

# Ruokakriisin ratkaisut

## – mitä Suomen tulee tehdä?



Ruuan hinta oli keväällä 2008 korkeimmillaan 30 vuoteen. YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAOn mukaan peruselintarvikkeet olivat vuoden 2008 ensimmäisen kolmanneksen aikana 53 prosenttia kalliimpia kuin vuotta aiemmin.

Ruokakriisi uhkaa pahiten kehitysmaiden kansalaisia ja yhteiskuntarauhaa. Se voi tehdä tyhjäksi vuosikymmenten ponnistelut köyhyyden vähentämiseksi ja aliravitsemuksen aiheuttamat haitat näkyvät kehitysmaissa sukupolvien ajan.

Finanssikriisin myötä raaka-aineiden hinnat ovat nyt hieman laskeneet, mutta ruokakriisi on

paljastanut elintarvikemarkkinoiden haavoittuvuuden. Uusien kriisien ehkäiseminen vaatii rakenteellisia uudistuksia.

Globaali vastaus on kuitenkin ollut laimea ja huomio on kiinnittynyt lähinnä kehitysavussa tarvittaviin muutoksiin. FAOn konferenssissa kesäkuussa 2008 ruokakriisin hoitoon luvattiin vain 12,3 miljardia dollaria ja siitäkin on maksettu vasta noin miljardi.

### RUOKAKRIISIIN TULEE VASTATA

- ▶ uudistamalla maatalous- ja kauppapolitiikkaa sekä kehitysyhteistyötä ruuantuotannon kasvattamiseksi ja elintarvikehuollon haavoittuvuuden vähentämiseksi kehitysmaissa.
- ▶ hillitsemällä ruualla keinottelua sekä viljelykasvi-pohjaisten biopolttoaineiden tuotantoa.
- ▶ torjumalla ilmastonmuutosta.

Tämän raportin kirjoittamiseen ja toimittamiseen ovat osallistuneet

Sanna Autere  
Masud Hossain  
Tytti Nahi  
Humberto Ossemane  
Niina Pitkänen  
Esa Salminen  
Miia Toikka  
Matti Ylönen

Kepan ajankohtaiskatsaukset 1, 2008

ISSN 1797-9412  
ISBN 978-952-200-096-5 (pdf)  
ISBN 978-952-200-095-8 (nid.)

Taitto: Jukka-Pekka Jänkälä



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
TÖÖLÖNTORINKATU 2 A  
00260 HELSINKI, FINLAND

Tel +358-9-584-233  
Fax +358-9-584-23-200  
kepa@kepa.fi  
www.kepa.fi

TUETTU ULKOMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖVAROIN.

# On aika toimia

”Tämä on hiljainen tsunami, joka koettelee kaikkia kehitysmaita”  
– Maailman ruokaohjelma WFP:n pääsihteeri Josette Sheeran

Maailmassa on yli 967 miljoonaa aliravittua ihmistä. Nälkäisten määrä on kasvanut yli sadalla miljoonalla viime vuoden aikana. Brittijärjestö Oxfam arvioi, että ruokakriisi voi nostaa lukua vielä jopa 200 miljoonalla.

Ruokakriisi uhkaa tehdä tyhjäksi kehitysmaiden ja avunantajien vuosikymmenten ponnistelut köyhyyden vähentämiseksi, ja aliravitsemuksen aiheuttamat haitat näkyvät kehitysmaissa sukupolvien ajan.

Kriisiin on useita syitä. Kuivuus suurissa tuottajamaissa on laskenut tuotantoa väliaikaisesti ja öljyn korkea maailmanmarkkinahinta on nostanut tuotantokustannuksia. Myös väestönkasvu sekä lihan ja viljatuotteiden syönnin yleistymisen keskittuloisissa maissa ovat kasvattaneet kysyntää.

Syihin, joihin Suomen ja Euroopan poliittisilla päätöksillä voidaan vaikuttaa, lukeutuvat kehitysmaiden maataloustuotannon hidas kehitys, spekulatiiviset investoinnit ruoka-aineisiin ja biopolttoaineiden tuotanto viljelykasveista. Tulevaisuudessa kehitysmaiden maatalouden haavoittuvuutta lisää myös ilmastonmuutos.

YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAOn mukaan maailman finanssikriisi voi pahentaa ruokakriisiä entisestään, jos se johtaa maatalouskaupan muurien vahvistumiseen teollisuusmaissa.

Hinnannousu rankaisee ennen kaikkea köyhiä kuluttajia, sillä he käyttävät jopa 50–70 prosenttia tuloistaan ruuan hankintaan. Ihmisten hätä johti tammi-toukokuussa 2008 ruokamellakoihin lähes 40 maassa Afrikassa, Aasiassa ja Latalaisessa Amerikassa. Haitissa koko hallitus kaatui huhtikuun ruokamellakoihin, jotka vaativat usean ihmisen hengen.

Kansainvälisellä tasolla tarkasteltuna kriisi rankaisee ruuan nettotuojamaita, joita on erityisesti Afrikassa. Vielä 1970-luvulla kehitysmaat olivat ruuan myyjiä: niiden ylijäämä maataloustuotteiden kaupassa lähenteli 2 miljardia dollaria. Tilanne on kuitenkin huonontunut, ja vuonna 2004 vajetta oli jo yli 9 miljardia.

