

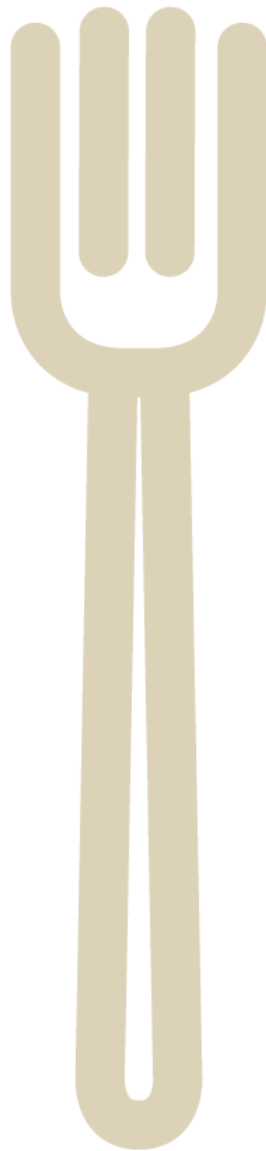


**RUOKAVIRASTO**  
Livsmedelsverket • Finnish Food Authority

2886/03.02.01.08.03/2023

# Lopullinen täytäntöönpanoraportti

Vähävaraisten avun rahaston toimenpideohjelma 2014–2020



Vähävaraisimmille suunnatun  
eurooppalaisen avun rahasto (FEAD)

# Sisällysluettelo

<b>1 YLEISET TIEDOT.....</b>	<b>3</b>
<b>2 YHTEENVETO TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA .....</b>	<b>3</b>
2.1 Tiedot ohjelman täytäntöönpanosta viittaamalla osittain tai kokonaan päätökseen saatujen toimenpiteiden yhteisiin indikaattoreihin .....	3
2.2 Toimia koskevat tiedot ja niiden arviointi ottaen huomioon asetuksen (EU) N:o 223/2014 5 artiklan 5 ja 11 kohdassa sekä tapauksen mukaan kohdassa 13 esitetyt periaatteet .....	5
2.3 Yhteiset indikaattorit .....	14
2.3.1 Panosindikaattorit.....	14
2.3.2 Jaettua elintarvikeapua koskevat tuotosindikaattorit .....	15
2.3.3 Jaettua elintarvikeapua koskevat tulosindikaattorit .....	15
2.3.4 Jaettuja perushyödykkeitä koskevat tuotosindikaattorit .....	15
2.3.5 Jaettuja perushyödykkeitä koskevat tulosindikaattorit.....	15
<b>3. EDISTYMINEN FEADIN ERITYIS- JA KOKONAISTAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISESSA.....</b>	<b>16</b>
3.1 Tiedot ja arviointi siitä, miten asetuksen (EU) N:o 223/2014 3 artiklassa täsmennettyjen FEADin erityis- ja kokonaistavoitteiden saavuttamisessa on edistytty .....	16

## 1 YLEISET TIEDOT

CCI	2014FI05FMOP001
Otsikko	Vähävaraisten avun toimenpideohjelma 2014–2020
Versio	2014.1
Raportointivuosi	2022
Sidosryhmäkuulemisen pvm.	7.6.2023

## 2 YHTEENVETO TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA

### 2.1 Tiedot ohjelman täytäntöönpanosta viittaamalla osittain tai kokonaan päätökseen saatuun toimenpiteiden yhteisiin indikaattoreihin

Suomen vähävaraisten avun toimenpideohjelma 2014–2020 hyväksyttiin 16.12.2014. Ohjelman toimeenpano käynnistyi vuoden 2015 lopulla. Vuonna 2021 toimitettiin kumppaniorganisaatioiden jakelupisteisiin viimeiset rahastosta osa-rahoitetut elintarvikkeet jaettavaksi vähävaraisille. Viimeiset elintarvikkeet jaettiin vähävaraisille vuoden 2022 aikana.

Täytäntöönpano on saatu kokonaan päätökseen vuoden 2022 aikana. Viimeiset tuensajan toteutuneet ja todennetut kustannukset on kirjattu rahastolle päättyvälle tilivuodelle 1.7.2022-30.6.2023. Vuoden 2022 täytäntöönpanoraportti on samalla lopullinen täytäntöönpanoraportti.

#### **Vaikuttavuus ja tehokkuus: moitteeton varainhoito ja hallinnollisen taakan keventäminen**

Toimenpideohjelmassa elintarvikkeiden jakelun toteuttava kumppaniorganisaatio oli kansalaisjärjestö tai muu kohderyhmän kanssa työskentelevä julkinen elin ja/tai voittoa tavoittelematon organisaatio, jossa elintarvikkeiden jakelu oli usein järjestetty vapaaehtoisuutena. Aikaisemmassa vuonna 2013 päättyneessä elintarviketuki yhteisön vähävaraisimmille -ohjelmassa olleiden järjestöjen toivomus toimenpideohjelman valmistelun yhteydessä hallinnollisen taakan keventämiseksi oli, että uuden toimenpideohjelman hallintoveranomaisen (Mavi<sup>1</sup>) hankkisi keskitetysti ohjelmassa jaettavat elintarvikkeet ja niiden kuljetuksen ja toimittaisi elintarvikkeet kumppaniorganisaatiolle. Kumppaniorganisaatiot saivat elintarvikkeet jaettavaksi maksutta ja ne jakoivat elintarvikkeet edelleen maksutta vähävaraisimmille. Elintarvikkeet jaettiin vähävaraisimmille elintarvikkeepaketteina tai ateriaina.

---

<sup>1</sup> 1.1.2019 lähtien Maaseutuvirasto (Mavi) on osa Ruokavirastoa.

Toimeenpanon toteutuksessa tekninen tuki käytettiin hallintoviranomaisessa ohjelman hallinnointiin liittyviin henkilöstö-, tietojärjestelmä-, viestintä- sekä muihin (esim. toimitilat) kuluihin. Teknisen tuen osuus rahoituskehuksesta oli 5 %.

Vuonna 2016 tarkistettu rahoituspäätös kattoi ohjelmakauden jälkipuoliskon 2017–2020 toimeenpanon suunnitelman mukaisesti. Vuosien 2017–2020 myöntämisvaltuudet sidottiin toimelle ilman erillistä hakemusta, mikäli toimi oli vuosittaisen täytäntöönpanoraportin mukaan edennyt suunnitelman mukaisesti. Komission tulkinnan mukaan (vastaus komissiosta 31.3.2020) Suomen kansallinen toimenpideohjelma ei vaatinut asetuksen mukaisia toimenpideohjelman muutostoimenpiteitä toimeenpanon jatkamiseksi vuoden 2020 jälkeen, mutta hallintoviranomaisen täytyi asia hyväksyä.

Täytäntöönpanosta aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä oli 2 047 948,59 euroa (vuonna 2021: 4 370 426,95 euroa), josta elintarvikkeapuun liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä oli 1 905 322,31 euroa (vuonna 2021: 4 240 342,61 euroa). Toimenpideohjelma ei sisällä perushyödykkeiden hankintaa. Komissiolle ilmoitettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä oli 4 086 562,43 euroa (vuonna 2021: 2 246 261,94 euroa).

