



Bryssel 11.4.2013
COM(2013) 194 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Loppuraportti EU:n elintarvikerahoitusvälineen toteuttamisesta

{SWD(2013) 107 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Loppuraportti EU:n elintarvikerahoitusvälineen toteuttamisesta

LYHENNELUETTELO

AFSI	L’Aquilan elintarviketurva-aloite
AGIR Sahel	Alliance Globale pour l’Initiative Résilience (Sahel) (Sahelin alueen selviytymiskyvyn kehittämisaloitetta tukeva maailmanlaajuinen yhteenliittymä)
AU-IBAR	Afrikan unionin tuotantoeläinkysymyksiin keskittynyt toimisto
CSP/RSP	Maa-/aluekohtainen strategia-asiakirja
DEVCO	Kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid
EKR	Euroopan kehitysrahasto
EU	Euroopan unioni
FAO	YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö
FSTP	Elintarviketurvaa koskeva aihekohtainen ohjelma
IFAD	Kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto
MFF	Monivuotinen rahoituskehys
NGO	Kansalaisjärjestö
NSA	Valtiosta riippumaton toimija
PSNP	Tuottavia turvaverkkoja koskeva ohjelma
SHARE	Afrikan sarven selviytymiskykyä tukeva aloite
SWD	Valmisteluasiakirja
YK	Yhdistyneet kansakunnat
UNHLTF	YK:n korkean tason työryhmä
UNRWA	YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestö
WB	Maailmanpankki
WFP	Maailman elintarvikeohjelma

1. JOHDANTO

Ennen vuotta 2008 elintarvikkeiden hintakehitys oli ollut pitkään laskusuuntainen, mutta vuonna 2008 elintarvikkeiden hinnat lähtivät voimakkaaseen nousuun. **Tämä ajoi kehitysmaissa yli sata miljoonaa ihmistä nälänhätään.** Ruoan hinnan nousu ja hintavolatiliteetti heikensivät varsinkin heikoimmassa asemassa olevien ihmisten elintarviketurvaa entisestään ja nostattivat ruokaan liittyviä mellakoita monissa maissa.

Heinäkuussa 2008 pidetyssä G8-huippukokouksessa komissio ilmoitti aikovansa perustaa **miljardin euron elintarvikerahoitusvälineen torjuakseen laajamittaisesti ruoan hintakriisin vaikutuksia.** EU:n toimia olemassa olevien välineiden kautta¹ olikin tehostettava, jotta tällaisesta talouden häiriöstä aiheutuviin tarpeisiin oli mahdollista vastata. Elintarvikerahoitusväline (”rahoitusväline kehitysmaissa tapahtuvaan elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten”) perustettiin 16. joulukuuta 2008.

EU:n elintarvikerahoitusväline oli **ensimmäinen merkittävä taloudellinen vastaus ruokakriisiin**, ja se auttoi vahvistamaan kansainvälisten toimien koordinoitua YK:ssa ja G8:ssa. Ensisijaisesti elintarvikerahoitusvälineellä täydennettiin 3,9 miljardin Yhdysvaltain dollarin suuruisia määrärahoja, jotka komissio oli osoittanut L’Aquilan elintarviketurva-aloitteeseen (AFSI). G8-maiden johtajat käynnistivät AFSI-aloitteen heinäkuussa 2009. Sen määrä oli 22 miljardia Yhdysvaltain dollaria, ja sillä tuettiin kestävästä maataloudesta ja elintarviketurvasta kehitysmaissa kolmen vuoden ajan. Näiden sitoumusten seurauksena **EU käynnisti hiljattain kaksi uutta aloitetta vastauksena Afrikan sarven ja Sahelin alueen suuriin elintarvikekriiseihin** (SHARE² ja AGIR³ Sahel). Lisäksi komissio hyväksyi uuden toimintakehityksen parantaakseen heikoimmassa asemassa olevien ihmisten ja yhteisöjen kykyä selviytyä tulevista kriiseistä⁴.

EU:n elintarvikerahoitusväline oli **kolmivuotinen (2009–2011) ja kohdistui ensisijaisesti hätäavun sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysavun väliseen ajanjaksoon.** Sen tavoitteena oli

- saada aikaan myönteistä muutosta kohdemaiden ja -alueiden maatalouden tarjonnassa
- lievittää elintarvikkeiden hintavolatiliteetin kielteisiä vaikutuksia paikalliseen väestöön elintarviketurvaa koskevien kokonaisvaltaisten tavoitteiden, myös ravinnontarvetta koskevien YK:n vaatimusten mukaisesti
- lujittaa maatalouden tuotantokapasiteettia ja maatalouden hallintoa toimien kestävyys- ja tehostamiseksi.

Näiden tavoitteiden mukaisesti tukikelpoisia toimenpiteitä oli kolmenlaisia: toimenpiteitä, joilla pyrittiin **parantamaan maatalouden tuotantopanosten ja palveluiden saatavuutta, turvaverkkoa tukevia toimenpiteitä** sekä muita **pienimuotoisia toimenpiteitä, joilla pyrittiin lisäämään tuotantoa** maakohtaisten tarpeiden pohjalta.

Tässä kertomuksessa annetaan tietoa toteutetuista täytäntöönpanotoimista, niiden tuloksista ja todennäköisestä vaikutuksesta sekä keskeisistä opituista asioista. Lisäksi siinä annetaan suosituksia EU:n nykyisten ja tulevien elintarviketurvaohjelmien parantamiseksi.

