

0,7 % – Suomen kehitysyhteistyön tavoittamaton tavoite?

Tutkimuslyhennelmä

Marikki Karhu, Jari Lanki ja Matti Remes

Tiivistelmä

Suomi on luvannut yli 50 vuotta nostaa kehitysyhteistyön määrärahat 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta. Miksi Suomi on sitoutunut 0,7-tason tavoitteluun, muttei sen saavuttamiseen? Mitä muita jatkuvuuksia ja muutoksia kehityspolitiikasta löytyy? Näitä asioita valottavat valtiotieteiden tohtori ja Kehityspoliittisen toimikunnan pääsihteeri Marikki Karhu ja Helsingin yliopistossa väitöskirjaa tekevä Jari Lanki tutkimuksessaan "In The Quest for True Commitment: the Finnish Aid Paradigm and the 0.7 target in Domestic politics". Tutkimus on julkaistu kehitystutkimukseen keskittyvässä Forum for Development Studies – The Nordic Journal of Development Research -julkaisussa.

(<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08039410.2022.2116353?scroll=top&needAccess=true>)

Suomea koskeva tutkimus on osa yhteispohjoismaista tutkimus- ja julkaisuhanketta, jossa tarkastellaan kehitysyhteistyön jatkuvuuksia ja muutoksia Pohjoismaissa vuosina 1991–2021.

Tämä on Karhun ja Lankin akateemisesta tutkimuksesta tehty lyhennelmä, jossa käydään aluksi läpi Suomen kehitysyhteistyön

määrärahojen kehitystä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä kolmen vuosikymmenen aikana. Suomen kehitysyhteistyö saavutti vuonna 1991 toistaiseksi ainoan kerran YK:n asettaman tavoitteen, jonka mukaan teollisuusmaiden julkisista varoista rahoitetun kehitysyhteistyön tulisi olla vähintään 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL). Suurimman osan tarkastelujaksosta Suomi on jäänyt kuitenkin kauas YK:n tavoitteesta, vaikka sen saavuttamista on pidetty koko ajan virallisena tavoitteena ja siihen ovat sitoutuneet kaikki hallitukset puoluekokoontamasta riippumatta.

Tutkimus löytää useita syitä, miksi Suomi ei ole pystynyt saavuttamaan YK:n tavoitetta ja miksi kehitysyhteistyön määrärahojen tasossa on ollut viime vuosikymmenien aikana suuria heilahteluja. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa laajoihin koalitioihin perustuvat hallitusten rakenne, jolloin kehitysyhteistyön rahoitus on jäänyt neuvotte luissa kotimaisten teemojen alle. Myös kehitysavun epäpoliittinen luonne on heikentänyt suurten puolueiden todellista sitoutumista 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamiseen. Oma vaikutuksensa kehitysyhteistyön rahoitukseen on ollut 1990-luvun alun lamalla, jonka aikana tehtyjen leikkausten jälkeen rahoitus jämähti matalalle tasolle myös talouden elvyttyä. Määrärahojen nostoa on jarruttanut myös talouspolitiikka ja budjettikäytännöt, jotka perustuvat hallituskauden alussa lukkoon lyötyihin tiukkoihin menokehysiin.

Tutkimus tarkastelee myös Suomen kehityspolitiikassa tunnistettavia jatkuvuuksia. Köyhyyden vähentäminen, ympäristöuhkiin vastaaminen sekä demokratian ja tasa-arvon edistäminen ovat kuuluneet jo pitkään kehityspolitiikan keskeisiin tavoitteisiin. Jatkuvuuksiin ovat kuuluneet myös poliittisten ja taloudellisten intressien vaikutus taustalla. Myös toistuvat pyrkimykset 0,7 prosentin tavoitteeseen muodostavat itsessään Suomelle tyypillisen jatkumon.

