittisesti.

Viimeaikaiset tapahtumat ja tulevaisuuden haasteet edellyttävät uutta yhteistä elintarviketurvapolitiikkaa, jolla vahvistetaan EU:n johtajuutta maailmanlaajuisessa elintarviketurvaohjelmassa ja lisätään EU:n avun tuloksellisuutta Lissabonin sopimuksen², EU 2020 -aloitteen³ ja kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen⁴ mukaisesti. Elintarviketurvan haasteita tulevaisuudessa ovat väestönkasvu, luonnonvaroihin ja ekosysteemipalveluihin kohdistuvat paineet sekä ilmastonmuutoksesta maataloudelle aiheutuvat vahingolliset vaikutukset, jotka muuttavat kasvuolosuhteita ja edellyttävät sopeutumistoimia. Lisäksi nykyisen elintarviketurvaohjelman avainkohdat, kuten ravitsemus, hintavaihtelut, sosiaalinen suojelu ja sosiaaliset turvaverkot, biopolttoaineet, elintarvikkeiden turvallisuus, tutkimus ja innovointi, laajamittaiset maahankinnat ja ”oikeus ravintoon” -käsite⁵, on otettava osaksi yleistä poliittista toimintakehystä.

Tällä tiedonannolla halutaan luoda EU:lle ja jäsenvaltioille yhteinen poliittinen toimintakehys nälän ja vahaaravitsemuksen torjuntaan maailmanlaajuisesti ja siten edistää vuosituhatavoitteen nro 1 toteutumista. Se on samoilla linjoilla muiden eri aihepiireistä – koulutuksesta, terveydestä, sukupuolikiysymyksistä ja verotuksen hallintotavasta – laadittujen asiakirjojen ja kevään 2010 kehityspaketin kanssa, jotka yhdessä muodostavat EU:n kannan vuosituhatavoitteista syyskuussa 2010 järjestettävässä YK:n korkean tason tapahtumassa. Sitä täydentää humanitaarista elintarvikeapua käsittelevä tiedonanto⁶, jossa keskitytään hätätilanteisiin ja niitä välittömästi seuraaviin tilanteisiin.

¹ Väliaportti elintarvikerahoitusvälineestä, KOM(2010) 81.

² 210 artikla.

³ KOM(2010) 2020.

⁴ EUVL C 46, 24.2.2006, s. 1.

⁵ Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (1966/1976) 11 artikla.

⁶ KOM(2010) 126.

2. KOKONAISVALTAINEN LÄHESTYMISTAPA ELINTARVIKETURVAAN

Ehdotetussa poliittisessa toimintakehyksessä elintarviketurvan haasteisiin kehitysmaiden maaseudulla ja kaupungeissa vastataan tukeutumalla kansainvälisesti tunnustettuihin neljään pilariin⁷ seuraavasti: 1) lisätään elintarvikkeiden saatavuutta, 2) parannetaan elintarvikkeiden saantimahdollisuuksia, 3) parannetaan elintarvikkeiden ravintopitoisuutta ja 4) tehostetaan kriisien ehkäisyä ja hallintaa. Toimintakehys perustuu maailman elintarviketurvasta annetun Rooman julistuksen⁸ periaatteisiin. Erityisesti toimintakehyksessä tunnustetaan se, että elintarviketurvastrategioiden on oltava maakohtaisia ja että kunkin maan on otettava vastuu omasta strategiastaan. Niissä on löydettävä tarkoituksenmukainen tasapaino kansallisen tuotannon tukemisen ja elintarviketuonnin välillä.

Edistyminen elintarviketurvan ja vuosituhattavoitteen nro 1 saavuttamisessa on ollut epätasaista niin maantieteellisesti tarkasteltuna kuin väestöryhmien välillä. Vaikka elintarviketurva on maailmanlaajuinen ongelma, eniten työsarkaa on Afrikassa ja hauraisissa maissa. Vuosituhattavoitteista laaditun vuoden 2009 raportin⁹ mukaan aliravittujen osuus Saharan eteläpuolisen Afrikan väestöstä laski 32 prosentista (1990–1992) 29 prosenttiin vuonna 2008. Vastaavat luvut aliravitsemuksesta toiseksi eniten kärsivän alueen eli eteläisen Aasian osalta olivat 24 ja 21 prosenttia.¹⁰ Tuoreimpien tietojen mukaan aliravittujen osuus väestöstä on hauraisissa maissa 31,4 prosenttia verrattuna ei-hauraiden maiden 14,5 prosenttiin. Vaikka vajaaravitsemus on edelleen lähinnä maaseutujen ongelma, kaupungistuminen johtaa siihen, että pitkällä aikavälillä puutteellisesta elintarviketurvasta tulee todennäköisesti suurempi ongelma kaupunkialueilla.