Maataloustuotantoon nojaaville kehitysmailla uhka voidaan kääntää myös mahdollisuudeksi, mutta vain jos poliittinen päätöksenteko tukee pienviljelijöitä ja kestävästä kehitystä.

Tässä raportissa Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa esittelee ruokakriisin taustalla vaikuttaneita syitä, kriisin seurauksia sekä suosituksia poliittisista päätöksistä, joilla tulevia hiljaisia tsunameja voidaan ehkäistä.

## Ruokakriisiin tulee vastata

- uudistamalla maatalous- ja kauppapolitiikkaa sekä kehitysyhteistyötä ruuantuotannon kasvattamiseksi ja elintarvikehuollon haavoittuvuuden vähentämiseksi kehitysmaissa. [Sivut 3-6]
- hillitsemällä ruualla keinottelua sekä viljelykasvijaisten biopolttoaineiden tuotantoa. [Sivut 7-8]
- torjumalla ilmastonmuutosta. [Sivu 9]

# Kehitysyhteistyöllä tuettava pienviljelijöitä

Ruokakriisi on paljastanut elintarvikemarkkinoiden haavoittuvuuden. Tuontiruuan kallistuessa paikallisen tuotannon merkitys kehitysmaissa korostuu. Kriisi voi siten olla myös mahdollisuus kehittää maataloustuotantoa kehitysmaissa ja turvata ihmisten oikeus ruokaan.

Uudistuksen keskiössä ovat kehitysmaiden noin 400 miljoonaa köyhää pienviljelijää, joista enemmistö on naisia. He tuottavat tälläkin hetkellä valtaosan maailman ravinnosta – omille perheilleen ja lähimarkkinoilleen.

Ruuan hinnan nousu voi hyödyttää köyhiä pienviljelijöitä ja kasvattaa heidän tuotantonsa, jos sitä tuetaan oikeanlaisella politiikalla. Tämä olisi suoraa köyhyyden vähentämistä, sillä pienviljelijät, maataloustyöntekijät ja heidän perheensä muodostavat enemmistön maailman köyhimmistä. Pientuottajien tulojen kasvu vilkastaa myös paikallistaloutta, mikä hyödyttää koko yhteisöä.

## Maaseudun laiminlyönti ruokakriisin taustalla

Sekä kehitysmaiden hallitukset että pohjoisen avunantajat ovat jättäneet maatalouden ja maaseudun kehittämisen retuperälle. Laiminlyönti on johtanut monilla alueilla krooniseen ruokaturvattomuuteen.

Maailmanpankin mukaan Afrikan maat käyttivät vuosina 1980–2000 vain neljä prosenttia bruttokansantuotteestaan maatalouteen.<sup>1</sup> Kansainväliset rahoituslaitokset ovat lainojensa ehtona edellyttäneet kehitysmailla maataloussektorin tukijärjestelmien vähentämistä. Maailmanpankin sisäisessä tarkastuksessa lokakuussa 2007 moitittiinkin sitä, kuinka pankki on epäonnistunut Afrikan maatalouden tukemisessa viimeiset 20 vuotta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> The World Bank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*

<sup>2</sup> The World Bank (2007) *World Bank Assistance to Agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review*

Maatalouteen suunnattu osuus kehitysavusta taas on tippunut 18 prosentista vuonna 1980 nykyiseen neljään prosenttiin.<sup>3</sup>

Viime vuosina maatalouden merkitys köyhyyden vähentämisessä ja talouskehityksessä on jälleen tunnustettu. Afrikan unionin jäsenmaat ovat sitoutuneet suuntamaan 10 prosenttia budjeteistaan maatalouteen.<sup>4</sup> Myös kansainvälinen avunantajayhteisö on alkanut korostaa maatalouden merkitystä: esimerkiksi Maailmanpankin julkaiseman arvovaltaisen kehitysraportin teemana vuonna 2007 oli maatalous ensimmäisen kerran 20 vuoteen.<sup>5</sup>

## Millaista tukea kehitysmaiden maatalous tarvitsee?

Monissa maissa maatalous on voimakkaasti jakautunut yhtäältä kaupallisiin, koneistettuihin suurtiloihin, jotka perinteisesti nauttivat hallitusten suosiota, ja toisaalta syrjäytyneisiin perheviljelijöihin. On huolehdittava, että julkiset ja yksityiset investoinnit maatalouteen kasvavat, ja että ne hyödyttävät köyhiä pientuottajia.

”Vihreän vallankumouksen” ulottamiseksi Afrikkaan suositellaan usein toimia, jotka hyödyttäisivät pääasiassa suurtiloja. Investointien kasvu ei saa koitua vain suurtilallisten ja – usein ulkomaisten – suuryritysten hyödyksi.

Kehitysmaiden ruokaturvalle on ensisijaista, että maiden omat hallitukset uudistavat politiikkaansa. Niiden pitää parantaa pienviljelijöiden tukea ja tuotanto-olosuhteita sekä lopettaa vienti- ja teollisuustuotannon suosiminen. Teollisuusmaiden tulee tukea kehitysmaiden ponnisteluja kehitysyhteistyöllä sekä uudistamalla maatalous- ja kauppapolitiikkaansa.

