

Maa- ja metsätalousministeriö

Asia: Kuluttajatutkimuskeskuksen lausunto kansallisen ruokastrategian taustaselvityksestä

Viite: Lausuntopyyntö MMM030:00/2009

Kuluttajatutkimuskeskus esittää kansallisen ruokastrategian taustaselvityksestä seuraavaa:

Taustaselvitys on kiinnostava ja yksityiskohtainen katsaus suomalaiseen ruokajärjestelmään. Kuvaus kattaa kaikki alan toimijat monista eri näkökulmista. Laaja selvitys on erittäin informatiivinen ja hyödyllinen. Kuluttajatutkimuskeskus keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan selvitystä kuluttajanäkökulmasta.

Yleisiä huomioita ruokastrategian kuluttajakuvasta

Kuluttajatutkimuskeskus toteaa, että taustaselvityksessä on ilahduttavasti pohdittu myös kuluttajia osana ruokajärjestelmää. Selvityksessä viitataan useissa kohdin kuluttajiin, kuluttajien odotuksiin, käyttäytymiseen ja erilaistumiseen, mutta myös eriarvoistumiseen. Siinä on myös käytetty monenlaista, niin koti- kuin ulkomaistakin lähdeaineistoa.

Selvityksen kuluttajakuvasta voi kuitenkin tehdä myös joitakin kriittisiä huomioita. Yhtäältä kuluttaja esitetään suvereenina toimijana, joka ohjaa markkinoita. Toisaalta hänen päätöksinsä ei aina kuitenkaan luoteta, vaan häntä täytyy opastaa tekemään ”oikeita” valintoja (ks. esim. johtopäätökset, luku 4). Kuka päättää, mikä on oikein? Kun kuluttajat näyttävät toimijoiksi, jotka valitsevat usein lähtökohtaisesti jollakin tavalla väärin – he syövät epäterveellisesti tai valitsevat epäekologisia tai muutoin eettisesti kyseenalaisia tuotteita –, piiryy kuva, jossa kuluttajat pahimmassa tapauksessa ohjaavat valinnoillaan koko elintarvikeketjua huonoon suuntaan. Kuluttajat asetetaan liian paljon vartijoiksi ja vastuullistetaan yksin koko ruokajärjestelmän toiminnasta. Kuluttajatutkimuskeskuksen mielestä vastuun pitäisi jakautua kaikkien ruokajärjestelmän osapuolten kesken.

Kuluttajien vastuullistaminen näkyy useassa kohdassa. Esimerkiksi luvussa 3.1.1 esitetään RISC Monitor –tutkimukseen perustuen, että useimmat kuluttajat uskovat voivansa vaikuttaa yhteiskuntaan käyttäytymisellään, mutta ”silti kuluttajat eivät yleisesti ottaen ole valmiita maksamaan enempää vastuullisesti tuotetuista tuotteista”. Herää kysymys, miksi ihmisten uskon omiin vaikutusmahdollisuuksiin pitäisi lähtökohtaisesti merkitä myös halukkuutta maksaa vastuullisuudesta. Eikö kuluttajien näkemys siitä, että tuotannon pitäisi olla läpikäyvästi vastuullista ilman, että siitä joutuu maksamaan erikseen, ole täysin oikeutettu?

Toinen esimerkki kuluttajien vastuullistamisesta ovat selvityksessä useassa kohdin mainitut erilaiset jalanjälkimerkit, joiden avulla voidaan ”auttaa kuluttajia tekemään vastuullisempia valintoja” (esim. luku 3.1.4). Merkit voivat varmasti tarjota hyödyllistä tietoa kuluttajille, mutta ne olisi hyvä nähdä laajemmin, myös muiden toimijoiden toimintaa muokkaavina instrumentteina. Jos jalanjälkimerkit nähdään vain kuluttajien ohjauskeinona, vastuu on jälleen kerran vain kuluttajilla. Kuluttajatutkimuskeskuksen mielestä olisi toivottavaa, että merkintäjärjestelmiä ja muita ohjauskeinoja rakennettaisiin sillä tavalla, että ne kannustaisivat myös alkutuotantoa, teollisuutta ja kauppaa kehittämään tuotteita, joiden jalanjälki olisi mahdollisimman pieni.

