

LAUSUNTO KEHITYSPOLITIikkaa JA –Yhteistyötä Koskevasta Ker- tomuksesta Vuodelta 2011

Tässä lausunnossa kehityspoliittinen toimikunta tuo esiin keskeisiä huomioita ja suosituksia koskien Suomen kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä. Lausunto pohjautuu ulkoasiainministeriön eduskunnalle antamaan kehitysyhteistyökertomukseen vuodelta 2011, mutta pyrkii katsomaan eteenpäin ja nostaa esiin haasteita ja suosituksia uuden kehityspoliittisen ohjelman toimeenpanoa ajatellen.

1. Vanhasta uuteen kehityspoliittiseen ohjelmaan: jatkuvuus ja uudet painotukset

Vuosi 2011 oli Suomen kehityspoliittikkaa ja -yhteistyössä siirtymävuosi. Hallitus vaihtui ja uuden kehityspoliittisen toimenpideohjelman valmistelu käynnistyi. Maatasolla kehitysyhteistyössä toteutettiin vuoden 2007 toimenpideohjelman, ja itse asiassa monen edellisen hallituskauden painotuksen ja aloitteen toteutus pääsi vasta kunnolla käyntiin, esimerkkinä alueellinen yhteistyö.

Kehityspoliittikan toimeenpanossa on väistämättä melko pitkä viive, kun poliittiset linjaukset ohjelmoidaan käytännön toteutukseksi, neuvotellaan yhteistyökumppaneiden kanssa ja suunnitellaan uudet hankkeet ja ohjelmat. Vuoden 2007 toimenpideohjelman toi monia uusia painotuksia ja avauksia Suomen kehityspoliittikkaan. Monet näistä liittyivät suomalaisen lisäarvon käsitteeseen: uusia hankkeita ja tukimuotoja kehitettiin niillä sektoreilla, joissa Suomella katsottiin olevan erityistä osaamista ja annettavaa (mm. vesi, metsä, energia, viestintäteknologia). Kahdenvälisen yhteistyön merkitys korostui. Panostaminen monipuoliseen yhteistyöhön suomalaisten toimijoiden kanssa kehityspoliittikan toimeenpanossa on jatkossakin tärkeää.

Vuoden 2012 kehityspoliittinen toimenpideohjelma (KEPO) uudistaa jälleen Suomen kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä, pyrkien samalla vaalimaan jatkuvuutta. Uusi KEPO painottaa aiempaa selkeämmin ihmisoikeusperustaisuutta kehityspoliittikan lähtökohtana. Tätä edistetään korostamalla demokraattisen omistajuuden, vastuullisuuden, tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden, avoimuuden sekä johdonmukaisuuden periaatteita.

KEPON temaattisia painopisteitä ovat ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta, osallistava ja työllistävä vihreä talous, luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu sekä inhimillinen kehitys. Kehitysyhteistyön maantieteellisiä painopistealueita ovat vastedes Afrikan ja Aasian vähiten kehittyneet maat. Monenkeskiseen toimintaan ja kansalaisjärjestöjen toteuttamaan kehitysyhteistyöhön tullaan kanavoimaan lisää varoja. Uusiksi läpileikkaaviksi tavoitteiksi ohjelmassa määritellään sukupuolten välinen tasa-arvo, eriarvoisuuden vähentäminen ja ilmastokestävyys.

KEPON valmistelu oli osallistava prosessi, jossa myös monet KPT:n jäsentahot vaikuttivat aktiivisesti ohjelman sisältöön. Kattava valmistelu luo ohjelman toimeenpanolle vakaan perustan. Poliittisten painotusten vaihtuminen hallituskausien mukaan aiheuttaa kuitenkin haasteita ja myös huolta siitä, miten toiminnassa pystytään takaamaan tarvittava pitkäjänteisyys. Pitkäjänteisyys on kehityspoliittikkaa oleellista kestävien tulosten ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi.

KPT:n suositukset:

- KEPO-prosessin aikana käytyä avointa keskustelua Suomen kehityspoliittikan sisällöistä ja toimintatavoista eri sidosryhmien kesken on syytä jatkaa koko ohjelman toimeenpanon ajan, jotta painotukset saadaan laajasti juurrutettua käytäntöihin ja politiikalle saadaan jatkuvuutta yli hallituskausien.

2. Kehityspoliittikan toimeenpanon resurssit

Keskeisin haaste uuden ohjelman toimeenpanolle on se, että Suomen kehitysyhteistyön määrärahat eivät kasva valtiontalouden kehityksessä 2013-16. Kehitysyhteistyömäärärahojen osuuden nosto 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuoteen 2015 mennessä on kirjattu hallitusohjelmaan, mutta samanaikaisesti hallitus on päättänyt jäädyttää vuosien 2013-2014 määrärahat vuoden 2012 euromääräiselle tasolle ja leikata varoista noin 30 miljoonaa euroa vuonna 2015.