## Pienviljelijöille sananvaltaa

Pieniä, tyypillisesti 0,5–2 hehtaarin kokoisia peltotilkkuja viljeleviltä perheviljelijöiltä puuttuvat mahdollisuudet esimerkiksi luotonsaantiin ja maatalousneuvontaan. Heillä ei useinkaan ole turvattua omistus- tai käyttöoikeutta viljelemäänsä maahan. Muun muassa huonon tieverkoston ja heikkojen varastointimahdollisuuksien

<sup>3</sup> The World Bank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*

<sup>4</sup> African Union, *Maputo Declaration 2003*.

<sup>5</sup> The World Bank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*

sien vuoksi he eivät saa myymistään tuotteista käypää hintaa.

Valtaosa pienviljelijöistä on naisia. Heidän oikeutensa maanomistukseen, luotonsaantiin ja muiden maatalouspalveluiden hyödyntämiseen ovat vielä heikommat kuin miesten.

Usein kestävin tapa tukea pienviljelijöitä on tukea tuottajajärjestöjen ja osuuskuntien perustamista sekä viljelijöiden osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun. Elleivät kehitysmaiden pienviljelijät pääse vaikuttamaan maatalouspolitiikkaan ja maatalouden tukitoimien suunnitteluun, on vaarana että he syrjäytyvät ja köyhtyvät entisestään.

#### Suomen tulee

- tukea kehitysyhteistyöllä sellaista maatalouden ja maaseudun kehitystä, joka hyödyttää pienviljelijöitä.
- tukea pienviljelijöiden järjestäytymistä ja varmistaa, että he pääsevät vaikuttamaan maatalouspolitiikan ja maatalouden tukikeinojen määrittelyyn.
- edistää pienviljelijöiden maa- ja metsätalouden turvaamista, luotonsaannin parantamista, varastointiin ja markkinointiin liittyvän infrastruktuurin kehittämistä sekä paikallisiin oloihin sovellettua maataloustutkimusta ja -neuvontaa.
- kiinnittää erityistä huomiota naisviljelijöiden aseman vahvistamiseen.
- nostaa pienviljelijöiden asema esiin budjettitukeen ja sektoriohjelmiin liittyvissä keskusteluissa kumppanimaan hallituksen kanssa.

#### Maatalousdebattia Mosambikissa: vihreä vallankumous vai itsemääräämisoikeus?

Mosambikin hallitus on vuodesta 2005 lähtien voimakkaasti korostanut maatalouden merkitystä maan kehityksessä. Hallituksen tavoitteena on ”vihreä vallankumous” eli maatalouden tuottavuuden ja tuotannon lisääminen uusien teknologioiden, siementen ja koneistamisen avulla. Hallitus haluaa tehdä köyhistä perheviljelijöistä kaupallisia maataloustuottajia, jotka olisivat kilpailukykyisiä maailmanmarkkinoilla.

Hallitusta tukee vaikutusvaltainen kansainvälinen organisaatio, Rockefeller-säätiön sekä Bill ja Melinda Gatesin säätiön perustama Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). Sen tavoitteena on parantaa Afrikan maatalouden tuottavuutta. Mosambikissa se tukee tällä hetkellä parempien maissi- ja durralajikkeiden kehitystä ja tutkimusta.

Mosambikin pienviljelijöiden liitto UNAC on kriittinen vihreää vallankumousta kohtaan. UNAC on huolissaan siitä, että AGRAn ja Mosambikin hallituksen malli jättää pienviljelijät syrjään päätöksenteosta. UNAC pelkää myös, että ulkoapäin tuotu vihreä vallankumous tekee viljelijöistä entistä riippuvaisempia kansainvälisestä maatalousbisneksistä muun muassa uusien kemikaalien ja siementen muodossa ja vahingoittaa luontoa.

UNACin tarjoama vaihtoehto on ”ruokasuvereniteetti” eli pienviljelijöiden oikeus määritellä itse kulttuuriin ja ympäristöön sopivimmat ruuantuotannon tavat. Tuottavuuden parantamiseksi pienviljelijät tarvitsevat toki tietoa ja neuvontaa paremmista viljelytekniikoista ja kasvilajikkeista sekä maatalousteknologiaa, mutta näiden kehittämisen tulisi tapahtua yhteistyössä viljelijöiden kanssa.

UNAC on kuitenkin kiitellyt hallituksen käytännön toimia, sillä viimeisen kahden vuoden aikana hallitus on tarjonut viljelijöille jonkin verran rahoitusta tuotantonsa kehittämiseen. Käytännössä vihreän vallankumouksen toteuttamista odotetaan vielä. Kesäkuussa 2008 hyväksytyn toimintasuunnitelman toteuttamiseen ei ole vielä löytynyt rahoittajia – toistaiseksi (marraskuu 2008) vallankumous konkretisoituu 50 traktoriin, jotka on toimitettu ympäri Mosambikin köyhiä kuntia.

# Kauppapolitiikka remonttiin

Talouspolitiikassa on viime vuosikymmeninä uskottu kansainväliseen kauppaan ja markkinoiden vapauttamiseen. Elinkeinotoiminnalle on katsottu olevan hyväksi, jos valtion rooli taloudessa pienenee.

