

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN TÄYSISTUNTO TO 5.9.2013

Paikka: Engel-sali, Ulkoministeriö

Osallistujat:

Jäsenet: Pj. Jouko Jääskeläinen (kd), Outi Ervasti (EK), Teppo Eskelinen (vas), Anne Haaranen (Kehys), Timo Lappalainen (Kepa), Helena Laukko (sd), Aaro Rytönen (KUA, poistui 10.35), Marikki Stocchetti (UPI), Kalle Sysikaski (Rauhanliitto)

Asiantuntijajäsenet: Annika Lindblom (YM), Tuuli Juurikkala (VM), Zabrina Holmström (OM), Anne Sipiläinen (UM, poistui 10.35), Helinä Kokkarinen (SM), Kari Alanko (UM, poistui 10.35), Kirsi Pimiä (OM)

Muut: Juhani Koponen (HY, poistui 10.35), Ilkka Nordberg (UM, poistui 10.35), Pekka Puustinen (UM), Sauli Rouhinen (YM/Keke), Olli Ruohomäki (UM, poistui 10.35)

Sihteeristö: Miia Toikka, Katja Kandolin

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 9.05.

2. Edellisten kokousten pöytäkirjojen hyväksyminen

Täysistunnon 13.6.2013 pöytäkirja hyväksyttiin.

3. Hauraat valtiot Suomen kehityspolitiikassa

Kehitysministeri Hautala toi 26.4.2013 tapaamisessa esille toiveen kuulla KPT:n näkemyksiä siihen, että Suomen kehitysyhteistyön painopistettä muutettaisiin tulevaisuudessa enemmän hauraiden valtioiden suuntaan. KEOssa työstetään parhaillaan hauraiden valtioiden toimintaohjetta, joka valmistunee syksyn aikana. Sisäministeriön johdolla on puolestaan valmisteltu uusi siviilikriisinhallinnan strategia, joka odottaa parhaillaan valtioneuvoston käsittelyä. Hauraiden valtioiden teemaa käsiteltiin myös KPT:n täysistunnossa 8.11.2012. Tällöin nousi esille mm. tarve laatia Suomelle erillinen hauraiden valtioiden strategia.

Tässä täysistunnossa KPT syventyi hauraiden valtioiden ja tilanteiden problematiikkaan Afganistanin ja Somalian esimerkkien kautta. Istunnossa olivat alustamassa UM:n alueosastojen edustajat sekä emeritusprofessori Juhani Koponen (HY). Keskustelun tarkoitus oli alustavasti kartoittaa KPT:n jäsenten kantoja KEMIn esittämään kysymykseen.

Ilkka Nordberg, UM/ALI (Somalia): Somaliasta on saatu hyvä uutisia viime aikoina: vuonna 2012 päättyi väliaikaishallinto ja maalla on nyt vuoden vanha parlamentti, hallitus ja presidentti, jotka ovat aiempaa legitiimimpiä toimielimiä. Uusi hallinto sijaitsee fyysisesti Mogadishussa. Somalia on suuri maa (10 milj. asukasta) ja maan sisäisiä pakolaisia on useampi miljoona (noin 1,2 milj. ihmistä on humanitaarisen avun varassa). Poliittinen kehitys on ollut nopeaa, mutta turvallisuuskehitys on laahannut jäljessä, samoin kuin taloudellinen ja sosiaalinen kehitys

