

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN TÄYSISTUNTO TO 7.11.2013

Paikka: Pikkuparlamentti, suuren valiokunnan huone

Osallistujat:

Jäsenet: Pj. Jouko Jääskeläinen (kd), Outi Ervasti (EK), Rilli Lappalainen (Kehys), Timo Lappalainen (Kepa), Helena Laukko (sd), Aila Paloniemi (kesk), Pekka Ristelä (SAK), Janne Ronkainen (SASK), Marikki Stocchetti (UPI), Kalle Sysikaski (Rauhanliitto, saapui 9.20)

Asiantuntijajäsenet: Kari Alanko (UM), Tuuli Juurikkala (VM), Riikka Laatu (UM, poistui 10.45), Timo Olkkonen (UM), Harri Pietarila (LVM), Kirsi Pimiä (OM, poistui 10.43), Marku Schulman (MMM), Jussi Toppila (TEM, saapui 9.10)

Muut: Satu Elo (UM), Riitta Oksanen (UM), Leo Olasvirta (UM), Sari Varpama (Demo ry)

Sihteeristö: Miia Toikka

1. Kokouksen avaus

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 9.05.

2. Edellisten kokousten pöytäkirjojen hyväksyminen

Täysistunnon 5.9.2013 ja työvaliokunnan 3.10.2013 pöytäkirjat hyväksyttiin.

3. Budjettituki ja demokratian vahvistaminen kehitysyhteistyön kumppanimaissa

Pääsihteerin kertoi, että budjettituki on otettu KPT:n aiheeksi, koska tähän kehityspolitiikan instrumenttiin liittyy vahvoja mielikuvia ja mielipiteitä. KEO on parhaillaan laatimassa uutta budjettitukiohjetta. Budjettituki yleistyi 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä, kun haluttiin korostaa kehitysmaiden omistajuutta kehitysyhteistyöstä sekä parantaa avunantajien toimien harmonisointia ja koordinoitua. Viime vuosina budjettituen suosio on kuitenkin avunantajien keskuudessa vähentynyt. Kyse voi olla muoti-ilmiön hiipumisesta ja kasvaneista paineista osoittaa avunantajien kotimaissa, miten veronmaksajien rahoja käytetään. Tuore evaluaatio Tansaniasta osoittaa kuitenkin budjettituella saavutetun tuloksia, joihin hankemuotoisella tuella ei olisi päästy.

KPT:ssa budjettitukea halutaan tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, miten se vaikuttaa demokratiaan kumppanimaissa. Budjettituen vaikutuksesta demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja hyvään hallintoon on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä. Demokratian vahvistaminen on yksi KEPO:n painopisteistä. KEOssa viimeistellään myös erillistä demokratiatukilinjausta.

Riikka Laatu, KEO: Budjettituki on Suomen kehityspolitiikassa yksi instrumentti muiden joukossa. Sen käyttäminen kumppanimaissa perustuu Suomen maaohjelmaan, joka puolestaan nojaa maan omaan köyhyydenvähentämishjelmaan ja siinä määriteltyihin tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Budjettituen antamisesta tehdään kahdenvälinen rahoitussopimus ja lisäksi sitoudutaan yhteisiin pelisääntöihin muiden budjettitukiavunantajien kanssa. Budjettitukeen kuuluvat rahoituksen ohjaaminen kumppanimaan budjettiin ja siitä käytävä politiikkadialogi. Päämääränä on kumppanimaan kehityksen edistäminen.

Budjettituella on määritelty edellytykset, jotka arvioidaan maakohtaisesti. Oleellista on, että maalla on uskottava oma köyhyydenvähentämishjelma. Edellytysten arviointi tehdään yhdessä muiden avunantajien kanssa ja lisäksi tehdään Suomen oma arvio. Budjettitukeen kuuluvat avunantajien yhteiset ohjausryhmät, joita on kolmella eri tasolla (asiantuntijat, kehitysyhteistyövastaavat ja edustustojen päälliköt). Budjettituesta tehdään vuosiarviot, joissa seurataan maan kehitystä sovitulla indikaattoreilla. Osa mak-satuseristä voidaan myös sitoa tiettyihin indikaattoreihin.