Kehitysmaiden maatalous ei ole kehittynyt näiden oppien avulla. Kehitysmaissa toimintaympäristö on usein niin haastava, riskit korkeat ja voitot pieniä, että yksityinen sektori karttaa monia maataloustuotannon kannalta tärkeitä tehtäviä.

Esimerkiksi satojen kuljettaminen kylistä markkinoille on 1990-luvulla tehdyn julkisten markkinointiyritysten lakkauttamisen jälkeen toiminut entistä heikommin, koska pienet tuoterät tiettömillä seuduilla eivät kiinnosta yksityisiä ostajia.<sup>1</sup>

## Säännöt reilummiksi WTO:ssa

Maatalouden kehittäminen köyhissä maissa vaatii julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Julkisten tukijärjestelmien kehittäminen pitää tehdä mahdolliseksi muuttamalla Maailman kauppajärjestö WTO:n kauppasääntöjä. Vuoden 1995 WTO-sopimus kieltää uusien maataloustukijärjestelmien luomisen.<sup>2</sup>

Kehitysmaiden pitää voida suojella tuotantoaan epäreilulta ulkomaiselta kilpailulta. Ruuan myynti hyvin matalilla hinnoilla teollisuusmaista on rajoittanut maatalouden kehitystä kehitysmaissa.

Esimerkkejä polkumyynnin ongelmista on lukuisia. Senegalilaiset sipulinviljelijät ovat menettäneet markkinoitaan hollantilaisille. Ghannassa tomaattien viljely sekä jalostus työllisti 1980-luvulla tuhansia ihmisiä, mutta nykyään tomaattimarkkinoita hallitsevat EU-tukia nauttivat eteläeurooppalaiset tomaattitiivistet.<sup>3</sup>

Tansaniassa taas epäreilusta kilpailusta ovat kärsineet esimerkiksi maidontuottajat. Tansanialaisten maitotuotteiden myynti ja tuottajahin-

nat ovat laskeneet, koska halvat tuontituotteet kattavat jo viidenneksen maan maitomarkkinoista. Maidontuotanto on myös yksi niistä elinkeinoista, jotka voisivat köyhyyden vähentämisen lisäksi työllistää naisia.<sup>4</sup>

Kehitysmaiden näkemyksiä pitää lähikaukausina kuulla erityisesti WTO:n maatalousneuvotteluissa erityissuojalausekkeesta, jolla pyritään lieventämään äkillisten tuontipiikkien vaikutusta paikalliseen tuotantoon. Heinäkuun 2008 ministerikokous kaatui erimielisyyksiin suojalausekkeesta.

## Maataloustukia uudistettava

Myös teollisuusmaiden maataloustukien uudistaminen on tärkeää, sillä polkumyynti kehitysmaihin on mahdollista vain julkisten tuotanto- ja vientitukien suojissa. Kauppaa vääristävät tuet kuten vientituet tulee lopettaa.

WTO-neuvotteluissa Yhdysvallat ja EU ovat luvanneet laskea tukien maksimimäärää, mutta vain viime vuosien tukimaksatuksia korkeammalle tasolle. Nämä lupaukset ovat siis olleet pelkkää neuvottelutaktiikkaa vailla käytännön vaikutuksia.

WTO:ssa pyritään sopimaan erityisesti kaikkien eniten kauppaa vääristävien tukien leikkauksesta. Lähestymistapaa tulisi vahvistaa tarkistamalla tukien luokittelua. Esimerkiksi YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO on todennut, että monet länsimaissa sallitut tukimuodot vievät markkinoita kehitysmaiden maataloustuotannolta.<sup>5</sup>

## Tuottajille paremmat tulot

Voitonjakoa tuottajien ja jälleenmyyjien välillä tulee pyrkiä tasapainottamaan. Globaalit suuryritykset ovat kasvattaneet valtaansa ja tuottajien osuus voitoista on laskussa. Esimerkiksi Etelä-Amerikassa supermarketketjut kattavat yli puolet ruuan vähittäismyynnistä.<sup>6</sup>

Viljelijät kilpailevat pääsystä mukaan suuryritysten hankintaketjuihin ja hintaneuvottelut supermarketien ja pienviljelijöiden välillä ovat hyvin epätasapainoisia. Esimerkiksi Norsunlu-

<sup>1</sup> Kapa (2006) *Vienti ei auta maaseutua*

<sup>2</sup> Kapa (2008) *Ruokaa ja rauhaa reilulla kauppapolitiikalla*

<sup>3</sup> Christian Aid (2004) *Taking liberties: poor people, free trade and trade justice*

<sup>4</sup> Kapa (2006) *Vientituet köyhyyttävät*

<sup>5</sup> FAO (2004) *Trade policy technical notes No. 5 Domestic support*

<sup>6</sup> Reardon, Timmer, Barrett ja Berdegue (2003) *The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America*

rannikon robusta-kahvin tuottajien osuus vähittäismyyntihinnoista tippui 1980-luvun lopun 17,5 prosentista 7,2 prosenttiin vuosituhatteen vaihteessa.<sup>7</sup>

Useat globaalit maatalousyritykset ovat niin suuria, että niiden valtaa tulisi hillitä kilpailusääntöjen avulla. Tämä pätee esimerkiksi Chiquitaan ja Doleen, jotka hallitsevat yli puolta maailman banaanikaupasta sekä Cargiliin ja Archer Daniels Midlandiin, jotka hallitsevat yli kolmea neljännestä maailman viljakaupasta. Teemarkkinoista 85 prosenttia on kolmen yrityksen hallinnassa ja kaksi yritystä hallitsee lähes 60 prosenttia paahdetun kahvin markkinoista.<sup>8</sup>

## Avoimuutta alueellisiin kauppaneuvotteluihin

Alueelliset kauppasopimukset vaikuttavat kehitysmaiden maatalouteen pian Maailman kauppajärjestö WTO:ta vahvemmin. Esimerkiksi EU käy tällä hetkellä alueellisia neuvotteluja lähes 100 maan kanssa.