16.9.2013 järjestetään EU-Somalia -kokous, jossa määritellään New Dealin periaatteiden mukaisesti seuraaviksi kolmeksi vuodeksi kehitysyhteistyön suuntaviivat kansainvälisen yhteisön ja Somalian välillä. New Dealin edellyttämä haurausarvio on edelleen kesken ja työläs toteuttaa, koska kansalaisyhteiskunnan konsultointi on vaikeaa, ei pääsyä tietyille alueille turvallisuussyistä. Suomelle tärkeitä asioita kokouksessa ovat avunantajien yhteistyön parantaminen, Somalian omien prioriteettien kuuleminen ja ylipäänsä Somalian tilanteen esillä pitäminen. Haasteena nähdään turvallisuustilanteen heikentyminen viimeisen puolen vuoden aikana: kansainvälisen yhteisön läsnäolo on lisääntynyt Mogadishussa, mutta ei muualla maassa, koska ovat olleet iskujen kohteena, samoin kuin Somalian hallinto (ml. presidentti). YK-

joukot ovat liian pienet maan kokoon nähden. Poliittiset prosessit, kuten puoluejärjestelmän kehittyminen, ovat Somaliassa vaikeita, koska taustalla on sisällissota. Sodan aikana korostui klaanien ja ns. vanhimpien (elders) asema, mutta ne eivät voi korvata valtiota palvelujen tarjoajana. Naisten asema maassa on maailman huonoin heti Afganistanin jälkeen, samoin nuorten asema ja työttömyys on iso ongelma. Poliittisten kompromissien tekoon tarvitaan aina ulkopuolinen taho, tässä Etiopia ollut merkittävässä roolissa.

Suomen tuki Somaliaan on 9 milj. € vuodessa ja se jakautuu humanitaariseen apuun (3 milj. €), kansalaisjärjestöyhteistyöhön (3 milj. €) ja kahdenvälisiin hankkeisiin (3 milj. €). Suomi on merkittävästi lisäämässä tukeaan Somaliaan lähivuosina. Ensisijaisesti tukea pyritään kanavoimaan monenkeskisten jälleenrakennusrahoitusten ja niiden korirahoituksen kautta. Tuen väärinkäytökset ovat iso ongelma Somaliassa.

Olli Ruohomäki, UM/ASA (Afganistan): Hauraiden valtioiden tukea koskeva New Deal pyrkii puuttumaan nykymuotoisen avun ongelmiin, joita ovat strategioiden ja suunnitelmien priorisoinnin puute, apuinstrumenttien yhteensovittaminen, tuen motiivit, riskien hallinnan puutteet sekä sitoumusten heikko toteutuminen. Tuloksellisen toiminnan lisäämiseksi korostetaan paikallisen kontekstin ja riskien ymmärtämistä sekä apuinstrumenttien parempaa yhdistämistä ja otetaan käyttöön ns. transitiokompaktit maan hallinnon ja kansainvälisen yhteisön välillä.

Afganistanissa avulle luo kehikon Afghanistan National Development Strategy 2009-12, joka määrittelee 22 kansallista prioriteettiohjelmaa (National Priority Programmes, NPP). Afganistanin hallinto haluaa kaiken tuen kohdentuvan ainoastaan näihin ohjelmiin. Toimeenpanossa tärkein väline on Maailmanpankin hallinnoima Afghan Reconstruction Trust Fund. Tuen periaatteita määrittää näiden lisäksi Tokyo Mutual Accountability Framework, joka neuvoteltiin kesällä 2012. Suomella ja Afganistanilla on myös kahdenvälinen kumppanuussopimus, joka allekirjoitettiin presidentti Karzain Suomen-vierailulla keväällä 2013 ja ulottuu vuoteen 2014. Tokion konferenssissa Hautala lupasi apua Afganistanille pitkällä tähtäimellä. Suomen tuki on yhteisesti sovittujen periaatteiden mukainen eli siitä 80 % kohdistuu NPP-ohjelmiin ja 50 % ohjautuu Afganistanin budjetin kautta.