Tällä hetkellä edellisen kehityspoliittisen ohjelman aikana tehdyt sitoumukset vievät merkittävän osan kehitysyhteistyön budjetista. Etenkin kahdenvälisessä yhteistyössä liikkumavara on vähäinen. KEPON uudet painotukset tuleekin ottaa huomioon aiempien sitoumusten ja olemassa olevan toiminnan toteuttamisessa.

KEPON toimeenpanon resursseihin vaikuttaa myös ilmatorahoituksen kasvu. Suomi on maksanut lyhyen aikavälin (2010-12) 110 miljoonan euron ilmatorahoitussitoumustaan kehitysyhteistyövaroista, mitä tulkintaa on myös kritisoitu. On tärkeää varmistaa, ettei ilmatorahoituksen kasvu vaaranna köyhyyden vähentämistavoitteiden saavuttamista.

KPT:n suositukset:

- Suomen tulee täyttää kansainvälinen sitoumuksensa kehitysyhteistyömäärärahojen nostamisesta 0,7 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2015 mennessä.
- Hallitusohjelmassa mainittu päästöoikeuksien huutokauppatulojen suuntaaminen kehitysyhteistyöhön ja kehitysmaiden ilmatorahoitukseen tulee toteuttaa. Myös muiden uusien, valtion talousarvion ulkopuolisten kehitysrahoituslähteiden käyttöönottoa tulee aktiivisesti edistää.

3. Tuloksellisuus ja hallinnon kehittäminen

Kehitysyhteistyön tuloksellisuutta on painotettu viime vuodet sekä kansainvälisessä että suomalaisessa keskustelussa. Vuosikertomus 2011 kuvaa Suomen yhteistyömaiden kehityspoliittista tilannetta mm. vuosituhattavoitteiden valossa ja esittelee Suomen yhteistyön pääpiirteissään. Kehitysyhteistyön tuloksia maatasolla analysoidaan kuitenkin hyvin vähän. Myös monien muiden kehitysyhteistyön instrumenttien tulosten erittely on vähäistä; esimerkiksi kansalaisjärjestöyhteistyötä koskeva osuus on hyvin kevyt, vaikka sen osuus oli 12 prosenttia.

Tuloksellisuudella voidaan puhujasta ja tilanteesta riippuen tarkoittaa monia eri asioista. Viime vuonna hyväksytyssä Busanin julkilausumassa (Busan Partnership for Effective Development Cooperation) käsite "development effectiveness" viittaa siihen, että pelkkä tehokkuus ja tulosten tuottaminen ei riitä, vaan kehitystoimilla on saatava aikaan kestäviä muutoksia, jotka edistävät aidosti köyhyyden poistamista. Tulosten määrittely ei ole helppoa eikä ongelmaton. Siitä huolimatta kehitysyhteistyön raportoinnissa tulee pyrkiä erittelemään, miten Suomen panos osana muita tekijöitä vaikuttaa toivottuihin muutoksiin. On tärkeää tarkastella myös kehitysyhteistyön vaikuttavuutta eli toiminnan pitkän tähtäimen vaikutuksia.

Kansainvälisesti tärkeimmät tuloksellisuutta ohjaavat julistukset ovat vuosituhattavoitteet sekä Pariisin julistus, Accran toimintaohjelma ja Busanin julkilausuma, jotka sisältävät kehityspoliittikan periaatteet ja kehitysyhteistyön toimintatavat. Pariisin julistus on monissa maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa lisännyt avunantajien välistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä edistänyt kehitysmaiden omistajuutta kehitysohjelmista ja -hankkeista.

Pariisin julistuksen indikaattoreiden valossa Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuus otti kuitenkin takapakkia edellisen hallituskauden aikana. Viime vuonna tehty indikaattorien seuranta tutkimus osoitti, että vuodesta 2007 vuoteen 2010 Suomen koordinaatio ja yhteistyö muiden avunantajien kanssa vähentyi, ja erillisten projektiyksikköjen ja sidotun avun määrä kasvoi. Tämä trendi näkyy myös vuosikertomuksessa 2011 mm. ohjelmaperustaisen avun vähenemisenä. Toisaalta viime hallituskaudella Suomi panosti merkittävästi yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa.