Kehityksen näkökulmasta huolestuttavimpia ovat Economic Partnership Agreement eli EPA-neuvottelut, joissa lähes 80 kehitysmaata vaaditaan poistamaan tullit 80 prosentilta tuonistaan ja laatimaan esimerkiksi kilpailulainsäädäntönsä kovassa kiireessä.<sup>9</sup> Suomen kannat EPA-neuvotteluihin tulisi määrittää avoimemmin.

### Suomen tulee

- tukea kehitysmaiden oikeutta tukea ja suojella ruoantuotantoaan EU:n kauppapoliittisia kantoja määriteltäessä.
- tukea EU:n maataloustukien uudistamista niin, että kehitysmaiden tuottajat saavat maataloustuotteensa paremmin markkinoille maailmalla ja omissa maissaan.
- määrittellä kantansa alueellisiin kauppaneuvotteluihin avoimemmin.

<sup>7</sup> Dervis (UNDP), Supachai (UNCTAD), Kaputin (AKT-maat) ja Mchumo (CFC) (2007) *The commodity problematique, Development Today* 8/2007

<sup>8</sup> ActionAid ja South Centre (2008) *Commodity Dependence and Development: Suggestions to tackle the Commodities Problem*

<sup>9</sup> Kepa (2008) *Kauppapolitiikan globaalit kipupisteet*

### Suomalaiset kannattavat maataloustukien uudistamista

Suomalaisista 69 prosenttia kannattaa maataloustukijärjestelmän uudistamista, jotta kehitysmaat saisivat maataloustuotteensa paremmin markkinoille, ilmenee Kepan Taloustutkimuksella teettämästä mielipidekyselystä.

Vain 13 prosenttia suomalaisista vastustaa maataloustukien uudistamista.

Haastatelluilta kysyttiin: "Maataloustuet vaikuttavat paitsi Suomen myös kehitysmaiden maataloustuotantoon. Maataloudesta saa Suomessa elantonsa noin neljä prosenttia väestöstä, kehitysmaissa 60–70 prosenttia. Suomessa maataloustuotanto tarvitsee tukia. Joitain tukimuotoja, erityisesti vientitukia, kuitenkin kritisoidaan polkumyynnin lisäämisestä kehitysmaiden markkinoille."

"Pitäisikö teollisuusmaiden maataloustukia uudistaa niin, että kehitysmaiden tuottajat saavat maataloustuotteensa paremmin markkinoille maailmalla ja omissa maissaan?"

69 % haastatelluista vastasi kyllä, 13 % ei ja 18 % ei osaa sanoa.

Eri puolella Suomea asuvien vastaajien välillä oli erittäin vähän eroja.

Uudistamista kannattavat kaikkien puolueiden äänestäjät:

vihreät 81 % (vastustus 11 %)  
vasemmistoliitto 80 % (5 %)  
SDP 80 % (10 %)  
kristillisdemokraatit 77 % (14 %)  
perussuomalaiset 76 % (20 %)  
kokoomus 73 % (14 %)  
RKP 62 % (19 %)  
keskusta 62% (21%)

Tutkimusta varten haastateltiin puhelimitse 1007 suomalaista lokakuun alussa. Virhemarginaali on noin 1,5 prosenttiyksikköä.

# Keinottelu pahentaa ruokakriisiä

Ruulla käytävää maailmankauppaa ohjaavat pitkälti samat lainalaisuudet kuin osake- tai valuuttakauppaakin. Globaaleissa raaka-ainepörssissä käytävä kauppa määrittää ruuan hinnan myös paikallisilla markkinoilla. Kun pörssikauppa käy kuumana, kasvaa nälkä kehitysmaissa.

Rahoitusmarkkinakriisi on laskenut tärkeimpien ruokatarvikkeiden, kuten vehnän ja riisin hintoja. Tämä on tukenut käsityksiä siitä, että osa ruuan hinnannoususta oli seurausta globaaleilla ruokamarkkinoilla käytävästä keinottelusta. Hintojen lasku ei kuitenkaan valitettavasti ratkaise ruokakriisiä. YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAOn ennusteiden mukaan kriisi voi pikemminkin pahentua vuonna 2009.

