2.3.2016/ Matti Kääriäinen

Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka; lausunto eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle

Yleistä;

Selonteko tekee kiitosta ansaitsevan yrityksen laajentaa perinteistä mikrotasoa ja hyväntekeväisyysajattelua edustavaa kehityspolitiikkaa kokonaisvaltaisempaan ja globaalin tason, erityisesti kehitysmaille tärkeitä rakenteellisiakin asioita käsittelevään suuntaan. Analyysi jää kuitenkin puolitiehen eikä mitään koherenttia pakettia synny. Paremmasta strategisesta analyysistä ei myöskään näytä seuraavaan parempaa avun strategista suuntaamista vaan se jatkuu paljolti entisellään. Kohdemaat ja sektorit säilyvät suurelta osin samoina kuin tähän saakka. Tavoiteluettelo on YK:n uusien kestävän kehityksen tavoitteiden myötä entisestään laajentunut ja sisältää nyt lähes kaiken mahdollisen. Samalla fokus on hämärtynyt. Suurin muutos on tuen lisääminen suomalaisen yksityissektorin osallistumiseksi kehitysyhteistyöhön ja samalla tuen vähentäminen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöltä sekä monenkeskisestä toiminnasta. Tämän perusteella ei ole syytä olettaa avun vaikuttavuudessa tapahtuvan suurempia muutoksia aiempaan verrattuna.

Hyvää;

YK:n uusien kestävän kehityksen tavoitteiden myötä ajattelu on siirtynyt enemmän yhteisvastuun ja ns. globaalien julkishyödykkeiden suuntaan perinteisestä hyväntekeväisyysajattelusta. Selonteossa korostetaan aiempaa enemmän sekä yksityissektorin roolia ja merkitystä kehityksessä että myös globaalin tason ratkaisujen vaikutusta kehitysmaiden kehitykseen ja tuodaan esiin kehitysmaiden talouksien kehittämisen ja integroimisen tärkeys.Vastuullisen yritystoiminnan merkityksen esiin nostaminen on hyvä asia.

Huonoa;

Globaalin talouden toimintatapojen ja erityisesti pääomavirtojen analyysi kehitysmaiden kannalta on puutteellinen tai puuttuu lähes kokonaan. Kehitysmaiden todellisen tilanteen kuvaaminen on heikkoa ja ristiriitaista. Yritystoimintaan liittyvät riskit kehitysmaille on huonosti kuvattu eikä keinoja niiden välttämiseksi ole tuotu esiin. Kehitysmaiden ehkä suurin yksittäinen ongelma eli laiton pääomapako on mainittu vain ohimennen eikä sen suuruutta ole kerrottu lainkaan. Yksityissektoria käsitellään liikaa Suomen perspektiivistä ja lähinnä vienninedistämisasiana. Suomen konkreettiset tavoitteet ja pyrkimykset on jätetty kertomatta ja jätetty epämääräisten vihjailujen alle (esimerkiksi “Suomi voi tuntuvastikin edesauttaa kehitystä hyvin harkituin EU:n kauppapoliittisin toimin”?)

Yksityiskohtaisia kommentteja kappaleittain:

Ensimmäisessä kappaleessa todetaan aivan oikein tärkeä lähtökohta kehitysmaiden kehitykselle ja etenkin kehitysmaiden painottamille ns. rakenteellisille kysymyksille; “ jotta kehityspolitiikka olisi tehokasta , niin muillakin politiikka-aloilla on vaikutettava samansuuntaisesti- tukemalla kehitysmaiden talouksien kestävää kasvua ja niiden integroimista kansainväliseen talouteen”. Tämän päivän maailmassamme politiikkakoherenssi

onkin kehitysmaiden aseman parantamiselle paljon tärkeämpi asia kuin jonkun rahoitusvajeen täyttäminen kehitysavulla. Valitettavasti tämä näkemys ei sitten enää näy tekstissä jatkossa. Olisi rehellistä todeta, että tänä päivänä näin ei valitettavasti tapahdu ja siksi kuilu kehitysmaiden ja rikkaiden maiden välillä aina vain kasvaa ja pääomavirrat kulkevat kehitysmaista rikkaisiin maihin eikä päinvastoin. Oikea käsi ei tiedä/halua tietää mitä vasen tekee.