¹ Erityisen haavoittuvassa asemassa oleville maille tarkoitettu FLEX-järjestely (V-FLEX) (500 miljoonaa euroa), Euroopan kehitysrahaston B-määrärahat (185,9 miljoonaa euroa), elintarviketurvaa koskeva aihekohtainen ohjelma (50 miljoonaa euroa) sekä humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto (210 miljoonaa euroa).

² Supporting Horn of Africa Resilience.

³ Alliance globale pour l’Initiative Résilience – Sahel.

⁴ COM(2012) 586.

Loppuraportin lisäksi komissio on laatinut valmisteluasiakirjan⁵, jossa kerrotaan tarkemmin toteutetuista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista lyhyellä aikavälillä.

2. OHJELMASUUNNITTELU JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Komissio toimitti maaliskuussa 2009 Euroopan parlamentille ja neuvostolle elintarvikerahoitusvälineen **täytäntöönpanoa koskevan kokonaissuunnitelman**, joka sisälsi luettelon kohdemaista ja ennusteen rahoituksen jakautumisesta tukikelpoisten tahojen välillä. Siinä esitettiin ohjeellinen rahoituserittely, jonka mukaan (i) 920 miljoonaa euroa kohdennettaisiin 50 maahan, jotka valittaisiin ohjeellisten kriteerien perusteella, (ii) 60 miljoonaa euroa käytettäisiin alueellisiin toimiin Afrikassa, ja (iii) 20 miljoonaa euroa varattaisiin tukitoimenpiteisiin.

Varat sidottiin kokonaisuudessaan toukokuuhun 2010 mennessä. Hyväksymismenettelyn nopeus johtuu pitkälti komission perustamasta työryhmästä, nopeutettujen menettelyjen käytöstä sekä Euroopan parlamentin osoittamasta joustavuudesta, sillä se hyväksyi valvontaoikeudelleen varatun ajanjakson määräaikojen lyhentämisen.

Vaikka monet toimet toteutettiin suunnitelman mukaisesti, kokonaissuunnitelmaan tehtiin täytäntöönpanon aikana monia **muutoksia, joiden arvo oli 5,2 prosenttia EU:n elintarvikerahoitusvälineen arvosta**⁶. Suunnitelmaa ei voitu panna täytäntöön Komoreilla, ja muutamien maiden määrärahoja supistettiin (esimerkiksi Madagaskar, Guinea, Sao Tomé ja Príncipe) tai lisättiin (esimerkiksi Sambia). Talousarvion tukiohjelmiä ei voitu panna täytäntöön alun perin suunnitellulla tavalla⁷, mutta toisaalta **kansalaisjärjestöjen ja EU:n jäsenvaltioiden virastojen kautta kanavoitua tukea lisättiin alkuperäisiin suunnitelmiin nähden.**

Valtaosa toimenpiteistä päättyi vuonna 2011, mutta muutamat toimet saatiin päätökseen vasta vuoden 2012 alkupuolella.⁸ Joulukuun 31. päivänä 2010 EU:n elintarvikerahoitusvälineen **sopimuksia**⁹ oli **179**, ja ne kattoivat **232 hanketta**. Kehitys- ja yhteistyöpääosasto hallinnoi keskitetysti talousarvion tukitoimenpiteitä, kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa toteutettuja hankkeita sekä tukitoimenpiteitä, kun taas vastuu kansalaisjärjestöjen ja jäsenvaltioiden virastojen kanssa toteutetuista hankkeista siirrettiin EU:n valtuuskunnille tammikuussa 2010. Komissio maksoi **983,7 miljoonan kokonaissumman lähes kokonaan** (lukuun ottamatta tukitoimenpiteitä). Tämä hyvin korkea toteutumistaso saavutettiin nopeutettujen menettelyjen käytön, tiiviin seurannan ja joustavan uudelleenkohdennuksen ansiosta.

EU:n elintarvikerahoitusvälinettä koskevan asetuksen mukaan elintarvikerahoitusvälineestä voidaan käyttää enintään kaksi prosenttia (eli enintään 20 miljoonaa euroa) **tukitoimenpiteisiin**, kuten EU:n valtuuskuntien väliaikaisen henkilöstön palkkaamiseen, seurantaan, tarkastuksiin, arviointeihin, tutkimuksiin, konferensseihin ja tekniseen apuun. **Näihin tarkoituksiin käytettiin 17,3 miljoonaa euroa.** Tukitoimenpiteiden lisäksi komissio siirsi päätoimipaikassa kymmenen toimihenkilöä aloitteen käynnistämiseen.

⁵ SWD(2013) 107.

⁶ SWD(2013) 107.

⁷ Talousarvion tukiohjelmat supistuivat suunnitellusta Komoreilla, Madagaskarissa, Nigerissä, Etiopiassa ja Sambiassa.

⁸ Komissio myönsi muutamalle hankkeelle jatkoaikaa joulukuun 31. päivään 2012 asti. Syynä oli varojen myöhäinen uudelleenkohdistaminen toimivaan hankkeeseen (Sambia) tai vaikea tilanne (Mali, Jemen, Afganistan ja Kirgisia).

⁹ Lukuun ottamatta Sambian 5,8 miljoonan euron määrärahoja, joista tehtiin sopimus vuonna 2011.

