

Kehityspolitiikka käännekohtassa

Suomen kehityspolitiikan tila 2015



KEHITYSPOLIITTINEN TOIMIKUNTA



Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Johdanto	5
Arvio kuluneesta hallituskaudesta	9
• Laajat linjat:	10
– Hallitusohjelma ja KEPO viitoittivat kehityspolitiikan suunnan	10
– Ihmisoikeuksilla tavoitteisiin	10
– KPT:n arvio: Ihmisoikeusperustaisuuteen siirtyminen oli iso muutos	10
– Hallitusohjelman vieminen käytäntöön oli haasteellista	10
– Yhteiskunnallinen ulottuvuus korostui KEPOssa	11
– Käytännön ohjeistus haki muotoaan	12
– Suunnanmuutoksen tulokset näkyvät viiveellä	12
– Kunnianhimoinen ote, tulospohjaisuudessa parannettavaa	15
– Periaatteiden soveltamiseen tarvitaan käyttöohjeet	15
<i>KPT:n suositukset</i>	16
• Kehityksen voimavarat ja niiden kohdentaminen	16
– Hallitusohjelma lupasi tasaista määrärahasuvua, KEPO uusia instrumentteja	16
– KPT:n arvio: Lupaus määrärahojen nostosta vaihtui leikkauksiin	17
– Painopiste siirtyi monenkeskiseen yhteistyöhön	17
– Yritysten tukimuotojen kehittäminen yhä kesken	18
<i>KPT:n suositukset</i>	20

• Kehityspolitiikan vahvuudet ja vaikuttavuus	22
– Hallitus asetti tavoitteeksi johdonmukaisuuden, laadun ja tuloksellisuuden	22
– KPT:n arvio: Omien vahvuuksien korostaminen lisäisi vaikuttavuutta	22
<i>KPT:n suositukset</i>	23
Kehityspolitiikan tulevaisuus ja tehtävät	25
• Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Kehitys edellyttää vakautta ja turvallisuutta	26
– Suomen kumppanina on seitsemän haurasta valtiota	26
– Kriisien ratkaisuun tarvitaan lisäresursseja	27
<i>KPT:n suositukset</i>	27
• Taloudelliset ulkosuhteet: Yksityisen sektorin rooli kehityksessä korostuu	28
– Arvoketjujen avaaminen paljastaa "hyötyvuodot"	28
– Ruokaturva-pilotista mallia muhinkin teemoihin	29
<i>KPT:n suositukset</i>	30
• Post-2015 ja Suomen kehityspolitiikan tulevaisuus:	32
• Ongelmien ratkaisuun tarvitaan kunnianhimoinen kestävä kehityksen agenda	32
– Vuosituhattavoitteista kestävä kehityksen tavoitteisiin	32
<i>KPT:n suositukset</i>	33
Kehityspolitiikan toimikunnan jäsenet 2011–2015	34

Esipuhe

Kehityspoliittika tienristeyksessä



KUVA: PHILIPPE GUEISSAZ

Suomalaisten suhtautuminen kehitysyhteistyöhön on pitkään ollut hyvin positiivinen. Juuri nyt, eduskuntakausien taitteessa, on havaittavissa murrosvaihe, jonka lopputulosta emme voi tietää.

Ensinnäkin, kansalaisten halu tietää, miten työmme vaikuttaa, on selkeästi kasvamassa. Tämä johtuu sekä omien kukkaroitten kevenemisestä että yleisestä kriittisen ajattelutavan vahvistumisesta. Tähän kritiikkiin on vastattava selkeällä tiedotuksella siitä, mitä on tehty ja mitä on saatu aikaan. On esitettävä myös selkeä analyysi siitä, miksi muutos kumppanimaissa on haasteellinen parhaista yrityksistämme huolimatta.

Kehityksen avaimet eivät ole läheskään aina vain kehitysmaiden itsensä käsissä. Siksi kehitykseen vaikuttavia tekijöitä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti. Tähän suuntaan Suomea ohjaa myös tuleva YK:n kestävä kehityksen agenda ja uudet kehitystavoitteet, jotka ulottuvat paljon nykyistä kehitysyhteistyötä pidemmälle ja koskevat myös kehittyneitä maita. Kyse on kansainvälisestä käännekohdasta.

Toiseksi, tietoisuus kansainvälisistä raha- ja hyödykevirroista on kasvanut. Arvoketjussa liian paljon kertyy meille ketjun loppupäähän. Vastavasti heidän etunsa, jotka eivät osaa pitää puoliaan, ovat liian vaatimattomat. Tämä tietoisuus on vallannut niin kehitysyhteistyön aktiivit kuin siihen kriittisesti suuntautuvatkin. Ehkä tiukimpia puheenvuoroja on tullut alan pitkäaikaisilta vaikuttajilta.

Kolmas ehkä uudestaan agendalle nouseva teema on yksityisen sektorin ja yritystoiminnan rooli kehityksessä. Eräiden pohjoismaisten toimijoiden ote tässä suhteessa on aktiivisempi kuin meillä. Jotta kehitystä saataisiin liikkeelle, tulee myös yritysten toimin ja voimin jatkaa prosesseja, jotka vaikuttavat myönteisesti sekä tuen saajiin että resurssien antajamaihin.

Kehityspoliittinen ohjelma päättyvälle hallitus- ja eduskuntakaudelle sisälsi paljon hyviä tavoitteita. Ongelmaksi matkan varrella osoittautui muun muassa aineellisten resurssien ja työn tekijöiden määrällisesti sittenkin liian vaatimaton taso. Aina on aihetta rohkaista ja kiittääkin työllensä antautuneita virkamiehiä, kansalaisia ja kentän toimijoita.

Seuraavalla kaudella kannattaa kansakoulu- maisesti esittää itselleen muutama kysymys:

- Tukeeko Suomi työllään ja valinnoillaan niitä asioita, jotka oikeasti vaikuttavat kehitykseen?
- Teemmekö sitä, mitä oikeasti osaamme?
- Ovatko sanamme ja tekemme samasta puusta ja johdonmukaisessa linjassa?
- Yritämmekö muuttaa sellaista, mikä ei muutu ja olemmeko passiivisia asioissa, joissa voisimme saada muutoksen ainakin käyntiin?
- Teemmekö sitä, mitä asiakkuuksiemme rahoittajat eli veronmaksajat ovat valmiita tekemään vielä viidenkin vuoden päästä, kun ovat saaneet selvityksemme resurssien käytöstä ja toiminnan vaikuttavuudesta?

Tienristeyksestä voimme kulkea suuntaan, jossa työmme on vaikuttavaa, tyytyväisyys maailmalla ja Suomessa kasvaa ja jossa kokonaisuuk-sien ymmärtäminen, yhteisöllisyys ja lähimmäisenrakkaus vahvistuvat.

Työjaksomme päättyessä haluan koko Kehityspoliittisen toimikunnan puolesta kiittää lämpimästi kaikkia teitä kehitysyhteistyön aktiiveja, tekijöitä ja haasteellisen alamme asiantuntijoita! Työmme jatkukoon.

Jouko Jääskeläinen

Kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtaja, kansanedustaja (KD)

Tiivistelmä

Suomen kehityspolitiikan tila 2015: Kehityspolitiikka käännekohdassa – raportti arvioi kulunutta hallituskautta ja sen aikana toteutettua kehityspolitiikkaa. Samalla se pohtii kehityspolitiikan tulevaisuutta ja tehtäviä osana kestäväen kehityksen vaatimaa kokonaisvaltaista muutosta.

Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) mielestä hallituskausittain vaihtuva kehityspoliittinen ohjelma ei palvele kehityspolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita tai tarjoa riittävää ohjausta niiden saavuttamiseksi. Siksi on tärkeää, että kehityspolitiikan päätavoitteet – köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen ja kestäväen kehityksen edistäminen – sekä kehityspolitiikan arvot, toimintaperiaatteet ja läpileikkaavat tavoitteet tulee vakiinnuttaa pysyvämmälle tasolle, kuten kehitysyhteistyölakiin.

KPT esittää, että seuraavan hallituskauden alussa tulee antaa pääministerin ilmoitus, joka varmistaa kehityspolitiikan pääelementtien jatkuvuuden ja toimii valmisteluvaiheena mahdolliselle kehitysyhteistyölaille. Muutoksen tarkoitus on tehostaa ja terävöittää kehityspoliittista ohjausta ja keskittää se konkreettisten välitavoitteiden, resurssien ja toiminnan painopisteiden linjaamiseen.

Tällä hallituskaudella kehityspolitiikan johtajatuksi noussut ihmisoikeusperustaisuus tulee säilyttää ja sisällyttää Suomen kehityspolitiikan pitkän aikavälin elementteihin. Ihmisoikeusperustaisuuden toimeenpano on vaatinut uuden toiminta- ja ajattelutavan omaksumista. Sen hyödyt näkyvät viiveellä. Ihmisoikeusperustaisuus yhdistää kehityspolitiikan osaksi kansainvälistä ja kansallista ihmisoikeuksien valvontaa ja demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamista

edistäviä toimijoita. Se toimii myös ohjenuorana ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä taloudellisille ulkosuhteille. Ihmisoikeusperustaisuuden haasteena on sen johdonmukainen soveltaminen käytännössä.

Hallitusohjelman lupauksesta huolimatta kehitysyhteistyömäärärahat ovat olleet jatkuvasti leikkausten kohteena. Päästökauppatulosten ohjaaminen kehitys- ja ilmasto-rahastukseen on paikannut jonkin verran tehtyjä leikkauksia, mutta ne ovat riittämätön ja epävarma tulonlähde. Suomen tulee julkaista selkeä aikataulu ja suunnitelma, joilla kehitys- ja ilmasto-rahastustoimukset saavutetaan.

Hallitusohjelman lupaukset ja kehityspoliittisen ohjelman painopisteet eivät näy yksiselitteisesti kehitysyhteistyörahoituksen kohdentamisessa. Monenkeskisen yhteistyön sekä kansalaisjärjestöjen rahoitusosuudet ovat olleet kasvussa, mutta yksityis sektorille suunnattu tuki ja yhteistyömuotojen kehittäminen ovat jääneet odotettua vaatimattomammalle tasolle.

Nopeasti muuttava maailma haastaa kehityspolitiikan, mutta haaste on koko Suomen yhteinen. Muutokseen on reagoitava kunnianhimoisella kestäväen kehityksen agendalla ja tavoitteilla, jotka koskevat kaikkia sosiaaliseen, taloudelliseen, turvallisuuteen sekä ympäristön tilaan vaikuttavia politiikkasektoreita. Niistä tarkemmin raportissa tarkastellaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä taloudellisiin ulkosuhteisiin liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.

Kestäväen kehityksen maailmanlaajuinen agenda vaatii tulevalta hallitukselta entistä vahvempaa poliittista ohjausta sekä ponnistuksia yli toimija- ja toimivaltarajojen. Suomen aloitteet ruokaturva- ja verotuskysymyksissä ovat lupaa askel kohti uutta toimintakulttuuria.

Kehityspolitiikan murros

Kehityspolitiikka ei jätä ketään kylmäksi. Harvat teemat herättävät niin voimakkaita tunteita ja kannanottoja kuin kehitysyhteistyö- ja apu. Silti kehityspolitiikassa on kyse pohjimmiltaan yksinkertaisista ja konkreettisista asioista: miten me Suomea toimmimme ja vaikutamme voimistuvien kehityshaasteiden maailmassa, jossa 1,2 miljardia ihmistä elää edelleen köyhyysrajan alla ja jonka kantokyvyn rajat ovat osin jo ylitetty? Globaalit haasteet, kuten ilmastonmuutos, väestönkasvu, riittämätön ruokaturva, kestämaton kulutus ja eriarvoisuus eivät kumarrakaan valtioiden rajoja. Kansainväliset tuotantoketjut ja globaalissa taloudessa tehdyt päätökset määrittävät erityisesti köyhimpien kehitysmaiden tulevaisuutta, mutta ne vaikuttavat myös meihin. Lisäksi maailman turvallisuustilanne on muuttunut entistä arvaamattommaksi erilaisten aseellisten konfliktien lisääntyessä ja kansainvälisten pelisääntöjen hämärtyessä niiden myötä. Yksikään maa ei ole erillinen saareke, ei myöskään Suomi. Siksi tarvitsemme uudenlaista, kokonaisvaltaista poliittista ajattelua. Suomen kaltaiset maat, joilla on sekä resursseja että osaamista, pystyvät vaikuttamaan asioihin niin, että hyöty on molemminpuolinen.

Viime vuosina kehityskysymyksissä on saavutettu merkittäviä edistysaskelia. Äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuus maailman väestöstä on laskenut 40 prosentista 20 prosenttiin viimeksi kuluneen 25 vuoden aikana. Puhtaan veden saatavuus on parantunut merkittävästi. Yhä suurempi osa lapsista elää yli viisivuotiaaksi ja pääsee kouluun. Hiv-epidemiakin on kääntynyt laskuun. Nämä myönteiset uutiset luovat uskoa siihen, että asioihin voidaan vaikuttaa. Kehitysavulla on ollut tässä merkittävä rooli, mutta se ei yksin riitä.

Kansainvälisistä ponnisteluista huolimatta nämä saavutukset ovat yhä melko vaatimatto-

mia, eivätkä ne ole välttämättä kestäväällä pohjalla. Myönteinen kehitys on ollut epätasaista ja entistä haavoittuvampaa. Huonoimmassa asemassa ovat kaikkein köyhimmät maat ja haavoittuvimmat ryhmät erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Usein unohdamme, ettei kehitys kulje vain yhteen suuntaan. Yksikin onneton heilahdus – luonnonkatastrofi, väkivaltainen konflikti tai talouskriisi – voi mitätöidä positiiviset ponnistukset. Samalla väestömäärän lisääntyminen suhteessa heikkenevään ruokaturvaan on ongelma, jonka ratkaisemista ei tule viivyttää. Tähän tarvitaan entistä kokonaisvaltaisempaa kestävä kehityksen tietä. Sen tulisi kattaa sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ohella myös turvallisuuden ja ympäristön ulottuvuudet kaikkialla maailmassa.

Myös köyhyyden maantiede on muuttunut. Aiemmin on perinteisesti ajateltu, että kaikkein köyhimmät maat ovat kehityspolitiikan ensisijainen kohde. Nyt valtaosa köyhimmistä väestöosista elääkin keskitulon maissa, joille on tyypillistä vain harvoja hyödyttävä talouskasvu. Tämä ei kerrytä paikallista osaamista ja edistä sosiaalisesti kestävä taloutta. Suomen keskeisistä kumppanimaista Sambia, Kenia ja Vietnam ovat nousemassa tai nousseet köyhimpien maiden ryhmästä hyvin kirjajaan keskitulon maiden ryhmään, jossa valtioiden välinen yhteistyö vähenee ja pääpaino siirtyy yksityisen sektorin suuntaan. Toisaalta sosiaaliturvan ja peruspalveluiden tarjoaminen kaikille on yhä valtion keskeinen tehtävä. Tästä käydään vilkasta kansainvälistä keskustelua niin kehitysyhteistyöhön kuin kehitysmaiden kansallisen rahoituspuhjan vahvistamiseen liittyen.