Tutkimuksen mukaan kehitysyhteistyön määrärahojen jääminen kauas 0,7 prosentin tasosta on ongelmallista siksi, että se vaikuttaa samalla politiikan tavoitteisiin, tuloksiin ja keinovalikoimaan. Suomi on myös jäänyt näin kauas Pohjoismaiden muodostamasta viiteryhmästä. Suomi on kuitenkin sitoutunut YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030-toimintaohjelman tavoitteisiin ja toimeenpanoon. Se edellyttää, että 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamisen ohella vähintään 0,15 - 0,2 prosenttia BKTL:stä tulisi suuntautua vähiten kehittyneisiin maihin. Myös tämä tavoitetaso on ollut Suomelle hyvin haasteellinen saavuttaa ja säilyttää.



Suomi on tavoitellut 0,7 prosenttia jo yli 50 vuotta

Kehitysrahoituksen tunnetuin ja pitkäaikaisin sitoumus liittyy julkisen kehitysyhteistyön prosenttiosuuteen kunkin kehitysavun antajan bruttokansantulosta (BKTL). YK asetti teollistuneiden maiden julkisista varoista rahoitettavan kehitysavun tavoitteeksi 0,7 prosenttia. Suomi sitoutui tavoitteen saavuttamiseen ensimmäisen kerran samana vuonna. Viiden vuosikymmenen ajan 0,7 prosenttia on pidetty koko ajan virallisena tavoitteena ja siihen ovat sitoutuneet kaikki hallitukset puoluekokoontamasta riippumatta.

Suomen kehitysyhteistyö on päässyt historiansa aikana ainoastaan yhden kerran – vuonna 1991 – YK:n tavoitteeseen. Tuolloin BKTL-osuus ylsi 0,76 prosenttiin. Määrärahojen kasvu tyssäsi kuitenkin heti sen jälkeen Suomea kohdanneeseen historialliseen pankkikriisiin ja syvään lamaan, jotka pakottivat valtion menojen rajuihin leikkauksiin. Ne kohdistuivat ennen muuta kehitysyhteistyöhön. BKTL:n nopean supistumisen vuoksi Suomen kehitysyhteistyön BKTL-osuus ennätti kuitenkin ennen leikkauksia yltää yhtenä vuonna hetkellisesti yli YK:n tavoitteen.

Pudotus oli jyrkkä, sillä kolme vuotta YK:n tavoitteen saavuttamisen jälkeen Suomen kehitysyhteistyö oli pudonnut 0,29 prosenttiin vuonna 1994. Laman hellittämisen jälkeen BKTL-osuus liikkui kymmenen vuoden ajan noin 0,3 prosentissa. Vuonna 2005 tapahtui hyppäys 0,44 prosenttiin, ja myönteisen talouskehityksen siivittämänä kehitysyhteistyön määrärahat kasvoivat vuosina 2008–2014 tasaisesti. Vuonna 2014 BKTL-osuus ylsi 0,59 prosenttiin.

Vuonna 2015 kehitysapurahat joutuivat jälleen mittavien supistusten kohteiksi. Seuraavien vuosien mittavien leikkausten myötä avun taso putosi 0,36 prosenttiin vuonna 2018. Nykyisellä hallituskaudella kehitysyhteistyön BKTL-osuus on jälleen noussut. Vuosina 2020 ja 2021 taso oli 0,47 prosenttia.

Suomi on sitoutunut muun muassa YK:n kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman yhteydessä sekä EU:n että OECD:n jäsenenä suuntaamaan kehitysyhteistyötään 0,2 prosentin BKTL-osuuden maailman vähiten kehittyneille maille. Myöskään tämä usein julkilausuttu tavoite ei ole vuosien varrella toteutunut käytännössä. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä vähiten kehittyneiden maiden BKTL-osuus jäi noin 0,12 prosenttiin. Seuraavina vuosina päästiin lähelle 0,2 prosentin tavoitetta, mutta vuosina 2016–2017 vähiten kehittyneiden maiden BKTL-osuus putosi jälleen 0,13 prosenttiin. Historiallisesti avun suhteellinen väheneminen vähiten kehittyneisiin maihin näyttää kulkevan käsi kädessä kehitysyhteistyön mittavien leikkausten kanssa (vuonna 1991 ja 2016 eteenpäin).

