VNS 1/2016 vp Valtioneuvoston selonteko Suomen kehityspolitiikka

Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Ritva Reinikka, taloustiet. tri

> "Valiokunta pyytää lausumaan erityisesti sukupuolten välisestä tasa-arvosta sekä naisten ja tyttöjen oikeuksista ja asemasta sekä työllisyyden ja ihmisarvoisten työpaikkojen edistämisestä (painopistealueet I ja II). Lisäksi valiokunta pyytää asiantuntijoita arvioimaan (järjestöjen) rahankäytön valvontaa ja siitä raportointia edellä mainituilla painopistealueilla."

Vuonna 2015 laadin ulkoasiainministeriön toimeksiannosta ja eduskunnan pyynnöstä riippumattoman arvion Suomen kehitysyhteistyöstä.[1] Tätä taustaa vasten lausunnossani on ensin muutama yleiskommentti hallituksen kehityspolitiikan uudesta linjauksesta, jotka liittyvät olennaisesti lausuntopyynnön kysymyksiin. Sen jälkeen lausun pyydetyistä kahdesta painopistealueesta sekä järjestöjen rahankäytön valvonnasta ja siitä raportoinnista. Mainittakoon, että tekemäni arvion perusteella järjestöjen rahankäytön valvonta ja siitä raportointi ei poikkea edellä mainituilla painopistealueilla muusta järjestöjen kehitysyhteistyöstä. Näin ollen kommenttini koskevat näitä kahta painopistealuetta ja samalla muunkin järjestöjen toteuttaman kehitysyhteistyön valvontaa ja raportointia. Järjestöillä tässä yhteydessä ymmärtääkseni tarkoitetaan kansalaisjärjestöjä.

Yleistä

Koska kehitysyhteistyö on pitkäjännitteistä toimintaa, on tuloksellisuuden kannalta tärkeää, ettei sitä ohjaava kehityspolitiikka ole poukkoilevaa aina hallituskokoonpanosta riippuen. Käsillä oleva selonteko – joka tosin ei ole kehitysyhteistyöpolittisen toimikunnan suosittama eduskunnan periaatepäätös -- rakentuu paljolti aiemmalle linjalle. Se tuo samalla esiin nykyisen hallituksen poliittisia painotuksia. Mielestäni selonteko onnistuu hyvin tässä tasapainottelussa, mikä tietää hyvää tuloksellisuuden kannalta.

Selonteossa analyysi ja faktat jäävät melko vähälle, ja teksti antaa hieman ruusuisen ja etäisen kuvan 'kovasta maailmasta.'

Hauraat valtiot ovat nyt entistäkin selkeämpi prioriteetti. Pidän tätä erittäin hyvänä, sillä kehitysavulla voi olla näille maille ratkaiseva merkitys. Eritrea on rohkea avaus, ja sillä on suora yhteys pakolaistilanteeseen Euroopassa. Paul Collieria lainatakseni: 'Ei Suomen tarvitse ottaa vastuuta Brazilian tai Kiinan köyhistä, nämä maat itse kantavat sen vastuun.'[2] Hauraissa

[1] Results on the Ground? An Independent Review of Finnish Aid
http://formin.finland.fi/doc/Independent_Review_2015/

[2] Ulkoasiainvaliokunnan seminaarissa 4.6.2015.

valtioissa ei tällaista vastuunkantajaa ole. Samalla näillä mailla voi olla huomattavia negatiivisia heijastusvaikutuksia muuhun maailmaan. Sen on Eurooppa ja Suomikin viime vuoden aikana saanut konkreettisesti kokea. Suomella on myös tarjota rauhanrakentajia, joista monet ovat toimineet tehokkaasti monissa maissa. Naisten ja tyttöjen tasa-arvon edistäminen sekä työpaikkojen luominen ja työn tuottavuuden parantaminen ovat avainasemassa myös hauraiden valtioiden avustamisessa.[3]

Koulutuksen puuttuminen prioriteeteista on mielestäni valitettava seikka. Se on alue, jolla Suomella on todellista globaalia uskottavuutta. Monissa kehitysmaissa kärsitään samalla todellisesta oppimiskriisistä, kun koulunkäynti on nopeasti lisääntynyt viimeisen kahden vuosikymmenen aikana; iso osa oppilaista ei osaa edes kunnolla lukea ja laskea kansakoulun päättäessään.[4] Valittujen painopistealueiden puitteissa koulutus onneksi mainitaan.