Vähiten kehittyneet kumppanimaat, kuten Mosambik, Tansania ja Etiopia tarvitsevat edelleen kehitysapua, jolla kehitystä voidaan nopeuttaa ja

tukea. On myös arvioitu, että vuonna 2030 valtaosa maailman köyhimmistä ihmisistä elää Saharan eteläpuolisissa maissa. Lisäksi niin sanotut hauraat valtiot vaativat erityishuomiota. Niitä on tuettava kokonaisvaltaisesti ja käytettävä keinoja, jotka ottavat huomioon kunkin maan erityispiirteet. Kehityspolitiikalla, laaja-alaisella ulko- ja turvallisuuspolitiikalla sekä taloudellisilla ulkosuhteilla Suomen tulisi pystyä vastaamaan muuttuviin tarpeisiin ja erilaisiin toimintaympäristöihin niin köyhimmissä valtioissa kuin keskitulon kumppanimaissakin.

Kehityspolitiikan tehtävät eivät siis ole vähenevässä, mutta voimistuvat haasteet kaipaavat uusia keinoja ja yhteistyötapoja. Keskeisimmät niistä liittyvät köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen maailmanlaajuisesti sekä kestävämmän kehityksen pysäyttämiseen. Suomelle tehtävä on sekä kansallinen että kansainvälinen. Kehityspolitiikka poikkeaa tässä suhteessa monista muista politiikka-aloista, koska sitä tehdään hyvin erilaisten kumppaneiden rinnalla ja osana kansainvälistä yhteisöä. Samalla kehityspolitiikan tavoitteet, resurssit ja tulokset on pystyttävä osoittamaan ja perustelemaan yhä selkeämmin kotimaiselle yleisölle.

Usein kehityspolitiikka nähdään juuri sen konkreettisimman muodon, kehitysavun kautta. Kehitysapu on tärkeä, mutta kokonaisuuden kannalta se on riittämätön keino. Kehityspolitiikassa, jos missään, kaikki liittyy kaikkeen. Siksi kaiken toiminnan tulee olla myös johdonmukaista kehitystavoitteiden suhteen. Poliittikajohdonmukaisuus on sekä tavoite itsessään että keino kestävä kehityksen mahdollistamiseksi. Siksi tarvitsemme kestävä turvallisuu-, talous-, vero-, kauppa-, ilmastomaahanmuutto- ja energiapolitiikkaa sekä meillä että kumppanimaissa ja monenkeskisessä järjestelmässä.

Kehityspolitiikan tarkoitus on vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta kestävästi. Se on vastavuoroinen suhde, josta molemmat osapuolet voivat hyötyä ja oppia. Kehitysyhteistyössä hankittu kokemus ja ymmärrys kehitysmaiden toimintaympäristöistä on hyödynnettävä nykyistä laajemmin myös Suomen taloudellisissa suhteissa ja yhteistyössä muilla sektoreilla (kuten koulutusvienti, cleantech ja kestävä ruuantuotanto). Entistä oikeudenmukaisem-

pi, vakaampi ja ympäristöllisesti kestävämpi maailma hyödyttää monin tavoin myös Suomea. Pitkän tähtäimen päätavoite on tehdä kehitysavusta tarpeetonta, mutta se edellyttää tahtoa ja konkreettisia muutoksia.

Suomi ei ole näiden kysymysten kanssa yksin. Myös kansainvälinen kenttä on käännekohtassa. YK:ssa valmistellaan parhaillaan uusia vuoden 2015 jälkeisiä kestävä kehityksen tavoitteita. Neuvottelujen on määrä johtaa uuteen universaaliin kehitysakendaan ensi syksyyn mennessä. Uutta on se, että kestävä kehityksen agenda koskee kaikkia maailman maita ja myös kehittyneet maat saavat entistä laaja-alaisempia velvoitteita. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää resurssien tarkistamista, vahvistamista ja uudelleen suuntaamista sekä poliittista tahtoa, yhteistyötä ja kumppanuuksia yli valtio-, toimija- ja sektorirajojen.

Tämän raportin lähtökohta on, että meneillään olevat maailmanlaajuiset murrokset ja YK:n uusi kehitysakenda vaativat ajattelemaan asioita uusista näkökulmista. Kuluvalla hallituskaudella Suomen kehityspolitiikan ihmisoikeusperustaisuus, poliittikajohdonmukaisuus, kestävä kehityksen kansallinen vahvistaminen sekä uudet kehityskaaliiketoiminnan avaukset ovat jo enteilleet kehityspolitiikan murrosta. Seuraavalla hallituskaudella ratkaistaan se, mihin suuntaan Suomi kehityspolitiikassaan sitoutuu.

Raportin tarkoituksena on tarjota Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) kokonaisarvio kulu-neen hallituskauden kehityspolitiikasta ja antaa eväitä tuleville vuosille. Toisin kuin aikaisemmat temaattiset vuosiraportit, tämän vuoden raportti katsoo pidemmälle tulevaisuuteen ja keskittyy keskeisiin kehityspoliittisiin muutoksiin ja esittää niihin KPT:n kannat.

Raportti jakautuu kahteen pääosaan. Ensimmäisessä osassa tarkastelemme hallitusohjelman sitoumuksia ja saavutettuja tuloksia. Sen osana arvioimme myös sitä, miten valtioneuvoston kehityspoliittisen toimenpideohjelman (KEPO) painopisteet ovat vaikuttaneet Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Raportin toinen osa keskittyy tulevaisuuden kehityssuuntien pohtimiseen ja siihen, kuinka Suomen tulisi niihin konkreettisesti valmistautua.





Arvio kuluneesta hallituskaudesta:

Ihmisoikeudet nousivat kehityspolitiikan keskiöön

Kehityspolitiikan laajat linjat seuraavalle nelivuotiskaudelle lyödään lukkoon hallitusohjelmassa. Hallitusohjelma määrittelee kehityspolitiikan päätavoitteet ja ohjaa valtion taholta kehityspoliittista toimintaa. Se antaa myös valtuudet niin kutsutun kehityspoliittisen toimenpideohjelman (KEPO) laatimiseksi, jonka koko hallitus hyväksyy. Kehityspoliittinen ohjelma on ikään kuin silta hallitusohjelmassa määriteltyjen yleisten tavoitteiden ja käytännön toteutuksen välissä. Ohjelmassa määritellään toimintatavat, tavoitteet ja periaatteet, joihin Suomi hallituskaudella sitoutuu. Parhaimmillaan se on hyvän hallinnon ja poliittisen ohjauksen väline, jonka avulla sekä virkamiehistö että muut kehityspolitiikan toimijat tietävät, mihin tavoitteisiin tähdätään ja miten niihin päästään.

Kuluneella hallituskaudella Suomen kehityspolitiikka muistetaan erityisesti ihmisoikeuksien tuomisesta kehitysyhteistyön keskiöön sekä demokraattisen ja vastuullisen yhteiskunnan nostamisesta entistä vahvemmin esille, vaikka ihmisoikeudet eivät ole uusi asia Suomen kehityspolitiikassa. Pesäero edelliseen hallitukseen syntyi selvimmin juuri näistä painotuksista. KEPO henkilöityy kehitysministerissä. Tällä kaudella kehitysministerin salkkua ennättivät kantaa Heidi Hautala (vihr.), Pekka Haavisto (vihr.) ja Sirpa Paatero (sd.), jotka kehitysasioiden ohella vastasivat hallituksessa myös valtio-omistukseen liittyvistä asioista. Ministerin itsensä lisäksi kehityspolitiikan ohjaukseen vaikuttavat toki muutkin tekijät, kuten Suomen kansainväli-

set sitoumukset (esimerkiksi YK:ssa, EU:ssa tai OECD:ssä) sekä maailmassa ja kumppanimaissa tapahtuneet muutokset. Nämä muutokset eivät noudata hallituskausien sykliä.

Suomi on sitoutunut pitkäjänteiseen kehitystyöhön Suomelle keskeisten teemojen osalta (kuten tasa-arvo, demokratia, koulutus, ruokaturva, metsät, vesi ja sanitaatio). Tämän jätteen tulisi yltää hallituskaudelta toiselle, jonka sisään kuuluisi myös KEPO:n vahva arvosidonnaisuus ja ihmisoikeusperustainen ajattelutapa. Lisäksi ihmisoikeuspainotus on sopusoinnussa tulevan Post-2015 agendan ja sen eriarvoisuuden vähentämispyrkimyksen kanssa. Myös useat maakohdattaiset hankkeet kulkevat eri rytmissä kuin Suomen hallituksen nelivuotiskausi.

Poliittisten ohjelmien tapaan sekä hallitusohjelma että KEPO sisältävät lupauksia ja linjauksia, joiden toteutumista on paikallaan arvioida hallituskauden loppusuoralla. Tässä luvussa käymme läpi niistä keskeisimmät vertailemalla hallitusohjelman sekä KEPO:n lupauksia ja niiden toteutumista. Aloitamme laajoista linjoista eli siitä, mitä kehityspolitiikan hallitusohjelman mukaan tulisi olla ja miten KEPOssa nämä linjat muokattiin kehityspolitiikan käytäntöön. Tästä siirrymme arvioimaan kehitysyhteistyön resursseja ja niiden kohdentamista. Suomen kehityspolitiikan vaikuttavuus ja vahvuudet ovat käsitelyssä kolmantena. ”Kehitystä edistävä johdonmukaisuus: tulevaisuuden tärkein voimavara” -osuus yhdistää kuluneen hallituskauden ”Kehityspolitiikan tulevaisuus ja tehtävät” -lukuun.

Laajat linjat

Hallitusohjelma ja KEPO viitoittivat kehityspolitiikan suunnan

Kuluvan hallituskauden 2011–2015 ohjelma linjasi kehityspolitiikan osaksi laaja-alaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sen päätavoitteita olivat köyhyyden vähentäminen ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen. Lisäksi hallitus lupasi uudistaa kehityspolitiikkaa vastaamaan tulevaisuuden tarpeita. Hallitusohjelman mukaan oikeusvaltiokehitys, demokratia, ihmisoikeudet ja kestävä kehitys ovat peruspilareita, joihin kehityspolitiikan tulisi rakentua ja joita kehitysyhteistyössä tulisi korostaa. Lisäksi hallitusohjelma nimesi koulutuksen, ihmisarvoisen työn, nuorisotyöttömyyden vähentämisen sekä naisten ja lasten aseman parantamisen Suomen painopistealueiksi.

Ihmisoikeuksilla tavoitteisiin

Ministeri Hautalan johdolla laadittu kehityspoliittinen toimenpideohjelma (6.3.2012) valmisti hallitusohjelman yleisen linjausten pohjalta poikkeuksellisen osallistavalla ja avoimella otteella. Tällä kertaa mukana oli suuri kirjo kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän, tutkimuksen ja eri hallinnonalojen tahojen. Tosin osa yksityissektorin edustajista koki, ettei KEPO heijastanut riittävässä määrin heidän näkemyksiään.

Lopputuloksena syntyi kuitenkin laaja-alainen ja sisällöltään kattava konsensus siitä, mitä suomalaisen kehityspolitiikan tulisi olla. Sen kiistattomia etuja olivat eri tahojen aktivoiminen ja sitouttaminen virallisen kehityspoliittisen linjan taakse. Samalla toimenpideohjelma muuttui kuitenkin luonteeltaan kehitysyhteistyön periaatteita korostavaksi, arvoperustaiseksi ohjelmajulistukseksi.

Valmisteluprosessin aikana hallitusohjelman tavoite köyhyyden vähentämisestä ja YK:n vuosituhattavoitteista tarkentui KEPOssa köyhien aseman vahvistamiseksi sekä eriarvoisuuden ja köyhyyden absoluuttiseksi vähentämiseksi. Toisin kuin aikaisemmissa, köyhien maiden ja ihmisten tarve-

perustaisesti linjatuissa kehityspoliittisissa toimenpideohjelmissa, KEPO:n ydinajatuksiksi nostettiin ihmisoikeusperustaisuus. Uuden ohjenuoran oli määrä vaikuttaa kaikkiin Suomen kehityspolitiikan toimintatapoihin ja linjata ne samansuuntaiseksi ihmisoikeusperustaisuuden kanssa. Nämä toimintatavat määriteltiin seuraavasti: kehitysmaiden demokraattinen omistajuus, vastuullisuus, avoimuus, tuloksellisuus, johdonmukaisuus ja keskittyminen. Samalla niin kutsutuiksi läpileikkaaviksi tavoitteiksi nimettiin sukupuolten tasa-arvon ja ilmastokestävyyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen.

Hallitusohjelmaa tarkentaen KEPO määritteli kehityspolitiikalle neljä painopistettä: ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta; osallistava ja työllistävä vihreä talous; luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu sekä inhimillinen kehitys. Jotta nämä tavoitteet toteutuisivat, KEPOssa sitouduttiin erityisiin toimenpiteisiin. Niistä keskeisimpiä ovat ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan sisällyttäminen kaikkeen toimintaan, toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantaminen, kehityspoliittisen vaikuttamistyön vahvistaminen ja strateginen suuntaaminen, kehitystä edistävän politiikkajohdonmukaisuuden vahvistaminen, menettelytapojen kehittäminen ja työkalujen uudistaminen läpileikkaavien tavoitteiden toteuttamiseksi.

KPT:n arvio: Ihmisoikeusperustaisuuteen siirtyminen oli iso muutos

Hallitusohjelman vieminen käytäntöön oli haasteellista

Kehityspolitiikan kannalta hallitusohjelman muoto oli haasteellinen. Se lähti laajoista teemoista, jotka ovat samalla laaja-alaisen ulkopolitiikan arvolähtöisiä periaatteita että kehitysyhteistyön yltä tavoitteita (oikeusvaltiokehitys, demokratia, ihmisoikeudet ja kestävä kehitys). Sen sijaan hallitusohjelman nimeämät erityiset painopistealueet (kuten koulutus) eivät ole suoraan johdettavissa teemoista, vaikka niiden tulisi palvella myös näitä laajoja päämääriä. Tämä hämärsi nelivuotiskaudeksi suunnitellun

KEPON laadintaa ja vaikeutti sen kääntämistä käytännön kehitysyhteistyön ohjenuoraksi. Toisaalta oikeusvaltiokehitys, demokratia, ihmisoikeudet ja kestävä kehitys ovat myös luonteeltaan suomalaisen yhteiskunnan perusarvoja, jotka ohjaavat ja oikeuttavat kehityspoliittista toimintaa yli hallituskausien. Suomihan on jo sitoutunut näihin arvoihin hyväksymällä esimerkiksi YK:n vuosituhatjulistuksen (2000) sekä Euroopan Unionin Lissabonin sopimuksen (2009). Lisäksi muutos on linjassa YK:n ihmisoikeuksien julistuksen kanssa, johon KEPO suoraan viittaaakin. Painopistealueet peilaavat suomalaisille tärkeitä asioita, joita haluamme edistää maailmanlaajuisesti. Hallitusohjelmasta ei kuitenkaan käynyt suoraan ilmi, vastattiinko kehityspoliittikan uudistamisella kehityspoliittisiin muutoksiin maailmalla vai Suomen edellisen hallituksen kehityspoliittikkaan.