Suomen kehitysyhteistyö on päässyt historiansa aikana ainoastaan yhden kerran – vuonna 1991 – YK:n tavoitteeseen.

Mitkä tekijät auttoivat YK:n tavoitteen hetkellisen saavuttamiseen?

YK:n tavoitteen hetkelliseen ylitykseen eli 0,76 prosentin BKTL-osuuden saavuttamiseen vuonna 1991 löytyy useita syitä. Ennätyksellistä vuotta oli edeltänyt 1980-luvulla kehitysyhteistyön määrärahojen ripeä nousu, joka oli OECD-maiden nopeinta suhteutettuna BKTL:ään. Vuonna 1989 Suomen apu oli noussut 0,61 prosenttiin. Taloudelliset lähtökohdat avun nostamiseen olivat tuolloin hyvät, sillä Suomen talouskasvu oli OECD-maiden vauhdikkaimpia.

Hallituskoalition muodosti vuosina 1987–1991 sosiaalidemokratit yhdessä keskustan ja ruotsalaisen kansanpuolueen kanssa. Nämä puolueet jakoivat näkemyksen, jonka mukaan 0,7 prosentin saavuttaminen on edellytys säilyttää Suomen uskottavuus YK:ssa ja Pohjoismaiden ryhmässä.

Oma vaikutuksensa myönteiseen ilmapiiriin oli kehitysyhteistyön korottamista ajavalla Prosenttiliikkeellä, joka koostui vaikutusvaltaisista ja kansainvälisesti hyvin verkostoituneista aktiiveista. Kansalaisliike ajoi kehitysavun nostamista eri kanavia pitkin, muun muassa puolueiden sisällä. Kaiken kaikkiaan ajankohtaa leimasi kehitysavun politisoituminen enemmän kuin koskaan aiemmin tai sen jälkeen. Myöskään keskustelu avun nostamisesta ei ollut tuolloin polarisoitunut puolesta ja vastaan, kuten viime vuosina on tapahtunut. Määrärahojen nostoa edesauttoivat myös käsitykset kehitysyhteistyön kytke- misestä Suomen taloudellisiin ja ulkopoliittisiin intresseihin, erityisesti vienninedistämiseen.

YK:n tavoitteen saavuttamiseen vaikutti kuitenkin lopulta myös sattu- ma, sillä kehitysapurahat vielä nousivat samaan aikaan, kun kansan- tulo oli kääntynyt jo jyrkkään laskuun vuonna 1991. Laman isettyä määrärahojen rajut leikkaukset alkoivat jo seuraavana vuonna, ja lyhyessä ajassa avun BKTL-taso laski toiseen ääripäähän.

Tutkimus löytää useita kotimaisia poliittisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka ovat hidastaneet kehitysyhteistyön nostamista 0,7 prosentin tavoitteeseen.

Kehitysavun nostamista hidastavat poliittiset ja taloudelliset tekijät

Tutkimus löytää useita kotimaisia poliittisia ja taloudellisia tekijöitä, jotka ovat hidastaneet kehitysyhteistyön nostamista 0,7 prosentin tavoitteeseen. Poliittisella kentällä esteenä ovat olleet hallitusten muodostamisen dynamiikka ja koalitiollahitukset, joissa kehitysyhteistyö on säännönmukaisesti jäänyt vähemmälle huomiolle suhteessa kotimaisiin kysymyksiin. Huomiota ovat vieneet osaltaan myös erilaiset turvallisuuteen liittyvät menoterät, joista sotilaallinen turvallisuus on viime aikoina erityisesti korostunut.

