

29.1.2014

Selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta

Kepa ry:n lausunto

Ulkoasiainministeriö on 11.12.2013 pyytänyt järjestöiltä näkemyksiä Suomen kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta. Kepa ry on konsultoinut asiassa jäsenistöään ja koostanut näkemyksistä yhteenvedon ministeriön lähettämiin kysymyksiin.

Järjestöjen mielestä on erittäin positiivista, että nykyinen hallitus on sitoutunut antamaan eduskunnalle yhtenäisen selonteon kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta. On tärkeää, että kehitysyhteistyöstä keskustellaan ja sen tuloksia arvioidaan parlamentaarisesti. Tämä edistää kaikkien suomalaisten ymmärrystä Suomen roolista, paikasta ja sitoumuksista kansainvälisessä järjestelmässä.

1. Ottaen huomioon kansainvälisen kehityksen, Suomen kehityspolitiikan sekä sitoumukset, mitkä ovat mielestänne keskeisimmät edistysaskeleet tai toimenpiteet kehityspolitiikan johdonmukaisuuden ja/tai vaikuttavuuden parantamiseksi tällä hallituskaudella? Mitkä tekijät ovat mahdollistaneet positiivisen kehityksen?

Huomioita poliittisista linjauksista

Ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan siirtyminen kehityspolitiikassa saa suurta kiitosta järjestöiltä. Moni suomalainen kansalaisjärjestö on jo pitkään toteuttanut ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että puhtaan hyväntekeväisyysajattelun sijaan tunnustetaan, että ihmisillä on oikeuksia ja julkisella vallalla vastuu ja velvollisuus turvata niiden toteutuminen kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten mukaisesti.

Nykyinen kehityspoliittinen ohjelma kiinnittää tällä tavalla myös huomioita köyhyiden taustalla oleviin rakenteisiin ja tuo kiitettävästi sekä ympäristöllisen, taloudellisen että sosiaalisen kestävyuden yhteen.

Tämä on lisännyt panostusta kehityspolitiikan johdonmukaisuuteen muiden politiikka-alojen kanssa. Suomelle perinteisten ja tärkeiden tasa-arvoa ja seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevien kysymysten lisäksi on edistetty aktiivisesti esimerkiksi globaalia vero-oikeudenmukaisuutta ja pilotoitu ruokaturvaa koskeva työkalu, jolla arvioidaan johdonmukaisuutta ruokaturvaa koskevien politiikka-alojen välillä.

Nykyisessä kehityspoliittisessa ohjelmassa tehtiin tärkeä painotus demokraattiseen omistajuuteen, mikä korostaa kehitysmaiden kansalaisten ja heidän demokraattisesti valittujen edustajiensa roolia kehityspolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa. Demokraattinen omistajuus on edellytys vaikuttavuudelle ja kestäville kehitystuloksille. Suomi on edistänyt demokraattista omistajuutta esimerkiksi tukemalla kansalaisjärjestöjä olosuhteissa, joissa kansalaisyhteiskunnan tila on hyvin rajoitettu, kuten Etiopia. Suomi on myös systemaattisesti nostanut kahdenvälisissä maaneuvotteluissa – esimerkiksi Tansanian kanssa – esiin kysymyksen kansalaisyhteiskunnan

toimintaedellytysten turvaamisesta.

Tällä hallituskaudella on myös haluttu panostaa kehitysyhteistyön tuloksellisuuteen ja avoimuuteen, mikä on ollut tärkeää kehitysapukritiikin korostuessa Suomessa viime vuosina. Positiivisena esimerkkinä avoimuuden lisääntymisestä on, että kansalaisyhteiskunnan edustajille varataan paikka Suomen valtuuskunnassa keskeisiin kehitys- ja ilmastokokouksiin.

Positiivista on ollut myös, että eri toimijoita on osallistettu laajasti kehityspoliittisen ohjelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Järjestöjen lisäksi yrityksiä, eri hallinnonaloja ja tutkijoita on pyritty osallistamaan. Sen lisäksi ulkoministeriön omaan kansainväliseen vaikuttamistyöhön panostaminen esimerkiksi kehityspankeissa on positiivinen edistysaskel. Panostus on myös konkretisoitunut muun muassa Suomen puheenjohtajuudella YK:n Kestävän kehityksen rahoituskomiteassa sekä Suomen otettua johdon keväällä 2013 innovatiivisten kehitysrahoituslähteiden kansainvälisessä työryhmässä.

