

15.8.2008

Kansalaisjärjestöjen näkemyksiä Dohan Financing for Development -kokoukseen

Viite: Dohan kehitysrahoitusseurantakokouksen loppuasiakirjan luonnos ja pääsihteerin FfD-raportin ennakkoversio, 25.7.2008

Dohan *Financing for Development* -huippukokouksen loppuasiakirjan ensimmäinen luonnoksen tultua julki välitämme teille Kepan kommentteja linjaukseen. On hyvä, että neuvottelut etenevät ja osassa Monterreyn vuoden 2002 kokouksessa esiin nostetuista teemoista on tapahtunut edistystä. On tärkeää painottaa kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiseksi tehtyjä sopimuksia, erityisesti vuosituhattulistusta, ja esimerkiksi kauppapolitiikan osalta linjauksessa on hyviä huomioita.

Ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen torjunnan rahoitus vaatii tuekseen huomattavasti enemmän konkretiaa. Viimeisen vuoden aikana kärjistyneitä globaaleja kriisejä ei myöskään voi jättää huomiotta, vaikka keinoista sopiminen nopealla aikataululla on haastavaa. Näiltä osin luonnosta olisi vahvistettava olennaisesti. Ruokakriisin, rahoitusmarkkinakriisin ja öljykriisin kehitysmaille aiheuttamiin haasteisiin on reagoitava voimakkaasti. Jos seuraava huippukokous järjestetään suunnitelmien mukaan vuonna 2013, voi ratkaisusta päättäminen olla myöhäistä.

Useita kehitysmaiden omalle rahoituspohjalle kriittisiä teemoja käsitellään luonnoksessa vain ylimalkaisesti. Näitä ovat velkaongelman lisäksi erityisesti köyhistä maista rikkaisiin lähtevä pääomapakko. Siihen puuttuminen edellyttäisi pääomapaon kaikkien muotojen huomiointia, mukaan lukien yritysten laittomana veronkiertona lähtevä pääomapakko, joka maksaa kehitysmaille puolitoistakertaisesti niiden saamien kehitysyhteistyömäärärahojen verran.¹ Lisäksi rahoitusmarkkinakriisin ja pääomapaon ongelmien ratkaisu edellyttää pankkien monikansallisten yritysten maakohtaisen raportoinnin kehittämistä ja laajentamista. Tällä hetkellä luonnoksessa puhutaan pankkien avoimuuden lisäämisestä, mutta konkreettiset toimenpiteet jäävät puuttumaan.

Kauppapolitiikan osalta asiakirjan tekstissä on vahvuuksia: luonnos tunnistaa ettei kaupan vapauttaminen ole kaikissa olosuhteissa kaikille maille edullista ja korostaa monenvälisen kauppajärjestelmän tärkeyttä. Paikoin kuitenkin unohdetaan, että kehitys on muutakin kuin taloudellista kehitystä. Luonnoksessa tulisi todeta tiukemmin, että WTO:n "kehityskierroksen" neuvotteluissa tulisi keskittyä kehitysmaille tärkeisiin kysymyksiin, eivätkä teollisuus- ja kehitysmaiden väliset alueelliset kauppasopimukset saisi vaikeuttaa etelä-etelä yhteistyötä.

Alla yksityiskohtaisempia kommentteja luonnokseen.

Kansallisten resurssien mobilisointi kehitykseen (Mobilizing domestic financial resources for development)

Kohdassa 10 on oikeansuuntaista tekstiä kansainvälisestä yhteistyöstä kehitysmaiden veronkantokyvyn parantamiseksi. Ehdotus YK:n verokomitean muuttamisesta pysyväksi toimielimeksi on kannatettava. Kehitysmaat tarvitsevat oman "OECD:n" tukemaan etelä-etelä-yhteistyötä veroasioissa, ja YK:n verokomitea on tähän paras foorumi. Paitsi että verokomitean asema vakinaistetaan, myös sen toimialaa ja asiantuntemusta on laajennettava. Päävastuu verotuksen kansainvälisten sääntöjen kehittämisestä tulee olla kehitysmaita edustavassa YK:ssa, ei rikkaiden maiden OECD:ssä.

Luonnoksessa ei myöskään mainita sanallakaan laittoman pääomapaon merkittävintä komponenttia, eli yritysten veronkierron ja verojen välttelyn kautta tapahtuvaa pääomapakkoa. Lisäksi konkreettiset toimenpiteet pääomapakoon puuttumiseksi jäävät puolitiehen. Luonnoksessa

¹ Christian Aid 2008

tulee sopia, että veronkierto sisällytetään korruption kansainvälisiin määritelmiin ja siihen puuttumiseen suunnitellaan YK:ssa kansainväliset käytännösäännöt (code of conduct).

