Kehityspoliittinen osasto

UKKMI Mykkänen / hallinto- ja turvallisuusjaosto (budjetti) - to 10.11. klo 8.15 - 8.45

KIRJALLISET VASTAUSLUONNOKSET

**1) Ulkoasianministeriön hallinnon alan kipupisteet talousarvioesityksessä**

Varsinaisen kehitysyhteistyön momenttiin kuluvasta vuodesta lähtien kohdistunut 330 miljoonan leikkaus vaikuttaa talousarvioesitykseen siten, että useita aiemmin tuettuja ja tuloksellisiksi todettuja kohteita on jätetty pois tai niitä rahoitetaan aiempaa merkittävästi alemmalla tasolla.

Päästöhuutokauppatuloja kohdistettiin aiemmin kehitys- ja ilmastorahoitukseen. Myös tämä rahoitus on nyt poistunut, joten ilmastorahoitussitoumuksille on osoitettava varat varsinaisen kehitysyhteistyön momentin puitteissa.

**2) Kehitysyhteistyöhankkeiden evaluointi viime vuosina ja niiden huomioon ottaminen päätöksenteossa**

Kehitysevaluointi kattaa sekä hanke-evaluoinnit että laajemmat strategiset evaluoinnit. Laajoista evaluoinneista vastaa ministeriön kehitysevaluointiyksikkö. Vuosittain tehdään keskimäärin 35 evaluointia. Viimeisimmät laajat evaluoinnit ovat koskeneet mm. maaohjelmia, kauppaa tukevaa kehitysyhteistyötä ja ohjelmatukea saavia kansalaisjärjestöjä.

Kehitysevaluoinnin normi ohjaa evaluointitoimintaa. Normi velvoittaa vastaamaan kaikkien evaluointien suosituksiin. Hanke-evaluointien suositukset käsitellään ja niiden toimeenpanosta päätetään hankkeiden johtoelimissä. Laajojen evaluointien johdon vastineista ja niiden pohjalta tapahtuneista muutoksista raportoidaan evaluoinnin vuosiraporteissa.

Evaluointien suositusten toteuttaminen on osaltaan edesauttanut esim. tulosperustaisen johtamisen ja maaohjelmoinnin kehittämistä. Suositusten toteutusta seurataan systemaattisesti, ja sitä kautta saadaan myös tietoa siitä, millä alueilla tarvitaan edelleen kehittämistä. Esimerkiksi läpileikkaavien tavoitteiden (kuten sukupuolten tasa-arvo, eriarvoisuuden vähentäminen ja ilmastokestävyys) toimeenpano on ollut haasteellista.

**3) Mahdollisuudet lisätä kehitysyhteistyöjärjestöjen tekemän työn osuutta momentin sisällä**

Ensinnäkin tulee ottaa huomioon, että varsinaisen kehitysyhteistyön budjettia sopeutetaan edelleen erittäin merkittäviin leikkauksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että melko paljon ko. momentin sisällä olevaa rahoitusta säätelee Suomen maksuosuudet mm. EU:lle, ilmastorahoitukseen ja kansainvälisille rahoituslaitoksille. Näin ollen liikkumavara ei ole kovin suuri ylipäätään.

UM:n Kansalaisyhteiskuntayksikön (KEO-30) määrärahat tälle vuodelle ovat 65 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa noin 13 prosentin osuutta kehitysyhteistyömäärärahoista. Osuus tullee olemaan suurin piirtein tätä suuruusluokkaa myös jatkossa, mutta kuten ulkoministeriö on aiemmin todennut, hallituskauden loppupuolella tarkastellaan mahdollisuutta nousevalle trendille kansalaisjärjestöjen osalta. On kuitenkin hyvä muistaa, että myös muiden kehitysyhteistyöinstrumenttien avulla tehdään arvokasta työtä ja saavutetaan tuloksia.