Suomi maksaa budjettitukea kolmessa kumppanimaassa: Mosambik, Sambia, Tansania. Suomen budjettituen volyymi oli korkeimmillaan vuosina 2008–2011 (27,5 MEUR/v.) Vuonna 2012 se laski 17,5 MEUR:oon, sillä Tansanian tuki pieneni ja Sambian tukea ei maksettu. Tänä vuonna tuki pysynee samalla tasolla. Yleisen budjettituen lisäksi on annettu yhdeksässä eri maassa sektoribudjettitukea, jonka kokonaismäärä on myös laskenut 2010–2012. Kolmantena tukimuotona on EU:n budjettitukiohjeistuksessa lanseerattu hauraiden valtioiden budjettituki, joka on uusi käsite.

Budjettitukeen liittyy riskejä kuten kaikkeen kehitysyhteistyöhön. Poliittisten riskien toteutuessa voidaan budjettituki lopettaa tai sen määrää vähentää. Tällaiset päätökset pyritään toteuttamaan asteittain, jotta pystytään turvaamaan rahoituksen ennakoitavuus. Tärkein riski on kehityspoliittinen eli kysymys siitä, saadaanko budjettituella tulosta. Evaluaatioiden valossa tuloksia saadaan. Julkiseen varainhallintaan liittyviä riskejä pyritään minimoimaan panostamalla näiden järjestelmien kehittämiseen. Korruptioriski on budjettituen kohdalla erilainen kuin hanketuen, sillä kun annetaan budjettitukea, kohdistuu korruptio millä tahansa sektorilla tai alueella osittain myös Suomen apuun. Siksi budjettituki näyttäytyy riskialttiimpana kuin hankeyhteistyö.

Budjettituella on merkittäviä hyötyjä, ennen kaikkea se parantaa maan omistajuutta kehityksestään. Budjettituki myös edistää demokratiaa, koska parlamentti hyväksyy köyhydenvähentämishjelman, jonka rahoittamiseen tukea annetaan. Joskus budjettituen väitetään vähentävän demokratiaa, koska maan hallitus on siinä tilivelvollinen avunantajille. Tilanne on kuitenkin sama muun kehitysyhteistyön kohdalla, eikä budjettitukea voi pitää siltä kannalta huonompana kuin muuta apua. Monia korruptiotapauksia on tullut päivän valoon siksi, että budjettituella on saatu vahvistettua julkisia varainhallinnan järjestelmiä. Budjettituen etu on periaatteessa myös parempi ennakoitavuus, mutta se ei aina toteudu. Kaiken kaikkiaan kyse on instrumentista, joka soveltuu vahvistamaan valtion rakenteita kokonaisuutena. Se ei kuitenkaan sovi sellaiseen kehitysyhteistyöhön, jossa halutaan toimia erityisesti esim. tietyllä köyhällä alueella.

Kari Alanko, UM/ALI: Alanko toimi Mosambikissa Suomen suurlähettiläänä 2007–2011, josta kolmen vuoden ajan Suomi oli mukana budjettitukiryhmän puheenjohtajatroikassa. Vuonna 2009 Mosambikissa pidettiin vaalit, joissa opposition vaalilistat hylättiin suurimmassa osassa provinseista. Tämän seurauksena budjettitukiavunantajat käynnistivät erillisen poliittisen dialogin hallituksen kanssa. Tällöin Suomi toimi puheenjohtajana.

Dialogi käynnistettiin kirjeellä, jossa avunantajat toivat esiin huolensa siitä, että budjettituen peruseriaatteen Mosambikissa olivat rikkoutumassa. Kirjeessä nostettiin esiin opposition asema parlamentissa, läpinäkyvyys julkisissa hankinnoissa ja korruption vastainen taistelu. Hallituksen ensireaktio oli, että avunantajat sekaantuvat maan sisäisiin asioihin. Avunantajat vetosivat budjettitukisopimukseen, jonka nojalla heillä oli velvollisuus puuttua. Mosambikin mediassa alkoi laaja keskustelu maan budjettivarojen käytöstä. Budjettituki jäädytettiin niiksi kolmeksi kuukaudeksi, joina dialogia käytiin. Lopputulos oli, että Mosambik lupautui ryhtymään toimiin kaikissa kymmenessä asiassa, jotka avunantajat olivat nostaneet esille.