Kohdassa 17 mainittu Global Compact on yksi kanava yritysten yhteiskuntavastuun kasvattamiseen, ja lisää innovatiivisia tapoja tulisi löytää jatkossa. Luonnonvarojen kestävyyttä katsottaessa tulisi rajat selvittää selkeästi ja luotettavasti, oli käyttäjänä paikalliset tai ulkomaiset toimijat. Tämän lisäksi niiden käytöstä tulisi saada niiden todellista arvoa vastaava korvaus.

Kansainvälisten resurssien mobilisointi kehitykseen (Mobilizing international resources for development: foreign direct investment and other private flows)

Kappaleessa painotetaan aiheellisesti investointien merkitystä kehitysmaille (14, 17), sekä näihin liittyvää teknologian siirtoa (21). Tässä yhteydessä on syytä viitata kansainvälisten investointisopimusten ja yritysten yhteiskuntavastuustandardien kehittämiseen muutenkin kuin YK:n Global Compactin osalta.

Kansainvälinen kauppa kehityksen moottorina (International trade as an engine for development)

On hyvä, että luonnos tunnistaa ettei kaupan vapauttaminen ole kaikissa olosuhteissa kaikille maille edullista ja että monet köyhimmät maat ovat jääneet syrjään kansainvälisestä kaupankäynnistä. Merkittävää on myös monenkeskisen kauppajärjestelmän korostaminen sekä se, että monenvälisen kauppaneuvottelujen yhdeksi tavoitteeksi asetetaan poliittisen liikkumavaran lisääminen kehitysmaille.

Luonnoksessa vedotaan "tasapainoisen" neuvottelutuloksen puolesta WTO-neuvotteluissa (23). Tästä on tullut eufemismi sille vaatimukselle, että maatalouskaupan vapauttamista vastaan kehitysmaiden tulee entisestään avata nopeasti teollisuus- ja palvelumarkkinoitaan. Tämä ei ole kehityskierroksen alkuperäisten tavoitteiden mukaista. Luonnoksen viimeisen virkkeen tilalla tulisi sopia, että: *"We will strive for a truly development-oriented conclusion of the Doha Round. It is time to remind ourselves of the original objectives of this Round and take the suggestions of developing country groupings better into account."*

Asiakirjan tulee heijastella tarkemmin kehitysmaiden omia prioriteetteja WTO-neuvotteluissa (24). Köyhimpien kehitysmaiden neuvotteluryhmä on erityisesti korostanut tarvetta saada määritellä kauppapolitiikkansa joustavammin ja suojella työllisyyden, ruokaturvan sekä maaseudun kehityksen kannalta tärkeää maataloustuotantoa. Kappaleessa tulisi sopia: *"We recognize the need to make progress in key areas of the Doha Development Agenda that are of interest to developing countries, inter alia: affording sufficient policy space, effective provisions for special and preferential treatment, substantive rights to support, protect and safeguard agricultural production, facilitating technology transfer, opening of markets to products, services and temporary migration of service providers from developing countries and substantial reduction and elimination of subsidies."*

Asiakirjassa tulee ottaa nykyistä laaja-alaisempi näkökulma kehitykseen: nykyluonnoksessa kehitys käsitetään pelkkänä taloudellisena kasvuna (25). Luonnoksen viimeisen virkkeen sijasta tulisi sopia: *"A positive impact of liberalization on development also depends to a large extent on appropriate actions, including social and economic policies to reduce poverty and inequality, domestic regulations to ensure equitable access to services, environmental standards and predictable access to markets."*

Alueelliset ja kahdenväliset kauppaneuvottelut yleistyessä vauhdilla, asiakirjassa tulee tehdä täsmällisempiä sitoumuksia siitä, että köyhyyden vähentäminen asetetaan näissä neuvotteluissa etusijalle (29). *"In particular, we seek to ensure that North-South trade agreements will not eclipse South-South cooperation and that negotiation schedules are set in partnership, allowing for social impact assessments prior to the conclusion of negotiations as well as democratic and transparent"*

decision making.”