EU:n toiminnassa on annettava etusija niille puutteellisesta elintarviketurvasta kärsiville maille, jotka ovat kauimpana vuosituhattavoitteesta nro 1. Erityisesti tämä tarkoittaa Afrikkaa, mutta myös Etelä-Aasiaa ja muita maita (esim. Bangladesh, Kambodža, Haiti, Nepal ja Itä-Timor)¹¹. Tavoitteeseen 1 liittyvien, myöskin kaukana toteutumisesta olevien vuosituhattavoitteiden luonne huomioon ottaen on panostettava erityisesti naisiin.¹²

Lisäksi on näyttöä¹³ siitä, että köyhyyden vähentämisen ja kasvun kannalta parhaisiin tuloksiin päästään kohentamalla pientilallisten toimintaedellytyksiä. EU:n uudessa kehyksessä keskitytäänkin pientilallisten tulojen lisäämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien yhteisöjen selviytymiskyvyn parantamiseen tukemalla maita, joiden kehittämistoimissa maatalous ja elintarviketurva on nostettu etusijalle.

2.1. Elintarvikkeiden saatavuuden lisääminen

Maailman väestömäärän arvioidaan nousevan 9 miljardiin vuoteen 2050 mennessä. Ruokavalioiden muuttuessa ja tulojen lisääntyessä elintarvikkeiden kysynnän ennustetaan

⁷ YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) Roomassa vuonna 1996 järjestämässä, maailman ravintotilannetta käsitelleessä huippukokouksessa annettu julistus maailman elintarviketurvasta ja kokouksen toimintasuunnitelma.

⁸ Huippukokouksen julistus maailman elintarviketurvasta, 2009.

⁹ YK:n raportti vuosituhatvuotisen kehitystavoitteista, 2009.

¹⁰ Absoluuttisina lukuina yli puolet maailman aliravituista (642 milj. v. 2009) asuu Aasiassa ja Tyynenmeren alueella. Suhteellisesti tarkasteltuna luvut ovat huomattavasti suuremmat Afrikassa, jossa tilanne kuluneena vuosikymmenenä ei ole myöskään kehittynyt yhtä suotuisasti.

¹¹ YK:n tilastot edityksestä vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta, ks. www.devinfo.info/mdginfo2009/.

¹² Ks. myös SEC(2010) 265.

¹³ Maailmanpankki, *World Development Report 2008*.

puolestaan kasvavan 70 prosenttia¹⁴. Kehitys edellyttää maataloustuotannon kasvun vauhdittumista, myös väestöltään nopeimmin kasvavissa maissa, joista monessa ongelmana on luonnonvarojen rajallisuus. Koventuneet tuotantovaatimukset yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa tekevät rajallisten luonnonvarojen käytöstä haasteellista.

Valtaosa maailman köyhistä ja nälkäisistä asuu maaseudulla, missä maatalous – viljely, karjankasvatus, kalastus ja metsätalous – on pääasiallinen elinkeino. Maataloutta harjoitetaan etupäässä pienviljelynä: noin 85 prosentilla kehitysmaiden viljelijöistä on alle 2 hehtaaria maata tuotantokäytössä. Sekä viljelyä että karjankasvatusta harjoittavat pientilat tuottavat noin puolet maailman ravinnosta.¹⁵ Tästä syystä EU:n avustustoiminnassa olisi keskityttävä pientiloilla tapahtuvaan kestäväan ravinnon tuotantoon, jotta elintarvikkeiden saatavuutta kehitysmaissa voitaisiin lisätä. Pientilojen kestäväällä ravinnon tuotannolla on monia myönteisiä vaikutuksia: maaseudun tuottajien tulot lisääntyvät ja selviytymiskyky paranee, kuluttajille saadaan elintarvikkeita ja ympäristön laatu saadaan joko säilymään tai paranemaan. EU:n olisi pienviljelyä tukiessaan otettava lähtökohdaksi kestävät ja ekologiset tuotannon tehostamistavat, joissa otetaan huomioon maatalouden eri tehtävät. Tämä edellyttää muun muassa maatalouden tuotantopanosten optimointia, integroitua tuholaiistorjuntaa, maaperän ja vesivarojen hoidon tehostamista ja stressinkestäviä viljelykasveja.¹⁶ Jotta lähestymistapa johtaisi tuloksiin, tuotanto on mielletävä arvoketuksi, jossa on riittävät mahdollisuudet saada rahoitusta, jalostaa ja päästä markkinoille ja jossa pienillä ja keskisuurilla yrityksillä ja maaseutualueille myönnettävällä mikrorahoituksella voi olla keskeinen asema. Oikeissa olosuhteissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat osoittautua tärkeiksi tekijöiksi pyrittäessä nostamaan maatalouden tuottavuutta. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi myös tuettava aloitteita, joilla vähennetään sadonkorjuun jälkeisiä tappioita, lisätään varastointikapasiteettia ja ratkotaan elintarvikkeiden turvallisuuteen ja eläinten terveyteen liittyviä kysymyksiä.

