

SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN TILA 2010

Kehityspoliittisen toimikunnan lausunto valtioneuvostolle

2010

KPT

SISÄLTÖ

ESIPUHE	3
1. TIIVISTELMÄ	4
1.1 Suomella oltava vahva sitoumus riittävään kehitysrahoitukseen	4
1.2 Yksityisen sektorin kehitysvaikutukset huomioitava	4
1.3 Kehitys ja turvallisuus yhteydessä toisiinsa	5
1.4 Monenkeskinen yhteistyö tulokselliseksi	5
1.5 Kehityspoliittinen johdonmukaisuus huomioitava kaikilla sektoreilla	6
2. KEHITYSYHTEISTYÖN RAHOITUS: MÄÄRÄ JA SISÄLTÖ RATKAISEVAT	7
2.1 Suomen kehitysavun nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta	7
2.2 Ilmastorahoitus	8
2.2.1 Mitä ”lisäisyys” tarkoittaa?	11
2.3 Kehitysyhteistyövarojen käyttö turvapaikanhakijoiden kuluihin	12
2.4 Kriisinhallinnan rahoitus	13
2.5 Kehityskauppojen opiskelijoiden kulut ja kehitysyhteistyö	14
2.6 Julkiseen kehitysapuun kuulumattomat rahavirrat	15
Suosituksia	16
3. YKSITYISEN SEKTORIN KEHITTÄMINEN JA TUKEMINEN	17
3.1 Yksityisen sektorin toimintaedellytysten tukeminen	18
3.2 Yksityisen sektorin operaatioiden tukeminen	22
Suosituksia	22
4. KEHITYS, TURVALLISUUS JA KRIISIT	24
4.1 Toimintaperiaatteet konflikti- ja kriisitilanteissa	25
4.2 Suomen kehityspolitiikka konflikti- ja kriisimaissa	26
4.3 Suomen osallistuminen YK-johtoisin rauhanturvaoperaatioihin	28
4.4 EU:n hauraita tilanteita koskeva toimeenpanosuunnitelma	28
Suosituksia	29
5. MONENKESKINEN YHTEISTYÖ	30
5.1 Suomen monenkeskisen rahoituksen suuntaaminen	30
5.1.1 Suomen rahoitus YK-järjestöille	32
5.1.2 Tuki kansainvälisille rahoituslaitoksille	32
5.2 Suomen YK:n turvallisuusneuvostokampanja	33
Suosituksia	33
6. KEHITYSPOLIITTINEN JOHDONMUKAISUUS	34
6.1 Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistäminen Suomessa	34
6.2 Johdonmukaisuus edellyttää tietoa eri politiikkasektoreiden vaikutuksista	34
6.3 Kehityspoliittinen johdonmukaisuus ja Euroopan unioni	35
Suosituksia	36
LIITE 1. KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN JÄSENET	37

VUODEN 2010 keväällä kolme kriisiä, talouden lama, ilmastonmuutos ja ruokakriisi vaikuttavat paitsi teollisuusmaihin, myös erityisesti kehitysmaiden ihmisiin. Talouskriisistä huolimatta teollisuusmaiden kehitysyhteistyömäärärahat eivät kuitenkaan ole laskeneet pelästyksi. Kehitysavun osuus teollisuusmaiden bruttokansantulosta on kasvanut kohti 0,7 prosentin tavoitetta. Tähän on vaikuttanut bruttokansantulon lasku, mutta myös kehitysavun todellinen rahamääräinen kasvu. Kun taloudellisen taantumun seuraukset jatkuvat tulevina vuosina, on kuitenkin epävarmaa, miten tavoitteen aikataulussa pysytään.

Yhteiskunnallinen keskustelu kehityskysymyksistä keskittyy usein 0,7 prosenttiin. Riittävien kehitysrahoitusresurssien varmistaminen onkin tärkeää. Se, mitä rahoilla saadaan aikaan, ei kuitenkaan ole toisarvoinen asia. Kehityspoliittikan aikaansaannoksia olisi tarkasteltava laajemmin. Miksi vuosituhattavoitteet ovat vielä saavuttamatta? Miksi tuntuu, että varoja tarvitaan kehitykseen yhä enemmän? Saavutetaanko tarpeeksi niitä tuloksia, joita kehityspoliitikalla haetaan? Mikä kertoo, että köyhyys on pysyvästi vähentynyt ja ihmisillä on paremmat elinolot?

Kehityspoliittinen toimikunta arvioi vuosittain Suomen kehityspoliittikkaa keskittyen muutamaan ajankohtaiseen teemaan. Viime vuonna toimikunta nosti esiin globaalien ruokakriisien. Tänä vuonna toimikunta huomioi kehitysrahoituksen haasteet ja rahoituksen kriteerien määrittelyn. Vuosiarvio nostaa esiin myös kysymyksen, mitä voidaan laskea kehitysavuksi. Asia on teknisenä usein vaarassa jäädä suurelta yleisöltä huomioita. Kehitysavun kriteerit ovat kuitenkin mitä keskeisimpiä, määritteleväthän ne mihin tarkoituksiin kehitysyhteistyön varoja käytetään ja kuinka eri maat perustelevat 0,7 prosentintavoitteen saavuttamistaan. Kyseinen tavoite on luotu välineeksi vertailuun maiden välille. Mikäli kukin maa laskee siihen mitä haluaa, menettää luku uskottavuutensa yhteisenä mittarina.

Toimikunta koostuu 21 jäsenestä yhteiskunnan eri tahoilta. Köyhyyden vähentämisen tavoitteesta on helppo olla samaa mieltä, mutta näkemyksissä keinoista ja kehitysvarojen suuntaamisesta saattaa olla eri painotuksia.

Tänä vuonna toimikunta keskusteli vilkkaasti ilmastonmuutoksen vastaiseen työhön suunnatuista varoista ja etenkin teknisestä, mutta tärkeästä yksityiskohdasta, missä määrin ilmastonmuutostyöhön luvattuja uusia varoja voidaan laskea kehitysyhteistyöksi. Keskustelun ydin löytyy arviosta.

Tämänvuotinen arvio tarkastelee myös muita teemoja. Kehitysmaiden yksityisen talouden kehittäminen on saanut viime vuosina uutta pontta. On alettu ymmärtää, että kehitysmaiden yhteiskunnat, kuten omamme, tarvitsevat talouden kasvua, työpaikkoja ja yksityiseltä sektorilta kerättäviä verotuloja. Tätä varten tarvitaan pienyrittäjiä, tuotantoa ja markkinoita. Arvio tutkii, miten Suomi tukee yksityissektorin kehittämistä kehitysmaissa ja edistää suomalaisen elinkeinoelämän osallistumista siihen.

Kehityksen ja turvallisuuden yhteyttä lähestytään arvioimalla Suomen panostusta ja toimintaa konfliktimaissa ja nk. haurassa tilanteissa. Lopuksi arvio tarkastelee Suomen monenkeskisen yhteistyön tilaa ja edistymistä kehityspoliittisessa johdonmukaisuudessa.

Toimikunnan yhtenä tehtävänä on edistää globaaleja kehityskysymyksiä koskevaa kokonaisvaltaista keskustelua Suomessa. Yhteiskunnallinen keskustelu on harvoin aitoa, jos siinä ilmaistaan yhtä ainoaa mielipidesuuntaa. Suomessakin voitaisiin vilkkaammin väitellä siitä, mitä tuloksellinen kehityspoliittikka on, ja mihin kehityksen toimiin julkiset resurssit käytetään. Ymmärrystä tai tuloksellista kehitystä ei edistä mustavalkoinen pallottelu, jossa yksi haluaa poistaa kehitysyhteistyön ja toinen vastaa vaatimalla lisää varoja. Keskustelussa olisi uskallettava tulla pois poteroista, kysymään ja haastamaan, jopa tapauksissa, joissa selviä vastauksia ei ole. Globaalikysymykset ovat Suomen ja Euroopan kannalta elintärkeitä. Ratkaisujen etsiminen ja löytäminen tulisi olla avoin kansallinen projekti.

Helsingissä, 18.5.2010

Nina Suomalainen

Puheenjohtaja

Kehityspoliittinen toimikunta

1.1 Suomella oltava vahva sitoumus riittävään kehitysrahoitukseen

Kansainvälisen kehityspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi sovittiin vuonna 2000 YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Tukekseen tätä tavoitetta Suomi on EU:ssa sitoutunut nostamaan kehitysyhteistyörahoituksensa 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuonna 2015 ja 0,51 prosentin välitavoitteeseen vuodeksi 2010. Maailmanlaajuinen taluskriisi korostaa kehitysmaiden rahoitustarpeita, koska rahoituksen tarjonta on vaarassa heiketä. Uusimpien OECD-arvioiden mukaan näin ei vielä ole käynyt varsinaisen kehitysyhteistyörahoituksen osalta.

Suomen kehitysyhteistyövarat ovat taluskriisistä huolimatta toistaiseksi nousseet, vaikka nousu vuonna 2010 jää pieneksi. Bruttokansantulon laskiessa Suomen kehitysyhteistyön määrärahat suhteessa bruttokansantuloon nousevat arviolta 0,55 prosenttiin vuonna 2010 ja 0,58 prosenttiin vuonna 2011. Kehitysyhteistyön rahoituksen nostaminen kohti 0,7 prosenttia bruttokansantulosta edellyttää tasaisia vuosittaisia määrärahojen nostoja tulevien viiden vuoden aikana.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja sen välttämättömiin seurauksiin sopeutuminen ovat elintärkeitä kysymyksiä huomattavan suurelle joukolle maailman ihmisiä. YK:n Kööpenhaminan vuoden 2009 ilmastokokouksen sitoumuksessa teollisuusmaat sitoutuivat tukemaan kehitysmaiden ilmastotoimia lyhyellä aikavälillä vuosina 2010–2012 noin 22 miljardilla eurolla. Suomen osuus on tästä 110 miljoonaa euroa. Kööpenhaminan sitoumuksen mukaisesti tuen tulee olla uutta lisärahoitusta.

Toimikunta onkin keskustellut vilkkaasti siitä, mitä käsitteet ”uusi ja lisäinen” rahoitus tarkoittavat. Kehityspoliittisen toimikunnan yhteinen kanta on, että Suomen tulee aktiivisesti edistää julkisen kehitysavun ja ilmastorahoituksen kriteereiden selventämistä. Huolimatta eri kannoista, jotka ilmas-

torahoituksen 0,7 prosentin lisäisyyden tulkinnessa vallitsevat, vähimmäistavoite on, että Suomen lupaa-
man lyhyen aikavälin 110 miljoonan euron rahoituksen (vuosille 2010–2012) sekä tulevan pitkän aikavälin rahoituksen tulee olla sovitun mukaisesti uutta ja lisää vuoden 2009 ilmastorahoituksen ja kehitysyhteistyörahoituksen tasoon nähden. Valtioneuvoston tulee vuotta 2011 koskevassa budjettiriihessään toimia Kööpenhaminan sitoumuksen mukaisesti.

Kehitysrahoituksen määrän lisäksi keskeinen kysymys on kehitysyhteistyön sisältö sekä laatu. Kriteerit siitä, mitä lasketaan julkiseksi kehitysavuksi, päätetään OECD:n kehitysapukomiteassa (Development Assistance Committee, DAC). Kriteereihin kohdistuu aika ajoin paineita jäsenmaiden kansallisissa ja maiden välisissä keskusteluissa. OECD-maat ovat kulu-
neen vuosikymmenen aikana laajentaneet kriteerejä kriisinhallinnan kehitysapukelpoisuudesta. Turvapai-
kanhakijoiden kulujen kehitysapukelpoisuuden tar-
kentamisesta tullaan keskustelemaan lähiaikoina. Kehitysapukomitean tehtävänä on valvoa sovitujen kriteerien noudattamista, mutta kehitysyhteistyön sisällöistä on myös syytä käydä jatkuvaa keskustelua sekä OECD:ssä että kansallisesti.

1.2 Yksityisen sektorin kehitysvaikutukset huomioitava

Julkisen sektorin tulee luoda toimintaympäristö, joka takaa yksityiselle sektorille edellytykset synnyttää köyhyyttä vähentävää taloudellista kehitystä. Kehitysmaiden julkisen talouden kestävä rahoitus edellyttää puolestaan yksityisen sektorin toiminnasta saatavia verotuloja. Kehitysyhteistyössä tulee kohdistaa voimavaroja yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tukeen. Painopisteen tulee olla kehitysmaiden paikallisten yrittäjien tuotanto- ja markkinointipon-
nistusten tukemisessa ja toimintaympäristön kehit-
tämässä. Päämäärän on oltava, että markkinat toimisivat nykyistä paremmin myös köyhimpien väes-
töryhmien etujen mukaisesti.

Suomi voi kehitysyhteistyöllään tukea kehitysmaiden tuotanto- ja kaupankäyntikykyä osallistumalla vastaanottajamaiden politiikkaohjelmien rahoitukseen sektoraalisen budjettituen kautta tai kohdenetummilla toimenpiteillä yksin tai yhdessä muiden avunantajien kanssa.

Avunantajamaan yksityisen sektorin toimijoilla voi olla suuri merkitys teknologian ja innovaatioiden siirrossa, investoijina ja taloudellisten toimintojen aloittajina kehitysmaissa. Suomella, kuten muillakin avunantajilla, on käytössään kehitysyhteistyöinstrumentteja yksityisen sektorin operaatioiden tukemiseen. Niillä on mahdollista tuoda kehitysyhteistyöhön mukaan suomalaista osaamista ja sellaista lisäarvoa, jota tuotannon ja kaupan puolella on tarjota kehitysmaiden elinkeinotoimintojen kehittämiseksi. Kehitysyhteistyön tuloksellisuus on kuitenkin pidettävä päätavoitteena myös yksityisen sektorin instrumenttien toiminnassa. Avun sitomista tietyn avunantajamaan tuotteiden ostoon on tutkittu ja sen riskeiksi on todettu hankintahintoja nostava vaikutus, joka puolestaan alentaa avun kustannustehokkuutta.

1.3 Kehitys ja turvallisuus yhteydessä toisiinsa

Kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys on viime vuosina noussut voimakkaasti esille kehityspolitiikasta käydyssä keskustelussa. Puhutaan laajan tai kokonaisvaltaisen turvallisuuden käsitteestä sekä väkivaltaisista kriiseistä toipuvista maista, konfliktimaista ja hauraista valtioista. Käsitteiden kirjo ilmentää kriisitilanteiden monimutkaisuutta: yksittäisen maan tilannetta on vaikea määritellä yksiselitteisesti ja ratkaisuja on etsittävä tapauskohtaisesti.

Suomen lisääntyvä panostus toimintaan konfliktia ja kriisimaissa on kannatettavaa. Toiminnan on oltava pitkäjänteistä ja kehitykseen sitoutunutta sekä osallistettava paikallisia toimijoita. Kriiseihin puuttuminen on pyrittävä aloittamaan varhain ennaltaehkäisevien toimenpiteiden, kuten kehitysyhteistyön, rauhanväli-

tystoiminnan, ihmisoikeuksien edistämisen tai siviilikriisinhallinnan keinoin. Eri keinot tulee saada täydentämään toisiaan. Sotilaallinen kriisinhallinta voi olla perusteltua, mutta vasta muiden keinojen osoitautuessa tuloksettomiksi.

Suomen hallituksen linjauksissa korostetaan laajaa turvallisuuskäsitettä. Linjauksissa tulisi kuitenkin korostaa vahvemmin heikon valtion omille kansalaisille aiheuttamia ongelmia, kuten turvattomuutta tai puutteellisesti toteutuvia ihmisoikeuksia, sen sijaan että esiin nostetaan pääosin konflikti- ja kriisimaiden muille maille aiheuttamia uhkia, kuten terrorismi. Suomen tulee kohdentaa resursseja niin valtiolliseen kuin kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan rauhanvälitystoimintaan. Naiset ja tytöt tulee ottaa mukaan aktiivisiksi toimijoiksi sekä rauhanrakentamiseen että yhteiskunnan muille osa-alueille.

Suomen tulisi panostaa EU:n hauraita tilanteita ja kriisejä koskevan toimeenpanosuunnitelman valmisteluun ja toimeenpanoon ja vaikuttaa siten, että siitä tulee kehityspoliittisesti perusteltu ulko- ja ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden edistämisen työväline.

1.4 Monenkeskinen yhteistyö tulokselliseksi

OECD:n kehitysapukomitean jäsenmaiden monenkeskisten kanavien kautta tapahtuvan rahoituksen reaalin kasvu on ollut kahden viime vuosikymmenen aikana 50 prosenttia. Yli kolmannes virallisesta kehitysyhteistyöstä kanavoituu edelleen monenkeskisen järjestelmän kautta. Kolme suurinta rahoituskohdetta ovat Euroopan komissio, Maailmanpankki ja YK-järjestelmä.

Monenkeskisiä instituutioita pidetään osaavina, neutraaleina ja yleisesti ottaen tehokkaina kehitysyhteistyötoimijoina. Monenkeskisen yhteistyön kautta tulevat mahdollisiksi suuremmat taloudelliset panostukset, poliittinen neutraalisuus sekä kyky tuottaa julkisia palveluita.

Järjestelmä on muuttunut monimutkaisemmaksi ja maatasolla toimii kasvava joukko isoja avunantajia, joiden välinen koordinaatio ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä kehityssuunta ei sovi yhteen avun tuloksellisuusvaatimusten kanssa.

Suomi suuntaa tukeaan sellaisille monenkeskisille toimijoille, jotka ovat arvostettuja ja laajasti tunnustettuja kestäväen kehityksen edistäjiä. Pääosa Suomen YK-järjestelmän kautta tapahtuvasta rahoituksesta kanavoidaan yleisavustuksina valittujen järjestöjen, ohjelmien ja rahastojen toiminnan tukemiseen. EU on Suomen euromääräisesti suurin monenkeskisen yhteistyön kanava. Muu monenkeskinen kehitysyhteistyö jakaantuu karkeasti ottaen kahtia: puolet avusta kanavoidaan YK-järjestöjen ja puolet kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Suomi myöntää myös temaattista rahoitusta. OECD suosittaa raportointikäytäntöjen tarkentamista, jotta monenvälisen järjestelmän kautta kanavoidusta kansainvälisestä avusta saataisiin entistä selkeämpi kuva.

Suomen tulee ajaa ja olla mukana kehittämässä monenkeskisten järjestöjen ja rahoituslaitosten välistä työnjakoa ja koordinaatiota sekä YK-järjestöjen ja rahoituslaitosten toiminnan johdonmukaisuutta. Monenkeskisen yhteistyön tuloksellisuuden arvioimiseksi tulee edelleen kehittää toimivia mekanismeja ja raportointikäytäntöjä. Suomen on tuettava sekä YK-järjestelmän että kansainvälisten rahoituslaitosten uudistuspyrkimyksiä ja osallistuttava jatkossakin YK:n rauhanturvaoperaatioihin.