Mosambikin kokemus osoitti, ettei dialogin käynnistäminen 19 avunantajan kesken ollut helppoa. Esimerkiksi Euroopan komissio vastusti jyrkästi sitä, että budjettitukidialogissa keskusteltaisiin demokratiasista ja ihmisoikeuksista, sillä budjettituki nähtiin teknisenä instrumenttina. Avunantajaryhmän sisäinen koordinaatio työllisti Suomea puheenjohtajana valtavasti.

Mosambikin kaltaisessa maassa, jossa valta on keskittynyt yhdelle puolueelle, budjettituki ja kaikki kehitysyhteistyö vahvistaa väistämättä valtapuolueen asemaa. Parlamentilla on kuitenkin periaatteellinen mahdollisuus vaikuttaa budjettitukeen, toisin kuin projektiapuun, joka ei näy maan budjetissa. Budjettitukiavunantajat pyrkivät myös rohkaisemaan järjestöjä osallistumaan budjettituen vuosiarvioprosessiin. Budjettitukeen liittyy kuitenkin tilivelvollisuusongelma: apuriippuvaiset hallitukset kokevat olevansa enemmän tilivelvollisia avunantajille kuin omille parlamenteille ja kansalaisilleen. Jos Suomi korostaa voimakkaasti tilivelvollisuuttaan omille veronmaksajilleen ja vaatii tulospäätöksuutta, voidaan tässä

mennä liian pitkälle. Kumppanimaan tilivelvollisuusmekanismien vahvistamista ei saa unohtaa. Kyseessä on kaikkien kehitysyhteistyöhön liittyvä jännite, joka tulee tiedostaa ja ottaa huomioon kaikessa.

Suomen kannattaa olla kumppanimaissaan mukana budjettituessa, jos edellytykset täyttyvät, eli maassa on riittävän hyvä politiikka ja instituutiot. Budjettituen hyvä puoli on, että se pakottaa katsomaan maan ongelmia kokonaisuudessaan. Budjettitukidialogi oli Mosambikissa tärkein dialogi avunantajien ja hallituksen välillä, sillä siinä oli vipuvartena raha (80 % kehitysavusta tuli budjettitukiryhmältä). Budjettituki vaikuttaminen tapahtuu aina yhteistyössä muiden kanssa, mutta puheenjohtajatroikassa Suomella on myös mahdollisuus vaikuttaa. Budjettitukeen tarvitaan riittävät resurssit ja hyvä tiimi edustustossa, sitä ei voida hoitaa puolinaisesti.

Sari Varpama, Demo ry: Puolueiden demokratiayhteistyö Demo ry perustettiin 2006 KPT:n suosituksen pohjalta. Pilottivaiheessa yhteistyötä tehtiin Tansaniassa, ja tällöin KPT yhdessä eduskunnan kv. yksikön kanssa toimi yhteistyön alustana. Sitten perustettiin oma järjestö, jossa mukana kaikki eduskunta-puolueet, ja toiminta on laajentunut useampiin maihin.

Budjettituki vaatii olosuhteita, joissa on vastuullinen ja inklusiivinen poliittinen järjestelmä. Oleellista on, ettei tarkastella vain teknisiä rakenteita vaan poliittisten päättäjien mentaliteettia. On pyrittävä vahvistamaan demokraattista hallintoa ja päättäjien tilivelvollisuutta kansalaisille. Parlamentti on tärkeä instituutio, mutta yhtä tärkeää on katsoa, ketä parlamentaarikot ovat ja miten parlamentaarikoksi tullaan. On tarkasteltava myös puolueiden sisäistä demokratiaa ja poliittisia prosesseja laajemmin. Ei riitä, että keskitytään parlamentin toimintaan ja vaaleihin. Parlamentin budjettiseuranta ei sinänsä takaa demokratian ja tilivelvollisuuden toteutumista, sillä esim. Tansaniassa valtapuolueella on hallussaan koko parlamentti, oppositiolla ei ole todellista valtaa eikä kansanedustajilla riittävää tietotaitoa. Käytännössä hallitus on vastuussa vain itselleen, ja valtapuolueen asema ulottuu myös paikallishallintoon. Tansaniassa oppositio on kuitenkin vahvistumassa, ja Demo on tukenut poliittisesti aktiivisten naisten mahdollisuuksia budjettiseurantaan ja pääsyä politiikkaan. Äskettäin perustuslakiuudistuksessa saatiin läpi puolueiden yhteisen naisjärjestön tavoite, että kaikista vaalipiireistä valitaan sekä mies että nainen parlamenttiin.