Maan hankinta- ja käyttöoikeuksien turvaaminen on ennakkoedellytys sille, että pienviljelijät voivat parantaa tuottavuutta. Tarvitaan toimivia kansallisia maapolitiikkoja ja -lakeja, ja hallitusten onkin nostettava maakysymykset asialistojensa kärkeen. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi kampanjoitava sen puolesta, että maatalous-, maankäyttö- ja biopolttoainepolitiikkoja laadittaessa otetaan huomioon elintarvikkeiden saatavuus ja saantimahdollisuudet ja edistetään pienviljelijöiden integroimista tuotantoketjuihin.

Sijoittajien, kohdemaiden ja muiden sidosryhmien olisi kansainvälisesti tunnustettuja periaatteita noudattaen investoitava ihmisoikeuksia, elinkeinoja ja luonnonvaroja kunnioittavaan maatalouteen. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava vastuullista sijoittamista maatalousmaahan koskevien kansainvälisten periaatteiden kehittämistä voimassa olevien maapolitiikan suuntaviivojen¹⁷ mukaisesti. Afrikassa on tarkoitus tukea vuonna 2009 laadittujen maapolitiikan suuntaviivojen¹⁸ soveltamista. Kumppanimaiden hallituksia, maataloustuottajien järjestöjä ja muita sidosryhmiä kannustetaan tekemään harkittuja valintoja, joilla varmistetaan ulkomaisten investointien kestävyys niistä maalle aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöhyötyjen maksimoimiseksi.

¹⁴ FAO, *How to feed the world in 2050*, 2009.

¹⁵ *Science*, 12.2.2010, s. 822.

¹⁶ *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, 2009.

¹⁷ Mm. EU:n suuntaviivat maapolitiikan suunnittelun ja uudistamisen tukemiseksi kehitysmaissa, 2004.

¹⁸ AU/ADB/ECA, *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa*, jonka Afrikan unioni vahvisti heinäkuun 2009 huippukokouksessaan.

Elintarvikkeiden saatavuuden lisääminen edellyttää kysyntään perustuvaa julkista tutkimusta ja innovointia, jossa huomioidaan riittävästi perinnetieto, huolehditaan lajien monipuolisuudesta (mukaan lukien paikallislajikkeet) ja varmistetaan, että innovaatiot ovat viljelijöiden saatavilla ja vastaavat heidän tarpeitaan. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava sellaista tutkimusta ja innovointia, joista on selvää hyötyä pienviljelijöille. Tavoitteena on muun muassa edistää ilmastonmuutokseen sopeutumista, parantaa kasvien sietokykyä erilaisten stressitilojen, kuivuuden ja tulvien suhteen sekä huolehtia lajien ja lajikkeiden biodiversiteetistä ja saatavuudesta. Tukitoimissa olisi otettava huomioon edunsaajamaiden tarpeet ja huolet, jotka perustuvat niiden käytettävissä olevaan, puolueettomaan tietoon uusien tekniikoiden hyödyistä ja riskeistä. Samoin on huomioitava kansallinen sääntely ja valmiudet sääntelyn noudattamisen valvontaan. Lisäksi olisi tuettava sellaisia tekijänoikeusjärjestelmiä, joilla maksimoidaan köyhien viljelijöiden mahdollisuudet hyödyntää uusia tekniikoita ja tuotantopanoksia. Samoin olisi selvitettävä ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen vaikutusten lieventämisen välisiä synergioita samalla, kun kehitetään erilaisia kannustimia (esim. maatalouden kytkeminen hiilidioksidimarkkinoihin).