Yhteiskunnallinen ulottuvuus korostui KEPOssa

Selkein ero edelliseen hallituskauteen verrattuna oli kehityspoliittikan yhteiskunnallisen ulottuvuu-

den korostuminen hallitusohjelman mukaisesti ja ennen kaikkea vahva ihmisoikeusperustaisuus. Ihmisoikeusperustaisuuden kiistattomana etuna on yhteisen arvoperustan vahvistaminen (miksi teemme kehitysyhteistyötä ja kenelle). Samalla se linkittää kehityspoliittikan osaksi kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaa ja vahvistaa sidettä kehitysyhteistyön muihin toimijoihin. Näitä ovat kumppanimaan kansalaisyhteiskunta, ihmisoikeusjärjestöt, ammattiyhdistykset ja ihmisoikeuksien sekä vammaisten aseman ja vähemmistöjen puolustajat, joilla on arvokasta ja usein poliittisesti sensitiivistä tietoa niin kohdemaista kuin kehitykseen vaikuttavista kansainvälisistä toimijoista.

Siirtymä perinteisestä tarveperustaisesta kehityspoliittikasta ihmisoikeusperustaiseen politiikkaan ei ole kuitenkaan yksinkertaista tai ongelmattonta. Nämä kaksi linjaa eivät sulje pois toisiaan, mutta niiden lähtökohdat ovat silti erilaiset. Tarveperustainen kehitysyhteistyö korostaa köyhien perustarpeiden tyydyttymistä. Ihmiset ovat toiminnan kohteena, eivätkä välttämättä aktiivi-

Kehitysyhteistyön perusta kirjattava lakiin? Tulevaisuuden mallia maailmalta

Useissa Euroopan maissa kehitysyhteistyön pysyvä perusta on määritelty joko kehitysyhteistyölaissa tai -asetuksessa. Miksi ei myös Suomessa? Kehitysyhteistyö on osa Suomen kansainvälistä roolia ja sen pitkän aikavälin tavoitteet heijastelevat suomalaisen yhteiskunnan arvoja ja jo tehtyjä kansainvälisiä sitoumuksia. Lisäksi kehitysyhteistyön käytännössä samat elementit toistuvat hallituskausilta toisille. Myös kumppanimaiden kanssa tehtävien maaohjelmien syklit kulkevat hallituskausien yli. EU:ssa kehitysyhteistyön lakiperustaiset tavoitteet on määritelty Lissabonin sopimuksessa. Ne koskevat myös Suomea.

Monessa maassa asia on ratkaistu kehitysyhteistyöasetuksella (esimerkiksi Tanska, Ruotsi, Islanti, Iso-Britannia ja Saksa). Suomessa pitkän linjan selkeyttäminen vaatisi KPT:n mielestä kehitysyhteistyölain. Pysyvyyden lisäksi sen etuna olisi, että laki tehostaisi, terävöittäisi ja tarkentaisi hallitusohjelmaa ja erityisesti kehityspoliittista toimenpideohjelmaa. Esimerkiksi Belgiassa kehitysyhteistyölaki sisältää kehitysyhteistyön päätavoitteet ja periaatteet. Myös kehitysyhteistyöasetukset sisältävät pitkälti juuri nämä elementit. Mikäli kehitysyhteistyölaki tulisi voimaan, kehityspoliittinen ohjelma voitaisiin laatia hallituskausittain konkreettisia ja selkeitä tavoitteita sekä niiden saavuttamista silmällä pitäen. Seuraavalla hallituskaudella tätä muutosta voitaisiin ennakoita pääministerin ilmoituksella, joka sisältäisi mahdolliseen lakiin kirjattavat elementit.

sina toimijoita. Myöskään köyhyyden syyt eivät ole kehitysyhteistyön keskiössä, vaan toiminta on pikemminkin ongelmiin reagoimista. YK:n vuosituhattavoitteet rakentuvat pitkälti juuri tälle mallille (esim. puolittaa äärimmäinen köyhyys ja nälkä). Sen sijaan ihmisoikeusperustainen kehitysyhteistyö keskittyy oikeuksien toteutumiseen. Tarpeet voidaan nähdä myös oikeuksina (esim. ei puhuta nälän lievittämisestä vaan oikeudesta ruokaan). Yksilöillä ja ryhmillä on siis oikeus perustarpeisiin ja he voivat esittää vaateita oikeudellisille ja moraalille vastuunkantajille (esim. valtiolle ja kansainväliselle yhteisölle). Ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan liittyy myös se, että ihmiset tulevat tietoisiksi oikeuksistaan ja ovat itse aktiivisia toimijoita kehitykseen liittyvissä prosesseissa. Ihmisoikeusperustaisuus korostaa myös vastuunkantajien, kuten paikallis- ja kansallisen tason päätöksentekijöiden vastuuta esimerkiksi peruspalveluiden järjestämisessä. Samalla ihmisoikeusperustainen kehitysyhteistyö ulottuu köyhyyden syihin, ei pelkästään seurauksiin. Kansalaisten osallistuminen ja koko kansalaisyhteiskunnan voimaannuttaminen ovat avainasemassa ihmisoikeusperustaisen kehitysyhteistyön onnistumisessa. Toisaalta perustarpeiden tyydyttäminen luo perustan näille prosesseille ja kansalaisten hyvinvoinnille.

Käytännön ohjeistus haki muotoaan

Matka arvoperiaatteista ja sopimuksista kehitysyhteistyön käytäntöihin on kuitenkin pitkä. KEPO linjasi ansiokkaasti kehitysyhteistyön arvolähtökohdat. Se ei kuitenkaan vielä itsessään tarjonnut riittävää ohjeistusta eli määrittänyt selkeitä strategisia tavoitteita, keinoja tai työnjakoa kehityspoliittisille toimijoille. Ennen kaikkea siirtyminen ihmisoikeusperustaisuuteen olisi vaatinut jo KEPOssa tarkemmat poliittisen ohjauksen välineet ja siirtymäkauden suuntaviivat. Tässä suhteessa ensimmäinen haaste liittyy ihmisoikeusperustaisuuden määritelmään ja ihmisoikeusytimen sisällyttämiseen ”kaikkein toimintaan”. KEPOn mukaan Suomen ihmisoikeusperustainen kehityspoliittikka lähete YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaisesti siitä, että kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Toimeenpanon ohje-

nuoraksi KEPO nimeää ihmisoikeuslainsäädännön ja mainitsee YK:n ihmisoikeusneuvoston suositukset ja EU:n päätökset. Taloudellisen eriarvoisuuden merkitys jäi KEPOssa vähemmälle huomiolle.

Ihmisoikeuslainsäädännön tunteminen, sen tuominen kehitysyhteistyöhön sekä soveltaminen käytännössä vaativat merkittäviä muutoksia koko toimintakulttuurissa ja toimijoiden ajatusmalleissa. KEPO toimi lähtölaukauksena uudelle politiikalle, jota on systemaattisesti edistetty läpi hallituskauden. Ihmisoikeusperustainen toimintaohje hyväksyttiin joulukuussa 2012, vajaa vuosi KEPOn hyväksymisen jälkeen, mutta se on edelleen hyvin yleinen. Lisäksi ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan omaksumista on tuettu kouluttamalla henkilöstöä ja kohdentamalla henkilöstöresursseja sekä ohjeistamalla maaohjelmien laadintaa. Erityisesti selkeäksi koettu ihmisoikeusperustainen ohjeistus (keväät 2014) on auttanut uusien hankkeiden suunnittelua ja raportointia tästä lähtökohdasta, mutta nykyinen henkilöstömäärä on koettu riittämättömäksi suhteessa KEPOn asettamiin vaatimuksiin.

Suunnanmuutoksen tulokset näkyvät viiveellä

Muutos on vaatinut pitkän, lähes koko hallitusohjelman pituisen siirtymäkauden, ja sen tulokset näkyvät viiveellä. Useat hankkeet on suunniteltu edeltävällä hallituskaudella ja hankkeita suunnittelevat ja rahoitusesityksiä tekevät monet tahot, kuten suomalaiset ja kansainväliset järjestöt, valtion laitokset ja yliopistot, jolloin uusien periaatteiden sisällyttäminen kaikkiin suunnitelmiin vaatii aikaa. Niiden toteuttajat eivät välttämättä myöskään jaa yhtä vahvaa ihmisoikeusarvomailmaa. Myös ihmisoikeusperustaisuuden soveltaminen eri kumppanimaiden osalta on herättänyt lisäohjeistuksen tarvetta esimerkiksi Etiopian ja Vietnamin tapauksissa.

Ihmisoikeuksia voidaan edistää vaikeissakin olosuhteissa taitavalla diplomatialla ja pragmaattisella, joustavalla otteella. Valinnat on kuitenkin pystyttävä perustelemaan ihmisoikeusnäkökulmasta. Parhaimmillaan ihmisoikeusperustaisuus terävöittää kehityspoliittikan toteuttamista ja pakottaa pysähtymään ydinasioiden äärelle: keitä kumppanimme edustavat, mitkä ovat heidän voimavaransa ja asen-

Ihmisoikeusperustaisuudessa riittää maatasolla parannettavaa

Kahdenvälisen kehitysyhteistyön maaohjelmissa ihmisoikeusperustainen lähestymistapa on otettu huomioon suhteellisen hyvin asiakirjateksteissä, mutta todellisuus paikan päällä on hie-
man eri asia.

Kumppanimaissa voi olla hyvin erilainen käsitys ihmisoikeuksien merkityksestä tai niiden tär-
keydestä. Usein jo olemassa oleva perustuslaki tai allekirjoitetut kansainväliset sitoumukset
katsotaan riittäviksi, ja täytäntöönpano jää vaillinaiseksi. Ihmisoikeusperustaisen lähestymista-
van tulisi tarjota eväät juuri toimeenpanoa vaille jääneiden asioiden vauhdittamiseen. Samalla
tulisi kuitenkin huomioida kumppanimaan lähtökohdat.

Esimerkiksi Suomen kumppanimaista sekä Vietnam että Etiopia ovat haastavia kohteita poliit-
tisen järjestelmänsä ja lainsäädäntönsä vuoksi. Erityisesti kansalais- ja poliittisten oikeuksien
edistäminen näissä maissa on hankalaa. Tämän vuoksi kehitysyhteistyön käytännön toimin-
taan tarvitaan selkeät ja sovellettavat ohjeet. Ohjeistus on parantunut, mutta muutos vie
aikaa. Haasteena on myös se, että valtaosa tämän hetken hankkeista on suunniteltu jo ennen
ihmisoikeusperustaisuuden voimaantumista.

Ihmisoikeusperustaisuuden toteutuminen riippuu pitkälti juuri kohdemaiden kiinnostuksesta,
sitoutumisesta ja vallitsevista käsityksistä. Myös kehitysyhteistyön toteuttajien oma sitoutumi-
nen ihmisoikeusperustaisuuteen on tärkeää. Kyse ei ole ulkopäin tuoduista avunantajamaiden
asettamista ehdoista, jos maa itse on sitoutunut ihmisoikeussopimuksiin. Aktiivisuus ihmisoi-
keusperustaisuuden edistämässä vaihtelee toki toimijoittain.

Läpileikkaavat teemat käytännössä

Läpileikkaavat tavoitteet on huomioitu kehitysyhteistyön maaohjelmissa ja hankkeiden suun-
nittelussa, mutta niiden yhdistämistä tuloksiin on pidetty vaikeana. Maaohjelmat painottavat
valitsemiaan läpileikkaavia tavoitteita hankkeissaan. Esimerkiksi Tansaniassa ja Vietnamin
painotettu sukupuolten välistä tasa-arvoa ja ilmastokestävyyttä sekä eriarvoisuuden vähentä-
mistä. Niiden käytännön toteutus voi olla hankalaa, koska läpileikkaavia tavoitteita on useam-
pi ja hankkeilla on omia erilaisia päätavoitteita.

EU-koordinaatio maatasolla vaihtelee Suomen yhteistyökumppanimaissa ja koordinaatiota
on niin suurlähettiläiden vetämällä poliittisella kuin virkamiesvetoisella sektoritasollakin. EU:n
kehitysyhteistyössä yhteisohjelmointi on jo aluillaan tai suunnitteilla suurimmassa osassa Suo-
men kumppanimaita. Esimerkiksi Tansaniassa EU-maat ovat laatineet yhteisiä kartoituksia ja
toimintasuunnitelmia eri aihealuilta. Suomi on osallistunut näihin aktiivisesti. Tansaniassa bud-
jettituki on myös keskeinen yhteistyösektori.



teensa suhteessa ihmisoikeuksiin? Perustuuko kansallinen ja paikallinen päätöksenteko avoimeen demokratiaan, ovatko päätöksentekijät vastuussa kansalaisilleen? Entä miten muut kehitykseen vaikuttavat toimijat, kuten suur-yritykset tai muut avunantajat, huomioivat ihmisoikeudet?

Kunnianhimoinen ote, tulosperustaisuudessa parannettavaa

YK:n vuosituhattavoitteiden tarvelähtöiseen lähestymistapaan verrattuna KEPO:n ihmisoikeusperustaisuus on otteeltaan kunnianhimoisempi. KEPO näkee ihmisoikeudet sekä arvoperustana että yhteiskunnallisesti kestävä kehityksen mahdollistajana, johon köyhyyden absoluuttinen vähentäminen ja eriarvoisuuden kaventaminen oleellisesti liittyvät. KEPO ulottui myös painopisteiltään paljon laajemmalle kuin YK:n vuosituhattavoitteet. Ohjelma integroi kestävä kehityksen osaksi perinteistä kehitysagendaa, kun se nostaa ihmisoikeuksia edistävän, demokraattisen ja vastuullisen yhteiskunnan; osallistavan ja työlistävän vihreän talouden; luonnonvarojen kestävä hallinnan ja ympäristönsuojelun kehitysyhteistyössä inhimillisen kehityksen rinnalle. Tämä helpottaa Suomen asemointia, kun vuoden 2015 jälkeisistä kestävä kehityksen tavoitteista neuvotellaan seuraavalla hallituskaudella.

