

TYÖVALIOKUNNAN MATKA BRYSSELIIN 27.-28.6.2012

Matkan tarkoitus: Perehtyä EU:n kehityspolitiikan ajankohtaisiin kysymyksiin ja tavata sen keskeisiä toimijoita.

Osallistujat: Jouko Jääskeläinen, Gunvor Kronman, Sara Korhonen, Helena Laukko, Tom Packalen, Jani Toivola, Miia Toikka, Katja Kandolin

Ohjelma: Ks. liite

Yhteenveto

Ulkosuhdeneuvoston toukokuussa hyväksymä "muutosagenda" (Agenda for Change) pyrkii korottamaan EU:n kehityspolitiikan profiilia ja parantamaan työn laatua avun keskittämisen ja koordinaation kautta. Toimeenpanon haasteena ovat sekä epäselvyydet EU-instituutioiden välisissä suhteissa (ulkosuhdehallinto vs. komissio) että jäsenmaiden erilaiset intressit. Johtajuutta kaivattaisiin lisää EU:n kehityspolitiikan vision ja strategisen suunnan selkeyttämiseksi.

Myös kehityspolitiikan kieli kaipaa uudistamista. Yleisön kasvava kiinnostus avun tuloksia kohtaan on ennen kaikkea viestinnällinen haaste kaikille kehityspolitiikan toimijoille, myös KPT:lle. EU:ssa ja muuallakin kehitysyhteistyö on yhä liiaksi valtiobyrokratioiden välistä toimintaa, joka jää etäiseksi suurelle yleisölle ja poliitikoille. Päämääränä tulisi olla laaja-alainen, yhteiskuntien välinen yhteistyö, jossa mukana ovat monenlaiset toimijat, myös kansalaisyhteiskunta ja poliittiset toimijat.

KPT:n kannalta keskeisinä, jatkossa seurattavina ajankohtaisina kysymyksiä EU:n kehityspolitiikassa nousivat esille erityisesti:

- EU:n yhteisohjelmointipilotit viidessä maassa (Ghana, Etiopia, Ruanda, Guatemala, Laos): konkreettinen esimerkki siitä, miten muutosagenda pyritään käytännössä toteuttamaan. Syksyn Etiopian-matkalla KPT:n on mahdollista tutustua siihen, miten yhteisohjelmointi on käytännössä lähtenyt maatsolla liikkeelle.
- Differentiaatio eli pyrkimys keskittää apu köyhimmille maille ja Afrikkaan sekä EU:n naapurialueille: Komission esityksen mukaan EU:n kehitysyhteistyöinstrumentin piiristä on jäämässä pois 19 ylemmän keskitulon maata Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Tämä herättää laajaa keskustelua siitä, mikä on kehitysavun ja kansainvälisen yhteisön rooli köyhyyden vähentämisessä keskituloisissa maissa.
- Budjettituen tulevaisuus: Ihmisoikeudet ja hyvä hallinto pyritään jatkossa asettamaan selkeämmin EU:n budjettituen ehdoksi. Halutaan välttää budjettituen antaminen epädemokraattisille hallituksille. Budjettituen ja demokratian kehittymisen suhde ei toisaalta ole yksioikoinen. Keskeinen kysymys on, miten kytkeä budjettitukeen paikallisen kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Budjettituki-dialogi maatasolla on myös yksi konkreettinen koetinkivi EU:n ulkopolitiikan yhtenäisyydelle.
- Kehityspoliittinen johdonmukaisuus: Sekä komissiolla että ulkosuhdehallinnolla tuntuu olevan puhti vähissä kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämiseen käytännössä. Erityisesti kauppapolitiikan osalta johdonmukaisuuskysymyksiä pidettiin jopa ratkaistuina, vaikka EU:lla on käynnissä useita kiistanalaisia kahdenvälisiä kauppaneuvotteluita (EPAt, Intia, Peru ja Kolumbia). Ajankohtaisina johdonmukaisuusaiheina nousivat esiin veroparatiisit ja veropaon (tax evasion) suitsiminen mm. yritysten siirtohinnoittelun puuttumalla.

Tapaamisissa käydyt keskustelut ja niissä kertynyt tieto on tässä raportissa yksityiskohtaisemmin esitelty kahdeksan kysymyksen/aihepiirin alla. Matkalla tavatut henkilöt on lueteltu liitteenä olevassa matkaohjelmassa.