Kansainvälisellä kaupalla on merkittävä rooli, koska sen avulla voidaan huomattavasti lisätä markkinoilla olevien elintarvikkeiden määrää ja valikoimaa. Elintarvikkeiden saatavuutta voidaan parantaa myös maatalous- ja elintarvikemarkkinoiden alueellisella yhdistämisellä, mikä helpottaa kauppavirtojen ohjaamista ylijäämäalueilta alijäämäalueille. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava politiikkojen, sääntöjen ja määräysten normittamista ja yhdenmukaistamista niin, että tavoitteena on alueellisesti yhdenmukaiset maatalouspolitiikat. EU ja sen jäsenvaltiot tunnustavat, että kehitysmaat voivat kansallisen ja/tai alueellisen tason elintarviketurvaan liittyvät haasteet huomioon ottaen hyödyntää kauppapolitiikan niille suomaan liikkumavaraa esimerkiksi toteuttamalla rajatoimenpiteitä. Tavoitteena olisi tällöin oltava kestävä elintarvikeketju.

2.2. Elintarvikkeiden saantimahdollisuuksien parantaminen

Elintarvikkeiden saantimahdollisuuksia olisi parannettava ensisijaisesti lisäämällä ja monipuolistamalla niin maaseudun kuin kaupunkienkin työllistymis- ja tulonhankintamahdollisuuksia esimerkiksi kaupan avulla, jolloin yhä useammilla ihmisillä on varaa elintarvikkeisiin. Näitä toimia olisi täydennettävä tulonsiirroilla. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi autettava kumppanimaita luomaan ja pitämään yllä sosiaalijärjestelmiä, joilla tuetaan haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä, erityisesti naisia. Onnistuneista järjestelmistä saatuja kokemuksia vaihdetaan ja toimivia järjestelmiä tuetaan. Turvaverkkojen piiristä poistumiseen tähtääviä strategioita on tarkoitus kartoittaa. Järjestelmien on oltava tehokkaita, kohtuuhintaisia ja joustavia, jotta niitä voidaan kriisiaikoina laajentaa nopeasti. Niiden olisi hyvä sisältää ravinto-opillinen ulottuvuus: tarkoituksena on auttaa erityisesti henkilöitä, joiden oikeaoppinen ravitsemus edistää vuosittain asetettujen nro 4 (lapsikuolleisuuden vähentäminen) ja nro 5 (äitien terveyden kohentaminen) toteutumista.

Maaseudulla työpaikkoja voitaisiin luoda lähinnä pieniin ja keskiuuriin maataloustoimintoihin yrityksiin ja tätä voitaisiin helpottaa parantamalla rahoituspalvelujen saatavuutta. Lisäksi voitaisiin kehittää maaseudun turvaverkkoja¹⁹ niitä haavoittuvassa asemassa olevia kotitalouksia varten, joilla on tarjota työvoimaa. Tuottavista turvaverkoista on kaksinkertaisesti hyötyä: ne kohentavat maaseudun tuotantoedellytyksiä ja parantavat elintarvikkeiden välittömiä saantimahdollisuuksia.

¹⁹ Mukaan lukien ”tuottavat” turvaverkot, jotka käyttävät työvoimaa maaseudun infrastruktuurin rakentamiseen tai huoltamiseen.

Yleisesti ottaen elintarvikkeiden saantimahdollisuuksia voidaan parantaa soveltamalla ”oikeutta ravintoon” -lähestymistapaa, joka esitetään asiakirjassa *Voluntary Guidelines to support the progressive realisation of the Right to Food in the context of national food security*²⁰. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava kyseisen lähestymistavan samoin kuin siihen perustuvien politiikkojen ja lainsäädäntöjen soveltamista kehitysmaissa. Tämä tarkoittaa tuen antamista strategioille, joilla puututaan nälänhädän perimmäisiin syihin, samoin kuin syrjäytyneiden väestöryhmien ottamista mukaan kansallisten ohjelmien suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan. Lisäksi on perustettava ja vahvistettava elintarviketurvaan liittyviä valitusmekanismeja.

