



Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle 27.10.2021¹

HE 146/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022:
kansainvälinen kehitysyhteistyö

Kehitysrahoitus tarvitsee yhä edelleen hallituskaudet ylittävän tiekartan ja rahoitusta ohjaavat periaatteet tällä hallituskaudella, jotta Suomi säilyttää uskottavuutensa kansainvälisenä toimijana.

Kehitysrahoitus on osa Suomen kestävän kehityksen rahoitusta ja budjetointia, mutta Suomen rahoitusosuus ei edelleenkään vastaa kansainvälisiä sitoumuksia, joiden täyttämistä Suomi on lykännyt kolme vuosikymmentä. Hallitusohjelmaan on kirjattu 0,7 %:n bruttokansantulotavoite, mutta tavoitteen saavuttamista aikatauluttavan kehitysrahoitustiekartan puuttuminen herättää huolta Suomen kansainvälisestä uskottavuudesta.

Valtionvarainministeriön talousarvioehdotuksessa kehitysyhteistyövarat ovat kokonaisuudessaan ensi vuonna noin 1,27 miljardia euroa. Tämä vastaisi noin 0,49 %:n osuutta bruttokansantulosta. Rahoituksen laskeva suunta on hallitusohjelman, Suomen kansainvälisten sitoumusten ja kehitysmaita koettelevan koronapandemian valossa epäjohdonmukainen.

Suomen kehityspoliittisen selonteon tavoitteet, joita kehitysyhteistyön rahoituksella toteutetaan, ovat laajoja ja kunnianhimoisia. Tuloksellinen, kestävän kehityksen Agenda2030:n mukainen toiminta vaatii toteutuakseen pitkäjänteisen rahoituspohjan, rahoitusta ohjaavien periaatteiden selkeyttä sekä riittävät henkilöresurssit. Lisäksi päätöksenteon seuranta hyötyisi entistä vahvemmassa tilastoviestinnästä ja tiedon avoimmasta saatavuudesta.

¹ Perussuomalaiset eivät voi hyväksyä kehitysyhteistyömäärärahojen nostamista. Tässä taloustilanteessa kehitysyhteistyömäärärahojen nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta ei ole perussuomalaisten mielestä mahdollista, eikä myöskään välitavoite 0,55%:n tasosta vuonna 2023 tai 0,63%:n tasosta vuonna 2027. Kehitysyhteistyön määrärahojen nostaminen 0,7 prosenttiin bruttokansantuotteesta tarkoittaisi joka vuosi lähes 600 miljoonan euron lisäystä valtion kuluihin ja vaatisi lisää velanottoa. Perussuomalaisten mielestä kehitysavun maksaminen tulisi tulevaisuudessa tapahtua vain budjetin ylijäämästä. Kehitysmaiden suurimmat haasteet ovat edelleen väestönkasvu ja naisten ja tyttöjen aseman parantaminen. Väestönkasvun hillitsemiseksi varat olisi ensisijaisesti ohjattava ehkäisyvälineiden ja perheneuvonnan saatavuuden parantamiseen. On myös olennaisen tärkeää, että kohdevaltiot esittävät suunnitelman väestönkasvun saamiseksi kuriin. Maailmanlaajuisesti väestönkasvu lisää luonnonvarojen kulutusta ja hiilipäästöjä sekä heikentää yhteiskuntien kykyä sopeutua ilmastonmuutokseen. Myös IMF:n ja Maailmanpankin toimintaan puuttuminen kolmansissa maissa parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien maiden tilannetta. Heikot tulokset erityisesti Afrikan maissa, epäreilut lainasopimukset ja poliittinen vaikuttaminen ovat asioita, jotka vaativat syvällisempää tarkastelua.

Kyse on kansainvälisestä uskottavuudesta

Kehitysrahoitus on olennainen osa Suomen kestävä kehityksen Agenda2030:n toimeenpanoa kansainvälisesti. Se on myös tuloksellista yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseksi kestävä kehityksen rahoituksen toimintaohjelman mukaisesti (Addis Abeba 2015). Sitoumus saavuttaa kehitysyhteistyön 0,7 prosentin BKTL-osuus sisältyy kestävä kehityksen kumppanuustavoitteeseen 17 sekä muihin YK:n, EU:n ja OECD:n yhteisiin linjauksiin ml. kansainvälinen ilmasto- ja kehitysrahoitus. Siksi kehitysrahoituksen uskottavuus vaikuttaa oleellisesti Suomen kansainväliseen rooliin.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 todetaan, että koronapandemian vaikutuksesta äärimmäinen köyhyys ja nälkä ovat maailmassa kääntyneet kasvuun, ja monet kehitystulokset ovat vaarassa. Akuutin kriisin hoidon lisäksi toipumisvaihe edellyttää merkittävää kansainvälistä tukea, ja Suomi osallistuu tähän yhteistyöhön kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keinoin.