Kunnianhimon käänköpuolena on kuitenkin se, että se vaikeuttaa KEPO:n arviointia suoraan suhteessa köyhyyden vähentämisen ja YK:n vuosituhattavoitteiden hallitusohjelmassa asetettuun tehtävään. Suomen painopistealueista vain inhimillisen kehityksen edistäminen kytkeytyy suoraan vuosituhattavoitteisiin. Niissä KEPO nostaa esille hallitusohjelman mukaisesti globaalit koulutus- ja terveystavoitteet sekä lasten ja nuorten, erityisesti tyttöjen oikeuden koulutukseen eri tasoilla. Lisäksi vuosituhattavoitteista lisääntymisterveys sekä vesi- ja sanitaatiotavoitteet ovat olleet Suomelle tärkeitä. Palaam-

me näihin painotuksiin ”Suomen vahvuudet ja vaikuttavuus”-osion yhteydessä.

Periaatteiden soveltamiseen tarvitaan käyttöohjeet

KEPO:n mukaan kehitysyhteistyön periaatteet ja läpileikkaavat tavoitteet tulisi huomioida kaikessa toiminnassa, ja Suomen tulisi sitoutua niihin myös tulevaisuudessa. Periaatteet vaativat kuitenkin käyttöohjeita. Esimerkiksi kehitysmaiden demokraattinen omistajuus lähtökohtana ei ole itsensänselvyys, kun sillä viitataan kumppanimaiden kansalaisten määrittämiin kehitystarpeisiin, maiden omiin kehitys- ja köyhyydenvähentämissuunnitelmiin sekä muun avunantajayhteisön toimintaan. KEPO ei vastaa siihen, miten toimitaan, jos todellisuus ei vastaa tätä ideaalitulannetta. Myös toiminnan priorisointi ja keskittäminen otetaan huomioon jo kehitysyhteistyön päätavoitteiden asettelussa, eikä pelkästään kumppanimaiden tai toimintasektoreiden valinnassa.

Läpileikkaavat tavoitteet, kuten sukupuolten tasa-arvon ja ilmastokestävyyden edistäminen sekä eriarvoisuuden vähentäminen ovat yhteensopivia kehitysyhteistyön suomalaisten perusarvojen ja vahvuuksien kanssa. Näistä sukupuolten tasa-arvon edistäminen kulkee käsi kädessä monen YK:n vuosituhattavoitteen kanssa sekä nousee esille myös painopistealueena. Ilmastokestävyytyökalu otettiin käyttöön syksyllä 2012. Sillä arvioidaan ja ehkäistään ilmastonmuutoksen sekä siitä johtuvien luonnononnettomuuksien aiheuttamia riskejä. Läpileikkaavien tavoitteiden toimintaohje valmistui elokuussa 2012. Perusajatus on, että Suomi edistää läpileikkaavia tavoitteita kaikessa toiminnassaan ”valtavirtaistamalla”, kohdennetuilla toimilla ja poliittisella vaikuttamistyöllä kahdenvälisessä, monenkeskisessä ja EU-yhteistyössä sekä viestinnässä. Läpileikkaavien tavoitteiden haasteena on edelleen konkreettisten tulosten todentaminen.

KPT:n suositukset

- *Hallitusohjelman arvolähtöisistä peruspilareista ei tule luopua, mutta niiden paikka on vakiinnutettava hallitusohjelmaa pysyvämmälle tasolle. Seuraavan hallituskauden alussa tulee antaa pääministerin ilmoitus, joka sisältää kehityspolitiikan arvot, tavoitteet ja keskeiset periaatteet sekä kehityspolitiikan prosesseihin liittyvät ohjeet. Sen perusteella saatuja kokemuksia käytetään varsinaisen kehitysyhteistyölain valmistelun perustana.*
- *Toimintaperiaatteet ja läpileikkaavat tavoitteet, mukaan lukien ihmisoikeusperustaisuus, voitaisiin sisällyttää pitkän aikavälin toimintaa ohjaaviin peruspilareihin.*
- *Kehityspoliittisten ohjelmien tulee vastaisuudessa antaa selkeä ohjeistus, joka keskittyy entistä tarkemmin tavoitteiden ja toimien tulospohjaiseen määrittelyyn. Taloudellisen eriarvoisuuden ja sen syiden tarkastelu on nostettava myös tavoitteenasettelun ja vaikutusarvioinnin ohjaaviksi periaatteiksi. Kehitysyhteistyön tulokset tulee viestiä selkeästi ja niiden tulee olla laajeman yleisön saatavilla esimerkiksi UM:n verkkosivuilla.*
- *Ihmisoikeusperustaisuus tulee säilyttää myös jatkossa, sillä se kytkee kehityspolitiikan osaksi laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta. Sen soveltaminen vaatii kuitenkin tarkempaa ohjeistusta ja koulutusta. Myös täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat ja ristiriidat on avoimuuden nimissä nostettava entistä rohkeammin esille.*

Kehityksen voimavarat ja niiden kohdentaminen

Hallitusohjelma lupasi tasaista määrärahakasvua, KEPO uusia instrumentteja

Kehityksen voimavaroja voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Perinteisin lähtökohta ovat kehitysyhteistyön määrärahat, joiden käyttöä ja osuutta bruttokansantulosta (bktl) kansainväliset sitoumukset määrittävät. Taustalla elää ajatus pääoman ja tietotaidon siirrosta teollistuneilta mailta köyhimmille maille tai kansainvälisille toimijoille kehityksen mahdollistamiseksi. Kohdentaminen puolestaan liittyy strategiaan valintoihin siitä, miten ja millaisten toimijoiden kautta kehitysyhteistyön resurssit tulisi käyttää, jotta asetettuihin kehitystavoitteisiin päästäisiin.

Hallitusohjelman tavoitteena oli varmistaa määrärahojen tasainen kasvu, jonka puitteissa Suomen kansainväliset sitoumukset 0,7 prosentin määrärahatasoa bktl:stä saavutetaan. Lisäksi hallitus lupasi selvittää mahdollisuutta ottaa käyttöön uusia ja innovatiivisia kehitysrahoituslähteitä rahoituspohjan kasvattamiseksi.

Hallitus lupasi myös parantaa kehitysyhteistyön vaikuttavuutta sekä terävöittää sen kohdentamista. Tämä kattoi monenkeskisen yhteistyön, kansalaisjärjestöjen sekä Finnfundin rahoitusosuuksien kasvattamisen.

KEPON lähtökohta oli hallitusohjelman lupaus tasaisesta määrärahakehityksestä, jonka avulla Suomen kansainvälinen sitoumus 0,7 prosentin osuus bruttokansantulosta voidaan saavuttaa. Lisäksi KEPO huomautti, että Suomi on jo vuonna 2005 sitoutunut EU:ssa tavoitteen saavuttamiseen vuoteen 2015 mennessä. Toimenpideohjelma myös muistutti, että Suomi on lisäksi luvannut tukea kehitysmaita päästöjen vähentämisessä ja ilmastomuutokseen sopeutumisessa. Siksi hallituskauden loppupuolella kehitysyhteistyöhön ja ilmasto-rahastukseen luvattiin käyttää myös päästöoikeuksien huutokaupasta saatavia tuloja, joiden oli määrä turvata kehitysyhteistyömäärärahojen bktl-osuuden saavuttaminen. Samanaikaisesti KEPO toisti hallitusohjelman tavoitteen laajentaa kehitysrahoituksen eri ulottuvuuksia ja edistää

muiden innovatiivisten kehitysrahoituslähteiden käyttöönottoa.

Hallitusohjelman mukaisesti KEPO pyrki lisäämään vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta toteuttamalla kehitysyhteistyötä entistä enemmän kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin toimijoiden kautta. KEPO:n mukaan tärkeä toimija ja kumppani ihmisoikeusperustaisen kehitysyhteistyön toimeenpanossa on paikallinen kansalaisyhteiskunta, joka vaatii hallituksilta, viranomaisilta ja yrityksiltä vastuullisuutta ja edistää siten demokraattista muutosta. Yksityissektorin osalta KEPO linjasi, että yritystoiminnan toimintaedellytyksiä on kehitettävä. Tärkeimmiksi keinoiksi KEPO määrittä uusien kehitysyhteistyömuotojen suunnittelun ja käyttöönoton sekä Finnfundin pääomakorotuksen ja erityisriskirahoituksen.

KPT:n arvio: Lupaus määrärahojen nostosta vaihtui leikkauksiin

Hallitusohjelman lupaukset ja kehityspoliittisen ohjelman linjaukset ovat löystyneet kaikkein selvimmin suhteessa kehitysrahoitukseen. Sitoumusten toteuttamisen sijaan kehitysyhteistyön määrärahat ovat olleet kuluvan hallituskauden leikkauskohteena useaan otteeseen. Ensimmäisen kerran niitä vähennettiin jo noin vuosi hallitusohjelman voimaantulon jälkeen ja seuraavana vuonna hallituksen kehysriihi jäädettiin määrärahat vuoden 2012 tasolle. Vuoteen 2015 tultaessa leikkausten kokonaismäärä on ollut kaikkiaan 59 miljoonaa euroa. Viimeisin kolmen miljoonan euron lisäleikkaus tehtiin joulukuussa 2014. Sen seurauksena vuoden 2015 talousarvion kehitysyhteistyön määrärahat jäävät 785 miljoonaan euroon. Vuonna 2013 Suomi käytti kehitysyhteistyöhön kaikkiaan 1,1 miljardia euroa. Laskutavasta riippuen se on 0,56 tai 0,54 prosenttia bruttokansantulosta. Leikkaukset sotiivat hallitusohjelman lupausta vastaan. Sen mukaan tavoitteena on varmistaa kehitysyhteistyössä tasainen määrärahakehitys, jonka puitteissa 0,7 prosentin taso bruttokansantulosta voidaan saavuttaa. Leikkausten seurauksena vuoden 2015 kehitysyhteistyön varat uhkaavat viedä Suomea yhä kauemmaksi Euroopan kärkimaiden tasosta: Ruotsi,

Tanska, Norja, Luxemburg ja Iso-Britannia ylittävät 0,7 prosentin tavoitteen.

Vaikka kehitysyhteistyön määrärahojen sitoumukset ottivat hallituskaudella pahasti takapakkia, piti hallitus maaliskuun 2013 kehysriihessä lupauksensa ja ohjasi päästökauppatulot kehitysyhteistyöhön ja sen osana kansainvälisiin ilmastotoimiin, mitä pidettiin kansainvälisesti innovatiivisena rahoituslähteenä. Päästökauppatulot tarjosivat kehitysrahoitukselle lisälähteen, mutta arviot saatavien tulojen määrästä olivat vielä tuolloin huomattavasti toteutuneita tuloja suuremmat, eivätkä ne korvaa leikkauksista syntyntä aukkoa. Päästöhuutokauppatuloja kertyi vuonna 2014 yhteensä 69 miljoonaa euroa. Tulevina vuosina tulojen odotetaan pysyvän samalla tasolla, mutta niiden kohdistaminen kehitysyhteistyöhön on epävarmaa. Vuoden 2015 ensimmäisessä lisätalousarviossa esitetään vuoden 2014 lopulla kertyneiden päästöhuutokauppatulojen (yht. 19 milj. euroa) kohdentamista monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön. Tämän lisäksi hallitus esittää vielä 15 miljoonan euron leikkausta kahdenvälisiin kehitysyhteistyömäärärahoihin.

Hallituskaudella käytiin vilkasta kansallista ja kansainvälistä keskustelua myös muista uusista rahoituslähteistä. Veronkierron ja pääomapaon torjuminen, rahoitusmarkkinavero, lentomatkustajamaksut, fossiilisten energialähteiden tukien uudelleensuuntaaminen saivat kannatusta, mutta uusien tulonlähteiden ohjaaminen kehityksen käyttöön on edennyt hyvin hitaasti. Hallitusohjelman ja KEPO:n viittaamista tulonlähteistä konkreettisiin on edelleen päästöhuutokauppatulojen ohjaaminen kehitys- ja ilmastotoimiin. Samanlaisesti maakohtaisen kirjanpidon vaatiminen valtion enemmistöomisteisilta yrityksiltä on askel kohti veroparatiisien lopettamisen edellyttämää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Painopiste siirtyi monenkeskiseen yhteistyöhön

Kehitysrahoituksen määrä ei ole sinänsä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tae, mutta suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen toiminta vaatii riittävän resurssipohjan. Onnistuminen riippuu

pitkälti siitä, kuka apua käyttää, miten ja millaisissa tilanteissa.

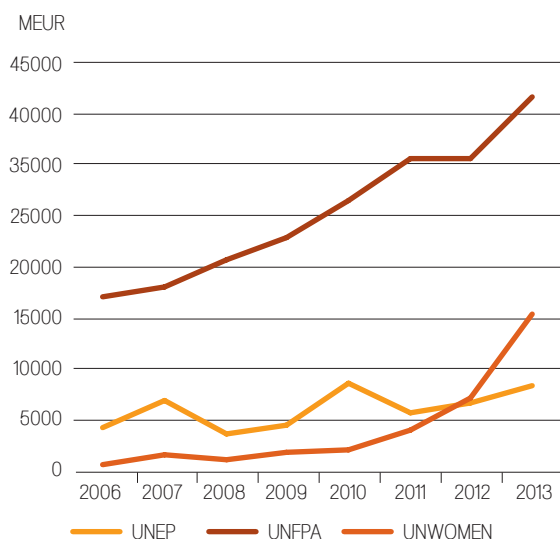
Hallitusohjelman ja KEPON mukaan kehitysyhteistyön määrärahaossa monenkeskisen yhteistyön, kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin saamia osuuksia oli määrä kasvattaa suhteessa hallitusten väliseen kahdenkeskiseen yhteistyöhön. Tämä linjaus toteutui vain osittain. Myös kehitykseen vaikuttavien toimijoiden ja kehitysyhteistyön tavoitteiden välinen suhde jäi epäselväksi. Rahoituksen kohdentamista on ohjannut toimijaperustainen, ei tavoitelähtöinen tai tuloperustainen ajattelu.

Sekä monenkeskisen yhteistyön että kansalaisjärjestöjen saamat rahoitusosuudet ovat jatkaneet jo aikaisempien hallituskausien aikana käynnistynyttä nousuaan. Rahoitusosuuksien kasvu ja taso vastasivat pitkälti kansalaisjärjestöjen odotuksia. Vuonna 2013 järjestörahoitus nousi 114 miljoonaan euroon, joka oli noin 14 prosenttia varsinaisen kehitysyhteistyön varoista. Hallitustenvälinen yhteistyö sekä YK-järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten kautta tapahtuva monenkeskinen yhteistyö ovat yhä avun tärkeimmät kanavointiväylät.