Samassa kappaleessa esitetään väite siitä, että “Suomen kehitysyhteistyötä ja sen tuloksia on viime vuosina arvioitu perusteellisesti ja sitä pidetään korkeatasoisena ja tuloksellisena”. Ainakaan allekirjoittanut ei ole tietoinen mistään Suomen kehitysyhteistyön laajasta ja perusteellisesta arvioinnista viime vuosilta. Sille ei myöskään ole annettu missään mitään erityistä “korkeatasoisen ja tuloksekkaan” toiminnan leimaa. Mikäli tällä viitataan Ritva Reinikan selvitykseen viime vuodelta, niin siinä oli kyse enemmän yhden yksilön muutaman viikon aikana laatimasta raportista ja henkilökohtaisesta mielipiteestä kuin mistään varsinaisesta kehitysyhteistyön perusteellisesta evaluoinnista.

Kappale 2 (tilanne kehitysmaissa) sisältää outoa terminologiaa ja perustelemattomia väitteitä (“globaali kehitys on edennyt”, “valtaosassa kehitysmaita talouden perusta on vahvistunut”, “yhteiskunnat kehittyvät parempaan suuntaan”). Erityisen harmillista on harhaanjohtava kuvaus äärimmäisen köyhyyden kehityksestä maailmassa ja nimenomaan sen suhteesta kehitysapuun. Olisi tärkeää tiedostaa, että kehitysavun tärkeimmillä kohdealueilla Saharan etelänpuoleisessa Afrikassa äärimmäinen köyhyys ei juurikaan ole vähentynyt, saatikka puolittunut. Päinvastoin äärimmäisessä köyhyydessä elävien lukumäärä siellä kasvaa jatkuvasti ja on prosentuaalisestikin edelleen lähellä puolta väestöstä. Tämä kertonee paljon perinteisen kehitysavun tehottomuudesta.

Kappaleen lopussa luodaan uusi käsite “vaurastuvat kehitysmaat” (mitä ne ovat?), joissa “tarvitaan erityisesti vastuullista yksityissektoria ja kestäviä investointeja”. Voisi argumentoida, että näitä asioita tarvitaan kyllä kaikissa kehitysmaissa ja ehkä eniten niissä kaikkein köyhimmissä, koska ne ovat köyhiä juuri noiden asioiden puuttumisen vuoksi. Mikäli kehitysmaa on jo “vaurastuva”, sillä lienee asiat hyvällä mallilla eikä suurta tarvetta kehitysavulle. Tässä kappaleessa olisi ollut tarpeen kuvata kehitysmaiden taloudellinen tilanne globaalissa kontekstissa faktojen ja tilastojen valossa (mainiten esimerkiksi sen, että laiton pääomapako kehitysmaista on nyt ylittänyt tuhannen miljardin dollarin rajan).

Kappaleessa kolme (YKn uudet kestävän kehityksen tavoitteet) todetaan tärkeä asia “Kansainvälisiä rakenteita ja pelisääntöjä on tarkoitus kehittää tukemaan sovittuja tavoitteita.” Ja “Myös Suomi sovittaa oman politiikkansa Agenda 2030:n mukaiseksi”. Nämä ovat tavoitteiden saavuttamisen kannalta täysin keskeisiä asioita, joten niille olisi toivonut hieman enemmän tilaa. Miten tässä asiassa edetään vai edetäänkö? Mitä rakenteita ja pelisääntöjä aiotaan muuttaa? Mikä on Suomen kanta niihin muutoksiin? Vai onko ehkä sittenkin kyseessä vain toiveajattelu?

Samassa kappaleessa tuodaan esiin muutamia lukuja liittyen pääomavirtoihin kehitysmaihin. Kuvaus on kuitenkin yksipuolinen, koska siitä puuttuvat kokonaan ulospäin suuntautuvat rahavirrat, jotka ovat paljon suurempia kuin sisääntulevat. Esimerkiksi Afrikan on arvioitu menettävän vuosittain yli 50 miljardia dollaria ulosvirtaavien pääomien vuoksi (kts. esim; http://www.francophonie.org/IMG/pdf/honest-accounts_final-version.pdf). Olisi tärkeää tiedostaa mitä ne ovat ja mitä niiden pysäyttämiseksi tulisi tehdä. Uutta rahaa on turha pumpata, jos vene vuotaa liiaksi eikä mitään pysyvää kehitystä pääse syntymään.