Tilanteen kriittisyys ja kasvavat tarpeet eivät kuitenkaan näy riittävästi kehitysrahoitusta koskevassa talousarvioesityksen luvuissa. Suomen kansainvälisten sitoumusten vastaisesti hallituskauden alun positiivinen suuntaus on kääntymässä laskuun tämän vuoden 0,50 prosentin BKTL-osuudesta. Talousarvioesityksessä kansainväliseen kehitysyhteistyöhön osoitetaan yhteensä noin 1 274 miljoonaa euroa vuodelle 2022, mikä valtiovarainministeriön arvion mukaan vastaa noin 0,49 prosenttia bruttokansantulosta.

Railo muihin Pohjoismaihin kasvaa

Suomi ei talousarvion valossa pyri myöskään kuroma rahoitustason aiheuttamaa railoa suhteessa muihin Pohjoismaihin, vaan suunta on pikemminkin päinvastainen. Suomesta poiketen Ruotsi, Norja ja Tanska saavuttivat 0,7%:n tavoitteen heti sitoumuksen tehtyään 1970-luvulla. Ne ovat myös pitäneet sitoumuksistaan kiinni läpi vuosikymmenten ja jopa nostaneet tavoitetasoaan (Ruotsilla ja Norjalla se on ollut 1%-BKTL:stä). OECD:n kehitysapukomitean (DAC) mukaan Ruotsin osuus oli viime vuonna 1,14 %, Norjan 1,11 % ja Tanska 0,73 %.

Vaikka hallitusohjelmassa ei sitä linjata, hallituskauden kehitysyhteistyötä koskevat päätökset linkitettiin myös tällä hallituskaudella ”talouden kokonaistilanteeseen” (Kehityspolitiikan yllivaalikautinen selonteko 2021, s. 25). Suomi on käyttänyt samaa argumenttia useita kertoja 1990-luvun alun laman jälkeen hallituspohjasta riippumatta. Näin myös silloin, kun talouden kokonaistilanne ja sen indikaattorit ovat näyttäneet suotuisilta ja kehitysrahoitus on noussut, mutta 0,7 %:n tavoitetta ei ole saavutettu.

Myös hallitusohjelmaan kirjatun 0,7%:n BKTL-tavoitetta aikataulutetusti ohjaavan tiekartan puuttuminen lisää huolta Suomen sitoutumisen tasosta ja kansainvälisestä uskottavuudesta. Epäonnistuminen 0,7%:n BKTL-tavoitteessa vaikuttaa Suomen kansainväliseen asemaan, Suomesta tehtäviin kansainvälisiin arvioihin ja heikentää osaltaan myös poliittis-kaupallisia suhteita erityisesti Afrikkaan. Ennen kaikkea se on kuitenkin pois kehitystavoitteiden edistämisestä.

Suomen sitoumuksesta huolimatta määrärahat ovat laskusuunnassa

Valtion talousarvioesitys 2022 ehdottaa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoiksi noin 706 miljoonaa euroa, mikä oli viisi miljoonaa edeltävän vuoden talousarvioesitystä vähemmän.

Varsinaiseen kehitysyhteistyöhön vaikuttaa myös se, että vuodesta 2021 alkaen Euroopan kehitysrahasto on sisällytetty osaksi unionin budjettia, jolloin Suomen maksama osuus siirtyi ulkoministeriön hallinnoiman kehitysyhteistyön alta osaksi valtiovarainministeriön EU-maksuosuutta seuraavien vuosien aikana. Tämä lisää kohdan ”muun kehitysyhteistyön osuutta” budjetissa, jonka seuraaminen on paikoin haasteellista. On kuitenkin tärkeää, että Suomi vaikuttaa entistä aktiivisemmin EU:n kehityspolitiikkaan ja rahoituksen käyttöön kehityspolitiikan tavoitteiden näkökulmasta myös jatkossa. Erityisesti koropandemian vasteessa Euroopan unionilla on merkittävä rooli.