**4) Valiokunnan kuulemisessa nousi esiin, että järjestöille myönnettävää ohjelmatukea tulisi voida käyttää joustavasti osana monirahoitteisia hankkeita. Arvio tästä.**

Kehityspolitiikan yhtenä tavoitteena on kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen. Tätä tavoitetta edistetään kansalaisyhteiskuntatoimijoille suunnatuilla valtionavustuksilla ja sen jakamiseen luoduilla instrumenteilla. Suuri osa kansalaisyhteiskuntatoimijoille suunnatuista valtionavustusta myönnetään ohjelmatuki-instrumentin kautta (tällä hetkellä yli 75 %). Tukimuodon kautta rahoitetaan kokeneiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen monivuotisia kehitysyhteistyöohjelmia. Ohjelmatuki mahdollistaa laadukkaan kehitysyhteistyön suunnittelun ja seurannan sekä suomalaisten ja kehitysmaiden kansalaisjärjestöjen välisen kumppanuuden, vertaistuen ja yhteisen oppimisen, siten lisäten tehdyn työn vaikuttavuutta.

Ohjelmamuotoinen tuki mahdollistaa toimintojen suunnittelun monivuotisina ohjelmakokonaisuuksina, mikä tehostaa hallinnointia ja parantaa työn ennakoitavuutta ja vaikuttavuutta. Ohjelmatuki keventää hallinnointia verrattuna toimintojen toteutukseen hankeperustaisen tuen kautta ja soveltuu myös uusien aloitteiden ja innovaatioiden toimeenpanoon kehitysongelmien ratkaisemiseksi. Ohjelmatuki myönnetään hakemuksesta ja valtionavustuslain mukaisesti avustus ei voi kattaa toimintojen täyttä määrää. Ohjelmatuen vakiintuneena omarahoitusedellytyksenä on, että avustusta saava järjestö kattaa itse 15 % kehitysyhteistyöohjelman kokonaiskustannuksista (vammaishankkeilla 7,5 %). Ohjelmatuki myönnetään hakukierroksittain, joille voidaan asettaa kehityspoliittisia tavoitteita.

Ohjelmatukea on jo tällä hetkellä perustelluissa tapauksissa voinut käyttää monirahoitteisen toiminnan osana. Yhteisrahoitus voi parhaimmillaan vahvistaa kumppanijärjestöä, parantaa järjestöjen keskinäistä vastuuvelvollisuutta ja vähentää yksittäisen rahoittajan riskiä. Perusedellytyksenä kaikissa valtionavustuksen käyttöä koskevissa tulkinnoissa on, että järjestö noudattaa valtionavustuslakia, UM:n yleisiä valtionavustuksen käyttöä koskevia ehtoja sekä ohjelmatuen käyttöä koskevia lisäehtoja.

**5) Arvio kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun instrumenttien välisen jaon joustavoittamisesta.**

Tarve käyttää erilaisia humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja jälleenrakennuksen apumuotoja ja rahoitusinstrumentteja yhdessä syntyy usein konfliktien pitkittyessä ja niiden jälkeisessä toipumis- ja siirtymävaiheessa sekä suurten luonnonkatastrofien yhteydessä.

Jatkumo-ajattelun mukaan kehitysyhteistyötä tulee toteuttaa tavalla, joka ennaltaehkäisee konflikteja ja luonnononnettomuuksia ja vähentää niiden vaikutusta ja siten myös hätäavun

tarvetta. Humanitaarista apua puolestaan tulisi antaa siten, että se tukee nopeaa toipumista ja pitkän aikavälin kehitystä.

Merkittävä osa – peräti 80 prosenttia – humanitaarisista tarpeista syntyy konfliktien seurauksena, jotka joissain tapauksissa venyvät jopa vuosikymmeniä kestäviksi. Seurauksena on humanitaaristen aputarpeiden jatkuva kasvu ja humanitaarisen apujärjestelmän ylikuormittuminen. Siitä osoituksena on YK:n tämän vuoden humanitaarinen apuvetoomus, joka on kaikkien aikojen suurin, yli 20 miljardia dollaria.