3. SEURANTA, TILINTARKASTUS JA ARVIOINTI

Elintarvikerahoitusvälinettä seurattiin tiiviisti: **176:ta hanketta** (eli yli 75:tä prosenttia elintarvikerahoitusvälineen hankkeista) seurattiin **tuloshakuisen seurantajärjestelmän (ROM) avulla**. Ulkopuoliset asiantuntijat laativat 236 seurantakertomusta, jotka komission henkilökunta analysoi Brysselissä ja EU:n edustustoissa ja jotka toimitettiin yleensä sekä täytäntöönpanokumppaneille että paikallisviranomaisille.

Hankkeet saivat hyvät arviot: 70 prosenttia hankkeista sai arvosanaksi ”erittäin hyvä ja hyvä”, 23 prosenttiin ”liittyi ongelmia”, ja vain seitsemään prosenttiin hankkeista katsottiin liittyneen ”merkittäviä vaikeuksia”¹⁰. **Tulokset vastaavat EU:n hankkeiden yleisiä keskimääräisiä ROM-tuloksia vuonna 2011 tehdyssä arvioinnissa.**¹¹ Toinen seuranta tehtiin usein hankkeen elinkaaren myöhemmässä vaiheessa etenemisen mittaamiseksi ja suositusten seuraamiseksi.

Lisäksi on järjestetty vierailuja ja säännöllisiä koordinoitukokouksia täytäntöönpanokumppaneiden kanssa. Nämä kumppanit ovat toimittaneet **säännöllisesti etenemisraportteja ja erityisiä loppuraportteja**¹². Seurantatiedot on koottu **yleiseen hallinnan tulostauluun**, interaktiiviseen työkaluun, jonka avulla seurantatietoja päivitetään reaaliaikaisesti komissiossa ja EU:n valtuuskunnissa.

Riippumattomia arviointeja on tehty kolmella tasolla: (i) kansainvälisten järjestöjen, kansalaisjärjestöjen ja jäsenvaltioiden virastojen toteuttamien **hankkeiden tasolla**, (ii) **täytäntöönpanokumppanien** (kuten FAO:n¹³ ja AU-IBAR:n) tasolla ja (iii) **yleisellä** eli EU:n elintarvikerahoitusvälineen **tasolla**¹⁴. EU:n elintarvikerahoitusvälineen loppuarviointi laadittiin vuosina 2011–2012 komission arviointimenetelmää noudattaen. Loppuarvioinnissa todettiin ennen kaikkea, että komissio oli toteuttanut elintarvikerahoitusvälineen tehokkaasti ja tuloksekkaasti, että toteutetut toimenpiteet olivat olleet tarkoituksenmukaisia ja että hankkeilla oli ollut selvästi myönteinen vaikutus saajiin. Vaikutuksia olisi kuitenkin voitu voimistaa pidentämällä hankkeen toteutusaikaa ja supistamalla sen maantieteellistä soveltamisalaa. Lisäksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisi hiljattain erityiskertomuksen Saharan eteläpuolisen Afrikan elintarvikeeturvaa koskevan Euroopan unionin kehitysavun vaikuttavuudesta.¹⁵ Siinä suositellaan muun muassa, että EU selvittäisi mahdollisuutta toteuttaa pysyvä väline, jolla torjuttaisiin kehitysmaissa mahdollisesti tulevaisuudessa ilmenevien elintarvikekriisien vaikutuksia.

4. TULOKSET JA TODENNÄKÖINEN VAIKUTUS

Lyhytaikaisuudestaan huolimatta elintarvikerahoitusväline tavoitti yli **59 miljoonaa suoraa tuensaaajaa ja sillä oli heijastusvaikutuksia 93 miljoonaan välilliseen edunsaajaan**, joista useimmat olivat heikossa asemassa olevia pientilallisia ja heidän perheenjäseniään¹⁶. Toimenpiteet mukautettiin kumppanivaltioiden toimintatapoihin ja tavoitteisiin ja toteutettiin

¹⁰ Tuloshakuisen seurantajärjestelmän loppuraportti on saatavana kehitys- ja yhteistyöpääosaston verkkosivulta.

¹¹ Vuoden 2012 kertomus Euroopan unionin kehitys- ja ulkomaanavun politiikoista ja niiden toteuttamisesta vuonna 2011. SWD (2012) 242 final.

¹² Raporteista kootut tiedot esitetään kohdassa ”Tulokset ja todennäköinen vaikutus”.

¹³ ”European Union Food Facility. Foundations for future action. FAO Initial Review of Selected Projects.” http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_web.pdf.

¹⁴ Elintarvikerahoitusvälineen loppuarviointi: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/food_intro_en.htm.

¹⁵ Erityiskertomus nro 1: Saharan eteläpuolisen Afrikan elintarvikeeturvaa koskevan Euroopan unionin kehitysavun vaikuttavuus. 2012. Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

¹⁶ Luku ei sisällä talousarviotukitoimenpiteitä eikä alueellisten järjestöjen toimenpiteitä.

koordinoitulla, täydentävällä ja johdonmukaisella tavalla elintarviketurvaan liittyvien EU:n välineiden, kuten elintarviketurvaa koskevan aihekohtaisen ohjelman, ja EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien ohjelmien kanssa.