Lyhytaikaiset, spekulatiiviset investoinnit ovat tällä vuosituhannella vaikuttaneet ruuan ja muiden perushyödykkeiden markkinoihin paljon aiempaa voimakkaammin, totesi FAO jo vuosi sitten.<sup>1</sup>

Perushyödykkeiden johdannaiskauppa kasvoi volyymiltään 14-kertaiseksi vuosien 1998 ja 2006 välillä.<sup>2</sup> Ruokafutuuriin kauppa kasvoi vuoden 2008 ensimmäisellä neljänneksellä 32 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.<sup>3</sup> Muutos johtuu etupäässä siitä, että kansainväliset finanssimarkkinat ovat kasvaneet nopeasti ja houkuttelevista investointikohteista on ollut pulaa.

## Keinottelu vääristää kauppaa

Keinottelu johtaa alalla kuin alalla usein siihen, etteivät tuotteen kysyntä ja tarjonta kohtaa. Keinottelu muuttaa hintoja ja hintakehitystä, eivätkä tuottajat saa tietoa kysynnän todellisesta määrästä.

Ruokamarkkinoilla keinottelu on erityisen haitallista, koska tuotanto ei toimi kvartaalitalouden rytmissä. Viljelypää tökset on tehtävä hyvissä ajoin ennen seuraavaa satokautta.

Hintojen nopea lasku voi johtaa liian alhaisiin investointeihin. Finanssikriisin tuoma elin-

tarvikkeiden hintojen lasku on jo johtanut viljelyalojen pienenemiseen vuodelle 2009.<sup>4</sup>

## Keinottelua voitaisiin hillitä

Keinotteluun tulee puuttua osana rahoitusmarkkinoiden tervehtyttämiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Johdannaiskauppa toimii tällä hetkellä pitkälti markkinoiden itsesäätelyn varassa ja perinteisen markkinavalvonnan ulkopuolella. Johdannaiskaupan tuominen normaalin säätelyn piiriin parantaisi kaupan ennakoitavuutta ja vähentäisi riskejä.

Viljavarannoista huolehtiminen on tärkeää. Riittävät viljavarannot tarjoavat työkalun vaikuttamaan ruuan hintaan, ja estää siten tarvittaessa keinottelun synnyttämiä kuplia.<sup>5</sup>

### Suomen tulee

- puuttua ruokakriisiin, kun rahoitusmarkkinoiden säätelyä uudistetaan finanssikriisin seurauksena. Ruuan johdannaiskauppa pitää tuoda paremmin säätelyn piiriin.
- kannustaa YK:n kauppajärjestö UNCTADin teettämään tutkimus keinottelun vaikutuksista ruuan hintoihin kansallisesti ja tuottajille.

### Miten ruualla keinotellaan?

Kasvava osa ruuan raaka-ainekaupasta käydään **johdannaismarkkinoilla**. Johdannaisilla tarkoitetaan esimerkiksi sopimuksia, joissa ostaja ja myyjä sitoutuvat tekemään kaupat tulevaisuudessa hintaan, joka sovitaan sopimuksen tekohetkellä. Näitä sopimuksia kutsutaan **futuureiksi**. Johdannaiskauppaa ei voida seurata samalla tavalla kuin normaalia raaka-aine- tai osakekauppaa, sillä se tapahtuu pääosin perinteisen säätelyn ulkopuolella.

Keskustelut ruualla keinottelusta ovat ruokakriisin myötä laajenneet huomattavasti. Esimerkiksi Intia on kieltänyt ruoka-aineilla käytävän johdannaiskaupan ruokakriisin seurauksena.

<sup>1</sup> Food Outlook, November 2007

<sup>2</sup> [www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qto703g.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qto703g.pdf)

<sup>3</sup> UNCTAD (2008) Addressing the Global Food Crisis: Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty

<sup>4</sup> [www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000937/](http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000937/)

<sup>5</sup> [www.ifpri.org/PUBS/ib/FoodPricesPolicyAction.pdf](http://www.ifpri.org/PUBS/ib/FoodPricesPolicyAction.pdf)



# Biopolttoaineet nostavat ruuan hintaa

Arviot siitä, miten suuri osuus ruuan hintapiikitä keväällä 2008 johtui biopolttoaineista, vaihtelevat Yhdysvaltain hallinnon kolmesta prosentista YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAOn 10–15 prosenttiin ja Maailmanpankin erään tutkimuksen 75 prosenttiin.<sup>1</sup>

Viljelykasveista valmistettujen biopolttoaineiden ympäristövaikutuksetkaan eivät yleensä ole fossiilisia polttoaineita parempia, kun otetaan huomioon koko tuotantoketju. Tämä käy ilmi esimerkiksi OECD:n tutkimuksista.<sup>2</sup>

Biopolttoaineiden tuotanto viljelykasveista vaikuttaa ruuan hintaan kolmella eri tavalla.

1. Biopolttoaineiden tuotanto vie markkinoilta keskeisiä ruoka-aineita. Esimerkiksi 60 prosenttia Euroopan rypsiöljystä eli neljännes koko maailman tuotannosta jalostetaan polttoaineksi.<sup>3</sup> Hyötysuhteet ovat huonoja: tankilliseen maissista valmistettua biopolttoainetta uppoo yhden ihmisen vuoden ravinto.<sup>4</sup>

2. Biopolttoainekasvien viljely vie resursseja ruuantuotannolta. Useiden energiakasvien viljely vaatii hyvän maaperän, ja ne ovatkin monin paikoin valtaamassa parhaita viljelymaita. Ratkaisuksi on ehdotettu vähemmän vaateliiden energiakasvien kuten jatrophan kasvattamista niin kutsutuilla joutomailla. Tämä ei ratkaise ongelmia, koska ”joutomaitakin” käytetään usein laidunmaana tai puun ja kasvien keräilyalueena. Harvoissa kehitysmaissa on toimivia valvontajärjestelmiä, jotka estäisivät energiakasvien tuotannon viljelymailla.