Kappaleessa 4 Suomen päätavoitteet on kerrottu monella eri tavalla ja tasolla. On vuorotellen kuvattu työtä ohjaavat painopistealueet, Suomen arvot ja velvoitteet, kantava päämäärä, keskeinen tavoite, sanottu niiden perustuvan agenda 2030:aan ja sitten todettu kehitysmaiden omien suunnitelmien olevan lähtökohtana ja

Suomen kunnioittavan paikallista omistajuutta ja vastuuta. Kaikki vanhat “hyvät termit” demokratioineen ja hyvine hallintoineen ovat mukana vaikka niitä ei YKn tavoitteistossa olisikaan. Mihin lopulta pyritään, jää epäselväksi.

Suomen kehityspolitiikan “kantavana päämääränä” sanotaan olevan äärimmäisen köyhyyden poistaminen ja köyhyyden sekä eriarvoisuuden vähentäminen. “Keskeinen tavoite” on ihmisoikeuksien toteutuminen, josta vastuun todetaan olevan valtioilla itsellään. Kun näin on, olisi tietysti tärkeää varmistua siitä, että Suomen apu todellakin vähentää köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Kuten edellä olen todennut, tilastojen valossa näin ei ole kehitysapumme päävastaanottoalueella juurikaan tapahtunut. Siksi olisikin syytä tarkastella yhteistyön toimivuutta ja sen reunaehtoja uudelleen. Tekstissä todetaankin, että “Uusia kumppanuuksia ja yhteistyömuotoja etsitään mm yritysten, tutkimuslaitosten ja koulutusinsituutioiden sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa”. Tämän sanotaan tähtäävän toiminnan tehostamiseen, mutta ei kerrota miten. Uusien aloitteiden luominen yleensä luo vain uutta toimintaa tilanteessa, jossa ongelma muutenkin on kehitysavun fragmentaatio.

Olisikin tärkeää, että nämä mahdolliset uudet aloitteet ja kumppanuudet selkeästi kytkettäisiin kehitysmaiden oman talouden kehittämistavoitteisiin. Kyse ei siis tule olla suomalaisten yritysten tukemisesta vaan kehitysmaiden yritysten tukemisesta ja laajemmin kehitysmaiden auttamisessa Agenda 2030:n toimeenpanossa. Vastuullista yritystoimintaa harjoittavien yritysten synty kehitysmaihin on avain niiden kehitykseen. Asiaa käsitelläänkin tekstissä, mutta vastuullisen yritystoiminnan kuvaus jää vajavaiseksi. Tällä hetkellä yritystoiminnan suuria ongelmia ovat mm. korruptio, , verojen välttely, siirtohinnoittelun väärinkäyttö, veroparatiisien käyttö, ympäristöasioiden laiminlyönti, hyvien hallintomenettelyjen laiminlyönti jne. Lisäksi kehitysmaiden yritysten markkinoillepääsyä hankaloittavat kansainväliset kauppasäännökset ja niiden asettamat rajoitukset.

On hienoa, että tekstissä (s. 12) todetaan “Suomen lisäävän osallistumistaan maailmanlaajuiseen työhön globaalien verosääntöjen kehittämiseksi, jolla tavoitellaan kansainvälisen verovälttelyn ja laittomien rahavirtojen kitkemistä sekä yritysvastuun lisääntymistä.” Ilmaisu “Suomi lisää osallistumistaan” ei kuitenkaan paljon kerro. Koska kyseessä on oikeastaan koko ns. uuden kehityspolitiikan keskeisin asia, olisi tärkeää kuulla mihin ja millä tavalla Suomi tarkalleen ottaen tässä asiassa pyrkii.

Ruokaturvakappale keskittyy vain kehitysmaiden vastuisiin asiassa ja unohtaa globaalin tason kokonaan. Monille kehitysmaille maatalous on sektori, joka on avainasemassa sekä köyhyyden vähentämisessä että myös talouden vahvistamisessa ylipäänsä. Maatalouden strategista merkitystä ja maataloustukien vahingollisuutta kehitysmaiden kannalta ei selonteossa tuoda lainkaan esiin. Suomi vain kainosti “tukee vuoropuhelua..”. Tässä tärkeässä asiassa toivoisi Suomeltakin rohkeampaa kantaa ja tavoitetta.

Ajankohtainen pakolaiskysmys nousee esiin kappaleessa 5. Tässä ei tule riittävän selkeästi esiin se, että siirtolaisuuden voimakas kasvu selittyy paljolti juuri kehitysmaiden ongelmien lisääntymisellä yleensä ja kertoo siten siitä aivan toisenlaista tarinaa kuin selonteon alku, jonka mukaan siis “yhteiskunnat kehittyvät parempaan suuntaan”. Mikäli indikaattorina “kehitykselle” käytetään ihmisten tarvetta jättää oma kotimaansa, yhteiskunnat eivät kehity parempaan suuntaan. Kappaleessa todetaan aivan oikein se, että “talouksien kehittymiseen ja työpaikkojen syntyyn voidaan myötävaikuttaa EU:n kauppapolitiikalla, esimerkiksi lähtömaille elintärkeät vientituotteet paremmin huomioiden”. On hienoa, että tämä tärkeä asia on uskallettu kirjoittaa selonteossa ulos, mutta ihmetellä sopii sitä miksi se on laitettu “piiloon” pakolaiskappaleeseen?