Puoluerajat ylittävää tukea kehitysyhteistyön määrärahojen nostamiseksi ei ole löytynyt tarpeeksi. Jokainen puolue pitää kiinni omista painopisteistään ja äänestäjäkuntaa kiinnostavista asioista, joita pyritään ajamaan poliittisessa päätöksenteossa. Budjettineuvotteluissa kehitysrahoitus on yksi keskustelunaihe muiden joukossa. Tämä voi johtaa siihen, että kehitysyhteistyön määrärahat joutuvat vastakkain esimerkiksi kotimaan hyvinvointipalvelujen rahoituksen kanssa, mikä tekee Suomen kansainvälisten sitoumusten puolustamisesta vaikeaa. Kehitysyhteistyön puolestapuhujina profiloituneet

puolueet tai yksittäiset poliitikot saattavat kyllä pitää kehitysrahoituksen puolta, mutta hallituksen muodostamista tai valtion budjettia koskevissa neuvotteluissa nämä asiat eivät nouse ratkaiseviksi kynnyskysymyksiksi, kun budjetin menoeriä joudutaan laittamaan vastakkain.

Lisäksi suuremmista puolueista on kuultu varsin vähän kehitysyhteistyötä voimakkaasti puoltavia kannanottoja, verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin. Avun nostamiseen ei ole myöskään muodostunut puoluerajat ylittäviä koalitioita. Merkille pantavaa kuitenkin on, että kehitysyhteistyöllä on takanaan kansalaisten vahva tuki. Tämän johtopäätöksen voi tehdä mielipidetutkimuksista, joita ulkoministeriö on teettänyt säännöllisesti yli kahden vuosikymmenen ajan. Yleisellä mielipiteellä ei ole kuitenkaan ollut vaikutusta avun määrän kehitykseen, puolueiden ohjelmiin tai kehityspolitiikasta käytyyn parlamentaariseen keskusteluun.

0,7 prosentin tavoitteen saavuttamista ovat vaikeuttaneet myös valtionhallinnon budjettikäytännöt. Määrärahojen nostamista ovat rajoittaneet erityisesti hallituskausien alussa lukkoon lyödyt menokeykset, jotka sitovat noin 4/5 valtion budjetin määrärahoista koko vaalikauden ajaksi. Menokehys lisää valtion talouden suunnitelmallisuutta, mutta samalla se rajoittaa neuvotteluvaraa erityisesti kotimaan politiikan kannalta marginaalisissa asioissa, joihin kehitysyhteistyö kuuluu. Menokehys laaditaan valtiovarainministeriössä, jonka rooli hallituksen talouspolitiikkaa ja valtion talousarviota valmis-televana ministeriönä on muutenkin monella tapaa keskeinen myös kehitysyhteistyön kannalta.

Avun nostamiseen ei ole myöskään muodostunut puoluerajat ylittäviä koalitioita. Merkille pantavaa kuitenkin on, että kehitysyhteistyöllä on takanaan kansalaisten vahva tuki.

Talouden vyönkiristys johti mittaviin leikkauksiin

Kehitysyhteistyön rajut leikkaukset 1990-luvun alkupuolella toteuttanut hallitus oli korostanut leikkausten ainutkertaisuutta ja välttämättömyyttä valtiontalouden tasapainottamisessa. Kaksi vuosikymmentä myöhemmin, vuonna 2015, kehitysapurahat joutuivat kuitenkin jälleen mittavien supistusten kohteiksi.