3. Biopolttoainehuuma ruokkii spekulatiivisia investointeja ruoka-aineisiin. Sijoittajat ostavat ruokafutuureita, koska biopolttoaineiden tuotannon kasvu luo osaltaan uskoa ruuan hinnannousun jatkumiseen.

<sup>1</sup> FAO (2008) *The state of food and agriculture*, [www.guardian.co.uk/environment/2008/jul/03/biofuels.renewableenergy](http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jul/03/biofuels.renewableenergy)

<sup>2</sup> Doornbosch ja Steenblik, OECD (2007) *Biofuels: is the cure worse than the disease?*

<sup>3</sup> Euroopan komissio (2006) *Biofuels in the European Union: an agricultural perspective*

<sup>4</sup> Runge ja Senauer (2007) *How biofuels Could Starve the Poor*, *Foreign Affairs*

Ruuan hintojen ailahtelevaisuus on kehitysmaille tuttu painajainen. Kun valtiolla ei ole varaa tarjota sosiaali- ja maataloustukia, ovat ruuan ostajat ja tuottajat säiden ja markkinoiden armoilla.

Fossiilisten polttoaineiden hinnat ovat heilhdelleet vielä ruuan hintoja voimakkaammin. Ruuan käyttö polttoaineena vahvistaa yhteyttä ruoka-aineiden ja fossiilisten polttoaineiden hintakehityksen välillä. Se lisää ruokakasvien hintaheilahteluja ja hidastaa kehitysmaiden maataloustuotannon kehitystä.

EU otti biopolttoaineiden käytön lisäämisen tavoitteekseen jo vuosia sitten. Nyt tavoitteita harkitaan uuden tutkimustiedon ja ruokakriisin valossa. EU:n nykytavoite on, että biopolttoaineiden osuutta kaikista liikenteen polttoaineista nostetaan nykyisestä kahdesta prosentista kymmeneen vuoteen 2020 mennessä. Eurooppa-neuvosto ja parlamentti neuvottelevat parhaillaan muun muassa siitä, tarkistetaanko tavoitetta vuonna 2014.

## Suomen tulee

- ottaa köyhyysvaikutukset huomioon energiakeskustelussa ja tukea EU-puheenjohtaja Ranskan aloitetta, että tavoitteita biopolttoaineiden lisäämiseksi tarkistetaan vuonna 2014.

## Suomalaiset huolissaan

Yli 1200 suomalaista on jättänyt kansanedustajille ruokakriisiä ja biopolttoaineita koskevan viestin Tiedä mitä tankkaat -kampanjan elektroniselle ilmoitustaululle osoitteessa [www.globbarit.fi](http://www.globbarit.fi).

”Vain viidennes suomalaisista kannattaa ruuan polttamista bensatankissa. Kenen toiveista tällainen pöljyys on peräisin? Ja kenen etuja se palvelee?”

Mikael Blomqvist, Helsinki 9.10.2008

”Ilmastonmuutoksen torjumisessa kulutuksen vähentämisellä tulee olla keskeinen rooli. Biopolttoaineet, jotka valmistetaan runsaasti hiilipäästöjä tuottaen, tehottomasti tai ravintokasveista eivät ole ratkaisuja ilmastonmuutoksen torjuntaan, vaan ne ainoastaan pahentavat itse muutosta tai sen seurauksia.”

Anna-Riikka Ihantola, Pohjois-Savo 2.9.2008

”Nyt uudelleen mietintään biopolttoainepolitiikka! Ihmiset ovat autoja tärkeämpiä. Jyrkkä ei lyhytnäköisille ratkaisuille!”

Kristina Seppälä, Varsinais-Suomi 19.9.2008

# Ilmastonmuutos luo uusia kriisejä

Ilmastonmuutos vaarantaa kehitysmaiden ruokaturvan monin tavoin. Lähellä päiväntasaajaa lämpeneminen lisää kuivuutta ja pienentää satoja. Rannikoilla meri uhkaa peittää alleen hedelmällistä viljelymaata.

Jos hiilidioksidipitoisuudet kaksinkertaistuvat, nälänhädästä voi tulla arkipäivää 60–350 miljoonalle ihmiselle enemmän kuin nykyään, arvioi Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC.<sup>1</sup> Ruuantuotanto saattaa supistua erityisesti Afrikassa, Kiinassa sekä Kaakkois-Aasiassa.

Ilmaston lämmitessä satoisuus todennäköisesti kasvaa maapallon pohjoisemmilla alueilla. Samalla kun päiväntasaajalla tarvittaisiin maataloustukia tuotannon jatkamiseen, pitäisi ruokaa jakaa yhä enemmän pohjoisesta päiväntasaajalle.

Ilmastonmuutoksen torjuminen on ensiarvoisen tärkeää, jottei uusia kriisejä synny.