Afganistanin kohdalla New Deal -linjaukset on pitkälti toteutettu tai toimeenpano on meneillään. Kansallinen kehityssuunnitelma muodostaa yhden, yhteisen vision ja Tokion sopimus määrittelee hallinnon ja avunantajien suhteet. Haurausarvio on tekeillä. Rauhanrakentamisen tavoitteita ei ole vielä sovittu. Poliittiseen dialogiin on kehitetty indikaattoreita, joilla seurataan demokratiakehitystä. Avun läpinäkyvyyden parantamiseksi on rakenteilla database, jota koordinoi Afganistanin valtiovarainministeriö. Riskien hallinta on kehitteillä, samoin on määritelty tavoitteet maajärjestelmien käytölle, jotka Suomen tuki täyttää. Maailmanpankillä on tärkeä rooli maan hallinnon kapasiteetin vahvistamisessa, etenkin valtiovarainministeriön osalta. Yksi jäljellä olevista haasteista on avun oikea-aikaisuus ja sitoumusten toteuttaminen: Tokiossa avunantajat lupasivat tukea yhteensä 16 miljardia dollaria.

Juhani Koponen, kehityksmaatutkimuksen emeritusprofessori (HY): Hauraiden valtioiden käsite on ongelmallinen, koska se niputtaa yhteen maita, joilla on hyvin vähän yhteistä, lähinnä epävakaus yhdistää. Sana "hauras" antaa ymmärtää, että kyse olisi jostakin helposti särkyvästä, mutta hauraksi kutsutut valtiot jatkavat kuitenkin elämäänsä vuodesta toiseen.

Viime vuodet Suomen kehitysyhteistyössä on keskitytty ns. hyvän politiikan maihin, mutta on hyvä muistaa, että Suomi on aina toiminut myös hauraksi kutsutuissa valtioissa eikä kyseessä sikäli ole uusi asia. Esimerkiksi Somaliassa Suomi oli tietysti vaiheessa yksi maan suurimpia tukijoita. Tilanteen vaikeutuessa maasta lähdettiin pois. EU-jäsenyyden myötä Suomen kehityspolitiikka on irtautunut kaupallisista intresseistä ja siitä on tullut ensisijaisesti tapa tukea länsimaisia arvoja ulkopolitiikassamme. Tällä hetkellä esimerkiksi Afganistan on Suomen kaiken ulkomaanavun suurin vastaanottaja, jos lasketaan yhteen ODA ja sotilaallinen apu. Nykymaailmassa vaikeista tilanteista ei voida yksinkertaisesti kävellä pois.

Kysymys kuuluu, mitä Suomi voi haurassa valtioissa tehdä? Sotilaallinen interventio ei välttämättä ole Suomen intresseissä, kuten Afganistanin tilanne osoittaa – maan oma hallinto ei ole tuen arvoinen. Siviili-

likriisinhallinnan osalta jää epäselväksi, mitä sillä on saatu aikaan. Kehitysyhteistyön taas tekee vaikeaksi heikko turvallisuustilanne, korruptio ja ylipäänsä vaikeat olosuhteet. Oleellinen kysymys on, kenelle kohdemaassa Suomen tuki suunnataan. Keiden siellä uskomme voivan edistää sellaista positiivista kehitystä, jota haluamme olla tukemassa? Työhön on löydettävä oikeat kumppanit myös Suomen päässä. Pitää tietää mitä tapahtuu, minne mennään, mitä tehdään ja kenen kanssa.

Keskustelussa nousi esille UM:n hauraiden valtioiden toimintaohje. Peräänkuulutettiin ohjeelta konkreettisuutta ja toivottiin tarkennusta, kenelle ja mihin tarkoitukseen toimintaohjetta kirjoitetaan. Konkreettisuutta heikentää, ellei ohjeessa oteta kantaa hauraiden valtioiden määritelmään ja siihen, mihin valtioihin viitataan. Kysyttiin myös, miten toimintaohjetta sovelletaan maihin, joissa on sisäisiä konflikteja tai maihin, jotka ovat luisumassa hauraiksi valtioiksi. Myös alueellinen näkökulma tulisi ottaa huomioon, sillä turvattomuuteen liittyvät ongelmat eivät ole sidottuja valtioiden rajoihin. Hauraissa tilanteissa tulisi painottaa ennaltaehkäisevää työtä ja kapasiteetin vahvistamista. Samoin läpileikkaavia teemoja tulisi edistää paitsi kaikessa kehitysyhteistyössä, myös muilla politiikan sektoreilla. Kysyttiin vielä, miten toimintaohje edistää eri apuinstrumenttien yhteensovittamista, ja pidettiin tärkeänä, että siinä määriteltäisiin riskien sietokyky, esim. kanta siihen, ketä voidaan käyttää kumppaneina kehitysyhteistyön toteutuksessa (vrt. terroristiluokitukset).

