

Johdonmukaisesti kohti yhdenvertaisia mahdollisuuksia

Suomen
kehityspolitiikan tila
2014

Miten Suomi voi eri
politiikkalohkoilla
poistaa globaalia
köyhyyttä ja edistää
kestävää kehitystä?



KEHITYSPOLIITTINEN TOIMIKUNTA



Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Johdanto:	
Mitä kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus tarkoittaa?	5
Suomi ja kehitysmaat vaikuttavat toisiinsa monin eri tavoin	5
EU keskeinen kanava vaikuttaa	6
Kauppa ja kehitys:	
Yksityisen sektorin rooli kehityksessä korostuu	9
Mistä on kysymys?	9
Yritysvastuu linkittyy globaaleihin arvoketjuihin	9
Missä Suomi menee?	10
Tuki-instrumenttien uudistustyö tarpeen	11
Yhteistyötä yli hallinnollisten rajojen	12
Verotus ja kehitys:	
Kansainvälisen veronkierron hillitseminen tärkeää kehitykselle	15
Mistä on kysymys?	15
Missä Suomi menee?	15
Onko Suomi eturintamassa kansainvälisessä yhteistyössä?	16
Turvallisuus ja kehitys:	
Kehitys on vaikeaa ilman vakautta ja turvallisuutta	19
Mistä on kysymys?	19
Hauraiden valtioiden valtasuhteet täytyy ymmärtää	19
Missä Suomi menee?	20
Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ei toimi vielä käytännössä	20

Muuttoliike ja kehitys:	
Maahanmuutossa muistettava myös lähtömaan tarpeet	23
Mistä on kysymys?	23
Maahanmuuttajat ovat osa lähtömaansa diasporaa	25
Missä Suomi menee?	25
Työvoiman tarve vaikuttaa maahanmuuttoon	26
Ilmasto ja kehitys:	
Köyhät maat tarvitsevat tukea ilmastomuutoksen torjuntaan	29
Mistä on kysymys?	29
Kehittyvät taloudet sekoittavat perinteiset asetelmat	29
Ilmastorahoitus ei saa olla pois köyhimmiltä	30
Missä Suomi menee?	30
Yhteenveto:	
Hallituksen otettava vahvempi ote johdonmukaisuustyöhön	33
KPT:n arvioinnin yhteenveto	33
Kenen vastuulla johdonmukaisuus on?	35
Kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet 2011–2015	37
Lyhenteet	39



Esipuhe



KUVA: PHILIPPE GUESSAZ

Suo, kuokka ja Jussi sen tekivät, suomalaista kertomusta lainataksemme. Kirkko, lukkari ja koulu sen tekivät, toisen kansalliskirjailijamme linjaa kulkeaksemme. Molemmat tosia ja tarpeellisia; Suomi on kulkenut pitkän matkan kehityksen polulla. Tähän ovat vaikuttaneet sekä omat valintamme monilla eri politiikkalohkoilla että kansainväliset kehityskulut. Miten Suomi voi tänään yksin ja yhdessä muiden kanssa turvata sen, että kehityksen eri vaiheissa kulkevat kumppanimaamme käyvät kohti yhdenvertaisia mahdollisuuksia? Ovatko Suomen hallitus ja sen kehityspoliittikka innostaneet kaikki hallinnonalat suorituksiin, jotka etenevät samansuuntaisesti tai vähintään toistensa suorituksia nollaamatta?

Kehityspoliittisen toimikunnan KPT:n vuosiarvio keskittyy kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen, joka englanniksi tunnetaan termillä policy coherence for development. Käsitteenä johdonmukaisuus saattaa tuntua etäiseltä, mutta kyse on hyvin konkreettisista asioista: siitä, otammeko huomioon myös kehitysmaiden näkökulman, kun teemme päätöksiä esimerkiksi Suomen linjasta kansainväliin verokysymyksiin tai kun kehitämme tukipalveluita yritystemme kansainvälistymiseen. Päämääränä tulisi olla, että päätökset eri politiikkalohkoilla tukevat globaalien kehitystavoitteiden eli köyhyyden poistamisen ja kestävä kehityksen edistämistä.

Hallituksemme on sitoutunut kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen, mikä on tärkeä poliittinen valinta. Tässä raportissa KPT

pyrkii arvioimaan, miten sen toteuttamisessa on onnistuttu. Annamme myös suosituksia jatkotyöhön. Tarkastelun kohteeksi on valittu viisi politiikkalohkoa: taloudelliset ulkosuhteet ja kauppapolitiikka, verotus, turvallisuus ja kriisinhallinta, maahanmuutto sekä ilmastopolitiikka. Valinta on tehty kehityspoliittisen toimenpideohjelman, EU:n ja OECD:n johdonmukaisuustyön painopisteiden perusteella.

Politiikkajohdonmukaisuuden toteuttaminen on iso haaste, jossa kaikilla toimijoilla on oma roolinsa. Valtioneuvoston asettamispäätöksessä KPT:n keskeiseksi tehtäväksi on annettu johdonmukaisuutta edistävän toimintakulttuurin ja yhteistyömekanismien vahvistaminen. Arviomme mukaan sekä toimintakulttuurissa että yhteistyömekanismeissa on parantamisen varaa, vaikka johdonmukaisuuden tarve ja merkitys melko laajasti tunnustetaan. Tarvitaan paitsi tiiviimpää yhteistyötä virkamiestasolla ministeriöiden välillä, myös poliittisten päättäjien johtajuutta sekä valmiutta arvioida ja ratkaista mahdollisia ristiriitoja eri politiikkatavoitteiden välillä. Tässä sekä ministereillä että myös eduskunnan eri valiokunnilla voisi olla nykyistä vahvempi rooli. Johdonmukaisuustyön perustaksi kannustamme lisäksi tutkimusta ja arviointoja sekä mahdollisimman laajaa kansalaiskeskustelua erilaisten päätösten kehitysvaikutuksista.

Jouko Jääskeläinen

Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja

Tiivistelmä

Kehityspoliittisen toimikunnan KPT:n vuosiarvio keskittyy tänä vuonna kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen eli siihen, miten kehityspoliittikan näkökulma on otettu huomioon kaikkien kehitysmaihin vaikuttavien politiikka-alojen päätöksenteossa. Päämääränä tulisi olla, että päätökset tukevat globaalien kehitystavoitteiden – köyhyyden poistamisen ja kestävä kehityksen – edistämistä. Tarkastelun kohteeksi on valittu viisi politiikkalohkoa: taloudelliset ulkosuhteet ja kauppapolitiikka, verotus, turvallisuus ja kriisinhallinta, maahanmuutto sekä ilmastopolitiikka.

KPT:n mielestä valtioneuvoston työssä olisi ollut tällä hallituskaudella hyvät mahdollisuudet parantaa kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta. Eri ministeriöissä asiaa on pohdittu ja ne ovat tunnistanee johdonmukaisuuden tarpeen ja merkityksen omilla politiikka-aloillaan. Päätöksenteon rakenteet eivät kuitenkaan tue nykyisellään sitä, että kehitysnäkökulma otettaisiin riittävästi huomioon kehitysmaihin vaikuttavissa asioissa. Epäselvää on, kenen vastuulle kuuluu varmistaa, että kehitysnäkökulma on päätöksentekoprosessissa analysoitu ja sen suhde muihin politiikkatavoitteisiin punnittu.

KPT:n mielestä politiikkajohdonmukaisuuden vahvistaminen edellyttää valtioneuvostolta nykyistä tehokkaampia mekanismeja. Tällainen olisi esimerkiksi kehitysministerin johtama eri

politiikkalohkojen tarkastelu, jonka ulkoministeriö ja valtioneuvoston kanslia toteuttavat yhdessä säännöllisesti. Johdonmukaisuuden edistämiseen ja politiikkalohkojen väliseen yhteistyöhön tulee myös osoittaa riittävästi resursseja. Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus tulisi kytkeä laajempaan kestävä kehityksen edistämiseen, kuten vuoden 2015 jälkeisten kehitystavoitteiden valmistelussa kansainvälisellä tasolla on jo tapahtumassa.

Oleellista on varmistaa valtioneuvostossa riittävä poliittinen tuki johdonmukaisuuden integroimiseksi eri ministeriöiden toimintakulttuuriin. Myös eduskunnan roolia politiikkajohdonmukaisuuden edistämisessä on tarpeen vahvistaa. Ministeriöiden tulee laatia kerran hallituskaudessa kattava johdonmukaisuusraportti eduskunnalle. Kaikilla eduskunnan valiokunnilla, erityisesti suurella valiokunnalla, on oltava riittävästi tietoa käsiteltävien asioiden vaikutuksista kehitysmaihin.

Monet kehitysmaihin vaikuttavat politiikan alat ovat suurimmaksi osaksi tai kokonaan EU-politiikkaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että Suomi vaikuttaa aktiivisesti EU:n päätöksentekoon ja linjauksiin kehitysnäkökulman huomiointiseksi. Myös OECD:ssä, YK:ssa ja muissa kansainvälisissä neuvotteluissa politiikkajohdonmukaisuuden edistämisen tulee olla Suomen keskeisiä tavoitteita.

Mitä kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus tarkoittaa?

Kehitystä tukevalla politiikkajohdonmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että kehityspolitiikan näkökulma otetaan huomioon kaikkien kehitysmaihin vaikuttavien politiikka-alojen päätöksenteossa. Kehitysyhteistyön ja -politiikan ohella esimerkiksi kauppa-, maahanmuutto- ja ilmastopolitiikassa Suomi voi vaikuttaa globaalin köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen. Suomi on sitoutunut kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden vahvistamiseen Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa ja vuoden 2012 kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa (KEPO).

Politiikkajohdonmukaisuuden merkitys on korostunut viime vuosina entisestään, kun kehitysmaihin suuntautuvat rahavirrat – kuten kauppa, investoinnit ja siirtolaisten rahalähetykset – ovat kasvaneet. Niillä on kehitysyhteistyötä huomattavasti suurempi merkitys köyhille maille. Johdonmukaisella politiikalla Suomi voi tukea sitä, että nämä rahavirrat lisäävät ihmisten hyvinvointia. Lisäksi on huolehdittava siitä, etteivät käänteiset rahavirrat, kuten korruptiota tai veronkierrosta johtuva pääomapako, vaikeuta kehitystavoitteiden saavuttamista. Tarvitaan muutoksia globaaleissa arvoketjuissa, jotta kehitysmaiden luonnonvaroista ja niissä tehdystä työstä tulleesta arvonlisäyksestä mahdollisimman suuri ja oikeudenmukainen osa jää kehitysmaihin tukemaan paikallisia kehitysponnisteluja.

Suomi ja kehitysmaat vaikuttavat toisiinsa monin eri tavoin

Julkisesta keskustelusta välittyy mielikuva, että Suomi on suhteessa kehitysmaihin pääasiassa avunantajan roolissa. Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna tase saattaa olla meille kuitenkin positiivinen, sillä Suomi on hyötynyt monin eri tavoin kehitysmaista. Esimerkiksi suuri osa suomalaisten tarvitsemista raaka-aineista ja kulutustavaroista tulee kehitysmaista. Nykynen yltäkylläinen elämäntapamme perustuu osittain siihen, että hyödynnämme kehitysmaiden halpaa työvoimaa ja luonnonvaroja. Lisäksi kehittyvistä talouksista on tullut viime vuosina entistä tärkeämpi toiminta- ja markkina-alue suomalaisille yrityksille.

Suomen kehityspolitiikan tavoitteena on tukea kehitysmaita toteuttamaan niiden talouden ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta hyvää politiikkaa. Tällä on myönteisiä vaikutuksia myös Suomen oman talouden ja muiden politiikkatavoitteiden kannalta: köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen sekä vakaan ja demokraattisen toimintaympäristön edistäminen kehitysmaissa on Suomen edun mukaista.

Muilla politiikan aloilla Suomi sen sijaan pyrkii yleensä ensisijaisesti edistämään omia etujaan, jotka eivät aina ole kokonaan kehitysmaiden etujen mukaisia. Johdonmukaisuuteen liittyvät eturistiriidat ovat kuitenkin monesti pinnallisia.

Pidemmällä aikavälillä Suomen ja kehitysmaiden etu on monissa asioissa yhteinen. Kestävä kehitys, eriarvoisuuden vähentäminen, turvallisuus ja vastuullinen liiketoiminta ovat tästä hyviä esimerkkejä.

Kehityspoliittisen näkökulman määrittelyyn ei ole yhtä mallia, sillä kehitysmaat ovat keskenään hyvin erilaisia ja niiden tilanteet vaihtelevat. Päätösten mahdollisia vaikutuksia tulee siksi analysoida maakohtaisesti.

EU keskeinen kanava vaikuttaa

Monet kehitysmaihiin vaikuttavat politiikan alat ovat suurimmaksi osaksi tai kokonaan EU-politiikkaa. Suomen vaikuttaminen EU:n päätöksentekoon ja linjauksiin on siten erityisen tärkeää kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden kannalta.

Useilla politiikkalohkoilla on vaikutuksia muiden maiden mahdollisuuksiin tehdä valintoja harjoittamansa politiikan suhteen. Suomen ja

Johdonmukaisuuteen sitouduttu monella tasolla

Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus (policy coherence for development, PCD) tarkoittaa kehitystavoitteiden huomioon ottamista kehitysmaihiin vaikuttavissa politiikkapäätöksissä. Tavoitteena on, että eri politiikkalohkot toimivat johdonmukaisesti köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi, eivätkä tee tyhjäksi tai heikennä kehityspoliitiikan vaikutuksia.

YK:n vuosituhatavoitteissa (Millennium Development Goals) johdonmukaisuuden periaate näkyy kahdeksannessa tavoitteessa globaalista kehityskumppanuudesta, johon sisältyvät kehitysmaiden kaupankäyntimahdollisuuksien parantaminen, velkahelpotukset sekä lääkkeiden saatavuuden turvaaminen ja informaatio- ja viestintäteknologian hyötyjen saattaminen kehitysmaiden käyttöön yhdessä yksityisen sektorin kanssa.