Kolmas esimerkki on huomautus luvussa 3.3.5, joka perustuu ilmeisesti Ketchumin ym. tutkimukseen. Sen mukaan ”[k]uluttajat haluavat myös, että teollisuus ottaa vastuuta taistelussa liikalihavuutta vastaan, mutta eivät silti halua itse syödä vähemmän”. Tämä on raju yksinkertaistus, joka kaipaasi syvempää keskustelua. Tällaisenaan huomautus on omiaan luomaan kuvaa vastuuta pakoleivista kuluttajista, jotka sysäävät ongelman ratkaisun muille. Monet tutkimukset kuitenkin osoittavat, että ihmiset katsovat olevansa itse vastuussa terveydestään (esim. Aarva & Pasanen 2005) ja haluavat syödä terveellisemmin (esim. Piironen & Järvelä 2006). Liikalihavuuden vähentäminen yksilö- ja väestötasolla on monimutkainen prosessi, jossa tulee huomioida myös erilaiset rakenteelliset reunaehdot. Sitä ei voida palauttaa yksittäisen kuluttajan valintoihin ja tahdonvoimaan.

Selvitys antaa liian yksioikoisen kuvan kuluttajien ja muiden toimijoiden suhteista sekä markkinoiden rakentumisesta. Esimerkiksi kuluttajien ja kaupan kohdalla esitetään, että kuluttajat ”vaativat yhä valmiimpia tuotteita” (luku 2.3) ja ”kauppa on vastannut kuluttajien odotuksiin mm. laajentamalla valikoimaa tuonnin kautta” (tiivistelmä). Tekstissä pitäisi noteerata myös kaupan aktiivisuus näiden uusien odotusten luomisessa ja ylläpitämisessä. Kauppa tuo jatkuvasti myyntiin uusia, entistä jalostetumpia ja kaupalle parempia katteita tuovia vaihtoehtoja, joilla se pyrkii herättämään kuluttajien kiinnostuksen. Kuluttajatutkimuskeskus katsoo, että selvityksessä tulisi käsitellä eri toimijoiden välisiä suhteita ja markkinoiden rakentumista monipuolisemmin kuluttajien, muiden toimijoiden ja yhteiskunnallisen toimintaympäristön yhteisvaikutuksen tuloksena.

Taustaselvityksessä käytetään kolmea käsitettä, joiden keskinäinen suhde on hieman epäselvä. Ruoan tuotannon ja kulutuksen muodostamasta kokonaisuudesta puhutaan ruokaketjuna, ruokasektorina ja ruokajärjestelmänä. Luotaessa tulevaa ruokastrategiaa on syytä pohtia, minkä käsitteen varaan kuvaus rakennetaan, sillä ne eivät ole toistensa synonyymeja. Ketju viittaa lineaariseen ajatteluun ruokajärjestelmän sisältäessä myös takaisinkytkentöjen muodostaman verkoston. Näistä kolmesta termistä Kuluttajatutkimuskeskus pitää ruokajärjestelmää hedelmällisimpänä kuvauksena, sillä se käsittää täysivaltaisina ja osallisina toimijoina, jotka ovat vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Ketjuajattelu puolestaan helposti tyypistää kuluttajat objektiksi tuoteketjun päässä. Kuluttajatutkimuskeskus katsoo, että kuluttajakansalaisten on oltava mukana luomassa ja toteuttamassa kansallista ruokastrategiaa, jolloin heidän näkemyksensä tuotannon ja kulutuksen toivottavista tulevaisuuksista tulevat otetuiksi huomioon.

Yksityiskohtaisia kommentteja

Ammattikeittiöiden ja kuluttajien käsittely samassa luvussa 2.4 on hiukan erikoinen ratkaisu, sillä näiden roolit elintarvikejärjestelmässä ovat kovin erilaiset. Luontevampaa olisi käsitellä näitä kahta erikseen omissa luvuissaan.