1. Miten EU:n kehitysapu kestää talouskriisipaineet?

Taloustilanteen aiheuttamat paineet EU:n kehitysrahoituksessa ovat kovat, mutta toisaalta kansainvälisessä vertailussa EU-mailla menee edelleen melko hyvin eurokriisistä huolimatta. Kehitysyhteistyön 0,7-tavoitteesta v. 2015 pidetään kiinni, eikä EU-keskusteluissa edes vihjata, että tavoitteesta luovuttaisiin, vaikka kaikki tiedostavat, että siihen tuskin päästään.

EU:n rahoituskehysneuvotteluissa (2014-2020) seitsemän maata (ml. Suomi) on vaatinut 100 miljardin leikkausta komission esitykseen, mutta vain Romania on esittänyt leikkausta ulkosuhteiden rahoitukseen. Ulkosuhdeinstrumenttien osuus koko EU:n budjetista on 6,8 %. Neuvotteluissa on sovittu, että ulkosuhderahoituksesta yli 90 % tulee olla ODAa (vrt. nyt 97 %).

EU-instituutioiden hallinnoimasta kehitysyhteistyöstä merkittävä osuus (noin kolmasosa EU:n budjettiin sisältyvästä kehitysrahoituksesta) suuntautuu unionin naapurimaihin. Turkki oli v. 2010 kolmanneksi suurin ODA:n vastaanottaja. Turkin todennäköinen "graduoituminen" (poistuu ODA-kelpoisten maiden joukosta) lähivuosina vaikuttaa siten merkittävästi EU:n ODA-lukuihin. Toinen vastaava esimerkki on Kosovo.

Vaikka ODA:n osuus EU:n koko budjetista on pieni, nykyisessä taloustilanteessa jokaisesta eurosta joudutaan taistelemaan. Talouskriisin myötä huomio suuntautuu yhä enemmän kehitysyhteistyön tuloksiin ja tehokkuuteen: miten veronmaksojen varoja käytetään? ODAa pyritään puolustamaan ja perustelevaan myös hyvänä sijoituksena EU:n omalta kannalta. Kehityskomissaari Piebalgs on tarkka ODA:n köyhyysfokuksen suojelemisessa, esim. tuettaessa yrityksiä ODA-varoin köyhyyttä vähentävä vipuvaikutus on pystyttävä osoittamaan ja kytkemään osaksi kumppanimaan kehitysstrategiaa.

Yksi kehitysrahoituksen tuoreista trendeistä on blending eli avun ja lainan käyttö saman tavoitteen tukemiseen. Potentiaalia nähdään erityisesti energian ja maatalouden alalla, ja blendingin koetaan toimivan erityisesti niissä maissa, joissa ODAsta ollaan luopumassa. Viime vuosina EU on luonut globaalisti kattavan verkoston alueellisia rahoitusmekanismeja, joissa mukana ovat lainoittajina alueelliset rahoituslaitokset ja ODA-varoin komissio ja jäsenmaita. Africa Infrastructure Fund on yksi pisimmälle ehtineistä.

Keskusteluissa nousee edelleen aika ajoin esiin paineita muuttaa ODA:n määritelmää ja/tai sen kriteereitä. Eräs tuore esimerkki on Euroopan investointipankin korkotukiluotot (concessional funding), joita ei nykykriteerein hyväksytty ODAksi. Yleinen näkemys kuitenkin on, ettei ODA-kriteereitä pidä muuttaa ennen v. 2015 ts. 0,7-tavoitteen maalitolppia ei pidä siirtää.

Euroopan kehitysrahasto pysynee budjetin ulkopuolella: Samanaikaisesti rahoituskehysten kanssa neuvotellaan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maille (AKT-maat) suunnatun Euroopan kehitysrahaston (EKR) seuraavasta rahoituskaudesta. EKR pysynee budjetin ulkopuolella Cotonoun sopimuksen umpeutumiseen v. 2020 asti; neuvosto on hyväksynyt komission esityksen tästä (seitsemän jäsenmaata, ml. Suomi, kannatti EKR:n budjetisointia). Euroopan parlamentti kannattaa EKR:n budjetisointia. MEP Goerensin mukaan EKR:n periaate jaetusta omistajuudesta EU:n ja AKT-maiden välillä tulisi silloin säilyttää, vaikka samaa periaatetta ei ole budjettirahoitteisessa kehitysyhteistyöinstrumentissa. EKR:n budjetisointi saattaisi myös johtaa ODA:n kokonaismäärän vähenemiseen.