1.5 Kehityspoliittinen johdonmukaisuus huomioitava kaikilla sektoreilla

Kehityspoliittisella johdonmukaisuudella pyritään tukemaan kehitysmaiden kehitystä ja vähentämään köyhyyttä. Monet teollisuusmaiden harjoittamat politiikat vaikuttavat kehitysmaiden kehitykseen. Kehityspoliittisten päämäärien edistämistä muilla politiikan lohkoilla kuin kehitysyhteistyössä kutsutaan kehitys-

poliittiseksi johdonmukaisuudeksi, policy coherence for development, PCD. Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden piiri on laaja ja siihen kuuluu kaikki kehitysmaihin ja kehityspoliittikan tavoitteisiin vaikuttava toiminta, jota ei rahoiteta kehitysyhteistyövaroin.

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämisessä aktivoitiin vuonna 2009. Aiheesta on keskusteltu useiden eri ministeriöiden kesken korkealla tasolla vuoden 2010 alkupuolella. Kehityspoliittinen toimikunta tukee ulkoasiainministeriön aktiivista otetta johdonmukaisuuden edistämiseksi.

Eräs keino johdonmukaisuuden edistämiseksi on sellaisten alueellisten politiikkalinjausten laatiminen, joissa yhdistyy sekä ulko- että kehityspoliittikka. Kaikki sektorit sisältävän Afrikka-linjauksen laatiminen olisi lähivuosina hyödyllistä.

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämisksi tarvitaan tietoa siitä, mitä vaikutuksia eri politiikkasektoreilla on kehitysmaihin ja minkälaisilla muutoksilla niiden kehityspoliittista vaikutusta voidaan parantaa. Suomi on aktiivisesti panostanut johdonmukaisuuden edistämiseen OECD:ssä ja EU:ssa. Toimikunta kannustaa valtionhallintoa edistämään kehityspoliittisen johdonmukaisuuden kysymyksiä aktiivisesti myös kansallisessa työssä.

Kehityspoliittinen toimikunta on aiemmissa vuosiarvioissaan käsitellyt kehitysyhteistyön laatua ja sen kohdentamista eri maille ja sektoreille. Tässä vuosiarviossa toimikunta käsittelee erityisesti kehitysyhteistyön rahoitusta ja kehitysyhteistyön määritelmiin kohdistuvia muutospaineita. Julkisen kehitysavun (Official development assistance, ODA) 0,7 prosentin tavoitteen saavuttaminen ei riipu vain varsinaisen kehitysyhteistyön määrästä vaan myös siitä, laajennetaanko ODA-kriteerejä kattamaan siihen aiemmin kuulumattomia toimintoja. ODA:n määritelmään kohdistuu aika ajoin tarkentamis- ja laajentamispaineita ja aiheesta keskustellaan aktiivisesti sekä Suomessa että muissa maissa.

ODA:n sisällöstä päätetään OECD:n kehitysapukomitean (DAC) jäsenten kesken. Komiteassa on viimeisen vuosikymmenen aikana tarkennettu ja laajennettu muun muassa sitä, miten turvallisuussektorin toimia voidaan rahoittaa kehitysyhteistyövaroin. Toisaalta kehitysapukomitean tehtävänä on myös valvoa sovitujen kriteerien noudattamista ja arvioida niiden toimivuutta. Esimerkiksi turvapaikanhakijoita koskevia kustannuksia raportoidaan kehitysyhteistyönä vaihtellevin tavoin ja kehitysapukomiteassa on siksi päätetty keskustella kriteerien mahdollisesta tarkentamisesta.

Kehitysyhteistyön sisällöistä on syytä käydä jatkuvaa keskustelua. Ilmastorahoitus on hyvin ajankohtainen esimerkki tästä. Ilmastorahoituksen lisäksi tässä osiossa käsitellään pakolais- ja opiskelijakustannuksia, joiden lukemista kehitysavuksi on sanottu kansalaisjärjestöjen esittämässä kritiikissä avun paisuteluksi. Omaksi merkittäväksi keskustelukseen on viime aikoina noussut myös niiden rahavirtojen asema, jotka eivät ole osa kehitysapua, mutta joiden nähdään vaikuttavan kehitysmaiden kehitykseen. Tätä aihetta käsitellään kappaleessa 2.6.

Kehityspoliittisen toimikunnan kanta kehitysavun kriteereihin on, että kriteerien tulee olla selkeät ja jättää mahdollisimman vähän tilaa eri tulkinnoille. Näin varmistetaan eri maiden antaman kehitysavun vertailukelpoisuus. Kriteerien tulee myös perustua kehitys-

avun perustavoitteeseen eli kehitysmaiden taloudelliseen kehitykseen ja hyvinvointiin.

2.1 Suomen kehitysavun nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta

Olellainen osa YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamista on kehitysyhteistyön rahoituksen nostaminen tavoitetasolle 0,7 prosenttiin teollisuusmaiden bruttokansantulosta vuonna 2015. Tavoite täyttää tänä vuonna 40 vuotta. Teollisuusmaat lupasivat YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa vuonna 1970 antaa kehitykselle julkista kehitysapua (ODA) 0,7 prosenttia bruttokansantulosta.¹ Teollisuusmaat sitoutuivat tuolloin saavuttamaan tämän tavoitteen vuonna 1975, mutta 0,7 prosentin tavoite osoittautui suureksi haasteeksi. Tänä päivänä vain viisi maata on saavuttanut sen.

Taluskriisin myötä itse rahoituksen määrän nousu ei näytä täyttävän odotuksia, vaikka rahamäärällisesti ollaan ennätyskorkealla. Taloudellinen laskehdanne korostaa kehitysyhteistyön rahoituksen haavoittuvuutta. Kehitysmaiden rahoitustarpeet korostuvat taluskriisissä, mutta samalla rahoituksen tarjonta heikkenee. Tämä näkyy myös julkisen kehitysavun rahoituksessa. Joissakin maissa kehitysapubudjetit on leikattu. Suomessa ulkoasiainministeriön hallinnoiman varsinaisen kehitysyhteistyön varojen suunniteltua kasvua leikattiin vuodelle 2010, mutta määrärahat nousivat silti vajaalla neljällä miljoonalla eurolla. Suomi on harvoja maita, joissa kehitysyhteistyövarat ovat nousseet taluskriisistä huolimatta, vaikkakin nousu vuonna 2010 jää pieneksi. Toimikunnan vähimmäisvaatimus on, että merkittäviä määrärahojen leikkauksia ei tehdä.

Taluskriisin aiheuttaman bruttokansantulon laskun myötä Suomen kehitysyhteistyön määrärahat

¹ Lupaus suhteutettiin alun perin bruttokansantuotteeseen ja myöhemmin on ryhdytty käyttämään bruttokansantuloa. Resolution No. 2626 (XXV) International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade.



Metsäpalo, Sao Paulo, Brasilia. Ilmastonmuutos edellyttää ihmisiltä sopeutumista esimerkiksi lisääntyvään kuivuuteen. Kuva: Hannu Piirainen/UHKUVA.

suhteessa bruttokansantuloon nousevat arviolta 0,55 prosenttiin vuonna 2010. Suomi on EU:ssa sitoutunut 0,51 prosentin välitavoitteeseen vuodelle 2010. Vuodelle 2011 hallitus varasi ulkoasiainministeriön hallinnoiman varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja 92 miljoonaa euroa enemmän kuin vuodelle 2010. Suomen kehitysyhteistyön oletetaan olevan 0,58 prosenttia bruttokansantulosta vuonna 2011.

Vaikka kehitysyhteistyövarojen kasvun leikkaus on valitettavaa, taluskriisi antaa Suomelle mahdollisuuden sitoutua jälleen 0,7 prosentin tavoitteeseen. Ennen taluskriisiä oli syytä epäillä Suomen mahdollisuuksia saavuttaa 0,7 prosentin tavoite vuonna 2015, vaikka kehitysyhteistyövarat kasvoivat vuosittain. Nyt tavoitteeseen tarvittavat määrärahojen lisäykset on arvioitava uudelleen ja pyrittävä hyödyntämään se,

että 0,7 prosentin tavoite on euromääräisesti lähempänä, kuin taluskriisiä edeltäneet kasvuennusteet antoivat ymmärtää. Maaliskuun kehysriihessä 0,58 prosentin taso jätettiin ”tekniseksi oletukseksi” vuosien 2012–2014 osalta ja määrärahojen nosto 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta jätettiin seuraavan eduskunnan vastuulle.

2.2 Ilmastorahoitus

Teollisuusmaat sitoutuivat Kööpenhaminassa joulukuussa 2009 pidetyn YK:n ilmastokokouksen sitoumuksessa (Copenhagen Accord) tukemaan kehitysmaiden ilmastotoimia lyhyellä aikavälillä (2010–2012) noin 22 miljardilla eurolla (30 miljardia dollaria). Euroopan unioni on luvannut kattaa tästä summasta

yhteensä 7,2 miljardia euroa. Suomen osuus on 110 miljoonaa euroa. Pidemmällä aikavälillä, vuoteen 2020 mennessä, teollisuusmaat sitoutuivat mobilisoimaan yksityistä ja julkista rahoitusta kehitysmaille vuosittain noin 73 miljardia euroa (100 miljardia dollaria). Yksityisen ja julkisen rahoituksen osuuksia ei sitoumuksessa määritelty. Kööpenhaminan sitoumuksen mukaisesti rahoituksen tulee olla uutta ja lisärahoitusta. Rahoituksen kohdentamisessa luvattiin priorisoida haavoittuvaisimpia maita, kuten vähiten kehittyneitä maita, pieniä saarivaltioita ja Afrikkaa.

Näiden lupauksen yksi haaste on tulkinta siitä, miten ilmastorahoitus suhteutuu kehitysyhteistyön rahoitukseen. On selvää, että ainakin osa ilmastorahoituksesta on olemassa olevien kriteerien puitteissa tulkittavissa kehitysyhteistyöksi. Rahoituksen määrän kannalta ratkaiseva kysymys on, lasketaanko YK:n ilmastopöytäkirjan neuvotteluissa luvattu ilmastorahoitus osaksi 0,7 prosentin kehitysapurahoitustavoitetta, vai onko ilmastorahoitus lisäistä ja uutta suhteessa tähän tavoitteeseen.

Rahoituksen määrän lisäksi oleellinen kysymys on, miten rahoitussitoumusten noudattaminen todenneetaan. Kehitysavun määrää ja sisältöä koskevassa keskustelussa on korostunut sisältömääritelmien merkitys ja rahoituksen tilastointi. Ilmastorahoituksessa on odotettavissa samankaltaisia haasteita. Ilmastorahoituksen tilastoseurantaa on jo kehitetty OECD:n kehitysapukomiteassa. Julkisen kehitysavun tilastoinnissa on vuodesta 2004 käytetty työkaluja hillintätoimien tunnistamiseen. Vuodesta 2010 eteenpäin on käytössä myös työkalu sopeutumistoimien tilastoimista varten.

Rahoituksen seurantatyökalujen on oltava tehokkaita ja läpinäkyviä. Työkaluja on myös kehitettävä edelleen, jotta ilmastotoimiin luvattu rahoitus pystytään osoittamaan ja eri maiden toimista ja annetuista rahamääristä tulee keskenään vertailukelpoisia.

Rahoituksen riittävyys ja nopeus ovat ilmastotoimien tärkeimmät lähtökohdat. Ilmastonmuutoksen hillintä ja sen välttämättömiin seurauksiin sopeutuminen ovat elintärkeitä kysymyksiä.

Kehityspoliittisen toimikunnan kanta koko keskusteluun on, että julkisen kehitysavun ja ilmastorahoituksen kriteereiden tulee olla selkeät ja eri maiden ilmoittamien lukujen tulee olla keskenään vertailukelpoisia.

Ilmastotyö tulee aiheuttamaan köyhille maille merkittäviä kustannuksia, joita ne eivät pysty kattamaan yksin. YK:n kehitysohjelman UNDP:n arvion mukaan kehitysmaat tarvitsevat **päästöjen rajoittamiseen** lisärahoitusta 25–50 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuodessa². Kansainvälisen energijärjestön IEA:n mukaan summa voi nousta 65 miljardiin vuonna 2030.

Maailmanpankki on arvioinut **ilmastonmuutoksen sopeutumisen** edellyttävän 10–40 miljardin dollarin rahoitusta vuonna 2030³, ja kehitysjärjestö Oxfam uskoo summan olevan ainakin 50 miljardia vuodessa⁴. On selvää, että on vaikeata esittää tarkkoja ennusteita hillintä- ja sopeutumistoimien rahoituksesta. Kyse on joka tapauksessa merkittävistä rahoitustarpeista kumpaankin tarkoitukseen.

Vaikka ilmastorahoitusta käsitellään usein yhtenä kokonaisuutena, on syytä korostaa, että hillintä ja sopeutuminen ovat omia kokonaisuuksiaan.

Rahoituksen toteuttamisessa nousee tärkeäksi kysymykseksi, missä määrin noudatetaan kehitysyhteistyön toimeenpanon periaatteita ja tavoitteita, kuten kehitysmaiden omistajuutta ja niiden asettamien prioriteettien seuraamista, tuen pirstaleisuuden vähentämistä, koordinaatiota ja harmonisaatiota, kansalaisyhteiskunnan osallistumista sekä tuen ennakoitavuutta. Kaikkien neuvotteluosapuolten mielestä nykyiset kehitysyhteistyön kanavat eivät seuraa näitä periaatteita. Kehitysmaat argumentoivatkin uuden toimeenpanevan rahaston perustamisen puolesta sillä, ettei niiden omistajuus toteudu riittävässä määrin kehitysyhteistyössä.

² Human Development Report 2007/2008, s. 12.

³ Investment and financial flows to address climate change: an update. Technical paper. FCCC/TP/2008/7. UNFCCC Secretariat 26.11.2008.

⁴ Oxfam 2008: Credibility crunch: Food, poverty, and climate change: an agenda for rich-country leaders, s. 25.

Mihin ilmastorahoitusta käytetään?

SOPEUTUMISTOIMIA ovat erityisesti varoitusjärjestelmien rakentaminen ja vahvistaminen muuttuvien sääilmiöiden, kuten hirmumyrskyjen, kuivuuden ja tulvien varalle. Ilmastonmuutoksen seurauksina nähdään muun muassa heikentynyt veden saanti, sääilmiöiden muuttumisen aiheuttamat vaikeudet maataloudelle ja ruokaturvan heikentyminen, luonnon monimuotoisuuden väheneminen, tartuntatautien levinneisyysalueiden muutokset ja tautitapausten määrän kasvu sekä meren pinnan nousu. Suurin osa kehityksistä on riippuvaista sadevesivaraisesta maataloudesta. Erityisiä tarpeita on pienillä saarivaltioilla, rannikoilla ja kuivilla alueilla sijaitsevilla valtioilla. Afrikka on erityisen haavoittuvainen ilmastonmuutoksen seurauksille.

Suomi rahoittaa Afrikassa esimerkiksi sopeutumishanketta, jonka tavoitteena on kehittää Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kanssa Sambiaan, Mosambikiin ja Tansaniaan soveltuvia välineitä ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja päätöksenteon tueksi aina kylätasolta kansalliseen kehitysuunnitteluun.

ILMASTONMUUTOKSEN HILLINTÄ edellyttää teknologian ja toimintatapojen muutosta eri sektoreilla, kuten energiantuotannossa, liikenteessä, metsätaloudessa, maataloudessa ja jätehuollossa. Hillintätoimet antavat köyhimmille kehitysmailla, joiden tuotannon teknologinen kehitys ei ole vielä pitkällä, mahdollisuuden hypätä yli ympäristölle haitallisista teknologian kehitysvaiheista.

Suomen kehitysyhteistyössä hillintää on edistetty muun muassa ympäristö- ja energiakumppanuudessa Väli-Amerikassa. Kumppanuus-



Äkilliset sääilmiöt lisääntyvät ilmastonmuutoksen seurauksena. Kuvassa kotinsa sykloni Nargisin takia menettänyt perhe War Chaun kylässä Myanmarissa vuonna 2008. Kuva: Taw Naw Htoo/ UNHCR

toiminta käynnistettiin Johannesburgin kestävän kehityksen huippukokouksen yhteydessä. Tavoite on edistää uusiutuvien energiamuotojen kehittämistä.

Miten ilmastorahoitus kanavoidaan?

Kööpenhaminan kokouksen anti jatkoneuvotteluille oli Kööpenhaminan sitoumuksessa ilmaistu päätös perustaa Vihreä ilmastorahasto (Copenhagen Green Climate Fund) rahoitusmekanismiksi ja korkean tason paneeli tutkimaan eri rahoituslähteitä. Tämä lopputulos on kompromissi neuvotteluosapuolten erilaisista lähtökohdista. Kehitysmaiden näkemyksen mukaan niillä ei ole riittävästi vaikutusta nykyisiin rahoitusmekanismeihin. Ilmastorahoituksen mekanismit ovat kehitysmaiden näkökulmasta myös liian pirstaloituneita. Kehitysmaat ovat siksi ajaneet uuden ilmastorahaston perustamista YK:n ilmastokokouksen alaisuuteen, mutta teollisuusmaat eivät ole myöntäneitä uusille rahastoille.

Olemassa olevia rahoitusmekanismeja ovat:

- YK:n ilmastopimuksen rahoitusmekanismi, Maailmanlaajuinen ympäristörahoitus (Global Environment Facility, GEF). GEF:in hallinnoimana toimii myös kaksi erityistä ilmastorahastoa, vähiten kehittyneiden maiden rahasto (Least Developed Countries Fund, LDCF) ja ilmastoerityisrahasto (Special Climate Change Fund, SCCF).
- Sopeutumisrahasto (Kyoto Protocol Adaptation Fund)
- Monenvälisistä rahoitusmekanismeista yksi merkittävä on Maailmanpankin vuonna 2008 perustama kahdesta rahastosta koostuva ilmastoinvestointirahasto (The Climate Investment Funds, CIF).¹
- YK:n kehitysohjelma (UNDP) on laatinut ehdotuksen YK:n hallinnoimasta ilmastorahastosta, jonka tehtävänä olisi hallinnoida lähivuosien lyhyen aikavälin rahoitusta ja luoda pohjaa vuoden 2012 jälkeiselle ilmastorahoitukselle.

¹ CIFiin kuuluvat puhtaan teknologian rahasto (Clean Technology Fund, CTF) ja strateginen ilmastorahasto (Strategic Climate Fund, SCF).

2.2.1 Mitä ”lisäisyys” tarkoittaa?

Sanat ”new and additional” mainitaan jo vuonna 1994 voimaan tullessa YK:n ilmastomuutosta koskevassa puitesopimuksessa (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) ja sen Kioton pöytäkirjassa vuodelta 1997. Tähän mennessä ei ole kuitenkaan päästy yksimielisyyteen siitä, miten tämä rahoitus suhteutuu julkisen kehitysavun 0,7 prosentin tavoitteeseen ja sanat ”new and additional” jäävät ilman tarkempaa määrittelyä sopimusteksteissä. Kehitysmaiden kanta on, että ilmastopimuksen velvoite on eri kuin vuonna 1970 yleiskokouksen päätöslauselmassa tehty 0,7 prosentin kehitysavun rahoitustavoite.