Jotta humanitaariset tarpeet saadaan laskemaan, on puututtava tehokkaammin humanitaaristen kriisien, konfliktien ja pakolaisuuden taustasyihin. Kehitystoimijoiden katsotaan olevan avainasemassa humanitaaristen tarpeiden vähentämisessä ja ennaltaehkäisemisessä, tosin vielä niitäkin tärkeämpi merkitys on poliittisilla toimijoilla ja ratkaisuilla.

Koska suuret pakolaisvirrat asettavat heitä vastaanottavien maiden julkiset palvelut, infrastruktuurin ja työmarkkinat kovan paineen alle, olisi tuettava tehokkaammin myös pakolaisia vastaanottavien maiden ja paikallisyhteisöjen kantokykyä. Syyria on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa Suomi käyttää toisiaan täydentävästi sekä humanitaarisen avun että kehitysyhteistyön instrumenttia.

Jatkumon toteuttamisen on tehnyt usein haasteelliseksi se, että kansainvälinen apuarkkitehtuuri ja avunantajaorganisaatiot ovat jakautuneet erillisiin humanitaarinen avun ja kehityspolitiikan toimintalohkoihin, joiden toimintaa ja rahoitusta – kuitenkin perustelluista syistä - ohjaavat eri tavoitteet, periaatteet, säännöt ja aikataulut. OECD-DAC:n ja YK:n parissa on kuitenkin kehitetty parannuksia, joiden avulla vahvistetaan avun tuloksellisuutta siirtymävaiheessa. Suomi on ollut mukana kehittämässä näitä linjauksia, mukaan lukien ns. New Deal-lähestymistapaa.

Suomi on jatkumo-keskustelussa korostanut joustavaa lähestymistapaa, mutta myös sitä, että eri toimijoiden työnjakoa ja mandaatit tulee säilyttää selkeinä.

Avun vaikuttavuuden takaamiseksi Suomi on keskittänyt kahdenvälisen kehitysyhteistyönsä muutamaan pitkäaikaiseen yhteistyömaahan. Humanitaarinen apu puolestaan suuntautuu tarveperusteisesti moniin sellaisiin maihin, joissa Suomen ei ole tarkoituksenmukaista harjoittaa kahdenvälistä kehitysyhteistyötä. Siksi jatkumoa Suomen kehitysyhteistyössä toteutetaan pitkälle monenkeskisen yhteistyön, kansalaisjärjestötoiminnan sekä EU:n toiminnan avulla. Suomi edistää jatkumon toteutumista vaikuttamalla multijärjestöjen politiikkaan, kehittämällä joustavia toimintamekanismeja ja pyrkimällä varmistamaan jatkumon rahoituksen.

Jatkumoa tukee myös se, että Suomen järjestöille kanavoima humanitaarinen tuki on joustavaa. Avustuksia YK-järjestöille ja Punaisen Ristin Komitealle ja Federaatiolle ei korvamerkitä muuten kuin maittain tai alueittain. Järjestöt voivat siten joustavasti päättää varojen käytöstä humanitaarisiin aktiviteetteihin. Tämän lisäksi Suomi antaa tarkkaan valituille järjestöille joustavaa yleistukea. Suomen humanitaarinen tuki kattaa myös ns. varhaisen toipumisen, jolla tarkoitetaan humanitaarisen avustustoiminnan aikana käynnistyviä kehitysluonteisia toimia, joiden avulla helpotetaan siirtymistä kriisistä kehitykseen.

Jatkumo-ajattelua sovelletaan myös luonnononnettomuuksien yhteydessä. Kehityspoliittisen ohjelmansa mukaisesti Suomi valtavirtaistaa luonnononnettomuusriskien vähentämisen kehityspolitiikkaansa ja – yhteistyöhönsä (esimerkkejä mm. sisäasiainministeriön johdolla päivitettävä toimintasuunnitelma luonnononnettomuuksien vahinkojen rajoittamisesta, tuki EU-tason työlle luonnononnettomuusriskien vähentämiseksi kehitysmaissa).