2. Mikä EU-instituutio näyttää kehityspoliitiikan suunnan?

EU:n kehityspoliitiikan tuorein linjaus on "muutosagenda" (Agenda for Change), jonka ulkosuhdeneuvosto (kehitysministerit) hyväksyi toukokuussa komission tiedonannon pohjalta. Sen keskeisimmät uudistukset ovat EU:n avun keskittäminen (kolme sektoria/maa) ja EU:n sisäisen yhteistyön ja koordinaation (komissio + jäsenmaat) parantaminen.

Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja komission (kehityksen pääosasto, DG DEVCO) työnjako kehityspoliitikassa on vielä hahmottumassa. Käynnissä oleva kehitysyhteistyön strateginen ohjelmointiprosessi näyttää, miten yhteistyö käytännössä sujuu. EUH:n kehitysyhteistyöosaston johtaja Fernandez-Shaw nimitti osastoaan "martyyriosastoksi", jonka tehtävä on olla kehityksen omatunnon ääni EUH:ssa.

Kehityspoliitikka kuuluu kokonaan komissaari Piebalgsin alaisuuteen, mutta EUH johtaa strategista ohjelmointia. Piebalgs ratkaisee mahdolliset ristiriidat komission ja EUH:n välillä konsultoituaan Ashtonia. Järjes-

telyllä on pyritty takaamaan vallaanjaon tasapaino, mutta tilanne on melko sekava, kun EUH:n alainen osasto työskentelee käytännössä kehityskomissaarille. Keskustelussa leikiteltiin kysymyksellä, kumpi tässä tilanteessa on Daavid ja kumpi Goljat (kehityspoliitikka vai laajemmat ulkosuhdeintressit).

Sekä EUH:n että DG DEVCO:n edustajat vakuuttelivat yhteistyön toimivan kohtuullisen hyvin, mutta mm. MEPit olivat huolestuneita Ashtonin vähäisestä kiinnostuksesta kehityspoliitikkaa kohtaan. Ashton ei ole suostunut parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnan tapaamispyyntöihin.

EUH:n alaisuuteen kuuluvien EU:n delegaatioiden roolia vahvistetaan, ja ohjelmointiprosessissa paljon jää niiden käsiin. Delegaatioiden tehtävä on myös koordinoita jäsenmaiden kanssa maatasolla. Viisi maata on valittu yhteisohjelmoinnin piloteiksi: Ghana, Etiopia, Ruanda, Guatemala, Laos. Suomi on ollut yksi yhteisohjelmoinnin suurimpia tukijoita. Prosessi on vasta alussa, mutta Fernandez-Shaw'n mukaan näyttää siltä, että jäsenmaiden lähetystöt saavat oikeanlaista ohjeistusta pääkaupungeistaan. Jotta koordinaatiota saadaan parannettua, pitäisi eri jäsenmaiden intressejä pystyä käsittelemään avoimesti, jolloin myös mahdollisia ristiriitoja pystytään sovitteluun. Käytännön haasteena ovat maiden erilaiset ohjelmointisyklit. Ratkaisuna yhteisen suunnittelun lähtökohdaksi otetaan kumppanimaan suunnittelusykli.

Neuvoston ja parlamentin rooli ohjelmoinnissa on vielä avoin. ECDPM:n mukaan EU on niin kiinni omissa institutionaalisissa kysymyksissään, että se näyttää unohtaneen jakaa ohjelmointiohjeet kumppanimaiden kanssa. Ohjelmoinnissa EU-delegaatiolla on yksin johtava rooli, kun taas Cotonou-sopimuksen mukaan ohjelmointi tehdään delegaation ja kumppanimaan edustajan yhteistyönä.

MEP Goerens oli huolestunut neuvoston roolin heikkoudesta kehityspoliitikassa. Kehityspoliitikkaa käsitellään vain kahdessa neuvostokokouksessa vuodessa, ja niihin osallistuu vain muutama ministeri. Neuvoston johtava rooli on ratkaisevan tärkeä, jos EU:n profiilia ja työn laatua kehityspoliitikassa halutaan korottaa muutosagendan mukaisesti. ECDPM:n ja Conordin edustajat totesivat, että Suomi on yksi yhdeksästä hyvin suoriutuvasta EU-maasta kehityspoliitikassa. Tätä korttia käyttäen ja yhteistyössä muiden hyvien maiden kanssa Suomi voi saada aikaan enemmän vaikutusta EU-tasolla.