Suomi on kiitettävästi sitoutunut kansainvälisesti parantamaan kehitysyhteistyön laatua ja vaikuttavuutta Pariisin julistuksen, Accran toimenpideohjelman ja Busanin loppuasiakirjan tavoitteiden ja sitoumusten mukaisesti. Suomi tukee myös Busanin tuloksellisuuskokouksen jälkeen perustettua ”Globaalia kumppanuutta” (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC). Aktiivista osallistumista kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta käytävään keskusteluun tulisi jatkaa.

Tuloksellisuuden toteutuksessa on tärkeää huomioida, että pelkkä tehokkuus ja tulosten tuottaminen ei riitä – kehitystoimilla on saatava aikaan kestäviä muutoksia, jotka edistävät aidosti köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamista.

Köyhyyden maantieteen muuttuessa entistä moninaisemmaksi on myös ollut hyödyllistä, että ulkoministeriö on viimeistelemässä hauraita valtioita koskevaa toimintaohjeistusta, joka huomioi kaikista vaikeimmassa asemassa olevien maiden erityistarpeet. Köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamisen tulisi jatkossakin olla Suomen kehityspolitiikan päätavoite.

Huomioita maatason kehityspolitiikasta

Kumppanimaissa on huomioitu paikallistaso ja omistajuus entistä paremmin. Lisäksi ohjelmatasolla on nähty parannuksia. Esimerkiksi metsähankkeissa huomioidaan nykyään paikallisten oikeudet paremmin.

2. Mitkä ovat näkemyksenne mukaan keskeisimmät haasteet ja/tai edelleen kehittämistä edellyttävät asiat kehityspolitiikan vaikuttavuuden ja/tai johdonmukaisuuden parantamiseksi? Onko olemassa tekijöitä, jotka vaikeuttavat kehittämistä?

Huomioita poliittisista linjauksista

Suomen kehityspolitiikan toimeenpanon haasteena ovat olleet kehitysyhteistyömäärärahojen jäädytys vuosina 2013-2014 sekä vuosille 2015-2017 osoitetut 121,5 miljoonan leikkaukset. Tämän hetkisen kehityksen mukaan Suomi ei tule saavuttamaan kansainvälistä ja hallitusohjelmassa

vahvistettua 0,7 prosentin sitoumustaan määrävuoona 2015 vaan jää 0,51 prosentin tasolle, mikä on pienempi prosentiosuus kuin vuosina 2009-2014. Nykyinen käytäntö laskea ilmastorahoitus osaksi kehitysyhteistyötä vähentää osaltaan kehitysyhteistyöhön käytettäviä resursseja. Lisäksi kehitys- ja ilmastorahoitukseen korvamerkityt päästöhuutokauppatulot ovat epävarma tulonlähde. Tulojen määrä vaihtelee vuosittain, eivätkä ne riitä kattamaan Suomen kansainvälisiä kehitys- ja ilmastorahoitussitoumuksia. Vaikuttava kehityspolitiikka edellyttää ennakoitavaa rahoitusta, ja Suomen nykyinen kehitysyhteistyömäärärahakehitys on sille keskeinen haaste. Ei ole myöskään johdonmukaista, että talous- ja ilmastokriisin aikana pienennetään kehitysyhteistyön budjettia, sillä talous- ja ilmastokriisi koskettavat eniten kaikkein köyhimpiä ja lisäävät entisestään kehitysyhteistyön tarvetta.

Kehityspolitiikan avoimuuteen pitää edelleen panostaa. Suomen sijoitus kansainvälisellä Aid Transparency Indexillä (2013) oli heikko, koska julkaistujen materiaalien määrä oli puutteellinen. Suomen tulisi toimeenpanna kokonaisuudessaan sitoumuksensa International Aid Transparency Initiative-aloitteeseen (IATI).