YK:ssa valmistellaan parhaillaan uusia **vuoden 2015 jälkeisiä kehitystavoitteita**. Valmistelu-prosessissa on tunnistettu tarve parantaa huomattavasti politiikkajohdonmukaisuutta kestävä kehityksen saavuttamiseksi.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö **OECD** korostaa jäsenmaidensa vahvaa sitoutumista kehitystä tukevaan politiikkajohdonmukaisuuteen. Asia nousee esille OECD-maiden ministerien julkilausumassa vuodelta 2008 ja vuonna 2012 käynnistyneessä kehitysstrategiasa. OECD:n neuvosto on myös suosittanut vuonna 2010 jäsenmailleen politiikkajohdonmukaisuuden institutionaalista vahvistamista valtionhallinnossa.

EU:ssa sopimus Euroopan unionin toiminnasta eli niin sanottu Lissabonin sopimus velvoittaa johdonmukaisuuteen kehitysmaiden kannalta oleellisten politiikkalohkojen osalta. Sama periaate oli mukana jo Maastrichtin sopimuksessa. EU:n ulkoasiainneuvoston viimeksi joulukuussa 2013 antamat päätelmät kehitystä tukevasta politiikkajohdonmukaisuudesta vahvistavat EU-maiden sitoutumista johdonmukaisuuteen.

EU:n politiikan muokkaaminen johdonmukaisemmin kehitystä tukeväksi tarkoittaa, että:

- tunnustamme päätösten vaikutuksiin liittyvät ongelmat ja tiedostamme eturistiriitojen mahdollisuuden.
- pyrimme varmistamaan, että suomalainen, EU-tason ja kansainvälinen politiikka kehitysyhteistyön ulkopuolella edistää kehitystä köyhissä maissa tai ei ainakaan ole niille haitallinen.

Suomen suora vaikutus maailmanpolitiikkaan ja -talouteen on pieni. Poliittiset valintamme ovat kuitenkin myös tärkeitä signaaleita kansainväliselle yhteisölle. Kansainvälisillä foorumeilla sovelletaan yleensä ääni per maa -periaatetta, jonka ansiosta pienelläkin maalla on vaikutusvaltaa. Siksi on tärkeää, että Suomi tekee hyvin harkittuja päätöksiä ja ottaa huomioon myös kehitysmaiden näkökulmat silloin, kun päätöksillä on vaikutusta niiden tilanteeseen ja mahdollisuuksiin.

Suomessa johdonmukaisuutta tavoiteltu kymmenen vuotta

Hallitusohjelma nostaa politiikkajohdonmukaisuuden keskeiseksi tavoitteeksi yhdessä kehitysyhteistyön laadun ja tuloksellisuuden ohella. Samoja asioita painotetaan myös Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa (KEPO) vuodelta 2012. Sen mukaan strategista ohjausta kehitetään ja luodaan eri ministeriöt yhteen tuovia toimintatapoja. Johdonmukaisuustyön painopisteiksi määritellään ruokaturva, kauppa, verotus, turvallisuus ja muuttoliike. Suomi lupaa edistää johdonmukaisuutta aktiivisesti myös EU:ssa hyödyntäen tehokkaasti valtionhallinnon EU-valmistelua.

Politiikkajohdonmukaisuus on ollut tärkeä osa Suomen kehityspolitiikkaa kymmenen vuoden ajan, vuoden 2004 kehityspoliittisesta ohjelmasta lähtien. Vuonna 2004 johdonmukaisuus tuli keskeiselle sijalle myös KPT:n mandaattiin, ja toimikuntaan kutsuttiin asiantuntijat eri ministeriöistä. EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 Suomi ajoi aktiivisesti politiikkajohdonmukaisuuden periaatetta EU:n päätöksenteossa. Edellisellä hallituskaudella 2007–2011 Suomessa perustettiin ministeriöiden välinen johdonmukaisuusverkosto ja edistettiin johdonmukaisuuskysymysten käsittelyä muun muassa OECD:ssä. Tietoisuus johdonmukaisuuskysymyksistä on valtionhallinnossa vuosien aikana lisääntynyt, mutta konkreettisia tuloksia on ollut toistaiseksi vähän osoitettavissa.

OECD:n kehitysapukomitea DACin vertaisarviossa (2012) politiikkajohdonmukaisuutta pidettiin heikoimmin edistyneenä osa-alueena Suomen kehityspolitiikassa. Arvion mukaan politiikkajohdonmukaisuutta edistävät yhteistyömekanismit perustuvat liikaa epävirallisuuteen. OECD:n mielestä Suomen tulee varmistaa, että hallituksen muut kehitysmaiin vaikuttavat politiikkapäätökset tukevat kehitysmaiden mahdollisuutta kehitykseen tai että ne eivät ainakaan heikennä niiden asemaa. Tämä edellyttää valtionhallinnon toimijoiden vastuiden määrittelyä, yhteensovittamismekanismien vahvistamista sekä parempaa eri politiikkojen vaikutusten arviointia ja seurantaa.



Sambia

Maailmanpankin mukaan nopea talouskasvu on nostanut Sambian alemman keskitulon maaksi viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Köyhyyden vähentämisessä ei kuitenkaan ole saavutettu edistystä, ja tuloerot maan sisällä ovat kasvaneet. Kaivosteollisuus on Sambian talouskehityksen moottori, mutta arvon lisäys jää vähäiseksi, koska kupari ja muut kaivannaiset viedään maasta pääsääntöisesti jalostamat-

tomina. Kaivosklusteri myös tuo tarvitsemansa laitteet ja palvelut pitkälti Sambian ulkopuolelta. Suomi pyrkii lisäämään kaupallis-taloudellista yhteistyötä Sambian kanssa kehitysyhteistyön rinnalla. Yritysyhteistyöstä olisi hyötyä teknologian siirrossa ja uudenlaisten liiketoimintamahdollisuuksien avaamisessa, joiden myötä kaivosklusterin linkit Sambian muuhun talouteen voisivat kasvaa ja työpaikat lisääntyä.

Yksityisen sektorin rooli kehityksessä korostuu

Mistä on kysymys?

Yksityisillä rahavirroilla, kaupalla ja investoinneilla on huomattavasti kehitysyhteistyötä suurempi vaikutus siihen, millaista kehitystä köyhissä maissa tapahtuu. Sekä kansainvälisesti että Suomessa on meneillään murrosvaihe, jossa yrityksiä toivotaan ja tarvitaan aiempaa vahvemmin mukaan kehityspolitiikan ja -yhteistyön toteutukseen. Yritysten rooli kehityspoliittisten tavoitteiden edistämässä on merkittävä, sillä ne tuovat kehitysmaihin työpaikkoja, pääomia, osaamista ja teknologiaa. Vastuullisella liiketoiminnalla on potentiaalisesti suuri vaikutus sekä köyhyyden vähentämiseen että kehityksen kääntämiseen ekologisesti ja ilmastollisesti kestäväksi. Myös ruoantuotannossa ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävässä käytössä yksityisen sektorin käytännön toimijat ovat avainasemassa.

Keskustelua yksityisen sektorin roolista kehityksessä vaikeuttaa se, että kehityspolitiikka on perinteisesti nähty kuuluvaksi valtionhallinnolle ja kansalaisjärjestöille. Yhteisen kielen löytämiseksi yritysmaailman ja kehityspolitiikan perinteisten toimijoiden kesken on tehtävä vielä työtä. Tulokselliseen toimintaan tarvitaan niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan panosta ja ennen kaikkea näiden yhteistyötä.

Kestävää liiketoimintaa kehitysmaissa ei synny hyväntekeväisyyden pohjalta, vaan yritysten toiminnan on oltava taloudellisesti kannattavaa sekä kehitysmaan että Suomen toimijoille. On etsittävä kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja: parhai-

ten köyhyyttä vähentää sellainen yritystoiminta, joka edistää kehitysmaiden oman yksityisen sektorin kehittymistä. Kyse ei siis ole vain suomalaisten tai kansainvälisten yritysten hakeutumisesta uusille markkinoille.

Yritysvastuu linkittyy globaaleihin arvoketjuihin

Vastuullisuuden tulee olla sisäänrakennettu osa kehitysmaissa toimivien yritysten liiketoimintaa. Yritysvastuu on viime vuosina vakiintunut yhä laajemmin osaksi keskustelua yritysten toiminnasta. Yritysten omaa vastuullisuustyötä ohjaavat kansainvälisesti tunnustetut periaatteet, kuten YK:n Global Compact ja OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille. Pitkissä arvo- ja alihankintaketjuissa vastuullisuuden toteuttaminen ja kehitysvaikutukset huomioiva yhteistyö on kuitenkin erittäin vaativaa. Media ja kansalaisjärjestöt tuovat jatkuvasti esiin näihin liittyviä puutteita, jotka koskevat osin myös suomalaisia yrityksiä.

Laajemmin tarkasteltuna kysymys on globaalien arvoketjujen oikeudenmukaisuudesta: siitä, kuka hyötyy luonnonvaroihin, työhön ja kaupankäynnin rakenteisiin perustuvasta arvonnäilyksestä. Tässä tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä ja yritysvastuunormien määrittelyä. YK:n Global Compactin ja konsulttiyhtiö Accenturen tutkimuksessa kansainvälisten suuryritysten johtajat katsoivat, etteivät yritysten omat pyrkimykset riitä kestäväen kehityksen edistämiseksi. Heidän mielestään tähän tarvitaan hallitusten

aktiivista politiikkaa ja sääntelyä.¹ Myös yritysten tasavertaisen kilpailuasetelman näkökulmasta kannattaa kehittää sellaista sääntely- ja toimintaympäristöä, joka kannustaa kestävyteen ja palkitsee vastuullisuuden. Tämänhetkisen sääntökehikon puutteellisuudesta kertoo, että työntekijöiden ja paikallisyhteisöjen oikeuksien laiminlyönti sekä ympäristön saastuttaminen, ja luonnonvarojen liikakulutus ovat kansainvälisesti edelleen valitettavan yleisiä.

Työpaikkojen määrän tarkastelu ei yksin riitä, vaan niille on asetettava myös laadullisia kriteereitä. On vahvistettava ihmisarvoista työtä koskevaa sääntelyä ILO:n määrittelemien työelämän yleissopimusten pohjalta. Työmarkkinoiden sääntelyllä ja hyvillä työmarkkinasuhteilla on vaikutusta myös yhteiskuntarauhaan ja -vakauteen.

Missä Suomi menee?

Vastuutahot: TEM (yritysvastuupolitiikka), UM (taloudelliset ulkosuhteet, kauppapolitiikka), VNK (Team Finland)

Hallitus on sitoutunut edistämään kehitysmaiden yksityisen sektorin kehitystä, vastuullista yritystoimintaa sekä reiluihin pelisääntöihin perustuvaa kansainvälistä talous- ja kauppajärjestelmää.

Hallitusohjelma painottaa kestävästä talouskasvusta, työllisyydestä ja kilpailukykyä. Hallitus tavoittelee Suomea, joka on maailman eturintamassa ympäristöstävällisessä, resurssi- ja materiaalihokkaassa taloudessa sekä kestävien kulutus- ja tuotantotapojen kehittäjänä. Elinkeinopoliittisia toimenpiteitä suunnataan tukemaan erityisesti uusia, kasvuhakuisia, työllistäviä ja kansainvälistäviä yrityksiä.

Hallitusohjelman mukaan Suomi haluaa myös vahvistaa globaalitaloudessa kaikkien toimijoiden sitoutumista yhteiskuntavastuuseen. Hallitus tukee hankkeita yritysvastuuta koskevien kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamiseksi ja edistää vastuullisuusnäkökohtien parempaa huomioimista elinkeinopolitiikassa ja

julkisissa hankinnoissa. Lisäksi painotetaan erityisesti nousevien talouksien sitoutumista näihin periaatteisiin.

Hallitusohjelman sitoumusten toimeenpanossa on tehty muun muassa nämä politiikkalinjaukset ja toimenpiteet:

Taloudellisten ulkosuhteiden toimintaohjelma (2012). Valtioneuvoston hallinnonalojen rajat ylittävän toimintaohjelman tavoitteena on tukea erityisesti työllisyyttä Suomessa sekä pienten ja keskisuurten yritysten kansainvälistymistä. Toimintaohjelman mukaan kehitysmaiden integroitumista maailmankauppaan tuetaan erilaisin kauppapoliittisin toimin sekä kauppaa tukevan kehitysyhteistyön keinoin (Aid for Trade). Myös kauppa- ja kehityspolitiikan johdonmukaisuus nimetään tavoitteeksi.

Team Finland. Team Finland on edellä mainitun toimintaohjelman käytännön toteutukseen luotu verkostomainen toimintamalli, joka tuo yhteen näiden alojen keskeiset toimijat kotimaassa ja ulkomailla. Toimijoita ohjaavat yhteiset, valtioneuvoston vuosittain vahvistamat tavoitteet.

Yhteiskuntavastuun periaatepäätös (2012). Valtioneuvoston antaman linjauksen mukaan tavoitteena on nostaa suomalaiset yritykset ja hallinto edelläkävijöiksi yhteiskuntavastuuasiossa. Periaatepäätöksen toimeenpanossa toimijoilla on eri näkemyksiä siitä, tuleeko yritysvastuusääntelyn olla sitovaa vai perustua vapaaehtoisuuteen. Sääntelyn edistämisessä Suomi ei ole ollut erityisen aktiivinen. Tällä hetkellä ajankohtaista on YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden eli niin sanottujen Ruggien periaatteiden toimeenpanosuunnitelman laatiminen, jota Suomi on toteuttamassa ensimmäisten maiden joukossa EU:ssa ja kansainvälisesti. Kaikkia ministeriöitä koskevan työn koordinoinnista vastaa TEM.

TEM:n alaisuudessa toimii myös yhteiskunta- ja yritysvastuun neuvottelukunta, joka käsittelee yritysten toimintaa koskevat valitukset ja edistää OECD:n yritysvastuuohjeiston soveltamista. Tähän mennessä valituksia on ollut vähän: vuonna 2006 käsiteltiin kaksi tapausta ja vuonna 2013 yksi tapaus. Myös neuvottelukunnan toimivuudesta ja mekanismin riittävydestä on eri näkemyksiä.