3. Mistä lisää puhtia kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämiseen?

Kehityspoliittisella johdonmukaisuudella on vahva laillinen perusta Lissabonin sopimuksessa. Johdonmukaisuuden edistämässä päävastuu on komissiolla. EUH tarjoaa periaatteessa uusia mahdollisuuksia työhön, mutta toistaiseksi niitä ei ole hyödynnetty. EUH:n edustajan mukaan politiikkatavoitteiden (köyhyyden vähentäminen vs. muut tavoitteet) välillä ei juurikaan ole ristiriitoja. Myöskään DG DEVCO ei vaikuta kovin pontevasti ajavan johdonmukaisuutta. Tuoreet UAN-päätelmät korostavat kuitenkin sen merkitystä.

Kauppapolitiikka on yksi komission viidestä painopisteestä johdonmukaisuuden edistämässä, mutta sekä EUH:n että DG DEVCO:n edustajat pitivät kauppapolitiikan johdonmukaisuuskysymyksiä pitkälti ratkaistui-
na. Ajankohtaisina johdonmukaisuusaiheina nostettiin esiin veroparatiisit ja veropako (tax evasion), joihin liittyen komissio teki viime vuonna aloitteen yritysten maakohtaisesta raportoinnista (country-by-country reporting). Tulossa on toinen aloite yritysten yhteiskuntavastuuraportoinnin kehittämistä. Näiden lisäksi viitattiin maatalous-, ympäristö- ja siirtolaisuuspolitiikassa oleviin avomiin johdonmukaisuuskysymyksiin. Johdonmukaisuusnäkökulma on tarkoitus ottaa huomioon ohjelmoinnissa, jotta komission eri pääosastojen politiikkatoimet maatasolla saadaan linjattua samassa prosessissa.

Kauppaneuvottelut kuuluvat komission (DG TRADE) toimivaltaan, mutta EUH on läsnä neuvotteluissa. DG DEVCOlla on mahdollisuus esittää huomioita muiden komission pääosastojen politiikkaan "inter-service consultation" –mekanismin avulla. Karhusen mukaan mekanismin käytössä ollaan kuitenkin varovaisia, sillä ei ole järkeä pyrkiä osallistumaan kaikkeen päätöksentekoon. Johdonmukaisuuskysymyksiä seuraavan, parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnasta kauppapolitiittiseen valiokuntaan hiljattain siirtyneen MEP Kellerin mukaan DG DEVCO pidetään erossa kauppapolitiikasta eikä EUH seuraa asiaa kehitysnäkökulmasta.

Parlamentin kehitysyhteistyövaliokunta on asettanut pysyvän johdonmukaisuusraportoijan, jonka tehtävä on tarkkailla muiden valiokuntien työtä. Parlamentti pystyy itsekin edistämään johdonmukaisuutta, esim. kalastuspolitiikan uudistuksessa tekemään muutoksia komission esitykseen. Parlamenttityössä haasteena on valiokuntien välinen kilpailu. Kehitysyhteistyövaliokunta on pyrkinyt ottamaan watchdogin roolia, mutta

tämä poikkeaa muiden valiokuntien toimintatavasta. MEP Kellerin mukaan EU:hun tarvittaisiin julkinen valitusmekanismi, johon voisi valittaa EU:n politiikan negatiivisista vaikutuksista.

Kauppapolitiikassa ajankohtaisia prosesseja ovat pitkään vireillä olleet AKT-maiden kanssa neuvoteltavat EPA-sopimukset sekä parhaillaan käynnissä olevat kahdenväliset neuvottelut Intian sekä Perun ja Kolumbian kanssa. Näiden seuraaminen kehityspoliittisen johdonmukaisuuden kannalta on oleellista, etenkin kun uuden linjauksen mukaan kehitysyhteistyö keskituloisten maiden kanssa on päättymässä ja muun yhteistyön rooli kehityspoliittisten tavoitteiden edistämässä korostuu. MEP Keller toi esiin lukuisia huolia liittyen EU–Intia -kauppasopimuksen vaikutuksiin: lääkkeiden saatavuus (IPRs), julkisten hankintojen kilpailuttaminen (esim. rautatiet/työpaikkojen menetykset), paikallisen teollisuuden ja elinkeinojen tukemisen mahdollisuudet, supermarket-ketjujen vaikutukset ruoan saatavuuteen ja pienviljelijöiden elinkeinoon, EU:n maitoviennin vaikutukset ja vähittäismyyntisektorin vapauttamisen vaikutukset katukaupustelijoiden elinkeinoon. Järjestöt ovat tehneet arvioinnin sopimuksen vaikutuksista siihen, miten intialaisten oikeus ruokaan toteutuu.