Uuden kehityspoliittisen toimenpideohjelman täytäntöön paneminen ei ole ollut täysin vaivatonta. Hallituskausien välillä oli suurta vaihtuvuutta ja monia edellisen hallituskauden linjauksen mukaisia hankkeita on toimeenpantu vielä tällä hallituskaudella. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan toteuttaminen vaatii vielä jalkauttamista myös ulkoministeriön oman henkilökunnan keskuudessa. Dialogia eri toimijoiden välillä tulisi jatkaa, jotta eri kehitystoimijoiden asiantuntemusta hyödynnettäisiin entistä paremmin. Lisäksi Suomen tulisi edistää sitä, että yhteistyömaat noudattavat allekirjoittamiaan kansainvälisiä sopimuksia, kuten lapsen oikeuksien sopimusta, vammaisten oikeuksien sopimusta ja ILO:n työelämän perusoikeuksia koskevia yleissopimuksia.

Kansalaisyhteiskuntien tukemisessa kaivataan nykyistä yhdenmukaisempia hyviä käytäntöjä kaikissa yksiköissä ulkoministeriön sisällä ja säännöllistä keskustelua kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken.

Johdonmukaisuuden toimeenpanossa on edelleen haasteita. Kehityspolitiikka nähdään monella tapaa erillisenä muusta politiikanteosta ja kehityspoliittisen johdonmukaisuuden ”valvonnalle” muilla politiikka-aloilla on hyvin pienet henkilöresurssit. Lisäksi ulkoministeriön sisäistä johdonmukaisuutta tulisi edelleen tiivistää esimerkiksi taloudellisten ulkosuhteiden ja kehityspolitiikan osastojen välillä. Kansainvälisesti johdonmukaisuutta tulisi ajaa erityisesti Post-2015 -prosessissa, jossa Suomi on vasta luonnostelemassa kantojaan ja ajanut kansainvälisesti vielä melko kapeita tavoitteita. Suomen tulisi toimia strategisemmin puuttamalla rohkeasti myös haastavampiin aiheisiin kuten köyhyyden ja eriarvoisuuden taustalla oleviin rakenteellisiin syihin eri politiikan aloilla.

Johdonmukaisuus eri politiikka-aloilla

Yrityspolitiikka

Kehityspoliittisessa ohjelmassa Suomi sitoutuu tukemaan toimintaympäristöä, joka luo vastuullista yritystoimintaa ja ihmisarvoisia työpaikkoja, tukemaan köyhiä ihmisiä ensisijaisesti palvelevan ja heitä osallistavan liiketoiminnan syntymistä sekä edistämään yritysten yhteiskuntavastuuta ja

kansainvälisiä normeja ja ohjeistuksia (s.35).

Näissä tavoitteissa ei kuitenkaan ole täysin onnistuttu. Yksityinen sektori, valtio ja järjestöt toimivat vielä liian erillään ja vienninedistämistavoitteet jättävät usein ihmisoikeuksien suojelun varjoonsa. Esimerkiksi energia- ja kaivosteollisuuden investoinnit sijaitsevat usein alkuperäiskansojen alueilla, joihin maan talouskasvun hyödyt eivät useimmiten yllä tai joissa ei ole valtion läsnäoloa tai tarvittavia peruspalveluja.

Monet järjestöt suhtautuvat positiivisesti Team Finland -aloitteeseen, mutta kokevat, että sen tavoite ja toimintatavat tulisi selkeyttää kehityspoliittisesta näkökulmasta. Team Finland -hankkeen alla suunniteltavan kehitysinnovaatio-ohjelman tulisi huomioida kehityspoliittiset tavoitteet, avun tuloksellisuuteen liittyvät kriteerit ja myös yrityksiä sitovat ihmisoikeusvelvoitteet.

Työ- ja elinkeinoministeriö johtaa YK:n ihmisoikeuksia ja liike-elämää koskevien peruseriaatteiden toimeenpanosuunnitelman valmistelua Suomessa. Tässä prosessissa tulisi kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti luoda niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla sitovia normeja, joilla suojataan ihmisiä Suomen kumppanimaissa yritysten ihmisoikeusloukkauksilta. Monikansallisesti toimivilta yrityksiltä tulisi myös vaatia vuosittaista, vertailukelpoista vero- ja yhteiskuntavastuuraportointia.

Yritys- ja yhteiskuntavastuun neuvottelukunta YHVA ei ole onnistunut ohjaamaan suomalaista yritystoimintaa vastuullisempaan suuntaan toivotulla tavalla. Sen roolia tulee kehittää osana ihmisoikeuksien ja liike-elämän hallinnoinnin kokonaistarkastelua.