Monenkeskisen järjestelmän sisällä rahoitus on keskittynyt entistä selkeämmin kol-

meen YK-järjestöön, joita ovat naisjärjestö UNWOMEN, väestörahoisto UNFPA ja ympäristöohjelma UNEP. Eniten rahoitus kasvoi vuonna 2010 perustetulle UNWOMENille, jonka rahoittajalistan kärkeen Suomi ampaisi. Myös väestörahoiston tuen kasvu ilmensi selkeää kehityspolitiikan muutosta verrattuna edelliseen hallituskauteen. Järjestöjen tehtävät ja niiden yhteensopivuus Suomen vuosittain asetettujen painotusten kanssa voidaankin nähdä tärkeämpänä kriteerinä. Lisäksi valinta ilmentää Suomen uskoa monenkeskiseen järjestelmään kehitysongelmien ratkaisijana. Avun kohdentaminen juuri näille järjestöille oli silti poliittinen päätös. Monenkeskisten järjestöjen arviointitulosten perusteella valinnat eivät ole täysin selviä. Valitulla metodologialla järjestöjen väliset erot jäivät hyvin pieneksi, ja uutena järjestönä UNWOMEN menestyi vertaisarvioinnissa muita heikoimmin. UNWOMENin ja UNEPin kohdalla Suomen vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin kiistämättä hyvät. Suomi on UNWOMENin suurin ja UNEPin kolmanneksi suurin rahoittaja. Nämä mahdollisuudet täytyy osata hyödyntää aktiivisesti. Rahoituksen ja tavoitteiden selkeä linkittäminen vahvistaisi Suomen vaikuttavuutta entisestään. Myös YK-järjestöt itse tarvitsevat poliittista ohjausta rahoittajiltaan.

Suomen YK:n pääkumppaniorganisaatioiden saama rahoitus 2006–2013



Lähde: Ulkoasiainministeriö, kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö 2015.

Yritysten tukimuotojen kehittäminen yhä kesken

Yksityisen sektorin rahoituksen kasvattamisessa ja kohdentamisessa hallituskausi herättää useita kysymyksiä. Yksityisen sektorin rooli tunnustettiin poliittisessa linjauksessa, mutta tämä ei ole näkynyt rahoitusosuuksien kasvuna, päinvastoin. Tällä hallituskaudella Finnfundin pääomakorotus (48 miljoonaa euroa) oli itse asiassa 20 prosenttia edellistä hallituskaudesta pienempi. Samoin Finnfundin maksatukset ovat laskeneet jyrkästi vuoden 2012 jälkeen. Ulkoministeriö otti vuonna 2012 käyttöön osittaisen tappiokorvausitoumuksen Finnfundille, jossa valtio on sitoutunut korkeintaan 50 miljoonan euron suuruiseen tappiokorvaukseen. Tämän erityisriskirahoituksen turvin Finnfund on voinut lähteä hankkeisiin, jotka muuten olisivat jääneet toteuttamatta. Erityisriskirahoituksesta on käytetty yli puolet.

Samoin kehitysmaiden kaupankäyntimahdollisuuksia tukevan Aid for Trade -aloitteen rahoitusosuuksia on vähennetty hallituskaudella jyrkästi. Samalla aikavälillä Aid for Trade -aloitteeseen liittyvät maksatukset ovat pienentyneet viidellä prosentilla. Laskeva trendi johtuu osin siitä, että uusia hankkeita ja ohjelmia on tullut varsin vähän, ja hallituskaudella on toteutettu vielä pitkälti edellisen kauden hankkeita ja ohjelmia. Toisaalta laskevat myöntö- ja maksatustrendit ovat ristiriidassa KEPON työllisyyttä ja vihreää taloutta korostavan painotuksen kanssa. Kauppaa tukeva apu on myös toistaiseksi ainoa temaattinen kokonaisuus, jossa kerätään järjestelmällisesti tietoja hankkeiden tuloksellisuudesta yhteisten mittareiden avulla (Evaluation of Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003-2013).

KEPON mukaisesti korkotukiluotoista on päätetty luopua, eikä joulukuun 2014 jälkeen uutta rahoitusta enää myönnetä. Tilalle on suunniteltu muita yksityisen sektorin toimintaa tukevia yhteistyömuotoja, mutta työ on yhä kesken.

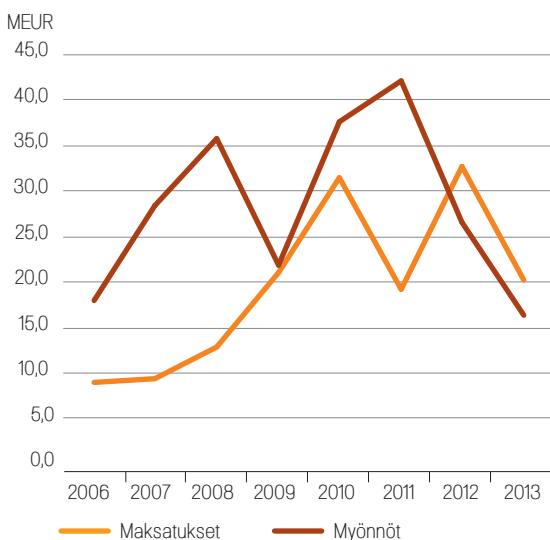
Uusin yksityissektorin työkalu on ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön sekä Teke-sin yhteinen Business with impact eli niin kutsuttu BEAM-instrumentti, joka otettiin käyttöön

TEAM FINLANDIN poikkihallinnollinen kriisiliiketoimintaan keskittynyt ministeriason vienninedistämismatka Yhdysvaltoihin marraskuussa 2014 oli lupaava avaus, jossa pyrittiin yhdistämään kehityspolitiikan ja vienninedistämisen tavoitteita. Matkalla oli mukana virkamiehiä UM:stä, SM:stä ja TEM:stä ja yrityksiä. Tavoitteena on kasvattaa suomalaista vientiä YK:n hankinnoilla ja toisaalta viedä vastuullista yksityissektorin osaamista kehitysmaihiin. Kriisiliiketoiminta on vielä aluillaan, mutta voi kehityksessään tuoda uudenlaisen instrumentin kehityspolitiikkaan ja kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan.

vuoden 2015 alussa. Sen tavoitteena on saattaa yhteen kiinnostuneita yrityksiä ja kehitysmaiden toimijoita synnyttämään uutta kehitystavoitteiden mukaista liiketoimintaa kohdemaissa. On kuitenkin huomattava, ettei BEAM-instrumentti millään muotoa korvaa korkotukiluottoa määrältään tai julkista sektoria tukevalta käytötarkoitukseltaan. Lisäksi on vielä liian aikaista sanoa, miten instrumentti toimii käytännössä.

Lisäksi suomalaisten yritysten kansainvälistymistä tukeva Team Finland -verkoston toiminta on jäänyt toistaiseksi irralliseksi kehityspolitiikan tavoitteista. Sitä tulisikin entistä tarkemmin tarkastella Afrikkaan, muihin köyhiin maihin sekä keskitulon maihin suuntautuvan vastuullisen liiketoiminnan edistämisen kannalta. Team Finlandia on tehtävä tunnetuksi ja sen toiminnassa pk-sektorin osuutta on lisättävä. Myös BEAM-instrumenttia on pystyttävä soveltamaan pk-yritysten käytännön tarpeisiin, jotta yritykset voisivat kokea sen omakseen. On kuitenkin edistettävä sitä, että kehitysyhteistyövaroin tuettava yritystoiminta suuntautuu köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen sekä kestävän kehityksen edistämiseen.

**Finnfundin kehitysyhteistyörahoitus
2006–2013**



Lähde: Ulkoasiainministeriö, kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö 2015.

KPT:n suositukset:

- Kehitysyhteistyön rahoituksessa tulee edelleen varmistaa määrärahojen tasainen kasvu, jonka avulla 0,7 prosentin bktl-osuus ja kansainväliset sitoumukset saavutetaan. Eri-tyisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, että kehitysapua ja muita yhteistyömuotoja kohdennetaan riittävästi kaikkein köyhimpiin maihin kansainvälisten päätösten mukaisesti.¹
- Suomen tulee lisäksi kasvattaa ilmastorahoitustaan (kehitysmaille annettavaa tukea ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen) kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa sovittavalla tavalla.
- Suomen tulee julkaista selkeä aikataulu ja suunnitelma, joilla kehitys- ja ilmastorahoitussitoumukset saavutetaan. Ilmastorahoituksen tulee olla uutta ja lisäämistä nykyisille kehitysyhteistyösitoumuksille kunnes 0,7 prosentin tavoitteeseen päästään.
- Kuluneella hallituskaudella päästökauppatoimien ohjaaminen kehitys- ja ilmastorahoitukseen paikkasi kehitysyhteistyöbudjettiin tehtyjä leikkauksia. Päästökauppatoimien ja muita innovatiivisia rahoituslähteitä tarvitaan jatkossakin. Suomen tulee jatkaa päästökauppatoimien ohjaamista ilmasto- ja kehitystoimiin.²
- Kehitysrahoituksen kohdentaminen tulee perustua ensisijaisesti tavoitteisiin. Siksi toimijaperustaisesta rahoitusmallista tulee siirtyä malliin, joka yhdistäisi tavoitteet, tulokellisuuden ja eri toimijat nykyistä tiukemmin toisiinsa.
- Yksityissektorin tuen riittävyys, tavoitteet ja kohdentaminen eri instrumenteille vaativat uudelleenarviointia, jotta yksityissektorin rooli ihmisarvoisia työpaikkoja ja vaurautta luovana toimijana toteutuu nykyistä paremmin kumppanimaissa. Finnfundin, kuten myös muiden kehitysrahoitusmuotojen kohdalla tehdyt lupaukset tulee toteuttaa tulevalla hallituskaudella.
- Kehityksen resurssien lisäämiseksi valtionhallinnon sisäiset ja ulkoiset kumppanuudet ovat jatkossa entistä merkittävämpiä. Siksi tarvelähtöisten BEAM-hankkeen kaltaisia toimintamalleja ja aloitteita on tuettava ja lisäättävä.
- Suomen kumppanimaissa sijaitsevien lähetystöjen, kansalaisjärjestöjen sekä yritysten osaamista tulee entistä aktiivisemmin tuoda yhteen kehitystavoitteiden edistämiseksi.

¹ OECD:n kehitysministerikokouksen päätökset joulukuuta 2014.

² KPT:n jäsenistä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ei kannata päästökauppatoimien ohjaamista kehitysrahoitukseen, vaan EK:n näkemyksen mukaan tulot tulisi kohdentaa päästöjen vähentämisen teknologioiden kehitykseen (t&k) ja energiantensiivisten hiilivuotoalojen lisäkustannusten kompensointiin kansainvälisten kilpailukykyvaikutusten vuoksi.



KUVA: HANNA ÖUNAP

Tulevaisuuden tärkein resurssi: Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus

Kehityspolitiikka tuo yhteen eri toimijoita, näkemyksiä sekä kilpailevia intressejä. Usein jo niiden tunnistaminen on askel eteenpäin, mutta globaaleihin ongelmiin vastaamiseen tarvitaan konkreettisia tavoitteita ja tuloksia. Ilmastonmuutoksen, eriarvoistumisen sekä turvallisuus- ja ruokaturvahaasteiden mittasuhteet vaativat yhteisiä, eri toimijat, tasot ja politiikka-alat yhdistäviä ratkaisuja. Ne eivät toteudu ilman selkeää työnjakoa ja vuorovaikutteisuutta yli perinteisten toimivaltarajojen. Tässä muutoksessa on kehityspolitiikan ja -yhteistyön määriteltävä entistä selvemmin oma roolinsa: mitä haluamme ja mitä pystymme kehitysyhteistyöllä saavuttamaan, mikä on kehitysyhteistyön ja laajemman kehityspolitiikan suhde – ja missä tavoitteissa tarvitsemme yhteistyötä ja sitoutumista muilta aloilta ja toimijoilta? Vuoden 2015 jälkeinen kehityssagenda rakentuu pitkälti tämän ajattelun varaan ja pyrkii tarjoamaan vastauksia näihin kysymyksiin.

Kehityspoliittinen toimenpideohjelma linjaa selvästi, etteivät kehityspolitiikka ja -yhteistyö yksin riitä kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Myös

muiden kehitykselle tärkeiden politiikka-alojen tulee vahvistaa kehitystavoitteita pitkäjänteisesti niin avunantaja- kuin kumppanimaissa. KEPO tunnisti myös yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan johdonmukaisuuden edistämiseksi. KEPO linjasi johdonmukaisuudesta yleisesti, että ”strategista ohjausta kehitetään” ja ”luodaan eri ministeriöt yhteen tuovia toimintatapoja”. Samaa toimintamallia oli määrä hyödyntää myös EU-valmistelussa ja OECD:ssä. Tässä suhteessa Suomi on ollutkin eturintamassa erityisesti ruokaturva- ja verotuskysymyksissä. Molemmat teemat ovat valtavia, moniulotteisia ja kansainväliseen talouteen kietoutuvia. Kehitysapu ei yksin riitä tässä mittakaavassa, mutta se voi toimia kehityksen edistäjänä. Toisaalta johdonmukaisuus lisää kehitysyhteistyön vaikutavuutta ja vähentää sen tarvetta. Sekä ruokaturvaan että verotukseen liittyvät aloitteet ovat lupaava askel kohti uudenlaista toimintakultuuria ja kokonaisvaltaisempaa ajattelua. Koordinoinnin ja yhteistyön lisäämisen ohella ministeriöiden välistä työnjakoa täytyy myös tarpeen mukaan pystyä muuttamaan, jos johdonmukaisuuden edistäminen sitä vaatii.

Kehityspolitiikan vahvuudet ja vaikuttavuus

Hallitus asetti tavoitteeksi johdonmukaisuuden, laadun ja tuloksellisuuden

Suomen vahvuudet ja osaaminen koulutuksessa, terveyden edistämisessä, viestintä- ja ympäristöteknologiassa sekä hyvässä hallinnossa tukevat hallitusohjelman kehityspolitiikalle määrittelemien painopistealueiden eli koulutuksen, ihmisarvoisen työn, nuorisotyöttömyyden vähentämisen sekä naisten ja lasten aseman parantamisen edistämistä.

Hallitus korosti hallitusohjelmassaan kehityspolitiikan johdonmukaisuutta, avun laatua ja tuloksellisuutta. Keskeisiä keinoja ovat avun pirstaleisuuden vähentäminen sekä avunantajamaiden ja järjestöjen kanssa tehtävän koordinoinnin lisääminen.

Toisin kuin edellisen hallituskauden kehityspoliittinen ohjelma, vuoden 2012 KEPO ei korostanut tai ottanut suoraan kantaa Suomen vahvuuksien hyödyntämiseen kehitysyhteistyössä. Vahvuudet nähtiin pikemminkin taustalla vaikuttavana voimavarana, joka liittyy suomalaiseen arvomaailmaan sekä tapaan elää

ja toimia, mitä myös kehitysyhteistyö ilmentää. Tässä suhteessa KEPO jäi osin irralliseksi hallitusohjelmasta.