Toimeenpano oli jaettu kahteen eri toimeen: jakelu ja ostot. Jakelun toimi oli ohjelman ydin, jonka osalta valittiin kumppaniorganisaatiot, tiedotettiin, kartoitettiin elintarvike-, kuljetus- ja varastointitarpeet, järjestettiin käytännön kuljetukset, seurattiin toimeenpanon etenemistä sekä kerättiin tiedot ja raportoitiin toimeenpanosta. Jakelun toimesta aiheutuvat kustannukset katettiin teknisellä tuella. Ostojen toimen puolella hankittiin jakelun toimeenpanossa tarvittavat elintarvikkeet sekä kuljetus- ja varastointipalvelut kilpailutusmenettelyllä. Vuonna 2022 ei tehty uusia elintarvike- tai kuljetushankintoja.

Moitteettoman varainhoidon osalta on hallintoviranomaisessa kiinnitetty erityistä huomiota tehtävien eriyttämiseen toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisesti. Rahastolle syntyvät kustannukset haetaan maksuun toteutuman mukaisesti jälkikäteen erillisinä hallinnon sisäisinä maksatuksina, joihin sisältyvät vaadittavat hallinnolliset varmennukset. Rahastolle kirjataan vasta toteutuneet ja todennetut kustannukset. Uusia kustannuksia syntyi vuonna 2022 enää tekniselle tuelle ja näistä n. 66 000 euroa kohdentuu kalenterivuoden 2023 puolelle pysyen kuitenkin tilivuoden 1.7.2022–30.6.2023 puitteissa.

Kumppaniorganisaatiot ilmoittivat vuosikertomuksillaan, että n. 395 600 kg vuonna 2021 saamistaan elintarvikkeista jäi jaettavaksi vähävaraisille vuoden 2022 puolelle. Tämä johtui ainakin osittain siitä, että osa vuoden 2021 kuormien toimituksista toteutui marraskuun 2021 lopulla. Kolme kumppaniorganisaatiota oli jakanut kaikki saamansa elintarvikkeet vuonna 2021.

## 2.2 Toimia koskevat tiedot ja niiden arviointi ottaen huomioon asetuksen (EU) N:o 223/2014 5 artiklan 5 ja 11 kohdassa sekä tapauksen mukaan kohdassa 13 esitetyt periaatteet

Toimenpideohjelmalla pyrittiin lieventämään ensisijaisesti niiden vähävaraisten ihmisten ruuan puutetta, jotka olivat pudonneet julkisen sektorin turvaverkkojen läpi ruoka- ja muun epävirallisen avun piiriin, ja joiden päivittäinen ruokavalio ilmeni riittämättömänä ja yksipuolisena ravintona.

### **Syrjimättömyys: tasa-arvoperiaate**

Miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon kiinnitettiin huomiota ohjelman rakenteessa siten, että tuki oli saatavilla sukupuolesta riippumatta. Kumppaniorganisaatioverkosto kattoi erilaisia kohderyhmiä tavoitettavia organisaatioita. Hallintoviranomainen ohjeisti kumppaniorganisaatioitaan ja jakelupisteitään rahaston pääperiaatteista. Ruoka-avun jakamisessa edellytettiin noudatettavan tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteita. Syrjimättömyydellä tarkoitetaan miesten ja naisten välisen tasa-arvon vahvistamista ja ylläpitoa sekä kunnioitusta ja ihmisarvoa kaikille.

Ruoka-apu jaettiin pääsääntöisesti nk. avoimissa jakelutilaisuuksissa, jolloin ruoka-apua hakevan, tapahtumaan saapuminen ja asettuminen vastaanottamaan elintarvikkeita, oli riittävä tukikelpoisuusperuste. Erikseen vahvistetut kumppaniorganisaatiot saattoivat jakaa elintarvikkeita myös kohdennetusti tietyille ryhmälle. Kohdentamiseksi tulkittiin elintarvikkeiden jakaminen myös ylipäätään vähävaraisille henkilöille, jos avun saamista oli rajoitettu jollain tapaa. Käytännössä kyse oli esimerkiksi seurakunnan diakoniatyöntekijän mahdollisuudesta antaa elintarvikeapupaketti suoraan avunsaajalle havaitessaan avuntarpeen henkilöllä tai perheellä, joka oli diakonia-avun piirissä. Tällöin tukikelpoisuus perustui henkilön palvelu- tai asiakassuhteeseen kumppaniorganisaation kanssa. Vuonna 2020 alkaneissa poikkeusolosuhteissa jakelutapoihin oli yhä useammin pyritty huomioimaan avun saaminen apua tarvitsevalle kokoontumis- ja riskiryhmien liikkumisrajoitusten puitteissa esimerkiksi etukäteen henkilökohtaisesti sovittujen ruoka-avun nouta-aikojen tai kotiinkuljetusten avulla. Osa hyviksi havaituista käytännöistä jäi käyttöön poikkeusolosuhteiden päättymisen jälkeenkin.

### **Elintarvikeavusta viestintä ja tiedottaminen syrjäisillä alueilla asuville ihmisille**

Ruoka-avun jakamisessa ja siitä tiedottamisessa huolehdittiin tasa-arvosta ja syrjimättömyydestä siten, että ohjelma kattoi mahdollisimman laajasti koko Suomen ja kohdistui syrjimättä eri kohderyhmille.

Ruokavirasto hallintoviranomaisena käytti pääasiallisena viestintäkanavana omia internet-sivujaan (mm. lomakkeet ja ohjeet), joiden lisäksi tiedotettiin kumppaniorganisaatioiden yhteyshenkilöille sähköpostitse tarpeen mukaan. Internetsivuilla on ollut mahdollista ladata viestintämateriaalina juliste, mutta niitä on voinut myös tilata Ruokavirastosta.

Kumppaniorganisaatiot käyttivät parhaaksi katsomiaan tiedotuskanavia viestiessään ruoka-avusta yleisesti sekä ohjeistaessaan paikallisia jakelupisteitään. Jakelupisteinä paikalliset yhdistykset ja seurakunnat käyttävät erilaisia tapoja viestinnässään, näistä mainittakoon jakelusta tiedottaminen omilla internet-sivuilla, paikallislehdissä ja yhdistyksen tai

seurakunnan ja/tai kauppojen tai esimerkiksi kirjaston ilmoitustauluilla. Sosiaalisen median kanavista esimerkiksi Facebook on joillakin paikallisyhdistyksillä ollut käytössä tiedottamisessa. Kumppaniorganisaatiot kertoivat, että tieto saattoi usein välittyä myös kerrottuna eteenpäin erityisesti tiettyjen avunsaajaryhmien, kuten maahanmuuttajien keskuudessa.

Kumppaniorganisaatioita kannustettiin hyödyntämään jakelutapahtumista viestintään vuonna 2020 julkaistua ruoka-apu.fi-sivustoa<sup>2</sup>. Palvelussa oli huomioitu yhteistyössä hallintoviranomaisen kanssa FEAD-rahoituksella elintarvikkeita jakavat ruoka-aputoimijat siten, että ruoka-aputoimijan on mahdollisimman helppo lisätä tukiohjelman kuvaus omaan tapahtumailmoitukseensa-

## Kumppanuus

Vuonna 2022 Ruokavirasto ja jäsenvaltiota edustava kansallinen viranomainen (TEM) tiedottivat ohjelman toimeenpanosta pääasiassa nettisivuillaan.