Määrärahojen vähentämistä edesauttoi tuolloin avun epäpolitiisoituminen ajankohtana, jolloin Suomen talouspolitiikka oli muutenkin keskusta-oikeistolaisen hallituksen tiukan tarkastelun alla. Kehitysyhteistyön määrärahojen leikkausten nähtiin olevan välttämätön osa valtiontalouden tervehdyttämistoimia, ja hallituskoalition puolueiden oli suhteellisen helppo hyväksyä leikkaukset. Myöskään oppositiossa olevat puolueet eivät nostaneet asiasta suurta julkista meteliä, sillä vaihtoehtoisesti olisi jouduttu leikkaamaan esimerkiksi sosiaaliturvan tai koulutuksen kaltaisista kotimaisista kohteista. Lähes ainoiksi avun leikkauksia näkyvästi vastustaviksi tahoiksi jäivät lopulta kehitysyhteistyötä tekevät kansalaisjärjestöt.

Leikkausten ohella hallitus päätti muuttaa osan kehitysyhteistyön lahja-avusta laina- tai sijoitusmuotoiseksi tueksi kehitysmaille. Niin sanottujen finanssisijoitusten määrä oli vuosittain 140 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 suurin osa siitä kohdistui kehitysrahoituslaitos Finnfundin rahoitukseen. Näin oli myös vuonna 2019, jolloin summa oli 210 miljoonaa euroa. Finanssisijoitusten osuuden nopea nousu muutamasta prosentista 15 prosenttiin Suomen kehitysyhteistyörahoituksesta on yksi viime vuosikymmenien merkittävimpiä kehityspolitiikan muutoksia. Muutoksen ensisijaisena syynä ei kuitenkaan ollut halu innovoida uudenlaisia apuinstrumentteja tai aiemmin saavutetut tulokset. Uusien finanssisijoitusten lähtökohtina olivat ennen muuta taloudelliset intressit ja tarve tasapainottaa valtiontalouden alijäämää. Siirrolla pyrittiin kuitenkin samalla turvaamaan kehitystavoitteiden rahoitusta valtiontalouden sopeuttamisessa.

Kehitysyhteistyöstä löytyy myös paljon jatkuvuuksia

Määrärahojen isot ja nopeat heilahtelut ovat vuosikymmenien aikana aiheuttaneet suurimmat muutokset kehitysyhteistyöhön käytännössä. Sen sijaan politiikkatasolla kehityspolitiikan keskeiset elementit ja luonteenpiirteet ovat säilyneet pitkälti samoina halki vuosikymmenien. Suomi on päivittänyt vuosina 1993–2022 kehityspolitiikkaansa kahdeksan kertaa (1996, 1998, 2001, 2004, 2007, 2012, 2016 ja 2021).

Ensimmäinen kehityspolitiikan jatkuvuus on, että köyhyyden vähentämisen ohella globaalien ympäristöuhkien torjunta sekä ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen ovat kuuluneet Suomen kehitysapuohjelman kulmakiviin vuodesta 1993 lähtien. Suku-
puolten välinen tasa-arvo on ollut puolestaan läpileikkaava teema ja vuodesta 2012 lähtien myös tätä voimakkaampi läpileikkaava tavoite kaikessa kehityspolitiikassa. Samana vuonna myös epätasa-arvon vähentäminen ja ihmisoikeusperustainen lähestymistapa saivat entistä korostetumman aseman.

Köyhyyden vähentämisen rooli on jäänyt kuitenkin käytännössä hieman epäselväksi, sillä köyhyyden vähentämisen painopisteissä ja resurssien kohdistamisessa on ollut vuosikymmenien aikana suurta vaihtelua. Tavoitteen uskottavuutta on syönyt myös avun suuntautuminen paljolti myös muualle kuin kaikkein köyhimpiin maihin.

Toinen kehityspolitiikan jatkuvuus on näkemys, jonka mukaan kehitysyhteistyöllä on tärkeä rooli vastata osaltaan laaja-alaisiin ja monimuotoisiin globaaleihin ongelmiin, kuten ympäristön tilan heikkenemiseen ja kestävämpään luonnonvarojen käyttöön (vuodesta 1993 lähtien), konflikteihin (vahva painotus 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa, ilmastonmuutokseen (2007 lähtien), muuttoliikkeiden juurisyihin (2016 lähtien) ja biodiversiteetin heikkenemiseen (2021 lähtien).