¹ CEO Study on Sustainability 2013, UN Global Compact ja Accenture

Tuki-instrumenttien uudistustyö tarpeen

Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa (2012) linjattiin, että yksityisen sektorin yhteistyömuotoja kehitetään vastaamaan paremmin toimintaympäristön muutokseen. Kehitysyhteistyöstä yritysyhteistyötä tuetaan Finnfundin ja Finnpartnershipin kautta. Finnfundin rahoitusta on lisätty ja sen uudeksi instrumentiksi on otettu käyttöön erityisriskirahoitus. Korotukiluotto-ohjelma loppuu KEPO:n linjauksen

mukaisesti vuoden 2014 jälkeen. Tilalle kehitetään korvaavia instrumentteja.

Yrityksille suunnattujen kehitysrahoitusinstrumenttien lisäksi kehitysyhteistyöllä tuetaan kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittymistä ulkoministeriön Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelman (2012–2015) mukaisesti. Ihmisarvoisten työpaikkojen ja yrittäjyyden mahdollisuuksien luominen on asetettu toiminnan pää tavoitteeksi. Erityinen huomio kohdistuu naisten ja nuorten työllistymiseen, yrittäjyyteen ja köyhimpien kehitysmaiden tukemiseen.

Ruotsi ja Tanska kehittävät uusia yritysinstrumentteja

Ruotsi ja Tanska ovat viime vuosina uudistaneet kehitysyhteistyön instrumentteja, joiden tavoitteena on edistää yritystoimintaa kehitysmaissa ja kannustaa yrityksiä kehittämään uutta liiketoimintaa kehitysmaissa. Suomeen verrattuna Tanska ja etenkin Ruotsi ovat edellä tuki-instrumenttien kehitystyössä. Myös kehitysyhteistyöstä rahoitettujen ohjelmien määrä, rahalliset volyymit ja hallinnolliset resurssit ovat Suomea selvästi suuremmat.

Perusteellisimman remontin on tehnyt Ruotsi, joka korostaa uusien yritysinstrumenttien innovatiivisuutta, jatkuvaa kehitystyötä ja valmiutta ottaa myös aiempaa enemmän riskiä kehitysvaikutusten maksimoimiseksi. Tanskassa yritysinstrumentteihin tehdyt muutokset ovat olleet vähäisempiä. Tanska on keskittänyt tukensa suhteellisiin harvoin ohjelmiin, kun taas Ruotsi on hajauttanut rahoitusta huomattavasti useampiin instrumentteihin. Sekä Ruotsin että Tanskan yritysinstrumenttien keskeisenä tavoitteena on kehitysmaiden yksityisen sektorin vahvistaminen osana köyhyyden vähentämiseen, työpaikkojen luomiseen ja kestäväan kehitykseen tähtäävää toimintaa. Molemmat maat ovat suunnanneet tukiohjelmiaan keskitu-loisista kehitysmaista entistä enemmän köyhiin kehitysmaihiin erityisesti Afrikassa.

Merkittävä näkökulmaero Tanskan ja Ruotsin välillä on kotimaisten yritysten asemassa tuki-ohjelmissa. Tanskan yritysinstrumenteissa tuen ehtona on pääsääntöisesti, että mukana on tanskalainen yritys. Ruotsi taas korostaa avun sitomattomuutta ja sitä, että instrumentit ovat avoimia kaikkien maiden yrityksille. Tosin myös Ruotsilla on tukia, jotka ovat ainoastaan oman maan yritysten ulottuvilla.

Ruotsin ja Tanskan uusien yritystuki-instrumenttien toimivuudesta ei ole tehty toistaiseksi kattavia evaluaatioita, eivätkä uudistukset ole herättäneet vilkasta keskustelua. Ruotsissa kansalaisjärjestöjen edustajat ovat arvostelleet, että instrumenttien läpinäkyvyydessä on edelleen puutteita, eivätkä niiden kehitysvaikutukset ole riittävän selkeitä. Myös tukimuotojen sitomista kotimaisiin yrityksiin on kritisoitu.

Lisätietoja taustaselvityksestä: www.kehityspoliittinentoimikunta.fi

UM ja TEM perustivat vuonna 2013 kehittämisryhmän edistämään kehitysmaihin suuntautuvaa innovaatio- ja liiketoimintaa. Taustalla on ajatus, että suomalaisyritysten kansainvälistyminen ja liiketoiminnan kehittäminen edistävät myös kehityspoliittisia päämääriä silloin, kun ne kohdistuvat kehitysmaihin ja erityisesti köyhimpien väestönosien ongelmien ratkaisuun (Base of the Pyramid -liiketoiminta, BoP). Kehittämisryhmä esitti, että nykyisten rahoitusinstrumenttien ja tukipalvelujen yhteyteen perustetaan kehitysinnovaatio-ohjelma.

Esityksen pohjalta UM, TEM ja Tekes ovat aloittaneet yhteisrahoitteen kehitysinnovaatio-ohjelman valmistelun. Aloite on tärkeä. Innovaatiotoiminnan tukemisen lisäksi tulee ottaa huomioon, että suomalaisilla yrityksillä on paljon olemassa olevaa teknologiaosaamista, josta olisi hyötyä kehitysmaissa sekä köyhyyden vähentämisessä että kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Oma haasteensa on se, että yritysten näkökulmasta suurin ja realistisin liiketoimintapotentialiaali on kehittyvissä keskitu-

lon maissa, kun taas kehitysrahoitusta pyritään suuntaamaan ensisijaisesti köyhimpiin maihin. Niissä suuremmat riskit ja vaikeampi toimintaympäristö tekevät liiketoiminnan kasvattamisesta kuitenkin hankalampaa.

Yhteistyötä yli hallinnollisten rajojen

Julkisten rahoitusmuotojen kehittämisessä tarvitaan uusia ratkaisumalleja ministeriöiden rajat ylittävään yhteistyöhön. OECD:ssä määritellyt kehitysyhteistyön kriteerit asettavat reunaehdot sille, millainen yrityksille suunnattu rahoitus voidaan laskea kehitysyhteistyöksi. Kun kehitysrahoitusta suunnataan yksityiselle sektorille, on huolehdittava siitä, että pelisäännöt ovat selvät. Toiminnan kehitysvaikutukset tulee arvioida, sen tulee olla läpinäkyvää ja linjassa kansainvälisesti sovittujen avun tuloksellisuuden periaatteiden kanssa.

Toisaalta myös perinteisiä yritysten vientiä ja kansainvälistymistä edistäviä tukimuotoja kan-

Kauppapolitiikka – WTO, EPA:t

Kauppapolitiikassa hallituksen tavoite on vahvistaa kansainvälistä talous- ja kauppajärjestelmää ja kehittää avointa, sääntöihin perustuvaa maailmantaloutta. Kaupan ja kehityksen väliset yhteydet sekä vähiten kehittyneiden maiden erityistarpeet kauppapolitiikassa ovat tunnistettu hallitusohjelmassa.

Monenkeskiset kauppaneuvottelut eli WTO:n Dohan kierros polkivat pitkään paikoillaan, mutta Balin ministerikokouksessa joulukuussa 2013 saatiin aikaiseksi uusi sopimus kaupan menettelyjen helpottamisesta (Trade Facilitation). Sopimus koskee muun muassa tullimenettelyjä, ja sen tarkoitus on parantaa ulkomaankaupan sujuvuutta ja laskea vienti- ja tuontikustannuksia. Sopimuksessa kehitysmaiden veloitteiden toimeenpanon ehdoksi on asetettu, että maat saavat siihen tarvitsemaansa tukea teollisuusmailta. Kyse on uudenlaisesta järjestelystä WTO:n piirissä.

EPA-talouksumppanuussopimusneuvottelut (Economic Partnership Agreements) ovat tärkeä osa Euroopan ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden välisiä suhteita. Neuvottelut ovat pitkittyneet ja vaikuttavat kielteisesti myös poliittisiin suhteisiin etenkin Afrikan kanssa. Hankalaksi ajautunut tilanne näyttää johtuvan pitkälti siitä, että Euroopan komissio on pyrkinyt etenemään niissä tavanomaisen kauppaneuvottelumallin pohjalta eikä ole riittävästi ottanut huomioon kehitysmaiden erityistilannetta. Esimerkiksi kehitysvaikutusten maakohtainen analyysi on jäänyt heikoiksi. Suomi ei kuitenkaan ole aktiivisesti ajanut muutoksia komission toimintaan.

nattaa suunnata tavoitteellisesti liiketoimintaan kehitysmaissa, koska nopeimmin kasvavat markkinat ja uudet liiketoimintamahdollisuudet sijaitsevat siellä. Eri tukimuotoja tulisikin kehittää tiiviissä yhteistyössä eri toimijoiden kesken ja hyödyntää olemassa olevaa osaamista, jota kehitysvaikutusten arvioinnin osalta on esimerkiksi Finnfundissa. Team Finland -malli tarjoaa tähän periaatteessa hyvän lähtökohdan, mutta käytännössä kehityspolitiikan näkökulma on valitettavasti jäänyt siinä toistaiseksi syrjään. Rahoitusinstrumentit kannustavat osaltaan yri-

tyksiä kehittämään liiketoimintaa kehitysmaissa. Vielä tärkeämpää on kuitenkin lisätä suomalaisen yritysten tietoisuutta kehitysmaiden liiketoimintamahdollisuuksista. Tässä elinkeinoelämän organisaatiot (EK, kauppakamarit, Suomen Yrittäjät) ja niiden paikallistason verkostot ovat avainasemassa. Niiden rooli on keskeinen, kun tunnistetaan ja autetaan potentiaalisia yrityksiä ja hankkeita yhteistyössä julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Myös kansalaisjärjestöt ovat tässä varteenotettavia yhteistyökumppaneita.

Suositukset

1. *Uutta kehitysmaaliiketoimintaa sekä sen vastuullisuutta ja vaikuttavuutta tulee edistää samanaikaisesti. Arvoketjuajattelu tarjoaa tähän hyvän lähtökohdan.*

Tavoitteena ei tule olla vain kehitysmaakaupan volyymin lisääminen, vaan samalla on tarkasteltava liiketoiminnan vaikutuksia arvoketjun eri vaiheisiin kehitystavoitteiden näkökulmasta.

2. *Kehityspolitiikan tavoitteita tukevan liiketoiminnan ja yritysvastuun edistämisen tulee integroida nykyistä vahvemmin osaksi Team Finlandin työtä. Team Finlandissa tulisi vakavasti tarkastella Afrikkaan ja muihin köyhiin maihin suuntautuvan vastuullisen liiketoiminnan edistämisen mahdollisuuksia. Kansalaisjärjestöt ja niiden asiantuntemus kehitysmaiden toimintaympäristöistä tulee ottaa vahvasti mukaan Team Finlandin toteutukseen.*

3. *Kehitysmaaliiketoiminnan rahoitusinstrumentteja tulee kehittää niin, että ne kattavat nykyistä paremmin kaikki potentiaaliset yritykset. Uusi kehitysinnovaatio-ohjelma on tärkeä lisä instrumentteihin, mutta kattaa vain osan tarpeesta. Finnfund- ja Finnpartnership-rahoituksen välimaastossa ei ole tällä hetkellä tarjolla jul-*

kista rahoitusta pk-yrityksille, jotka voisivat toteuttaa hankkeita kehitysmaissa. Tarvitaan myös korkotukea korvaavien instrumenttien kehittämistä. Kehitysrahoitteisissa instrumenteissa tulee huolehtia kehitysvaikutusten arvioinnista ja avun tuloksellisuusperiaatteiden toteutumisesta.

4. *Suomen on oltava aktiivinen kansainvälisen yritysvastuuta koskevan normiston kehittämisessä YK:n Ruggien periaatteiden pohjalta sekä jo olemassa olevien normistojen vahvistamisessa ja harmonisoinnissa.*

5. *Suomen tulee tukea kumppanimaiden omaa tutkimusta ja analyysia kauppaneuvotteluiden, ml. EPA-sopimusten ja niiden eri toimeenpanovaihtoehtojen, kehitysvaikutuksista.*

6. *Suomen tulee edistää yrittäjyyttä kehitysmaissa osana kehitysyhteistyötä esim. yrittäjyyskasvatuksen ja elinkeinoelämän organisaatioiden kehittämisen kautta. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan näkökulmasta tulee painottaa erityisesti helposti syrjäytyvien ryhmien (esim. nuoret, naiset, vammaiset) yrittäjyyden edistämistä.*



KUVA: HENNA HAKKARAINEN/KEPA RY

Tansania

Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaassa Tansaniassa valtion budjetti oli vuonna 2013 noin 8,7 miljardia euroa. Tästä hieman yli puolet katettiin verotuloilla ja loput lainoilla sekä kehitysyhteistyövaroilla. Verotulojen kasvattaminen olisi tärkeää apu- ja lainariippuvuuden vähentämiseksi. Verojen välttely ja suoranainen veron-

kierto ovat merkittäviä ongelmia. Eräiden arvioiden mukaan Tansania menettää niiden vuoksi 545 miljoonan euron tulot vuodessa. Vertailun vuoksi maan terveysbudjetti on 310 miljoonaa euroa.²

² Kepan ajankohtaiskatsaukset 12/2013; The One Billion Dollar Question: How Can Tanzania Stop Losing So Much Tax Revenue?, Tanzania Episcopal Conference (TEC), National Muslim Council of Tanzania (BAKWATA) & Christian Council of Tanzania (CCT) 2012.

Kansainvälisen veronkierron hillitseminen tärkeää kehitysmaille

Mistä on kysymys?

Veroparatiisit, kansainvälinen veronkierto ja yritysten aggressiivinen verosuunnittelu ovat nousseet kansainvälisen politiikan kysymyksiksi. Suomessa käynnissä oleva verokeskustelu on keskittynyt lähinnä Suomen mahdollisiin veromenetyksiin, mutta kyse on paljon laajemmasta asiasta. Kehitysmaiden on arvioitu menettävän verotuloja moninkertaisesti enemmän kuin mitä ne saavat kehitysapuna. Kansainväliseen veronkiertoon puuttumisesta onkin tullut myös merkittävä kehityspoliittinen teema. Huomio on kiinnittynyt yhä enemmän siihen, miten kehitysmaiden kotimaisia resursseja saadaan valjastettua nykyistä enemmän ja tehokkaammin köyhyyden vähentämiseen.