Komission kanssa käytävä vuosittainen arviointikokous pidettiin Helsingissä 12.10.2022. Arviointikokouksessa käytiin läpi rahoituksen ja täytäntöönpanon tilanne ja keskusteltiin kumppaniorganisaatioiden kanssa etenkin Ukrainan pakolaisten tilanteesta Suomessa sekä uuden ohjelmakauden valmistelutilanteesta. Kumppaniorganisaatioiden ja hallintoviranomaisen yhteinen vuosikokous järjestettiin niin ikään samana päivänä ohjelmakauden päätösseminaarina. Päätösseminaarissa koottiin katsaus EU ruoka-apuun Suomessa ja keskusteltiin ohjelmakaudesta ja kauden tapahtumista. Seminaarin yhteydessä tutustuttiin Hotelli- ja ravintolamuseon Makuasioita – näkökulmia ruoka- ja juomakulttuuriin -näyttelyyn. Osana perusnäyttelyä museo oli sisällyttänyt aiemmin julkaistun ruoka-apuaiheisen Maukasta EU-ruokakassista-reseptivihon näyttelyosiossa, jossa kerrottiin kotikeittiöiden suunnittelusta ja kotiruoan historiasta.

Suomesta on osallistuttu hallintoviranomaisesta ja/tai kumppaniorganisaatioista FEAD:n verkosto- ja yhteisö -tapahtumiin, joita järjestettiin vuoteen 2021 saakka. Parhaita toimintatapoja Suomen kumppaniorganisaatioilta on ollut mukana myös FEAD-rahaston verkoston julkaisussa esimerkkihankkeista eri jäsenvaltioissa (viimeisin julkaisu: FEAD Case Study Catalogue 2021).

## FEAD ja ESR

Rahastojen välillä tehtiin yhteistyötä ja haettiin toimivia yhteistyömuotoja. Suoraan rahoituspäätöskoordinaatiota ei ole nähty tarpeelliseksi. ESR:n toiminnasta on kerrottu kumppaniorganisaatioille ja Ruokaviraston nettisivuille on lisätty linkit FEAD:n kumppaniorganisaatioiden nettisivuille, jotta ESR-hanketoimijoiden olisi helpompi löytää FEAD:ssa toimivat tahot.

Konkreettisenä synergiana voidaan mainita ESR-osarahoitetut hankkeet<sup>3</sup>, jotka toimivat osaltaan vähävaraisten sosiaalista osallisuutta vahvistavana liitännäistoimenpiteenä niihin osallistuvilla kumppaniorganisaatioille tai joiden kohderyhmä saattaa olla ainakin osittain

---

<sup>2</sup> Osallistava yhteisö hankkeesta lisätietoa kappaleessa FEAD ja ESR.

<sup>3</sup> Lisätietoja ESR-rahoitetuista hankkeista: [www.rakennerahastot.fi](http://www.rakennerahastot.fi)

yhteinen ja sisältäen ruoka-apua vastaanottavia vähävaraisia henkilöitä. Osa aiempina vuosina alkaneista hankkeista jatkui vielä vuonna 2022. Hankkeita ei rahoiteta FEAD:sta.

ESR:n lisäksi esimerkiksi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on merkittävä sosiaali- ja terveysalan järjestötoiminnan rahoittaja Suomessa, jonka rahoittamia hankkeita kumppaniorganisaatiot ovat voineet hyödyntää vähävaraisten avunsaajien osallisuuden vahvistamisessa.

Kansallisesti ruoka-aputoiminnan valtakunnallista kehittämistä ja järjestämistä erityisen tuen tarpeessa oleville on sosiaali- ja terveysministeriö myöntänyt 2 miljoonaa euroa valtionavustusta ruoka-avun toteuttamiseen vuoden 2022 loppuun saakka. Avustus on tarkoitettu ruoka-apua järjestäville toimijoille ruoka-aputoiminnan järjestämisen kustannuksiin, toiminnan järjestämiseen ja vahvistamiseen sekä hyvien ruoka-aputoiminnan käytäntöjen levittämiseen. Lisäksi ministeriö myönsi 200 000 euroa ruoka-aputoiminnan kansallisen järjestökoordinaation kehittämiseen.

Toimenpideohjelman sidosryhmänä toimivat suurimpana ryhmänä kumppaniorganisaatiot, jotka edustavat laajasti erilaisia organisaatioita, jotka toimivat Suomessa vähävaraisten ihmisten auttamiseksi. Hallinnollisen tason sidosryhmäyhteistyön pääpaino työ- ja elinkeinoministeriön ESR-ohjelman osalta on ollut synergioiden etsiminen ohjelmien toiminnassa ja ohjelmien käytännön toteutuksista tiedottaminen hankkeille ja kumppaniorganisaatioille. Maa- ja metsätalousministeriön asiantuntemuksen kautta on pyritty vahvistamaan toimenpideohjelman vastaamista etenkin elintarvikkeisiin ja ravitsemuksellisuuden liittyvissä kysymyksissä.

Vähävaraisille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston sisältämät tukimuodot on sulautettu jatkossa osaksi Euroopan sosiaalirahasto plussan toimenpiteitä. Ruokaviraston rooli vahvistettiin kansallisessa lainsäädännössä välittäväksi toimielimeksi EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaan ”Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027”. Ruokavirasto toimii jatkossa valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena myöntämiään Euroopan sosiaalirahaston varoista vähävaraisten aineellisen avun hankkeiden tukia koskevissa asioissa.

### **Kirjanpito ja tiedon kerääminen jakelupisteistä**

Kumppaniorganisaatioiden jakelupisteisiin toimitetuista ja jaettavista elintarvikkeista pidetään jakelupisteissä kirjanpitoa. Toimenpideohjelman hakuoppaassa on kumppaniorganisaatioille ohjeistettu, että kirjanpitoa tulee pitää saatujen elintarvikkeiden käytöstä ja säilyttää tukea koskeva kirjanpito ja siihen liittyvä aineisto. Kirjanpitoa varten hallintoviranomainen on laatinut erillisen lomakkeen (jakelun seuranta ja kirjanpidon yhteenvetoa varten). Jakelua harjoittavien yhdistysten ja seurakuntien edellytetään käyttävän Ruokaviraston julkaisemia lomakkeita.

Kirjanpitoon liitetään jakelua koskevat asiakirjat, kuten elintarvikkeiden vastaanottamisesta saadut tositteet (rahtikirjat itsessään ovat sähköisessä muodossa) ja tositteet järjestöjen välisistä tai sisäisistä siirroista. Kirjanpito ja sen liitteet säilytetään yhdistyksissä ja seurakunnissa mahdollisia tarkastuksia varten.

Hallintoviranomainen vahvistaa kilpailutuksen kautta hankittujen elintarvikkeiden kumppaniorganisaatioille toimitettavat määrät sen jälkeen, kun sopimukset elintarvikkeiden

toimittajien kanssa on vahvistettu. Kukin kumppaniorganisaatio ilmoittaa hallintoviranomaiselle, miten haluaa sille vahvistetut määrät jaettavan eri jakelupisteittensä välillä ja toimittaa hallintoviranomaiselle määrätietojen lisäksi toimitusten vastaanottajien yhteystiedot. Jokainen toimitus sovitaan jakelupisteen yhteyshenkilön kanssa ja tiedot toimituksista tallennetaan hallintoviranomaisen tietojärjestelmään.