Luvussa 2.4 todetaan sinänsä ansiokkaasti, miten ”taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoistuminen johtaa myös siihen, että kaikilla ei ole yhtenäisiä valinnanmahdollisuuksia”. Tätä ongelmaa käsitel-

lään kuitenkin kapea-alaisesti lähinnä ruoka-apukysymyksenä (mainittu virke jatkuu ”ruoka-avun tarvitsijoiden määrä on kasvamassa Suomessa yleisen taloustilanteen heikkenemisen myötä”; ks. myös lopun kysymyksistä no. 15). Eriarvoisuus ruoan saannissa ja valinnanmahdollisuuksissa on ennen kaikkea sosiaalipoliittinen kysymys. Ruoka-apu on ainoastaan yksi ratkaisukeino, jota on pidettävä viimekätisenä.

”Kuluttajat ovat hajanainen ryhmä” luvussa 2.4 on epäonnistunut muotoilu, sillä se vaikuttaa luovan yhtenäisyyden ikään kuin ihanteeksi. Positiivisempaa olisi puhua kulutuksen moninaistumisesta, erilaisista kuluttajaryhmistä ja kulutuksen tilanteisuudesta, kuten myöhemmin samassa kappaleessa tapahtuukin. Ajatukset erilaisista kuluttajaryhmistä ja kulutuksen tilanteisuudesta olisi myös hyvä suhteuttaa toisiinsa. Samoin luvun 4 kuluttajakäyttäytymistä käsittelevässä jaksossa, jossa pohditaan muun muassa ostopäätöksissä painavien tekijöiden suhteellista painoarvoa, olisi hyvä huomata kulutuksen tilannesidonaisuus: eri tilanteissa erilaisilla asioilla on erilainen merkitys. Siten sellaisten tekijöiden kuin hinnan, terveellisuuden, maun jne. keskinäisen tärkeyden pohtiminen sellaisenaan, ilman kontekstia, voi olla melko hedelmätöntä.

Luku 3.1.1 on otsikkonsa mukaisesti kovin terveys- ja ravitsemuspainotteinen, siitä huolimatta, että myös hinnat, eettisyys ja vastuullisuus nostetaan esiin. Tekstissä olisi hyvä ottaa laajemmin huomioon myös muita ruoankulutuksessa meneillään olevia muutoksia, kuten välipalaistuminen, erilaisten vaihtoehtojen määrän kasvu, kansainvälistyminen ja keskimääräisten käytettävissä olevien tulojen, mutta myös tuloerojen, kasvu. Lisäksi olisi hyvä pohtia erilaisten muutosten suhdetta toisiinsa ja sekä sitä, millä keinoin kuluttajat voisivat arjessaan yhdistellä pyrkimyksiä esimerkiksi terveelliseen, turvalliseen, maukkaaseen, ympäristöystävälliseen ja kohtuuhintaiseen ruokaan.

Luvussa 3.1.10 todetaan, että geenitekniikan ongelma on se, että siitä ”ei ole vielä tullut julkishyödyke, jota julkisesti rahoitettu tutkimus maailmanlaajuisesti käyttäisi ja kehittäisi uusia lajikkeita”. Puhe julkishyödykkeestä on sikäli hieman erikoista, että yksi merkittävä geenitekniikkaan kohdistunut kritiikki koskee tekniikan patentointia ja yksityisiä taloudellisia intressejä, joiden katsotaan ohjaavan tekniikan kehitystä ja käyttöönottoa.

Globaaleja kuluttajatrendejä käsittelevä luku 3.3.5 on hiukan epätasainen esitys, jossa Kiina saa varsin hallitsevan aseman. On toki vaikeaa käsitellä koko maailman hyvin erilaisessa asemassa olevia kuluttajia puolessatoista sivussa. Ehkä koko tämän luvun voisi siirtää osaksi kysynnän ja tarjonnan muutoksia käsittelevää lukua 3.3.2. Näin kolmannen maailman nälkä ja kehittyneiden maiden yltäkylläisyys suhteutuisivat paremmin toisiinsa.