Maailmanlaajuinen humanitaarisen avun tarve on ennätysmäisen suuri. Sen globaali rahoitus ei ole kuitenkaan pysynyt kasvavien tarpeiden vauhdissa, vaan kuilu tarpeiden ja rahoituksen välillä on entisestään kasvanut. Koronapandemia lisäsi avun tarvetta entisestään. Tässä valossa Suomen myöntämän humanitaarisen avun määrä nousee esityksessä hyvin vaatimattomasti vain 150 000 euroa. Monenkeskiseen yhteistyöhön ehdotetaan määrärahoja 215 740 000 euroa. YK-järjestöiden tukeen liittyen suunta on ollut oikea, mutta nyt kehitystä uhkaa erityisesti vuodelle 2023 kaavailut leikkaukset ja pitkäjänteisyyden puuttuminen. Myönteisenä muutoksena kansalaisjärjestöjen saama osuus kasvaisi noin kahdeksalla miljoonalla eurolla edellisvuodesta.

Kehyksen ulkopuolinen kehitysyhteistyön finanssisijoitusten määräraha on ollut vuodesta 2015 lähtien noin 130 miljoonaa euroa vuodessa. Näin on myös vuoden 2022 esityksessä. Talousarvioesityksen mukaan finanssisijoituksia kohdistetaan erityisesti vähiten kehittyneisiin maihin ja Afrikan maihin. Toimintaympäristöön liittyvien haasteiden vuoksi vähiten kehittyneiden maiden onkin kaikkein vaikeinta houkuttaa yksityisiä investointeja. KPT:n rahoitus selvityksen valossa (julkaistaan 18.11.) tämä näkyy myös suomalaisten sijoittajien päätöksissä, jotka eivät Finnfundia ja Kirkon Ulkomaanavun FCA Investment:iä lukuun ottamatta juurikaan kohdennu vähiten kehittyneille alueille. Siksi julkisella kehitysrahoituksella on edelleen tärkeä rooli. Kuitenkin myös vähiten kehittyneissä ja hauraissa maissa tulee pyrkiä hyödyntämään ei vain lahjamuotoista kehitysapua, vaan enenevästi kaikkia kehitysrahoituksen instrumentteja.

Talousarvioesityksen mukaan vähiten kehittyneisiin maihin (LDC) kohdennettujen maksatusten osuus jatkaisi kasvuaan. Se saavuttaisi ensi vuonna 0,18%:n BKTL-osuuden, kun luku vuonna 2020 oli 0,16% ja 0,14 % vuonna 2019. Kansainvälinen sitoumus on 0,2%.

Suomi on hallitusohjelman mukaan sitoutunut myös EU:n tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman tavoitteeseen, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvon tulee olla joko merkittävä osa- tai pääasiallinen tavoite 85 prosentissa kaikista uusista ohjelmista ja hankkeista. Tässä Suomen suunta on hallituskauden rahoituspäätösten valossa positiivinen. Vuosia 2019–2020 katsottaessa on tapahtunut iso hyppäys eteenpäin: noin 70 prosenttia uusista hankkeista edistää sukupuolten tasa-arvoa joko pää- tai merkittävänä osatavoitteena. Jos tarkastelu laajennetaan kattamaan koko kehitysrahoitus (mukaan lukien tasa-arvojärjestöjen saamat yleisavustukset), on luku 61 prosenttia. *Tasa-arvoa tukevista uusista rahoituspäätöksistä kuitenkin vain 10 prosenttia tuki tasa-arvotavoitetta päätavoitteena vuonna 2020.* Tähän, sekä hankkeiden tosiasiallisiin tasa-arvovaikutuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Ulkoministeriön uusi laskentamalli tuli voimaan tänä syysynä ja perustuu rahoituspäätösten kumulatiivisiin keskiarvoihin hallituskaudella. Tässä talousarvioesityksen luku (40 prosenttia) ja ulkoministeriön KPT:lle syyskuussa antamat yllämainitut tiedot poikkeavat toisistaan ja vaativat vielä keskinäisen vertailtavuuden selvennystä.

Painopiste haavoittuvimmissa asemassa olevien tukeen

Kehityspoliittinen toimikunta painottaa, ettei kehitysrahoitus ole pelkästään laskennallinen kokonaisuus, vaan sitoutuminen 0,7%:n polkuun tulee tehdä kehityspoliittisten tavoitteiden, painopisteiden ja kestäväen kehityksen Agenda2030:n periaatteiden valossa. Keskeisin niistä liittyy kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevien ihmisten ja ryhmien tukemiseen. Kokonaisrahoituksen lisäksi on keskeistä tarkastella sitä, mihin ja millä periaatteilla rahoitus kohdentuu.