2.3. Elintarvikkeiden ravintopitoisuuden parantaminen

Arvioiden mukaan vajaaravitsemus aiheuttaa vuosittain 3,5 miljoonan äidin ja lapsen kuoleman²¹ ja kolmanneksen alle 5-vuotiaiden tautitapauksista. Vitamiinien ja kivennäisaineiden puutteesta²² kärsii jopa 2 miljardia ihmistä ympäri maailman. Vajaaravitsemuksesta on suurinta haittaa raskauden ja kahden ensimmäisen elinvuoden aikana, koska sen vaikutukset fyysiseen ja kognitiiviseen kehitykseen ovat usein peruuttamattomia. Ensijaisiksi kohderyhmiksi on otettava raskaana olevat ja imettävät naiset sekä alle 5-vuotiaat lapset, tärkeimpänä ryhmänä alle 2-vuotiaat²³.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava ravitsemuspolitiikkojen ja -strategioiden laadintaa, ravitsemusopin levittämistä sekä maatalouden, terveyden, koulutuksen ja sosiaalisen suojelun välistä koordinoitua. Tuleviin maatalousalan ohjelmiin pitäisi sisällyttää ravinto-opillinen ulottuvuus. Niissä voitaisiin esimerkiksi tukea pienviljelyn monipuolistamista, edistää hivenainepitoisen ravinnon, erityisesti paikallislajien ja -lajikkeiden, tuotantoa, seurata ravitsemustilanteen kehittymistä ja/tai tukea ravitsemukseen liittyvää maatalouden tutkimusta.

Poliittinen johtajuus ja toimialojen kansallisen tason koordinointi (jonka tavoitteena on toimialojen yhteiset toimet) ovat avainasemassa, kun ravitsemukseen liittyviä kysymyksiä viedään osaksi maiden elintarviketurvastrategioita ja -ohjelmia. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi edistettävä maiden elintarviketurvapolitiikkojen kytkemistä niiden kansallisiin terveysstrategioihin, joiden piiriin kuuluvat ravitsemukselliset peruspalvelut ja väestön ravitsemustilan seuranta.

2.4 Kriisien ehkäisyn ja hallinnan tehostaminen

Maaseudun tuottajilta ja yhteisöiltä vaaditaan kykyä selviytyä elintarvikkeisiin liittyvistä kriiseistä. Siinä missä lyhyen aikavälin kriisitoimet edellyttävät usein tapauskohtaisten humanitaaristen avustuskäytöiden käyttöä, kriisien esiintymisriskin vähentämiseksi ja niiden vaikutusten hallitsemiseksi on kuitenkin luotava ja ylläpidettävä muunlaisia järjestelyjä ja valmiuksia. Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijoiden ja välineiden väliset tiiviit kytkökset ovat olennaisen tärkeitä, ja niitä olisi edistettävä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen periaatteita soveltaen.

²⁰ FAO:n neuvoston vuonna 2004 hyväksymä asiakirja.

²¹ *Lancet* 2008, 371, s. 243.

²² Esim. jodi, rauta, sinkki sekä A-, B- ja muut vitamiinit.

²³ EU ja globaali terveys, KOM(2010) xxx.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimia, joilla ne tukevat kehitysmaiden alueellista yhdentymistä, koska alueellinen yhdentyminen on yksi keino ehkäistä taloudellisia, poliittisia ja elintarviketurvaa uhkaavia kriisejä ja lieventää niiden vaikutuksia.

Välittömästi uhkaavia katastrofeja ennustavia kansallisia tai alueellisia ennakkoarvointijärjestelmiä on vahvistettava (tai tällaiset järjestelmät on luotava), ja ne on kytkettävä nykyistä tiiviimmin kriisitilanteissa päätöksiä tekeviin ja avustaviin järjestöihin. Järjestelmiin on syötettävä tiedot säästä, ravitsemuksesta, sadoista, eläintautien purkauksista ja markkinahinnoista. Tietoja tarvitaan kaikilta tasoilta, myös paikallistasolta. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava päätöksentekoon liittyviä seuranta- ja tietojärjestelmiä muun muassa komission toiminnan²⁴ puitteissa.