Yli 65 prosenttia toimenpiteistä laajensi jo käynnissä olevaa toimintaa, johon myönnettiin lisärahoitusta olemassa olevista täytäntöönpanorakenteista sikäli kuin tämä oli tarkoituksenmukaista ja mahdollista. **Näin mahdollistettiin nopea reagointi, mikä sopi yhteen elintarvikerahoitusvälineen lyhyen keston kanssa.** Koska elintarvikerahoitusväline tarkoitettiin osaksi YK:n korkean tason työryhmän (UNHLTF) koordinoimia kansainvälisiä toimia elintarvikkeiden hintakriisin torjumiseksi, noin **60 prosenttia rahoituksesta kanavoitiin YK:n järjestöjen kautta.**

Koska YK:n järjestöt olivat kattavasti läsnä paikan päällä, tällä tavalla voitiin ripeästi toteuttaa kohdennettuja toimia, mikä toi elintarvikerahoitusvälineelle myönteistä näkyvyyttä kohdemaissa. Elintarvikerahoitusväline **vahvisti myös osaltaan keskeisesti komission yhteistyötä Roomassa toimivien YK:n järjestöjen¹⁷ kanssa.** Tämä johti aiesopimuksen allekirjoittamiseen elintarviketurvaa ja ravitsemusta koskevasta ohjelmayhteistyöstä.¹⁸ Toimenpiteiden toteuttamiseen on osallistunut myös **yli 425 valtiosta riippumatonta toimijaa**, joista useimmat harjoittavat paikallista ja kansallista toimintaa. Niistä yli kahdella kolmasosalla on sopimus YK:n järjestöjen kanssa, kun taas komissio teki ehdotuspyynnön tuloksena sopimuksen 124 toimijan kanssa.

Seuraavassa esitetään elintarvikerahoitusvälineen tärkeimmät saavutukset, tulokset ja lyhyen aikavälin vaikutukset asetuksessa esitettyjen kolmen toimenpidetyypin osalta.

4.1. Toimenpiteet, joilla parannetaan maatalouden tuotantopanosten ja palveluiden saatavuutta

Useimmissa elintarvikerahoitusvälineen toimenpiteissä (62 prosenttia) **keskityttiin parantamaan pientilallisten maataloustuotantoa ja/tai tuotantopanosten saatavuutta.** Maatalouden tuotantopanosten jakaminen oli suurin osatekijä FAO:n ja kansalaisjärjestöjen toteuttamissa hankkeissa. Viljelijöille jaettiin 124 600 tonnia sertifioituja ja paranneltuja siemeniä ja 950 000 tonnia lannoitetta. Tällä alalla suurimpana haasteena oli viljelykalenterikohtaisten vaatimusten täyttäminen huolimatta sitovista hankintamenettelyistä ja siitä, että paikallisilla markkinoilla tuotteita oli rajallisesti saatavilla. Täytäntöönpanokumppanien raporttien mukaan hankkeilla **lisättiin maataloustuotantoa keskimäärin 50 prosenttia** (vaihteluväli 20–100 prosenttia) ja **kasvatettiin kotitalouksien vuosituloja keskimäärin noin 290 euroa** (vaihteluväli 40–2 100 euroa).

Guatemalassa FAO ja WFP vahvistivat yhdessä 14 000 pientilallisen maataloustuotantoa ja markkinointivalmiuksia. Alta Verapazissa maanviljelijöiden maassintuotantokyky nousi keskimäärin 2,1 tonnista 3,5 tonniin hehtaaria kohti. Kotitaloudet pystyivät tuottamaan keskimäärin 20 prosentin ylijäämän, ja jotkin tuottajat onnistuivat parantamaan organisointiaan hyvälle tasolle ja täyttämään kansainväliset laatuvaatimukset.

Tuotantoa lisättiin myös **karjanomistajiin kohdistuvilla hankkeilla, joissa heille toimitettiin yhteensä 834 000 eläintä** (nautoja, vuohia, sikoja ja kanoja). Tuottavuutta parannettiin merkittävästi **lisäämällä maatalouskoneiden käyttöä** (esimerkiksi Sambiassa,

¹⁷ FAO, WFP ja IFAD.

¹⁸ Statement of Intent – Programmatic Cooperation on Food Security and Nutrition (Aiesopimus – elintarviketurvaa ja ravitsemusta koskeva ohjelmayhteistyö). FAO, WFP, IFAD ja komissio allekirjoittivat aiesopimuksen 27. kesäkuuta 2011.

missä istuttaminen ja kitkeminen ovat olleet perinteisesti naisten työtä, kevyempien kylvövälineiden käyttö raskaiden aurojen sijaan lisäsi sukupuolten tasa-arvoa) ja **vähentämällä kuolleisuutta** karjaa rokottamalla.

AU-IBAR toteutti 28:ssa Saharan eteläpuolisessa maassa eläinten rokotusprojektiin nimeltä ”Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa” (VACNADA). Yhteensä **44,6 miljoonaa karjaeläintä rokotettiin** neljää tarttuvaa eläintautia vastaan. Tämä vähensi voimakkaasti näiden tautien esiintyvyyttä hankkeiden kohdealueilla. **Kun vastustuskykyä parannettiin rokottamalla, karjanomistajat** (varsinkin pienitalliset, joilla ei ollut varaa rokotukseen) **kykenivät pitämään karjansa, myymään ylijäämätuotannon ja kattamaan näin oman kotitaloutensa menot ja ennakoimattomat menot.**

Projektin yhteydessä myös tuotantokapasiteetti kasvoi (joissakin tapauksissa 100 prosenttia) ja valittujen rokotteiden laatu parani laitetoimitusten ja rokotteita valmistavien laboratoriodien kehittämisen ansiosta. Näitä toimia täydennettiin koulutustoimilla, joilla pyrittiin parantamaan eläinlääkäripalveluja.