Jakelupiste pitää kirjanpitoa vastaanottamistaan elintarvikkeista sekä jakelukirjanpitoa jaetuista elintarvikepaketeista ja aterioista. Lisäksi jakelupiste tekee jakelutapahtuman jälkeen arvion avunsaajien jakautumisesta eri kohderyhmiin. Arvion apuna jakelupiste voi käyttää hallintoviranomaisen lomaketta.

Jokainen jakelupiste tekee vuosikertomuksen omalle kumppaniorganisaatiolleen, joka koostuu jakelupisteiden tiedoista kumppaniorganisaation vuosikertomuksen hallintoviranomaiselle. Vuosikertomus annetaan hallintoviranomaisen tarjoamalla vuosi-ilmoituslomakkeella, jossa eritellään tuotekohtaisesti tuen jakelua sekä arvioidaan ohjelman toteutusta ja merkitystä avunsaajille huomioiden toimenpideohjelman indikaattoritiedot. Kertomuksessa selvitetään mm. jaettujen pakettien ja aterioiden sekä avunsaajien määrä ja EU-tuettujen elintarvikkeiden osuus kaikesta kumppaniorganisaation jakamasta ruoka-avusta. Vuosikertomus toimitetaan Ruokavirastoon tukivuotta seuraavan tammikuun loppuun mennessä. Jos kumppaniorganisaatiolla oli jaettavia elintarvikkeita vielä vuonna 2022, tuli vuoden 2022 jakelun osalta kumppaniorganisaatioiden tehdä vuosikertomus jakeluiden päättymisen jälkeen kesäkuussa tai erikseen sovituissa tapauksissa syyskuussa.

## **Elintarvikkeiden jakelu 2022**

Vuonna 2022 kumppaniorganisaatiot eivät saaneet enää uusia elintarvikelähetyksiä, vaan ne jakoivat varastoissaan vielä jäljellä olevia elintarvikkeita. Vuodelta 2021 oli siirtynyt ilmoitusten mukaan yhteensä n. 395 600 kg elintarvikkeita jaettavaksi vuodelle 2022. Hallintoviranomainen ohjeisti jo kesällä 2021 vuoden 2022 toteutettavien ruoka-apujakelujen aikataulun poikkeavan aiemmista vuosista. Koska uusia elintarviketoimituksia ei vuonna 2022 enää toteutettaisi kumppaniorganisaatioille, tuli jakelut pyrkiä toteuttamaan maaliskuun 2022 loppuun mennessä. Perusteena aikataululle oli erityisesti elintarviketurvallisuus ja elintarvikkeiden säilyvyys. Jakelupisteiden oli kuitenkin mahdollista pyytää lisää aikaa elintarvikkeiden jakamiselle perustellusta syystä. Kumppaniorganisaatio keräsi lisää aikaa tarvitsevilta jakelupisteiltä ohjeen mukaisesti tiedot varastoissa olevista tuotteista, syyn lisäajalle sekä aikataulusuunnitelmaehdotuksen. Jokaisen lisää aikaa pyytäneen jakelupisteen tilanne käsiteltiin yksittäistapauksena.

Suurin haaste viimeisten erien jakamiselle oli tuotevalikoiman vähentyminen vain muutamaan artikkeliin, joista oli vaikea muodostaa avustuskassia vähävaraiselle. Myös elintarvikkeiden erilaiset säilytysajat oli saatettu ymmärtää perusteeksi sille, että tuotteen voisi jakaa ohjeistusta myöhempänä ajankohtana esimerkiksi vasta tilanteessa, jossa jakelupisteellä ei olisi muualta lahjoituksena saatua ruokaa jaettavana. Esimerkiksi säilykkeissä on lähtökohtaisesti pitkä säilyvyys. Täysin ilman hävikkiä jakelut eivät toteutuneet. Hävikki saattoi johtua tuotteiden rikkoutumisesta kuljetuksen yhteydessä, varastointitiloissa



tapahuneista virheistä tai vahingoista, tai yksittäisten tuotteiden vanhentumisesta ennen jakelua.

Jaettujen määrien osalta on huomioitava jaettavissa olevien aiempia vuosia vähäisempien määrien lisäksi lyhyempi jakeluaika. Määrät ja jakeluaika ovat vaihdelleet paljon eri jakelupisteiden välillä. Kumppaniorganisaatiot jakoivat yhteensä n. 389,45 tonnia (2021: n. 1 826 tn) elintarvikkeita, joita käytettiin 81 927 ruokapaketin sisällössä ja 9774 aterian valmistuksessa. Loppujen elintarvikkeiden jakeluissa sovellettiin maksimijakelumääräsuosituksia. Usein EU-osarahoitettujen elintarvikkeiden jakelua täydennettiin muilla lahjoitus-elintarvikkeilla.

Rahastosta hankittujen elintarvikkeiden osuus kaikesta kumppaniorganisaatioiden jakamasta avusta (lahjoituksina saadut elintarvikkeet tai itse jaettavaksi hankitut elintarvikkeet) arvioitiin olevan n. 11 % (vuonna 2021 arvio: n. 16 %) siihen mennessä, kunnes EU-ruoka-avun jakaminen oli päättynyt kumppaniorganisaatiossa.

Suurin osa tuotteista (n. 74 %) jaettiin avunsaajille Kirkkopalvelut Ry:n, Työttömien Keskusjärjestö Ry:n ja ViaDia Ry:n kautta. Muita kumppaniorganisaatioita olivat ADRA Finland Säätiö, Asaria Ry, Hyvä Sanoma Ry, Jokilaaksojen Nuorten Tuki Ry, Lammin Siion-Lähetys Ry, Mathjälp Ruoka-apu Rf, Mielenterveyden keskusliitto, Mäntsälän Helluntailähetys ry, Rauman Seudun Työnhakijat Ry, Sotkamon Rukoushuoneyhdistys Saalem Ry ja Suomen Punainen Risti.

Kolme kumppaniorganisaatiota päätti jakelun vuoden 2021 puolella.

Kumppaniorganisaatiot arvioivat yhteensä 105 377 henkilön (v. 2021: 294 644) olleen vähävaraisten avun toimenpideohjelman avun piirissä vuonna 2022. Avunsaajamäärän arvioon kokoamista vaikeutti se, että jakelupisteiden jakelut päättyivät hieman eri aikoihin pääsääntöisesti kevään 2022 aikana. Avunsaajamäärä ei siten ole suoraan vertailukelpoinen edelliseen vuoteen nähden.

Kumppaniorganisaatiot arvioivat annettujen indikaattoreiden mukaisesti tuensaajista olleen n. 14 % (14 %<sup>4</sup>) alle 15-vuotiaita, n. 39 % (36 %) vähintään 65-vuotiaita ja n. 47 % (45 %) naisia. Maahanmuuttajien, ulkomaalaistaustaisten tai erilaisten vähemmistöjen, kuten romanien osuus oli n. 18 % (12 %) avunsaajista. Vammaisia arvioitiin olleen n. 3 % (2 %) ja asunnottomia n. 1 % (1 %).

Rahastosta hankittuja tuotteita ei siirtynyt jaettavaksi vuodelle 2022 Ahvenanmaalla.