Ennen Kööpenhaminaa sopimusteksteissä ei ole sovittu rahamääristä ja Kööpenhaminan julistus on ensimmäinen YK:n ilmastopimusneuvottelujen teksti, jossa mainitaan kehitysmaiden teollisuusmaista tarvitsemia rahamääriä. Käytäntönä on ollut, että teollisuusmaat ovat raportoineet ilmastorahoituksestaan kansallisissa tiedonannoissaan YK:n ilmastomuutospaneelille. Tämän lisäksi ODA-kelpoinen osuus on tilastoitu myös julkisena kehitysapuna ja laskettu näin osaksi niitä rahoja, jotka on sitouduttu nostamaan 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuonna 2015. Rahamäärien kirjaaminen neuvotteluissa johtaa paineisiin määrittellä tarkemmin, mitä uusi ja lisäinen tarkoittaa.

Se, miten uusi ja lisäinen ymmärretään, on tällä hetkellä kiinni Kööpenhaminan julistuksen allekirjoittajien maiden tulkinnoista. Vertailukohdan (baseline) asettaminen ilmastorahoitukselle ennen ja jälkeen Kööpenhaminan on haasteellista, koska eri maiden tilanteet 0,7 prosentin tavoitteen suhteen ja ilmastorahoituksen osalta ovat vaihtelevia. Maat, jotka antavat 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan kehitysapuna voivat helposti todeta rahoituksensa olevan uutta ja lisäistä suhteessa 0,7 prosentin tavoitteeseen. Ilmastorahoituksen ja kehitysyhteistyön rahoituksen välisen suhteen ratkaisemiseen on eri vaihtoehtoja. 1) Ilmastorahoitus voi olla uutta ja lisäistä suhteessa nykyisen kehitysyhteistyön ja erityisesti ilmastorahoituksen

tasoon, ja ODA-kelpoinen osa ilmastorahoituksesta lasketaan osaksi 0,7 prosentin tavoitetta. 2) 0,7 prosentin tavoitetta nostetaan ilmastorahoitustarpeiden mukaisesti. Siten teollisuusmaat olisivat velvoitettuja antamaan uutta ja lisäistä ilmastorahoitusta, mutta nostamaan myös muun ODA-kelpoisen toiminnan rahoitusta aikaisempien sitoumustensa mukaisesti. 3) Ilmastorahoitus erotetaan omaksi rahoituskategoriaksi.

On selvää, että eri ratkaisuvaihtoehdot edellyttävät selkeitä kansainvälisesti sovittuja kriteerejä sille, mikä on ilmastorahoitusta. Ilmastorahoituslupausten toimeenpanon ja seurannan tulee olla läpinäkyvää ja luotettavaa, jotta ilmastopimuksen osapuolien keskinäinen luottamus säilyy. Ilmastoneuvotteluissa on myös tarpeen päästä lähitulevaisuudessa selkeään yhteisymmärrykseen siitä, mitä lisäisyydellä tarkoitetaan.

Suomessa hallitus totesi maaliskuussa 2010 kehysriihipäätöksessään: ”Hallitus on kansainvälisesti sitoutunut kasvattamaan kehitysyhteistyömäärärahojen osuutta bruttokansantulosta 0,70 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Lisäksi Suomi on sitoutunut käyttämään ilmastotoimiin kehitysmaissa vuosina 2010–2012 ainakin 110 miljoonaa euroa. [...] Vuosina 2010 ja 2011 Suomen kehitysyhteistyömäärärahat ylittävät kansainväliset sitoumuksemme, joten ilmastorahoituksen osalta tehdyt sitoumukset voidaan toteuttaa näinä vuosina niiden puitteissa.”

Valmistellessaan lausuntoaan valtioneuvoston kehysriiheen 2010 toimikunta pohti, tulisiko Suomen odottaa, että teollisuusmaille muodostuu yhteinen näkemys lisäisyyden tulkinnasta. Kehysriihen tuloksien perusteella toimikunta huomauttaa nyt myös, että kehysriihessä päätetty rahoitus ei näytä olevan lisäistä aiempaan ilmastorahoituksen euromääräiseen tasoon.

Toimikunnan jäsenten enemmistö näkee, että lisäisyys tarkoittaa lisäisyyttä 0,7 prosentin tavoitteelle riippumatta siitä, onko ilmastorahoitus ODA-kelpoista vai ei. Eriävän mielipiteen on ilmaissut viisi jäsentä (21:stä). Eri kantojen argumentaatio on seuraava:

Lisäisyys 0,7 prosentille

Keskeinen argumentti ilmatorahituksen lisäisyydelle on se, että kehitysyhteistyörahoituksen tavoite on köyhyyden vähentäminen ja 0,7 prosentin velvoitetta asettaessa vuonna 1970 ei voitu ottaa huomioon ilmastomuutoksen hillitsemisen eikä siihen sopeutumisen haasteita.

Ilmatorahituksessa on kyse kehittyneiden maiden kahden viime vuosisadan päästöjen ja niiden seurausten edellyttämästä takaisinmaksusta (polluter pays principle). Kehitysmahdollisuuksien heikentymisen lisäksi ilmastomuutoksen vaikutuksista kärsivät eniten köyhät ja heikoimmassa asemassa olevat ihmiset, vaikka he ovat vähiten vastuussa ongelman aiheuttamisesta.

On esitetty arvioita, että ilmatorahituksen laskeminen osaksi 0,7 prosentin tavoitetta muuttaisi kehitysavun jakautumista sekä maantieteellisesti että eri sektoreille. Kehitysavun kääntäminen ilmastomuutoksen sopeutumistarpeisiin vähentäisi apua, joka suunnataan terveys-, koulutus- ja kaupankäyntikyvyn tukemiseen. Toisaalta apu vesisektorille nousisi. Maantieteellisesti resursseja suunnattaisiin nykyistä enemmän Aasiaan, Latalaiseen Amerikkaan ja Lähi-itään ja Afrikan saama apua vähennettäisiin.

Vuosina 2011 ja 2012 annettavan lyhyen aikavälin ilmatorahituksen ei tule olla osa niitä varoja, joiden avulla Suomen kehitysyhteistyörahoitus nousee 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuonna 2015. Selkeyden vuoksi olisi hyödyllistä, että ilmatorahitus erotettaisiin omaksi momentikseen valtion menoarviossa.

Ilmatorahitus osana 0,7 prosentin tavoitetta

Noin 27 miljoonan euron Suomen vuoden 2007 kehitysavusta on laskettu olevan ilmatorahitusta. Merkittävä osa nyt luvatussa 110 miljoonan euron ilmatorahituksesta tulee olemaan kehitysavun kriteerien mukaista ja sitä voidaan osin sijoittaa 0,7 prosentin tavoitteeseen. Tällaista käyttöä on esimerkiksi

rahoitus Global Environment Facilitylle (GEF), kehitysmaiden sopeutumistoimiin ja kansalaisjärjestöjen ilmastomuutoshankkeisiin.

Uuden ilmatorahituksen laskeminen lähtökohteisesti täysin 0,7 prosentin tavoitteen ulkopuolelle, kuten nyt on esitetty, tuo ongelmia: ollaan luomassa rinnakkaiskriteeristöä. Tällöin olisi yhtäältä ODA-kelpoinen ilmatorahitus ja toisaalta ODA:n ulkopuolelle jätettävä ilmatorahitus, joka käytännössä kuitenkin käytetään edellisen kanssa samoihin tarkoituksiin ja toimiin. Vaarana on, että ODA-käsitteistö ja etenkin 0,7 prosentin tavoite menettää uskottavuutensa. Lisäksi hämärretään entisestään kehitysyhteistyörahoituksen mittaamista ja vertailua eri maiden välillä.

EU:n ja laajemmin OECD:n jäsenvaltioiden tulisi-kin ennemmin etsiä keskinäinen yhteisymmärrys siitä, millä kriteeristöllä ilmatorahituksen toimia ja saavutuksia mitataan, jotta tulosten seuraaminen ja raportointi olisi mahdollista eri maissa. Suomen tulee aktiivisesti edistää yhteisten mallien luomista ja hyväksymistä sekä EU:n että OECD:n piirissä.

2.3 Kehitysyhteistyövarojen käyttö turvapaikanhakijoiden kuluihin

Valtionhallinnossa keskustellaan parhaillaan siitä, mitä turvapaikanhakijoista aiheutuneita kuluja Suomi rahoittaa kehitysyhteistyövaroilla. Keskustelu käynnistyi sisäasiainministeriön aloitteesta kesällä 2009. Keskeistä ministeriön ehdotuksessa oli, että Suomi rahoittaisi kehitysyhteistyövaroilla myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saavien hakijoiden aiheuttamat kulut. Ehdotettiin myös, että myönteisen päätöksen saavien kohdalla rahoitettaisiin kehitysyhteistyövaroin vuosi turvapaikan hakemisesta eteenpäin syntyvät kulut. Aiemmin kehitysyhteistyövaroja on käytetty vasta turvapaikan myöntämisen jälkeen syntyviin kuluihin. Turvapaikanhakemisen aikaiset kulut ovat korkeammat kuin sen myöntämi-



Yhdeksänvuotias Abed tutkii yhdessä veljensä ja ystävänsä kanssa seinään kirjoitettuja runoja afganistanilaisten siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden tapaamispaikassa Calais'n kaupungissa Ranskassa. Veljekset lähtivät matkaan itäisestä Afganistanista puolitoista vuotta aiemmin. Ranskaan he saapuivat Iranin, Turkin, Kreikan ja Italian kautta. Kuva: H. Caux /UNHCR

sen jälkeiset kulut. Tämäkin päätös siis lisäisi kehitysyhteistyövarojen käyttämistä turvapaikanhakijoiden kuluihin.

Säännöt siitä, mikä on kehitysyhteistyötä ja mikä ei, laaditaan OECD:n kehitysapukomiteassa. Avunantajamaiden tulkinnat nykyisistä säännöistä ovat olleet vaihtelevia. Jotkut maat eivät rahoita kehitysyhteistyövaroilla mitään pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviä kuluja, mutta monet maat rahoittavat niillä turvapaikan saaneiden hakijoiden kulujen lisäksi myös kielteisen päätöksen saaneiden hakijoiden kulut. On myös paljon vaihtelua siinä, mitä kustannuksia katetaan kehitysyhteistyövaroista (esimerkiksi koulutuskustannuksia ja lähtömaahan palauttamiskustannuksia).

Tähän mennessä Suomi on laskenut ODA:ksi ylläpito- ja vastaanotokustannukset niiden ODA-maista tulevien turvapaikanhakijoiden osalta, jotka saavat Geneven sopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen. Samoin Suomi on raportoinut kiintiöpakolaiset sekä humanitaarisin perustein ja suojeluperustein oleskeluluvan saaneet. Heidän kohdallaan ODA:ksi on laskettu ne ylläpitokustannukset, jotka aiheutuvat yhden vuoden ajan pakolaisstatuksen tai oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Eri maiden toisistaan poikkeavien tulkintojen vuoksi kriteerit on nostettu keskustelunaiheeksi OECD:n kehi-

tysapukomiteassa. Kehityspoliittinen toimikunta suosittelee, että Suomi ajaa tässä keskustelussa aktiivisesti kriteerien selkeyttämistä. Vaihtelevat käytännöt toisaalta vaikeuttavat kehitysyhteistyön rahoituslukujen vertailukelpoisuutta ja toisaalta syövät uskottavuutta kehitysyhteistyön rahoitukselta.

Suomen kehitysyhteistyövarojen käytössä turvapaikanhakijoiden kustannusten osalta mahdollisesti tehtävistä muutoksista tulee käydä avoin keskustelu, eikä asiaa tule jättää budjettiriihen päätettäväksi.

2.4 Kriisinhallinnan rahoitus

Siviilikriisinhallintamenoja on raportoitu ODA:na vuodesta 2003 lähtien (kts. taulukko alla). ODA-kelpoinen osuus on noussut tasaisesti. Se selittyy ulkoasiainministeriön mukaan kriteerien täsmentymisellä vuosina 2004–2005 ja eri kustannuserien ja toimintojen asteittain tarkentuneella arvioinnilla. Ulkoasiainministeriö on kiinnittänyt aiempaa enemmän huomiota ODA-kelpoisuuteen OECD:n kehitysapukomitealle tekemässään raportoinnissa. Viimeisin muutuskierros turvallisuusalan ODA-kriteerien osalta tehtiin OECD:n kehitysapukomiteassa vuosina 2004–2005. Myöhemmät tunnustelut eivät ole johtaneet uusien neuvotte- lujen avaamiseen.

Turvallisuussektorin siviiliaspektit ovat yleensä kehitysyhteistyökelpoisia. Kehitysyhteistyövaroin voidaan tukea esimerkiksi turvallisuussektorin vastuullisuuden ja demokraattisen valvonnan edistämistä, kansalaisyhteiskunnan roolia turvallisuussektorilla sekä ei-sotilaallisen kapasiteetin, kuten poliisi- ja oikeushallinnon, vahvistamista. Myös entisten taistelijoitten yhteiskuntaan sopeuttaminen, lapsisotilaiden värväyksen ehkäisy sekä pienasekontrolli ja maamiinojen raivaus kuuluvat julkisen kehitysavun piiriin.

Taulukko: siviilikriisinhallinnan rahoitus kehitysyhteistyövaroilla vuosina 2003–2009

Vuosi	ODA-kelpoinen osuus (%)	Arvo (€)
2003	72,6 %	5 216 000
2004	73,3 %	5 656 000
2005	72,3 %	6 030 000
2006	84,9 %	5 581 000
2007	87,0 %	6 239 000
2008	89,3 %	10 233 000
2009	88,8 %	13 504 000

Kehitysapu ei saa suoraan hyödyttää sotilaallisia toimijoita. Sotilaallinen tuki ei ole kehitysyhteistyökelpoista (materiaalituen lisäksi ei myöskään sotilaiden koulutus, ml. koulutus humanitaarisen avun kysymyksissä, ihmisoikeuksissa ja sukupuolten tasa-arvokysymyksissä). Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta tietty laskennallinen osuus YK:n valtuuttamien operaatioiden menoista (tällä hetkellä 7 %) voidaan kirjata jälkikäteen kehitysavuksi. Osuus perustuu OECD:n arvioon suurten YK-rauhanturvaoperaatioiden kehitysvaikutuksista. Sotilaallisen kriisinhallinnan puitteissa toteutettavat jälleenrakennustehävät ovat yleensä kehitysyhteistyökelpoisia. ODA-osuus on raportoitu OECD:lle vuodesta 2006 lähtien ulkoasiainministeriön pääluokan osalta ja vuodesta 2007 lähtien koko sotilaallisen kriisinhallinnan rahoituksen osalta.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on sotilaallisen kriisinhallinnan osalta asetettu tavoitteeksi nykyisen vaikutustason ylläpitäminen. Selonteossa korostetaan, että tämä edellyttää sotilaalli-

sen kriisinhallinnan määrärahojen lisäämistä asteittain 150 miljoonaan euroon. Yleinen kustannustaso on nousut ja toimintaympäristöt sijaitsevat entistä etäämmällä ja ovat aiempaa haastavampia. Lisäksi Suomelta odotetaan kriisinhallintatehtäviin yhä erikoistuneempia joukkoja ja suorituskykyä.

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat jakaantuvat ulkoasiainministeriön (momentti 24.10.20 ”Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot”) ja puolustusministeriön (momentti 27.30.20 ”Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot”) pääluokkiin. Vuonna 2010 momenttien määrärahat ovat yhteensä 113,247 miljoonaa euroa.

Lisäksi Suomen kriisinhallintajoukot ovat toteuttaneet pienimuotoisia jälleenrakennushankkeita (ns. CIMIC- tai Quick Impact -hankkeet) Bosnia-Hertsegovinassa, Kosovossa ja Afganistanissa. Nämä hankkeet on rahoitettu ulkoasiainministeriön alueosastojen toimesta osana varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen kohdentamista, ja ne raportoidaan kehitysapuna.

Taulukko: Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitus kehitysyhteistyövaroilla vuosina 2006–2009

Vuosi	ODA:na raportoitu (€)
2006	6 486 000
2007	7 747 000
2008	7 715 000
2009 (alustava)	7 901 000

2.5 Kehitysmaalaisten opiskelijoiden kulut ja kehitysyhteistyö

Kehitysmaalaisten opiskelijoiden avunantajamaassa suorittamien opintojen kuluihin voidaan tietyn ehdoin käyttää kehitysyhteistyövaroja. Ulkoasiainministeriössä selvitetään tänä vuonna julkisen kehitysavun kriteerit täyttävän stipendiohjelman tarvetta. Tämä prosessi nojaa uuden yliopistolain antamaan mahdollisuuteen periä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta maksuja opinnoista.

Kehitysyhteistyövaroilla voi OECD:ssä sovittujen sääntöjen mukaisesti rahoittaa sellaisia avunantajamaassa tapahtuvia opintoja, joiden sisältö ja järjestelyt on koordinoitu yhdessä avun saajamaiden viranomaisten kanssa ja jotka hyödyttävät vastaanottajamaan kehitystä. Tästä säännöstä poiketen jotkin OECD-maat raportoivat ODA:na niin sanottuja laskennallisia opiskelijakustannuksia. Kyseiset maat siis raportoivat ODA:na kehitysmaiden kansalaisten julkisin varoin kustannettuja opintoja riippumatta siitä, ovatko kyseiset opiskelijat mukana erityisessä kehitystarkoitusta varten perustetussa stipendiohjelmassa. Tämä käytäntö on huomioitu OECD:n kehitysapukomitean (DAC) ja sen jäsenmaiden suorittamissa vertaisarvioinneissa, joissa tämänkaltaisen toiminnan kustannustehokkuus ja mielekkyys on kyseenalaistettu. Suomi ei ole näin toiminut, eikä toimikunnan käsityksen mukaan myöskään aikomuksia tähän suuntaan ole.

Opiskelijoiden kustannusten lisäksi koulutussektorilla käydään ajankohtaista keskustelua suomalaisen koulutusosaamisen viennistä. Opetusministeriön asettama työryhmä on laatinut ehdotuksen Suomen koulutusvientistrategiaksi. Strategiaperissä ehdotetaan, että selvitetään, voidaanko kehitysyhteistyövaroja käyttää kehitysmaista tulevien korkeakouluopiskelijoiden tukemiseen. Tämän lisäksi strategiaperissä pohditaan suomalaisten konsulttiyritysten mahdollisuuksia menestyä kansainvälisten toimijoiden rahoittamissa kehitysyhteistyöhankinnoissa.

Kehityspoliittisen toimikunnan näkemys on, että kehitysmaiden koulutusjärjestelmien kehittämiseen ja kehitysmaiden kansalaisten koulutustasoon suunnatut kehitysyhteistyövarat tulee käyttää siten, että ne täyttävät avun tuloksellisuuden periaatteet. Työssä on vahvistettava kehitysmaiden omia koulutusjärjestelmiä niiden omien kehityssuunnitelmien ja prioriteettien mukaisesti, yhteistyössä ja harmonisoidusti muiden avunantajien kanssa. Kuten muussakin kehitysyhteistyössä, keinoksi on valittava laadultaan, kestävyydeltään ja kustannustehokkuudeltaan paras vaihtoehto. Keskustelussa stipendiohjelmista on myös huomioitava, että kehitys-

yhteistyövaroilla ei ole mielekästä kouluttaa sellaisia kehitysmaiden kansalaisia, jotka eivät käytä saamaansa koulutusta hyödyttämään lähtömaansa yhteiskuntaa. Korkeakoulujen institutionaalisen kehitysyhteistyön instrumentti on tärkeä tukimuoto, jota tulisi kehittää kysynnän ja hakemusten hyvän laadun lähtökohdista.