KPT on aiemmissa arvioissaan esittänyt, että mahdollinen lisäinen rahoitus tulisi kohdentaa kehityspolitiikan painopisteiden, saavutettujen tulosten ja todennetun vaikuttavuuden perusteella. Asetettujen tavoitteiden tulisi ohjata yhteistyö- ja rahoitusmuotojen valintaa ja niiden rahoitusta, ei päinvastoin.

On myös tärkeä katsoa tilastojen sisään ja ymmärtää, mistä osatekijöistä viralliseksi kehitysavuksi luettava rahoitus koostuu. Siksi tilastotiedon saatavuus, helppokäyttöisyys ja viestintä nouset tärkeiksi tekijöiksi, jotta rahoituksen kohdentumista ja käyttöä on mahdollista seurata myös hallinnon ulkopuolelta.

KPT painottaa, että tilastojen avoimuus ja helppokäyttöisyys ovat nyt entistä tärkeämpiä, jotta varsinainen kehitysmaissa tapahtuva kehitysyhteistyö, eri toimijoiden ja hallinnonalojen käyttämä rahoitus, hallintokulut sekä kotimaan pakolaiskulut näkyvät selkeästi eriteltyinä.

Tuloksellisuutta tarkasteltaessa on huomioitava, että Suomen tuki kohdistuu usein vaikeisiin haasteisiin riski- ja konfliktialttiissa toimintaympäristöissä. Niissä tuki on perusteltua, vaikka tavoitteiden saavuttaminen onkin epävarmaa ja hidasta. Siksi rahoituksen kohdentaminen edellyttää aina monipuolista harkintaa, joka vaatii selkeän ohjeistuksen.

Ohjeistuksen uudistustyö on käynnissä ulkoministeriössä ja valmistumassa ennakkotietojen valossa tämän vuoden loppuun mennessä. KPT on osallistunut tähän laatimalla humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyyntiä tiivistettyä, niin kutsuttu kolmoisneksus-yhteistyötä koskevan mallin (KPT maaliskuu 2021). Kriisialttiuden lisääntyminen edellyttää, että eri rahoitusinstrumentit täydentävät toisiaan entistä paremmin. Myös kehitysrahoituksen ja humanitaarisen avun joustavuutta ja rahoituksen pitkäjänteisyyttä on lisättävä. Tukemalla demokraattisia instituutioita ja ihmisoikeuksia Suomi rakentaa omalta osaltaan resilienssiä maailmalla. Tämä auttaa myös Suomea kansainvälisessä riskienhallinnassa ulkopoliittikkamme tavoitteiden mukaisesti.

Lisäksi on huolehdittava siitä, että eri toimet ja rahoitusmuodot (lahjumuotoinen apu sekä laina- ja pääomamuotoiset finanssisijoitukset) ovat toisiaan täydentäviä ja niiden myöntämisessä ja toiminnan arvioinnissa sovelletaan parhaita kansainvälisiä periaatteita. Yleisesti voi todeta, että vastuullisia finanssisijoituksia tarvitaan esimerkiksi ilmastotoimiin sekä uusiutuvan energian, yritystoiminnan ja työpaikkojen lisäämiseen tai kehitysmaiden julkisen sektorin tukemiseen kumppanuuslainojen muodossa. Lahja-avulla voimme taas tukea esimerkiksi demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä sekä parantaa kaikkein haavoittuvimpien ihmisten asemaa ja oikeuksia erityisesti hauraissa tilanteissa ja köyhimmässä maissa. Esimerkiksi Agenda2030:n kantava periaate "ketään ei jätetä" vaatii tuekseen nimenomaan lahjumuotoisen kehitysavun lisäämistä. Toisaalta köyhyyden poistaminen ja työllisyyden parantaminen kehitysmaissa edellyttävät myös yksityisiä investointeja ja niitä tukevaa kehitysrahoitusta.