Avunantajien tulee seistä poliittisten arvojensa takana muuttuvasta ympäristöstä huolimatta. Demokratiaa ei voi viedä, mutta sitä voi ja pitää tukea. UM:n demokratiatukilinjauksessa on hyviä painopisteitä, mutta puolueita siinä ei juuri huomioida, vaan enemmän painottuvat kansalaisjärjestöt. Suomi oli kuitenkin aikanaan tässä asiassa kehityksen kärjessä: kun Demo perustettiin, maailmassa oli vain yksi vastaava järjestö. Demolla on käytettävissään Suomen koko poliittisen kentän kokemus, ja siltä pohjalta se voi täydentää kehityspolitiikan toteutusta. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan mukaisesti kehityspolitiikassa tulee pyrkiä vahvistamaan myös vastuunkantajien toimintaedellytyksiä. Poliittinen kulttuuri on tässä oleellista: demokratia tarvitsee toimiakseen demokraatteja. Maan poliittinen järjestelmä määrittää kehityksen suunnan, siksi demokratiatukeen tulee satsata. Suomella ei kuitenkaan ole erillistä demokratiatuki-instrumenttia.

Keskustelu:

Keskusteltiin budjettituen laskevasta kansainvälisestä trendistä. Tämä suuntaus näkyy niissä maissa, joissa Suomi on antanut budjettitukea: isot donorit ovat vetäytymässä budjettituesta. Näyttää siltä, että kehitysyhteistyössä ollaan palaamassa projektimuotoiseen apuun, vaikka asiasta ei ole käyty laajemmin keskustelua eikä tehty tietoista päätöstä. Budjettituen suosio on vähentynyt, vaikka evaluaatiot osoittavat sen tuottaneen tuloksia.

EU:ssa on budjettituesta tehty tuoreet päätelmät ja ohjeistukset, mutta komissio on vähentämässä budjettitukea. Taustalla on ilmeisesti komissaarin henkilökohtainen näkemys. Edellinen komissaari käytti budjettitukea oikotienä avun tuloksellisuusagendan toteuttamiseen, ja maksatuspaineet olivat kovat. Nykyinen komissaari taas korostaa tuen ehdollistamista ihmisoikeuksiin, riskinsietokyky on madaltunut joissakin budjettitukea saaneissa maissa (esim. Kenia) tapahtuneiden ihmisoikeusloukkauksien seurauksena.

Avunantajat eivät toimi kehitystuloksellisuuden sitoumusten hengessä. Pohdittiin, vaikuttaako tilanteeseen nousevien talouksien kasvanut rooli, joka koetaan kilpailuna. Myös OECD-maiden huonot talousnäkyvät voivat vähentää budjettituen suosiota, koska se näyttäytyy riskialttiina. Yleinen ilmapiiri on sellainen, että varovaisuus on lisääntynyt ja avunantajat haluavat oman lippunsa näkyviin. Todettiin myös, että omistajuusperiaate tulkitaan kehitysmaissa usein hallituksen dominoivaksi rooliksi eikä sitä nähdä laajemmasta demokraattisen omistajuuden näkökulmasta.