Ajatukseen siitä, että pakolaisongelma voitaisiin hoitaa suuntaamalla lisää kehitysapua pakolaisten ja siirtolaisten lähtömaihin, on syytä huomauttaa että kehitysapua on suunnattu viime vuosikymmeninä globaalista kehitysavusta kohtuuttoman paljon vain muutamaan maahan eli nimenomaan Afganistaniin ja Irakiin (suurin osa Suomeen tulleistahan tulee juuri näistä kahdesta maasta). Lisäämällä tätä tehottomaksi osoittautunutta apua näihin maihin, ei ongelmaa ratkaista. Ratkaisut ovat ennen kaikkea poliittisesta tahdosta kiinni, ei rahasta. Selonteosta on jäänyt pois myös varoitus siitä, että Afrikan nopeasti lisääntyvä ja pääsääntöisesti työttömäksi kaupunkien kasvaviin slummeihin ajautuva nuoriso tulee aiheuttamaan mitä todennäköisimmin seuraavan suuren kansainvaelluksen Eurooppaan, ellei Afrikan rakennemuutosta ja sen mukana työpaikkoja saada pikaisesti aikaiseksi.

Humanitaarisen avun kappaleesta puuttuvat luvut. Tarpeet ovat “moninkertaistuneet” ja “kuilu tarpeiden ja konfliktien välillä on kasvanut”, mutta mitään tarkkoja arvioita ei tarpeesta tai kuilusta esitetä. Olisi tärkeää saada hyvä kuva tilanteesta. Kappaleen lopussa todetaan yht’äkkiä, että “Suomi pitää humanitaarisen avun uudistamista tärkeänä”. Miksi, mikä on nyt pielessä jää kertomatta. Olisi hyvä huomata myös se, että kehitysavun painopisteen siirtyessä yhä enemmän hauraisiin valtioihin, koko kehitysyhteistyö on muuttumassa enemmän humanitaarisen avun suuntaan. Raja alkaa olla jo nyt kuin veteen piirretty viiva.

Kehityspoliittista vaikuttamista käsittelevässä osiossa olisi ollut hyvä tuoda esiin EU:n suuret ongelmat toimia käytännössä koordinoidulla tavalla ja muutenkin kertoa kenttätason todellisuudesta, kun avunantajilla ja vastaanottajamailla on suuria hankaluuksia löytää yhteistä agenda ja tapaa toimia yhteistyössä. Asiasta kiinnostuneille suosittelen Harvardin yliopiston professorin Lant Prichettin esseetä; http://www.cgdev.org/publication/ft/can-rich-countries-be-reliable-partners-national-development.

Kansainvälisten järjestöjen johtokuntavaikuttamisen osalta puhutaan vain Suomen tavoitteista. Toivoisi, että Suomen tavoitteisiin kuuluisi nimenomaan kehitysmaiden aseman vahvistaminen noissa järjestöissä vaikka se edellyttäisi Suomen luopumista jostain omalta osaltaan. Tämä vahvistaisi globaalia demokratiaa.

YK järjestöjen osalta on syytä huomauttaa siitä, että Suomikin syyllistyy omalta osaltaan rusinoiden poimimiseen pullasta eli oman tukensa korvamerkitsemiseen sekä erityisten rahastojen kautta että valitsemalla tuen kohteeksi vain jotkut järjestöt. YK:n asema operatiivisena toimijana on marginalisoitunut nimenomaan siksi, että rahoittajamaat eivät halua rahoittaa järjestöjen “tylsiä” yleismenoja vaan vain niille itselleen sopivia, veronmaksajille helpommin myytäviä osia. Tämä vaarantaa järjestöjen yhdessä sovittujen perusmandaattien toteuttamismahdollisuuksia ja on tehnyt monista YK järjestöistä “rahan perässä juoksijoita” eli ohjannut niiden toimintaa sinne suuntaan mistä rahoitus on helpoimmin löydettävissä. Näin päädytään tilanteeseen, jossa YK-järjestöt eivät toteuta asioita, joita YK:ssa kaikki jäsenmaat yhdessä ovat päättäneet vaan niitä asioita, joita rikkaat maat suvaitsevat rahoittaa. Tämä romuttaa omalta osaltaan YK:n merkitystä ja heikentää globaalia demokratiaa.