Myös ilmastorahoitusta on kehitettävä pitkäjänteisesti

Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus on teema, jota tuetaan sekä finanssisijoituksin että lahjumuotoisella kehitysrahoituksella. Suomen julkinen kehittyville maille kanavoituva

ilmastorahoitus oli vuonna 2019 yhteensä noin 147 miljoonaa euroa, mikä oli siihenastinen ennätys. Valtiovarainministeriön budjettiesityksen valossa kasvua olisi kuitenkin odotettavissa vuodelle 2022. Silloin ilmastorahoituksena raportoivan kehitysrahoituksen määrä nousisi 184 miljoonaan euroon. Se, mitä instrumentteja hallitus painottaa, ei näy esityksessä. Kasvu tulee kuitenkin pääasiassa finanssisijoitusmäärärahoista, jotka valtaosin ohjautuvat ilmastonmuutoksen hillintään, ei sopeutumiseen. Ilmastorahoituksen seuranta ja ohjausta vaikeuttaa se, ettei sille ole tarkkaa määritelmää edes kansainvälisesti. Tämä vaikeuttaa myös Suomen toimintaa. Suomi ei ole toistaiseksi asettanut selkeitä tavoitteita tai kriteereitä ilmastorahoitukselleen (VTV:n tarkastusraportti 2021). Ilmastorahoituksella saavutettuja tuloksia ei myöskään systemaattisesti tilastoida, raportoida eikä arvioida suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin. Pidämme tervetulleena, että budjettiesitys velvoittaa ulkoministeriötä kehittämään pitkäkestoista kansainvälistä ilmastorahoituspolitiikkaa ja sen ohjausta.

KPT:n suositukset:

- Hallituksen on laadittava viipymättä uskottava ylivaalikautinen kehitysrahoitustiekartta. Sen tulee sisältää välitavoitevuodet, kuinka hallitusohjelman ja Kehityspoliittisen selonteon tavoitteeseen 0,7 prosentin kehitysyhteistyörahoituksen tasosta päästään. Tiekarttaan on myös kirjattava Suomen talouteen liittyvät reunaehdot, jotka määrittävät kehitysrahoitustasoa.
- Tavoitevuodeksi 0,7%:n tason saavuttamiseksi on asetettava vuosi 2030. Välitavoitteiksi on asetettava 0,55%:n taso BKTL:stä vuonna 2023 sekä 0,63%:n taso vuonna 2027. Vähiten kehittyneiden maiden 0,2 %:n BKTL-taso tulee pitää välittömänä tavoitteena.
- Rahoitustiekartan laadinnassa on kiinnitettävä huomioita siihen, miten eri rahoitusmuodot edistävät kehityspoliittikan painopistealueita ja täydentävät toisiaan johdonmukaisesti. Hallituksen on laadittava kestävä rahoituksen linjaus, jolla eri rahoitusmuotojen välistä suhdetta voidaan selkeyttää ja vahvistaa. Lisäksi luokkien ”varsinainen kehitysyhteistyö” ja ”muu kehitysyhteistyö” muodostamaa kokonaisuutta on syytä avata entistä tarkemmin.
- Kehitysrahoituksen tarvearviossa tulee punnita esimerkiksi seuraavia tekijöitä: kansainväliset sitoumukset, edelliset toteumat, painopisteiden arvioinnissa saadut tulokset, kiireellisyys ja täydentävyys.
- Tarvpeäivityksessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota ilmastorahoituksen haasteisiin. Eri-tyistä huomiota vaativat sopeutumisen haasteet ja luonnon monimuotoisuuden saama rahoitustaso sekä laajemmin luontopohjaisten ratkaisujen tukeminen osana ilmastonmuutoksen hillintää ja sopeutumista.
- Rahoituksen seurannasta on tehtävä entistä selkeämpää ja läpinäkyvämpää kautta linjan. Ulkoministeriön on kehitettävä tilastoihin liittyvää viestintää sidosryhmille ja laajemmalle yleisölle. Kaikille avoin kehitysapuportaali on avattava mahdollisimman pian ja tilastoviestinnästä on tehtävä sen keskeinen osa.
- Ilmastorahoituksen ohjausjärjestelmää on kehitettävä ja asetettava ilmastorahoituksen kohdentamiselle selkeät ja läpinäkyvät tavoitteet, kuten Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus (2021) suosittaa.
- On tärkeää, että Suomi pitäytyy humanitaarisen avun sitoumuksessaan ja on valmis kasvattamaan sitä tarpeiden mukaan, kuten vuonna 2020. Kriisien kroonistuessa on syytä lisätä rahoitusten välistä joustavuutta ja humanitaarisen rahoituksen pitkäkestoisuutta.
- 85 prosentin tasa-arvotavoitteesta on pidettävä kiinni ja sitä on seurattava ylivaalikautisella ja kaikessa toiminnassa edistettävällä otteella.