Ilmaisu ”roskaruoka” (luku 3.3.5.) on pejoratiivinen.

Luvussa 4 esitetään, että ”keskustelu ja kommunikointi ruuan tarjoajien ja kuluttajien kesken nousee yhä tärkeämmäksi” ja kysytään, ”mutta riittääkö meillä esimerkiksi pakkausmerkintöjen lukutaito, jos merkinnät entisestään lisääntyvät ja monimutkaistuvat?”. Tässä keskustelu ja kommunikointi tuottajien ja kuluttajien välillä sekoittuvat oudolla tavalla informaation jakamiseen kuluttajille (ja pakkausmerkintöjen lukutaitoon), vaikka kysymys on aivan eri asioista.

Luvun 2 ruokasektorin nelikenttäanalyysi ei seuraa aikaisemmasta keskustelusta eikä se johda mihinkään tekstin myöhemmissä osissa. Tämä pitäisi kirjoittaa paremmin auki.

Vastaukset valittuihin kysymyksiin

6. Voidaanko tehdä veroratkaisuja ruuan terveellisuuden perusteella? Millä perusteilla terveellisyys määriteltäisiin? Entä ilmastovaikutusten perusteella? Voisiko hiilijalanjälki toimia verotuksen määrittämisperusteena? Mikä on julkisen vallan rooli kulutustottumusten ohjaamisessa terveellisempään ja ilmastoystävällisempään suuntaan?

Vastaus: Valtioneuvoston elokuinen päätös makeisveron ottamisesta uudelleen käyttöön on esimerkki siitä, että verotusta voidaan kohdentaa terveellisyysperustein samalla, kun verolla on valtiontalouden kannalta myönteisiä vaikutuksia. Ongelmana on tietenkin rajanveto terveellisen ja epäterveellisen välillä. Esimerkiksi makeisveron käyttöönotto herättää helposti kysymyksen siitä, miksei käyttöön oteta saman tien myös keksi- ja pullaveroa. Yksinkertainen ratkaisu olisi verottaa elintarvikkeissa käytettävää sokeria ja (tyydytynyttä) rasvaa yksittäisten elintarvikkeiden sijaan.

Samaa periaatetta voidaan käyttää myös ilmastovaikutusten ohjaamiseen, sitten kun erilaisten tuotteiden hiilijalanjäljestä on käytettävissä luotettavia tietoja.

Julkisella vallalla tulee olla rooli kulutustottumusten ohjaamisessa, mutta se ei saa rajoittua ainoastaan niihin, vaan sen tulee ulottua myös ”tuotantotottumuksiin”.

7. Mitä ovat ne suomalaisen elintarviketuotannon lisäarvo- ja kilpailukykytekijät, joilla tuotanto profiloituu kotimaassa ja viennissä ja joilla haetaan parempaa kannattavuutta tulevaisuudessa? Puhkaus, luomu, gmo-vapaus, eläinten hyvinvointi?

Vastaus: Pelkkä kotimaisuudesta puhuminen ei enää riitä, vaan sille annettava enemmän sisältöä. Sellaisia voisivat esimerkiksi hyvä laatu, maukkaus, jonkinlainen ”aituus”, paikallisuus, vaihtoehtoisuus ylikansalliselle ruokatuotannolle, ruokaturva, kulttuurimaisema, omaleimaisen ruokakulttuurin ylläpito, ekologisuus, luomu ja ylipäänsä tuotannon vastuullisuus. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että jotkut tekijät kuten suur- ja tehotuotannon yleistymisen voivat viedä pohjaa kotimaisuuden ylivertaisuuden korostamiselta. Joka tapauksessa uuden sisällön luominen suomalaiselle ruoalle edellyttää laajapohjaista arvokeskustelua, johon myös kansalaisten tulee voida osallistua.