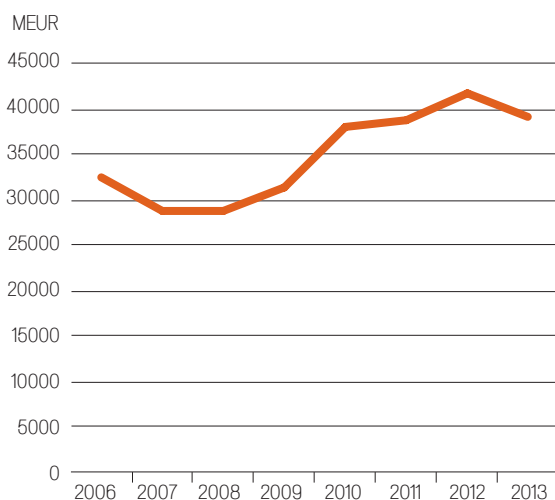
KEPON vaikuttavuus liittyy oleellisesti kehityspoliittisten tavoitteiden edistämiseen, niitä tukeviin kansainvälisiin periaatteisiin, joista keskeisimpiä ovat Pariisin julistus (2005), Accran toimintaohjelma (2008) sekä Busanin loppuasiakirja (2011). Maaohjelmien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden avainsanoja ovat strateginen ja tavoitteellinen suunnittelu (selkeät tavoitteet ja mitattavuus), johtaminen, tulosten seuranta, evaluaatio, tuloksista oppiminen ja viestintä. Suomen kansainvälistä vaikuttavuutta vahvistetaan panostamalla monenkeskisiin järjestöihin ja kehitysrahoituslaitoksiin, joissa toimitaan entistä tavoitteellisemmin ja strategisemmin.

KPT:n arvio: Omien vahvuuksien korostaminen lisäksi vaikuttavuutta

Suomen vahvuudet ja vaikuttaminen muodostavat käsiteparin, jonka voisi olettaa kulkevan käsi kädessä. Näin ei kuitenkaan yksiselitteisesti ole. KEPO ei käsittele sitä, miten hallitusohjelman nimeämiä Suomen vahvuuksia ja osaamista koulutuksessa, terveyden edistämisessä, viestintä- ja ympäristöteknologiassa sekä hyvässä hallinnossa voitaisiin käyttää hyväksi kehityspolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa.

Suomen vahvuudet näkyvät pikemminkin kehitysyhteistyön painopisteiden valinnoissa ja osin kehitysrahoituksen kohdentamisessa, mutta linkki kehitysyhteistyön käytäntöihin ei ole selvä. Myöskään tämän hallituskauden painopistealueet eivät poikkea kehitysrahoituksen osalta erityisesti edellisestä kaudesta. Suomelle keskeisimmistä teemoista väestöpolitiikan (ml. lisääntymisterveys) ja vesi- ja sanitaatiotavoitteiden kehitysyhteistyömäärärahat ovat jatkaneet jo edellisen hallituskauden aikaista voimakasta nousua. Sen sijaan terveyssektorin resurssit ovat itse asiassa kääntyneet laskuun, mikä ei ole linjassa vuosittuhtavoitteiden kanssa. Lisäksi toinen Suomen vahvuusala eli koulu-

Koulutussektorin saama rahoitus 2006–2013



Lähde: Ulkoasiainministeriö, kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö 2015.

tus on laskusuuntainen, vaikka se on hallitusohjelman Suomelle määrittämä keskeinen painopistealue. Tämä tulisi jatkossa huomioida sekä rahoituksen että henkilöressurssien osalta. Opetussektoriin ei ole myöskään kohdennettu riittävästi asiantuntijaresursseja. Lisäksi maatalous- ja ruokaturvasektorin avun määrä on ollut laskeva.

Kansainvälistä kehityspoliittista vaikuttamistyötä on vahvistettu kuluneella hallituskaudella laatimalla UM:n sisäisiä vaikuttamisstrategioita. Vaikuttamistyötä on myös pyritty suuntaamaan entistä tietoisemmin. Toimien yhteys KEPON päätavoitteisiin jää kuitenkin toisaalta hyvin yleiseksi, toisaalta melko pirstaleiseksi. Myönteinen esimerkki strategisesta ja tulevaisuuteen katsovasta vaikuttamisesta on työ, jota Suomi on tehnyt YK:n kestävän kehityksen (Rio +20) -seurantakokouksen tulosten jatkokäsittelyssä. Työ liittyy oleellisesti YK:n Post-2015-kehitysohjelman ja kestävän kehityksen rahoituksen valmisteluun sekä YK:n ilmastoneuvotteluiden rahoitukseen. Post-2015 -agendaan liittyen Suomi on myös laatinut yhteiset kantapaperit muiden Pohjoismaiden kanssa (rauhanomaiset yhteiskunnat, sukupuolten välinen tasa-arvo, seksuaaliterveys- ja oikeudet, luonnonvarat sekä ihmisoikeudet), jotka tukevat sekä KEPON keskeisten teemojen edistämistä kansainvälisessä kehityspoliitikassa.

Lisäksi Suomella on ollut joukko erityisvastuita, jotka kuvastavat Suomen kansainvälisen aktiivisuuden lisääntymistä. Näihin kuuluvat Maailmanpankin ja Afrikan kehityspankin johtokuntavastuut, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS) -rinnakkaispuheenjohtajuus sekä Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) -johtokuntajäsenyys, jotka ovat lisänneet Suomen kansainvälistä näkyvyyttä hauraita valtioita ja luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevissa asioissa. Hallitusohjelman ja KEPON mukaisesti Suomi on myös keskittänyt monenkeskistä yhteistyötään etenkin YK-järjestön sisällä. Päätös on linjassa YK:n vuosittain asetettujen ja Suomen inhimillisen kehityksen painopistealueen kanssa. Jatkossa keskittäminen ja Suomen tavoitteet tulisi tuoda entistä avoimemmin yhteen.

KPT:n suositukset:

- *Kehityspoliitikassa on määriteltävä nykyistä selkeämmin, mitä Suomen vahvuuksilla tarkoitetaan ja miten niitä voidaan parhaiten hyödyntää kestävän kehityksen saavuttamiseksi ja esimerkiksi tasa-arvon, vakauden ja moniarvoisuuden edistämiseksi tai koulutuksen, terveyden, ruokaturvan ja vesi- ja ympäristön parantamisessa. Määrittelyssä on otettava huomioon myös kumppanimaan näkemykset.*
- *Suomen tulee arvioida, miten näitä vahvuuksia voidaan hyödyntää kehityspoliitikassa entistä suunnitelmallisemmin ja tehokkaammin. Näin kehityspoliitikalle varmistetaan nykyistä laajempi yhteiskunnallinen tuki. Samalla vahvuuksien sitouttaminen kehityspoliittikkaan voi myös palvella kehitystä tukevan johdonmukaisuuden edistämistä. Vahvuuksien painottaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa pelkkää kaupallisen hyödyn tavoittelua kehitysmaiden prioriteettien kustannuksella.*
- *Strateginen vaikuttavuus tulee sitoa entistä tiiviimmin kehityspoliittikan painopistealueisiin ja niistä johdettuihin konkreettisiin tavoitteisiin.*
- *Painopistealueiden tulee näkyä kehitysrahoituksen lisäksi myös henkilöstön määrässä ml. UM:n sektorikohtaiset neuvonantajat. Samoin kehitysyhteistyömäärärahat ja vaikuttaminen tulee linjata yhteen nykyistä selvemmin.*



Kehityspolitiikan tulevaisuus ja tehtävät

Kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus tuo tuloksia

Maailma on muuttunut ja jatkaa muutostaan ennakoitua nopeammin. Suurimmat käänneet ovat tapahtuneet juuri kehityspolitiikan laajassa kentässä, johon ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä taloudelliset ulkosuhteet oleellisesti liittyvät. Kuten KPT on jo edellisissä vuosiarvioissaan todennut, kehityspolitiikan sovittaminen tähän laajaan yhtälöön ei ole yksinkertaista. Se on kuitenkin kehityksen kestävyyskannalta välttämätöntä. Tässä suhteessa avainasemassa on politiikkajohdonmukaisuus. Sen mukaisesti Suomi pyrkii poistamaan globaalia köyhyyttä ja edistämään kestävä kehitystä kaikilla politiikkalohkoilla ja kaikissa toimissaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa selkeiden, yhteisten tavoitteiden asettamista sekä yhteisymmärrystä sopivista keinoista ja toimintatavoista yli toimijarajojen. Erityisen tärkeää olisi selventää kehityspolitiikan asema osana Suomen laajempaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä taloudellisia suhteita. Mitä selvemmät tavoitteet ja periaatteet kehityspolitiikalle itselleen asetetaan, sitä tehokkaammin niitä voidaan myös edistää tässä laajemmassa kontekstissa.

On syytä aloittaa perusteiden tarkastamisesta:

- *Mitä tarkoitamme kehitysyhteistyöllä ja kehityspolitiikalla?*
- *Mitä tavoitteita voimme niille asettaa ja niiden avulla realistisesti saavuttaa?*

Kehityspolitiikan tarkoitus on vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta kestävästi, Suomen hyväksymien kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten mukaisesti. Sen päätavoitteet määritellään hallituskauden ylittävillä linjauksilla (kuten pääministerin ilmoitus ja kehitysyhteistyölaki). Näiden kehysten sisällä linjataan strategiset tavoitteet, jotka tuovat yhteen ja ohjaavat kehitysyhteistyön eri toimijoita yli sektorirajojen.

- *Mitkä ovat Suomen kehitysyhteistyön ja – politiikan tehtävät osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä taloudellisia ulkosuhteita ja ketkä sen määrittelevät?*
- *Entä miten muut politiikan alat voivat edistää kehitysyhteistyön- ja politiikan tavoitteiden saavuttamista?*

Kehityspolitiikka on osa Suomen ulkosuhteiden kokonaisuutta. Kehityspolitiikka edistää strategisia tavoitteitaan kehitysyhteistyön ja -avun eri muodoissa kumppanimaissa ja kansainvälisesti. Sillä on myös tärkeä tehtävä vahvistaa kehitystä tukevaa johdonmukaisuutta muilla politiikka-aloilla ja tuoda Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä taloudellisiin ulkosuhteisiin kehitystavoitteiden näkökulma.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Kehitys edellyttää vakautta ja turvallisuutta

Kehityspolitiikalla on oma tärkeä roolinsa globaalien turvallisuustilanteiden parantamisessa, mikä heijastuu myös Suomeen. Ääriliikkeiden voimistuminen ja lisääntynyt väkivalta ovat nousseet myös meillä ajankohtaiseksi huolenaiheeksi. Edelleen jatkuvat kriisit Ukrainassa ja Syyriassa sekä ääriislamilaisen ISIS-järjestön nousu ovat johtaneet ennennäkemättömään inhimilliseen tragediaan ja siviilien kärsimykseen. Samaan aikaan Boko Haramin ja Al-Shabaabin terroriteot Afrikassa luovat epävakautta jo ennestään hauraissa yhteiskunnissa ja luovat lisäesteitä kehitykselle, inhimilliselle turvallisuudelle ja rauhalle. Tutkimustiedon mukaan nuoret, joilla ei ole mahdollisuuksia koulutukseen ja toimeentuloon, ovat alttiita ääriyhmille. Paras keino ehkäistä ääriyhmien kasvua on tarjota koulutusta, työpaikkoja ja vaihtoehtoisia tulevaisuudenkuvia. Suomessa on tärkeää myös luoda todellista vuorovaikutusta maassamme asuvien diasporien kanssa sekä hyödyntää politiikan suunnittelussa heidän tietoaan ja näkemyksiään.

Lisäksi konfliktien luonne on muuttunut. Nykyisissä konflikteissa osapuolet eivät välttämättä tavoittele muutosta valtion rakenteissa tai valanjaon järjestämisessä, vaan kokonaan uusien hallintotapojen luomista yli perinteisten valtiollisten rajojen (kuten on nähty esimerkiksi Nigeriassa, Irakissa ja Syyriassa). Nämä osapuolet eivät myöskään noudata sodan kansainvälisiä sääntöjä.

Suomen kumppanina on seitsemän haurasta valtiota

Kestävää turvallisuutta ei synny ilman köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämistä. Toisaalta konfliktit ja huono turvallisuustilanne estävät kestävä kehityksen. Tämä yhtälö näkyy erittäin selvästi niin kutsuttujen hauraiden valtioiden tapauksissa, joita OECD:n kehitysapukomitea DAC listaa kaikkiaan 51. Suomen yhteistyökumppanimaista tähän ryhmään kuuluvat Afganistan, Somalia, Etelä-Sudan, Nepal ja Myanmar sekä Kenia ja Etiopia.

Arvioiden mukaan vuonna 2018 noin puolet maailman köyhistä elää hauraissa valtioissa.

Keskinäisistä eroista huolimatta hauraita maita yhdistävät kokemukset väkivaltaisesta sisäisestä tai ulkoisesta konfliktista sekä se, että lähes kaikilla niistä on merkittäviä vaikeuksia saavuttaa YK:n vuosituhattavoitteita. Vaikka hauraiden valtioiden taustalla on useita syitä, yhteisiä nimittäjiä niille ovat eriarvoisuus, sukupuolten välinen epätasa-arvo, korruptio, puutteellinen demokratia ja oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen. Siksi on äärimmäisen tärkeää, että Suomi toimii johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti suhteessa hauraisiin maihin. Tulisi siis huolehtia, että kehitysyhteistyön eri osa-alueet sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja taloudelliset ulkosuhteet sovitetaan entistä tarkemmin yhteen.

Akuuteissa tilanteissa humanitaarisen avun ohella käytettävät kriisinhallinnan keinot, kuten rauhanvälitys, diplomatia, sotilaallinen kriisinhallinta ja siviilikriisinhallinta on suunniteltava niin, että ne edistävät väkivallan käytön lopettamista ja yhteiskunnallisen eheyden rakentamista. Tässä suhteessa työskarkaa on yhä jäljellä, sillä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ei toimi vielä käytännössä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia on ollut käytössä jo vuodesta 2009, mutta toimintaa ohjaa edelleen monta eri linjausta. Laajemman strategian sijaan ulkoministeriössä on laadittu kehityspoliittisen toimenpideohjelman toimeenpanoa ohjaava hauraiden maiden toimintaohje (2014), joka koskee kuitenkin vain kehityspolitiikan toteuttamista – ei muita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lohkoja.