2.6 Julkiseen kehitysapuun kuulumattomat rahavirrat

Kehityspoliittisten tavoitteiden kannalta olennaisia ovat julkisen kehitysyhteistyön lisäksi ne muut julkiset ja yksityiset rahavirrat, jotka liikkuvat teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välillä ja luonnollisesti myös kehitysmaiden välillä.

Vuoden 2009 aikana OECD:ssä tehtiin aloite keskustelusta ODA-määritelmän ulkopuolelle jäävien julkisten rahavirtojen merkityksestä. Näistä rahoista käytettiin käsitettä ”ODA+”. Myös EU:ssa keskusteltiin vuonna 2009 ODA:an kuulumattomista julkisista varoista ja yksityistä rahavirroista. (EU:ssa tämä keskustelu käytiin ”Whole of the Union” ja ”non-ODA” otsikoiden alla.) Keskustelussa on käsitelty sellaisia julkisia menoeriä, jotka ovat osittain tulkittavissa tai verrattavissa kehitysyhteistyöhön. Tällaisia menoeriä voivat olla edellä jo käsitellyt ilmastorahoitus, turvapaikanhakijoiden kulut, opiskelijakustannukset ja kriisinhallinnan kulut.

Keskustelun takana on erilaisia motiiveja: Toisaalta tavoitteena on edistää kehityspoliittisen johdonmukaisuuden hengessä näiden rahavirtojen myönteisiä kehitysvaikutuksia. Toisaalta keskustelu on noussut esiin juuri nyt, koska talouskriisi on aiheuttanut kehitysyhteistyövarojen absoluuttisia leikkauksia joissakin maissa ja pysäyttänyt kehitysyhteistyövarojen nousun joissakin toisissa maissa. Talouskriisin lisäksi merkittävä yksittäinen syy on ilmastorahoitus, joka pakottaa pohtimaan uudestaan kehitysavun sisältöjä.

Nämä rahavirrat ovat sinänsä oleellisia kehityspoliittikan kannalta ja toimikunnan mielestä on toivottavaa, että niitä tilastoidaan tarkemmin ja että niiden myönteiset kehitysvaikutukset huomioidaan. Toimikunta näkee

kuitenkin, että uuden ODA+ -käsitteen luominen olisi keinotekoisia. Julkisen kehitysavun määritelmät ovat tulosta OECD:n kehitysapukomiteassa vuosikymmenien aikana tehdystä työstä. Kehitysavun integriteettiä tulee suojella ja välttää sen puitteissa luotujen kansainvälisten kriteerien ja toimintatapojen inflaatio.

Julkisten rahavirtojen lisäksi myös yksityiset rahavirrat teollisuusmaista kehitysmaihin ovat saaneet huomiota talouskriisin yhteydessä. Huomion kiinnittäminen näihin rahavirtoihin on aiheellista ja niiden kehitysvaikutusten tunteminen on hyödyksi. Yksityisiä rahavirtoja ei kuitenkaan tule katsoa julkisen hallinnon työkaluna eikä kehitysavun korvaajana. On myös huomioitava, että mikäli yksityisiäkin rahavirtoja ryhdytään korostamaan osana teollisuusmaiden tukea kehitysmailla, nekin yksityiset lailliset ja laittomat rahavirrat, jotka liikkuvat kehitysmaista teollisuusmaihin on laskettava mukaan. Kehitysmaista poistuu laittoman pääomapaon muodossa eräiden arvioiden mukaan jopa 10 euroa jokaista apueuroa kohti. Yksistään monikansallisten yritysten veronkierto aiheuttaa noin 110 miljardin euron loven kehitysmaiden budjetteihin.⁵ Näitä rahavirtoja olisi mahdollista hillitä verotusjärjestelmiä, kansainvälisiä kirjanpitosääntöjä ja valtioiden välistä tiedonvaihtoa kehittämällä.

Yksityisissä rahavirroissa on kyse merkittävistä summista. Esimerkiksi siirtolaisten rahalähetysten teollisuusmaista kehitysmaihin on arvioitu olevan vuosittain yli kaksinkertaisia julkiseen kehitysapuun nähden. Nämä rahavirrat vähentävät usein merkittävästi köyhyyttä, sillä ne suuntautuvat kotitalouksien käyttöön. Julkinen hallinto voi helpottaa rahalähettyksiä tukemalla kohtuuhintaisten rahansiirtoväylien kehittämistä.

Myös yksityisten henkilöiden, järjestöjen, säätiöiden ja yritysten lahjoitukset ovat mittava kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun rahoituksen lähde.

⁵ Arviot perustuvat seuraaviin tutkimuksiin: Kar, Dev ja Devon Cartwright-Smith (2009). Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2002–2006. Global Financial Integrity ja Hollingshead, Ann (2010). The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing. Global Financial Integrity.

■ SUOSITUKSIA:

- Vähimmäisedellytys kansainvälisten köyhyyden vähentämisen tavoitteiden saavuttamiseksi on kehitysyhteistyön rahoituksen nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuonna 2015. Tämä on mahdollista, jos vuosittaisia määrärahoja nostetaan tasaisesti tulevien viiden vuoden aikana.
- Suomen tulee aktiivisesti edistää julkisen kehitysavun ja ilmastorahoituksen kriteereiden selvittämistä. Huolimatta ilmastorahoituksen 0,7 prosentin lisäisyyden tulkinnessa vallitsevista erikannoista vähimmäistavoite on, että Suomen lupaaman lyhyen aikavälin 110 miljoonan euron rahoituksen (vuosille 2010-2012) sekä tulevan pitkän aikavälin rahoituksen tulee olla sovitun mukaisesti uutta ja lisää vuoden 2009 ilmastorahoituksen ja kehitysyhteistyörahoituksen tasoon nähden. Valtioneuvoston tulee vuotta 2011 koskevassa budjettiriihessään toimia Kööpenhaminan sitoumuksen mukaisesti.
- Suomen ja muiden teollisuusmaiden tulee pysyä selkeästi ilmaisemaan kuluvan vuoden ja lähivuosien menoarvioita tarkistaessaan ja laatiessaan miten ja missä määrin toimeenpanevat rahoitus- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.
- Kehitysavun kriteerien tulee olla selkeät ja jättää mahdollisimman vähän tilaa tulkinnoille. Kriteerien tulee myös perustua kehitysavun perustavoitteeseen, joka on kehitysmaiden taloudellinen kehitys ja hyvinvointi. Kriisinhallinnan ODA-kelpoisuutta on täsmennetty ja laajennettu kuluneen vuosikymmenen aikana. Toimikunta ei kannata kriteerien suurempaa laajentamista tältä osin.
- Suomen tulee aktiivisesti tukea kansainvälisiä aloitteita laittoman pääomapaon hillitsemiseksi.



*Ulkomaisessa omistuksessa oleva tehdas Ho Chi Minhin lähellä Vietnamissa tuottaa kalusteita mm. Pohjoismaiden markkinoille.
Kuva: Henrik Kastenskov/SASK*

Kehitysajattelun ja -toiminnan alkuaikoina painotettiin valtion aktiivista roolia talouselämässä, mutta kuten toimikunta edellisessä vuosilausunnossaan totesi, yksityissektorin merkitys kehitysmaiden taloudelle on pitkään tunnustettu sekä kansainvälisessä että Suomen kehityspolitiikassa. Tässä luvussa käsitellään kehitysmaiden yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tukemista ja yksityisen sektorin roolia kehitysyhteistyössä.

Yksityissektorin kehitys (Private Sector Development) on ollut avunantajien agendalla jo parikymmentä vuotta. Suomen kehityspoliittisiin linjauksiin ajatus ilmentyi 1990-luvun lopulla. Vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa yksityistä sektoria ei korosteta, mutta yksityissektorin merkitystä on korostettu ohjelman toimeenpanossa.

”Yksityisen sektorin tuki” on käsite, jolla viitataan tuotannon ja kaupankäyntikykyyn edistämiseen tarkoitettuun kehitysyhteistyöhön. Kyseessä on hyvin laaja kenttä, sillä yksityissektori kattaa suuren kirjon toimijoita maaseudun pienviljelijöistä aina monikansallisiin jättiyrityksiin. Kehitysyhteistyössä, jossa tuetaan kehitysmaiden taloudellista kehitystä yksityisen sektorin toimintaa edistämällä, voidaan erottaa ainakin kaksi lähestymistapaa, jotka on tärkeä pitää käsitteellisesti erillä toisistaan.

Ensimmäinen on kehitysmaiden yksityisen talouden ja toimintaympäristön kehittämistä. Se voi tapahtua joko osana muuta kehitysyhteistyötä tai omina hankkeinaan tai ohjelminaan. Yhteistyökumppaneina ovat paikallinen julkinen hallinto (valtionhallinto ja kunnallishallinto) sekä paikalliset yritys- ja työmarkkinatoi-

mijat. Toimintaympäristön kehittämisen lisäksi tukea suunnataan suoraan paikallisille yrityksille näiden yritystoiminnan eri osa-alueiden kehittämistä varten.

Toinen lähestymistapa on Suomen tai muun avunantajamaan yksityisten toimijoiden kehitysmaaopeeraatioiden tukemista ja etenkin liiketoiminnan alkuvaiheisiin liittyvän riskin jakamista yksityisen toimijan ja julkisen vallan kesken. On hyvä huomata, että suomalaiset ns. yksityisen sektorin toiminnan tuki-instrumentit eivät kohdistu aina suoraan kehitysmaiden yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tukemiseen, eivätkä siten ole kaikilta osin lasketavissa Aid for Trade -tilastoihin.⁶ Korkotuki-instrumentilla tuetaan kehitysmaiden suomalaisilta yrityksiltä eri sektoreille tapahtuvia hankintoja. Tuotannollinen sektori on vain yksi näistä, joskin monille muille sektoreille, kuten vesihuoltoon ja terveyteen, suunnattujen tukien kehitysvaikutukset tukevat välillisesti myös taloudellista kehitystä.

Yksityisen sektorin tukea aiotaan perinteisten yhteistyömaiden ohella tulevaisuudessa suunnata myös Itä-Eurooppaan, Etelä-Kaukasiaan ja Keski-Aasiaan ministeri Väyrysen ideoiman Laajemman Euroopan aloitteen kautta.

Kehityspoliittinen toimikunta pitää tärkeänä, että yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tukemiseen kohdistetaan voimavaroja. Samalla on syytä muistaa, että muiden sektorien tukeminen vahvistaa myös osaltaan taloudellista kehitystä. Kehittyvä ja tuottelias yksityissektori edellyttää muun muassa väestön hyvää terveydenhuoltoa ja koulutettua työvoimaa sekä toimivia työmarkkinoita, oikeusjärjestelmää ja ympäristöpolitiikkaa. Siksi ei ole hedelmällistä asettaa vastakkain eri sektoreille annettavaa tukea. Sekä yksityisen sektorin että muiden sektorien kehittämiseen suunnattujen resurssien on tuettava yhteiskuntien kokonaisvaltaista ja kestävä kehitystä.

⁶ Aid for Trade tilastointi. Tuki kohdistuu seuraaville aloille:

1) kauppapolitiikka, 2) ulkomaankaupan tuki ja kehittäminen, 3) taloudellinen infrastruktuuri, 4) tuotannollinen kapasiteetti ja 5) sopeutumistuki (uusiin kauppasopimuksiin sopeutuminen)

Yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin kehitysyhteistyön painopisteen tulee olla kehitysmaiden paikallisten yritysten ja yrittäjien tuotanto- ja markkinointiponnistusten tukemisessa ja toimintaympäristön kehittämisessä. Kansallisen ympäristön lisäksi huomiota on kiinnitettävä kansainväliseen toimintaympäristöön: siinä tapahtuvat muutokset eivät saa heikentää kehitysmaiden taloudellisten toimijoiden kilpailuedellytyksiä kilpailua vääristävällä tavalla. Kansallisen toimintaympäristön luominen on kunkin maan julkisen vallan tehtävä. Sitä voidaan tukea hyvin suunnatuilla kehitysyhteistyöpanoksilla, jotka ankkuroidaan kumppanimaan omaan köyhyydenvähentämissuunnitelmaan. Päämääränä on oltava markkinat, jotka toimivat nykyistä paremmin myös köyhimpien väestöryhmien etujen mukaisesti.

Yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tuki on suunnattava vastaanottajamaiden taloudellisen kehityksen ja köyhyyden vähentämisen kannalta keskeisille toimijoille, etenkin pien- ja maatalousyrittäjille sekä keskisuurille yrityksille. Erityishuomiota tulee antaa epävirallisessa taloudessa toimiville yrittäjille, jotka kohtaavat erityisiä haasteita. Epävirallinen talous muodostaa merkittävän osan etenkin köyhimpien kehitysmaiden talouselämästä.

3.1 Yksityisen sektorin toimintaedellytysten tukeminen

Taloukasvu luo vaurautta ja edellytyksiä köyhyyden vähentämiselle. Yksityiset yritykset ovat taloukasvun keskeinen lähde ja siksi on perusteltua, että yksityisen sektorin kehityksen tukeminen kuuluu kehityspolitiikan ja -yhteistyön keinovalikoimaan.

Yksityinen sektori tuottaa kuluttajien tarvitsemia tavaroita ja palveluita ja muodostaa pääomia. Pääomat voidaan investoida edelleen tuotantoon. Tämä luo uusia työpaikkoja, tuo verotuloja ja synnyttää ja siirtää osaamista, asiantuntemusta ja teknologiaa. Köyhän maan taloudellinen kehitys ei ole kestäväällä pohjalla ilman yksityisen sektorin kehittämistä. Valta-

osa kehitysmaiden ihmisistä ansaitsee toimeentulonsa virallisen talouden ulkopuolelta.

Uusia tuottavan palkkatyön ja yrittäjyyden mahdollisuuksia synnyttäessään yksityinen sektori luo edellytyksiä kestäväälle julkiselle taloudelle. Tällöin se luo välillisesti pohjaa myös erityisesti köyhimpien tarvitsemille hyvinvointipalveluille, kasvun jatkuvuuden vaatimalle infrastruktuurin rakentamiselle ja niidenkin ihmisten toimeentulon turvaamiselle, jotka ovat työelämän ulkopuolella.

Kehitysmaiden puutteellinen liiketoimintaympäristö on sekä paikallisten että ulkomaisten yritysten toiminnan suurin este. Jotta yritykset voisivat toimia tarvitaan vakaa taloudellinen ja poliittinen tilanne, mahdollisuus avoimeen kaupankäyntiin, yritystoimintaa tukevaa lainsäädäntöä, toimiva rahoitusjärjestelmä, toimiva fyysinen infrastruktuuri ja tietoliikenneinfrastruktuuri, energian saannin turvaaminen, hyviä hallintotapakäytäntöjä, korruption vastaisia toimia, teollis- ja tekijänoikeuksien suoja, työvoimaa sekä työelämän perusoikeuksia. Kehitysmaiden oma tahtotila on avainasemassa yritystoiminnalle suotuisan toimintaympäristön kehittämisessä. Yritysten toimintaympäristön kehittämisen ei tulisi olla ristiriidassa paikallisen väestön perustarpeiden kanssa. Esimerkiksi suurissa infrastruktuurihankkeissa, kuten suurten patojen rakentamisessa, tulee kattavasti ja läpinäkyvästi arvioida ja ottaa huomioon ympäristövaikutukset ja vaikutukset paikallisen väestön elämään ja talouteen.

Taloukasvun köyhyyttä vähentävä vaikutus on vahvasti kytköksissä työllisyyden paranemiseen. Ihmisarvoisen työn (decent work) kriteerit täyttävät työpaikat turvaavat työntekijöiden ja heidän perheittensä toimeentulon ja synnyttävät samalla uutta kotimaista kysyntää. Ilman työllisyyden paranemista taloukasvu ei sen sijaan hyödytä väestön köyhempiä osia. Mikä tahansa työkään ei toisaalta nosta tekijöitään köyhyydestä, joten on tärkeää kiinnittää huomiota myös työn tuottavuuteen ja työsuhteiden laatuun.

Merkittävä osa kehitysmaiden liiketoiminnasta ja työmarkkinoista on virallisen, säännellyn talouden



Etiopialainen Aysha Ali sai Suomen tukemasta hankkeesta lehmän. Maitotuloilla hän perusti kaupan, jota yrittää nyt laajentaa. Kuva: Milma Kettunen

ulkopuolella, ns. epävirallisessa taloudessa. Esimerkiksi Afrikassa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) esittämien arvioiden mukaan selkeästi yli puolet työvoimasta työskentelee epävirallisessa taloudessa. Työllistyminen epävirallisessa taloudessa on helppoa ja suo elannon kymmenille miljoonille ihmisille ja heidän perheilleen. Toimeentulo on kuitenkin niukka ja usein erittäin epävarma ja julkiselle taloudelle välttämättömät verotulot jäävät saamatta. Köyhyyden vähentämisen keskeinen haaste onkin saada liiketoiminta ja työmarkkinat vähitellen toimivan sääntelyn piiriin epävirallisen talouden toimijoiden elinmahdollisuuksia tuhoamatta.

Epävirallinen talous – monimuotoinen kehitysongelma

EPÄVIRALLINEN TALOUS tarjoaa miljoonille kehitysmaalaisille heidän ainoan toimeentulonsa. Epävirallisen ja virallisen talouden piirissä toimii yrittäjiä ja työntekijöitä eri sektoreilta ja talouselämän eri kerroksista: “välttämättömyysyrittäjiä” (katumyyjät, kengänkiillottajat, roskien kerääjät), kotitalouksien palkattuja työntekijöitä, kotona työskenteleviä sekä myös joi-tain kansainvälisten tuotantoketjujen osana toimivia alihankkijoita ja niiden työntekijöitä.

Epävirallinen elinkeinotoiminta ei vaadi paljoa alkupääomaa eikä korkeaa ammattitaitoa. Tarmokkaille ja yritteliäille se voi olla keino ponnistaa kohti turvatumpaa taloudellista asemaa. Kuluttajille epävirallinen talous tarjoaa edullisia hyödykkeitä ja palveluita, joiden laadussa tosin voi olla toivomisen varaa. Epävirallisen talouden on myös jopa väitetty ylläpitävän yhteiskuntarauhaa.

Samalla epävirallisuus merkitsee sosiaalisten tukijärjestelmien ja etujen puuttumista ja heikkoa työsuhdeturvaa ja työturvallisuutta. Epäviralliset yritykset ovat haavoittuvaisia, sillä ne ovat lakien ulottumattomissa ja niillä on rajoitetut mahdollisuudet sopimusten solmimiseen, omaisuuden suojaan, yleiseen turvallisuuteen ja luoton saantiin. Epävirallisuus tarkoittaa elinkeinonharjoittajille myös vähäisiä yhteiskunnallisia vaikuttamismahdollisuuksia, mikä heikentää kilpailutilannetta suhteessa virallisesti toimiviin yrityksiin.

Kehityspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta on oleellista, että 1) monissa kehitysmaissa valtaosa elinkeinotoiminnasta tapahtuu virallisen talouden ulkopuolella ja 2) köyhyyden vähentämisen ja kestäväen kehityksen edistäminen edellyttää pitemmällä tähtäyksellä julkisten resurssien keruuta ja uudelleenjakoa. Valtion verotulojen kertyminen, jota taloudellisen toiminnan epävirallisuus osaltaan merkittävästi heikentää, on keskeinen kysymys.

Pääomapako on merkittävä ongelma yksityisen sektorin kasvun ja köyhyyden vähenemisen näkökulmista. Jotta yritystoiminta edistäisi köyhyyden vähentämistä, sen on tuotettava työpaikkojen, voittojen ja verotulojen muodossa vaurautta, jota investoidaan tuotantoon julkisten ja yksityisten tahojen toimesta. Kehitysmaista teollisuusmaihin siirtyvä virallisilta tahoilta piilossa moninkertaisesti kehitysapua suurempi summa pääomia. Paikallisilla ja ulkomaisilla investoijilla on oikeus rahavirtojen vapaaseen liikkuvuuteen, mutta on tärkeää, että kehitysyhteistyössä tuetaan kehitysmaita veronkeräämistä tehostavan lainsäädännön toimeenpanemisessa. Talouskriisi on osaltaan vaikuttanut siihen, että verokysymykset ovat saaneet painoarvoa kansainvälisessä keskustelussa. Esimerkiksi tammikuussa 2010 OECD:n finanssi-(fiscal) ja kehitysapukomiteat järjestivät ensimmäisen

yhteisen ko-kouksensa, jossa ne toivat esiin yhteisenä periaatteenaan verotulojen merkittävän roolin kehityksessä ja köyhyyden vähentämisessä. Yhteisenä kantana todettiin myös, että kansainvälinen yhteistyö kehitysmaiden kanssa on välttämätöntä veronkierron vastaisessa taistelussa.

Ulkomaisille yrityksille annettavat verovapautukset ja erityistalousalueet ovat oma verotukseen liit-tyvä kysymyksensä. Kehitysmaiden taloudellisen kehityksen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että yritysten erityiskohtelu tuottaa selkeästi köyhyyttä vähentäviä lopputuloksia, eivätkä epätasaisesti myön-neyt kilpailuedut heikennä paikallisten yritysten toimintaedellytyksiä.

Kehityspolitiikan tavoittelemallaan yksityisen sekto-rin kehityksen on täytettävä myös kestäväen kehityksen reunaehdot. Luonnonvarojen liikakäyttöön ja ympä-

ristön saastumiseen johtava tai sosiaalisesti vastuuton yritystoiminta ei vähennä köyhyyttä kestävällä tavalla. Kehityksen taloudellinen kestävyys puolestaan edellyttää työllisyyteen ja julkiseen talouteen liittyvien näkökohtien lisäksi myös esimerkiksi elinkeinorakenteen monipuolisuutta ja jalostusasteen nousua.

Myös kansainvälisten kauppaja investointisopimusten vaikutukset on tärkeä ottaa huomioon, kun puhutaan kehitysmaiden yksityisen sektorin kehityksestä. Kehityspoliittinen johdonmukaisuus edellyttää, että teollisuusmaiden tavoitteet ja vaatimukset näissä neuvotteluissa tukevat köyhimpien maiden taloudellista kehitystä, eivätkä heikennä niiden kilpailuedellytyksiä kilpailua vääristävällä tavalla. Kehityspoliittinen toimikunta on edellisessä vuosiarviossaan esittänyt, että Suomen tulee aktiivisesti vaikuttaa siihen, että köyhimpien kehitysmaiden kohtaamia kaupan esteitä puretaan erityisesti EU-markkinoille pääsemisen suhteen.

Teknologiaa ja innovaatioita köyhimmille kuluttajille

TIETEEN, teknologian ja innovaatiotoiminnan rooli on keskeinen kehitysongelmien ratkaisemisessa ja kehitysmaiden talouskasvun tukena. Kehitysmaiden innovaatiojärjestelmien tukeminen, erilaiset innovaatiokumppanuudet ja innovatiivisen yritystoiminnan edistäminen kehitysmaissa ovat viime vuosina muodostuneet näkyviksi kehitysyhteistyön muodoiksi myös Suomen kehityspolitiikassa.

Bottom of the Pyramid (BOP) innovaatio- ja liiketoiminnalla viitataan yritysten vähävaraisilla markkinoilla harjoittamaan liiketoimintaan, joka pyrkii uusia tuotteita ja palveluita kehittämällä parantamaan kehitysmaiden elinoloja. Osaaminen on Suomessa vahvaa kehityksen kannalta tärkeillä sektoreilla, kuten puhtaan teknologian, hyvinvoinnin ja terveyden sekä ICT:n alueilla.

Esimerkkejä tuotanto- ja kaupankäyntikyvyn tukemisesta

SUOMI VOI kehitysyhteistyöllään tukea kehitysmaiden tuotanto- ja kaupankäyntikykyä osallistumalla vastaanottajamaiden politiikkaohjelmien rahoitukseen sektorialisen budjettituen kautta tai kohdennettumilla toimenpiteillä yksin tai yhdessä muiden avunantajien kanssa.

Suomi tukee Sambiassa aktiivisesti maan tuotanto- ja kaupankäyntikyvyn kehittämistä. Suomi on tukenut vuonna 2004 käynnistettyä laajapohjaista yksityisen sektorin kehittämisen uudistusohjelmaa korirahoituksella yhdessä muiden avunantajien kanssa. Suomi on ohjelman puitteissa kohdistanut tukeaan pienten ja keskisuurten yritysten aseman kohentamiseen muun muassa käynnistämällä kansallisen yritysautomo-ohjelman ja ulottamalla yrityskehityspalveluja pienyrityksille. Myös tuki Sambian ulkomaankauppapassiteetin vahvistamiseksi on ollut keskeistä.



Suuri avolouhos Sambian kuparialueella. Yksityissektorin eri alojen kehittäminen vähentää riippuvaisuutta raaka-aineiden viennistä. Kuva: Sinikka Antila/UHKUVA

3.2 Yksityisen sektorin operaatioiden tukeminen

Suomella, kuten muillakin avunantajilla, on käytössä kehitysyhteistyöinstrumentteja yksityisen sektorin operaatioiden tukemiseen. Yksityisen sektorin operaatioiden kautta kehitysmaihin voidaan ohjata julkisen kehitysyhteistyön ohessa myös yksityisiä resursseja. Lisäksi kehitysmäaoloissa riskin jakaminen julkisen ja yksityisen sektorin kesken on tarpeen. Esimerkkejä tällaisista apumuodoista ovat mm. osa Finnfundin toiminnasta, korkotukiluotot sekä Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma. Harkinnassa on ollut korkotukiluottojen muuttaminen sekaluottojen suuntaan ja erityisesti köyhimpiä maita palvelevan erityisriskirahaston perustaminen.

Edellisten lisäksi myös paikallisen yhteistyön määrärahalta (PYM) voidaan nykyisin tukea kehitysmäaon yksityisen sektorin liiketoimintaympäristön kehittämistä siten, että suomalaisten ja asemamaan yritysten ja muiden yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyötä lisätään. Paikallisen yhteistyön määräraha voidaan käyttää myös edistämään vientiä Suomeen tai muualle. Instrumentteja on monia, mutta yritykset tietävät niistä liian vähän. Suomalaisen elinkeinoelämän näkökulmasta kehityspoliittisten instrumenttien käytettävyyttä ja tunnettavuutta tulee edelleen parantaa.

Yksityiselle sektorille suunnattujen instrumenttien roolista käydään keskustelua. Niille on kysyntää ja niitä pyritään kehittämään kehityspoliittisia tavoitteita palvelemaan. Kehitysmäaon yritystoiminnan kehittymistä voidaan edistää hankekohtaisin instrumentein yhteistyössä suomalaisen elinkeinoelämän kanssa. Näin voidaan myös tuoda kehitysyhteistyöhön mukaan suomalaista osaamista ja sellaista lisäarvoa, jota tuotannon ja kaupan puolella on tarjota kehitysmäaon elinkeinotoimintojen kehittämiseksi.

Yksityisen sektorin tuen osalta tulee toimikunnan mielestä myös noudattaa kansainvälisen avunantaja-yhteisön Pariisin julistuksen ja Accran sopimusten kir-

■ SUOSITUKSIA

- **Yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin kehitysyhteistyön painopisteen tulee olla ennen kaikkea kehitysmäaon paikallisten yritysten ja yrittäjien tuotanto- ja markkinointiponnistusten tukemisessa ja toimintaympäristön kehittämisessä.**
- **Yksityisen sektorin ja tuotanto- ja kauppakapasiteetin tuki on suunnattava taloudellisen kehityksen ja köyhyyden vähentämisen kannalta keskeisille toimijoille, etenkin pien- ja maatalousyrittäjille sekä keskisuurille yrityksille. Erikoishuomiota tulee kiinnittää epävirallisesti toimiviin yrittäjiin, jotka kohtaavat erityisiä haasteita.**
- **Yksityisen sektorin toimintaa tukevien instrumenttien käytettävyyttä ja tunnettavuutta tulee edelleen parantaa, tavoitteena ns. yhden luukun neuvontapalvelu. Instrumentteja tulee kehittää edelleen mahdollisimman selkeiksi ja helppokäyttöisiksi ja niiden kehitysvaikutusten määrittely ja arviointi tulee perustella ja toteuttaa avoimesti.**

jainta ja henkeä. Avun sitomisella avunantajamaan tuotteiden ostamiseen on riskinä hankintahintojen nouseminen, mikä puolestaan alentaa avun kustannustehokkuutta. Köyhyyden vähentämisen ja kehitysmäaon yritysten toimintaedellytysten tukemisen tulee säilyä kirkkaana päätavoitteena myös suomalaisten yritysten tukeen suuntautuissa instrumenteissa.

Suomalaisyriyten tuotteet voivatkin olla hankintahinnaltaan jossain määrin korkeampia kuin kilpailevat tuotteet, mutta elinkeinoelämä korostaa niiden elinkaarikustannusten kilpailukykyä. Kehitysmäaon hankinnoissa saatetaan korostaa hankintahintaa elinkaarikustannusten sijaan ja jättää vähäiselle huomiolle huolto- ja käyttökulut.

Suomalaisiin yrityksiin sidotun avun riskinä on myös yritysten välisen kilpailun vääristyminen, mikäli julkinen tuki joillekin yrityksille antaa näille kilpailuetua toisiin nähden. Toisaalta taas täysin sitomattoman suomalaisen avun ongelmana pidetään avun ohjautumista hankintoihin Suomen kilpailijamaista sellaisisakin tilanteissa, joissa nämä toiset teollistuneet maat suuntaavat joka tapauksessa kehitysyhteistyön hankintojaan omille tuottajilleen ja toimittajilleen.

Kaiken kaikkiaan on selvää, että yksityisellä sektorilla on merkittävä rooli kehitysmaiden talouksien aktivoinnissa ja tuotannon, markkinoinnin sekä kaupan kehittämisessä. Tätä roolia voidaan osin tukea kehitysyhteistyön instrumentein, kunhan tiedostetaan ja otetaan huomioon edellä mainitut tuen suunnauttamisessa ja toimeenpanossa piilevät haasteet ja mahdollisuudet.

Yksityisen sektorin toiminnan tuki

Liikekumppanuusohjelma – Finnpartnership

Liikekumppanuusohjelma edistää liiketaloudellisesti kannattavien kumppanuuksien syntymistä. Tavoitteena on lisätä kehitysmaiden ja suomalaisten yritysten sekä muiden liiketoimintaa harjoittavien toimijoiden yhteistyötä siten, että hankkeet edistävät myönteisiä kehitysvaikutuksia kehitysmaassa. Liikekumppanuusohjelma tarjoaa kehitysmaaliiketoimintaan liittyviä neuvontapalveluita ja taloudellista tukea hankkeen suunnittelu-, kehitys- ja toteutusvaiheissa. Ulkoasiainministeriön rahoittamaa liikekumppanuustukea hallinnoi Finnfund.

Kehitysrahoitus – Finnfund

Finnfund edistää kannattavien yrityshankkeiden kautta yksityissektorin yhteistyötä ja investointeja kehitysmaissa. Tavoitteena on köyhyyden vähentäminen. Finnfundin toimintaa ohjaavat itsekannattavuusperiaate ja kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi asetetut hankekriteerit. Finnfundin toiminta kohdistuu enenevästi köyhimpiin maihin, joissa Finnfund edistää taloudellista, sosiaalista ja ympäristön kestävästä kehitystä kannattavaa ja vastuullista yksityistä yritystoimintaa rahoittamalla.

Korkotuki

Korkotukiluotto on rahoitusjärjestelmä, jossa kehitysmaihin suuntautuvan viennin rahoitusta tuetaan subventoimalla myönnettävää vientiluottoa kehitysyhteistyövaroista maksettavalla korkotuella. Luotto on luotonottajalle koroton. Ulkoasiainministeriön hallinnoimaa korkotukea myönnetään sellaisten tuotteiden hankintoihin, joilla on tietty kotimaisuusaste (suomalainen alkuperä).

Ulkoasiainministeriö teetti vuonna 2009 selvityksen korkotuki-instrumentin kehittämisestä sekaluottoinstrumentiksi. Selvityksen pohjalta ei ole vielä tehty päätöksiä mahdollisista muutoksista korkotuki-instrumenttiin.

Erityisriskirahoitus (UM:n rahoitusinstrumentti uudistus)

Syksyllä 2009 ulkoasiainministeriö teetti rahoitusinstrumenttiselvityksen, jossa tarkasteltiin siirtymistä korkotukiluottoinstrumentista sekaluottoinstrumenttiin ja erityisriskirahoitusta.

Rahoitusinstrumenttiselvityksessä tarkasteltiin erityisriskirahoituksen hyödyntämistä täydentävänä kehityspoliittisena instrumenttina erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa kehitysvaikutuksiltaan merkittävän hankkeen markkinapohjainen rahoitus ei hankkeen riskitason vuoksi ole mahdollinen.



Suomalaisia rauhanturvaajia katsomassa sotilaiden siviilihankkeita Samanganin maakunnassa Afganistanissa. Sotilaallinen kriisinhallinta nähdään usein ensisijaisena puuttumiskeinona väkivaltaisissa kriiseissä. Poliittisiin ja humanitaarisiin kriiseihin voidaan kuitenkin puuttua monilla eri keinoilla. Kuva: Sam Karvonen

Kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys on viime vuosina noussut voimakkaasti esille kehityspolitiikasta käydyssä keskustelussa. Suomessa tätä ilmentää laajan turvallisuuden käsite ja hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa ”väkivaltaisista kriiseistä toipuville” maille annettu erityishuomio. Kansainvälisessä keskustelussa on vakiintunut ”hauraan valtion” käsite. Sillä viitataan maihin, joiden hallinto ei kykene täyttämään modernin valtion perusvelvollisuuksia. Tämä ei aina ole seurausta aseellisesta konfliktista, vaan taustalla voi olla myös monitahoinen poliittinen kriisi kuten esimerkiksi Zimbabwessa tai pitkittynyt humanitaarinen kriisi kuten Haitissa. Joskus julkisen hallinnon ”hauraus” eli kyvyttömyys toteuttaa tehtävänsä,

saattaa olla alueellista ja keskittyä esimerkiksi suurkaupunkeihin tai yksittäisiin maakuntiin.

Näille maille ja alueille suunnatun huomion taustalla ovat useimmiten ulko- ja turvallisuuspoliittiset syyt. Apua halutaan suunnata maihin, joiden kriisien nähdään uhkaavan kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta. Avunantajien omat uhkakuvat vaikuttavat yhä enemmän kansainväliseen kriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön. Toimikunta näkee tarpeellisenä, että Suomessa määritellään selkeät kriteerit sille, miten konflikti- ja kriisimaita valitaan kohdemaiksi ja miten niissä toimitaan.

Kehityspoliittinen toimikunta pitää tärkeänä, että aseellisista konflikteista ja pitkittyneistä poliittisista

ja humanitaarisista kriiseistä kärsivät maat saavat tukea riippumatta siitä, koetaanko niiden tilanteen uhkaavan kansainvälistä yhteisöä vai ei. Köyhyys ja ihmisoikeusrikkomukset ovat yleisiä maissa, joissa julkinen hallinto on kykenemätön tarjoamaan peruspalveluita ja ylläpitämään oikeusvaltion periaatteita ja rauhaa. Siksi ne tarvitsevat erityistä tukea. Valtioiden heikkous kuitenkin vaikeuttaa myös ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuuksia tukea kehitystä. Avunantajien on usein hyväksyttävä se, että tilanne paranee vain hitaasti, eikä taka-askelilta voida aina välttyä.

4.1 Toimintaperiaatteet konfliktija kriisitilanteissa

Sotilaallinen kriisinhallinta nähdään usein ensisijaisena puuttumiskeinona väkivaltaisissa kriiseissä. Poliittisiin ja humanitaarisiin kriiseihin voidaan puuttua monilla eri keinoilla. Tavoitteena on puuttua mahdollisiin konflikteihin ensisijaisesti muilla kuin sotilaallisen kriisinhallinnan keinoilla, joiden tehtävä on erityisen heikossa turvallisuustilanteessa tukea muita toimenpiteitä. Ennaltaehkäisevät toimenpiteet ja kriisien syihin puuttuminen rauhanvälitystoiminnan, siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön keinoin voivat monesti estää jo puhkeamassa olevan konfliktin. On olennaista, että eri keinot saadaan täydentämään toisiaan. Ongelmia ja niiden ratkaisuja ei tulisi määritellä vain sotilaallisesta näkökulmasta. Heikkojen ja romahtaneiden valtioiden uudelleenrakentamiseen tarvitaan monipuolista kehitysyhteistyötietoa ja -osaamista.

Maat ovat erilaisia, eikä yksi toimintatapa ole sovelias kaikkialla. Kattavaa ohjeistusta ei sen vuoksi ole helppo laatia.⁷ Kehityspoliittinen toimikunta haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin periaatteisiin:

Pitkäjänteisyys: Hauraissa valtioissa ja kriisitilanteissa tarvitaan pitkäjänteistä toimintaa riittävän

resurssein. Konfliktien eri osapuolten, julkisen vallan ja kansalaisten välisen luottamuksen lujittaminen sekä yhteiskunnan peruselementtien rakentaminen vaativat useiden vuosien ajan kriisinhallintaa, humanitaarista apua ja erityisesti kehitysyhteistyötä.

Koordinaatio ja jatkumo: Julkisen hallinnon puutteet, heikkous ja epädemokraattisuus asettavat erityisiä vaatimuksia ulkopuolisten toimijoiden koordinaatioille. Humanitaarisen avun, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön välillä tarvitaan koordinaatiota ja täydentävyyttä, mutta samalla humanitaarisen työn puolueettomuutta tulee varjella.