Kehitysmaiden omien verojärjestelmien ja hallintojen kehittäminen on tärkeä osa kokonaisuutta. Kansainvälistä veronkiertoa ei kuitenkaan saada suitsituksi kansallisin toimin, vaan se edellyttää valtioiden välistä yhteistyötä. Keskeisiä kysymyksiä ovat veroparatiisit, automaattinen verotietojen vaihto ja yritysten veroraportoinnin kehittäminen. Punaisena lankana näiden taustalla on verotietojen avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen.

Veroparatiiseiksi luokiteltuja alueita voidaan käyttää joissain tapauksissa perustellusti yritysten kansainvälisessä liiketoiminnassa. Verosuunnittelu ei myöskään ole laitonta toimintaa. Kokonaisuutena etenkin veroparatiisien salassapitosäännökset ruokkivat kuitenkin veronkiertoa ja verojen välttelyä sekä kehitysmaissa että rikkaissa maissa.

Yritysten verotuksen kysymykset kytkeytyvät laajempaan kansainväliseen kysymykseen siitä, missä maissa globaalissa arvoketjussa syntyvä arvonlisä verotetaan ja ketä se hyödyttää. Joissain tapauksissa vastakkain voivat olla kahden eri valtion edut, joko kahden kehitysmaan välillä, tai kehitysmaan ja vauraamman maan välillä. Toisaalta viime aikoina ongelmaksi on tunnistettu myös se, että tuloja ei aina veroteta missään maassa.

Kehityspoliittisesta näkökulmasta oleellista on, mihin suuntaan kansainvälistä verojärjestelmää kehitetään: on kysymys siitä, mikä on globaalisti oikeudenmukainen, köyhyttä ja eriarvoisuutta vähentävä tapa järjestää ylikansallisten yhtiöiden verotus. Kehitysmaiden kannalta voisi olla perusteltua verottaa tuloja useammin niiden lähdevaltioissa. Tulon verotusoikeuden jakaminen uudella tavalla voi tarkoittaa myös sitä, että Suomen kaltaisilta pieniltä vientitalouksilta siirtyisi tuloja verotettavaksi tulon lähdevaltioissa.

Missä Suomi menee?

Vastuutahot: VM (edustaa ministeriön alaisen verohallinnon kanssa Suomea suurimmassa osassa OECD:n verotyöryhmiä, Maailmanpankki-asiat yhdessä UM:n kanssa), TEM (yritysten tilinpäätös- ja kirjanpitosäännöt), UM (kehitys- ja YK-politiikka), Suomen Pankki (IMF-asiat), OM (kommentoi lakialoitteita)

Hallitus on sitoutunut toimimaan eturintamassa kansainvälisen veronkierron lopetta-

misessa. Hallitusohjelmassa luvataan selvittää mahdollisuudet ottaa OECD:n kriteereitä tiukempi listaus veroparatiiseiksi katsotuista maista ja alueista. Veroparatiisien sulkemiseksi aiotaan toimia myös muun muassa tiukentamalla yritysten raportointivelvollisuutta ja lisäämällä viranomaisten tietojen vaihtoa.

Hallituksen linjaukset ovat kansainvälisesti kunnianhimoisia ja loivat hyvää pohjaa viedä Suomi hallitusohjelman sanoin ”eturintamaan” kansainvälisesti. Edellisen hallituksen hallitusohjelmassa veronkiertoa tai veroparatiiseja ei mainittu. EU:n ja OECD:n säädöshankkeet määrittelevät pitkälti kansainvälisen veronkierron ja veroparatiisien vastaisen toiminnan reunaehdot. Aloitteita näillä foorumeilla on ollut tällä hallituskaudella enemmän kuin koskaan aiemmin.

Hallitusohjelman kirjausten toimeenpanoa ei ole tarkennettu hallituksen uusissa ohjelmissa VM:n ja TEM:n osalta, poikkeuksena UM:n kehityspoliittinen ohjelma KEPO. Hallitus on nyt sopimassa valtioneuvoston yhteisestä toimintaohjelmasta ja linjauksesta kansainvälisen veronkierron vastaisiksi toimiksi. Linjaus annetaan eduskunnalle tiedoksi kevään kuluessa.

Aihe on kuitenkin herättänyt vilkasta keskustelua. Sekä UM että VM ovat järjestäneet tematiikkaa käsitteleviä korkean profiilin kansainvälisiä seminaareja. Eduskunnassa kansanedustajat ovat tehneet lukuisia kirjallisia kysymyksiä ja toimenpidealoitteita, joihin vastanneet ministerit ovat antaneet selvityksiä Suomen toimenpiteistä.

Onko Suomi eturintamassa kansainvälisessä yhteistyössä?

Käytännön kansainvälistä yhteistyötä Suomi on tehnyt osallistumalla meneillään olevaan OECD- ja EU-työhön. EU:ssa Suomen linja näyttää yleensä olleen komission tai puheenjohtaja-

maiden esitysten tukeminen. Suomi ei siis ole asettunut ”eturintamaan” ajamaan kunnianhimoisempia uudistuksia, koska niiden läpimenoa ei ole pidetty realistisena.

Maakohtaisen veroraportoinnin osalta Suomen kanta on ollut osin varauksellinen: veroraportointia on kannatettu, mutta on myös toivottu, että ensin selvitetään mahdollisuudet edistää asiaa yritysten vapaaehtoisilla toimilla ja itsesääntelyllä. Perusteluna tälle on ollut pyrkimys keventää yritysten hallinnollista taakkaa, joka on myös hallitusohjelmaan kirjattu tavoite. EU-jäsenmaiden välillä oli asiassa suuria mielipide-eroja. Lopulta komissio veloitettiin antamaan raportti mahdollisine lainsäädäntöehdotuksineen maakohtaisesta veroraportoinnista vuonna 2018.

Automaattista tietojenvaihtoa on edistetty sekä EU:n ja OECD:n puitteissa. Globaalilla tasolla merkittävä edistysaskel oli se, että OECD:ssä saatiin kehitettyä automaattisen tiedonvaihdon globaali standardi (Common Reporting Standard), joka on tarkoitus vahvistaa OECD:n neuvoston ministerikokouksessa toukokuussa 2014. Myös maailman johtavista talouksista koostuva G20-maaryhmä sitoutui standardin kehittämiseen vuoden 2013 huippukokouksessaan.

Veroparatiisien osalta OECD:n kriteereitä tiukempaa listaa on viety eteenpäin ensisijaisesti EU-tasolla, mutta aloite on edennyt hitaasti. EU:n oman mustan listan mahdollisuutta selvitetään kuitenkin komission perustamassa asiantuntijatyöryhmässä, joka seuraa komission joulukuussa 2012 julkaisemaa veropetosten ja veronkierron vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa. Valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen mukaan Suomi voisi edetä Pohjoismaiden kanssa tai yksin. VM:n mukaan muut Pohjoismaat eivät ole lämmenneet pohjoismaiselle listalle, ja Suomen oman listan tarvetta arvioidaan, kun EU:n työn tulokset ovat selvillä. VM

on neuvotellut tietojenvaihtosopimuksia veroparatiiseiksi luokiteltavien valtioiden ja alueiden kanssa. Tällä hetkellä sopimuksia on voimassa nelisenkymmentä.

UM on ollut teemassa huomattavan aktiivinen ja pitänyt verotuskysymyksiä esillä kansainvälisessä yhteistyössä. Suomi esimerkiksi tukee kaivannais-, öljy- ja kaasuteollisuuden rahavirtojen läpinäkyvyyttä ajavan EITI:n (Extractive Industries Transparency Initiative) toimintaa ja on järjestön johtokunnassa. Lisäksi UM on selvittänyt verohallinnon kanssa asiantuntija-avun antamista kehitysmaiden siirtohinnoitteluvonnassa. UM myös valmistelee Afrikan alueellista tukemista rahoittamalla Afrikan verohallintojen foorumia (ATAF), jonka tavoitteena on vahvistaa maanosan maiden verotuskapasiteettia. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön käyn-

nistäminen veroteemassa on kuitenkin vielä alkuvaiheessa.

UM:n ohjaukseen kuuluva Finnfund on pidättynyt vuoden 2013 alusta sijoituksista sellaisten maiden kautta, jotka OECD on nimenyt niin sanotuiksi ”non-compliant” – eli yhteistyöhaluttomiksi maiksi. Tämä rajaa pois vain pienen osan yleisesti veroparatiiseiksi luokitelluista alueista, mutta se on kuitenkin tiukempi linja kuin Maailmanpankkiryhmään kuuluvan Kansainvälisen rahoitusyhtiön IFC:n linjaus sijoitustoiminnassaan.

Maailmanpankissa Suomi on ajanut IFC:hen sijoituskieltoa OECD:n non-compliant -maille. Suomen kanta on hyväksytty Pohjoismaiden ja Baltian maiden äänestysryhmän yhteiseksi kannaksi, mutta tämä ei mennyt läpi äänestyksessä IFC:n linjasta.

Lisätietoja taustaselvityksestä: www.kehityspoliittinentoimikunta.fi

Suosituksukset

- 1. Suomen kantoja kansainvälisiin verokysymyksiin tulee tarkastella myös globaalin oikeudenmukaisuuden ja kehitysmaiden näkökulmasta.**
- 2. Kehitysmaiden verojärjestelmien ja -hallintojen kehittämisen tukeminen tulee ottaa osaksi kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa.** Kyse ei ole vain teknisestä verohallinnon kehittämisestä, vaan myös veronmaksuhalukkuuden luomisesta ja ylläpitämisestä yhteiskunnassa.
- 3. Suomen tulee olla jatkossakin aktiivinen veronkierron lopettamiseen tähtäävässä kansainvälisessä yhteistyössä EU:ssa, OECD:ssä, YK:ssa ja Maailmanpankissa.** Ministeriöiden yhteistyötä kansainvälisissä prosesseissa on syytä tiivistää, ja niillä on oltava käytettävissään riittävät resurssit.
- 4. Yritysten maakohtaisen veroraportoinnin mallia on työstettävä yhdessä valtionhallinnon, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kesken.** Tämän pohjalta asiaa voidaan edistää myös EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä.



Afganistan

Afganistanin kansainvälinen kriisinhallintaoperaatio ISAF, (International Security Assistance Force) loppuu tänä vuonna, mutta kehitysyhteistyö ja siviilikriisinhallinta jatkuvat maassa. Kriisinhallinnan supistuminen kasvattaa riskiä ääriliikkeiden vahvistumisesta ja kansanryhmien välisten jännitteiden kasvusta. Ihmisoikeudet ja erityisesti naisten ja tyttöjen asema ovat

vaarassa heikentyä. Suomi on lisännyt kehitysyhteistyötä Afganistanissa, ja yksi painopisteistä on naisten ja tyttöjen oikeuksien vahvistaminen. Vaikeassa toimintaympäristössä tuloksia syntyy hitaasti, mutta pitkällä aikavälillä naisten parantunut asema auttaa luomaan kestävää kehitystä ja vakautta koko yhteiskuntaan.

Kehitys on vaikeaa ilman vakautta ja turvallisuutta

Mistä on kysymys?

Viime vuosina kehityksen ja turvallisuuden keskinäiset kytkökset ovat nousseet vahvasti esille. Monien politiikkalinjausten mukaan turvallisuutta ei synny ilman kehitystä eikä kehitystä ilman turvallisuutta. Kehityksen ja turvallisuuden yhteys ei ole kuitenkaan välttämättä aina suoraviivainen: taloudellinen kehitys ei luo automaattisesti vakautta, vaan vaurauden lisääntyminen yhteiskunnassa voi joissakin tapauksissa myös lietsoa konflikteja eriarvoistumisen myötä.

Konfliktit ja huono turvallisuustilanne kuitenkin yleensä estävät kehitystä, ja erityisen selkeästi tämä näkyy hauraissa valtioissa. Hauraille valtioille on tyypillistä se, että ne ovat läpikäyneet ulkoisen tai sisäisen väkivaltaisen konfliktin tai elävät konfliktinjälkeistä siirtymävaihetta. OECD:n kehitysapukomitea DAC listaa 51 haurasta valtiota.

Hauraiden valtioiden erityisongelmista kertoo se, että monilla niistä on vaikeuksia saavuttaa YK:n vuosittuhatavoitteita. Maailmanpankki arvioi viime vuonna, että vain viidesosa hauraista valtioista pystyy puolittamaan äärimmäisen köyhyyden vuoteen 2015 mennessä. Tämän vuoksi kehityspolitiikan huomio sekä kansainvälisesti että Suomessa on kohdistumassa yhä voimakkaammin hauraiden valtioiden tukemiseen. Asiaa pohditaan parhaillaan korkean tason IDPS-foorumissa (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding), jossa rinnakkaispuheenjohtajana toimii kehitysministeri Pekka Haavisto.

Hauraiden valtioiden valtasuhteet täytyy ymmärtää

Hauraiden valtioiden käsite on usein poliittisesti arkaluontoinen ja ongelmallinen kysymys, koska se niputtaa yhteen hyvin erilaisia maita. Hauraus voi olla myös laajempi alueellinen kysymys tai liittyä vain tiettyihin valtioiden sisäisiin alueisiin tai kansanosiin. Ongelmien taustalta löytyy usein taistelu vallasta eri ryhmittymien välillä, mikä tekee niiden ratkaisusta erityisen vaikeaa. Vuoropuhelu sellaisten hallitusten kanssa, jotka eivät kunnioita ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota, on vaikeaa. Äärimmäisissä tapauksissa kansainvälisen yhteisön on turvauduttava pakotteisiin, mutta niiden vaikutukset eivät saisi kohdistua haavoittuvassa asemassa olevaan väestöön.

Hauraiden valtioiden kohdalla korostuu konfliktisensitiivisen analyysin tarve: ulkopuolisten toimijoiden tulisi ymmärtää mahdollisimman hyvin, mistä tilanteesta on kysymys ja millaisia motiiveja valtataistelujen taustalla on. Tämä edellyttää kulloisenkin toimintaympäristön ja toimijoiden hyvää tuntemista. Lähestymistavat tulisi valita aina tapauskohtaisesti analyysin perusteella, mutta käytännössä näin ei läheskään aina tapahdu. Esimerkiksi kehitysyhteistyö on suunnattu perinteisesti suhteellisen vakaisiin toimintaympäristöihin, eikä se automaattisesti ota riittävästi huomioon konfliktien erityispiirteitä.