Veropolitiikka

Kehityspoliittisessa ohjelmassa Suomi sitoutuu vahvistamaan kumppanimaiden verojärjestelmiä sekä julkista varainhallintaa ja sen läpinäkyvyyttä (s. 35).

Ulkoministeriö on toiminut aktiivisesti asiassa esimerkiksi tukemalla Tax Justice Network -verkostoa ja liittymällä Financial Transparency Coalition -maaryhmään. Edistyäkseen tavoitteessaan Suomi tulisi myös olla valmis puoltamaan kehitysmaiden äänioikeutta kansainvälisessä veropolitiikassa, josta päätetään tällä hetkellä pääosin OECD:ssä. Lisäksi Finnfundilla on edelleen rahastosijoituksia maissa, jotka monien listauksien mukaan tunnustetaan veroparatiiseiksi.

Johdonmukaisuutta valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön politiikkojen kanssa tulisi vahvistaa edelleen. VM:n ja TEM:n politiikkaa ja lainsäädäntöä tulisi tarkastella systemaattisesti globaalista näkökulmasta ja kehityspoliittisen toimenpideohjelman tavoitteiden pohjalta.

Kauppapolitiikka

Suomi on sitoutunut tukemaan kehitysmaiden kapasiteettia ja mahdollisuuksia hyötyä kaupasta sekä osallistua alueellisiin ja monenkeskisiin kauppaneuvotteluihin (s. 35).

Johdonmukaisuutta (EU:n) kauppaa- ja kehityspoliittikan välillä tulisi vielä vahvistaa. Suomi ajaa

määrää arvioitaisiin säännöllisesti uudelleen luonnontieteellisen tiedon ja markkinatilanteen valossa. Nykyisellään päästökauppajärjestelmä ei korjaa markkinavirheitä tai ohjaa kohti kestäväää kehitystä.

Siirtolaisuuteen liittyvät politiikan alat

Suomen ja EU:n maahanmuuttopolitiikka vaikuttaa muun muassa kehitysmaiden saamiin rahalähetysvirtoihin, heidän kansalaistensa työ- ja opiskelumahdollisuuksiin sekä ihmisoikeuksien toteutumiseen. Johdonmukaisuus kehityspolitiikan ja siirtolaisten asemaa koskevien politiikka-alojen välillä on tärkeää ihmisten oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi vastuita eri hallinnonalojen välillä tulee selkeyttää: esimerkiksi ulkoministeriön ja rajavartiolaitoksen välinen työnjako on tällä hetkellä epäselvä silloin, kun järjestöillä ilmenee ongelmia opiskelijavaihtojen hallintoon liittyvissä kysymyksissä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Jotta Suomen toiminta kriisinhallintatilanteissa, kehitysyhteistyössä ja rauhanturvaamisessa olisi jatkuvaa, johdonmukaista ja vaikuttavaa, olisi kehitettävä uusia työvälineitä vastaamaan pitkittyneiden konfliktien ja toistuvien katastrofien haasteisiin sekä poliittisesti vaikuttaa kohdemaan valtiovallan vastuunottoon. Hauraiden valtioiden ja/tai alueiden tarpeiden tunnistamisessa olisi hyödyllistä tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä alueella toimivien suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Niillä voi olla paljon hyödyllistä tietoa konfliktien taustoista ja paikallisten ihmisten tarpeista.

Huomioita maatason kehityspolitiikasta

Monet poliittiset linjaukset eivät ole toteutuneet toivotulla tavalla maatasolla. Suurena syynä nähdään olevan, että edellisen hallituskauden hankkeet ovat edelleen käynnissä, joten nykyisen ohjelman tuloksia on vaikea arvioida. Esimerkiksi sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia koskevat tavoitteet eivät toteudu kahdenvälisessä kehitysyhteistyöhankkeissa hyvin. Myös uudet maaohjelmat ovat olleet keskenään hyvin epätasalaatuisia.

Vaikka kehityspoliittisessa ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi keskittää kehitysapua pitkäaikaisiin kumppanuuksiin rahoituksen ja työn pirstaloitumisen vähentämiseksi (s. 16), on kehitysyhteistyö edelleen melko sirpaleista ja olisi tärkeä arvioida, ovatko kaikki tuetut hankkeet strategisesti valittuja. Toimenpideohjelman tavoitetta tulisi lisäksi selventää, koska tällä hetkellä muut kumppanimaat, kuten Afganistan ja Etelä-Sudan, vastaanottavat pitkäaikaisiin kumppanimaihin verrattavissa olevia määriä kehitysapua.