Kansainvälisen rahoitus- ja teknisen yhteistyön lisääminen (Increasing international financial and technical cooperation for development)

On hyvä, että luonnoksessa linjataan kehitysyhteistyömäärärahoista tehdyissä sitoumuksissa pysymisen tärkeyttä ja vaaditaan jäljessä olevilta mailta pikaisia toimia tilanteen korjaamiseksi (32, 33). Valitettavasti luonnoksen teksti avun laatua koskevassa kohdassa on heikkoa. Accra Agenda for Actioniin viittaaminen ei riitä jos käy niin, että Accrassa ei sovita mitattavista tavoitteista avun laatuun liittyen. Tällöin konkreettisista tavoitteista avun sitomisen vähentämiseksi sekä avun ennakoitavuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi tulisi sopia Dohassa.

Ajatus kehitysyhteistyömäärärahojen seurannan ja läpinäkyvyyden parantamisesta on erittäin kannatettava (36). Innovatiivisten rahoituslähteiden merkityksen painottaminen on myös tervetullutta, jotta uusiin rahoitustarpeisiin saadaan kerättyä rakenteellisiin ongelmiin vastaamisen ohella (38). On myös hyvä, että luonnoksessa painotetaan uusien rahoituslähteiden täydentävyyttä ja sitä, ettei niiden hallinto saa kuormittaa liikaa kehitysmaita.

Kohdassa 39 tulisi kuitenkin ilmaista vahvemmin tuki aloitteille, joilla voidaan lisätä kehitysrahoituksen ja rahoitusmarkkinoiden vakautta. Esimerkiksi YK:ssa esillä olleella yleisellä rahoitusmarkkinaverolla (financial transaction tax) voitaisiin tehdä erityisesti hedge-rahastojen lyhytaikaisesta keinottelusta kannattamattomampaa, mikä auttaisi puuttumaan sekä ruoka- että öljykriisin syihin.

Monenkeskisiä kehityspankkeja käsittelevässä kohdassa 40 tulee viitata tarpeeseen uudistaa rahoituslaitosten päätöksentekomenetelmiä ja toimintatapoja, joita käsitellään tarkemmin myös kohdassa 51. Rahoituslaitosten perusrahoituksen kasvattaminen tulee sitoa niissä toteutettaviin uudistuksiin.

Ulkoinen velka (External debt)

Velkakysymyksissä Dohan loppuasiakirjan luonnos on valitettava askel taaksepäin Monterreyn konsensusukseen verrattuna. Monterreyn konsensusuksessa todettiin, että ”lainanantajilla ja lainaajilla on velkaongelmasta jaettu vastuu”. Tätä ei Dohan loppuasiakirjan luonnoksessa ole mukana. Lainanantajien vastuu täytyy mainita, sillä velat ovat myös poliittinen kysymys. Iso osa kehitysmaiden veloista on alun perin esimerkiksi diktaattoreille tai viennin edistämiseksi myönnettyjä epäoikeutettuja velkoja (odious debts).

Luonnoksessa tunnustetaan tarve ”kansainvälisesti hyväksytyille ratkaisuille” ja rahoitusmekanismeille joilla estetään ongelmien syntyä ja edesautetaan niiden ratkaisua. Velkaongelman ratkaisuun olemassaolevat käytännöt eivät kuitenkaan riitä. Neuvottelut kansainvälisestä velkasovittelumekanismista on avattava, jotta velkojen oikeutusta voitaisiin käsitellä avoimesti ja läpinäkyvästi. Velkaongelman laajeneminen ja uudet toimijat (esimerkiksi korppikotkarahastot ja lainaustoiminta kehitysmaiden välillä) lisäävät velkasovittelumekanismien perustamisen tärkeyttä.

Rakenteelliset kysymykset (Addressing systemic issues; enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development)

Kohdassa 51 nostetaan esiin pankkien ja muiden rahoitusalan yritysten avoimuuden ja raportoinnin parantaminen. Tämä on tärkeää, jotta kehitysmaista lähtevään pääomapakoon saadaan puututtua. Kansainvälisten käytännesääntöjen kehittäminen veronkierron torjuntaan tulee mainita kohdan 10 lisäksi myös tässä yhteydessä.

Lisäksi kohdassa 51 tulee mainita yritysten maakohtaisen raportoinnin kehittämisen tarve.

Yritysten veropakoon kehityksistä voidaan vaikuttaa vaatimalla niitä raportoimaan maksamansa verot maakohtaisesti kirjanpidossaan. Kaikki vaadittavat tiedot tätä varten ovat saatavilla, ja esimerkiksi EU on jo velvoittanut osaa kehitysmaissa toimivista yrityksistä laajempaan raportointiin.