Omistajuus: Kansainväliset toimijat luovat helposti autoritaarisen suhteen heikkoon hallintoon. Koska valtio saattaa edustaa vain pienen väestöryhmän etuja, on tärkeää ymmärtää koko yhteiskunnan valtarakenne ja kiinnittää tasapuolista huomiota eri toimijoiden etuihin ja osallistamiseen julkisen hallinnon kautta.

Julkisen hallinnon ja kansalaisten välinen suhde: Rauhan rakentaminen edellyttää luottamuksen vahvistamista kansalaisten ja valtioinstituutioiden välillä. Tämä tapahtuu luontevimmin kansalaisten edustukselliseen päätöksentekoon perustuvan julkisen hallinnon kautta.

Yhteistyö julkisen hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kanssa: Joissakin tilanteissa on perusteltua välttää valtiokeskeistä lähestymistapaa. Kansalaisyhteiskunnan kautta voidaan usein tavoittaa laajempi osa yhteiskuntaa kuin valtiollisten toimijoiden kautta. Kansalaisyhteiskunnan päätöksenteko-, suojele-, sovittelu- tai sosiaaliturvan järjestelyjä on osattava hyödyntää. Tämä ei kuitenkaan saa tapahtua pitkän tähtäimen tavoitteen eli parlamentaarisen poliittisen vastuullisuuden piirissä toimivan julkisen hallinnon vahvistamisen kustannuksella.

Kaikkien osapuolten mukaan ottaminen: Rauhaa rakennettaessa on tärkeää ottaa mukaan kaikki osapuolet. Esimerkiksi ulkomailta asuvien väestöryhmien, kuten pakolaisten, rooli voi olla merkittävä.

⁷ Huomionarvoinen yritys on mm. OECD:n Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.



Uzbekikylän lapsia Balkhin maakunnassa Afganistanissa. Lapset kärsivät konflikteista suhteettoman paljon. Siksi lasten oikeuksien turvaamiseen tulee keskittyä myös jälleenrakentamisen aikana. Kuva: Sam Karvonen

Valtiollisille toimijoille voi kuitenkin olla hankalaa keskusteluyhteyden luominen konfliktin kaikkiin osapuoliin. Joissakin tapauksissa virallisten neuvottelujen käynnistäminen on mahdotonta, koska tämä merkitsisi ”laittoman” osapuolen tunnustamista. Usein on tarpeellista löytää ei-valtiollinen toimija välittäjäksi. Tästä esimerkkinä on katolisen kirkon rooli Mosambikin rauhanprosessissa tai ekumeenisten toimijoiden rooli neuvotteluissa Ugandan pohjoisosissa ja sen naapurimaissa operoivien Herran vastarinta-armeijan -taistelijoiden kanssa. On huo-

mattava, että neuvotteluyhteys sinänsä ei tarkoita kapinallisryhmien toiminnan hyväksymistä, rankaisemattomuutta tai yleistä armahdusta.

Naisten ja tyttöjen asema: YK:n päätöslauselman 1325 päätavoitteena on vahvistaa naisten roolia ja päätösvaltaa konfliktien ehkäisyssä, ratkaisemisessa, rauhanrakentamisessa ja yhteiskunnan vakauttamisessa konfliktin jälkeisessä tilanteessa. On tärkeää, ettei naisia ja tyttöjä nähdä uhreina, vaan aktiivisina toimijoina yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla.

Lasten ja nuorison kasvu- ja elinolojen parantaminen: Lapset kärsivät konflikteista suhteettoman paljon. Siksi lasten oikeuksien turvaamiseen tulee keskittyä myös jälleenrakentamisen aikana. Tukea tarvitsevat myös ne lapset ja nuoret, jotka ovat joutuneet osallistumaan aseellisiin konflikteihin. Koulutuksen ja työkokemuksen puuttuessa nuoret päätyvät helposti jopa rikollisten järjestöjen ja aseellisten ryhmien palvelukseen. Nuorille on pyrittävä luomaan riittävästi koulutus- ja työpaikkoja sekä asianmukaiset seksuaali- ja lisääntymisterveyden palvelut.

Ihmisoikeuksien huomioiminen: Hauraissa valtioissa ihmisoikeusloukkaukset ovat yleisiä. Niihin puuttuminen on edellytys yhteiskuntien vakaudelle ja keskinäiselle luottamukselle. Erityisesti etnisistä, poliittisista tai muista syistä syrjittyjen väestöryhmien oikeuksien vahvistamiseen on syytä panostaa läpileikkaavin sekä erityisin toimin.

4.2 Suomen kehityspolitiikka konflikti- ja kriisimaissa

Hallitusohjelmassa todetaan Suomen kiinnittävän erityistä huomiota naisten asemaan konflikteissa ja kriisinhallinnassa sekä painottavan kehityspolitiikassaan aiempaa vahvemmin kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista. Hallituksen kehityspolitiisessa ohjelmassa taas todetaan Suomen korostavan laajaa turvallisuuskäsitettä, joka vahvistaa turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien keskinäisen yhteyden. Laajan turvallisuuden merkitys ymmärre-

tään esimerkiksi luonnonvarojen, ilmastonmuutoksen ja globaalin talouden muutoksien kytköksissä turvallisuuden ja vakautteen. Turvallisuutta ja kehitystä koskevia linjauksia ja strategioita on hallitus- ja kehityspoliittisen ohjelman lisäksi julkaistu seuraavasti: Vuoden 2009 alussa valtioneuvosto julkisti selontekonsa *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009*. Vuoden 2009 lopulla julkaistiin sekä *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia* että kehitysyhteistyön osalta sitä täydentävä asiakirja *Kehitys ja turvallisuus Suomen kehityspoliitikassa – Yhteistyön suuntaviivoja*. Vuonna 2008 julkaistiin *Suomen kansallinen toimintaohjelma YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalle 1325 (2000) Naiset, rauha ja turvallisuus*. Vuonna 2008 laadittiin myös *Suomen siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*.

Konflikti- ja kriisimaita käsitellään linjauksissa lähinnä niiden muille maille aiheuttamien uhkien näkökulmasta, mihin kuuluvat muun muassa terrorismi ja muuttoliikkeet. Heikon valtion omille kansalaisilleen aiheuttamia ongelmia, kuten turvattuun tai puutteellisesti toteutuvia ihmisoikeuksia, ei juurikaan nosteta esille, vaikka Suomi on kehityspoliitikallaan sitoutunut edistämään inhimillistä turvallisuutta. Samalla kun halutaan tehdä yhteistyötä kohdemaiden kansallisten kehityssuunnitelmien pohjalta, kiinnitetään huomiota puutteellisen demokratian aiheuttamiin ongelmiin. Kehityssuunnitelmat heijastavat usein vallanpitäjien tavoitteita köyhien, haavoittuvaisien ja syrjittyjen ryhmien tarpeiden sijasta. Linjauksissa ei kuitenkaan pohdita, miten demokratiaa ja kansallista itsemääräämisoikeutta voi käytännössä tukea yhtä aikaa.

Hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa nimitään yhdeksi Suomen kumppanimaakategoriaksi ”väkivaltaisista kriiseistä toipuvat maat”, joihin luetaan Afganistan, Bosnia-Hertsegovina, Kosovo, Sudan ja palestiinalaisalueet. Suomen ”pitkäaikaisista yhteistyömaista” *Kehitys ja turvallisuus Suomen kehityspoliitikassa* -asiakirjassa taas luokitellaan hauraksi valtioiksi Nepal, Kenia ja Etiopia, jotka kuulu-

vat Suomen pitkäaikaisiin kehitysyhteistyömaihin ja ”...joiden tukeminen on perusteltua myös konfliktin-ehkäisyn näkökulmasta” (s. 16).

Suomi toimii eri tavoin maissa, joissa on käynnissä väkivaltainen kriisi tai jotka ovat toipumassa sellaisesta. Nepalissa on toimittu pitkälti perinteisen kehitysyhteistyön keinoin muun muassa vesi- ja opetussektorilla jopa sisällissodan aikana. Maassa ei ole ollut ulkomaisia kriisinhallintajoukkoja. Kehitysyhteistyön lisäksi Suomi on osana muuta avunantajayhteisöä osallistunut myös rauhanprosessin tukemiseen. EU:n puheenjohtajuuskaudella Suomen rooli oli merkittävä.

Afganistanissa taas Suomi on ollut mukana kansainvälisessä kriisinhallintaoperaatiossa niin sotilastoiminnan, siviilikriisinhallinnan kuin kehitysyhteistyönkin kautta. Sotilaallisesti Suomi osallistuu Nato-johtosiin ISAF-joukkoihin. Suomalaisten sotilaiden määrä on nousemassa 195:een vuoden 2011 alussa. Toiminnan painopiste säilyy Pohjois-Afganistanissa. Siviilikriisinhallintaa edustaa mm. EU:n poliisioperaatio EUPOL, jossa Suomi on kolmanneksi suurin osallistujamaa. Kehitysyhteistyövaroja Suomi ohjasi vuonna 2009 Afganistaniin noin 18 miljoonaa euroa vuodessa. Se on enemmän kuin mitä moneen pitkäaikaiseen yhteistyömaahan käytetään. Noin 15 miljoonaa euroa tästä oli niin sanotun varsinaisen kehitysyhteistyön varoja. Tämän lisäksi merkittävä osa siviilikriisinhallinnan kustannuksista sekä sotilaallisen kriisinhallinnan siviilitoimet katetaan kehitysyhteistyövaroin. Kehitysyhteistyö tapahtuu pääasiassa kansainvälisten järjestöjen ja jossain määrin kansalaisjärjestöjen kautta. Suomella on kahdenvälinen institutionaalisen kehitysyhteistyön instrumentin (IKI) kautta tuettu poliisien ja syyttäjien koulutushanke.

Somalia ja Sudan taas ovat maita, joissa Suomella oli aikaisemmin laajamittaista kehitysyhteistyötä, joka kuitenkin lopetettiin maiden luisuttua sisäisiin konflikteihin 1990-luvulla. Sudanissa toiminta on jatkunut yliopistoyhteistyön kautta, joka on viime vuosina ulotettu myös Etelä-Sudanin alu-

eelle. Somaliassa Suomi on aktivoitunut tukemalla kansalaisjärjestöjen kautta perinteisten sovittelu-keinojen tuomista nykyisen konfliktin ratkaisuun. Suomen somaliyhteisön joukosta on noussut monia aktiivisia toimijoita.

Suomella on vakautta ja turvallisuutta edistävää alueellista toimintaa mm. uuden kehityspoliittisen puiteohjelmamme, *Laajemman Euroopan aloitteen*, kautta Keski-Aasiassa (Kazakstan, Kirgisia, Tadžikistan, Turkmenistan ja Uzbekistan), Etelä-Kaukasiassa (Armenia, Azerbaidzhan ja Georgia) ja Itä-Euroopassa (Moldova, Ukraina, Valko-Venäjä). Vakaus ja turvallisuus ovat yhtenä painopisteenä myös Suomen Länsi-Balkanin kehityspoliittisessa puiteohjelmassa.

Kahdenvälisen toiminnan lisäksi Suomi toimii konflikti- ja kriisitilanteissa kattavasti monenkeskisen ja EU-yhteistyön kautta. Liberia, Kongon demokraattinen tasavalta, Haiti, Burma ja Zimbabwe ovat esimerkkejä tästä. Monenkeskisessä yhteistyössä taas osallistuminen keskusteluun toimintaperiaatteista tällaisissa maissa on erittäin tärkeää, mutta on myös useita foorumeita, kuten YK:n rauhanrakentamiskomissio ja -rahasto, joissa Suomen tulee voida ottaa kantaa yksittäisten maiden tilanteisiin.

Valtiollisen toiminnan lisäksi myös teollisuusmaiden yksityiset toimijat ovat eri tavoin kosketuksissa maihin, joissa on käynnissä aseellinen konflikti tai muu merkittävä poliittinen kriisi. Luonnonvaroista käytävä kauppa voi olla myös konflikteja ylläpitävä tekijä. Suomalainen yhteiskunta ja elinkeinoelämä ovat riippuvaisia etenkin öljystä ja muun kaivannaisteollisuuden tuotteista. Läpinäkyvyys kaivannaisteollisuuden tuotteiden kaupassa edesauttaa realistisen kuvan saamista luonnonvarojen roolissa konflikteissa.

4.3 Suomen osallistuminen YK-johtoisiin rauhanturvaoperaatioihin

Tshadin operaation päättyessä keväällä 2010 suomalaisten rauhanturvaajien määrä YK:n itse toteuttamissa rauhanturvaoperaatioissa laskee noin kahteenkymmeneen rauhanturvaajaan. YK:n mandaatilla toimivissa operaatioissa oli keväällä 2010 kaiken kaikkiaan noin 500 suomalaista sotilasta. Suomalaisia sotilaita on NATO-johtoisissa sotilaallisen kriisinhallinnan YK:n mandaatilla toimivissa operaatioissa tällä hetkellä 141 Afganistanissa ja 249 Kosovossa.

Toimikunta pitää tärkeänä, että Suomi tulevaisuudessa osallistuu tai muutoin tukee YK:n toteuttamia rauhanturvaoperaatioita. Monet eurooppalaiset valtiot rahoittavat tai tukevat logistisesti kehitysmaiden joukkojen osallistumista rauhanturvaoperaatioihin sen sijaan, että lähettäisivät näihin omia joukkojaan. Niissä tapauksissa kun Suomi ei osallistu YK:n toteuttamiin operaatioihin, on tärkeää antaa muuta tukea YK:n operatiiviseen kapasiteettiin ja tukea alueellisten järjestöjen, kuten Afrikan unionin kykyä osallistua ja toteuttaa YK:n rauhanturvaoperaatioita.

4.4 EU:n hauraita tilanteita koskeva toimeenpanosuunnitelma

Euroopan unioni on vuonna 2007 laatinut kaksi merkittävää ministerineuvoston päätelmää, joilla pyrittiin vahvistamaan EU:n lähestymistapaa konflikteissa ja hauraisissa tilanteissa. Kehittämistyön eteenpäinvieminen on jäänyt yhtäältä komission hitaan toimeenpanon ja toisaalta Lissabonin sopimuksen sekä ulkosuhdehallinnon kehittämisen jalkoihin. Päätelmissä edellytettiin toimintasuunnitelmien laatimista turvallisuudesta ja kehityksestä sekä EU:n lähestymistavasta hauraisissa tilanteissa. Prosessi on edelleen kesken.

Yhteistoiminta eri EU:n toimielinten kesken johdonmukaisen ja kokonaisvaltaisen sekä tapauskohtaisen lähestymistavan löytämiseksi on tekijä, joka yhdistää päätelmiä, vaikka näkökulmat hieman eroavatkin. Neuvoston suuntalinjoissa korostuvat yhteiset analyysit, strategiat, koordinoitujen missioiden ja yhteisevaluatioiden, ja niissä korostuvat myös kehityksensä omistajuuden, avunantamisen jatkumien humanitaarisesta avusta pitkäjänteiseen kehitykseen sekä DDR:n (disarmament, demobilisation and rehabilitation) työn kehittämistarpeet.

Keskustelu aiheesta ei ole EU-tasolla vielä oikein käynnistynyt, sillä komissio ei ole vielä tuonut sitä

neuvostoon, eikä kansalaisyhteiskunnan tai parlamentin kanssa myöskään ole juuri käyty vuoropuhelua. Asia nousee agendalle Belgian puheenjohtajuuskaudella. Onkin erittäin tärkeää, että Suomi panostaa tähän prosessiin EU:n kehitys-, ihmisoikeus- ja ulkopoliittisia ulottuvuuksia johdonmukaisesti edistävän uuden politiikan rakennuspalikkana. Prosessi tulee myös nähdä selkeästi mahdollisuutena rakentaa sellaista uudenlaista kehityspolitiikkaa, joka soveltuu konflikti- ja hauraiden tilanteiden parissa toimimiseen.

■ SUOSITUKSIA

- Toimikunta tukee Suomen lisääntyvää panostusta toimintaan konflikti- ja kriisimaissa. Valtioneuvoston tulee luoda strategia, jossa määritetään millä kriteereillä kohdemaat ja toimintamuodot valitaan.
- Konflikti- ja kriisitilanteissa toimiminen edellyttää pitkäjänteistä kehitykseen sitoutumista sekä tapauskohtaista lähestymistapaa. Jos tilanne vaikeutuu kehitysyhteistyön kumppanimaassa, siihen on ensin pyrittävä puuttumaan kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Avun katkaisemisen sijaan on pyrittävä löytämään vaihtoehtoisia toimintamalleja, joilla voidaan vastata muuttuneeseen tilanteeseen. Suomen tulee kohdentaa resursseja sekä valtiolliseen, järjestöjen että kansalaisyhteiskunnan rauhankäytöstä toimintaan.
- Keskeistä on paikallisten toimijoiden – erityisesti kansalaisyhteiskunnan – osallistaminen ja luottamuksen rakentaminen kansalaisten ja valtiotututuiden välillä. Konflikti- ja kriisimaiden diaspora-yhteisöillä voi olla tärkeä rakentava rooli, jota Suomenkin on osaltaan syytä tukea.
- Myös konfliktialueilla tuotettavien luonnonvarojen kansainvälistä kauppaa tulee seurata ja tällaisten Suomeen tuotavien luonnonvarojen alkuperä on läpinäkyvästi selvitettävä.
- Toimikunta pitää tärkeänä, että Suomi tulevaisuudessa osallistuu tai muutoin tukee YK:n toteuttamia rauhanturvaoperaatioita. Niissä tapauksissa, joissa Suomi ei osallistu YK:n toteuttamiin operaatioihin, on tärkeää antaa muuta tukea YK:n operatiiviseen kapasiteettiin ja tukea alueellisten järjestöjen, kuten Afrikan unionin kykyä osallistua ja toteuttaa YK:n rauhanturvaoperaatioita.
- Suomen on panostettava EU:n hauraita tilanteita ja kriisejä koskevan toimeenpanosuunnitelman valmisteluun ja toimeenpanoon ja vaikutettava siten, että siitä tulee kehityspoliittisesti perusteltu ulko- ja ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden edistämisen työväline.



N'Djamena, Tsad. Tomo Alin vastasyntynyt lapsi säästy hiv-tartunnalta synnytyksessä Tsadin kansallisen aids-ohjelman tarjoaman antiretroviraali(ARV)–lääkityksen ansiosta. Suomi on merkittävä lisääntymisterveyden hyväksi toimivien UNFPAn ja UNAIDSin tukija. Kuva: Micah Albert /UNFPA

Vuonna 2009 julkaistun OECD:n kehitysapukomitean (DAC) monenvälisen avun raportin (2008 DAC Report on Multilateral Aid) mukaan jäsenmaiden rahoitus monenkeskisten kanavien kautta on kasvanut kahden viime vuosikymmenen aikana 50 prosenttia reaaliarvolla mitattuna. Kasvu on tapahtunut samassa suhteessa kehi-

tysavun kokonaiskasvun kanssa. Arviolta 35 prosenttia kaikesta virallisesta kehitysyhteistyöstä vuonna 2006 kanavoitui monenkeskisen järjestelmän kautta. Kolme suurinta rahoituskohdetta olivat: Euroopan komissio, Maailmanpankki ja YK-järjestelmä. Raportissa todetaan myös, että uusien instrumenttien ja toimijoiden myötä monenkeskinen järjestelmä on muuttunut monimutkaisemmaksi. Päällekkäinen työ, monimutkaiset rahoitusmekanismit ja lukuisat erilaiset rahoitus- ja raportointivaatimukset heijastuvat toimintamenojen kasvuna sekä avunantaja- että kumppanimaissa. Tämä kehityssuunta ei sovi yhteen avun tuloksellisuusvaatimusten kanssa. Maatasolla on kasvava joukko isoja avunantajatahoja kuten kansainväliset rahoituslaitokset, Euroopan unioni ja YK-järjestöt, joiden välinen koordinaatio ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla tai joiden ohjeet ovat keskenään ristiriitaisia.