Kappale 9 “Suomen yhteistyö kumppanimaiden kanssa tuottaa tulosta” on aika epämääräistä tekstiä. Maiden valinnan periaatteet ovat kyllä enemmän ns. hatusta otettuja kuin todellisuutta vastaavia. Käytännössähän samat maat ovat olleet kumppanimaita kymmeniä vuosia, tapahtui mitä tapahtui. Samat maat jatkavat kumppaneina nytkin aivan riippumatta niiden sisäisestä kehityksestä. Sambiasta ollaan lähdössä, mutta se perustelu, että “Sambian kehitys olisi jo hyvässä käynnissä” ei kyllä toimi. Maa on ajautumassa surkean taloustilanteensa ja suurten velkojensa vuoksi IMF:n holhoukseen ja korruptio rehottaa valtoimenaan. Maa on täysin riippuvainen kuparin maailmanmarkkinahinnasta, joka on laskenut jo useita vuosia ja bkt henkeä kohden on suunnilleen samalla tasolla kuin maan itsenäistyessä 50 vuotta sitten. Muidenkin maiden kohdalla perusteluja voisi kyllä aika lailla tarkistaa, jotta ne vastaisivat paremmin todellisuutta.

Kappale vastuullisesta yritystoiminnasta on hyvä yritys tuoda tärkeä asia mukaan kehityspolitiikkaan. Kappale on kuitenkin vielä puutteellinen. Erityisesti pääomapaon suurin selittäjä siirtohinnoittelu olisi hyvä mainita, samoin maakohtaisen tulosraportoinnin ja verojen maksujen tärkeys. Eläkerahastoilla on kymmeniä miljardeja euroja veroparatiiseissa rahastoissa, joista iso osa toimii myös kehitysmaissa eivätkä läheskään aina vastuullisella tavalla. Myös nämä on syytä saada tarkastelun alle. Teksti keskittyy puhumaan vain valtion omistamista yrityksistä, mutta muiden yritysten rooli on vielä paljon suurempi. Niidenkin toimintaa voidaan valvoa ja olisikin hyvä mainita millä tavalla valtio aikoo tuota valvontaa tehostaa. Asiaan keskittyvien kansalaisjärjestöjen (kuten Finnwatch) saama tuki olisi yksi hyvä keino. Samoin kansainvälisten toimijoiden kuten Global Financial Integrity tai OXFAM. Suuretkaan yritykset eivät halua menettää mainettaan vastuuttomalla toiminnalla ja tämän valvonnassa nimenomaan kansalaisyhteiskunnalla ja jokaisella kuluttajalla on oma tärkeä roolinsa. Olisi hyvä, jos valtio ilmaisisi asian myös näin näkevänsä.

Uusien kehitysrahoitusinstrumenttien osalta toivottavaa olisi, että ne eivät muodostuisi vienninedistämiseksi vaan pyrkisivät synnyttämään ja tukemaan kehitysmaiden oman yritystoiminnan kasvua. Ehdotettujen uusien lainainstrumenttien osalta on syytä huomata, että useat kehitysmaat ovat jo nyt ajautumassa pahoihin vaikeuksiin liiallisen lainanoton vuoksi. Erityisesti Kiina on lainoittanut Afrikan maita runsaskätisesti. Ei ole syytä lähteä lisäämään noiden maiden velkataakkaa uusilla lainoilla. Yhtä järjetöntä on antaa maille budjettitukea, jolla ne sitten maksavat Kiinalle sen lainojen korkoja.

Lopussa puhutaan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamisesta sekä arvioinnista ja oikean tiedon saamisesta. Tämä on tärkeää, mutta on syytä painottaa, että kehitysyhteistyön kunnollinen vaikuttavuuden arviointi on erittäin hankalaa ja työlästä. Siitä kertoo sekin, että maailmanlaajuisesti alan tutkijat eivät ole päässeet yksimielisyyteen monistakaan kehitysavun keskeisistä kysymyksistä. Jotain selville kuitenkin voidaan saada käyttämällä alan parasta, kansainvälistä, riippumatonta osaamista ja varaamalla riittävästi aikaa ja rahaa tarkoitukseen sekä esittämällä oikeat kysymykset.