Kehitysavun tuloksellisuuden kannalta kaikki kuitenkin riippuu siitä, mitä käytännössä tehdään. Pelkkä politiikkalinjaus ei sitä takaa. Monet Suomen kehitysyhteistyön saavutukset jäävät piiloon, koska niistä ei ole koottu tietoa tai koottua tietoa ei ole hyödynnetty. Tulosten mittaamiseen ja arviointiin liittyvän tiedonhallinnan puutteet ovatkin suurimpia heikkouksia Suomen kehitysavussa. Evidenssiä ei useinkaan systemaattisesti kerätä tai käytetä päätöksenteossa. Eikä analyyttistä työtä tai operatiivista toimintaa palvelevaa tutkimusta juurikaan käytetä avun vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tämä koskee niin mainittua kahta painopistealaa kuin muutakin kehitysyhteistyötä. Koska edistys ja kehitysmaiden oman kapasiteetin rakentaminen tapahtuvat käytännössä yrityksen ja erehdyksen kautta, tarvitaan tietoa siitä, missä mennään. Hyvä kehityspoliittinen linjaus on ensimmäinen askel, mutta nähtäväksi jää, otetaanko tulosohjaus jatkossa nykyistä vakavammin.

Sukupuolten välisestä tasa-arvosta sekä naisten ja tyttöjen oikeuksista ja asemasta

Kuten selonteossa todetaan, Suomella on pitkäaikaista uskottavuutta ja osaamista naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman parantamisessa. Asiaa on pidetty esillä kansainvälisillä foorumeilla pitkään, ja kahdenvälisissä samoin kuin kansalaisjärjestöjen toteuttamissa hankkeissa on tehty konkreettista työtä kentällä. Tämä kävi hyvin ilmi työskennellessäni riippumattoman arvion parissa viime vuonna. Samoin työskennellessäni pitkään Maailmanpankissa pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, olivat eturintamassa tasa-arvoasioissa ja saivat myös muutoksia aikaan.[5] Siitä huolimatta on olemassa vaara, että tasa-arvo jää käytännössä 'lip service' tasolle, varsinkin kun vastaanottajamaissa ei tunneta samanlaista huolta asiasta. Tästä syystä tämä painopistealue tarvitsisi kunnon toimintaohjelman tuekseen: ts. kuinka tämä prioriteetti tuodaan jatkossa käytännön tasolle, ja kuinka tietoa saavutetuista

[3] 2011 World Development Report on Security and Development.
[4] Esimerkiksi Taweeza Tansaniassa http://www.twaweza.org/
[5] 2012 World Development Report on Gender Equality and Development http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2012/0,,menuPK:7778074~pagePK:7778278~piPK:7778320~theSitePK:7778063~contentMDK:22851055,00.html

tuloksista kerätään ja käytetään. Ja kuinka myös muilla painopistealoilla naisten ja tyttöjen aseman parantaminen otetaan huomioon.

Multilateraalisessa avussaan Suomi panostaa mm. UNWomen järjestöön. Muutaman vuoden takaisessa ulkoasiainministeriön kansainvälisien järjestöjen tehokkuutta analysoivassa selvityksessä se löytyi jumbo-sijalta.[6] Uudempien selvitysten mukaan tilanne on sittemmin osin parantunut.[7] Tämä onkin tärkeää, sillä vaikka järjestö on oikealla asialla, sen tulee myös toimia tehokkaasti, muutoin ei Suomen avusta saada odotettua hyötyä.