8. Mitä keinoja on tiivistää ruokaketjun yhteistyötä entisestään Suomessa? Miten pientuottajien ja –jalostajien mahdollisuuksia saada tuotteensa kaupan hyllyille voitaisiin käytännössä parantaa?

Vastaus: Kuluttajatutkimuksen näkökulmasta Kuluttajatutkimuskeskus haluaa korostaa, että kuluttaja-kansalaiset tulisi ottaa mukaan erilaisiin ruoan tulevaisuutta, ruokakulttuuria ja ruokastrategioita käsitteleviin työryhmiin. Yhtenä toimintamuotona voisivat olla erilaiset kuulemis- ja osallistumistilaisuudet. Myös kuluttajien roolia tuotekehitykseen tulisi vahvistaa.

Pientuottajat asemaa voitaisiin vahvistaa esimerkiksi selvittämällä mahdollisuuksia purkaa keskitettyä hankintaa. Lähihankinta voisi olla myös osa kaupan sosiaalista ja ympäristövastuuta.

9. Mikä on Suomen kansallinen positio geenimuunneltujen kasvilajikkeiden käyttöön, entä GM-merkintöihin tuotteissa, eri menetelmillä tuotettujen tuotteiden rinnakkaiseloon ja GM-asioista päättämiseen maatasolla? Mitä vaikutuksia tehtävillä päätöksillä on ruokaketjun eri portaissa?

Vastaus: Kuluttajien odotukset tuotantotapojen turvallisuudesta, eettisyydestä ja korkeasta laadusta tulee huomioida geenitekniikan kehittämistä ja käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Kuluttajille tulee turvata mahdollisuus valita erilaisten tuotantotapojen, raaka-aineiden ja lopputuotteiden välillä tekemällä elintarvikeketju läpinäkyväksi ja merkitsemällä mahdolliset markkinoille tulevat tuotteet. Monien kuluttajien kiinnostus geenitekniikkaan ulottuu kuitenkin lopputuotteiden turvallisuutta ja hyväksyttävyyttä laajemmalle. Kuluttajien ääntä tulisi kuunnella myös päätettäessä sellaisista isoista taloudellis-poliittisista kysymyksissä kuin globaalin elintarviketalouden kehityssuunnista, tutkimuspanosten suuntaamisesta tai päätösvallan jakautumisesta geenitekniikkaa koskevissa asioissa. Kuluttajakansalaisten osallistumismahdollisuuksia geenitekniikka koskevaan päätöksentekoon on vahvistettava.

12. Millaisia tarpeita on pakkausmerkintöjen kehittämisen suhteen ja miten parannetaan kuluttajien valmiuksia omaksua tietoa pakkausmerkintöjen kautta? Tarvittaisiinko erityistä pakkausmerkintöjen lukutaidon koulutusta? Millaisia alkuperää, tuotantotapaa tai tuotteen ominaisuuksia koskevia merkintöjä tulisi/voidaan Suomessa jatkossa käyttää ottaen huomioon myös EU:n säädökset ja millaiset kriteerit niille asetetaan? Kotimaisten tuotteiden vastuullisuusmerkki – tulisiko ajatusta viedä eteenpäin?

Vastaus: Kuluttajatutkimuskeskuksen näkemyksen mukaan pakkausmerkintöjä pitäisi kehittää niin, että ihmiset pystyvät lukemaan, tulkitsemaan ja ymmärtämään niitä nykyisten valmiuksiansa pohjalta. On helpompi kehittää pakkausmerkintöjä kuin kasvattaa uudenlaisia kuluttajia. Yleinen ravitsemustietämys auttaa tulkitsemaan myös pakkausmerkintöjä, erityistä merkintäkoulutusta ei tarvita.

Pakollisia pakkausmerkintöjä, erityisesti ravintosisältömerkintöjä olisi hyvä yhdenmukaistaa eri tuoteryhmissä. Transrasvojen ja lisätyn sokerin määrä olisi hyvä ilmoittaa kaikissa elintarvikkeissa. Olisi myös tutkittava, kokevatko kuluttajat ns. GDA-merkinnät hyödyllisiksi ja miten ne soveltuvat eri kuluttajaryhmille.