Somaliasta todettiin, että turvallisuustilanteen heikentymistä arvioitaessa on pidettävä mielessä, että maan nykyinen hallinto on toiminut vasta vuoden ajan. Suomi on tehnyt paljon tukeakseen paikallista omistajuutta ja kansalaisyhteiskuntaa esimerkiksi perustuslakiprosessissa. Nyt pitäisi hahmotella aikataulut tuleville vuosille: miten maan oman hallinnon ja kansainvälisen yhteisön roolien toivotaan kehittyvän? Keskushallinnon lisäksi on tärkeää tukea paikallista ja aluehallintoa. Somalia on hyvä esimerkkimaa, jonka kohdalla voidaan pohtia Suomen lisäarvoa.

Hauraissa tilanteissa on kaiken kaikkiaan tärkeää tukea paikallisia toimijoita ja niiden kapasiteetin vahvistamista. Pohdittaessa Suomen roolia tulee rakentaa olemassa olevan kokemuksen ja aloitteiden varaan. Suomi on tehnyt jo paljon, eikä yhteistyöhön hauraiden valtioiden kanssa tarvitse lähteä nollapisteestä. Olisi hyvä nimetä ne maat, joiden kohdalla Suomi ottaa aktiivisemmän roolin. Kohdemaiden valinnassa on syytä arvioida myös, millaisessa koalitiossa haluamme toimia ja voimme tuoda lisäarvoa.

Hauraiden valtioiden tuessa rahoitusta on järkevää hajauttaa. Jos raha ohjataan keskushallinnolle, siitä vain pieni osa menee perille paikallistasolle. Kansalaisyhteiskunnan roolin sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteen vahvistaminen on tärkeä osa vakaata yhteiskuntakehitystä. Todettiin myös, että pienimuotoisessa toiminnassa kustannus-hyötysuhde on usein parempi kuin suurilla toimijoilla, eikä henkilökohtaisten kontaktien merkitystä pidä vähätellä.

Hauraiden valtioiden tukeen tulisi kytkeä mukaan elinkeinoelämä ja pyrkiä edistämään yksityisen sektorin kehitystä. Myös suomalaisten yritysten pääsyä osallisiksi esimerkiksi YK:n rauhanturvaoperaatioiden hankinnoista tulisi parantaa. Tanskaa pidettiin tässä suhteessa hyvänä esimerkkinä.

Pidettiin tärkeänä diasporayhteisöjen merkitystä. Euroopassa monet afrikkalaisperäiset yhteisöt ovat parhaillaan järjestäytymässä ja Suomessa somaliverkostot ovat olleet mukana toteuttamassa kehitysyhteistyötä. Suomessa somaliklaanien välinen yhteistyö sujuu hyvin; taustalla vaikuttaa se, että Suomessa eri klaanien jäsenet sijoitettiin 1990-luvulla samoihin vastaanottokeskuksiin ja näin niiden välille syntyi yhteyksiä.

Johdonmukaisuudessa eri politiikkalohkojen välillä nähtiin olevan paljon parantamisen varaa. Iso kysymys on, miten muut sektorit saadaan sitoutumaan hauraiden valtioiden tukeen.