Tasa-arvo ja naisten ja tyttöjen aseman parantaminen on läpileikkaava prioriteetti, eli se kuuluu myös kolmeen muuhun painopistealueeseen. Suomen pitkäaikainen bilateraaliapu vesisektorilla on tästä hyvä esimerkki. Kuten tunnettua, veden hankinta on erityisesti Afrikassa naisten ja tyttöjen työtä. Esimerkiksi Etiopiassa Suomen apu on suoraan myötävaikuttanut siihen, että kolme miljoonaa etiopialaista on kahden viime vuosikymmenen aikana päässyt puhtaan veden piiriin ja näin myös helpottanut naisten ja tyttöjen työtaakkaa. Mainittakoon, että Etiopia saavutti puhtaan veden vuosituhattavoitteen; Suomen avun osuus tästä kokonaissaavutuksesta on arviolta noin kymmenesosa. Se on melkoinen saavutus pienelle avunantajamaalle lähes sadan miljoonan asukkaan Etiopiassa.

Kuten tunnettua, tyttöjen koulutuksella on monipuolista positiivisia vaikutuksia niin tuottavuudelle kuin terveydelle, väestönkasvulle, perheiden hyvinvoinnille, jne. Nyt kun lähes kaikki ovat päässeet kouluun, on opetuksen laatu suurena haasteena.[8]

Työllisyyden ja ihmisarvoisten työpaikkojen edistäminen

Työpaikka on tehokkain köyhyyden vähentäjä – ja maailman työpaikoista yli 90 prosenttia on yksityisellä sektorilla. Suomen kehitysyhteistyön tavoitteisiin kuuluu yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen sekä näillä keinoin työllisyyden parantaminen kohdemaissa. Tämä on tarpeen, sillä erityisesti Afrikassa on aivan liian vähän yrityksiä ja näin ollen työllistäjiä.

Keskeinen suomalainen toimija on kehitysrahoituslaitos Finnfund, jonka sijoitussalkku 2014 oli noin 525 miljoonaa euroa. Finnfund toimii kannattavasti: sen tulos on ollut negatiivinen 35 toimintavuoden aikana vain kerran. Tuottonsa laitos käyttää uusiin investointeihin kehitysmaissa. Finnfundin tukemat yritykset työllistivät 2013 yhteensä 23 000 ihmistä, joista kolmannes oli naisia. Yritykset, joista useimmat ovat Afrikassa, maksoivat suoria ja epäsuoria veroja yhteensä 434 miljoonaa euroa.

---

[6] Ulkoasiainministeriö. 2013. Suomen monenkeskisen yhteistyön strateginen analyysi. Helsinki. http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=123696&GUID={91B564DE-1A80-4055-8A13-E3E01B353621}

[7] Multilateral Organization Performance Assessment Network. 2014. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UNWomen). Executive Summary. http://www.mopanonline.org/publications/Mopan_UN-Women_EXECSum_-_web.pdf

[8] Esimerkiksi Service Delivery Indicators http://www.sdindicators.org/

Hallitus nostaa Finnfundin pääomaa huomattavasti sen toiminnan laajentamiseksi ja suomalaisyritysten mukaantulon lisäämiseksi. Suomella onkin paljon annettavaan mm. teknologian alalla eri sektoreilla. Samalla selonteko korostaa aktiivista valtion omistajaohjausta Finnfundissa, yritysvastuuta, ja toimia kansainvälisen veronkierron estämiseksi. Viimeksi mainittu yhteistyö pääsi hyvään vauhtiin edellisen hallituksen aikana, ja sitä tulisikin tarmokkaasti jatkaa. Eri tahot kannattaisi saada myös aktiivisesti mukaan Finnfundin toiminnan tukemiseen ja seuraamiseen, jotta sille asetetut monet tavoitteet ja toiveet saavutetaan erityisesti työllisyyden ja ihmisarvoisten työpaikkojen edistämiseksi.