Jos kotimaisten tuotteiden vastuullisuusmerkkiä haluttaisiin viedä eteenpäin, sille olisi annettava muutakin konkreettista sisältöä kuin kotimaisuus. Se edellyttää vastuullisuuden eri ulottuvuuksien pohtimista joko tuote- tai yrityskohtaisesti.

Ylipäättään pakkausmerkinnät saavat usein turhan suuren roolin, kun puhutaan kuluttajista, ruoasta ja ruokaan liittyvästä tiedosta. Merkinnät ovat tietenkin tärkeitä – pakkauksista on saatava luotettavaa tietoa tuotteen sisällöstä. Merkintöjen avulla tuotteita voi myös verrata keskenään. Pakkausmerkinnät ovat kuitenkin ainoastaan yksi yhteiskuntapoliittinen keino, jolla voidaan ohjata kuluttajien ruokailutottumuksia. Myös muita keinoja tulee käyttää, eikä kaikkea vastuuta saa säilyttää kuluttajien harteille.

Tärkeää on myös nähdä, että merkinnät ovat myös muiden toimijoiden kuin kuluttajien ohjauskeino. Merkintävelvoitteilla voidaan ohjata esimerkiksi valmistajien tuotantoa terveellisempään ja vastuullisempaan suuntaan (vrt. kotitalouskoneiden energiamerkintä). Niinpä pakollisiin merkintöihin voisi hyvin kuulua myös tietoa esimerkiksi tuotteen elinkaaren aikaisista ympäristövaikutuksista.

Kuluttajatutkimuskeskuksen ehdottamat muut aihealueet

On merkkejä siitä, että lihansyönti ei ole enää samanlainen itsestäänselvyys kuin vielä vaikkapa vuosikymmen sitten. Eläinkunnan tuotteiden elinkaarenaikaiset suuret kasvihuonekaasupäästöt ja huoli ruoan riittävydestä maailmassa ovat nopeasti muuttamassa käsityksiä siitä, millaista on eettinen syöminen. Kotimaiselle ruoantuotannolle muutos olisi suuri. Siksi vaihtoehtoisia tuotantosuuntia, erityisesti proteiininlähteitä, olisi alettava pohtia jo nyt.

Lihantuotannon ympäristövaikutukset ja eettisyys jäävät selvityksessä melko vähälle huomiolle. Siksi luvun 3.1.4 ympäristö- ja eettisiä kysymyksiä käsittelevässä luvussa olisi hyvä kiinnittää huomiota paitsi eläinten hyvinvointiin myös laajempaan eläinten oikeuksia koskevaan keskusteluun. Samoin luvussa olisi hyvä pohtia lihantuotannon ja ylipäätään eläinkunnan tuotteiden tuotannon aiheuttamaa ympäristökuormitusta verrattuna kasvukunnan tuotteisiin. Kysymys on keskeinen myös luvussa 3.3.2, joka käsittelee maailman nälkätilannetta.

Lausunnon valmisteluun ovat Kuluttajatutkimuskeskuksessa osallistuneet tutkimuspäällikkö Johanna Mäkelä sekä erikoistutkijat Mari Niva ja Mikko Jauho, jotka vastaavat mahdollisiin kysymyksiin. Kuluttajatutkimuskeskus seuraa mielellään tärkeän työn etenemistä.

Lähteet

Aarva, Pauliina & Pasanen, Matti (2005). Suomalaisten käsityksiä terveyteen vaikuttavista tekijöistä ja niissä tapahtuneista muutoksista vuodesta 1994 vuoteen 2002. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 42: 57-71.

Piironen, Sanna & Järvelä, Katja (2006). *Kokemuksella ja tiedolla. Tutkimus kuluttajien ruoan valinnasta*. NCRC Publications 8/2006. Helsinki. National Consumer Research Centre.

Helsingissä 15. päivänä syyskuuta 2009

Johtaja, professori Eila Kilpiö