UM:n puolesta Anne Sipiläinen kommentoi, että hauraiden valtioiden toimintaohje on vasta konseptipaperi ja valmistuu mahdollisesti tämän vuoden loppuun mennessä. Tarkoitus on laatia käytännöllinen ohje kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Hauraan valtion käsite on myös poliittisesti tärkeä kysymys: jotkut maat eivät halua tulla kutsutuiksi hauraiksi (esim. Nepal). Tässä suhteessa g7+ -ryhmä on

poikkeus. Toimintaohjeen tarkoitus on syventää KEPO:n toimeenpanoa. Johdonmukaisuus on edellytys ja vielä tärkeämpi haurassa valtiossa kuin kehitysyhteistyössä yleensä.

UM:n mukaan isoin kysymys, johon erityisesti kaivataan KPT:n näkemyksiä, koskee riskinsietokykyä. Kun tuen painopiste siirtyy hauraisiin valtioihin, riskejä tulisi sietää enemmän, mutta samanaikaisesti keskustelu julkisuudessa ja eduskunnassa asettaa vastakkaisia paineita. Kyse on sekä turvallisuus- että korruptioriskeistä. Näistä erityisesti korruptioriskin sieto ratkaistaan pitkälti kansallisesti, kun taas turvallisuusriskejä ja niihin liittyviä ratkaisuja tehdään kansainvälisellä tasolla yhdessä muiden maiden kanssa. Jos halutaan tukea maiden omien järjestelmien kehittymistä, joudutaan sietämään myös korruption riskiä. Sitä voidaan kuitenkin perustella parempana vaihtoehtona kuin tilannetta, jossa avunantajien monet erilliset projektit haittaavat maan oman hallinnon toimintaa.

Siviilikriisinhallinnan osalta Helinä Kokkarinen (SM) kertoi siviilikriisinhallinnan strategian päivityksestä. Edellinen strategia on vuodelta 2008. Sen aikana naisten osuus Suomen lähettämien siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on kasvanut 40 %:iin (oli alle 20 % v. 2008). EU-operaatioiden osuus suhteessa YK-operaatioihin on lisääntynyt. Asiantuntijoiden profiili on kuitenkin pysynyt samanlaisena eikä Suomella edelleenkään ole operaatioiden johtopaikkoja. Suomi on ollut EU-maiden joukossa edelläkävijä siviilikriisinhallinnan kehittämisessä ja asukaslukuun suhteutettuna osallistumisemme taso on korkea. Kriisinhallintakeskuksen hankkeet ovat olleet hyvä esimerkkejä siitä, miten eri politiikkalohkoja on voitu yhdistää ja paikallistuntemusta kasvattaa. Jatkossa pitäisi siirtyä yksilöiden osallistumisesta organisaatiotason sitoutumiseen.

Keskustelijoista osa piti itsestään selvänä, että hauraisiin maihin tullaan jatkossa panostamaan enemmän ja näin tulee tehdäkin. Toisaalta riskien suuruutta pidettiin ongelmana erityisesti elinkeinoelämän näkökulmasta. Haurailta tilanteilla on kuitenkin suora yhteys maailmantalouden kehitykseen ja Suomeen: esimerkiksi Somalian rannikon merirosvouksen vaikutus kauppaan, taistelu hupenevista luonnonvaroista ja terrorismin vaikutus. Näin ollen niitä olisi vaikea jättää pois agendalta.

Puheenjohtaja pyysi lähettämään sihteeristölle kirjallisesti hauraita valtioita koskevat konkreettiset kommentit ja ehdotukset. Keskustelun pohjalta luonnostellaan toimikunnan kantaa hauraiden valtioiden tukeen.

#### 4. Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus

Ympäristöministeriön asettama strategiaryhmä on valmistellut ehdotuksen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumukseksi. Kyseessä on KPT:n kannalta kiinnostava prosessi, koska se liittyy keskusteluun uusista, universaaleista kestävän kehityksen tavoitteista (post-2015) sekä kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseen. Tämän vuoksi asia oli otettu käsittelemään täysistunnossa.