Johdonmukaisuuden kannalta erityinen haaste on se, että hauraissa tilanteissa käytetään

kehitysyhteistyön lisäksi monia eri instrumentteja: humanitaarista apua, rauhanvälitystä ja diplomatiata, sotilaallista kriisinhallintaa ja siviilikriisinhallintaa. Näiden instrumenttien tulisi toimia mahdollisimman hyvin yhteen. Tämä vaatii eri toimijoiden välillä yhtenäistä tilannekuvaa ja ymmärrystä toistensa rooleista. Kaikissa toimenpiteissä tulee ottaa huomioon kriisin tai konfliktin koko kaari ennaltaehkäisystä jälleenrakennukseen.

Eri sektoreilla toimintaa ohjaavat eri säännöt ja menettelytavat, minkä vuoksi niiden yhteensovittaminen käytännössä on usein vaikeaa. Erilaisilla periaatteilla on myös oikeutuksensa. Esimerkiksi humanitaarinen apu ei ole kriisinhallintaväline, eikä sillä tavoitella pitkän aikavälin kehitystä, vaan pyritään pelastamaan ihmishenkiä. Tästä huolimatta tarvittaisiin nykyistä parempaa koordinaatiota eri instrumenttien ja toimijoiden välillä konfliktin eri vaiheissa, jotta siirtymisen avun muodosta toiseen olisi mahdollisimman saumatonta kulloisenkin tilanteen mukaan. On etsittävä toimintatapoja, jotka mahdollistavat organisaatioarajojen ylittävän yhteistyön riippumatta niiden erilaisista säädöksistä ja toimintatavoista.

EU-tasolla kohti kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ulkoihin kriiseihin ja konflikteihin pyritään ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission antaman tiedonannon (joulukuu 2013) pohjalta. Lähestymistapa kattaa kaikki eri toimet ja -politiikat konfliktitilanteissa, ja pidemmällä aikavälillä sen tulisi koskea kaikkea EU:n ulkoista toimintaa.

Missä Suomi menee?

Vastuutahot: UM (kokonaisvastuu kriisinhallinnan suunnittelusta ja päätöksenteosta), PLM (sotilaallinen kriisinhallinta) ja SM (siviilikriisinhallinta)

Hallitus on sitoutunut kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan, jossa sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua pyritään koordinoimaan keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

Hallitusohjelmassa Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lähtökohtana on laajan turvallisuuden käsitys, joka kattaa myös globaalin näkökulman turvallisuuteen. Siinä myös korostetaan rauhanvälityksen ja kriisien ennaltaehkäisyn kehittämistä, sitoudutaan laatimaan rauhanvälityksen toimintaohjelma, laatimaan hauraiden valtioiden strategia ja harkitsemaan vakauttamisrahastoa, jolla voitaisiin parantaa suomalaisten voimavarojen joustavaa käyttöä konflikteissa.

Kehityspolitiikasta hallitusohjelma linjaa, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan hengessä kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi alueille, joissa Suomi tukee rauhanvälitys-, rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä. Kehityspoliittisessa toimintaohjelmassa KEPOssa luvataan selvittää mahdollisuuksia painottaen edelleen hauraiden valtioiden erityistarpeita kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä. Tätä varten on laadittu erillinen hauraiden valtioiden toimintaohje.

Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ei toimi vielä käytännössä

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia on vuodelta 2009, mutta se ei vielä toteudu käytännössä parhaalla mahdollisella tavalla. Näin toteavat Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomus sotilaallisesta kriisinhallinnasta (2013) ja Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi -hankkeen loppuraportti (KRIHAVA, 2012).

Selvityksistä ilmenee, että puitteet kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian toimeenpanolle ovat olemassa, mutta strategiassa esitetyt toimenpiteet on kuitenkin pantu toimeen vain osittain. Strategiasta huolimatta Suomessa ei ole yksiselitteistä käsitystä siitä, mitä kokonaisvaltaisuudella kriisinhallinnassa tarkoitetaan, eikä termiä ole riittävän selkeästi määritelty edes strategiassa. Lisäksi Suomessa puuttuu yhtenäinen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi, joka tukisi kokonaisvaltaista toimintaa.

Maa- ja aluekohtaisia poikkihallinnollisia työryhmiä kriisinhallintaoperaatioiden valmisteluisa ja koordinoimisessa ei ole käytetty, vaikka niiden hyödyntäminen onkin nähty tarpeelliseksi eri yhteyksissä. Myöskään hallitusohjelmassa mainittu vakauttamisrahaston kehittäminen

ei ole edennyt. Vuonna 2012 annettu ulkoministeriön sisäinen ohje rauhanvälityksen rahoituksesta nopeutetulla hankehallintomenettelyllä on tuonut kuitenkin lisää joustavuutta kehitysyhteistyövarojen käyttöön rauhanvälityksen tukena.

Turvallisuudesta ja kehityksestä monta linjausta

- **Rauhanvälityksen toimintaohjelma (2011)**

Toimintaohjelman mukaan rauhanvälitys täydentää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa. Rauhanvälityksen avulla pohjustetaan pidemmän aikavälin rauhanrakentamista ja konfliktin jälkeistä jälleenrakennusta.

- **Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko (2012)**

Valtioneuvoston selonteossa painotetaan Suomen laaja-alaista osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan yhteistyössä YK:n, EU:n, Naton ja Etyjin kanssa.

- **I325-toimintaohjelma (2012)**

Suomi on julkistanut vuosina 2008 ja 2012 kansalliset toimintaohjelmat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman I325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanemiseksi. Toimintaohjelma on tarkoitettu työvälineeksi, jolla pyritään parantamaan naisten asemaa ja osallistumista rauhaan ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

- **Humanitaarisen avun linjaus (2012)**

Linjaus pohjautuu kansainvälisesti sovittuihin periaatteisiin, kansainvälisessä oikeudessa määriteltyihin avustustoiminnan lähtökohtiin ja Suomen kehityspoliittiseen ohjelmaan.

- **Suomen ulkoasiainhallinnon YK-strategia (2013)**

Strategian tavoitteena on edistää Suomen tavoitteita entistä tehokkaammin YK:ssa. Siinä painottuvat globaalit kehitystavoitteet, joihin kuuluu muun muassa konfliktien ennaltaehkäisy ja ratkaiseminen.

- **Hauraiden valtioiden toimintaohje (2014)**

Toimintaohjeen tavoitteena on vastata kehityspolitiikassa entistä paremmin haasteisiin, joita hauraat ja niin sanotut siirtymävaiheen valtiot toimintaympäristönä aiheuttavat. Se määrittelee toimintatapoja ja toimenpiteitä, joilla kehitysyhteistyön suunnittelua, toimeenpanoa ja seuranta voidaan vahvistaa.

- **Siviilikriisinhallinnan strategian päivitys (2014)**

Kyse on vuonna 2008 hyväksytyn siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian päivityksestä, jossa huomioidaan operaatioiden toimintaympäristöjen muuttuminen yhä vaativammiksi. Tavoitteena on, että Suomi voi tarvittaessa nopeallakin varoitussajalla lähettää riittävästi päteviä asiantuntijoita siviilikriisinhallintatehtäviin.

Hallitusohjelmassa oli sitouduttu hauraiden valtioiden strategiaan. Laajemman strategian sijaan ulkoministeriössä on äskettäin laadittu KEPO:n toimeenpanoa ohjaava hauraiden valtioiden toimintaohje, joka määrittelee ensimmäistä kertaa kehitysyhteistyötä hauraissa valtioissa. Se ei kuitenkaan linjaa, mitä konkreettisia uudistuksia Suomi toteuttaa kehityspolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi hauraissa tilanteissa. Heik-

koutena on myös, että ohje koskee vain kehitysyhteistyön toteutusta eikä siten suoraan velvoita laajemmin valtionhallintoa.

EU:ssa Suomi on vaikuttanut aktiivisesti EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan työstämiseen neuvostossa ja painottanut siinä turvallisuus- ja kehityspolitiikan välisen johdonmukaisuuden edistämisen tärkeyttä.

Suosituks

- 1. Kokonaisvaltaista kriisinhallintaa tulee kehittää siten, että kaikkien kriisimaissa tapahtuvien toimien lähtökohtana on yhteiskunnallisen vakauden saavuttaminen ja köyhyyden vähentäminen pitkällä tähtäimellä.** Keskeisessä asemassa ovat tällöin siviilikriisinhallinta ja siirtyminen siitä kehitys- ja muuhun yhteistyöhön. Myös sotilaallisen kriisinhallinnan tulee tukea tätä pyrkimystä. UM:n johdolla on perustettava kriisikohtaisia, poikkeushallinnollisia työryhmiä mainitun tavoitteen tukemiseksi.
- 2. Suomen tulee hyödyntää nykyistä paremmin kansalaisjärjestöjen ja Suomessa asuvien maahanmuuttajien (diasporien) asiantuntemusta ja verkostoja hauraissa valtioissa toimiessaan.** Yhteistyöhön tarvitaan joustavasti käytettävissä olevaa pienimuotoista rahoitusta esimerkiksi hauraisiin tilanteisiin liittyvän analyysi- ja selvitystyön toteuttamiseen. Myös kansainvälisten kansalaisjärjestöjen rahoitusta tulee kehittää vastaamaan tähän tarpeeseen.
- 3. Naisten roolia rauhanvälityksessä, -rakennuksessa ja -sopimusten teossa tulee edistää Suomen 1325 -ohjelman tehokkaalla toimeenpanolla.** Ohjelman seurannassa on käytettävä selkeitä indikaattoreita ja toteuttamiseen tulisi olla talousarviomomentit jokaisen vastuuministeriön kohdalla. Rahoituksen tulisi myös turvata taloudellinen tuki Suomen 1325 -verkon toimintaan.
- 4. Suomen tulee puolustaa erityisesti lasten oikeuksia hauraisiin valtioihin liittyvissä toiminnoissaan mm. pyrkimällä kansainvälisesti lisäämään lasten oikeuksiin liittyvää monitorointia.** Suomen tulee myös edistää sitä, että post-2015 tavoitteisiin sisällytetään aseellisen väkivallan vähentäminen.
- 5. Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan varhaisvaroitusjärjestelmien kehittämiseen, jotta konflikteihin voidaan siviilitoimin puuttua paremmin ennen niiden laajentumista aseellisiksi yhteenotoiksi.**

Maahanmuutossa muistettava myös lähtömaan tarpeet

Mistä on kysymys?

Siirtolaisten määrä maailmassa on noussut ennätyslukemiin. YK:n arvion mukaan heitä oli viime vuonna 232 miljoonaa, mikä on 3,2 prosenttia

maailman väkiluvusta. Vuonna 2000 siirtolaisia oli arviolta 175 miljoonaa.³

Suomeen ja muihin teollisuusmaihin suuntautuva maahanmuutto on vain pieni osa kokonaisuutta. Esimerkiksi maailman runsaasta 15 mil-

³ UN Department of Economic and Social Affairs

Siirtolaisten rahalähetykset lähes 500 miljardia dollaria

Siirtolaisten rahalähetyksillä on suuri merkitys yksittäisten perheiden elintason paranemisessa kehitysmaissa. Ne ovat myös merkittävä piristysruiske kansantalouksille. Rahoilla rakennetaan taloja, perustetaan yrityksiä, ostetaan kestokulutushyödykkeitä ja katetaan lasten koulunkäyntikuluja. Erityisen tärkeitä rahalähetykset ovat äärimmäisestä köyhyydestä ja konflikteista kärsivien maiden asukkaille. Somaliasta pois muuttaneet noin 800 000 somalia lähettivät entiseen kotimaahansa arviolta kaksi miljardia dollaria vuosittain.

Maailmanpankin laskelmien mukaan siirtolaisten rahalähetykset kehitysmaihiin olivat viime vuonna 414 miljardia Yhdysvaltain dollaria – yli kolme kertaa virallista kehitysapua suurempi rahasumma. Kehitysmaiden saamien rahalähetysten ennustetaan kasvavan 540 miljardiin dollariin vuoteen 2016 mennessä.⁴

Maailmanpankin selvityksen mukaan rahalähetysten välityspalkkiot ovat keskimäärin yhdeksän prosenttia, mutta joissakin tapauksissa siirtolaiset joutuvat maksamaan välittäjille jopa 20 prosentin palkkion. Ylimääräiset kulut ovat pois köyhiltä perheiltä, joten palkkioiden alentaminen on tärkeää. Maailmanpankin mukaan tähän voidaan päästä lisäämällä välitystoiminnan kilpailua ja läpinäkyvyyttä sekä helpottamalla rahalähetyksiä koskevaa sääntelyä.

Tutkimuslaitos Overseas Development Institute (ODI) on laskenut, että johtavien teollisuusmaiden (G8-ryhmä) tavoite alentaa rahalähetysten keskimääräisiä kuluja 10 prosentista 5 prosenttiin lisäisi Afrikkaan suuntautuvia rahavirtoja 1,8 miljardia dollaria vuodessa. Summa vastaa 14 miljoonan alakouluikäisen lapsen koulutuskuluja.

⁴ Migration and development brief, World Bank, 10/2013



KUVA: HANNU PESONEN

Somalia

Suomessa asuva somaliyhteisö on hyvä esimerkki diasporasta, jonka merkitys entisen kotimaansa kehitykselle on merkittävä. Suomesta Somaliaan suuntautuvien rahalähetyksen määrästä ei ole tilastoja, mutta sukulaisien lähettämät avustukset ovat tärkeä tulonlähde monille perheille. Viime vuosina diaspora on tullut mukaan myös kehitysyhteistyöhön.

Tällä hetkellä runsaat kymmenen somalitaustaista yhdistystä saa ulkoministeriön kansalaisjärjestötukea hankkeisiin eri puolilla Somaliassa. Somalijärjestöjen toimintaa koordinoi Suomen Somalia-verkosto, joka tekee yhteistyötä myös monien suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa.

joonasta pakolaisesta noin 80 prosenttia asuu kehitysmaiden alueella. Suomeen saapui vuonna 2013 runsaat 3200 turvapaikanhakijaa. Kiin-tiöpakolaisten määrä on ollut viime vuosina 750.