Useimmissa hankkeissa jaettiin **siementen/lannoitteiden ja karjan lisäksi työkaluja, rokotteita ja maatalouskoneita**. Tuensaajille toimitettiin yli 88 000 maatalouskonetta ja sadonkorjuun jälkeiseen vaiheeseen tarkoitettuja välineitä. Kumppanuudet yksityisen sektorin, varsinkin paikallisten maataloustuotekauppioiden, kanssa **paransivat tuotantopanosten saatavuutta ja kiertoa ja virkistivät paikallista taloutta**. Monissa hankkeissa pyrittiin monipuolistamaan tuotantoa (esimerkiksi kasvinviljely Bangladeshissa, pieneläinkasvatus Tansaniassa, kalalammet, keskikokoinen plataani- tai vihannesviljelmä Haitilla), minkä seurauksena saajat saivat monipuolisempaa ravintoa. Lisäksi kehitettiin markkinoille suuntautuvaa tuotantoa. Tällä tavoin kotitaloudet, jotka olivat aikaisemmin harjoittaneet pelkkää kotitarveviljelyä, saivat mahdollisuuden hankkia vähän käteistuloja.

Etiopiassa toteutetussa Self Help Africa -hankkeessa **17 500 kotitalouden maataloustuotantoa lisättiin 35 prosenttia** jakamalla 606 tonnia paranneltuja siemeniä, 29 tonnia eläinrehua, 278 000 eläinlääkeainetta (antibiootteja ja antihelminettejä) ja koneita (siementenpuhdistuslaitteita, kastelupumppuja, meijeritarvikkeita) sekä rakentamalla 16 siemenkauppaa. Tuensaajien **vuositulot ovat kasvaneet ja vaihtelevat noin 290 eurosta 1 500 euroon.**

Hankkeisiin sisältyi **valmiuksien kehittämistä, millä pyrittiin tukemaan maataloustoiminnan tuottavuuden lisäämistä kestäväällä tavalla**. Valmiuksien kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä yhdistettiin monenlaisiin toimiin, joihin kuului muun muassa viljelijöille annettu viljely- ja kastelutekniikoita koskeva koulutus. Niillä parannettiin myös paikallisten viljelijäryhmien ja tuottajajärjestöjen valmiuksia. Koulutusta tarjottiin viljelijöiden lisäksi myös virkamiehille ja muille sidosryhmille. **Erilaisiin koulutustoiimiin osallistui noin 2,5 miljoonaa henkeä**. Neuvontamenetelmät, kuten Farmer Field Schools- ja rural promoters -konseptit, olivat tehokkaita tiedonlevitysväyliä. Niiden yhteydessä esiteltiin paikan päällä keinoja tehostaa tuotantoa kestäväällä tavalla, hyviä viljelykäytäntöjä, maan kasvukuntoa ylläpitävää viljelyä (conservation agriculture), keinoja huolehtia maaperän viljavuudesta, pienimuotoisia kastelutekniikoita, viljelyn monipuolistamista jne.

Sambiassa maatalouden tuotantopanosten saatavuuden paraneminen ja maan kasvukuntoa ylläpitävien viljelyperiaatteiden edistäminen lisäsivät elintarviketuotantoa. Farmer Field Schools (FFS) -neuvontapäivillä 400 neuvojaa (Camp Extension Officers) jakoi tietojaan maan kasvukuntoa ylläpitävästä viljelystä 28 viljelijälle, jotka kukin puolestaan kouluttivat 15 muuta koulutukseen osallistuvaa viljelijää. Tällä tavalla tavoitettiin lähes 180 000 viljelijää.

Maan kasvukuntoa ylläpitävien viljelykäytäntöjen levittäminen lisäsi **maissintuotantoa keskimäärin 30 prosenttia 2 tonnista 2,6 tonniin hehtaaria kohti**. Hankkeeseen kanavoitiin elintarvikerahoitusvälineen kautta 16,9 miljoonaa euroa, ja nyt suunnitteilla on uusi 11,1 miljoonan euron rahoitusosuus (joka maksetaan Euroopan kehitysrahastosta), jonka avulla maassa levitetään lisää maan kasvukuntoa ylläpitäviä viljelymenetelmiä.

4.2. Turvaverkkoa tukevat toimenpiteet ja ravitsemustoimenpiteet

Turvaverkkotyyppeihin toimenpiteisiin käytettiin noin 138 miljoonaa euroa. Ne auttoivat tuensaajia selviytymään elintarvikkeiden hintojen nousun vaikutuksista, ja ne perustuivat lähinnä cash or food for work -tyyppisiin hankkeisiin ja arvosetelijärjestelmiin. Maaseudulla (ja joskus kaupungeissa) asuvat köyhät hyötyivät turvaverkkotoimenpiteistä (esimerkiksi Etiopiassa toteutetusta PNSP-hankkeesta) sekä hankkeista, joissa työstä maksettiin käteisellä tai ruoalla (esimerkiksi Sierra Leonessa ja Pakistanissa). Turvaverkkotoimenpiteitä toteuttivat kumppanit, joilla on kokemusta tämän tyyppisistä projekteista, kuten Maailmanpankki, UNRWA ja WFP, sekä kansalaisjärjestöt, jotka käyttivät neljänneksen niille kanavoidusta summasta hankkeisiin, joissa työstä maksettiin käteisellä (57 miljoonaa euroa).

Useimmissa tapauksissa toimenpiteistä saatu ylimääräinen tulo auttoi tuensaajia selviytymään elintarvikkeiden hintakriisistä sekä muutamassa tapauksessa elintarvikerahoitusvälineen elinkaaren aikana sattuneista luonnonkatastrofeista (kuivuudesta, tulvista). Lisäksi se paransi köyhimpien selviytymiskykyä ja auttoi heitä välttymään tuotanto-omaisuutensa (eläinten, pienkoneiden) myymiseltä, joten kotitaloudet ovat kyenneet kohentamaan elämäänsä kriisien jälkeen.