Kolmas jatkuvuus on näkemys, jonka mukaan kehitysyhteistyön rinnalla kehitystä voidaan edistää myös talouspolitiikan, kansainvälisen kaupan ja investointien avulla.

Neljäs jatkuvuus ovat Suomen kehityspolitiikkaan suoraan tai epäsuorasti liittyvät itsekkäät taloudelliset ja poliittiset motiivit, joiden vaikutusta taustalla on pidetty hyväksyttävänä.

Viides jatkuvuus koskee kehitysyhteistyön kanavia, instrumentteja ja avunsaajia. Ne ovat pysyneet suurella kuvalla pääosin samoina halki vuosikymmenten.

Määrärahojen isot ja nopeat heilahtelut ovat vuosikymmenien aikana aiheuttaneet suurimmat muutokset kehitysyhteistyöhön käytännössä.

Suurin muutos tässä on ollut finanssisijoitusten osuuden merkittävä nousu vuodesta 2015 lähtien. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä taas on ollut kaksi vastakkaista suuntausta, jossa toisessa on haluttu laajentaa apua vastaanottavien maiden määrää ja toisessa taas keskittää apua harvempiin, erityisesti vähiten kehittyneiden maiden (nk. LDC-maiden) ryhmään kuuluviin kumppanimaihin. Jälkimmäinen painotus on ollut vuosien varrella niskan päällä ja edustaa näin kehitysyhteistyön jatkuvuutta.

Miksi 0,7 prosentin tavoitteesta jääminen on ongelmallista?

Kehitysyhteistyön BKTL-tason jääminen kauas 0,7 prosentista on monella tapaa ongelmallinen asia. Yleisesti ottaen tämä on ongelmallista humanitaarisen avun, ilmastonmuutokseen sopeutumisen sekä kaikkein köyhimpien ja hauraimpien maiden kestävän kehityksen kannalta. Suomen rahoitus ei vastaa Suomen sitoumusta YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteisiin ja toimeenpanoon, joka sisältää kehitysyhteistyön nostamisen 0,7 prosenttiin ja vähiten kehittyneille maille suuntautuvan avun noston 0,2 prosenttiin BKTL:stä.

Kehitysrahoittajana Suomi onkin jäänyt pahasti jälkeen tärkeästä viiteryhmästään eli muista Pohjoismaista, jotka ovat jo 1970-luvulta lähtien yltäneet kirkaasti YK:n tavoitteeseen. Tästä huolimatta suomalaisessa kehityskeskustelussa ja kehityspolitiikan virallisissa julkilausumissa on kuitenkin kautta vuosien korostettu kuulumista pohjoismaiseen viiteryhmään.

Suomen kehitysavun laahaaminen kaukana YK:n tavoitteesta on myös ristiriidassa Suomen saavuttaman hyvän maineen kanssa. Suomea pidetään edistyksellisenä avunantajana ja yhteistyökumppanina kansainvälisillä foorumeilla, erityisesti EU:ssa, OECD:ssä ja YK:ssa. Suomi on ollut esimerkiksi YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030-toimintaohjelman ja kestävän kehityksen rahoituksen aktiivinen puolestapuhuja.

Avun riittävä volyyymi on tärkeää myös siksi, että asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa ja käyttää siihen tehokkaasti kehitysyhteistyön erilaisia instrumentteja.

Tutkimuksen arvion mukaan Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja sitä seurannut humanitaarisen avun kasvanut tarve Euroopassa voivat vaikeuttaa entisestään kehitysyhteistyön määrärahojen kasvattamisen suuressa mittakaavassa. Muun muassa koronapandemian ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi apua tarvitaan kuitenkin enemmän kuin koskaan. Tutkijoiden mielestä 0,7 prosentin tavoite on siksi liian tärkeä ohitettavaksi.