OECD:n kehitysapukomitean raportin mukaan avunantajamaat pitävät monenkeskisiä instituutioita osavina, neutraaleina ja yleisesti ottaen tehokkaina kehitysyhteistyötoimijoina. Monenkeskisen yhteistyön kautta mahdollistetaan suuremmat taloudelliset panostukset ja niiden kautta aukeaa pääsy tietotaitoon. Poliittinen neutraalisuus sekä kyky tuottaa julkisia palveluita luetaan myös monenkeskisen yhteistyön vahvuudeksi.

Yleisesti ilmaistut tavoitteet monenkeskiselle politiikalle ovat köyhyyden vähentäminen, vuosituhattavoitteiden saavuttaminen, erityisesti terveysasioiden, ihmisoikeuksien ja ilmastonmuutoksen hoitaminen sekä hauraiden valtioiden tukeminen. Jäsenmaat korostavat myös avun tuloksellisuuden vaatimusta sekä järjestelmän reformin tarvetta.

5.1 Suomen monenkeskisen rahoituksen suuntaaminen

Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa monenkeskinen yhteistyö nähdään tärkeänä osana kehityspoliitikkaa ja käytännön kehitysyhteistyötä. Suomi pyrkii suuntaamaan tukensa sellaisille monenkeskisille toimijoille,

jotka ovat arvostettuja ja laajasti tunnustettuja kestävän kehityksen edistämisessä.

Yhteistyötä kansainvälisten rahoituslaitosten ja YK-järjestöjen kanssa ohjaa *ulkoasiainhallinnon YK-strategia* sekä sitä täydentävä *Monenkeskisen yhteistyön linjaus*. Linjauksen mukaan pääosa Suomen YK-järjestelmän kautta tapahtuvasta rahoituksesta kanavoidaan yleisavustuksina pääyhteistyökanaviksi valittujen järjestöjen, ohjelmien ja rahastojen toiminnan tukemiseen. Yleisavustusten lisäksi Suomi myöntää temaattista rahoitusta, joka kohdennetaan kehityspoliittisen ohjelman painopisteiden mukaisesti.

Suomi antoi monenkeskisille järjestöille noin 359 miljoonaa euroa yleisavustuksia vuonna 2009. EU on rahallisesti suurin monenkeskisen yhteistyön kanava Suomelle. Suomen yleisavustus Euroopan kehitysrahastolle vuonna 2009 oli 42,4 miljoonaa euroa ja Euroopan komission kehitysyhteistyötä koskeva osuus oli 112,4 miljoonaa euroa. Ne muodostavat kuitenkin oman kokonaisuutensa Suomen kehityspoliittikan toteutuksessa. Euroopan komission kehityspoliittikkaan paneudutaan laajemmin KPT:n tulevaisuudessa vuosilauseissa.

Varsinainen Suomen monenkeskinen kehitysyhteistyö jakaantuu karkeasti jaotellen kahtia: puolet avusta kanavoidaan YK-järjestöjen ja toinen puoli kansainvälisten rahoituslaitosten kautta. Suomi kanavoi rahoituslaitoksille suunnatun apunsa pääosin yleisrahoituksena niiden mandaattien ja lisärahoitusneuvotteluissa sovittujen painopisteiden mukaisesti. Vuoden 2010 talousarviossa Maailmanpankkiryhmä (65 miljoonaa euroa) ja Alueelliset kehitysrahoituslaitokset (30 miljoonaa euroa) saavat yhteensä hieman enemmän kuin YK-järjestöt (94,5 miljoonaa euroa). YK-järjestöjen ja pankkien lisäksi esimerkiksi Maailmanlaajuinen ympäristörahoitus (GEF) sekä Pohjoismainen kehitysrahoitus (NDF) ovat Suomen pitkäaikaisia yhteistyökumppaneita. GEF:n rahoitus on nousut tasaisesti ilmastorahoituksen kasvutarpeiden myötä. Ulkoministeriön tilastojen mukaan Suomen monenkeskisille järjestöille antama yleisavustus on ollut noin 40 prosentin luokkaa kaikista kehitysyhteistyön määrärahojen maksatuksista kymmenen viime vuoden ajan.

OECD:n raportin mukaan kaiken kaikkiaan 47 prosenttia (vuonna 2006) Suomen varsinaisesta kehitysyhteistyöstä kanavoitiin monenkeskisen järjestelmän kautta niin yleisavustuksina kuin kahdenväliseksi laskettavana temaattisena tai alueellisena rahoituksena. Raportti suosittaa jäsenmaiden raportointikäytäntöjen tarkentamista, jotta saataisiin selkeämpi kuva monenvälisestä järjestelmästä. OECD:n kehitysapukomitean jäsenmaat kanavoivat vuosittain suuret määrät kahdenvälisiä temaattista ja eri perustein korvamerkittyä apua monenkeskisen järjestelmän kautta, joka kuitenkin raportoidaan kahdenkeskisenä apuna kehitysaputilastoihin. Kehitysapukomitean suositusten mukaan jäsenmaiden tulisi vähentää korvamerkityn rahoituksen⁸ osuutta välttääkseen monenkeskisen avun ”kahdenvälitymistä”.

Jäsenmaat suhtautuvat korvamerkittyyn rahoitukseen kahdesta eri näkökulmasta. Toisten maiden mukaan korvamerkityn rahan kohdentaminen tiettyihin sektoreihin tai maihin kasvattaa YK-järjestöjen tuloksellisuutta ja ohjelmia on helpompi suunnata mm. palvelemaan laajempia poliittisia tarkoituksia. Toisen näkökulman mukaan korvamerkitseminen heikentää ”Yksi YK”-uudistusta ja vähentää yksittäisen maan vaikutusvaltaa. ”Yksi YK”-uudistuksella on tarkoitus lisätä YK:n eri osien yhteistoimintaa. Yksittäinen avunantajamaa voi saada paljon tietoa organisaation tekemästä työstä rahoittamalla jotain järjestöä vain pienellä osuudella. Toisaalta monenkeskistä rahoitusta koordinoivat ulkoministeriöt myös joutuvat kuuntelemaan muiden ministeriöiden toiveita rahoituksen suuntaamisesta jollekin tietylle organisaatiolle.

Suomi on useaan otteeseen ilmaissut sitoutumisensa ”Yksi YK”-periaatteen tukemiseen ja YK:n laaja-alaiseen uudistamiseen. Mutta Suomi näkee vahvuutena toisaalta myös sen, että monenkeskisten järjestöjen kautta voidaan saavuttaa sellaisia maita ja sektoreita, joissa kahdenvälisiä kehitysyhteistyötä ei tehdä.

⁸ DAC-raportin mukaan viisi suosituinta monenkeskistä YK-järjestöä, joiden kautta muu kuin yleisavustus kanavoidaan ovat WFP, UNICEF, UNDP, UNHCR ja WHO.

5.1.1 Suomen rahoitus YK-järjestöille

Jo monen vuoden ajan Suomi on kohdantanut pääosan YK-rahoituksestaan sitomattomana, monivuotisena yleisavustuksena neljälle erityisjärjestölle, joita ovat kehitysohjelma UNDP, väestörahoitus UNFPA,



Hiv/aids-valistusnäytelmän katsojia Nepalissa. Kuva: UNFPA

lastenrahoitus UNICEF sekä elintarvikeohjelma WFP. Muita viime vuosina tuettuja YK-järjestöjä ovat muun muassa YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu UNHCR, Ympäristöohjelma UNEP, Kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto IFAD, YK:n humanitaarisen avun toimisto UNOCHA, YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestö UNRWA sekä pienimpiin kuuluva UNESCO:n Education for All -aloite. Yhteistyön lähtökohtana on, että YK-järjestöjen tekemä työ ja Suomen kahdenvälinen yhteistyö täydentävät toisiaan niillä osa-alueilla, jotka ovat Suomen kehityspoliittisessa linjauksessa keskeisiä.

Vuoden 2009 aikana yleisavustukset YK-järjestöille pysyivät pitkälti aiempien vuosien kaltaisina YK:n väestöohjelmaa UNFPA:a lukuun ottamatta. Sen tuki nousi viidellä miljoonalla eurolla 16 miljoonasta eurosta vuonna 2008 kahteenkymmeneen miljoonaan euroon vuonna 2009. UNICEF:n ja UNDP:n rahoitus nousi myös kehitysyhteistyömäärärahojen kasvaessa, mutta huomattavasti vähemmän kuin UNFPA:n. Suomi on nyt UNFPA:n tukijamaista kahdeksanneksi suurin. Järjestön tekemän työn nähdään tukevan Suomen poliittista tavoitetta hillitä väestönkasvua, kuten myös kehityspoliittisen ohjelman läpileikkaavaa teemaa edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia. Suomi on myös kyennyt käyttämään vaikutusvaltaansa ja ammattitaitoaan väestörahoituksen merkittävänä tukijana. Kehityspoliittinen ohjelma korostaa tarttuvien tautien torjuntaa sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistämistä, mikä näkyy myös UNAIDS:lle annetun yleisavustuksen nousuna. Monenkeskinen yhteistyö Suomen kehityspoliitikassa -linjaus painottaa lisäksi UNAIDS:n keskeistä globaalia roolia aidsista käytävän poliittisen dialogin koollekutsujana.

5.1.2 Tuki kansainvälisille rahoituslaitoksille

Kansainvälisten rahoituslaitosten asema on vahvistunut maailman talouskriisin myötä. Samalla rahoituslaitosten uudistamisessa on otettu joitakin aske-

lia eteenpäin, joskin merkittävimmät uudistukset antavat vielä odottaa itseään. Pyrkimys tiivistää YK:n ja rahoituslaitosten välistä koordinaatiota ei toistaiseksi ole tuottanut tuloksia. Kehitysmaiden pääomantarve on kasvanut, mistä syystä kehitysrahoituslaitokset ovat lisänneet voimakkaasti rahoitustaan. Tämä on lisännyt painetta pankkien pääomankorotuksiin. Pääomakorotuksista onkin jo sovittu Aasian ja Latalaisen Amerikan kehityspankeissa. Afrikan kehityspankin osalta keskusteluja käydään, mutta päätöksiä ei ole vielä tehty. Suomi osallistuu pääomankorotuksiin kussakin pankissa ääniosuuttansa vastaavalla summalla. Edellä mainittujen kolmen pankin osalta Suomen käteisosuus pääomankorotuksista olisi arviolta yhteensä noin 20 miljoonaa euroa, joka maksetaan viidestä kahdeksaan vuoden kuluessa vuodesta 2010 alkaen. Maailmanpankin pääomaa päätettiin korottaa huhtikuussa 2010.

5.2 Suomen YK:n turvallisuusneuvostokampanja

Suomi pyrkii yhteispohjoismaisena ehdokkaana YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi kaudelle 2013–2014. Ulkoasiainhallinnon turvallisuusneuvostokampanjan tavoitteena on Suomen painoarvon ja näkyvyyden lisääminen YK:ssa.

Suomen tulisi myös asettaa selkeämmät tavoitteet mahdolliselle turvallisuusneuvoston jäsenyydelle. Vaikka turvallisuusneuvoston jäsenyyden aikana voi olla vaikea edistää yksittäisiä omia kansainvälisen politiikan aloitteita, olisi oleellista saada tietoa Suomen mahdollisella jäsenyyskaudellaan tärkeinä pitämistä toimintamalleista ja prioriteeteista. Aseidenriisunta, kattava ATT-sopimus (Arms Trade Treaty), siviilikriisinhallintatoimien sekä erityisesti naisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen vahvistaminen olisivat luontevia tavoitteita Suomen ajettaviksi. Suomi ilmaisee kampanjassaan tavoitteekseen edustuksellisemman ja tehokkaamman turvallisuusneuvoston. Toimikunta tukee tätä tavoitetta.

Vuonna 2005 hyväksytyt YK:n uudistusohjelman myötä on ryhdytty arvioimaan entistä tarkemmin eri elimiin pyrkivien maiden toiminnan vastuullisuutta asianomaisilla sektoreilla. Osallistuminen YK:n johdattamiin rauhanturvaoperaatioihin, panostaminen YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen suunnitellusti vuoteen 2015 mennessä sekä kehitysyhteistyön rahoituksen nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vahvistavat luonnollisesti Suomen jäsenyyshämahdollisuuksia.

■ SUOSITUKSIA:

- Suomen tulee olla aktiivisesti kehittämässä monenkeskisten järjestöjen ja rahoituslaitosten välistä työnjakoa ja koordinaatiota. YK-järjestöjen ja rahoituslaitosten toiminnan johdonmukaisuutta tulee edistää.
- Suomen monenkeskisille järjestöille kanavoiman rahoituksen tulee jatkossakin olla sitomatonta ja pitkäjänteistä: kehityspoliittinen toimikunta tukee ulkoasiainhallinnon tavoitetta suunnata pääosa rahoituksesta tulevinakin vuosina yleisavustuksina monenkeskisille organisaatioille niiden toimintakyvyn takaamiseksi.
- Suomen tulee jatkaa monenkeskisen yhteistyön arviointimekanismien kehittämistä (MOPAN-verkosto, OECD:n kehitysapukomitea) ja raportointikäytäntöjen tarkentamista, jotta saataisiin selkeämpi kuva monenvälisestä järjestelmästä ja sen tuloksellisuudesta.
- Suomen tulee antaa vahva tuki YK-järjestelmän uudistuspyrkimyksille.

Kehitysyhteistyö on keskeinen osa kehityspoliittikkaa, mutta se ei yksin riitä kehityspoliittikan tavoitteiden saavuttamiseen. Kehityspoliittisella johdonmukaisuudella pyritään tukemaan kehitysmaiden kehitystä ja vähentämään köyhyyttä. Monilla teollisuusmaiden harjoittamilla politiikoilla on vaikutuksensa kehitysmaiden kehitykseen. Näistä tyypillisiä esimerkkejä ovat kauppapolitiikka ja maatalouspolitiikka. Ajankohtainen ja ratkaiseva kysymys on erityisesti ilmastopolitiikka. Teollisuusmaiden ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tekemät ratkaisut vaikuttavat merkittävästi köyhyyden vähentämiseen.

Kehityspoliittisten päämäärien edistämistä muilla politiikkalohkoilla kuin kehitysyhteistyössä kutsutaan ”kehityspoliittiseksi johdonmukaisuudeksi” (policy coherence for development, PCD). Sen piiri on laaja ja siihen kuuluu kaikki kehitysmaihin ja kehityspoliittikan tavoitteisiin vaikuttava toiminta, jota ei rahoiteta kehitysyhteistyövaroin. Kehityspoliittikan ytimenä on totuttu ymmärtämään kehitysyhteistyöpolitiikka. Tämän lisäksi ovat kuitenkin laajemmat kehityspoliittiset kysymykset, joissa linkit kehitysmaihin voivat olla hyvinkin selviä. Toisaalta linkit voivat myös olla vaikeasti nähtävissä, ja niiden vaikutuksien ymmärtäminen edellyttää aktiivista tutkimus- ja selvitystyötä.

6.1 Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistäminen Suomessa

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämisessä aktivoituttiin vuoden 2009 aikana. Aiheesta on keskusteltu useiden eri ministeriöiden välillä korkealla tasolla vuoden 2010 alkupuolella ja ulkoasiainministeriön johdolla on ryhdytty valmistelemaan koulutusmateriaalia ja työkaluja eri ministeriöiden väliseen johdonmukaisuustyöhön. Kehityspoliittinen toimikunta tukee ulkoasiainministeriön aktiivista otetta johdonmukaisuuden edistämiseksi.

Suomessa tehtävä johdonmukaisuustyö sidotaan ja tukeutuu sekä EU-prosesseihin että OECD:ssä valmis-

teltaviin ohjelmiin ja ohjeistuksiin. Kehityspoliittinen johdonmukaisuus tulee olemaan aiheena myös ulkoasiainministeriön isännöimässä ECOSOC:n kehitysyhteistyöfoorummin valmistelukokouksessa kesäkuun alussa vuonna 2010.

Kehityspoliittinen toimikunta kannustaa valtionhallintoa aktiivisesti edistämään kehityspoliittisen johdonmukaisuuden kysymyksiä. Ministeriöiden välisen yhteistyön syveneminen on ennakoedellytys johdonmukaisuustyön edistämiseksi. OECD:ssä ja EU:ssa tehtävä työ tukee kansallisia prosesseja. Suomen panostus johdonmukaisuuden edistämiseksi sekä OECD:ssä että EU:ssa onkin ollut merkittävä.

Yksi keino johdonmukaisuuden edistämiseksi on alueellisten politiikkalinjausten laatiminen siten, että ne yhdistävät ulko- ja kehityspoliittikan. Vuosien 2009 ja 2010 aikana ulkoasiainministeriö on julkaissut sekä *Afrikka Suomen kehityspoliitikassa – kehityspoliittinen puiteohjelma* että *Afrikka Suomen ulkopoliitikassa* -linjaukset. Toimikunta näkee, että erityisesti Afrikka-politiikassa olisi syytä yhdistää kaikki politiikan sektorit. Afrikka Suomen ulkopoliitikassa -linjauksessa todetaan, että kaikki sektorit sisältävän Afrikka-politiikan laatiminen olisi hyödyllistä lähivuosina. Kehityspoliittinen toimikunta näkee tämän hyvinkin aiheellisena tavoitteena.

Ulkoasiainministeriö on myös julkaissut sekä *Laajemman Euroopan aloitteen* (2008) että *Suomen Itä-Eurooppa, Etelä-Kaukasia- ja Keski-Aasia -politiikkalinjauksen* (2010). Myös näiden aloitteiden osalta on tarve edistää johdonmukaista ja yhtenäistä lähestymistapaa.

6.2 Johdonmukaisuus edellyttää tietoa eri politiikkasektoreiden vaikutuksista

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistäminen edellyttää poliittista tahtoa ja yhteistyötä ministeriöiden välillä. Ratkaisevaa on myös tieto siitä, mitä vaikutuksia eri politiikkasektoreilla on kehitysmai-

hin ja minkäläisillä muutoksilla niiden kehityspoliittista vaikutusta voidaan parantaa. On tärkeää tuntea eri politiikkasektoreiden vaikutukset kehitysmaihin entistä paremmin. Tähän on käytettävissä useita eri keinoja. Kansainvälisesti tuotetaan merkittävä määrä tietoa siitä, miten teollisuusmaiden politiikat vaikuttavat kehitysmaihin. Tämän tiedon käyttäminen aktiivisesti valtionhallinnossa on yksi keino vahvistaa johdonmukaisuustyötä.