### *Liitännäistoimenpiteet*

Kumppaniorganisaatioilta edellytetään sosiaalista osallistumista tukevien liitännäistoimenpiteiden toteuttamista, mikä on luonteeltaan vähintään erilaisista palveluista tiedottavaa. Liitännäistoimenpiteissä hyödynnetään kumppaniorganisaatioiden asiantuntemusta ja paikallistuntemusta palveluista ja hankkeista (esim. ESR). Toimenpideohjelman ei ole tarkoitus korvata jäsenvaltioissa muita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi tehtäviä toimenpiteitä.

---

<sup>4</sup> Suluisissa olevat luvut ilmaisevat vuoden 2021 vastaavaa tietoa.

Vuoden 2022 keväällä pandemiasta aiheutuneet poikkeusolot heijastuivat edelleen moniin kumppaniorganisaatioiden totuttujen liitännäistoimenpiteiden toteutusmuotoihin. Ryhmätoimintojen sijaan korostuivat kohtaamiset yksilötasolla. Kohtaamiset kuvailtiin useimmiten kasvotusten tehtävinä. Avunsaajalla saattoi olla mahdollisuus keskustella esim. kaupungin sosiaaliohjaajan, seurakunnan työntekijän ja/tai kumppaniorganisaation vapaaehtoisten kanssa. Hygienia- ja terveysturvallisuustietoisuuden teema nousi etenkin isompien kumppaniorganisaatioiden toiminnoissa esille.

Liitännäistoimia toteutettiin usein myös ruoka-avun mukana jaettavan tiedottavan materiaalin avulla. Näistä esimerkkeinä KELA:n esitteet, Maukasta EU-ruokakassista-reseptijulkaisu sekä sosiaalipalvelujen esitteet. EU-ruoka-aputuotteiden lisäksi avunsaajalla saattoi olla mahdollisuus saada kumppaniorganisaatioilta myös muuta materiaalista tukea kuten muita ruoka-aputuotteita, sekä lahjoitettuja vaatteita ja kenkiä, lapsille ja nuorille harrastusvälineitä, astioita, liinavaatetta jne.

Toteutettujen liitännäistoimenpiteiden kirjo oli laaja ja ilmoitetut toimet vastasivat aiempien vuosien toimintatapoja. Toteutuksessa korostui kunkin kumppaniorganisaation ja sen jakelupisteiden toimintaan sopivimpien toimien toteutus. Viesti organisaatioista on, että ruokajakelu vahvistaa muuta sosiaalista kanssakäymistä, vertaistuen löytymistä oman arjen jakamiseksi ja monessa jakelupaikassa avuntarvitsija voi olla myös itse mukana auttamassa. Ruokajakelun lisäksi liitännäistoimintaa järjestöt ja seurakunnat toteuttivat seuraavasti (kooste):

- Tiedottaminen julkisen ja kolmannen sektorin palveluista ja tapahtumista, jotka tukevat sosiaalista osallisuutta sekä ohjaus sosiaali-, asunto- ja/tai työllisyyspalveluihin ja/tai neuvontaa näiden palveluiden käytössä
  - o Tietoa järjestöjen ja seurakuntien tarjoamasta toiminnasta ja neuvontapalveluista
  - o Kelan tuista ja TE-palveluista tiedottamista sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin ohjaamista, kuten esim. asunto- ja talousasiat, terveystarkastukset ja päihde- ja mielenterveyspalvelut
  - o Tietoa kunnan/kaupungin tapahtumista ja liikuntamahdollisuuksista
- Vähävaraisille järjestettyä neuvontaa ravintopitoisen ruoan merkityksestä ja tuotteiden tehokkaammasta käytöstä
  - o Reseptivihkojen ja ruokakurssien avulla
  - o Annettiin ruoanlaittoon, terveellisiin elintapoihin ja arjesta selviytymiseen liittyvää opastusta ja -ohjeita
- Muuna osallisuutta vahvistavana tukena toteutettiin mm.
  - o Talouden hallinnan apua, kuten talous- ja velkaneuvontaa, maksusuunnitelmien läpikäymistä ja laskujen maksamista
  - o Tukea digiosaamisen vahvistamiseen sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksiin
  - o Yhteisiä ateriointimahdollisuuksia, kuten aamiaisia tai kahvitarjoiluja, joiden avulla ruokajakelusta on pyritty luomaan sosiaalinen tapahtuma
  - o Mahdollisuuksia verenpaineen mittaukseen
  - o Virikkeellistä toimintaa, kuten erilaisia kerhoja, työpajoja, kahvila- ja ruokalatoimintaa
  - o Vapaaehtoisia hartautilaisuuksia ja keskustelumahdollisuuksia
  - o Etsivää nuorisotyötä ja nuorisotyön hankkeita
  - o Kuntouttavaa työtoimintaa

- Vaatteiden, harrastusvälineiden ja hygieniatuotteiden jakelua sekä maksusitoumusten antamista lähikauppoihin

## Valvonta

Toimenpideohjelman valvonnan hoitaa riippumattomana tarkastusviranomaisena valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toiminto. Viranomaisten nimeäminen vahvistettiin vuonna 2016 asetuksen (EU) N:o 223/2014 artiklan 37 mukaisesti.

Tarkastusviranomainen teki 12.12.2022–31.01.2023 välisenä aikana hallintoviranomaiseen tarkastuksen. Tarkastuksen kohteena olivat toimenpideohjelman alaiset toimet ja tilit. Tarkastuksessa ei havaittu tukikelvottomia kustannuksia tai puutteita.

Vuonna 2022 ilmoitettujen edellisenä vuonna vastaanotettujen, mutta vielä maaliskuun 2022 jälkeen jaossa olevien tuotteiden jakeluihin ei kohdistettu paikalla tehtäviä tarkastuskäyntejä. Sen sijaan hallintoviranomainen oli suoraan yhteydessä näihin jakelupaikkoihin ja siten varmistettiin yhteistyössä kumppaniorganisaatioiden kanssa paikalliset olosuhteet jakelujen toteuttamiselle hallitusti ja ohjeiden mukaisesti. Kumppaniorganisaatioiden oli mahdollista jättää vuoden 2022 vuosikertomus joustavasti heti, kun sillä oli käytettävissä jakelupisteiltä viimeisten erien jakeluista tarvittavat tiedot ja vahvistus, että kaikki elintarvikkeet oli jaettu.

## Tasapainoisen ruokavalion edistäminen

Elintarvikkeiden valinnassa on otettu huomioon monipuolista ruokavaliota tukevat tuotteet sekä elintarviketurvallisuus. Tuotteiden valinnassa on lisäksi huomioitu erityisesti elintarvikkeiden kuljetettavuus ja kumppaniorganisaatioiden rajalliset varastointimahdollisuudet ja tuotteiden säilyvyys. Valikoimaan ei kuljetus- ja varastointiteknisistä syistä ole voitu ottaa mukaan tuoretuotteita tai kylmäkuljetusta ja -varastointia vaativia tuotteita.

Vuonna 2022 jakelussa oli vuonna 2021 jakamatta jääneitä tuotteita<sup>5</sup> ja valikoima vaihteli paikallisesti jakelupisteiden jakaessaan varastonsa tyhjiksi. Elintarvikkeiden saatavuus jakelupisteiltä päättyi pääsääntöisesti kevään 2022 aikana ja viimeisissä paikoissa alkusyksystä 2022. Lisäksi kumppaniorganisaatiot ovat voineet jakaa myös lahjoituksena saatavia elintarvikkeita toimenpideohjelmasta saatavien elintarvikkeiden lisäksi.