**6) Finnfundin pääomittaminen vuonna 2016, tilannekatsaus.**

Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta puolsi istunnossaan 3.11.2016 Ulkoasiainministeriön esitystä myöntää 130 miljoonan euron vaihtovelkakirjalaina Finnfundille. Lainapäätös on valmis ulkomaankauppa- ja kehitysministerin allekirjoitettavaksi. Sen nojalla Valtiokonttori sopii varsinaisen velkakirjan Suomen valtion ja Finnfundin välille.

Lainapäätöksellä toimeenpannaan helmikuussa hyväksytyn kehityspoliittisen selonteon linjaus, joka koskee Finnfundin toiminnan kehittämistä ja riskinoton mahdollisuuksien parantamista kehitykselle tärkeissä hankkeissa. Vaihtovelkakirjalainan taloudelliset vaikutukset valtiolle on huomioitu Eduskunnan 22.6. hyväksymässä valtion vuoden 2016 toisessa lisätalousarviossa.

**7) Kehitysmaiden yksityissektorin kehittäminen, hankkeiden läpinäkyvyys ja yksityisen sektorin toimijoiden valvonta. Laina- ja pääomasijoitusten kehitysvaikutusten arviointi.**

<u>Kehitysmaiden yksityissektorin kehittäminen, hankkeiden läpinäkyvyys ja yksityisen sektorin toimijoiden valvonta:</u>

Suomi tukee kehitysmaiden yksityisen sektorin kehitystä monella eri tavalla. Yhteistyössä kehitysmaiden hallitusten kanssa kehitetään yleistä liiketoimintaympäristöä, infrastruktuuria ja julkisia palveluita. Nämä luovat kasvualustan yksityisen sektorin toiminnalle. Suora yhteistyö yksityisen sektorin kanssa on kuitenkin myös tärkeää. Kahdenvälisessä yhteistyössä panostetaan mm. eri arvoketjujen kehittämiseen ja kannustetaan innovaatioiden tuottamiseen ratkaisemaan kehitysmaille tärkeitä kysymyksiä.

Yksityissektorin instrumentit palvelevat eri tarkoituksia riippuen instrumentista:

- **Finnfund** tukee yksityisen sektorin liiketoimintaa suoraan pääomainvestoinneilla, lainoilla ja takauksilla. Finnfundin toiminnan on oltava itsekannattavaa ja rahoitus on aina vastikkeellista. Hankekoko on n. EUR 2-30 milj. euroa.

- **Liikekumppanuusohjelma Finnpartnership ja innovaatiokumppanuusohjelma BEAM** madaltavat suomalaisten yritysten kynnystä etabloitua kehitysmaiden markkinoille. Lahjamuotoinen rahoitus on valmistelevia vaiheita, kumppanien löytämistä, teknologian soveltamista ja koulutusta varten. Hankkeissa on omarahoitusosuus (15 – 70 %) riippuen kohdemaan ja yrityksen luonteesta. Hankekoko on tyypillisesti n. 10 000 – 400 000 euroa.

- Kehitteillä oleva **Public Sector Investment Facility (PIF)** korvaa korkotukiluotot ja tukee kehitysmaiden julkista sektoria rahoituksen saamiseksi julkisia investointeja varten. Sikäli instrumentti ei varsinaisesti ole yksityisen sektorin instrumentti (sen tarkoituksena

ei ole yritystoiminnan tukeminen). Yhteys yrityksiin tulee kuitenkin siitä, että instrumentti on sidottu; julkisen sektorin hankintoja toteuttamaan edellytetään suomalaisyritys. Siten instrumentti on väline saada Suomen yksityisen sektorin osaamista mukaan antamaan suomalaista lisäarvoa hankkeissa. Hankekoko on tyypillisesti n. 5-30 milj. euroa.

Eri instrumentit perustuvat eri lainsäädäntöön ja läpinäkyvyys ja valvonta ovat siksi erilaisia. Finnfund on valtion erityistehtäväyhtiö ja sen toiminta perustuu Finnfund –lakiin (291/1979). Yhtiö suhtautuu hankkeisiin investointikohteina ja investointipäätökset tehdään taloudellisen tuoton, riskin ja kehitysvaikutusten yhteisarviona, mutta kuitenkin niin, että hankkeiden kannattavuus aina on keskeinen aspekti yhtiön johtokunnan päätöksissä.