UM:n evaluaatioyksikkö toivoo keskustelua KPT:n kanssa kehitysevaluointien kehittämistä niin, että ne paremmin palvelisivat poliittisen päätöksenteon tarpeita. Budjettituesta on nyt ensimmäistä kertaa käytävissä evaluaatiotietoa (Tunisian, Malin, Sambian ja Tansanian evaluaatiot valmistuneet, Mosambik meneillään). Yleisellä tasolla niistä voidaan vetää yhteen kolme keskeistä asiaa:

1. Budjettituen avulla on pystytty lisäämään hallituksen omaa ja ulkopuolista rahoitusta sektoreille, jotka ovat keskeisiä köyhyyden vähentämisessä (koulutus, terveys, tiet). Näillä sektoreilla budjettituki on selkeästi parempi apumuoto kuin projektit. Julkisen taloushallinnon kapasiteetin kehittämisessä on kuitenkin parannettavaa, eikä tuloköyhyys ole budjettituen avulla vähentynyt. Toisaalta tarkasteltava ajanjakso saattaa olla liian lyhyt vaikutuksen näkymiseksi.
2. Budjettitukeen yhdistettyä asiantuntija-apua ei ole osattu käyttää hyvin. Tukeen olisi voitu yhdistää enemmän esim. parlamenttien roolia vahvistavia toimia, mutta mahdollisuutta ei ole hyödynnetty.
3. Budjettituella ei voi ostaa poliittista reformia. Budjettituki on ylivoimainen instrumentti silloin, kun hallituksen politiikka on oikeansuuntaista. Poliittisella dialogilla ei kuitenkaan ole saatu aikaan merkittäviä tuloksia. Mosambik saattaa osoittautua tässä suhteessa mielenkiintoiseksi poikkeukseksi.

Esitettiin eri näkökulmia siihen, onko tulosperustaisuuden korostaminen vaikuttanut budjettituen epäsuosioon. Avunantajien paine osoittaa tuloksia kehitysyhteistyöllä näyttää johtavan siihen, ettei anneta budjettitukea. Toisaalta tuotiin esiin, ettei tulosperustaisuuden tarvitse merkitä budjettituesta luopumista, vaan kyse on siitä, millä tavoin tulokset määritellään. Kehityspoliitikassa vallitsee sisäinen ristiriita: halutaan kestäviä tuloksia, mutta näyttävästi ja nopeasti. Budjettituen kohdalla on atribuutio-ongelma: ei kyetä osoittamaan, kenen rahat ovat vaikuttaneet mihinkin, ja siksi budjettituki on epäsuosiossa.

Todettiin, että erilaiset myytit budjettituesta elävät voimakkaana esimerkiksi eduskunnassa. Toivottiin ulkoasiainvaliokuntaan aiheesta keskustelua, jossa esiteltäisiin esim. Suomen kokemuksia Mosambikista.

Kysyttiin, miten hauraiden valtioiden painotus kehityspoliitikassa Suomessa ja EU-tasolla vaikuttaa budjettituen käyttöön. EU:n ohjeessa budjettituki hauraille valtioille on uusi elementti. Sillä on tarkoitus tukea valtion rakentamista, ja edellytykset asetetaan alemmas kuin perinteisessä budjettituessa. Huomautettiin, että monissa hauraissa valtioissa hallituksen suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan on negatiivinen, ja Suomen tulisi pyrkiä vahvistamaan hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelua näissä maissa.

Nostettiin esiin myös elinkeinoelämän mukanaolon merkitys sekä Suomessa että kumppanimaissa. Yksityisellä sektorilla on asiantuntemusta ja osaamista, jota pitäisi hyödyntää. Kestävän kehityksen liiketoiminnan edistäminen on tulevaisuudessa yhä tärkeämpää, kun kehitysapu ei kasva. Siihen tarvitaan tukea myös julkiselta sektorilta mm. perusinfrastruktuurin ja hallinnon rakentamisessa sekä investointien houkuttelussa. Erityisesti tuloköyhyyteen julkisen budjetin vaikutus on rajallinen ja yksityisen sektorin rooli ratkaiseva makrotaloudessa, talouselämässä ja työpaikoissa. Toisaalta valtio voi vaikuttaa oleellisella tavalla tulonjaon mekanismeihin. KPT:n olisi hyvä syventyä tähän aiheeseen jossakin keskustelussa: mitkä dynamiikat ja indikaattorit ovat keskeisiä köyhyyden vähentämisessä.