Koska jakelut päättyivät eri jakelupisteissä hieman eri aikatauluissa ja jaettavat tuotelajit vaihtelivat, ei jaettujen elintarvikkeiden keskimääräistä sisältöä ole mielekäästä laskea vuoden 2022 osalta.

## Ympäristö: ilmastovaikutus ja tavoite vähentää ruokajätettä

Ohjelman valmistelun yhteydessä on valmistelusta vastaavien viranomaisten toimesta tehty muistio ympäristövaikutusten huomioimisesta vähävaraisten avun

---

<sup>5</sup> Vähävaraisimmille jaettavat elintarvikkeet olivat vuonna 2021: vehnä jauho, sämpyläjauho, puurohiutale, pastatuote, lihasäilyke, hapankorppu, aamiaisviljavalmiste (mysli), hernekeitto, maitojauhe, valmisateria-aineksena perunasosejauhe sekä keksit.

toimenpideohjelman 2014–2020 valmistelussa<sup>6</sup>. Koska toimenpideohjelman elintarvikkeet hankittiin ja toimitettiin keskitetysti kumppaniorganisaatioille, toimenpideohjelman suorat ympäristövaikutukset liittyivät pääasiassa elintarvikkeiden kuljetuksiin. Koska hankittavat volyymit jakelupisteittäin olivat kuitenkin verrattain pieniä, tuotti niiden keskitetty hankinta ja kuljetus vähemmän ympäristövaikutuksia kuin että jokainen kumppaniorganisaatio toteuttaisi kuljetukset itse. Keskitetyllä logistiikalla pystyttiin myös hyödyntämään nk. runkokuljetuksia. Toimintatapa myös helpotti kumppaniorganisaatioiden hallinnollista taakkaa. Hallintoviranomainen tuotti merkittävän panoksen tuotteiden hankinnan ja logististen järjestelyjen osalta. Hankittavat tuotemäärät perustuivat kumppaniorganisaatioiden antamaan arvioon avuntarvitsijoista ja ruoka-apuna jaettavien elintarvikkeiden määrästä. Kumppaniorganisaatiot tekivät määräarvionsa tulevaa jakeluvuotta edeltävänä vuonna vuosittain. Näin pystyttiin tarvittaessa paremmin vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin tuotemäärien ja tuotevalikoiman osalta ohjelmakauden aikana.

Vähävaraisten avun toimenpideohjelmassa kumppaniorganisaatiot voivat jakaa myös lahjoituksina saatuja elintarvikkeita edelleen ruoka-apuna vähävaraisille. Ohjelmassa uutena hankittavien elintarvikkeiden valinnoissa huomioidaan erityisesti elintarvikkeiden laatuvaatimukset, pitkä säilyvyys, helppo käsiteltävyys, määrän mahdollisimman hyvä vastavuus ilmoitettuun tarpeeseen sekä mahdollisten lahjoitusruokien kautta saatavan elintarvikevalikoiman täydentävyys.

Hedelmien ja vihannesten tuottajien kriisitukea koskeva kansallinen valtioneuvoston asetus 1331/2015 astui voimaan 24.11.2015. Asetuksen mukaisessa ilmaisjakelussa toimitaan siten, että tuottaja tai tuottajaorganisaatio voi sopia ilmaisjakelutuotteen toimittamisesta samojen toimijoiden kanssa, jotka on hyväksytty EU:n ruoka-apuohjelmaan (hyväksytty asetuksen (EU) N:o 223/2014 nojalla). Käytännössä tuottajat voivat asetuksen mukaan saada tukea antaessaan hedelmiä tai vihanneksia ilmaiseksi jaettavaksi vähävaraisten avun toimenpideohjelmassa hyväksytyjen kumppaniorganisaatioiden kautta jaettavaksi ruoka-apuna vähävaraisille. Tuottajat tai tuottajaorganisaatiot eivät käyttäneet ko. tukimuotoa vuonna 2022.

Kumppaniorganisaatioiden tuli noudattaa elintarviketurvallisuusvirasto Eviran (nyk. Ruokavirasto) Ruoka-apuun luovutettavat elintarvikkeet -ohjetta<sup>7</sup>, joka on suunnattu erityisesti hyväntekeväisyysjärjestöille, mutta myös Suomen elintarvikelainsäädännön mukaisia tarkastuksia tekeville viranomaistahoille. Ohjeen tavoitteena on ohjeistaa toimintaa siten, että ruokahävikin määrää saadaan pienennettyä pitämällä edelleen mielessä elintarviketurvallisuus, selkeät toimintatavat ja vastuukysymykset ruoka-avun luovuttamisessa.

Toimenpideohjelman ohjeissa kumppaniorganisaatioille on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että ruokia vastaanottavat tahot kiinnittävät huomiota elintarvikkeiden asianmukaiseen säilytykseen sekä parasta ennen päivämääriin, jotta elintarvikkeiden hävikki tuotteiden pilaantumisen tai vanhentumisen kautta jäisi mahdollisimman pieneksi.

---

<sup>6</sup> Ennakoarviointi vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) kansallisesta toimenpideohjelmasta.

<sup>7</sup> Eviran ohje 16035/2 Ruoka-apuun luovutettavat elintarvikkeet

## Ohjelmakauden sulkemiseen liittyvät valmistelut

Syksyn elintarvikekuormista osa oli vastaanottajilla vasta marraskuun lopulla 2021, joten elintarvikkeiden jakelut jatkuivat monin paikoin vielä vuoden 2022 puolelle. Toimijoita oli ohjeistettu huomioimaan jakeluissa ohjelmakauden loppuminen.

Vuoden 2022 jakelujen osalta jakelupisteet toimittivat tarvittavat tiedot kumppaniorganisaatioille viipymättä viimeisten jakelujen jälkeen ja vastaavasti hallintoviranomainen sai tiedot vuoden 2022 jakeluista kumppaniorganisaatioilta.

## Jäsennelty selvitys avunsaajille

Vuoden 2021 lopulla jatkuen tammikuuhun 2022 toteutettiin Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/594 mukainen toimenpideohjelman loppukäyttäjiä koskeva jäsennelty selvitys (strukturoitu survey), jonka kysymykset noudattivat asetuksen liitettä ja komission antamia ohjeita. Jäsennelty selvitys on raportoitu vuoden 2021 täytäntöönpanoraportin yhteydessä. Vastaava selvitys oli toteutettu aiemmin vuonna 2017.

Vuosien 2017 ja 2021 selvitysten vastauksissa ei noussut esiin suuria eroavaisuuksia, mutta joitakin hienovaraisia muutoksia vastausten perusteella voidaan nostaa keskusteluun. Suurimmalle osalle tuen loppukäyttäjistä jaetulla avulla on merkitystä loppukäyttäjän kotitaloudelle ja tuensaajien vaikea tilanne näyttää mahdollisesti pitkittyneen, koska harvempi vastaaja sai apua ensimmäistä kertaa. Samaan aikaan arvio omasta tilanteesta vuoden takaiseen verrattuna oli heikentynyt. Hienoista nousua oli avunsaajaryhmässä, joka sai samaan aikaan myös ansiotuloja. Ruoka-avun saajien osalta pääosalla oli suomen kansalaisuus sekä asunto.