Kauppapolitiikassa EU ajaa kovia tavoitteita eikä ole valmis joustamaan. EPA-neuvottelujen jumiutumisen voi nähdä johtuvan osaltaan tästä linjasta. Neuvotteluissa olisi myös rehellisempää myöntää, että EPAt ovat EU:n omien etujen mukaisia, eikä esittävä niiden lähtevän kehitysmaiden tarpeista. Toisaalta aika on muuttumassa eikä EU enää ole aina automaattisesti voittaja kauppasopimuksissa. Talouskriisin myötä muut maat aletaan ehkä nähdä enemmän tasavertaisina kumppaneina.

4. Mikä on EU:n asema globaalissa kehityspoliitiikassa ja suhde muihin toimijoihin?

Gloaalissa kehityspoliitiikassa kilpailu on viime vuosina kasvanut uusien toimijoiden ja etenkin BRICS-maiden nousun myötä. Tämä on haaste EU:lle toimia voimakkaammin ja yhtenäisemmin erityisesti ihmisoikeuksien puolustajana. EU on ainoa kehityspoliittinen toimija, joka on sitoutunut kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen. Post-2015 agendassa johdonmukaisuuden merkitys kasvaa entisestään, sillä ODA on vain pieni osa maiden välisistä rahavirroista. Johdonmukaisuus pitäisi nähdä EU:n omana ja kaikkien maiden yhteisenä etuna, eikä perustella sitä vain kehitysmaiden kannalta.

EU:n vahvan, yhtenäisen linjan luomisessa haasteena ovat jäsenmaiden väliset näkemyserot. Seksuaali- ja lisääntymisterveys on tästä keskeinen esimerkki. Fernandez-Shaw'n mukaan pragmaattisempi lähestymistapa voisi auttaa yhteisen näkemyksen löytämisessä. Jätetään ideologinen keskustelu sikseen ja keskitytään niihin käytännön toimiin, joista voidaan saavuttaa yksimielisyys.

BRICS-maita on vaikea saada mukaan yhteisiin kehityspoliittisiin aloitteisiin; ne eivät tee eroa kehitysyhteistyön ja kaupallis-taloudellisen yhteistyön välillä. Maat eivät kuitenkaan ole yhtenäinen blokki. Toiveissa on, että vähitellen ne huomaavat hyvän hallinnon edistämisen olevan myös heidän intresseissään. ECDPM:n mukaan esimerkiksi Kiinassa on jo keskustelua sikäläisten yritysten toimintatavoista Afrikassa, ja eräät keskustelijat ovat nostaneet eurooppalaisen yritysvastuupolitiikan esikuvaksi, josta kiinalaisten tulisi ottaa oppia.

5. Jäävätkö keskituloisten maiden köyhät EU:n kehityspoliitiikan ulkopuolelle?

Muutosagendan tuomia merkittävimpiä muutoksia on differentiaatio eli EU:n kehitysyhteistyön keskittymisen tulevaisuudessa köyhimpiin maihin ja Afrikkaan sekä toisaalta EU:n naapurialueisiin. Komission ehdotuksen mukaan EU:n kehitysyhteistyöinstrumentin piiristä jää pois 19 ylemmän keskitulon maata Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Temaattista ja alueellista yhteistyötä näiden maiden kanssa kuitenkin jatketaan edelleen.

Differentiaatiolla pyritään parantamaan EU:n kehitysavun vaikuttavuutta. Katsotaan myös, ettei ole oikein käyttää EU-maiden veronmaksajien rahoja sellaisten maiden tukemiseen, joilla on avaruusohjelma tai ydin-sukellusveneitä. Esimerkiksi Kiina on viime vuosina saanut EU:n apua noin 40 miljoonaa euroa, millä summalla ei ole mitään käytännön merkitystä sen enempää Kiinan kuin EU:n politiikkadialoginkaan kannalta. Keskituloisissa maissa köyhyyden nähdään olevan kansallinen solidaarisuuskysymys eikä kansainvälinen. EU voi antaa näille maille teknistä apua ja käydä dialogia niiden kanssa köyhyyden vähentämiseksi, mutta ei antaa suoraa rahoitusta hallituksille.