Hintavaihtelun torjuntapolitiikoilla voidaan puuttua joko vaihteluun tai sen vaikutuksiin. Vaihtelun hillitsemiseksi varastossa olevien elintarvikkeiden määrää on lisättävä suhteessa vuotuisen kulutukseen luomalla olosuhteet, joissa lähinnä yksityiset alan toimijat voivat lisätä tuotantoa ja pitää yllä riittäviä varastoja. Lisäksi olisi pidättäydyttävä peruselintarvikkeiden vientirajoituksista. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi osaltaan parannettava elintarvikemarkkinoiden toimintaa koko maailman, alueiden ja yksittäisten maiden tasolla. Mahdollisia parannuskeinoja ovat markkinoiden avoimuus (tietoa saatavilla mm. tuotannosta, varannoista ja hinnoista), varastoinnin edistämistoimet ja paikallisten/kansallisten elintarviketarjoajien luominen, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Hintavaihtelun vaikutuksia voidaan lieventää eri keinoin, muun muassa perustamalla laajuudeltaan muunneltavia turvaverkkoja ja elintarviketurvan tietojärjestelmiä, ottamalla vakuutuksia (esim. säävahinkovakuutus tai korvausindeksiin perustuva vahinkovakuutus) ja tehostamalla hintariskin hallintavälineiden käyttöä.

3. ELINTARVIKETURVAINVESTOINTIEN TULOSTEN MAKSIMOINTI

Elintarviketurvainvestointien tulosten maksimointi edellyttää EU:lta ja sen jäsenvaltioita panostusta kolmenlaisiin ennakkoedellytyksiin.

3.1. Maataloutta ja elintarviketurvaa koskevat kansalliset ja alueelliset politiikat ja strategiat

Jotta avustushjelmissä saataisiin aikaan konkreettisia tuloksia, niiden on tuettava kansallisia ja alueellisia politiikkoja ja uudistuksia ensisijaisesti maatalouden ja elintarviketurvan aloilla mutta myös niihin liittyvillä aloilla – esim. maa, vesi ja biopolttoaineet – ja niissä on otettava huomioon kaikki ilmastonmuutokseen liittyvät seikat. Näiden politiikkojen ja uudistusten on puolestaan oltava erottamaton osa köyhyysvähentämisstrategioita. Elintarviketurvaa koskevat tavoitteet olisi sisällytettävä saumattomammin kumppanimaiden muihin sektoripolitiikkoihin (esim. liikenne, infrastruktuuri, kalastus, terveys ja koulutus). On erittäin tärkeää, että maataloustuottajien järjestöt, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori, haavoittuvassa asemassa olevat väestöryhmät ja muut sidosryhmät otetaan mukaan näitä politiikkoja suunniteltaessa ja arvioitaessa. EU:n kehitysapua olisi käytettävä politiikan suunnitteluvälineiden ja eri alojen välisten koordinoitumismekanismien tukemiseen.

Afrikan osalta edellä mainitut periaatteet on kirjattu Afrikan maatalouden kokonaisvaltaiseen kehittämisohjelmaan (Comprehensive Africa Agriculture Development Programme,

²⁴ Elintarviketurvaa uhkaavien tilanteiden luokittelu, ks. <http://www.ipcinfo.org/>.

CAADP), jota EU ja sen jäsenvaltiot ovat tukeneet vuodesta 2007²⁵. EU:n tukea CAADP:lle olisi lisättävä. Aasiassa olisi vahvistettava ravitsemusalan alueellisia yhteistyöaloitteita.

3.2. EU:n toimien yhdenmukaistaminen

EU:n lähestymistapa kehitysmaiden elintarvikeurvaan on kytkettävä avun tuloksellisuudesta annettuun Pariisin julistukseen, Accran toimintasuunnitelmaan ja työnjakoa kehitysyhteistyöpolitiikassa koskeviin EU:n menettelysääntöihin. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi nimettävä alueet ja maat, joita koskevat tehtävät jaetaan suhteellisen edun mukaisesti, ja niiden olisi koordinoitava toimet johtavan avunantajien ohjauksessa.

Sekä EU:lla että sen jäsenvaltioilla on käytettävissään useita poliittisia toimintakehyksiä ja rahoitusvälineitä, joilla ne voivat auttaa kumppanimaita selviytymään puutteellisesta elintarvikeurvasta. Toimia on mahdollista tehostaa panostamalla politiikkojen yhdenmukaisuuteen, välineiden keskinäiseen täydentävyyteen sekä julkisten ja yksityisten investointien koordinointiin.

Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta²⁶ edistetään elintarvikeurvan osalta mitä erilaisiin toimintapoliittisin välinein (maatalous, kauppa, kalastus, ilmastomuutos, ympäristö ja tutkimus). Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus on lisännyt johdonmukaisuutta, ja tulevaisuudessa uudistuksissa otetaan niissäkin huomioon elintarvikeurvan maailmanlaajuiset tavoitteet. Yhteisen kalastuspolitiikan tuleva uudistus tulee lisäämään Euroopan kalastuspolitiikkojen ja -käytäntöjen sekä kehitystavoitteiden välistä johdonmukaisuutta. Dohan kehitysohjelman saaminen tasapainoiseen, kokonaisvaltaiseen ja kunnianhimoiseen päätökseen vahvistaisi kansainvälistä kauppajärjestelmää, mikä puolestaan edistäisi elintarvikeurvaa.

3.3. Kansainvälisen hallintojärjestelmän johdonmukaisuuden lisääminen

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi lisättävä elintarvikeurvan kansainvälisen hallinnon johdonmukaisuutta ja tuettava maailman elintarvikeurvaa käsittelevän komitean (Committee on World Food Security, CFS) nopeaa uudistamista, jotta siitä tulisi johtava elin elintarvikeurvan alalla. Uudistetun CFS:n olisi pyrittävä valvomaan myös muita elintarvikeurvaan, ruoka-apuun ja ravitsemukseen vaikuttavia aloja.

Kolmen Roomassa sijaitsevan YK:n erillisviraston (FAO, WFP ja IFAD) painopisteiden rationalisointia on syytä jatkaa ja lisätä niiden välistä yhteistyötä synergioiden luomiseksi. YK-järjestelmän uudistus samoin kuin elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO:n aseman ja painopisteiden käynnissä oleva tarkastelu tarjoavat tilaisuuden parantaa toiminnan laatua ja tuloksellisuutta. EU:n olisi jatkettava läheistä yhteistyötä YK:n pääsihteerin kanssa elintarvikeurvaan liittyvissä kysymyksissä ja tehostettava vuoropuheluaan Roomassa sijaitsevien erillisvirastojen kanssa niiden keskinäisen koordinoinnin tiivistämiseksi ja tarvittaessa niiden mandaattien ja toiminnan tarkistamiseksi suhteellisten etujen mukaisesti: FAO:n erityisalaa ovat tekninen asiantuntemus ja poliittinen neuvonanto, Maatalouden kansainvälisen kehittämisrahaston IFAD:n pitkäaikaiset kestävät sijoitukset ja Maailman elintarvikeohjelman WFP:n hädän ja epävakauden leimaamat tilanteet.

²⁵ KOM(2007) 440.

²⁶ Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta koskeva työohjelma 2010–2013, huhtikuu 2010.

4. ENSISIJAISET TAVOITTEET

Nyt kun vuosituhattavoitteiden asettamisesta on kulunut kymmenen vuotta, EU:n on tehostettava elintarviketurvan alalla tehtävää yhteistyötä. Tämän poliittisen toimintakehyksen puitteissa EU:n ensisijaisena tavoitteena pitäisi olla elintarviketurvan tukeminen hauraissa maissa. Tämä koskee erityisesti Afrikkaa, missä lähes 80 prosenttia aliravituista ihmisistä asuu hauraissa maissa, ja osaa Etelä-Aasiaa. Jotta apu olisi tuloksellista, se on sovittava maan oloihin. Lisäksi siinä on yhdistyttävä poliittinen ja strateginen ulottuvuus ja kaikkein haavoittuvimpien väestöryhmien osallistaminen. Vaikka kaikki pilarit on syytä kattaa, EU:n olisi nostettava etusijalle seuraavat neljä laaja-alaista ja toisiinsa kytkeytyvää asiakokonaisuutta: pienviljelyn kehittäminen, hallintotapa, alueellinen yhdentyminen ja haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille tarkoitetut avustuskmekanismit. Näillä aloilla EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi toteutettava seuraavassa esitetyjä toimia.