On kuitenkin tärkeä huomauttaa, että erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa -- jonne Suomen kehitysapu suureksi osaksi kohdentuu – arviolta 70-90 prosenttia työikäisistä ihmisistä (maasta riippuen) joutuu työllistämään itse itsensä. Heille ei ole työpaikkoja tarjolla yrityksissä, koska ne ovat niin harvalukuisia työllistettävien määrään nähden. Kuitenkin hyvin harvalla Afrikassa on 'varaa' olla työttömänä, vaan useimmat joutuvat tekemään raskasta työtä pitkiä päiviä. Työn tuottavuus ja sen myötä ansiot tahtovat kuitenkin olla hyvin huonoja.

Koska Afrikan väestönkasvu on nopeaa – maanosan väestön odotetaan kaksinkertaistuvan alle 40 vuodessa -- ja työikään tulee arviolta 11 miljoonaa nuorta vuosittain, ei tilanne ratkaisevasti muutu tulevaisuudessakaan. Näin on siitä huolimatta, että moderni palkkasektori – eli yrityssektori -- kasvaakin useissa maissa nopeammin kuin BKT.[9] Tuottavuuden parantaminen myös muilla keinoin on näin ollen välttämätöntä, jos köyhyyttä halutaan vähentää. Näitä keinoja ovat erityisesti koulutuksen laadun parantaminen, pienluotonsaannin helpottaminen, maareformi, ja epävirallisen sektorin toimintaedellytysten monipuolinen parantaminen asutuskeskuksissa ja pienten perheviljelmien toimintaedellytysten parantaminen maaseudulla.

(Järjestöjen) rahankäytön valvonta ja siitä raportointi em. painopistealueilla

Kansalaisjärjestötyön kannatus on korkealla Suomessa – eikä varmaan syyttä; esimerkiksi Etiopiassa tehdään hienoa työtä kuurojen koulutuksessa, ml. naiset ja tytöt. Kuitenkin järjestelmälliseen arviointiin (evaluaatioihin) perustuva raportointi kansalaisjärjestöjen tuesta – ml. mainitut painopistealueet -- on puuttunut lähes kokonaan. Järjestöjen työn tuloksellisuudesta tai kustannustehokkuudesta on ollut siksi vaikeata sanoa paljonkaan.

Huomattakoon, että riippumaton arvioni (johon tämä lausunto suureksi osaksi perustuu) ei kattanut rahankäytön valvontaa tilintarkastusmielessä, vaan panottui kehitystuloksiin avun kohteissa.

Ulkoministeriö on viime vuonna käynnistänyt kansalaisjärjestöjen työn vaikuttavuuden arvioinnin useiden evaluaatioiden muodossa, ja sitä seuraavien kolmen vuoden aikana asiasta saadaan paljon uutta tietoa. Tämä on tärkeää, koska toistaiseksi järjestötyön vaikuttavuudesta tiedetään aivan liian vähän.

[9] The World Bank, 2014, Youth employment in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.

Järjestöjen vaikuttavuuden ja tulosten kokonaisarviointia -- sekä painopistealueilla että yleisemminkin -- hankaloittaa kentän hajanaisuus: esimerkiksi vuonna 2011 rahoitusta sai 545 organisaatiota 1,137 hankkeeseen 103 maassa. Luvussa ovat mukana suomalaiset, kehitysmaissa perustetut ja kansainväliset Suomen rahoitusta saaneet järjestöt. Parannusta kaipaava asia on pirstaleisuuden vähentäminen eli avun keskittäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi tulosten takaamiseksi.

Sen sijaan, että kansalaisjärjestöjen työtä hallinnoidaan yksinomaan ulkoministeriöstä käsin Helsingistä, suositukseni oli, että se kannattaisi eri sektoreiden osalta tiiviimmin liittää osaksi Suomen suurlähetystöjen muuta kehitysaputoimintaa – ilman, että järjestöjen itsenäisyys siitä kärsii.