Kehityspolitiikan laadulliselle arvioinnille tulisi antaa enemmän arvoa, jotta tuloksellisuutta voitaisiin arvioida paremmin ja pitkäjänteisemmin. Lisäksi pitkäjänteisyyteen tulisi panostaa muutenkin: Nicaraguasta lähdettäessä Suomella ei ollut exit-suunnitelmaa kestävyuden takaamiseksi. Suomi sitoutui tukemaan maan kansalaisyhteiskuntaa, mutta tällä hetkellä vain yhtä paikallista järjestöä tuetaan suoraan ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen on jäänyt pitkälti suomalaisten kansalaisjärjestöjen vastuulle.

Demokraattisen omistajuuden edistämisen lisäksi korruptiota tulisi pyrkiä kitkemään ja tilivelvollisuutta, kansalaisyhteiskunnan tilaa ja demokraattista kehitystä tulisi tukea entistä aktiivisemmin. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen esimerkiksi budjettitukea koskeviin neuvotteluihin pitäisi taata. Myös Suomen ja EU:n politiikkojen johdonmukaisuudesta maatasolla pitäisi käydä enemmän dialogia paikallisten sidosryhmien kanssa. Vienninedistäminen on monilla alueilla ristiriidassa kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa, koska monissa maissa yhteys luonnonvarasektorin megaprojektien ja ihmisoikeusloukkausten välillä on selvää ja niiden määrä kasvussa.

Sidotun avun osuutta Suomen kehitysyhteistyössä tulisi edelleen vähentää.

3. Mihin olisi mielestänne erityisesti tärkeää saada eduskunnan tuki vuoden 2014 selonteon käsittelyn pohjalta?

- Kansallisesti ja globaalisti lisääntyvän köyhyyden ja eriarvoisuuden suitsimisen tulee olla tavoitteena kaikilla politiikan aloilla seuraavassa hallitusohjelmassa.
- Kehityspoliitiikan tulee jatkossakin olla ihmisoikeusperustaista. Ihmisoikeusperustaisuutta tulee toteuttaa johdonmukaisesti kaikilla politiikan aloilla.
- Hallituksen päätösten köyhyys-, kehitys- ja kestävyysvaikutuksia tulee arvioida systemaattisemmin, ja johdonmukaisuuden takaamiseksi tulee turvata tarvittavat resurssit ja koordinaatiomenetelmät valtionhallinnossa.
- Kehityspoliitiikan ja -yhteistyön pitkäjänteisyyteen tulee sitoutua ja sen tuloksia tulee arvioida laadullisesti. Tulevaisuusorientaatio – tulevien sukupolvien oikeudet - on oleellista vaikuttavuuden takaamiseksi.
- Suomen tulee jatkaa kehitysyhteistyön tuloksellisuutta koskevien Pariisin julistuksen, Accran toimintaohjelman ja Busanin loppuasiakirjan tavoitteiden ja sitoumusten toimeenpanoa. Lisäksi Suomen tulee osallistua aktiivisesti kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta käytävään kansainväliseen keskusteluun osana Globaalia kumppanuutta (Global Partnership for Effective Development Cooperation) ja osana sitä edistää ihmisoikeusperustaisuutta.
- Suomen tulee saavuttaa 0,7 % kehitysrahoitustavoitteensa vuoteen 2015 mennessä ja vakiinnuttaa ne vähintään 0,7 prosentin tasolle myös sen jälkeen. Lisäksi Suomen tulee laatia uusi suunnitelma, jolla varmistetaan Suomen ilmasto-rahastusvelvoitteiden uskottava toteuttaminen.
- Suomen tulee sitoutua tukemaan kansalaisyhteiskuntien toimijoita ja toimintaympäristöä.
- Monikansallisesti toimivien suomalaisyritysten sitoutuminen taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti vastuulliseen liiketoimintaan tulee taata sitovilla säännöillä.

- Poliittika-alojen väliseen johdonmukaisuuteen sitoutumisen tulee olla Suomen Post-2015 kehitysohjelmakannan keskiössä. Suomen tulee myös proaktiivisesti osana Post-2015 -agendan universaalisuutta luonnostella kansallisia tavoitteita sekä mittareita Suomelle ja kaltaisillemme teollisuusmaille.