Suomessa asui vuoden 2012 lopussa vajaat 200 000 ulkomaan kansalaista, josta hieman yli 30 prosenttia oli kehitysmaiden kansalaisia. Yli-voimainen enemmistö heistä tuli maahan työn, opiskelun tai avioliiton vuoksi.

Maahanmuuttajat ovat osa lähtömaansa diasporaa

Valtiot haluavat edistää maahanmuuttoa, joka tuo osaavaa työvoimaa ja hidastaa väestön ikään-tymisestä johtuvan huoltosuhteen heikkenemis-tä. Tämä on yhtenä lähtökohtana myös Suomen hallituksen kesäkuussa 2013 päättämässä Maa-hanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiassa, jonka tavoitteena on luoda pohjaa entistä aktiivisemmal-le ja ennakoivammalle maahanmuuttopolitiikalle. Kyse ei kuitenkaan ole vain maahanmuutos-ta Suomeen vaan ihmisten liikkuvuudesta, jol-la on vaikutuksia myös lähtömaissa. Maahan-muuttajat tulee nähdä voimavarana sekä Suo-men että lähtömaansa kehitykselle. Maahan-muuttaja-termin sijaan voitaisiinkin käyttää useammin diaspora-sanaa muistuttamaan siitä, että eritaustaisilla maahanmuuttajilla on yleensä myös vahva yhteys entiseen kotimaahansa. Läh-tömaan kehityksen näkökulma puuttuu usein maahanmuuttopoliittisesta keskustelusta.

Kehityspoliittisessa keskustelussa on viime vuo-sina pidetty esillä erityisesti siirtolaisten rahalähe-tysten merkitystä kehitysmaille (ks. infolaatikko). Siirtolaisten yhteydet entiseen kotimaahansa ovat usein muutenkin tiiviit: he välittävät entisiin koti-maihinsa erilaista osaamista ja arvoja. Suomessa tulisi myös muistaa, että maahanmuuttajien tuo-ma hyöty ei rajoitu yksin osaaviin työntekijöihin. Heidän suhdeverkostostaan voi olla hyötyä myös esim. kansainvälisten kauppasuhteiden luomisessa.

Työperäistä maahanmuuttoa edistettäessä on vaarana myös, että lähtömaissa syntyy aivovuoto eli koulutettua työvoimaa katoaa ulkomail-le. Ratkaisu voi olla ns. aivokierron edistämi-nen esimerkiksi kiertomuuton (circular migrati-

on) helpottamisen avulla. Muun muassa Ruotsi on pyrkinyt edistämään kiertomuuttoa anta-malla maahanmuuttajille mahdollisuuden vaihta joustavasti asuinpaikkaansa lähtömaansa ja Ruotsin välillä ilman oleskelulupien raukeamista. Näin maahanmuuttajien uudessa kotimaassaan hankkimia tietoja ja taitoja voidaan hyödyntää myös heidän lähtömaissaan.

Missä Suomi menee?

Vastuutahot: SM (maahanmuutto-osaston vas-tuulla yleisesti maahanmuuttoon liittyvä lain-säädäntö ja politiikan valmistelu), TEM (kotout-taminen ja työvoiman maahanmuutto), UM(ko-koaa edustustoverkon kautta tietoa lähtömai-den tilanteesta)

Hallitus on sitoutunut edistämään maahan-muuttajien kotoutumista ja nostamaan heidän työllisyysastettaan. Lisäksi Suomi lupaa käsitel-lä turvapaikkahakemukset entistä nopeammin ja torjua syrjintää tehokkaammin. Hallitus pyr-kii myös lisäämään aitoon työvoimatarpeeseen perustuvaa työperäistä maahanmuuttoa.

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia tarkastelee maahanmuuttoon, liikkuvuuteen ja kotoutumiseen liittyviä kysymyksiä lähinnä työ-peräisen maahanmuuton näkökulmasta. Yksi strategian kantavista teemoista on ennakoitu ja hallittu maahanmuutto, joka edistää väestön hyvinvointia ja vahvistaa Suomen kilpailukykyä. Maahanmuuttajien toivotaan myös pystyvän hyödyntävän osaamistaan ja osallistuvan yhteis-kunnan rakentamiseen.

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden peri-aate on mainittu strategiassa ja siihen liittyvässä toimenpideohjelmassa (maaliskuu 2014), mutta varsinaiset toimenpidesuosituksukset jäivät ohuik-si. Toimenpideohjelmassa on mukana maahan-muuttajien järjestöjen osaamisen ja yhteyksien hyödyntäminen kehitysyhteistyössä. Lisäksi sii-nä luvataan suunnata rahoitusta sellaisen liike-toiminnan edistämiseen, joka tukee maahan-muuttajien lähtömaiden kehitystä.

Strategiassa tai toimenpideohjelmassa ei tun-nisteta aivovuodon vaaraa ja tarvetta luoda käy-täntöjä sen torjumiseksi työvoimaa rekrytoita-

essa ulkomailta. Myöskään kiertomuuttoa ei ole mainittu eikä sen helpottamiseksi esitetty toimenpiteitä.

Työvoiman tarve vaikuttaa maahanmuuttoon

Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian mukaan osaavan työvoiman tilapäistä ja pysyvää maahanmuuttoa on edistettävä kehittämällä etenkin työvoiman tarpeen ennakointia ja valmiuksia kohdennettuihin rekrytointeihin ulkomailta. Kuluvalle hallituskaudella työntekijöiden rekrytointia EU/ETA-alueen ulkopuolelta säännellään työvoiman saatavuusharkinnalla, jonka mukaan oleskelulupaa harkittaessa selvitetään ensiksi, onko Suomen työmarkkinoilta saatavis-

sa kyseiseen työhön sopivaa työvoimaa. Yksittäisiä pilottihankkeita lukuun ottamatta Suomessa ei ole toistaiseksi toteutettu aktiivista rekrytointia ulkomailta, eikä sitä katsota ajankohtaiseksi talouden laskusuhdanteen ja heikon työllisyystilanteen vuoksi. Ministeriöissä kuitenkin nähdään nyt olevan oikea aika valmistella ulkomaisen työvoiman rekrytointia koskevat järjestelmät tulevaa tarvetta varten.

Lähtömaissa siirtolaisten kaupallinen välitystoiminta on kielteinen ilmiö, jossa ihmiset tulevat helposti huijatuiksi ja velkaantuvat, kun välitysfirmit antavat väärää tietoa ja rahastavat esimerkiksi opiskelupaikkoja Suomesta hakevia. Ulkoministeriö pyrkii eri keinoin valvomaan ja tekemään läpinäkyväksi välitystoimintaa, mutta tämä on hankalaa erityisesti alueilla, joissa on harva edustustoverkko. Ratkaisuksi on esi-

Ulkomaaiset opiskelijat Suomessa ja kehityspolitiikka

Ulkomaisten opiskelijoiden suhteen Suomessa on ristiriitaisia tavoitteita ja odotuksia: toisaalta opiskelijoiden oletetaan palaavan lähtömaahansa, toisaalta halutaan suomalaisin verovaroin koulutetut työvoimaksi Suomeen. On selvää, että opiskelijat itse valitsevat, palaavatko he lähtömaahansa, jäävätkö Suomeen vai muuttavatko kolmanteen maahan. Suomen kannattaa tukea sekä lähtömaahan paluun että Suomeen jäämisen mahdollisuutta. Konkreettisesti tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että osana tutkintoa opiskellaan kotimaisia kieliä. Myös suomalaisten ja kehitysmaiden korkeakoulujen välistä yhteistyötä tulee tukea sekä tutkimuksen että institutionaalisen kapasiteetin vahvistamiseksi.

Syksyllä 2013 OKM:n koulutusvientiselvitysryhmä ehdotti korkeakouluihin lukukausimaksu- ja EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille ja kehitysyhteistyövaroista kustannettavia stipendejä kehitysmaista tuleville opiskelijoille. Kehityspolitiikan näkökulmasta stipendiohjelma ei ole tehokas väline, sillä se kohdistuu harvoille yksilöille eikä sen vaikutuksia lähtömaan kehitykseen voida taata. Sen sijaan tavoitteena tulee olla kehitysmaiden omien koulutusjärjestelmien vahvistaminen, ja tässä on syytä panostaa aiempaa enemmän myös ammatillisen ja korkeakoulutuksen kehittämiseen. Yhteistyö sekä opiskelija-, tutkija- ja henkilöstövaihto Suomen korkeakoulujen ja oppilaitosten välillä on myös erittäin toivottavaa.

tetty muun muassa sitä, että suomalaiset oppilaitokset tekisivät kohdennettuja hakuja tiettyihin maihin käyttäen muita keinoja kuin julkisia hakuilmoituksia.

Maahanmuuttopolitiikan todellisuutta ovat myös EU:n rajoilla tapahtuvat siirtolaiskuolemat, jotka ovat räikeä ja surullinen esimerkki myös kehityspoliittisen johdonmukaisuuden puutteesta. Ihmiset joutuvat pakenemaan äärimmäistä köyhyyttä henkensä kaupalla, koska Euroopan maahanmuuttopolitiikka on niin rajat sulkevaa. Tähän liittyen on esitetty, että EU:n tulisi kohdentaa tehostettuja tukitoimia pakolaisten lähtömaihin hallitsemattomien muuttovirtojen hillitsemiseksi.

Suosituksset

- 1. Suomen tulee poistaa esteet kiertomuiltolta ja tukea sitä, että maahanmuuttajilla on sekä mahdollisuus kotoutua uuteen kotimaahansa että joustavasti vaihtaa asuinpaikkaansa Suomen ja lähtömaansa välillä niin halutessaan.** Oleskelulupalainsäädäntöä ja -käytäntöjä on tarkasteltava ja mahdollisesti tehtävä joustavimmiksi, jotta ne eivät toimi käytännön esteinä kiertomuiltolle.
- 2. Yhteistyötä eri maahanmuuttajadiasporien kanssa näiden lähtömaiden kehityksen tukemiseksi on laajennettava** niin kehitysyhteistyön, globaalikasvatuksen, kansainvälisessä liiketoiminnan kuin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnankin aloilla.
- 3. Suomen tulee edistää EU:n maahanmuuttopolitiikkaan uusia työkaluja maahanmuuttajien oikeuksien parantamiseksi.** EU:n tiedotuskampanjat ja mahdolliset siirtolaisskeskukset lähtömaissa ovat yksi tapa tarjota oikeaa tietoa työskentelystä, opiskelusta ja elämisestä EU:ssa siirtolaisiksi haluaville.
- 4. Pakolaispolitiikka on kansainvälisen suojelun toteuttamisen kulmakivi Suomessa, ja sen kehittäminen edelleen on tärkeää.**
- 5. Suomen tulee edistää sitä, että kansainvälistä suojelua tarvitseville, erityisesti lapsille, luodaan laillisia väyliä päästä EU:n alueelle.**



KUVA: MILMA KETTUNEN

Vietnam

Vietnam kuuluu niihin maailman maihin, joissa ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat poikkeuksellisen suuret. Hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli IPCC varoittaa, että merenpinnan kohoamisen ohella tulvat, kuivuus ja pyörremyrskyt yleistyvät. Niistä kärsivät eniten köyhät yhteisöt, joiden valmiudet sopeutua muutokseen ovat heikoimmat. Vietnamin ilmastomuutosstrategiassa korostuvat tulva- ja myrskyvaroitusten sekä ruokaturvan ja vesihuollon parantamiseen liittyvät toimenpiteet.

Kansainvälistä ilmastorahoitusta maa on saanut vuodesta 2003 lähtien runsaat 770 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, josta 616 miljoonaa dollaria on Japanilta.⁵ Apu- ja lainamuotoinen rahoitus on suuntautunut ennen muuta energiatehokkuutta ja uusiutuvia energiamuotoja lisääviin hankkeisiin. Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä Vietnamin sopeutumista ilmastonmuutokseen on tuettu säähavaintopalveluja ja kestävää metsänkayttöä kehittämissä hankkeissa.

⁵ Climate Funds Update (climatefundsupdate.org), julkaisija Heinrich Böll Stiftung North America ja Overseas Development institute.

Köyhät maat tarvitsevat tukea ilmastonmuutoksen torjuntaan

Mistä on kysymys?

Ilmastonmuutos on megaluokan kehityskysymys: köyhät maat ja ihmiset kärsivät eniten ilmaston lämpenemisestä ja äärimmäisten sääilmiöiden yleistymisestä. Köyhyysongelmaa ei voida ratkaista ilman ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Toisaalta yhteiskunnat ovat yleensä sitä vähemmän haavoittuvia ilmastonmuutokselle, mitä kehittyneempiä ja vauraampia ne ovat. Siinä mielessä ilmastonmuutos lisää entisestään kehityspolitiikan ja -yhteistyön merkitystä. On huolehdittava siitä, että kehityspolitiikka ja -yhteistyö on ilmastollisesti kestävää eli ottaa huomioon sekä tarpeen sopeutua ilmastonmuutokseen että pyrkii kohti kasvihuonepäästöjen vähentämistä.

YK:n ilmastosopimuksessa Suomi ja muut rikkaat maat ovat sitoutuneet tukemaan taloudellisesti toimia, joilla kehitysmaita autetaan hillitsemään ilmastonmuutosta ja sopeutumaan sen seurauksiin. Käynnissä olevien neuvotteluiden tavoitteena on solmia uusi kaikkia maita koskeva ilmastosopimus vuoden 2015 lopulla. Ilmastorahoitus – kehitysmailla annettava tuki ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen – on yksi keskeisistä kysymyksistä ilmastoneuvotteluissa.

Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden kannalta ilmastorahoituksen ohella on keskeistä, että Suomi ja muut rikkaat maat vähentävät omia päästöjään ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi.