Bangladeshissa 607 000 henkeä hyötyi food and cash for work -hankkeista, sillä ne tarjosivat lyhytaikaista työtä 121 000:lle epätyypillisessä työsuhteessa olevalle tai maattomalle maataloustyöntekijälle niukimpina aikoina. **Lisäksi 1,7 miljoonan ihmisen suojaksi rakennettiin ja kunnostettiin 989 tulvankestävää rakennetta, kuten patoja, kulkuteitä, maa-alueiden ja kylvöalustojen korotuksia sekä kastelujärjestelmiä.**

Joissakin erityistapauksissa heikoimmassa asemassa oleville jaettiin myös ruokaa joko työtä vastaan tai ruoka-avun muodossa. Esimerkiksi UNRWA jakoi 34 500 tonnia ruokaa miehitetyllä palestiinalaisalueella ja WFP jakoi 96 600 tonnia ruokaa pahasta ruokapulasta kärsiviin maihin (esimerkiksi Pakistaniin, Bangladeshiin ja Guatemalaan).

Yli kolmasosaan (37 prosenttiin) hankkeista sisältyi ravitsemukseen liittyviä toimenpiteitä. Elintarvikerahoitusvälineellä parannettiin heikoimmassa asemassa olevien ja varsinkin lasten ravitsemuksellista tilaa. Monet toimenpiteet kohdistettiin erityisesti kuusivuotiaisiin ja sitä pienempiin lapsiin sekä raskaana oleviin ja imettäviin äiteihin elintarvikkeiden hintakriisin vaikutusten lievittämiseksi. Esimerkiksi Nigerissä, Malissa ja Liberiassa jaettiin yli 25 000 tonnia ravitsevia elintarvikkeita ja miljoonia vitamiiniannoksia, ja lisäksi 141 000 tuensaajalle, lähinnä äideille, hoitohenkilökunnalle ja avustavalle henkilökunnalle, järjestettiin ravitsemuksen parantamista koskeviin käytäntöihin liittyvää koulutusta.

Malissa annettiin A-vitamiinilisää yli 11 miljoonalle 6–59 kuukauden ikäiselle lapselle, ja **Nigerissä** 1,3 miljoonaa lasta hyötyi äideille suunnatusta, aliravitsemuksen ehkäisyä koskevasta tiedotus- ja valistuskampanjasta. **Guatemalassa** jaettiin ylimääräisiä ruoka-annoksia 100 000 lapselle (ikä 6–36 kuukautta) ja 50 000:lle raskaana olevalle tai imettävälle äidille. Lisäksi 8 000 kotitarveviljelijää sai ruoka-annoksia voidakseen osallistua koulutustoimintaan.

4.3. Muut pienimuotoiset toimenpiteet maataloustuotannon lisäämiseksi

Moniin hankkeisiin sisältyi muita tuotannon parantamiseen tähtäviä toimia. Niissä keskityttiin esimerkiksi sadonkorjuun jälkeisen hävikin pienentämiseen, veden saatavuuteen ja vesiensuojeluun tai markkinoille pääsyyn. Maatalousmaata kunnostettiin tai kasteltiin yhteensä 315 350 hehtaaria. Sen lisäksi kunnostettiin tai rakennettiin 13 656 ojaa, patoa ja pienpatoa ja yli 10 600 kilometriä teitä (lähinnä sivuteitä). Lisäksi toteutettiin muita pienimuotoisia toimenpiteitä, kuten tarjottiin mikroluottoja ja rakennettiin siemenkeskuksia ja tutkimuslaitoksia.

Pohjois-Afganistanissa cash for work -tyyppiseen infrastruktuuri- ja vesiohjelmaan osallistui 4 880 perhettä. Hankkeessa **rakennettiin ja kunnostettiin 107 kilometriä teitä, 1 057 kilometriä kastelukanavia ja 3 164 hehtaaria maatalousmaata**. Tällä tavoin parannettiin maataloustuotantoa ja helpotettiin pääsyä kyliin ja markkinoille erityisesti talviaikaan. Kunnostettu ja rakennettu infrastruktuuri ja tulvantorjuntatoimenpiteet hyödyttivät 218 000:ta henkeä, ja lisäksi 6 500 perhettä saa nyt puhdasta juomavettä.

Muut toimenpiteet liittyivät eri aloihin, kuten kalastukseen (Kambodža, Filippiinit, Guinea-Bissau, Mosambik), kaupunkiviljelyyn (Kenia), toimintakehysten tukemiseen (Nepal), siementen lisäykseen (Burkina Faso, Niger, Nepal, Mosambik) tai maan kasvukuntoa ylläpitävään viljelyyn (Sambia).

Elintarvikerahoitusväline vaikutti myönteisesti **yli 59 miljoonan suoran tuensaajan elämään edistämällä pienviljelijöiden kestäväää maataloustuotantoa, vähentämällä sadonkorjuun jälkeistä hävikkiä ja helpottamalla pääsyä markkinoille**. Toimenpiteet paransivat pientilallisten valmiuksia maankäytön, karjanhoidon ja vesienhoidon alalla ja auttoivat heitä lisäämään ja monipuolistamaan tulonlähteitään. Lisäksi elintarvikerahoitusväline **paransi osaltaan ruoan saatavuutta sekä heikoimmassa asemassa olevien, erityisesti naisten ja lasten, ruoka- ja ravitsemustilannetta**.