Kohdassa 52 tunnustetaan markkinaspekulaation merkitys säätelemättömillä rahoitusmarkkinoilla. Kohdassa olisi syytä ottaa erikseen esiin hedge-rahastojen tuominen kattavamman säätelyn piiriin. Niiden harjoittama spekulaatio on ollut merkittävässä roolissa öljyn ja ruoan hintojen nopeissa vaihteluissa sekä valuuttakeinottelussa.

Kommenttiluonnoksessa tunnustetaan aiheellisesti, että maailmantalouden rakenteellisiin ongelmiin puuttuminen on jäänyt Monterreyn jälkeen puolitiehen. Raportti tarjoaa joitain tervetulleita uusia avauksia, kuten kehitysmaiden vallan kasvattamisen kansainvälisiä rahoitusmarkkinoita säätelevissä ja valvovissa elimissä (kohdat 55, 56, 57). Rahoitusmarkkinoilla tapahtuvat muutokset kärjistyvät usein kehitysmaissa, minkä vuoksi niillä tulee olla sanavaltaa rahoitusmarkkinoiden säätelystä päätettäessä.

On pidettävä huoli siitä, että rahoituslaitosten hallintorakenteiden uudistukset eivät jää kosmeettisiksi. Maailmanpankin ja IMF:n äänivaltauudistuksia tulee laajentaa huomattavasti tähän asti toteutettuihin kosmeettisiin uudistuksiin verrattuna. Kehitysmaiden äänimäärän kasvattamisen lisäksi tulee luopua johtajien valitsemisesta pelkästään Euroopasta ja Yhdysvalloista (57). Rahoituslaitosten tulee luopua kehitysmaiden talouspolitiikkaa rajaavien politiikkaehdollisuuksien käytöstä.

Muut uudet haasteet (Other new challenges and emerging issues)

Kohdissa 59 ja 61 tuodaan esiin ruokakriisin, finanssikriisin ja rahoitusmarkkinoiden heilahtelujen kehitykselle aiheuttamat ongelmat. Uusien kahdenvälisen resurssien mobilisointi on välttämätöntä ensiapua, mutta pidemmän aikavälin ratkaisuksi se ei riitä. Ruokakriisin ratkaisu vaatisi biopolttoainetavoitteista luopumista ja viittausta aiempiin huomioihin kauppapolitiikan sääntöjen uudistamisesta. Samoin rahoitusmarkkinakriisi edellyttää konkreettisia sitoumuksia säätelemättömien rahoitusmarkkinoiden ongelmiin ja kehitysmaiden pääomapakoon puuttumiseen.

On hyvä, että rakenteellisten ongelmien yhteydessä käsitellään ilmastonmuutoksen aiheuttamia rahoitustarpeita (60) YK-järjestelmän merkitystä korostaen ja painottaen siirtymää vähähiiliseen kehitysmalliin. On syytä tuoda erikseen esiin kehitysmaiden oman yksityisen sektorin kehittäminen vähähiilisiä tekniikoita etsittäessä. Etelässä tuotettujen matalaenergian ja energiatehokkaiden tuotteiden pitää myös päästä vapaasti pohjoisen markkinoille, jotta tämä ei jää vain pohjoisesta etelään tapahtuvaksi teknologian siirtämiseksi. Lisäksi tulisi määritellä konkreettisemmin, mitä muotoilulla "...commit to respond to the additional financial requirements..." tarkoitetaan.

Prosessin jatko (Staying engaged)

Loppuasiakirjan luonnoksessa ehdotetaan Financing for Development -prosessin jatkoksi hallitustenvälistä elintä ja sen tueksi perustettavaa Financing for Development Officea. Seuraavaa konferenssia kaavaillaan vuodelle 2013. Vuosituhattavoitteiden vaatiman rahoituksen varmistaminen ja laajan tuen kerääminen sille edellyttää kuitenkin kunnianhimoisempaa suunnitelmaa.

Uuden korkean tason valtioiden välisen elimen tulisi tavata säännöllisesti, esimerkiksi kerran vuodessa. Sen päätösten tulisi syntyä aidon neuvotteluprosessin tuloksena ja päätöksentekoprosessissa tulee osallistaa myös kansalaisyhteiskunnan edustajia.

Lisätietoja:

Kehityspoliittinen sihteeri Matti Ylönen (matti.ylonen@kepa.fi), puh: 040 – 723 11 18