Finnfundin hallintokonsepti on toiminut hyvin ja huolimatta siitä, että yhtiölle menevä rahoitus oli ennen nykyistä hallituskautta tyypillisesti 1-2 % kehitysyhteistyöbudjetista, se saa vuosittain aikaiseksi tuhansia työpaikkoja, miljoonien eurojen verotulot, teknologian siirtoa ja myönteisiä ympäristövaikutuksia kehitysmaissa. VTV on tarkastuksessaan vuonna 2010 todennut yhtiön toiminnan esimerkilliseksi.

Finnpartnership ja BEAM toimivat valtioavustuslain (688/2001) nojalla. Lahjamuotoinen tuki perustuu avoimeen hakuun ja tukipäätökset ovat valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Hankkeiden tuloksellisuutta seurataan edistysraporttien kautta ja instrumenttien tuloksellisuutta indikaattoreiden kautta. Tukea saavilta yrityksiltä edellytetään paikallisten lakien sekä kansainvälisten yhteiskunta- ja ympäristöstandardien noudattamista. Mikäli näitä ei noudateta, tukea voidaan periä takaisin.

PIF toimii korkotukiluottolain (1114/2000) nojalla. UM:n valmistelun, seurannan ja valvonnan järjestämisessä otetaan huomioon tarve hallita riskejä, esimerkiksi välttää ylihinnoittelu. Hankeseulonta perustuu vuoropuheluun kehitysmaiden hallitusten kanssa sekä yksityiskohtaiseen kehitysvaikutus- ja laadunvarmennukseen ministeriössä, myös ulkopuolisia asiantuntijoita käyttäen.

Laina- ja pääomasijoitusten kehitysvaikutusten arviointi: Kehityspoliittisen selonteon mukaisesti Suomi selvittää uusia finanssisijoitusmahdollisuuksia, joille vuosina 2017 – 2019 on suunniteltu kohdistettavan 130 miljoonaa/vuosi. Finanssisijoitukset voidaan myöntää lainana tai pääomainvestointina. Vuoden 2016 finanssisijoitukset on kohdistettu lainana Finnfundille (130 miljoonaa) ja IIC:lle (Inter – American Investment Group) pääomankorotus (10 miljoonaa).

Lähtökohtaisesti kaikkien kehityspoliittisten laina- ja pääomasijoitusten tulee täyttää OECD/DAC:n ODA-kriteerit. Lisäksi sijoituskohteiksi valitaan vain sellaisia, jotka vastaavat Suomen kehityspoliittisia tavoitteita. Tämän osalta valintoja ohjaa hallituksen kehityspoliittinen selonteko ja sen painopistealueet. Kehitysvaikutuksia arvioidaan muiden Suomen käyttämien kehitysyhteistyöinstrumenttien tapaan. Vaikutusten arviointia määrittää se minkälaisiin kohteisiin lainoja myönnetään ja sijoituksia tehdään. Tämä voi tarkoittaa esim. luotujen työpaikkojen määrää, kasvihuonekaasujen vähenemisen määrää tms.

## 8) Hallintokulujen osuus kehitysyhteistyömenoista

Hallintokulujen osuus Suomen julkisesta kehitysyhteistyöstä oli viime vuonna 4 %, mikä oli hieman alle OECD:n kehitysapukomitean jäsenmaiden keskiarvon (5 %). Vielä pari vuotta aiemmin hallintokulujen osuus oli 6 %, eli yli jäsenmaiden keskiarvon. Yksi merkittävä syy

hallintokulujen laskussa on se, että vuonna 2015 tarkistettiin ja päivitettiin ulkoministeriön toimintamenojen kehitysyhteistyöksi laskettavat osuudet kaikkien yksiköiden ja edustustojen osalta. Tämän seurauksena ODA-kelpoisten toimintamenojen osuus laski kolmanneksella 55 milj. eurosta 37 milj. euroon.