Monet järjestöt ja osa europarlamentaarikoista arvostelevat differentiaatiota, sillä keskituloisissa maissa asuu nykyisin valtaosa maailman köyhistä ja kehityserot näiden maiden sisällä ovat valtavia. Keskituloisten maiden huomautetaan olevan myös hyvin laaja ja monipuolinen joukko, ja BKT:n rinnalla tulisi tarkastella muita kehityksen indikaattoreita. Erityisesti yhteistyön jatkaminen Latinalaisen Amerikan maiden kanssa saa EU:n sisällä paljon kannatusta.

EKR:ssa ei vielä ole aloitettu virallista differentiaatiokeskustelua, mutta komission ehdotus heijastuu myös AKT-ryhmään ja jakaa sitä sisäisesti. Cotonoun sopimus rajoittaa differentiaation toimeenpanoa, mutta toisaalta sen periaatteisiin on kirjattu "performance based partnership" Ratkaiseva on sopimuksen seuraava tarkistuskierrös vuonna 2015 ja sopimuksen jälkeistä aikaa (2021-) koskevat neuvottelut. Suhtautuminen AKT-maiden erityisasemaan on kaiken kaikkiaan tärkeä kysymys EU:n kehityspolitiikassa. EU pyrkii nykyisin mm. tarkastelemaan Afrikkaa kokonaisuutena (vrt. myös yhteistyö Afrikan unionin kanssa), mikä osaltaan murentaa AKT-maiden erityisasemaa.

6. Voidaanko ihmisoikeuksia ja demokratiaa edistää budjettituella?

Muutosagenda nostaa ihmisoikeudet ja hyvän hallinnon EU:n kehityspolitiikan prioriteetiksi vahvemmin kuin ennen. Tapaamisissa keskusteltiin siitä, mitä painotus tarkoittaa käytännössä. Sekä EUH että komissio kannattivat pragmaattista lähestymistapaa: ihmisoikeuseriaa ja EU:n arvoista on pidettävä kiinni ja ne tulee ilmaista selkeästi, mutta huonon ihmisoikeustilanteen vuoksi ei pidä lopettaa yhteistyötä ja kaista dialogia. Concordissa huomautettiin, että linjaukset näyttävät kyllä hyvältä paperilla, mutta toimeenpanossa kauniit tavoitteet unohtuvat tai ne "valtavirtaistetaan" eivätkä ne vaikuta käytäntöihin. Järjestöjen mukaan oleellisin olisi tehdä ohjelmoinnista aidosti osallistava prosessi, jossa paikallinen kansalaisyhteiskunta pääsisi vaikuttamaan.

Ihmisoikeudet ja hyvä hallinto on jatkossa tarkoitus asettaa selkeästi myös EU:n antaman budjettituen ehdoiksi. Tätä korostettiin myös budjettitukea koskevissa UAN-päätelmissä, joskin päätelmistä neuvottelemisen oli vaikeaa eikä lopputulos ole kovin vahva. Budjettitukidialogi maatasolla on yksi konkreettinen koe-tinkivi EU:n ulkopolitiikan yhtenäisyydelle: saadaanko kriittinen massa jäsenmaita yhteisen linjan taakse dialogissa kumppanimaan kanssa? Komissiolla säilyy kuitenkin päätäntävalta EU:n hallinnoiman budjettituen suhteen. Nähtäväksi jää, missä määrin jäsenmaita kuunnellaan.

EU:n hallinnoimasta kehitysyhteistyöstä tällä hetkellä noin 25 prosenttia on budjettitukea. Komissio on sikäli hyvä budjettituen antaja, että sillä on mahdollisuus tehdä sitoumuksia useaksi vuodeksi, jolloin tuki on ennustettavampaa kuin useilla jäsenmailla. Jatkossa budjettituen sopimusluonteisuutta korostetaan ja sen mitattavuutta/tuloksellisuutta pyritään parantamaan sitomalla tuki aiempaa selkeämmin tiettyihin indikaattoreihin. Budjettitukea on kolmenlaista ja kuhunkin tukimuotoon liittyy omantyyppiset sopimukset: 1. yleinen budjettituki / hyvän hallinnon sopimukset kumppanimaiden kanssa, 2) sektorituki / alakohtaiset sopimukset, 3) hauraille valtioille suunnattu tuki valtion rakentamiseksi (state-building).