Ruoka-avun saamista ei yleisesti koettu vaikeaksi ja keskeisimpänä vaikeutena oli koettu tiedon saaminen. Ohjelmakauden aikana viestintään panostettiin lisää. Koska haastattelut toteutettiin ruoka-avun jakopisteillä ja ruoka-apua saaneille, ei vastausten perusteella voida kuitenkaan arvioida sellaisia vaikeuksia, joiden vuoksi apua tarvitseva on jäänyt ilman apua.

Taulukko 1. Nostoja eräistä vuosien 2017 ja 2021 selvitysten välisistä eroista ja samankaltaisuuksista vastauksissa.

FEAD ruoka-avun saajan vastaajista	Suomen kansalaisuus	Miehiä	Asunto	Ei saa ansiotuloja	Sai elintarvikeapua 1. kerran	Avulla on merkitystä omalle kotitaloudelle	Vuotta aiemmin ei varaa ostaa nyt saatuja tuotteita	Vaikeuksia ruoka-avun saamisessa
Selvitys:								
2017	90 %	43 %	99 %	95 %	24 %	93 %	60 %	5 %
2021	89 %	42 %	99 %	91 %	23 %	93 %	65 %	3 %

## 2.3 Yhteiset indikaattorit

### 2.3.1 Panosindikaattorit

ID	Indikaattorit	Yksikkö	2022
1	Asiakirjassa, jossa määritetään kullekin toimenpiteelle asetut tukiedellytykset, hyväksytyjen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä <sup>8</sup>	EURO	0,00 <sup>9</sup>
2	Toimenpiteiden täytäntöönpanosta tuensaajille aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä <sup>10</sup>	EURO	2 047 948,59
2a	Elintarvikeapuun liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta tuensaajille aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä	EURO	1 905 322,31
2b	Perushyödykkeiden hankintaan liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta tuensaajille aiheutuneiden ja maksettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä	EURO	0,00
3	Komissiolle ilmoitettujen tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärä	EURO	4 086 562,43

---

<sup>8</sup> Sis. teknisen tuen.

<sup>9</sup> Ohjelman rahoituskehyksen mukaiset viimeiset myöntövaltuudet on sidottu jo vuonna 2019.

<sup>10</sup> Sis. teknisen tuen.

### 2.3.2 Jaettua elintarvikeapua koskevat tuotosindikaattorit

ID	Indikaattorit	Yksikkö	2022
4	Hedelmien ja vihannesten määrä	Tonnia	0
5	Lihan, kananmunien, kalan ja äyriäisten määrä	Tonnia	42,31
6	Jauhojen, leivän, perunoiden, riisin ja muiden tärkkelystuotteiden määrä	Tonnia	225,55
7	Sokerin määrä	Tonnia	0
8	Maitotuotteiden määrä	Tonnia	20,50
9	Rasvojen ja öljyjen määrä	Tonnia	0
10	Einesten ja muiden elintarvikkeiden (jotka eivät sisälly em. luokkiin) määrä	Tonnia	101,08
11	Jaetun elintarvikeavun kokonaismäärä	Tonnia	389,45
11a	Niiden elintarvikkeiden osuus, joiden osalta toimenpideohjelmasta maksettiin vain kuljetus, jakelu ja varastointi	%	0
11b	Rahastosta yhteisrahoitettujen elintarvikkeiden osuus kumppaniorganisaatioiden jakamien elintarvikkeiden kokonaismäärästä	%	11
12	Niiden jaettujen aterioiden kokonaismäärä, jotka rahoitettiin osittain tai kokonaan toimenpideohjelmasta	Lukumäärä	9774
13	Niiden jaettujen elintarvikepakettien kokonaismäärä, jotka rahoitettiin osittain tai kokonaan toimenpideohjelmasta	Lukumäärä	81927

### 2.3.3 Jaettua elintarvikeapua koskevat tulosindikaattorit

ID	Indikaattorit	Yksikkö	2022
14	Elintarvikeapua saavien henkilöiden kokonaismäärä	Lukumäärä	105377
14a	Enintään 15-vuotiaiden lukumäärä	Lukumäärä	14383
14b	Vähintään 65-vuotiaiden lukumäärä	Lukumäärä	41605
14c	Naisten lukumäärä	Lukumäärä	49346
14d	Maahanmuuttajien, ulkomaalaistaustaisten, vähemmistöjen (myös marginalisoituneiden yhteisöjen kuten romanien) lukumäärä	Lukumäärä	19082
14e	Vammaisten lukumäärä	Lukumäärä	3057
14f	Kodittomien lukumäärä	Lukumäärä	1490

### 2.3.4 Jaettu perushyödykkeitä koskevat tuotosindikaattorit

Suomen toimenpideohjelmassa ei toteuteta perushyödykkeiden jakelua.

### 2.3.5 Jaettu perushyödykkeitä koskevat tulosindikaattorit

Suomen toimenpideohjelmassa ei toteuteta perushyödykkeiden jakelua.

### 3. EDISTYMINEN FEADIN ERITYIS- JA KOKONAISTAVOITTEIDEN SAAVUTTA- MISESSA

#### 3.1 Tiedot ja arviointi siitä, miten asetuksen (EU) N:o 223/2014 3 artiklassa täsmen- nettyjen FEADin erityis- ja kokonaistavoitteiden saavuttamisessa on edistytty

Toimenpideohjelmassa on arvioitu, että Eurooppa 2020 strategia – Suomen kansallisen ohjelman mukaan Eurooppa 2020 –strategian määrällinen tavoite saavutetaan Suomessa, jos köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien määrää voidaan vähentää noin 150 000 henkilöllä. Tästä noin 50 000 henkilön osalta tavoite saavutetaan työllisyystoimin.

Vaikka Suomen toimeentulolaki edellyttää kuntien vastaavan väestön vähimmäismääräisestä toimeentulon turvasta, ovat tutkijat arvioineet, että erityisesti pitkäkestoissa ja kasaantuissa ongelmissa ihmiset näyttävät putoavan julkisen sektorin turvaverkkojen läpi ruoka- ja muun epävirallisen avun piiriin. Lisäksi on arvioitu, että varsinaista nälänhätää kokevat vain hyvin harvat, mutta puute ilmenee useimmiten jatkuvana riittämättömänä ja yksipuolisena ravintona.

Viime vuosien keskusteluissa eri toimijat ovat ilmaisseet ruoka-apua saavien määrissä nousua etenkin COVID-19 pandemian sekä nousseen hintatason (inflaation) myötä. Tietoa ruoka-apua käyttävien määrästä on niukasti saatavilla ja se perustuu erilaisiin arvioihin. Aiemman tutkimustiedon mukaan yleisesti ruoka-apua käyttävistä henkilöistä on arvioitu, että ilmaisruoanjakelu tavoittaa suuren osan kaikkein huono-osaisimmista ja että n. 20 000–25 000 ihmistä hankkii viikoittain ruokansa ruoka-avustusten kautta. Harrison, Kaustell ja Silvennoinen (2020:22<sup>11</sup>) arvioivat tutkimuksessaan, että muutokset ruoka-avun tarpeessa voivat olla hyvin erilaisia eri alueilla ja tietoa ruoka-avun tarjonnasta pitäisi suhteuttaa väkilukuun. Ruoka-avun kokonaistarve on saattanut kasvaa alueella samalla, kun ruoka-aputoimijoiden määrä on lisääntynyt. Kasvaneet kävijämäärät taas muuttotappiokuntien järjestöissä kertovat vuorostaan todennäköisemmin, että tarve henkeä kohden on merkittävässä kasvussa, mikäli järjestöjen määrä ei ole samaan aikaan merkittävästi vähentynyt.