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kannalta myös kehitysyhteistyöhallinnon sekä seuranta-, evaluointi- ja riskienhallintajärjestelmien kehittäminen on tärkeää. Viime vuonna valmistunut evaluaatio toi esiin tarpeen kehittää tulosperustaisuutta Suomen kehitysyhteistyössä. Tulosperustaisuus on nostettu uuden kehityspoliittisen ohjelman keskiöön.

Vuosikertomuksesta käy ilmi, että viime vuosina ulkoministeriössä on panostettu erityisesti läpileikkaavien tavoitteiden toimeenpanoon, ja tuloksista on useita hyviä esimerkkejä maatasolla. Kokemukset tästä työstä voivat auttaa muidenkin tavoitteiden toimeenpanoa. Hallinnon kehittämisen kannalta tärkeä on myös sisäisen tarkastuksen suositus nojata entistä enemmän edustustojen osaamiseen resurssien optimaaliseksi

hyödyntämiseksi. Pitkäjänteisen, läpinäkyvän ja tuloksellisen työn takaamiseksi kehitysyhteistyön hallinnolle on taattava riittävät resurssit.

KPT:n suositukset:

- Kehitysyhteistyön tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota sekä suunnittelussa että raportoinnissa.
- Suomen tulee käytännössä osoittaa sitoutumisensa Pariisin julistukseen, Accran toimintaohjelmaan ja Busanin julkilausumaan toteuttamalla niiden periaatteita johdonmukaisesti kehityspoliitikassaan ja -yhteistyössään.

4. Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus

Kehityspoliittinen johdonmukaisuus ja muun valtionhallinnon rooli sen edistämisessä jää vuosikertomuksessa hyvin vähälle huomiolle. Aihetta lähestytään prosessikeskeisesti sen sijaan, että analysoitaisiin johdonmukaisuuden konkreettisia haasteita ja saavutuksia.

Johdonmukaisuuden edistämiseksi on viime vuosina tehty paljon hyvää pohjatyötä, jota on dokumentoitu muun muassa ulkoasiainvaliokunnan mietintöön (UaVM 13/2010 vp). Esimerkiksi valtionhallinnon EU-koordinaatiomekanismi on todettu hyväksi mahdollisuudeksi parantaa johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Vuosikertomuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko koordinaatiomekanismin tehokkaammassa hyödyntämisessä edistytty.

Uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa johdonmukaisuuden merkitys nousee esille entistä painokkaammin, joten nyt on lupa odottaa määrätietoista panostamista siihen. On myös huomattava, että ihmisoikeuksien vahvempi painotus merkitsee uusia, entistä suurempia haasteita myös johdonmukaisuudelle.

Eräs tärkeä ja ajankohtainen johdonmukaisuushaaste liittyy hauraisiin valtioihin ja konfliktimaihin. Suomen rooli kansainvälisessä kriisinhallinnassa, rauhanrakentamisessa ja -välityksessä on ollut paljon esillä poliittisessa keskustelussa ja valtionhallinnossa. Myös näiden toimien yhteyttä kehitysyhteistyöhön on käsitelty. Hallitusohjelmassa mainittu hauraiden valtioiden strategian laatiminen on tärkeä askel johdonmukaisen politiikan varmistamiseksi.

Toinen viime vuonna esillä ollut johdonmukaisuusaihe on kehitysmaiden verohallinnon ja -järjestelmien tukeminen. Tähän teemaan liittyvä keskeinen, hallitusohjelmassakin mainittu haaste on kansainvälisten yritysten verojärjestelyt, veroparatiisit ja niistä aiheutuva pääomapako.

Johdonmukaisuuden kannalta olisi tärkeää tarkastella läpinäkyvästi ja eri näkökulmista myös sitä, mikä on kehitysyhteistyön rooli osana muita taloudellisia ulkosuhteita. Kokonaisvaltainen lähestymistapa ulko-, kauppaa- ja kehityspoliitikassa on arvioitu Suomen vahvuudeksi. Taloudelliset ulkosuhteet, ml. kehityspoliitiikka, ovat enenevässä määrin hallinnonalat ylittävää toimintaa, jota toteuttavat useat ministeriöt ja niiden alaiset organisaatiot. Tämä on politiikan ja toimeenpanon johdonmukaisuudelle valtava mahdollisuus mutta myös haaste.

Keskeinen kysymys on yritysten rooli ja vastuu kehityspoliitiikan toimeenpanossa. Yksityistä sektoria tukemalla voidaan parhaassa tapauksessa tuoda innovatiivisia ratkaisuja kehityshaasteisiin. Potentiaalia on erityisesti pk-yritysten yhteistyön edistämisessä sekä mm. koulutuksen ja vihreän talouden alueilla. Kaikissa kehitysyhteistyömäärärahoihin tuetuissa yksityisen sektorin hankkeissa tulee taata yritysvastuun toteuttaminen.