Kehittyvät taloudet sekoittavat perinteiset asetelmat

Ilmastoneuvotteluissa perinteistä asetelmaa kehitys- ja teollisuusmaiden välillä muuttavat Kiina ja muut suuret kehittyvät taloudet, joiden päästöt ovat kasvaneet viime vuosina nopeasti. EU haluaa nyt murtaa perinteisiä rintamalinjoja ja saada suuret kehitysmaataloudet ensisijaisesti kustantamaan omat ilmastotoimensa sekä toisaalta osallistumaan monenkeskiseen ilmastorahoitukseen. Suuret kehittyvät taloudet investoivat jo vahvasti ilmastonmuutoksen torjuntaan ottamalla käyttöön uutta teknologiaa omissa maissaan ja enenevässä määrin muissakin kehitysmaissa. Muutamat kehitysmaat Kiinan johdolla ovat mukana paitsi rahoituksen vastaanottajina myös symbolisin panoksin rahoittajina esimerkiksi Maailmanlaajuisessa ympäristörahasto GEF:issä. EU:n mielestä nämä tosiasiat tulisi tunnustaa myönteisesti neuvotteluissa. Kehittyviä maita ei tarvitse pakottaa samoihin velvoitteisiin kuin teollisuusmaita, mutta kaikkien maiden tulisi pyrkiä yhteiseen ilmastorahoituksen laskenta- ja arviointimalliin koko maailmassa. Myös yksityisiä investointeja pitäisi saada suuntautumaan enenevässä määrin ilmastonmuutoksen vastaiseen taisteluun.

Yhteisen mutta eriytetyn vastuun (CBDR) -periaatteen mukaan kehitysmailla ei ole samoja päästövähennysvelvoitteita kuin teollisuusmailla. Tämä on kehitysmailla tärkeä asia, sillä teollisuusmaiden päästöt ovat aiheuttaneet historiallisesti ilmastonmuutoksen. Kiinan hiilidioksidipäästöt ovat sit-

temmin kasvaneet maailman suurimmiksi. Merkittävä osa niistä tulee läntisille markkinoille suunnatusta kulutushyödykkeiden tuotannosta. On kuitenkin selvää, ettei ilmaston lämpenemistä pystytä pysäyttämään, elleivät kaikki maat osallistu ilmastotalkoihin kykyjensä mukaan. Osa kehitysmaista katsookin, että kykyjen lisääntyessä myös maiden vastuut osallistua ilmastomuutoksen torjuntaan kasvavat.

Ilmastorahoitus ei saa olla pois köyhimmiltä

Tämänhetkiset globaalit toimet päästöjen vähentämiseksi eivät riitä, ja ilmastorahoitus on yksi keino edesauttaa päästövähennyksien aikaansaamista kehitysmaissa.

Ilmastorahoitusta tarvitaan myös tukemaan kehitysmaiden sopeutumista ilmastomuutokseen. EU:n linja on, että julkisen rahoituksen tulisi kohdistua etenkin sopeutumistoiimiin ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin maihin. Tällöin julkisen ilmastorahoituksen ja muun kehitysyhteistyön kohde on pitkälti sama. Yksi-

tyinen rahoitus kohdentuu enemmän päästövähennystoiimiin ja vauraimpiin maihin.

Johdonmukaisuuden kannalta kriittinen kysymys on se, ettei päästövähennyksiin tähtäävä rahoitus saa vähentää köyhimmille maille ja ensisijaisesti köyhyyden vähentämiseen suunnattua kehitysrahoitusta. Tämä on uhkana, jos kehitysyhteistyövaroja käytetään enenevässä määrin ilmastopoliittisten rahoitusvastuiden hoitoon, vaikka kokonaisvarat eivät kasva tai vähenevät.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin⁶ on arvostellut Euroopan komissiota ja jäsenmaita siitä, että niiltä puuttuu selkeä suunnitelma ja aikataulu antamiensa ilmastorahoituslupausensa täyttämiseksi.

Missä Suomi menee?

Vastuutahot: YM (päävastuu kansainvälisistä ilmastoneuvotteluista), TEM (Suomen energia- ja ilmastopolitiikka), UM (ilmastohankkeisiin kohdistuva kehitysyhteistyö)

⁶ EU Climate Finance in the Context of External Aid, Special Report 17/2013, Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Sata miljardia ilmastorahoitukseen

Kööpenhaminan ilmastokokouksessa vuonna 2009 sovittiin yhteensä 30 miljardin Yhdysvaltain dollarin lyhyen aikavälin ilmastorahoituksesta vuosille 2010–12 ja rahoituksen kasvattamisesta 100 miljardin dollarin vuositasolle vuoteen 2020 mennessä. Tavoite koskee vain kehittyneitä maita ja kattaa sekä julkisen, yksityisen että uusista, niin sanotuista innovatiivisista rahoituslähteistä saatavan rahoituksen. Tarkemmasta jaosta eri rahoituslähteiden kesken tai rahoittajamaiden välillä ei ole vielä sovittu. Kööpenhaminassa tehdyn sitoumuksen mukaan ilmastorahoitukseen tulee suunnata ”uusien ja lisäisiä voimavaroja”. Lisäksi ne tulee kohdentaa tasapuolisesti ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen. Sopeutumisrahoituksessa vähiten kehittyneet maat, pienet saarivaltiot ja Afrikka ovat etusijalla.

Uuteen ilmastositoumuksen pääsemisen kannalta ratkaisevaa on, että kehittyneet maat kykenevät osoittamaan luotettavan ja uskottavan suunnitelman etenemisestä kohti 100 miljardin dollarin vuositasosta rahoitusta vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi avainasemassa on julkisen rahoituksen suunnitelmallinen aikataulu. Kehitysmaat esittivät Varsovan ilmastokokouksessa marraskuussa 2013, että teollisuusmaiden tulisi yltää 70 miljardin dollarin rahoitukseen vuositasolla vuoteen 2016 mennessä. Vihreän ilmastorahaston (GCF) ensimmäinen rahoituskierros toteutettaneen 2014, ja tässä kehitysmaat ovat esittäneet tavoitteeksi 20 miljardin dollarin rahoitusta. Lisäksi tulisi osoittaa toimet kasvattaa yksityisen rahoituksen määrää.

Hallitus on sitoutunut rajoittamaan omia päästöjään Kioton sopimuksen, EU:n ilmastolinjauksen ja kansallisen energia- ja ilmastostrategiansa (2013) mukaisesti. Lisäksi Suomi on sitoutunut tukemaan toimia, joilla kehitysmaita autetaan hillitsemään ilmastomuutosta ja sopeutumaan sen seurauksiin.

Hallitusohjelman mukaan Suomi tunnustaa ilmastomuutoksen vaikutusten epätasaisen jakautumisen globaalisti sekä ilmastomuutoksen ja köyhyyden ongelmallisen suhteen. Suomi osallistuu kansainväliseen ilmastorahoitukseen sitoumustensa mukaisesti. Lisäksi hallitus tukee ilmastopolitiikan koordinoitua kehityspolitiikan kanssa ja tutkii mahdollisuuksia ottaa käyttöön innovatiivisia rahoitusinstrumentteja ilmastopolitiikan toteuttamiseksi.

Hallitusohjelmassa sitouduttiin ohjaamaan päästöoikeuksien huutokauppatuloja ilmastorahoitukseen ja kehitysyhteistyöhön hallituskauden puolivälissä. Tämän linjauksen mukaisesti keväällä 2013 valtioneuvosto päätti ohjata päästöoikeuksien huutokaupasta kertyvät tulot kansainväliseen ilmastorahoitukseen ja kehitysyhteistyöhön sitä mukaan, kun niitä kertyy. Vuoden 2013 lisätalousarvioissa huutokauppatuloja ohjattiin kehitysyhteistyöhön yhteensä 55 miljoonaa euroa. Summasta noin puolet suunnattiin ilmastorahoitukseen. Päätös herätti myönteistä kansainvälistä huomiota Varsovan ilmas-

tokokouksessa. Suomelta ja muilta teollisuusmailta tarvitaan lisää tämänsuuntaisia päätöksiä, jotta ilmastoneuvotteluissa päästään eteenpäin.

Kööpenhaminassa sovitusta lyhyen aikavälin ilmastorahoituksesta Suomen osuus oli yhteensä 110 miljoonaa euroa vuosina 2010–2012. Suomi on täyttänyt tämän tavoitteen kasvatamalla ilmastohankkeisiin kohdistuvaa kehitysyhteistyötä vuoden 2009 tasoon verrattuna. Suomen ilmastorahoitus on siis katettu kehitysyhteistyövaroista, mitä kansalaisjärjestöt kritisoivat Kööpenhaminan sitoumuksessa luvattujen ”uusien ja lisäisten voimavarojen” vastaisena. Vuonna 2020 Suomen maksuosuuden on arvioitu nousevan 70–200 miljoonaa euroa vuodessa. Määrä riippuu siitä, millaiseksi julkisen rahoituksen osuus muotoutuu. Asiaan vaikuttaa myös tuleva taakanjako eri rahoituslähteiden kesken sekä EU:n sisällä ja muiden maiden välillä.

Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa ilmastokestävyys on yksi kolmesta läpileikkävasta tavoitteesta. Päämääränä on integroida sopeutumistoimet kehitysyhteistyöhön, arvioida kehitysyhteistyön ilmastovaikutukset ja pyrkiä hiilineutraaliuteen. KEPO:n mukaan Suomi myös painottaa kehitysmaiden ja erityisesti naisten asemaa ja erityistarpeita ympäristö- ja ilmastopoliittisissa neuvotteluissa ja päätösten toimeenpanossa.

Suosituks

- 1. Kehitysyhteistyön rahoituksen luonteeseen sopii parhaiten pitkäjänteinen valtion budjettirahoitus. Vaikka päästökauppa onkin luonteeltaan epävarma tulonlähde, ovat siitä saatavat tulot välttämätön osa kehitysyhteistyön rahoitusta ja kansainvälisten ilmastorahoitusvelvoitteiden täyttämistä ainakin niin kauan kuin kehitysyhteistyön budjettirahoitus saadaan selvälle kasvuvuoralle kohti 0,7 prosentin bktl-tasoa.⁷**
- 2. Suomen tulee laatia suunnitelma ja aikataulu sille, miten Suomi täyttää kansainvälisen ilmastorahoitusvelvoitteensa. Suunnitelman tulee osoittaa ja varmistaa, ettei ilmastorahoitus vähennä köyhyyden vähentämiseen ja köyhimmille maille suunnattua kehitysrahoitusta.**

⁷ KPT:n jäsenistä Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK) ei kannata päästökauppatulojen ohjaamista kehitysrahoitukseen, vaan tulot tulisi käyttää päästökaupparektorilla esimerkiksi päästökaupan aiheuttaman epäsuoran kustannuksen hyvitykseen.



Hallituksen otettava vahvempi ote johdonmukaisuustyöhön

KPT:n arvio on, että valtioneuvoston työssä olisi ollut tällä hallituskaudella useita mahdollisuuksia edistää kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta. Eri ministeriöissä pohditaan kehitysnäkökulman merkitystä omalla politiikka-alalla ja tunnistetaan johdonmukaisuuden tarve ja merkitys. Päätöksenteon rakenteet eivät tue kuitenkaan nykyisellään riittävästi sitä, että kehitysnäkökulma otettaisiin huomioon ja analysoitaisiin kehitysmaihin vaikuttavissa asioissa.

KPT:n arvioinnin yhteenveto:

- TEM on ollut aloitteellinen kehityskaaliiketoiminnan edistämässä yhteistyössä UM:n kanssa ja pyrkii käynnistämään tähän liittyen yhteistyötä myös maahanmuuttajadiasporien kanssa. Team Finland -työssä kehityskaaliiketoiminta ja yritysvastuu ovat mukana strategian tasolla, mutta vahvempi ote käytännön toimeenpanoon niiden osalta vielä puuttuu. Kehityskaaliiketoiminnan rahoituksen kehittämässä ministeriöiden väliset rajat ovat muodostaneet haasteita.
- VM ja UM ovat kumpikin tahoillaan osallistuneet vahvasti kansainväliseen yhteistyöhön veronkierron hillitsemiseksi, mikä on kehitykselle erittäin tärkeä kysymys. Tiiviimpi yhteistyö ministeriöiden välillä tuottaisi kehitysnäkökulmasta parempia tuloksia. TEM:n näkökulma on liittynyt yritysten hallinnollisen taakan keventämiseen, mikä vuoksi Suomen linja yritysten maakohtaiseen raportointiin on ollut varovainen.
- UM:n, PLM:n ja SM:n välisen yhteistyön tiivistämiseen on hyvät edellytykset kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian ja UM:n hauraiden valtioiden toimintaohjeen perusteella. Ministeriöillä on paljon yhteistyötä keskenään, mutta systemaattisempi kehitysnäkökulman huomioonottaminen kriisikohteisesti vielä puuttuu.
- SM, TEM ja UM tekevät läheistä yhteistyötä maahanmuuttopolitiikassa myös lähtömaiden tilanteiden arviointiin liittyen, mutta laajemmin kehitysnäkökulma – esimerkiksi kehitysmaiden aivovuodon torjuminen ja diasporien merkityksen tunnistaminen – ei vielä ole osa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa.
- YM:n ja UM:n yhteistyö on tiivistä vuoden 2015 jälkeisten kehitystavoitteiden valmistelussa, ilmastopolitiikassa ja -rahoituksessa, sillä kehitysmaiden tilanne ja asema on kansainvälisten ilmastoneuvottelujen keskiössä. Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus katetaan nykyisellään kehitysyhteistyövaroista.



Johdonmukaisuus vahvistaisi kehitysmaiden ruokaturvaa

Ulkoministeriön vetämä laaja-alainen työryhmä selvitti vuonna 2013, miten politiikkajohdonmukaisuuden ja hallinnon rajat ylittävän yhteistyön avulla voidaan vahvistaa kehitysmaiden ruokaturvaa. Tämä ruokaturvapilotti toteutettiin osana kehityspoliittisen toimenpideohjelman toimeenpanoa. Ohjelmassa sitouduttiin arvioimaan ja edistämään ruokaturvaan vaikuttavien maatalous-, kalastus- ja ympäristö- sekä kauppa- ja kehityspolitiikkojen johdonmukaisuutta.

Ruokaturvapilotin pohjana käytettiin OECD:n kehittämää johdonmukaisuustyökalua. Työryhmän työ tuotti analyysin ja toimenpidesuosituksia poliittisille päättäjille ja kehittämisohdotuksia OECD:lle. Keskeinen viesti oli, että kehitysmaiden ihmisillä on paremmat mahdollisuudet saada riittävästi ruokaa, kun Suomessa eri hallinnonalat ja sidosryhmät tekevät yhteistyötä ja vaikuttavat politiikkalinjauksiin toisiaan kuunnellen.