Karhusten mukaan tällä hetkellä budjettituen tulevaisuus on valinkauhassa, ja taustalla vaikuttaa etenkin Pohjois-Afrikan tilanne ja arabikevät. EU oli tukenut mm. Egyptin ja Tunisian hallituksia, jotka osoittautuivat yksinvaltaisiksi. Vastaavaa tilannetta halutaan tulevaisuudessa välttää, ja joitakin maita tulee todennäköisesti tippumana pois budjettituen piiristä. Toisaalta esim. Tunisiassa on merkkejä siitä, että annettu budjettituki on saanut aikaan kestäviä tuloksia, joiden varaan uusi hallinto on voinut rakentaa. Budjettituen ja demokratian kehittymisen suhde ei siten ole yksioikoinen. Suunta näyttää nyt olevan joka tapauksessa koh-ti sektoritukea, ja yleinen budjettituki tulee vähenemään. Siirtyminen sektoritukeen kuitenkin hajottaa EU-maiden rintamaa (maidon toimiessa eri sektoreilla) ja saattaa siten vähentää EU:n vaikuttamismahdollisuuksia maatasolla.

Concordin ehdotus on, että budjettituesta 10-15 prosenttia kanavoitaisiin paikalliselle kansalaisyhteiskunnalle, jotta se kykenisi seuraamaan hallituksen toimia ja toimimaan sille vastapoolina.

7. Miten osoittaa ja parantaa kehityspolitiikan tuloksia?

Kysymys kehitysyhteistyön tuloksista, niiden osoittamisesta ja parantamisesta, nousi esiin useissa keskusteluissa. Yleisesti todettiin kehityksen mittaamisen ja avun vaikutusten todentamisen hankaluudet. EU-

virkamiesten kyvyttömyys antaa kysyttäessä konkreettisia esimerkkejä EU:n politiikan tuloksista vaikutti kuitenkin huolestuttavalta. Kehityspoliitiikan visio ja kokonaisuus ei vaikuta selvältä, elleivät keskeiset virkamiehet pysty yleistajuisesti esittelemään työtä ja linkittämään politiikkaa konkreettisiin kehityskulkuihin kentällä. EU:n kehityspoliitiikan visio ja strateginen suunta tarvitsee lisää selkiyttämistä.

Yleisön kasvava kiinnostus avun tuloksia kohtaan on myös viestinnällinen haaste kehityspoliitiikan toimijoille. EU:ssa ja muuallakin kehitysyhteistyö on yhä liiaksi valtiobyrokratioiden välistä toimintaa, joka jää etäiseksi suurelle yleisölle ja myös poliitikoille. Pitäisi pyrkiä kohti laajaa, yhteiskuntien välistä yhteistyötä, jossa mukana ovat monenlaiset toimijat, myös kansalaisyhteiskunta ja poliittiset toimijat. Kehityspoliitiikan kieltä on välttämätöntä muuttaa, jotta tähän päästäisiin.

Keskusteluissa nousi esiin myös liiallisen tuloskeskeisyyden vaarat. Mm. Britanniassa suosittu "value for money" –ajattelu on johtamassa siihen, että kehitysyhteistyössä tehdään vain sitä, mitä pystytään helposti mittaamaan. Pitemmän aikavälin institutionaalinen kehitys kärsii ja riskinottohalukkuus vähenee. Köyhimmät jäävät syrjään, sillä keskiluokkaiset köyhät reagoivat aputoimiin yleensä helpommin.

Näkyvissä on myös kehityspoliitiikan uudelleenkansallistamisen trendi, jossa halutaan näkyvyyttä avunantajamaalle ja lyhyen aikavälin tuloksia. ECDPM:n mukaan mm. Britannia, Saksa ja Hollanti kuuluvat tällaisen ajattelun maihin. Entinen samanmielisten avunantajien Nordic+ -ryhmä on siten hajonnut. ECDPM näki Suomen kuuluvan niiden maiden joukkoon, joilla yhä on pitemmän tähtäimen visio kehityksestä.

Odotuksia kehitysyhteistyön konkreettisten tulosten nopeasta näkymisestä kentällä voi pitää epärealistisina. Miten sitten osoittaa, että kehitysyhteistyö toimii? Keskusteluissa todettiin, että kehitysyhteistyö on yksi tarkimmin arvioitavista politiikan lohkoista. Evaluaatioita tehdään jatkuvasti, mutta miten rakentaa laajempia oppimisprosesseja, joihin eri tahot, myös media, pääsevät mukaan yhdessä arvioimaan tehtyä työtä ja oppimaan siitä?