KPT:n suositukset:

- Hallituksen tulee panostaa selvästi aiempaa vahvemmin kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden toteuttamiseen, mm. EU-koordinaatiomekanismin avulla ja tukemalla YK:n "Delivering as One" -prosessia. Ihmisoikeusperustaisuus tulee huomioida myös johdonmukaisuuden toteuttamisessa. Asian edistämiseksi tulee asettaa konkreettisia tavoitteita ja mittareita.
- Hauraiden valtioiden tukemiseen tulee laatia strategia, joka linjaa kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja rauhanvälitystoiminnan keinojen käyttöä ja niiden välisiä suhteita, sekä kehittää toimeenpanon tarvittavia kansallisia yhteistyö- ja toimintamalleja.

- Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tulee toimia veroparatiisien sulkemiseksi tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta ja lisäämällä viranomaisten tietojen vaihtoa.
- Yritysten roolista ja vastuusta kehityspolitiikan toteuttamisessa tulee jatkaa keskustelua, pyrkien edistämään köyhyyttä vähentävää, vastuullista yritystoimintaa.

5. Kohti uutta kehitysagenda

Vuosikertomus nostaa esille perustavanlaatuisia kehityshaasteita, joihin Suomen kehityspolitiikka joutuu tulevana vuosina ottamaan kantaa. Nämä trendit tunnistetaan uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa, mutta toimeenpanon tueksi tarvitaan analyysia ja toimintamalleja siitä, millä keinoin Suomi pyrkii haasteisiin vastaamaan.

Tällainen kysymys on talouskasvun ja luonnonvarojen käytön hyötyjen jakautuminen eri väestöosien kesken. Suomen yhteistyömaista erityisesti Afrikassa ja Mekongin alueella on näkyvissä kehitystä, jossa tulo- ja köyhyyden vähentyminen ja talouskasvu on johtanut jyrkkään tuloerojen kasvuun. Uusi KEPO nostaa eriarvoisuuden vähentämisen ja köyhien aseman vahvistamisen kehityspolitiikan tavoitteeksi "perinteisen" köyhyyden vähentämisen rinnalla. Tarvitaan linjauksia siitä, miten Suomi edistää talouskehityksen hyötyjen tasaisempaa jakautumista.

Toinen suuri tulevaisuuden haaste liittyy ilmastonmuutokseen ja matalahiilisen kehityksen tarpeeseen. Uusi kehityspoliittinen ohjelma korostaa myös vihreän osallistavan talouden periaatteita. Vihreän talouden tavoitteet vaativat työstämistä, jotta niiden toimeenpano osana Suomen kehitysyhteistyötä saadaan kestävälle pohjalle.

Vuosikertomuksessa todetaan, että kehitysyhteistyön toimintamallit ja rahoitusarkkitehtuuri kansainvälisesti ovat murroksessa, kun lähestytään vuosituhattavoitteen määräaika v. 2015. Moninapaiseksi muuttuneessa maailmanjärjestyksessä myös Suomi ja EU joutuvat määrittelemään uudelta pohjalta paikkansa kehityspolitiikan toimijoina. Viime vuonna tämä murros konkretisoitui avun tuloksellisuutta käsitelleessä huippukokouksessa Busanissa, johon osallistuivat myös ns. uudet avunantajamaat, kuten Kiina ja Intia. Tämä oli alku keskustelulle yhteisistä pelisäännöistä ja työn koordinoinnista, vaikka lähestymistapojen erilaisuus aiheuttaaakin suuria haasteita yhteisymmärryksen pääsemiselle.

KPT:n suositukset:

- Suomen tulee yhteistyössä muiden kanssa aktiivisesti kehittää uusia lähestymistapoja ja keinoja talouskehityksen hyötyjen tasaisemmaksi jakautumiseksi ja sen negatiivisten ympäristö- ja ilmasto-vaikutusten torjumiseksi.
- Suomen tulee edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä kehitysyhteistyön eri toimijoiden välillä, ml. uudet avunantajat, kansalaisliikkeet, yksityinen sektori ja paikallishallinto. On tärkeää pyrkiä kohti yhteisiä, kansainvälisiä toimintatapoja, mutta myös tässä vuoropuhelussa tulee noudattaa johdonmukaisesti Suomen kehityspolitiikan periaatteita mm. ihmisoikeusperustaisuudesta.
- Suomen tulee osallistua aktiivisesti keskusteluun vuosituhattavoitteen jatkosta ja uusien kestävä kehityksen tavoitteiden muotoilusta.