Myös Suomelle tärkeä rauhanvälitys on uudenlaisten haasteiden edessä erityisesti hauraissa valtioissa. Rauhanvälitys on keskittynyt sovitteluun joko valtioiden välisiä tai valtioiden sisäisiä konflikteja, joissa osapuolilla on selkeä intressi suhteessa valtioon. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan toimi hauraissa valtioissa. Niissä on sovellettava maiden omia konfliktinratkaisutapoja, joilla vahvistetaan myös pysyvämmän rauhan mahdollisuuksia ja päätöksentekijöiden kapasiteettia. Siten rauhanvälityksen työkaluihin tarvitaan uusia instrumentteja. Paikalliset perinteiset ja uskonnolliset rauhanvälityksen rakenteet vastaavat osaltaan näihin haasteisiin. Myös turvallisuus- ja lainvalvontaviranomaiset toimi-

vat usein käytännön rauhanrakentajina. Niiden rooli tulisikin huomioida nykyistä vahvemmin jo prosessien alkuvaiheessa.

Kriisien ratkaisuun tarvitaan lisäresursseja

Ulkosuhteiden kokonaiskuvioon liittyy oleellisesti kehitysrahoituksen rooli. KEPO linjasi, että kehitysyhteistyövaroja voidaan lisätä laajan turvallisuuden edistämiseksi alueilla, joissa Suomi tukee rauhanrakentamista sekä rauhanvälitys-, rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviä. Myös kehitysyhteistyöksi laskettavien menojen joustavuutta oli määrä lisätä OECD:n asettamien kriteereiden puitteissa. Esimerkiksi rauhanvälitys tapahtuu usein kehitysmaissa tai koskee niiden väestöryhmiä, jolloin toimien rahoitus voidaan laskea pääsääntöisesti kehitysyhteistyöksi.

Tulevaisuudessa Suomen tulee ratkaista se, miten se on valmis resursoimaan yhtäältä pitkäjänteistä kehitysyhteistyötä näissä tilanteissa ja toisaalta panostamaan huolestuttavasti kasvavaan humanitaarisen avun tarpeeseen. Tarpeen mittasuhteita tai sen kiireellisyyttä ei vielä riittävästi ymmärretty. Akuuttien kriisien kärjistyminen uhkaa jo saavutettuja kehitystavoitteita sekä murentaa pohjaa kesäältä tulevaisuudelta. Jopa 80 prosenttia humanitaarisesta avusta tarvitaan konfliktialueilla, mutta luonnonkatastrofit vaativat yhä kasvavan veron- sa ilmastonmuutoksen myötä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittiset riskit ovat siis kasvussa, mikä heijastuu myös kehitysrussien tarpeeseen. Ilmastonmuutoksen ohella humanitaarisia tarpeita lisäävät esimerkiksi ympäristön tilan heikkeneminen, taistelu luonnonvaroista, ruuan hinnan nousu ja huono hallinto. Muutokset korostavat edelleen johdonmukaisen, kehitystavoitteet huomioivan politiikan merkitystä. On huomioitava, että usein ongelmien alkusyyt ovat pitkälti kehitysyhteistyön ulottumattomissa. Tämä viesti on tärkeä välittää myös muille toimijoille.³ Vastaavasti kehityspoliittisen suunnittelun ja toteutuksen tulee entistä tarkemmin kuunnella paikallistason kokemuksia ja lisätä vuorovaikutteisuutta tutkimus- ja yrityssektoreiden kesken.

Ihmisoikeusnäkökulma tarjoaa yhteisen perustan sekä kehityspoliitikalle että laajemmalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle (vrt. EU:n Lisabonin sopimus). Toki sen kääntämiseksi käytäntöön liittyy haasteita, kuten tässä raportissa on jo aiemmin todettu. Kenties vieläkin suurempi haaste on kuitenkin tulosperustaisuuden ja tehokkuuden määrittely hauraiden valtioiden tilanteissa.

³ Valtionhallinnon sisällä TEM (yritysvastuu), VM (veropoliittikka esim. verotuksen läpinäkyvyys ml. maakohtainen raportointi), STM (WHO) ja OM (lapsen oikeudet) ja YM (energia- ja ilmastopoliittikka).

KPT:n suositukset:

- Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan täytyy onnistuakseen perustua rauhanrakentamisen, kaikki ihmisryhmät huomioivan yhteiskunnallisen vakauden ja siviilikriisinhallinnan tavoitteisiin.
- Humanitäärisen avun määrää on tarkistettava suhteessa lisääntyvään tarpeeseen.
- Kehitystä ja vakautta tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta tarvitaan erityisesti hauraimissa valtioissa, mutta sitä on lisättävä kaikessa toiminnassa.
- Suomen tulee jatkossa tehdä aktiivista yhteistyötä G7+ -ryhmän (hauraiden valtioiden yhteenliittymä) kanssa ja hyödyntää tässä toiminnassa paremmin kansalaisjärjestöihin kertynyttä kokemusta ja osaamista sekä tutkimustietoa.



Taloudelliset ulkosuhteet: Yksityisen sektorin rooli kehityksessä korostuu

Yksityisillä rahavirroilla, kaupalla ja investoinneilla on oleellinen rooli kehityspoliittisten tavoitteiden toteutumisessa, sillä ne tuovat kehitysmaihin työpaikkoja, pääomia, osaamista ja teknologiaa. Yhtälön toteutuminen vaatii kuitenkin muutoksia niin kehityspolitiikan toimijoilta kuin kansainväliseltä yritystoiminnalta, kauppa- ja talouspolitiikalta. Toteutuessaan Post-2015 -kehityssagenda muuttaa pitkälti tätä ulottuvuutta, joten muutokseen on hyvä varautua jo ennakkoon. Tällä hetkellä talouskasvuun yhä nojautuva valtavirta-ajattelu ei tunnusta planeetan kantokyvyn rajoja eikä oikeudenmukaista hyödynjakoa. Kehitysyhteistyön kannalta tilanne on kestävä, sillä se ei yksin ole riittävä eikä tarkoituksenmukainen instrumentti tämän vinouman oikaisemiseen.

Arvoketjujen avaaminen paljastaa "hyötyvuodot"

Kehityspolitiikan kannalta onkin merkittävää tietää ja tarkastella taloudellisen hyödyn syntymistä ja jakautumista. Kehitysmaiden kannalta jo raaka-ainevirtojen seuraaminen ja arvottaminen ovat tärkeitä tulevaisuuden mahdollisuuksien kartoittamisessa. Tässä niin sanottujen arvoketjujen hahmottaminen on ensiarvoisen tärkeää. Yksinkertaistettuna arvoketjuja avaamalla nähdään, millaisiin vaiheisiin tietyn hyödykkeen koko valmistus- ja jakeluprosessi jakautuu, mihin eri vaiheet maantieteellisesti sijoittuvat, kuka niiden tuotantoon, kauppaan ja kulutukseen missäkin vaiheessa osallistuu ja kuka koko ketjua tai sen eri vaiheita kontrolloi. Arvoketjujen avaaminen tekee läpinäkyväksi sen, miten ja missä lisäarvo, taloudellinen hyöty muodostuu ja kenen eduksi. Sitä voidaan soveltaa sekä perusteellisuuden (esimerkiksi vaate-, tekstiili- ja elektroniikkateollisuuden) arvonkehityksen tarkkailuun että raaka-aineiden ja luonnon-

varojen seurantaan (erityisesti kaivosteollisuus ja metsäsektori). Sillä voidaan myös kasvattaa kehitysmaiden verotuloja kansainvälisten verotussäännösten avulla. Parhaimmillaan arvoketjujen selvittäminen on läpinäkyvän, ihmisoikeusperustaisen ja avoimen hallinnan työväline. Se antaa mahdollisuuden paikantaa kehitystä hidastavia ”hyötyvuotoja” ja myös tukkia niitä, jos tähän on poliittista tahtoa. Tällaiset vuodot ovat erityisen krooninen ongelma Suomen kumppanimaille Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, mutta se on valtava haaste myös Kaakkois-Aasian kumppaneille, kuten Vietnamille.

Taloudellisten ulkosuhteiden näkökulmasta kehityspolitiikka ei ole pelkästään yhteistyötä kumppanimaissa. Suhde muodostuu myös niistä ketjuista, jotka kytkevät kumppanimaat maailmantalouteen ja kauppaan sekä lopulta myös osaksi suomalaisenkin kuluttajan ja tuottajan arkipäivää. Jotta kestävä kehitys tapahtuisi, on koko ketjun oltava kunnossa. Monimuotoinen, paikallista taloudellista hyötyä ja säällisiä työpaikkoja luova yrityssektori on tässä avainasemassa. Kansainvälisellä tasolla tarvitaan hyvää makrotason politiikkaa, johon kauppasopimukset, kauppakapasiteetin kasvattaminen, pääomapaon, veroparatiisien käytön ja monikansallisten yritysten siirtohinnoittelun väärinkäytön hillitseminen oleellisesti liittyvät. Tulevaisuudessa on entistä tärkeämpää, että Suomi jatkaa YK:n liike-elämää ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden toimeenpanoa asettamalla suuryrityksille sitovat ihmisoikeuksia koskevat huolellisuus- ja yritysvastuuraportointivelvoitteet. Kestävän kehityksen maailmalaajuiset tavoitteet velvoittavat myös, että suomalaisten suuryritysten aiheuttamien ihmisoikeusloukkausten uhreille taataan oikeussuoja. Myös julkisten hankintojen tulee olla ekologisesti ja sosiaalisesti kestävällä pohjalla.

Taloudelliset suhteet eivät siis suinkaan ole irrallaan kehityspolitiikan muusta agendasta. Avoin ja vastuullinen hallinto ja korruption kitkeminen edistävät sekä kansalaisyhteiskunnan että yksityisen sektorin toimintaa. Molemmat toimijaryhmät ovat tärkeä vallanjaon vastavastavoima erityisesti maissa, joissa julkinen hallinto ei palvele kansalaisiaan. Inhimillinen kehitys

puolestaan on kaiken hyvinvoinnin ja tuottavuuden perusta. Ihmisoikeusperustaisuus soveltuu hyvin näiden kaikkien ulottuvuuksien ohjenuoraksi. Paras tulos saavutetaan yhdistämällä kansalliset ja kansainväliset toimet ihmisoikeuksien edistämiseksi ja korruption kitkemiseksi.

Kehityspolitiikan kannalta on tärkeää jaloittaa eteenpäin niitä avauksia, joita Suomi on jo tehnyt yli hallinnollisten rajojen. Tarvitaankin teemoja, jotka yhdistävät luontevasti eri toimijat kehityskysymysten äärelle. Hyvä esimerkki on aiemmin esitelty Business With Impact eli BEAM -aloite, joka linkittää yhteen kehityspolitiikan, ulkomaankauppapolitiikan ja työ- ja elinkeinoministeriön alat sekä yksityiset toimijat. Kehitysavulla on siinä rahoittajana mahdollistava rooli, mutta jo tällä hetkellä resurssit näyttäisivät lisääntyvän t muiden toimijoiden panoksen myötä. Jotta yksityissektori saataisiin nykyistä paremmin mukaan, on koko kehitysmaaliiketoimintaa edistävää instrumenttipakettia ja rahoituksen riittävyttä tarkasteltava kiireellisesti. Tämä pätee erityisesti hankkeisiin, joilla voisi olla kehityksen kannalta huomattavaa merkitystä, mutta jotka eivät toteudu ilman erillistä riskirahoitusinstrumenttia. Nyt käytössä olevan Finnfundin erityisriskirahoituksen jatko on kuitenkin vielä epävarma.

Ruokaturva-pilotista mallia muihinkin teemoihin

Myös ruokaturva-pilotti on koonnut menestyksekkäästi kehityspolitiikan, kauppapolitiikan sekä terveys-, maatalous-, ilmasto-, kalastus-, metsä- ja ympäristöasioissa työskenteleviä tahoja yhteisen tehtävän äärelle. Ruokaturvan parantaminen ei rajoitu pelkästään Suomen toimiin, vaan se kattaa myös vaikuttamisen muun muassa EU:ssa ja OECD:ssä. Ruokaturvapilotti osoitti konkreettisesti sen, miten monet asiat ja näkemykset vaikuttavat Suomen toimiin ruokaturvan edistämisessä. Pilotti vahvisti osapuolten ymmärrystä laaja-alaisen näkökulman välttämättömyydestä. Lisäksi se lisäsi yhteistyökykyä ja -halua. Pilotti myös yhdenmukaisti ruokaturvatyötä Suomessa ja OECD:ssä sekä tuotti arvokasta tietoa työn vaikutuksista kumppanimaissa. Siksi tämän kaltaisia työskentelytapoja tulisi hyödyntää tulevaisuudessa myös mui-

hin teemoihin, kuten esimerkiksi terveyteen, energiaan ja maahanmuuttoon liittyvissä globaaleissa kysymyksissä.

Myös verotus on viime vuosina noussut Suomen yhteiseksi politiikkajohdonmukaisuuden aiheeksi, jota ulkoministeriö edistää yhteistyössä valtiovarainministeriön ja verohallinnon kanssa. Valtiot ympäri maailman menettävät vuosittain suunnattomat määrät verovaroja lait-toman pääomapaon ja verovälttelyn vuoksi. Kehityksmaista pakenee vuosittain 6-9 -kertaisesti niiden saamaa kehitysyhteistyötä vastaava summa. Suuri osa laittomasta pääomapaosta liittyy ulkomaankaupan – viennin tai tuonnin – virheelliseen laskutukseen ja näin myös tullin toimialaan. Veroparatiisien suitsiminen edellyttää avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä. Maakohtaisen tilinpäätösraportoinnin tulo pakolliseksi valtion enemmistöomisteisil-

le yhtiöille vuoden 2015 alusta lähtien on hyvä esimerkki Suomen verotuksen läpinäkyvyyttä lisäävästä työstä. Lisäksi verotuksella on oma roolinsa kestäväen kehityksen rahoituslähteenä Post-2015-agendalla. Ruokaturvan tavoin vaikuttamisen kohde on kansallista tasoa laajemmalla, sillä veroasiat ovat nousseet muun muassa EU:n, OECD:n ja G20-maiden agendalle. Kehitysavulla Suomi tukee kehitysmaiden verohallintojen kehittämistä, verokertymän kasvua ja korostaa kehitysmaiden asemaa neuvotteluissa globaaleista verosäännöistä. OECD:n selvitysten mukaan verotukseen tehdyllä kehitysapuinvestoinnilla on vaatimattomimmillaankin nelinkertainen tuotto, useita esimerkkejä on jopa 10–20 -kertaisista tuotoista. Jotta näin kävisi, on politiikkajohdonmukaisuuden ja arvoketjujen olta-va kohdallaan.