Concordin mukaan pääongelma on, että apu on edelleen tarjontavetoista. Kansalaisyhteiskuntien tukeminen on avain kehitystulosten saavuttamiseen. Tämä tiedostetaan ja tunnustetaan nykyisissä politiikkalinjauksissa, mutta tukea ei edelleenkään kanavoida riittävästi eikä oikealla tavalla. Keskittyminen isoihin projekteihin on johtanut avun keskittymiseen vahvoille, kansainvälisille ja pääkaupungeissa toimiville järjestöille. EU:n kansalaisjärjestötuen kriteereistä valtaosa liittyy taloushallinnon kapasiteettiin, ja valintapäätöksiä ovat tekemässä määräaikaiset asiantuntijat, jotka pelkäävät oman jatkosopimuksensa puolesta eivätkä halua ottaa riskejä. Ruohonjuuritaso ja kansalaisyhteiskunnan koko muutospotentiaali jää siten saavuttamatta. Kyse on pitkän aikavälin tavoitteesta, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen ei onnistu muutaman vuoden projektilla.

Kehityspoliitikalla tuloksia ei voi saavuttaa eikä muutosta tuoda ulkoapäin. Oleellista on tuntee kumppaniin yhteiskunta, ymmärtää, mitä maassa tapahtuu ja ruokkia paikallisia aloitteita. Useissa tapaamisissa korostui tarve parantaa politiikan taustalla olevaa analyysia. EU:n oman analyysikapasiteetin vahvistamisen rinnalla ratkaisuksi esitettiin myös Maailmanpankin analyysikapasiteetin ja kehitysmaiden oman asiantuntemuksen ja osaamisen parempi hyödyntäminen.

8. Mitä 2015 jälkeen?

Tapaamisissa keskusteltiin myös post-2015 kehitysagendan valmistelusta. Komissio aloitti julkisen konsultaation aiheesta 15.6. ja EU:n kantaa valmistellaan syksyllä 2013 järjestettävään YK:n "special event"iä varten. Tavoitteena on hyväksyä aiheesta neuvoston päätelmät Irlannin puheenjohtajuuskaudella (kevät 2013).

Komission edustajien mukaan post-2015 agendan määrittelyssä pyritään kysyntälähtöiseen prosessiin, ei eurooppalaisten think-tankien vetämään. Vuosituhattulistus nähdään edelleen hyvänä pohjana globaalille konsensukselle. Vastaavaa, yhtä hyvää neuvottelutulosta ei olisi mahdollista saavuttaa, minkä mm. Rio+20 tulos osoittaa.

Komission konsultaation kysymykset liittyvät siihen, tarvitaanko yhteisiä kehitystavoitteita 2015 jälkeen ja miten laajaan ja kunnianhimoiseen kehikkoon voidaan pyrkiä, kun tavoitteissa halutaan säilyttää saavutettavuus ja tilivelvollisuus? Vuosituhattavoitteet nähdään hyvänä pohjana, jolle voidaan rakentaa, mutta uusissa tavoitteissa tulisi kuitenkin olla enemmän kunnianhimoa. Komission edustaja arvioi, että 0,7-tavoitetta

tuskin asetetaan 2015 jälkeen. Kehitystä tulee tarkastella laajemmasta kuin pelkästä ODA-näkökulmasta. Keskeistä on kehityspoliittinen johdonmukaisuus ja muiden rahavirtojen ohjaaminen kehitystä tukeviksi.

Rion kokouksessa EU ajoi kaikille yhteisiä kestävän kehityksen tavoitteita (SDGs). Näiden suhde ODAan on kuitenkin epäselvä. Karhusen mukaan SDG-keskustelussa on varottava sitä, ettei EU joudu maksamaan vau-
raammille maille kestävien kehityksen tavoitteiden saavuttamisesta. ODA:n fokus halutaan pitää siellä, mis-
sä tarve on suurin.

Concordin mukaan jatkossakin tarvitaan tulonsiirtomekanismi maailman rikkailta maailman köyhille, mutta kyse ei ole yksinomaan valtioiden välisestä tulonsiirrosta. Järjestöjen mielestä OECD (donor club) ei ole oikea paikka neuvotella tulevasta kehityssuunnitelmasta. Oikea foorumi olisi YK ja Development Cooperation Forum, jossa kaikki maailman maat ovat saman pöydän ympärillä.