4.1. Pienviljelijöiden selviytymiskyvyn ja maaseudun toimeentulomahdollisuuksien parantaminen

- Keskitytään pienviljelijöiden, erityisesti naisten, harjoittaman maatalouden tehostamiseen ekologisesti kestäväällä tavalla tukemalla kansallisia politiikkoja, strategioita ja lainsäädäntöjä, jotka ovat tuloksellisia ja kestäviä, sekä edistämällä luonnonvarojen (mm. maa ja vesi), (mikro)luottojen ja muiden maatalouden tuotantopanosten jakamista oikeudenmukaisella ja kestäväällä tavalla.
- Lisätään tuntuvasti tukea kehitystä edistävälle, kysyntään perustuvalle maataloustutkimukselle, neuvonnalle ja innovoinnille; tavoitteena on 50 prosentin lisäys vuoteen 2015 mennessä. Julkisin varoin rahoitettavan tutkimuksen olisi perustuttava perinteiseen osaamiseen ja uusiin tekniikkoihin. Sillä ei pitäisi edistää tekniikoita, jotka eivät ole kestäviä tai eivät vastaa kansallisia riskien sääntely- ja hallintavalmiuksia.
- Tuetaan aktiivisesti kansalaisjärjestöjä ja maataloustuottajien järjestöjä osallistumaan entistä enemmän politiikantekoon, tutkimusohjelmiin sekä hallitusohjelmien täytäntöönpanoon ja arviointiin. Tässä yhteydessä olisi edistettävä EU:n ja kehitysmaiden maataloustuottajien järjestöjen välisiä yhteyksiä.
- Kohennetaan yhteistyössä kumppaneiden kanssa vastuullisten yksityissijoitusten sääntelyä ja institutionaalisia edellytyksiä maatalouden arvoketjun kaikissa vaiheissa ja rohkaistaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteissijoituksia. Edistymistä seurataan ja siitä keskustellaan hallintotapaa koskevien toimintasuunnitelmien puitteissa.

4.2. Tehokkaan hallintotavan tukeminen

- Lisätään tuntuvasti tukea CAADP:lle sen varmistamiseksi, että vuoteen 2015 mennessä kaikissa maatalousvaltaisissa Saharan eteläpuolisissa Afrikan maissa toteutetaan tehokasta työnjakoa.
- Käynnistetään Afrikan unionin kanssa yhteinen aloite Afrikan maapolitiikan suuntaviivojen täytäntöönpanon vauhdittamiseksi. Aloitteeseen pitäisi sisältyä etenemissuunnitelma mittavien ja kestävien investointien tekemistä maatalousmaahan koskevien periaatteiden ja parhaiden käytäntöjen noudattamiseksi.
- Tuetaan kansallisia ja kansainvälisiä aloitteita mittavia ja kestäviä, niin koti- kuin ulkomaisia investointeja maatalousmaahan sääntelevien periaatteiden ja käytännösääntöjen määrittämiseksi. Tärkeintä on suojella maankäyttöoikeuksia,

turvata pienviljelijöiden ja paimentolaisten oikeus maan ja muiden luonnonvarojen käyttöön ja hoitaa luonnonvaroja kestäväällä tavalla.

- Kansainvälisellä tasolla tuetaan CFS:n uudistamista, jotta siitä tulisi johtava elin maailmanlaajuisten elintarviketurva-aloitteiden koordinoinnissa.
- Tuetaan Roomassa sijaitsevien YK:n erillisvirastojen toiminnan tiiviimpää koordinointia.

4.3. Alueellisten maatalous- ja elintarviketurvapolitiikkojen tukeminen

- Tuetaan aluetason maatalouspolitiikkojen ja -strategioiden (karjankasvatus ja elintarviketurva mukaan luettuina) laatimista ja täytäntöönpanoa alueellisten elintarvike- ja maatalousmarkkinoiden yhdentymisen vauhdittamiseksi. Tehostetaan alueellisten järjestöjen kanssa käytävää poliittista vuoropuhelua maataloudesta, elintarviketurvasta ja ravinnosta.
- Vahvistetaan maataloutta, elintarviketurvaa ja ravitsemuspolitiikkoja tukevia, alueellisia ja kansallisia tietojärjestelmiä sekä ennakkoarvointijärjestelmiä.

4.4. Haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille tarkoitettujen avustusmekanismien vahvistaminen

- Tuetaan maita ottamaan käyttöön ja soveltamaan kohdennettuja ja joustavia tulonsiirtopolitiikkoja, jotka on sovitettu paikallisoloihin. Mikäli mahdollista, sosiaaliavulla pitäisi luoda avunsaajille mahdollisuus ansiotuloon, joka turvaa riittävän ravinnonsaannin.
- Edistetään ravitsemusulottuvuuden sisällyttämistä kehityspolitiikkoihin, myös koulutus- ja terveystalitiikkaan, ja niihin liittyvien valmiuksien kehittämiseen.
- Annetaan erityistukea siirtymävaiheessa oleville ja/tai hauraille maille hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisperiaatteita noudattamalla.