Sauli Rouhinen, kestävän kehityksen toimikunnan pääsihteerinä: Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen on tarkoitus korvata kansallinen kestävän kehityksen strategia, joista viimeisin on vuodelta 2006. Vuonna 2009 teetetty konsulttiarvio strategian toimeenpanosta päättyi siihen tulokseen, ettei sen laaja kestävän kehityksen käsitys heijastunut eri sektoristrategioissa. Strategian tilalle pyritään nyt luomaan tiivis asiakirja, jossa määritellään tavoitteet, periaatteet ja toimijoiden roolit sekä esitetään malli tavoitteiden toteutumisen seurannalle.

Uusi strategia on saanut osakseen vastustusta sektoripolitiikkalohkoilta. Nykytilanteessa kuitenkin koordinoitu kokonaiskäsitys kestävästä kehityksestä puuttuu. Kestävästä kehityksestä on tullut hokema, jonka sisältö ymmärretään monin eri tavoin. Tavoitteena on, että uusi yhteiskuntasitoumus ohjaisi jatkossa sektoristrategioiden laatimista. Kestävästä kehityksestä tarkastellaan siinä ylisukupolvisella aikajänteellä v. 2050 asti. Politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseksi institutionaaliset järjestelyt ovat olennaisia. Pyritään vahvistamaan valtioneuvoston kanslian koordinoivaa roolia.

Puheenjohtaja totesi, ettei keskustelua asiasta ehditä käydä ajan puutteen vuoksi. Aihe merkittiin tiedoksi ja keskustelua jatketaan toisella foorumilla.

## 5. Tiedoksi

- Kehitysyhteistyö valtion talousarvioesityksessä 2014 ja päästökauppatulot lisätalousarvioissa (Pekka Puustinen, UM/ KEO): Talousarvioesitys on maaliskuun kehysriihipäätöksen mukainen. Varsinainen kehitysyhteistyö on 891 MEUR, minkä lisäksi on arvio muista kehitysyhteistyöksi laskettavista kuluista. Talouskehityksestä riippuen kokonaismäärän arvioidaan vastaavan noin 0,53 % BKTL:stä. Vuosien 2015-2017 myöntövaltuuksista oli eri näkemyksiä UM:n ja VM:n välillä. Neuvoteltu loppuratkaisu vaikuttaa jonkin verran UM:n toimintaan. Päästökauppatuloista 32 MEUR ohjattiin jo loppukeväästä 1. lisätalousarviossa kehitysyhteistyöhön ja kansainväliseen ilmastorahoitukseen. Syksyllä 3. lisätalousarviossa esitetään siihen asti kertyneitä tuloja samaan tarkoitukseen. Tulojen määrä nostaa jonkin verran BKTL-osuutta. UM:n suunnittelulle päästökauppatulot ovat haaste, sillä on uusi tilanne, että lisärahaa kehitysyhteistyöhön tulee pitkin vuotta eikä määriä pysty täysin ennakoimaan. Tulot ovat käytössä kolme vuotta siitä, kun ne saadaan käyttöön.
- KPT:n edustajaksi Sambian yhteistyöneuvotteluihin valittiin Janne Ronkainen. Neuvottelujen piti olla Helsingissä 12.9., mutta päivämäärää on siirretty.
- KPT:n edustajaksi YK-kokoukseen (post-2015), New York 21.-26.9.2013, valittiin Rilli Lappalainen.
- Merkittiin tiedoksi jäsenten vaihdokset:
  - EK: Outi Ervasti jäseneksi Satu Vasamo-Koskisen tilalle
  - OM asiantuntijajäsen: Kirsi Pimiä
  - YM asiantuntijajäsen: Annika Lindblom
  - UM, KEO asiantuntijajäsen: Riikka Laatu
  - UM, POL asiantuntijajäsen: Timo Kantola
  - UM, TUO asiantuntijajäsen: Jukka Pesola

## 6. Muut asiat

Ei muita asioita.

## 7. Kokouksen päättäminen

Kokous päätettiin klo 10.55.