Kehitysmaiden valtioiden ja kansalaisyhteiskunnan näkemykset ovat luonnollisesti erityisen tärkeä osa johdonmukaisuusaiheiden tunnistamista ja analyysiä. Suomella on erilaisia mahdollisuuksia lisätä kehitysmalaisten näkemysten huomioonottamista. On erinomaista, että kehityspoliittinen johdonmukaisuus on aiheena ECOSOC:n kehitysyhteistyöfoorumin Suomessa pidettävässä valmistelukokouksessa. Tämä on yksi tärkeä foorumi johdonmukaisuuskeskustelulle. Suomi voi tämän lisäksi kuulla kehitysmaiden näkemyksiä esimerkiksi maaneuvotteluissa, joita pidetään pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa aina muutaman vuoden välein. Luonnollisesti myös edustustoilla on roolinsa kehitysmaiden valtioiden ja muiden kehitysmalaisten toimijoiden näkemysten välittämisessä päätöksentekoa varten. Kehitysmaiden ja teollisuusmaiden kansalaisjärjestöjen väliset verkostot ja yhteistyö ovat myös erinomainen väylä välittää tietoa johdonmukaisuuskysymyksistä.

Centre for Global Developmentin ylläpitämä Commitment to Development Index on yksi harvoja konkreettisia välineitä mitata johdonmukaisuuden edistymistä. Rahoittamalla tätä työtä Suomi voi olla mukana vaikuttamassa menetelmien kehittämiseen ja vahvistaa profiiliaan maailmalla johdonmukaisuutta edistävänä maana.

Suomessa voidaan myös tuottaa aktiivisesti tietoa johdonmukaisuuskysymyksistä esimerkiksi ulkoasiainministeriön tutkimusrahoituksella ja kohdentamalla evaluaatioita kehitysyhteistyön lisäksi myös kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämiseen.

6.3 Kehityspoliittinen johdonmukaisuus ja Euroopan unioni

Sekä Suomi että Euroopan unioni ovat sitoutuneet vahvistamaan kehitystavoitteiden toteuttamista myös muiden politiikkasektorien kautta ja edistämään näin kehityspoliittista johdonmukaisuutta. Euroopan unioni on sitoutunut kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen osana EU:n perussopimuksen artiklaa 3 sekä EY:n sopimuksen artiklaa 178, jossa todetaan, että yhteisö ottaa huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet kaikissa niissä politiikoissa, joilla on todennäköistä vaikutusta kehitysmaihin. EU:n kehityspoliittikan lainsäädäntö (perusta Maastrichtin sopimuksessa 1992) sisältää periaatteen kaikkien EU-politiikkojen yhtenäisyydestä ja samansuuntaisuudesta kehityspoliittikan tavoitteiden kanssa. Lissabonin sopimuksen mukaan (artikla 188D) unionin on huomioitava kehitysyhteistyön tavoitteet kaikissa politiikoissa, jotka mahdollisesti voivat vaikuttaa kehitysmaihin. Lissabonin sopimus myös painottaa eri ulkopoliittikan alueiden keskinäistä ja politiikkojen välistä johdonmukaisuutta (artikla 10a, par 3).

Euroopan unionin päätöksenteossa kehityspoliittinen johdonmukaisuus on ollut vahvasti esillä syys- ja kevätkausilla 2009 ja 2010. Komissio julkaisi yhteistyössä jäsenmaiden kanssa lajissaan toisen johdonmukaisuusraportin ja antoi tiedonannon aiheesta syyskuussa 2009. Tiedonannossaan *Policy Coherence for Development – Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, komissio oli rajannut kehityspoliittisessa julkilausumassa (European Consensus on Development, 2005) esitetyt kaksitoista painopistettä teemoittain viiden aiheen alle: ilmasto, ruokaturva, migraatio, kauppa ja rahoitus sekä turvallisuus.

Neuvoston päätelmät marraskuulta 2009 vahvistavat nämä uudeksi lähestymistavaksi. Keväällä 2010 ulkoasiainneuvosto päättää johdonmukaisuustyöohjelmasta avaten viiden osa-alueen sisäisiä painopisteitä ja EU:n toimia näillä aloilla.

Eurooppalaiset kansalaisjärjestöt ovat olleet aktiivisia kehityspoliittisen johdonmukaisuuden saralla ja tulkinneet komission ja parlamentin kiinnostuksen aihetta kohtaan myönteisenä. Eurooppalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen yhteenliittymä CONCORD julkaisi oman johdonmukaisuusraporttinsa lokakuussa 2009 ja on ollut aktiivisesti yhteydessä niin komissioon kuin parlamenttiin painottaakseen aiheen merkitystä ja voimakkaampaa huomioimista unionin päätöksenteon kaikilla osa-alueilla. Euroopan parlamentissa on herännyt kiinnostus nostaa esiin mahdollisuus valittaa epäjohdonmukaisuuksista. Kevään aikana käsitellyssä on ollut myös yksittäisen europarlamentaarikon johdonmukaisuusraportti.

■ SUOSITUKSIA:

- Suomen tulee jatkaa määrätietoista panostusta kehityspoliittisen johdonmukaisuuden kehittämiseen niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla, erityisesti EU:n ja OECD:n piirissä osallistuen aktiivisesti muun muassa mitattavien indikaattoreiden kehittämiseen.
- Kehityspoliittinen toimikunta suosittelee, että tulevina vuosina laaditaan kaikki politiikan sektorit käsittelevä Suomen Afrikka-linjaus.
- Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämiseksi tarvitaan merkittävä määrä tietoa eri politiikkasektoreiden vaikutuksista kehitysmaiden kehitykseen ja köyhyyden vähentämiseen. Tämän tiedon määrää tulee syventää tutkimusrahoituksen ja evaluaatiotoiminnan kautta ja korostamalla johdonmukaisuusaiheita kahdenvälisissä kehitysmaasuhteissa. Kansainvälisesti tuotettua tietoa tulee hyödyntää aktiivisesti.
- Kehityspoliittinen johdonmukaisuus tulee ottaa vahvemmin osaksi kahdenvälisiä maaneuvotte-luja järjestämällä aiheesta eri toimijoita yhteen kokoava keskustelutilaisuus kohdemaassa.
- Suomen tulee jatkaa taloudellista tukeaan Centre for Global Developmentin ylläpitämälle Commitment to Development Indexille.

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN JÄSENET



Nina Suomalainen (Kokoomus) VTM. Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja, työskentelee Kirkon Ulkomaanavussa kehityspolitiikan asiantuntijana. Toiminut asiantuntijana Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön vähemmistövaltuutetun toimistossa, Etyjin ihmisoikeustoimistossa ODIHR:ssa sekä Etyjin Bosnia-Hertsegovinan kenttätoimistossa, Suomen ulkoasiainministeriön erityisasiantuntijana Balkanin vakaussopimuksessa ja YK:n kehitysohjelman UNDP:n tehtävissä. Helsingin kaupunginvaltuuston jäsen.



Gunvor Kronman (Ruotsalainen kansanpuolue) FM ja MBA. Kehityspoliittisen toimikunnan varapuheenjohtaja, Hanasaaren ruotsalais-suomalaisen kulttuurikeskuksen johtaja. KEPA:n puheenjohtaja 2008–09 ja Crisis Management Initiativen varapuheenjohtaja vuodesta 2008. Plan International Suomen säätiön hallituksen varapuheenjohtaja vuodesta 2007. Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja 2003–2007. Yli 20 vuoden kokemus kansainvälisestä yhteistyöstä, josta suurin osa katastrofi- ja kehitystyötä Punaisen Ristin liikkeen ja muiden kansainvälisten järjestöjen palveluksessa.



Timo Kaunisto (Keskusta) MMM. Kehityspoliittisen toimikunnan varapuheenjohtaja. Maatalousyrittäjä, kansanedustaja. Laitilan kaupunginvaltuutettu, Varsinais-Suomen maakuntavaltuuston puheenjohtaja, eduskunnan ympäristövaliokunnan ja suuren valiokunnan jäsen, ulkoasiainvaliokunnan jäsen.



Aila Paloniemi (Keskusta) Kehityspoliittisen toimikunnan jäsen, lastentarhanopettaja, toimittaja. Jyväskylän kaupunginvaltuuston jäsen, Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy:n hallituksen pj. Keskustan kansanedustaja Keski-Suomen vaalipiiristä vuodesta 2003. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sekä valtiovaraminvaliokunnan jäsen, Opetushallituksen johtokunnan pj, Suomen ETYJ valtuuskunnan varajäsen, Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan varapj, Eduskunnan ihmisoikeusryhmän varapj, Ihmisoikeusliiton hallituksen jäsen, STETE:n hallituksen jäsen, Etnisten suhteiden neuvottelukunnan jäsen, Perhehoitoliiton pj, Taito ry:n hallituksen jäsen sekä Sylva ry:n puheenjohtaja. Finnfundin hallintoneuvoston jäsen, Veikkauksen hallintoneuvoston jäsen ja Kansallisoopperan hallintoneuvoston jäsen.

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN JÄSENET



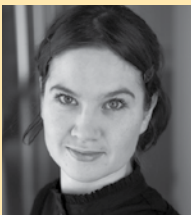
Jussi Salonranta (Kokoomus) Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) jäsen. Toiminut aiemmin muun muassa Taksvärkki ry:n hallituksessa ja vapaaehtoistyöntekijänä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten leireillä.



Krista Kiuru (Sosialidemokraattinen Puolue) VTM. Porin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ja ensimmäisen kauden kansanedustaja Satakunnasta, joka työskentelee mm. eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ja suuressa valiokunnassa sekä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnassa. STETE:n (Suomen toimikunta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi) puheenjohtaja 2007–2011 ja Suomen Punaisen Ristin valtuuston puheenjohtaja 2008–2011.



Helena Laukko (Sosialidemokraattinen Puolue) Suomen YK-liiton toiminnanjohtaja. Kestävän kehityksen toimikunnan jäsen. Kehityspoliittisen toimikunnan 2003–2007 sekä toimikuntaa edeltäneen Kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan (KESU) jäsen.



Johanna Sumuvuori (Vihreät) VTM, kansanedustaja, Vihreiden turvallisuuspoliittisen työryhmän puheenjohtaja, Helsingin kaupunginvaltuutettu vuodesta 2001, kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston (KATU) puheenjohtaja.



Teppo Eskelinen (Vasemmistoliitto) Filosofian tutkija, tutkinut erityisesti globaalin oikeudenmukaisuuden teoriaa. Attac ry:n puheenjohtaja 2007–08. Vasemmistoliiton globaaliasioiden työryhmän jäsen. HKL-liikelaitoksen johtokunnan jäsen. Entinen kehityskysymyksiin erikoistunut toimittaja.



Heini Röyskö (Kristillisdemokraatit) FM. Kansainvälisen vaihdon sihteeri opetus- ja kulttuuriministeriön nuorisoyksikössä. Työskennellyt muun muassa Suomen YK-liitossa ja opetusministeriön taide- ja kulttuuriperintöyksikössä. Kehityspoliittisen toimikunnan jäsen 2003–2007 ja Helsingin kaupungin taidemuseon johtokunnan jäsen.



Vaili Jämsä-Uusitalo (Perussuomalaiset) Puoluevaltuuston jäsen, Perussuomalaisten Oulun seudun aluejärjestön hallituksessa, Etnisten suhteiden neuvottelukunnan Pohjois-Suomen -jaoksen jäsen sekä valtakunnallisen ETNO:n Paletti-ryhmän jäsen, DEMO ry:n hallituksen varajäsen, Oulun yliopiston hallituksen jäsen, Oulun kaupungin Perussuomalaisten valtuustoryhmän puheenjohtaja ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntavaltuuston jäsen.



Timo Lappalainen (KEPA) TM. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen toiminnanjohtaja vuodesta 2005 alkaen. Työskennellyt aiemmin muun muassa Suomen merimieskirkko ry:n Belgian ja Luxemburgin toimintojen johtajana ja hallintojohtajana Kansainvälisessä kuljetustyöntekijöiden liitossa (ITF) Lontoossa.



Rilli Lappalainen (Kehys ry) YTM. Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry:n pääsihteeri. Toimii aktiivisesti eurooppalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen yhteenliittymässä CONCORD:ssa, muun muassa hallituksen jäsen. CONCORDin edustajana Euroopan neuvoston Pohjoinen-etelä-keskuksen hallituksessa. Työskennellyt aiemmin esimerkiksi Taksvärkissä, Euroopan komissiossa sekä kehitysyhteistyötehtävissä muun muassa Nepalissa ja Senegalissa.



Antti Pentikäinen (KUA) TM. Kirkon Ulkomaanavun toiminnanjohtaja vuodesta 2004. Eurooppalaisten ekumeenisten avustusjärjestöjen kattojärjestö Aprovevin puheenjohtaja. Näiden järjestöjen yhteenlaskettu apumäärä on noin 700 miljoonaa euroa vuodessa. Työskennellyt aiemmin muun muassa presidentti Ahtisaaren neuvonantajana, Crisis Management Initiative:n talous- ja hallintopäällikkönä sekä ulkoasiainministeriön Helsinki-prosessin apulaispääsihteerinä.

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN JÄSENET



Hannu Ohvo (SASK) SASKin toiminnanjohtaja v 1996 lähtien. Sosialidemokraattisen puolueen kehitysyhteistyöjaoston jäsen. Kehityspoliittisen toimikunnan 2003–2007 ja kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (KESU) jäsen. Kehys ry:n hallituksen varapuheenjohtaja.



Satu Vasamo (EK) Elinkeinoelämän keskusliiton kauppapolitiikan ja kansainvälisten suhteiden asiantuntija.



Thomas Palmgren (Suomen Yrittäjät) Kansainvälisten asioiden asiamies, muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön Vientifoorumin, Finpron hallintoneuvoston, EU-asiain komitean ulkosuhdejaoston (133-jaosto), Tullin Asiakasneuvottelukunnan sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean jäsen.



Pekka Ristelä (SAK) VTM. Elinkeinopoliittinen asiantuntija. Reilun kaupan edistämisyhdistyksen hallituksen varapuheenjohtaja. Yhteiskunta- ja yritys vastuun neuvottelukunnan jäsen.



Seppo Kallio (MTK) Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK RY, johtaja/ kansainväliset asiat. MTK:n edustaja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean varapuheenjohtaja 1.10.2008 alkaen. KEPA:n hallituksen jäsen. Pohjoismaiden talonpoikaisjärjestön (NBC) johtokunnan pääsihteeri. Finnfund Oy:n hallintoneuvoston varapuheenjohtaja. Kehityspoliittisen toimikunnan jäsen 2003–.



Juhani Koponen (HY). Kehitysmaatutkimuksen professori (ma.) Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksella. Tärkeimmät tutkimusalat kehityksen ja kehitysyhteistyön historia globaalisti sekä erityisesti Tansaniassa ja Suomessa.



Liisa Laakso (UPI) Ulkopoliittisen instituutin hallituksen jäsen, professori ja Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan dekaani. Tutkimusalat demokratisoituminen, konfliktit, kriisinhallinta, Suomen ja Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikka. Kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan (KESU) jäsen 1995–1999.

Sihteeristö



Juha Vuorenkoski pääsihteeri. VTM. Aiemmin työskennellyt EU:n kehityspolitiikan parissa ulkoasiainministeriössä. Osallistunut kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön Sambiassa ja toiminut tutkimusavustajana Helsingin yliopistossa kehitysmaatutkimuksen laitoksella.



Sonja Ronkainen avustaja. FM. Työskennellyt aiemmin kehitysyhteistyöhankkeiden parissa SASK ry:ssä ja Solidaarisuudessa sekä maahanmuuttotehtävissä Ulkomaalaisvirastossa. Toiminut vapaaehtoisena ihmisoikeus- ja kehitysyhteistyöjärjestöissä.

KEHITYSPOLIITTISEN TOIMIKUNNAN JÄSENET

Kehityspoliittisen toimikunnan asiantuntijajäsenet

Viveca Arrhenius	neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö
Mari Eteläpää	erityisasiantuntija, puolustusministeriö
Inkeri Hirvensalo	erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö
Zabrina Holmström	kulttuuriasianneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö
Maria Hurtola	kansainvälisten asioiden päällikkö, Ilmatieteen laitos, liikenne- ja viestintäministeriö
Olli-Pekka Lehmuusaari	johtokunnan neuvonantaja, Suomen Pankki
Harri Sivula	ylitarkastaja, sisäasiainministeriö
Kerstin Stendahl	neuvotteleva virkamies, ympäristöministeriö
Veli-Pekka Talvela	ylijohtaja, maa- ja metsätalousministeriö
Jussi Tikkanen	neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö
Barbro Widing	neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö

Ulkoasiainministeriö

Pasi Hellman	apulaisosastopäällikkö, Kehityspoliittinen osasto
Jorma Julin	osastopäällikkö, Kehityspoliittinen osasto
Seija Kinni-Huttunen	kehitysviestintäpäällikkö, Viestintä- ja kulttuuri-osasto
Ritva Koukku-Ronde	alivaltiosihteeri, kehitysyhteistyö ja kehityspolitiikka
Harri Kämäräinen	yksikön päällikön sijainen, Itä-Euroopan ja Keski-Aasian yksikkö
Anu Laamanen	apulaisosastopäällikkö, Poliittinen osasto
Riitta Oksanen	yksikön päällikkö, Kehityspoliittinen osasto
Pekka Puustinen	apulaisosastopäällikkö, Amerikan ja Aasian osasto
Pekka Säilä	apulaisosastopäällikkö, Kauppapoliittinen osasto
Liisa Talonpoika	apulaisosastopäällikkö, Eurooppa-osasto
Heikki Tuunanen	apulaisosastopäällikkö, Afrikan ja Lähi-idän osasto

Kehityspoliittinen toimikunta on valtioneuvoston asettama kehityspoliitiikan neuvoo-antava elin. Se seuraa ja arvioi toimintaa ja keskeisiä päätöksiä kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri politiikkalohkoilla. Kehityspoliittinen toimikunta arvioi kehitysyhteistyötoiminnan laatua ja vaikuttavuutta sekä seuraa julkisten kehitysyhteistyömäärärahojen tasoa. Lisäksi se edistää globaaleja kehityskysymyksiä koskevaa kokonaisvaltaista keskustelua Suomessa ja kannustaa julkisen sektorin ulkopuolisen kehitysrahoituksen aktivointia ja edistää kehityspoliitiikan johdonmukaisuutta Suomessa.

Toimikunta aloitti toimintansa 1.10.2007. Toimikausi loppuu 31.5.2011.





Yhteystiedot | Kontakt | Contact

KPT

Kehityspoliittinen toimikunta | Utvecklingspolitiska kommissionen | The Development Policy Committee
Ulkoasiainministeriö | Utrikesministeriet | Ministry for Foreign Affairs

PL 519 • 00023 Valtioneuvosto, Finland
Tel. +358 9 160 05 • Fax +358 9 160 55 651
E-mail: kpt@formin.fi • www.kehityspoliittinentoimikunta.fi