5. KESKEISET OPETUKSET JA SUOSITUKSET

Opetukset

1. EU on osoittanut kykenevänsä perustamaan ja toteuttamaan tehokkaasti miljardin euron elintarvikerahoitusvälineen. Tämän rohkean vedon ansiosta **EU on nousnut avunantajien keskuudessa johtoasemaan kestävään maatalouden ja elintarviketurvan alalla**. Elintarvikerahoitusvälineen toteuttamisesta lähtien EU on ollut suurin elintarvikeavun antaja, ja elintarviketurva on edelleen kansainvälisen asialistan kärjessä L'Aquilan elintarviketurva-aloitteen ja G8-maiden New Alliance for Food and Nutrition Security -aloitteen myötä.
2. Elintarvikerahoitusvälineen täytäntöönpanon onnistuminen johtui pitkälti sen **nopeasta käyttöönotosta, laajuudesta ja ennen kaikkea sen reagointikyvystä**. Keskeistä oli se, että komissio ja YK perustivat kaksi työryhmää, jotka järjestivät työhön tarkoituksenmukaiset työntekijät ja asiantuntijat.
3. Elintarvikerahoitusvälineen ensisijaisena tavoitteena oli **puuttua nopeasti ruoan hintakriisiin seurauksiin eikä niinkään sen syihin**. Välineen avulla parannettiin kuitenkin köyhien ja heidän yhteisöjensä valmiuksia kohdata myöhempiä kriisejä. Tästä oli hyötyä, sillä **ruokakriisit ovat koetelleet jälleen suuresti Saharan eteläpuolisen Afrikan maita. Nämä kriisit johtuvat monista toisiinsa liittyvistä syistä**, joita ovat esimerkiksi köyhyys, ilmastokatastrofit, ruoan korkea hinta ja hintavolatiliteetti, luonnonvaroihin kohdistuvat paineet (myös epätarkoituksenmukaiset maanomistusjärjestelyt), nopea väestönkasvu, heikko hallinto ja poliittinen epävakaus. Lisäksi näiden tekijöiden vaikutukset kohdistuvat muita useammin ja vakavammin heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin, erityisesti Sahelin ja Afrikan sarven alueella.
4. Elintarvikerahoitusvälineellä keskitytään lisäämään maataloustuotantoa, ja tällä on onnistuttu saamaan aikaan myönteisiä paikallisia tuloksia. Elintarvikerahoitusvälineen toimet eivät kuitenkaan muuta sitä, että **kumppanimaiden on lisättävä pitkäaikaista tukeaan kestävään maatalouteen ja elintarviketurvaan**.

5. Suhteellisen lyhyt täytöntöönpano-aika on tehnyt toisinaan ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta haastavaa. Kuten SHARE- ja AGIR Sahel -aloitteiden kohdalla on jo todettu, **lyhyen ja keskipitkän tai pitkän aikavälin toimenpiteiden välisiä yhteyksiä on vahvistettava.**
6. Lisäksi elintarvikerahoitusvälineen toimet **kohdistuivat pääasiassa ruoan saatavuuteen.** Vaikka ruoan saatavuus onkin suuri huolenaihe, monissa kumppanimaissa on vielä vaikeampaa saada ravitsevaa ruokaa. **Äitien ja lasten aliravitsemuksen torjuntaan olisi voitu kiinnittää enemmän huomiota.**
7. Vuonna 2012 ruokakriisistä kärsi Afrikan sarven ja Sahelin alueella lähes 30 miljoonaa haavoittuvassa asemassa olevaa ihmistä. Tämä korostaa sitä, että EU:n on huolehdittava edellytyksistään reagoida nopeasti. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan parlamentin suositusten mukaisesti **komissio määrittää parhaat vaihtoehdot hyödyntäen varainhoitoasetuksen ja rahoituskehyksen muutoksia.**

Suositukses

EU:n olisi lisättävä tukeaan kestävään maatalouteen ja elintarviketurvaan. Maantieteellisessä ohjelmasuunnittelussaan vuosiksi 2014–2020

1. EU:n pitäisi ottaa **kestävä maatalous ja elintarviketurva keskeiseksi osaksi kumppanivaltioiden kanssa käymäänsä poliittista vuoropuhelua** ja tukea edelleen kumppanivaltioiden toimintatapoja ja tavoitteita, joiden avulla ne pyrkivät puuttumaan ruokakriisien taustalla vaikuttaviin tekijöihin.
2. **EU:n avustustoimissa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota maihin, joissa elintarviketurva on puutteellista.** Komission tähän tarkoitukseen kehittämää ”elintarviketurvan jäseneltyä arviointia” pitäisi käyttää kattavasti.
3. Elintarvike- ja ravitsemusturvaan kohdistuvilla EU:n avustustoimilla pitäisi pyrkiä ensisijaisesti parantamaan suurimmassa vaarassa olevien ihmisten, yhteisöjen ja kumppanivaltioiden selviytymiskykyä. Tässä yhteydessä EU:n pitäisi lisätä tukeaan haavoittuvuuden vähentämiseen tähtääville toimille parantamalla kumppanivaltioiden valmiuksia ehkäistä tulevia šokkeja ja valmistautua niihin sekä reagoida kriiseihin niiden syntyessä. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti katastrofiriskin hallintatoimia varsinkin katastrofeille alttiissa kumppanivaltioissa.
4. EU:n pitäisi hyödyntää elintarvikerahoitusvälineen täytöntöönpanosta sekä SHARE- ja AGIR Sahel -aloitteiden käynnistämistä saamaansa oppia. Tältä pohjalta sen pitäisi käyttää olemassa olevia välineitä ja tarttua tuoreeseen mahdollisuuteen perustaa tukirahastoja, joiden avulla se voi edistää jäseneltyä tapaa tukea kumppanivaltioita, joita kohtaa elintarvikekriisi.
5. Elintarvikekriisien torjuntaan tähtäävät EU:n toimet suunnitellaan kriisin luonteen ja tilanteen mukaan hyödyntäen **olemassa olevia kansallisia ja alueellisia rakenteita ja valmiuksia** aina kun se on mahdollista. Tällaisessa lähestymistavassa kiinnitetään tarkasti huomiota vastuunkantoon ja otetaan huomioon toisaalta **elintarviketurvan** ja toisaalta **hallinnon, epävakauden ja rauhanrakentamisen keskinäiset suhteet** erityisesti epävakaissa valtioissa ja tilanteissa, joille on ominaista jatkuvasti puutteellinen elintarviketurva.

6. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Elintarvikerahoitusväline on auttanut keskeisellä tavalla YK:ta toteuttamaan koordinoituja toimia, ja sen avulla EU on kyennyt reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti vuosien 2007–2008 ruoan hintakriisin vaikutuksiin. Miljardin euron elintarvikerahoitusväline **on hyödyttänyt suoraan yli 59:ää miljoonaa ihmistä 49 kehitysmaassa.**

Sen tuella pienviljelijät ovat kyenneet reagoimaan tilanteeseen myönteisellä tavalla lisäämällä tarjontaa, ja näin väline on kasvattanut tuotantoa ja tuloja. Turvaverkkotoimenpiteet ovat lievittäneet elintarvikkeiden hintojen nousun vaikutuksia heikoimmassa asemassa olevissa väestöryhmissä. Muilla toimenpiteillä on tuettu laajemmin maatalouden tuotantopohjaa. Tältä osin elintarvikerahoitusvälineellä on saavutettu merkittäviä tuloksia. Sillä on lisätty kestäväää maataloustuotantoa, vähennetty sadonkorjuun jälkeistä hävikkiä ja helpotettu pääsyä markkinoille.

Lisäksi elintarvikerahoitusväline on **auttanut nostamaan kestäväää maatalouden kehittämistä ja elintarviketurvaa koskevat kysymykset kansainvälisen kehitysyhteistyön asialistan kärkeen.** Se on tuonut asialle jatkuvaa huomiota kansainvälistä foorumeissa, kuten Maailman ruokaturvakomiteassa sekä G8:ssa ja G20:ssä, korostanut tarvetta lisätä maataloustuotantoa ja tuottavuutta kestäväällä tavalla ja auttanut vahvistamaan globaaleja hallintamekanismeja lisäämällä tietoa maailmanmarkkinoista.¹⁹

Vaikka elintarvikerahoitusvälineen tavoitteet saavutettiin sängen hyvin, puutteellisen elintarviketurvan torjumisen eteen on tehtävä enemmän varsinkin maissa, joissa tulotaso on heikko ja jotka ovat alttiita katastrofeille. Sen pohjalta, mitä elintarvikerahoitusvälineestä on opittu, EU:n tukea **kestävään maatalouden kehittämiseen ja elintarviketurvaan pitäisi vahvistaa keskeisenä yhteistyöalana maissa, joiden elintarviketurvassa on jatkuvasti puutteita.**

Vuosien 2014–2020 yhteisen ohjelmasuunnittelun yhteydessä EU:n valtuuskunnille on annettu **erityiseksi ohjeeksi varmistaa, että kestäväää maataloutta ja elintarviketurvaa koskevista painopisteistä on huolehdittu varsinkin jäseneltyjen ruoka- ja ravitsemusturva-arviointien perusteella valituissa 52 kumppanivaltiossa.** Näiden painopisteiden pitäisi näkyä EU:n valtuuskuntien käymässä poliittisessa vuoropuhelussa, jossa korostetaan **pitkäaikaisia vaikutuksia ja vastuunkantoa**²⁰ **erityisesti pitkän aikavälin kestävyuden näkökulmasta.**

EU:n pitäisi keskittyä tältä osin maihin, joissa elintarvike- ja ravitsemusturva on heikoimmassa kantimissa, käyttämällä tehokkaimpia nykyisiä rahoitusmekanismeja vähentääkseen **rakenteellista haavoittuvuutta pitkällä aikavälillä** ja parantamalla köyhimpien kotitalouksien, maiden ja alueiden kykyä selviytyä uusista kriiseistä.

¹⁹ Vuonna 2011 käynnistettiin maatalousmarkkinoiden tietojärjestelmää (Agricultural Market Information System, AMIS) koskeva G20-maiden aloite, johon sisältyy ruoan hintavolatiliteettia ja maataloutta koskeva toimintasuunnitelma (Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture). Toimintasuunnitelman avulla pyritään muun muassa lisäämään maailmanmarkkinoiden avoimuutta ja maailmanmarkkinoita koskevaa tietoa ja tehostamaan politiikan koordinoitua (http://www.amis-outlook.org).

²⁰ Avun tehokkuutta koskevan Pariisin julkilausuman, Accran toimintaohjelman ja työnjakoa koskevien EU:n menettelysääntöjen periaatteiden mukaisesti.