Pilottia pidettiin onnistuneena esimerkkinä eri sidosryhmien osallistumisesta ja yhteisen käsityksen muodostamisesta siitä, mitä johdonmukaisuudella ruokaturvan kohdalla tarkoitetaan. Pilotin suositusten toteuttaminen on siihen osallistuneiden ministeriöiden vastuulla. Toteuttamista seuraa kahdesti vuodessa ministeriöistä, tutkimuslaitoksista ja järjestöistä koostuva ruokaturvaryhmä. Seuranta ja asian esillä pitämistä tarvitaan usean vuoden ajan. Ruokaturvan edistämiseen on syytä panostaa nykyistä vahvemmin myös kehitysyhteistyössä ja -politiikassa. Ruokaturvapilotista saadut kokemukset ja toimintatavat tulee ottaa käyttöön myös muissa kehityspoliittisessa ohjelmassa mainituissa johdonmukaisuusteemoissa.

Kenen vastuulla johdonmukaisuus on?

Politiikkajohdonmukaisuuden edistämässä keskeinen kysymys on, kenen vastuulle viime kädessä kuuluu varmistaa, että kehitysnäkökulma on päätöksentekoprosessissa analysoitu ja sen suhde muihin politiikkatavoitteisiin punnittu. Nykyisellään vastuu jää pitkälti UM:lle, jolla ei ole kuitenkaan todellisia mahdollisuuksia edellyttää kehitysvaikutusten analyysia ja johdonmukaisuuden varmistamista muilta ministeriöiltä. Työn poikkihallinnollisen luonteen vuoksi ja OECD:n jo vuonna 2010 antaman suosituksen mukaisesti valtioneuvoston kanslia tulisi saada tiiviisti mukaan johdonmukaisuuden edistämiseen. Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus tulisi kytkeä myös laajempaan kestäväan kehityksen edistämiseen, kuten vuoden 2015 jälkeisten kehitystavoitteiden valmistelussa kansainvälisellä tasolla on jo tapahtumassa.

KPT on aiemmalla toimikaudellaan suositellut globaaliasian ministerityöryhmän perustamista ja valtioneuvostoon uutta toimielintä, joka tukisi ministerityöryhmän toimintaa ja kehityspoliittisen johdonmukaisuuden edistämistä (KPT:n vuosi-arvio 2007). Viime hallituskaudella UM perusti ministeriöiden välisen johdonmukaisuusverkoston, jolla ei kuitenkaan ole virallista mandaattia. Uusia mekanismeja ei ole perustettu, vaan politiikkajohdonmukaisuutta on pyritty edistämään osana muuta toimintaa ja olemassa olevia rakenteita, kuten EU-valmistelumekanismeja. Eri teemoissa on myös syntynyt epävirallisia ministeriöiden välisiä työryhmiä, jotka ovat toimineet vaihtelevasti.

UM:n rooli on olla kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden puolestapuhuja ja kehitysnäkökulman asiantuntija. UM on edistänyt johdonmukaisuutta tällä hallituskaudella kutsumalla johdonmukaisuusverkoston koolle kahdesti vuodessa korkealla tasolla ja laatimalla ohjeistuksen omille edustajilleen EU-jaostoissa siitä, miten kehitysnäkökulma tulisi ottaa huomioon työskentelyssä. UM:n johdolla toteutettiin myös KEPOssa luvattu ruokaturvapilotti (ks. infolaatikko).

Koska kehityspoliitiikan asiantuntemus on UM:llä, tulee sillä vastaisuudessaakin olla keskeinen rooli johdonmukaisuustyössä. Vahvempi yhteistyömekanismi johdonmukaisuuden edistämiseksi voisi perustua UM:n ja VNK:n tiiviille yhteistyölle.

Ministeriöiden välisen yhteistyön tiivistäminen ja systematisointi on tärkeää, mutta virkamiestason yhteistyö ei yksin riitä. Lisäksi tarvitaan poliittisen tason johtajuutta, sillä johdonmukaisuustyössä joudutaan ottamaan kantaa poliittisiin kysymyksiin: on kyse eri politiikkalohkojen tavoitteiden välillä olevien mahdollisten ristiriitojen tunnistamisesta ja arvioinnista sekä siihen perustuvista poliittisista ratkaisuista. Poliittisella tasolla kehitysministerillä on tässä keskeinen rooli. Riittävän poliittisen tuen varmistaminen johdonmukaisuuden integroimiselle eri ministeriöiden toimintakulttuuriin edellyttää myös pääministerin ja valtiovarainministerin vahvaa panosta.

Tärkeä poliittisen tason kysymys on myös johdonmukaisuustyön resursointi. Kaikissa ministeriöissä koetaan kroonista pulaa työvoimasta, ja valtioneuvoston tuottavuusohjelman tavoitteiden mukaisesti henkilöstön määrä on lähivuosina edelleen pienenemässä. Ministeriöiden välinen yhteistyö kärsii tässä tilanteessa helposti. Kestäväan kehityksen haasteet – laajemminkin kuin vain kehitysnäkökulmasta – ovat kuitenkin luonteeltaan vahvasti poikkihallinnollisia. Valtioneuvoston työn kehittämässä ja resursoinnissa politiikkajohdonmukaisuuden takaamisen globaalisti kestäväan kehityksen näkökulmasta tulisi olla ensisijainen tavoite.

Eduskunnassa kehityspoliitikkaa käsitellään pääsääntöisesti vain ulkoasiainvaliokunnan työssä. Kehitysmäihin vaikuttavia politiikkapäätöksiä kuitenkin käsitellään kaikissa valiokunnissa. Olisi tärkeää, että myös niissä olisi sekä kansanedustajilla että sihteeristöillä riittävästi osaamista ja näkemystä siitä, mitä kehitysnäkökulma heidän käsittelemässään asioissa tarkoittaa. Koska EU-politiikalla on johdonmukaisuuden kannalta suuri rooli, on suuren valiokunnan asema erityisen tärkeä.

Suositukset

1. *Tarvitaan vahvempi valtioneuvoston mekanismi sen varmistamiseksi, että kehitysmaihin vaikuttavat päätökset arvioidaan kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden näkökulmasta. Kyseessä voisi olla esimerkiksi kehitysministerin johtama, ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhdessä toteuttama, säännöllinen eri politiikkalohkojen tarkastelu.*
2. *Valtioneuvoston työn kehittämisessä ja resursoinnissa politiikkajohdonmukaisuuden takaaminen globaalisti kestävän kehityksen näkökulmasta tulisi olla ensisijainen tavoite. Poliitiikkalohkojen väliseen yhteistyöhön tulee varata ja osoittaa riittävät resurssit.*
3. *Eduskunnan roolia politiikkajohdonmukaisuuden edistämisessä tulee vahvistaa. Ministeriöiden tulee laatia kerran hallituskaudessa kattava johdonmukaisuusraportti eduskunnalle. Eri politiikkaprosesseissa kaikilla valiokunnilla, erityisesti suurella valiokunnalla, tulisi olla riittävästi tietoa käsiteltävien asioiden vaikutuksista kehitysmaihin.*
4. *Eri sidosryhmät on pyrittävä saamaan tiiviisti mukaan asiantuntijatason työskentelyyn politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseksi. Erialaisten päätösten ja politiikkavalintojen mahdollisista kehitysvaikutuksista tarvitaan korkeatasoista tutkimustietoa, arviointeja ja mahdollisimman laajaa kansalaiskeskustelua.*
5. *Suomen tulee nostaa johdonmukaisuuskysymyksiä yhtenä pääprioriteettinaan EU:ssa, OECD:ssä, YK:ssa ja muissa kansainvälisissä neuvotteluissa. Johdonmukaisuuden parantamisesta tulee huolehtia myös erityisesti post-2015-tavoitteiden valmisteluprosessissa.*

Kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet 2011–2015

(varajäsenet suluissa)

PUHEENJOHTAJA

- Jouko Jääskeläinen, kansanedustaja, Kristillisdemokraatit (Heini Röyskö, FM)

VARAPUHEENJOHTAJAT

- Sanni Grahn-Laasonen, kansanedustaja, Kansallinen Kokoomus (Saido Mohamed, asiantuntija)
- Gunvor Kronman, johtaja, Ruotsalainen kansanpuolue (Arshe Said, DI)

JÄSENET

- Aila Paloniemi, kansanedustaja, Suomen Keskusta (Markus Ylimaa, poliittisen ja kv. toiminnan asiantuntija)
- Helena Laukko, toiminnanjohtaja, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (Karri Lybeck, sopimuslavastaava)
- Satu Haapanen, kansanedustaja, Vihreä liitto (Outi Alanko-Kahiluoto, kansanedustaja)
- Teppo Eskelinen, yliopistonlehtori, Vasemmistoliitto (Sara Korhonen, hum. yo)
- Maria Lohela, kansanedustaja, Perussuomalaiset (Vaili Jämsä-Uusitalo, projektisihteeri)
- Timo Lappalainen, toiminnanjohtaja, Kepa (Minna Havunen, kehityspoliittinen asiantuntija)
- Rilli Lappalainen, pääsihteeri, Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys (Anne Haaranen, ohjelmajohtaja)
- Aaro Rytönen, vaikuttamistyön päällikkö, Kirkon Ulkomaanapu (Tomi Järvinen, kv. työn johtaja)
- Janne Ronkainen, toiminnanjohtaja, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus (Riitta Soveri, ohjelmapäällikkö)
- Satu Vasamo-Koskinen, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto (Outi Ervasti, asiantuntija)
- Timo Palander, kehitysjohtaja, Suomen Yrittäjät (Mika Tuuliainen, koulutusasioiden päällikkö)
- Aleksi Kuusisto, kv. asioiden asiantuntija, palkansaajakeskusjärjestöt AKAVA, STTK, SAK (Jenni Karjalainen, asiantuntija)
- Juha Ruippo, johtaja, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (Seppo Kallio, johtaja)
- Liisa Laakso, VTT, Helsingin yliopiston kehitysmaatutkimuksen laitos (Elina Oinas, yliopistonlehtori)
- Mikael Wigell, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti (Mika Aaltola, ohjelmanjohtaja)
- Kalle Sysikaski, hallituksen jäsen, Rauhanliitto (Inger Wirén, varapuheenjohtaja)

ASiantuntijajäsenet

- Liikenne- ja viestintäministeriö:
Harri Pietarila, yksikön päällikkö
(Ilmatieteen laitos)
- Maa- ja metsätalousministeriö:
Anna Santala, neuvotteleva virkamies
- Oikeusministeriö: Kirsi Pimiä, johtaja
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: Zabrina Holmström, kulttuuriasiainneuvos
- Puolustusministeriö:
Helena Partanen, puolustusasiainneuvos
- Sisäasiainministeriö:
Helinä Kokkarinen, neuvotteleva virkamies
- Sosiaali- ja terveysministeriö:
Eeva Ollila, neuvotteleva virkamies
- Työ- ja elinkeinoministeriö:
Jussi Toppila, työmarkkinaneuvos
- Valtiovarainministeriö:
Tuuli Juurikkala, erityisasiantuntija
- Ympäristöministeriö:
Annika Lindblom, neuvotteleva virkamies
- Suomen Pankki: Olli-Pekka Lehmuksaari, yksikön päällikkö

Ulkoasiainministeriö:

- Anne Sipiläinen, alivaltiosihteeri
- Riikka Laatu, apulaisosastopäällikkö
(Kehityspoliittinen osasto)
- Eija Rotinen, apulaisosastopäällikkö
(Aasian ja Amerikan osasto)
- Kari Alanko, apulaisosastopäällikkö
(Afrikan ja Lähi-idän osasto)
- Juha Ottman, apulaisosastopäällikkö
(Eurooppa-osasto)
- Timo Kantola, apulaisosastopäällikkö
(Poliittinen osasto)
- Jyrki Pulkkinen, evaluoinnin päällikkö
(Kehitysyhteistyön evaluointi)
- Seija Kinni-Huttunen, yksikön päällikkö
(Viestintä- ja kulttuuriosasto)
- Olli Kantanen, yksikön päällikkö (Itäosasto)
- Jukka Pesola, yksikön päällikkö
(Taloudellisten ulkosuhteiden osasto)
- Timo Olkkonen, yksikön päällikkö
(Kehityspoliittinen osasto)

SIHTEERISTÖ

- Miia Toikka, pääsihteeri
- Katja Kandolin, avustaja

Lyhenteet

ATAF	Afrikan verohallintojen foorumi (African Tax Administration Forum)
CBDR	Ilmastoneuvotteluissa käytetty yhteisen mutta eriytetyn vastuun periaate (common but differentiated responsibility)
DAC	OECD:n kehitysapukomitea (Development Assistance Committee)
EITI	Kaivannais-, öljy- ja kaasuteollisuuden rahavirtojen läpinäkyvyyttä ajava aloite (Extractive Industries Transparency Initiative)
EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
EPA	EU:n talouskumppanuussopimukset Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa (Economic Partnership Agreements)
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
GCF	Vihreä ilmastorahasto (Green Climate Fund)
GEF	Maailmanlaajuinen ympäristörahasto (Global Environment Facility)
IDPS	Hauraita valtioita tukeva korkean tason foorumi (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding)
IFC	Maailmanpankkiryhmään kuuluva kansainvälinen rahoitusyhtiö (International Finance Corporation)
ILO	Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organization)
IPCC	Hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli (Intergovernmental Panel on Climate Change)
ISAF	Afganistanin kansainvälinen kriisinhallintaoperaatio (International Security Assistance Force)
KRIHAVA	Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi -hanke
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (Organization for Economic Cooperation and Development)
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	Oikeusministeriö
PCD	Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus (policy coherence for development)
PLM	Puolustusministeriö
SM	Sisäministeriö
Tekes	Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
UM	Ulkoministeriö
VM	Valtiovarainministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
WTO	Maailman kauppajärjestö
YM	Ympäristöministeriö



Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) on valtioneuvoston asettama neuvoa-antava elin, joka seuraa ja arvioi Suomen toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri politiikkalohkoilla.

Se arvioi myös kehitysyhteistyön laatua ja vaikuttavuutta sekä seuraa julkisten kehitysyhteistyömäärärahojen tasoa. Toimikunta on parlamentaarisesti ja yhteiskunnallisesti edustava.



www.kehityspoliittinentoimikunta.fi