Budjettitukidiialogilla on selvästi suurempi painoarvo hallitusten välisessä yhteistyössä kuin kahdenvälisillä neuvotteluilla. Kysyttiin myös, haluavatko kehitysmaat edelleen budjettitukea, vaikka se tuo mukanaan myös avunantajien painostuksen ja ohjauksen. Suomen kumppaneista erityisesti Tansania pitää budjettitukea ehdottomana prioriteettina ja ainoana perustuslain mukaisena kehitysyhteistyöinstru-

menttina. Suomi on ensi vuonna Tansaniassa budjettitukiryhmän puheenjohtajana. Vaikeista kysymyksistä käydään keskustelua kumppanimaiden kanssa. Ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistämiseen ei kuitenkaan ole suoraviivaista tapaa. Osa tutkijoista on suosittanut, ettei budjettitukea ehdollistettaisi tiukasti näihin, koska sen johdosta avunantajat saattavat joutua vetäytymään dialogista silloin, kun ongelmia ilmaantuu.

Puheenjohtaja kiitti osallistujia antoisasta keskustelusta ja totesi, että aiheeseen on syytä palata, kun Mosambikin budjettitukievaluuatioiden tulokset valmistuvat. Budjettitukeen on tärkeä kytkeä mukaan ohjaus, näin myös tapahtuu ja tuloksia saadaan. Keskustelu merkittiin tiedoksi.

4. Raportti YK:n 68. yleiskokouksesta (post-2015)

KPT:n edustajana Suomen delegaatiossa ollut Rilli Lappalainen esitteli raporttinsa. Hän totesi, että KPT:n on relevanttia osallistua tällaisiin kokouksiin jatkossakin. Kokouksen tärkeimmät tulokset olivat, että tavoite köyhyyden poistamisesta v. 2030 mennessä ja pyrkimys yhteisiin, universaaleihin kehitystavoitteisiin ovat loppuasiakirjassa. Nämä ovat kovia tavoitteita ja neuvotteluakataulu niihin pääsemiseksi on tiukka. Kansainvälisellä tasolla on samanaikaisesti meneillään useita eri prosesseja, ml. ilmastoneuvottelut. Haasteena on saada koottua yhteen monet erilaiset toimijat, myös järjestöt, yritykset ja tutkijat, neuvottelemaan yhteisistä tavoitteista ja periaatteista yhdessä hallitusten kanssa.

Suomi keskittyi kokouksessa YK-strategian painopisteisiin: rauha ja turvallisuus sekä naisten asema korostuivat. KPT:n näkökulmasta pettymys oli, että Suomi ei nostonut profiiliaan kehityspoliittisessa johdonmukaisuudessa, vaikka siihen olisi ollut tilaisuus ruokaturvavapiloin pohjalta yhteistyössä OECD:n kanssa. Seuraavia kokouksia ajatellen tulisi parantaa myös delegaation sisäistä koordinaatiota ja sen jäsenten osaamisen hyödyntämistä.

Rilli Lappalaisen kokousraportti merkittiin tiedoksi.

5. Tiedoksi

- KEMI Haavisto osallistuu 5.12. täysistuntoon.
- 12.11. klo 9-12 KPT järjestää yhteistyössä UM:n ja ECDPM:n kanssa seminaarin "Europe, Africa, the Caribbean and the Pacific: What perspectives for ACP-EU relations beyond 2020?"
- KPT:n edustajat Sambian maaneuvotteluissa 8.11. ovat Janne Ronkainen ja Juha Ruippo.
- Vuoden 2014 ensimmäiset kokoukset (muut päivämäärät ilmoitetaan myöhemmin):
 - 6.2. työvaliokunta
 - 6.3. täysistunto
- Jäsenten vaihdokset:
 - Tomi Järvinen, KUA (vara)
 - Eija Rotinen ASA/UM
 - Jyrki Pulkkinen EVA/UM
 - Juha Ottman, EUR/UM
- Johdonmukaisuustyön suunnitelma (liite 5a)

6. Muut asiat

Ei muita asioita.

7. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 10.50.