## Oikeudenmukaista ilmastopoliitikkaa

Ilmastonmuutoksen torjunnassa pitää ottaa huomioon kunkin maan vastuu, tarpeet ja kyky vähentää päästöjään. Kioton jatkosopimukselta neuvoteltaessa kuuluu tiukimmat päästövähennysvelvoitteet sopia teollisuusmaille, jotka ilmastonmuutoksen ovat aiheuttaneetkin.

Kehittyville maille kuten Kiinalle, Brasilialle ja Thaimaalle voitaisiin esimerkiksi sopia päästötasosta, jonka ylityksestä ei rangaistaisi, mutta jonka alitus toisi rahoitusta. Vähiten kehittyneiltä mailta ei päästöleikkauksia sovi odottaa.

## Ilmastopäästöihin vaikuttaa koko tuotantoketju

Ruuan kulutuksen päästöistä keskusteltaessa tulee ottaa huomioon koko tuotantoketju eikä keskittyä pelkästään rahtikuljetusten päästöihin. Tehomaatalous aiheuttaa paljon enemmän päästöjä kuin viljely vähin konein ja lannoittein,

<sup>1</sup> Hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC (2007) *Climate change 2007 Synthesis Report ja Climate Change 2001 Synthesis Report*

ruuan heittäminen sekajätteeseen on paljon parempaa kuin kompostointi ja rahtikuljetusten päästöt ovat usein paljon pienemmät kuin autoilevien kuluttajien kauppareissujen päästöt.

Tunnettu suomalaisten elintarvikkeiden tuotannon ympäristövaikutuksia huonosti: vain kuuden elintarvikkeen hiilijalanjälki on laskettu.<sup>2</sup> Esimerkiksi suomalaisten kasvihuonemaattien ilmastopäästöt ovat huomattavasti espanjalaisten tomaattien päästöjä suuremmat.

## Kehitysmaat tarvitsevat tukea

Kehitysmaat ovat ilmastonmuutoksen lisäksi huolissaan siitä, että maataloustuotteilta tullaan tulevaisuudessa vaatimaan yhä tiukempien ympäristökriteerien täyttämistä. Pienviljely kehitysmaissa on verrattain ympäristöystävällistä, mutta sen todistaminen on monelle köyhälle ja kouluttamattomalle viljelijälle vaikeaa.

Jos Euroopan markkinoille on jatkossa yhä vaikeampi päästä, joutuu kehitysmaiden maataloustuotanto vielä nykyistä ahtaammalle.

Kehitysmaat tarvitsevat ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen teknologiaa ja rahoitusta arviolta 80–105 miljardia dollaria vuodessa:

- 25–50 miljardia torjuntaan<sup>3</sup>
- 50 miljardia sopeutumiseen<sup>4</sup> ja
- 5 miljardia metsien suojeluun<sup>5</sup>.

Summaa voi verrata esimerkiksi kehitysavun tasoon (104 miljardia dollaria) tai globaaleihin sotilasmenoihin (1200 miljardia dollaria). Suomen tulee sitoutua ilmastopoliittisessa tulevaisuusselonteossa tukemaan kehitysmaiden ilmastotyötä.

### Suomen tulee

- tukea oikeudenmukaista lähestymistapaa päästöneuvotteluihin.
- sitoutua ilmastopoliittisessa tulevaisuusselonteossa tukemaan kehitysmaiden ilmastotyötä.
- rahoittaa tutkimusta yleisimpien Suomessa ostettavien elintarvikkeiden hiilijalanjäljestä.

<sup>2</sup> Nousiainen (2008) *Hiilijalanjälki kertoo, oletko hyvä ihminen*, Helsingin Sanomat

<sup>3</sup> UNDP (2007) *Human Development Report*

<sup>4</sup> Oxfam (2007) *Adapting to climate change*

<sup>5</sup> Stern, Nicholas (2007) *The economics of climate change: the Stern review*



# Ruokakriisin ratkaisut - mitä Suomi voi tehdä?

Tässä ajankohtaiskatsauksessa esitellään ruokakriisin taustalla vaikuttaneita syitä, kriisin seurauksia sekä suosituksia poliittisista päätöksistä, joilla tulevia hiljaisia tsunameja voidaan ehkäistä ennalta.

Ruokakriisejä pystytään tulevaisuudessa ehkäisemään, jos olemme valmiita uudistamaan maataloustukia, kauppapolitiikkaa, kehitysyhteistyötä ja biopolttoainetavoitteita sekä hillitsemään ruualla keinottelua ja ilmastonmuutosta.

## Kepan ajankohtaiskatsaukset

Kepan ajankohtaiskatsaukset -sarja tarttuu ajankohtaisiin kehityskysymyksiin. Katsaukset taustoittavat ja antavat uusia näkökulmia julkiseen keskusteluun nousseisiin aiheisiin. Niissä esitetään myös suosituksia poliittisista ratkaisuista köyhyyden vähentämiseksi ja ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Katsaukset käsittelevät muun muassa kehitysyhteistyötä, kansainvälistä kauppapolitiikkaa ja muita globaaleja teemoja.

Katsaukset löytyvät Kepan verkkosivuilta osoitteesta:  
[www.kepa.fi/ajankohtaiskatsaukset](http://www.kepa.fi/ajankohtaiskatsaukset)