Suomessa vähävaraisten avun toimenpideohjelmassa keskityttiin yksinomaan lieventämään vähävaraisimpien henkilöiden ruoan puutetta jakamalla elintarvikkeita. Rahaston avulla lievennettiin ensisijaisesti niiden vähävaraisten ihmisten ruoan puutetta, jotka olivat pudonneet julkisen sektorin turvaverkkojen läpi ruoka- ja muun epävirallisen avun piiriin, ja joiden päivittäinen ruokavaliio ilmeni riittämättömänä ja yksipuolisena ravintona. Suomessa ei ole kansallista valtion tukemaa järjestelmää elintarvikkeiden jakamiselle ruoan puutteesta kärsiville. Rahaston ei ole ollut tarkoitus korvata jäsenvaltiossa muita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi tehtäviä toimenpiteitä.

Toimenpideohjelmassa on kiinnitetty erityistä huomiota sille, että ruoka-avun saamisen kannalta olisi mahdollisimman vähän vähävaraisille henkilöille asetettuja muodollisia vaatimuksia. Lisäksi kolmannen sektorin organisaatiot mielletään ehkä helpommin

---

<sup>11</sup> Harrison, Eric; Kaustell, Kim; Silvennoinen, Kirsi (2020): Ruoan uudelleenjakelu ja ruokahävikin vähentäminen (<https://jukuri.luke.fi/handle/10024/545898>)



lähestyttävämmiksi kuin viralliset julkisen sektorin palvelut. Ruoka-apu jaetaan pääsääntöisesti avoimissa tilaisuuksissa, joista tiedotetaan julkisesti. Riittävänä tukikelpoisuusperusteena oli henkilön oma arvio ruoka-avun tarpeesta ja saapuminen jakelutilaisuuteen. Erikseen vahvistettuna toimintana kumppaniorganisaatio ovat voineet jakaa ruoka-avun myös ilman erillistä tilaisuutta. Tällöin ruoka-apua saavien vähävaraisten henkilöiden tukikelpoisuus perustui heidän palvelu- tai asiakkuussuhteeseensa kumppaniorganisaation kanssa.

Vähävaraisten henkilöiden taustojen osalta toimenpideohjelma on pystynyt vastaamaan osaltaan turvapaikanhakijoiden mahdollisiin tarpeisiin. Sisäministeriön mukaan turvapaikanhakijamäärät Suomessa ovat 2000-luvulla vaihdelleet noin 1 500 ja 6 000 hakijan välillä. Vuonna 2015 Suomeen saapui pakolaiskriisin seurauksena ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, yhteensä 32 476 henkilöä. Tilanne ehti Suomessa jo tasaantua, mutta Ukrainassa käytävä sota nosti kansainvälistä suojelua hakevien määrää jälleen vuonna 2022<sup>12</sup>. Avunsaajien kohderyhmien osalta ruoka-avuntarve korostui oleskeluluvan saaneilla, jotka muuttavat asumaan kuntiin eivätkä saa enää vastaanottokeskuksien kautta aterioita. Toimenpideohjelmassa avunsaajamäärien osalta on ollut tasaista kasvua maahanmuuttajia, ulkomaalaistaustaisia tai muita vähemmistöjä kuvaavan kohderyhmän osalta, jota selittävät mahdollisesti vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden suuri kasvu ja sittemmin tiedon saaminen avustusmuodosta. Vuoden 2022 viimeisten jakeluiden avunsaajissa on ollut myös Ukrainasta Suomeen paenneita ruoka-apua tarvitsevia.

Vähävaraisten avun toimenpideohjelmassa julkinen elin osti keskitetysti elintarvikkeet ja antoi ne maksutta erikseen valituille kumppaniorganisaatioille, jotka jakoivat elintarvikkeet ruoka-apuna. Kumppaniorganisaatiot ovat voineet jakaa rahaston tuella hankitut elintarvikkeet osaksi muutoin toteuttamaansa elintarvikkeiden jakelua (organisaatio saanut lahjoituksena tai hankkinut omalla rahoituksella elintarvikkeita) tai ne ovat voineet jakaa pelkästään vähävaraisten avun toimenpideohjelmasta annettavia elintarvikkeita.

Kumppaniorganisaatioilta edellytettiin myös sosiaalista osallisuutta tukevien liitännäistoimenpiteiden toteuttamista. Jaettu elintarvikeapu helpotti vähävaraisimpien tilannetta ja heikoimmassa asemassa olevien arkea tukien myös heidän sosiaalista osallisuuttaan. Toimenpideohjelma oli luonteeltaan rakennerahastoja täydentävä. Kumppaniorganisaatioille ei maksettu rahastosta rahallista tukea esim. elintarvikkeiden varastoinnista, jakamisesta tai liitännäistoimien toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Toimenpideohjelmassa määriteltyn toimintaan ei voinut myöskään saada rahoitusta ESR:n tukemasta rakennerahasto-ohjelmasta. Sen vuoksi ei ollut vaaraa, että molemmista rahastoista annettaisiin rahoitusta samalle toiminnalle. Kohderyhmä on voinut kuitenkin olla molempien rahastojen toiminnassa sama. Kumppaniorganisaatioita kannustettiin levittämään ruokajakeluun osallistuville henkilöille tietoa sosiaalista osallisuutta edistävästä ESR-hankkeista, jos sellaisia toimi paikkakunnalla.

Elintarvikevalikoima koostui vuonna 2021 yhteensä 11 erilaisesta peruselintarvikkeesta (vehnä jauho, sämpyläjauho, puurohiutale, pastatuote, lihasäilyke, hapankorppu, aamiaisviljavalmiste, valmisateria-aines, hernekeitto, maitojauhe ja keksit). Vuosi 2021 oli viimeinen kokonainen toimintavuosi, jolloin kumppaniorganisaatiot vastaanottivat elintarvikekuormia. Vuonna 2022 kumppaniorganisaatiot jakoivat viimeiset jäljellä olevat

---

<sup>12</sup> <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

elintarvikkeet. Jaettavana olevat tuotteet ja määrät vaihtelivat kumppaniorganisaatioiden jakelupisteillä.

Kumppaniorganisaatioiden antamien arvioihin perustuvien tietojen mukaan toimenpideohjelman kautta sai ruoka-apua kokonaisten toimintavuosien aikana vuosittain n. 300 000 henkilöä, ollen vuonna 2022 osavuoden ajalta n. 105 000 henkilöä. Kumppaniorganisaatioiden arvion mukaan rahastosta rahoitetun avun osuus kaikesta jaetusta ruoka-avusta laski vuoden 2022 ilmoitusten osalta enää 11 %:iin. Osuus on laskenut selkeästi ohjelmakauden alkupuoleen verrattuna. Erilaisten lahjoituksena saatujen elintarvikkeiden käyttö ruoka-avun jakamisessa on ohjelmakauden aikana lisääntynyt.