KPT:n suositukset:

- *Globaalin talouden eriarvoisuus pohjautuu kehityspolitiikan kannalta kestävämmiin, tehottomiin ja epäoikeudenmukaisiin arvoketjuihin. Nämä rakenteelliset kysymykset on ratkaistava, jotta kehitysmaiden itsenäinen talouspohja paranisi. Suomen tulee edistää avoimuutta, vaurauden oikeudenmukaista jakautumista ja arvoketjujen läpinäkyvyyttä. Tätä työtä tulee tehdä yhteistyössä yritysten kanssa.*
- *Myös veroparatiisien ja pääomapaon lopettaminen edellyttävät avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Suomen tulee vaatia yritysten maakohtaisten talousraporttien vuosittaista julkistamista liiketaloudellisesti hyväksyttävällä tavalla ja ajaa talousraportoinnin laajentamista EU:ssa.⁴*
- *Arvoketjujen merkityksen ymmärtäminen edellyttää pilottitutkimus- ja suunnitteluprosesseja, joilla havainnollistetaan päätösten tekijöille arvoketjujen vaikutuksia. Näin voidaan määrätietoisemmin tukea talouden ja teollisuuden tuotannon monipuolistamiseen tähtääviä strategioita (ml. palvelut, maatalouden kestävä tuotanto, uudet teollisuudenalat) kumppanimaissa.*
- *Yritysten, erityisesti kehitysmaiden pk-sektorin toimintaedellytyksiä on vahvistettava. On lisättävä vastuullisia, kansainvälisiä sopimuksia ja ihmisoikeuksia noudattavia investointeja sekä kehitysmaiden kaupankäyntikapasiteettia tukevaa apua.*
- *Pk-sektorin todellisen potentiaalin hyödyntäminen edellyttää nykyistä aktiivisempaa kumppanuuksien luomista suomalaisten ja kumppanimaiden yritysten välillä. Yritystoiminnan tuloksellisuutta tulee arvioida köyhyyden vähentämistavoitteen näkökulmasta.*

⁴ KPT:n jäsenistä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ei kannata maakohtaisen talousraportoinnin pakollista laajentamista yrityksiin kohdistuvan lisääntyvän hallinnollisen taakan vuoksi. Raportointia tulee edistää ennen kaikkea vapaaehtoisen raportoinnin pohjalta, yritysten itsesääntelyn kautta.

Johdonmukaisuutta tarvitaan myös kansainvälisellä tasolla

Monet kestävän kehityksen kysymyksistä ovat suurimmaksi osaksi tai kokonaan myös EU-politiikkaa. Kehitysmaiden kannalta keskeiset maatalous-, kalastus ja kauppapolitiikat kuuluvat niihin. EU on käsitellyt näiden politiikka-alojen ja kehityspolitiikan ristiriitoja jo yli neljän vuosikymmenen ajan. Apua sisäisten epä johdonmukaisuuksien oikaisemiseksi on toivottu myös kansainväliseltä tasolta. Maailman kauppajärjestön WTO:n Dohan kehityskierroksen oli määrä (2001–) edistää kehitysmaiden kaupankäyntimahdollisuuksia merkittävästi. Tuo lupaus on yhä lunastamatta. Kymmenen kehitystä tukevan neuvotteluteeman osalta vain yhdessä on merkittävästi edistytty. WTO:n Balin ministerikokouksessa 2013 saatiin aikaiseksi uusi sopimus kaupan menettelyjen helpottamisesta (Trade Facilitation). Sopimus koskee muun muassa tullimenettelyjä, ja sen on tarkoitus parantaa sekä alueellisen kaupan että kansainvälisen kaupan sujuvuutta ja laskea vienti- ja tuontikustannuksia. Toteutuessaan sopimus vähentäisi merkittävästi myös korruptiota ja parantaisi pienyritysten markkinoille pääsyä sekä kehitysmaissa että kansainvälisesti.

Viime vuosina maailmankaupan kokonaiskuva on merkittävästi muuttunut, ja nousevat kehitysmaat ovat nostaneet osuuttaan vientimarkkinoista. Menestyneimpien kehitysmaiden ja köyhimpien maiden tarpeet ja edellytykset poikkeavat yhä enemmän toisistaan. Monenkeskisten kauppaneuvottelujen hitaus ja jäsenten väliset intressiristiriidat ovat keskittäneet mielenkiinnon alueellisiin vapaakauppasopimuksiin, joissa neuvotteluagenda ja kehitystavoitteet muokataan usein vahvemman osapuolen ehdoilla. Tästä esimerkkinä EU:n ja AKT-maiden (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat) talouskumppanuusneuvottelut, joiden tuloksia ja täytäntöönpanoa on valvottava ensisijaisesti kumppanimaiden ihmisoikeuksien, kehitystarpeiden ja kehityspoliittisen johdonmukaisuuden näkökulmasta. Komission toimivalta kauppapolitiikassa ei saa ohittaa kehitysmaiden intressejä. YK:n Post-2015-neuvottelujen alustavissa tavoitteissa on velvoitteita myös kansainväliselle kauppapolitiikalle, erityisesti kestävän maatalouden, ruokaturvan, kalastuksen ja meriensuojelun osalta. Niiden toteutuminen voisi vahvistaa todellista globaalikumppanuutta ja johdonmukaista toimintaa kestävän kehityksen edistämiseksi.

Post-2015 ja Suomen kehityspolitiikan tulevaisuus:

Ongelmien ratkaisuun tarvitaan kunnianhimoinen kestävän kehityksen agenda

Kestävä kehitys edellyttää sosiaalisen kehityksen ja ympäristön tilan lisäksi taloudelliset suhteet ja turvallisuuden huomioivaa kokonaisvaltaista globaalipolitiikkaa. Viime vuodet YK-johdoinen valmisteluprosessi on luonut suuria odotuksia uudesta maailmanlaajuisesta agendasta, jonka tarkoituksena on tuoda yhteen koko kestävän kehityksen kattaus ja nykyiset, lähinnä inhimilliseen kehitykseen rajautuvat vuosituhattavoitteet. Ajatus siitä, että kestävä kehitys ja köyhyyden sekä eriarvoisuuden vähentäminen kuuluvat erottamattomasti yhteen, ei ole uusi. Pyrkimys sen universaaliin toteuttamiseen sen sijaan on. Onnistuminen riippuu meneillään olevien hallitusten välisten neuvottelujen lopputuloksen lisäksi siitä, miten kehityspoliittista valtaa käyttävät ihmiset ympäri maailmaa pystyvät muuttamaan omaa kehityspoliittista ajatteluaan ja toimintaansa. Tämä haaste koskee koko Suomea.

Rion kestävän kehityksen (1992) huippukokouksesta alkanut kestävän kehityksen läpimurto on ongelmista huolimatta ollut monessa mielessä voitokas maailmanlaajuisen ympäristö- ja ilmastoagendan sekä sitä tukevan tutkimuksen vauhdittaja. Tässä suhteessa köyhyyden ja eriarvoisuuden ulottuvuus on raahautunut jälkijunassa, vaikka vuonna 2001 sovitut kahdeksan vuosituhattavoitetta merkitsivätkin aikanaan huomattavaa parannusta. Vuosituhattavoitteita on kuitenkin kritisoitu niiden riittämättömyydestä ja alhaisesta kunnianhimon tasosta. Onpa niitä syytetty jopa kehityspolitiikan lähtökohden vääristämisestä: köyhyyden oireiden, ei syiden hoitamisesta.

Kritiikin kärki osoittaa siihen, että kapeasti inhimilliseen kehitykseen painottuvat tavoitteet ja niiden mittaaminen osoitettiin vain kehitys-

maille, kun taas teollisuusmaille jäi lähinnä ”globaalin kumppanin” rooli. Globaali kumppanuus sisälsi kehitysrahoituksen lisäksi joukon tärkeitä kauppaa- ja velkapoliittisia suosituksia sekä lääkkeiden saatavuuteen ja teknologiasiirtoon liittyviä suosituksia. Niihin ei kuitenkaan liitetty selkeitä tavoitteita kehitysavun 0,7 prosentin bktl-tavoitetta lukuun ottamatta. Globaalikumppanuuden tavoite onkin YK:n mukaan toteutunut vuosituhattavoitteista kaikkein heikoimmin. Se on käytännössä tarkoittanut lähinnä kehitysapuun keskittyvää kumppanuutta. Post-2015-agendan tarkoitus on murtaa tämä asetelma ja asettaa se kokonaan uuteen asentoon. Ennen kaikkea se tarkoittaa sitä, että maiden välinen keskinäisriippuvuus ja laaja-alaisemman vuorovaikutuksen tarve nousevat yhteistyön keskiöön.

Vuosituhattavoitteista kestävän kehityksen tavoitteisiin

Hyppy vuosituhattavoitteista kestävän kehityksen tavoitteisiin on valtava, eikä takeita sen onnistumisesta vielä ole. Tällä hetkellä neuvottelupöydällä on kaikkiaan 17 kestävään kehitykseen oleellisesti liittyvää päätavoitetta ja 169 alataavoitetta, joiden teemat ulottuvat köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisestä aina kestävään tuotantoon ja kulutukseen asti. Suurin muutos koskee tavoitteiden maailmanlaajuisista, universaalia kattavuutta. Mikäli uudet kestävän kehityksen tavoitteet toteutuvat, koskevat ne tulevaisuudessa myös Suomea. Suomen kehityspolitiikan käsitteleminen pelkästään laajan ulkopoliittikan näkökulmasta ei siis vielä riitä, vaan kaikki politiikan sektorit tulisi saada mukaan kestävän kehityksen toteutumiseksi. Samalla se vaatii tulevalta hallitukselta entistä vahvempaa poliittista ohjausta uusien tavoitteiden toimeenpanossa.

On selvää, että toimeenpanon tulee osallistaa hallituksen ja hallinnon lisäksi kaikki yhteiskunnan sidosryhmät ja toimijat. Se edellyttää yhteistyötä yli toimija- ja toimivaltarajojen. Toiminnan mallia uusien tavoitteiden kansalliseksi toteuttamiseksi on haettava jo nyt lupaavasti alkaneista yhteishankkeista, kuten ruokaturvapolitista tai

kansallisesta kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksesta. Voisikin ajatella, että toteutessaan Post-2015-agenda perustuu kestävää kehitystä tukevalle politiikkajohdonmukaisuudelle. Kestävän kehityksen tavoitteet tarjoavat kartan sen edistämiseksi.

Kestävän kehityksen yleismaailmallisuuden hyväksyminen on tärkeä osa globaalin kehityksen rakenteellista muutosta. Kehitysyhteistyöllä on oma tärkeä tehtävänsä osana kestävän kehi-

tyksen agenda. Erityisen tärkeä tämä tehtävä on vähiten kehittyneissä maissa, jotka uhkaavat pudota kokonaan kolkasta. On arvioitu, että 15 vuoden kuluttua 80 prosenttia äärimmäisestä köyhyydestä kärsivistä, erityisesti naisista, lapsista ja kasvavasta nuorisosta, elää Saharan eteläpuolisen Afrikan vähiten kehittyneissä maissa. Siellä kestävän kehityksen haaste sekä kehityspoliittinen tarve vastata siihen ovat kaikkein suurimmat.

KPT:n suositukset:

- *Suomen tulee ajaa todelliseen muutokseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäviä universaaleja kestävän kehityksen tavoitteita. Post-2015 on kansallinen sitoumus, se koskee koko Suomea. Myös tulevaisuuden kehityspoliittisen ohjelman tulee perustua kestävän kehityksen tavoitteille, joita varten tulee määritellä kehityspoliittikan erityiset vahvuusalueet ja strategiset tavoitteet.*
- *Ihmisoikeusperustaisuudesta ei tule luopua, vaan se tulee yhdistää uusiin tavoitteisiin.*
- *Kehitysyhteistyössä saatua tietoa ja systemaattista tutkimusta tarvitaan kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi eri aloilla.*
- *Kehitysrahoitusta tulee ohjata erityisesti kaikkein köyhimpien maiden tarpeisiin, samalla kasvavat riskit tulisi huomioida toiminnan suunnittelussa.*
- *Kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin vahvistamista on jatkettava sekä köyhimmässä että keskituloisissa kumppanimaissa. Kehityspoliittikan keskiössä tulisi olla kehittyvien talouksien oman rahoitus- ja resursisipohjan kasvattaminen. Tämä edellyttää kestävää talouskasvua, arvoketjujen ja globaalin kaupan rakenteiden muutosta sekä kehitysmaiden omien verotusjärjestelmien vahvistamista.*
- *Kaikki politiikan sektorit ja toimijat tulee saada mukaan uuden kestävän kehityksen agendan edistämiseen. Tämä edellyttää entistä vahvempaa kansallista ohjausta ja politiikkajohdonmukaisuutta, jotta Suomi voi yltää tavoitteisiinsa.*

Kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet 2011–2015 (varajäsenet suluissa)

PUHEENJOHTAJA

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

VARAPUHEENJOHTAJAT

- Gunvor Kronman, toimitusjohtaja, Ruotsalainen kansanpuolue (Arshe Said, DI)
- Jaana Pelkonen, kansanedustaja, Kansallinen Kokoomus (Saido Mohamed, asiantuntija)

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, FM)
- Maria Lohela, kansanedustaja, Perussuomalaiset (Vaili Jämsä-Uusitalo, projektsihteeri)
- Timo Lappalainen, toiminnanjohtaja, Kepa (Niina Mäki, 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 (Ritva Semi, erityisasiantuntija, OAJ)
- Juha Ruippo, johtaja, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (Seppo Kallio, johtaja)
- Liisa Laakso, professori, dekaani, Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta, (Elina Oinas, sosiologian professori, Social och Kommunalhögskolan)
- Mikael Wigell, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti (Mika Aaltola, ohjelmajohtaja)
- Kalle Sysikaski, hallituksen jäsen, Rauhanliitto (Inger Wirén, varapuheenjohtaja)



SIHTEERISTÖ

- Marikki Stocchetti, pääsihteeri
- Katja Kandolin, avustaja

ASiantuntijajäsenet

- Liikenne- ja viestintäministeriö: Harri Pietarila, yksikön päällikkö (Ilmatieteen laitos)
- Maa- ja metsätalousministeriö: Anna Santala, neuvotteleva virkamies
- Oikeusministeriö: Johanna Suurpää, johtaja
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: Zabrina Holmström, kulttuuriasiainneuvos
- Puolustusministeriö: Helena Partanen, puolustusasiainneuvos
- Sisäasiainministeriö: Maarit Nikander, neuvotteleva virkamies
- Sosiaali- ja terveysministeriö: Meri Larivaara, neuvotteleva virkamies
- Työ- ja elinkeinoministeriö: Jussi Toppila, työmarkkinaneuvos
- Valtiovarainministeriö: Tuuli Juurikkala, erityisasiantuntija
- Ympäristöministeriö: Annika Lindblom, neuvotteleva virkamies
- Suomen Pankki: Olli-Pekka Lehmussaari, yksikön päällikkö

Ulkosaainministeriö:

- 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)
- Erja-Outi Heino, yksikön päällikkö (Viestintä- ja kulttuuriosasto)
- Juhani Toivonen, johdon neuvonantaja (Itäosasto)
- Jukka Pesola, yksikön päällikkö (Taloudellisten ulkosuhteiden osasto)
- Sari Lehtiranta, yksikön päällikkö (Kehityspoliittinen osasto)



KUVA: PIRJO-LIISA HEIKKILÄ

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