HE 246/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021: kansainvälinen kehitysyhteistyö

Fingon lausunto Eduskunnan valtionvarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle 13.10.2020

1. Aikataulutettu tiekartta 0,7 % tavoitteen saavuttamiseksi

- **Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahojen kasvu osoittaa globaalin vastuun kantamista vaikeassa maailmanlaajuisessa taloustilanteessa. Suomen tulee kuitenkin laatia mitä pikimmin aikataulutettu tiekartta ja konkreettinen suunnitelma kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta.**
- **Muun kehitysyhteistyön rahoitusosuuden kasvu on haastavaa kehitystulosten seurannan ja rahoituksen läpinäkyvyyden kannalta.**

Ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys ovat laadukkaan ja tuloksellisen kehitysyhteistyön edellytyksiä. Kehittyvät maat voivat näin toteuttaa kansallisia kehitysohjelmiaan suunnitelman mukaisesti. Tämä huomioitiin hallitusohjelmassa, jossa sitouduttiin tiekartan laatimisille kehitysyhteistyön rahoituksen nostamiseksi YK:n suosittelemaan 0,7% BKTL:sta.

COVID19 pandemian yhteiskunnalliset ja taloudelliset seurannaisvaikutukset kehittyvissä maissa ovat mittavat. **Maailmanpankin mukaan jopa 115 miljoonaa ihmistä suistuu äärimmäiseen köyhyyteen, vieden jo saavutettuja köyhyyden vähentämistavoitteita kolme vuotta taaksepäin.** Miljoonat siirtotyöläiset ovat palanneet kotiseudulleen ja ulkomailta Afrikan maihin suuntautuvien rahalähetysten arvioidaan laskevan 23%. **Rajoitustoimet ovat vieneet toimeentulon miljoonilta ihmisiltä maissa, missä ei ole sosiaaliturvaa ja pienistä päiväansioista säästäminen on mahdotonta.** Seuraukset ovat pahimmat sisäisen konfliktin ja ilmastonmuutoksen keskellä eläville ihmisille esimerkiksi Afganistanissa ja Somaliassa, missä pitkäjänteinen työ terveyden, koulutuksen, naisten ja tyttöjen oikeuksien, sekä rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi on vaarassa. Maailman ruokajärjestö WFP arvioi ruoka-avun tarpeessa olevien ihmisten määrän kaksinkertaistuvan vuoden 2020 aikana 135 miljoonasta 265 miljoonaan.

Hallituksen talousarvioesitys ehdottaa kansainväliseen kehitysyhteistyöhön yhteensä EUR 1,2 miljardia vuodelle 2021, mikä vastaa noin 0,49 prosenttia bruttokansantulosta valtiovarainministeriön arvion mukaan. Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoiksi ehdotetaan EUR 711 miljoonaa, ja EUR 671 miljoonan sitoumusvaltuuksia vuoden 2021 jälkeisille vuosille. **Verrattuna vuoden 2020 talousarvioon kansainvälisen kehitysyhteistyön prosenttiosuus bruttokansantulosta kasvaa kohti kansainvälistä 0,7% sitoumusta 0,8 prosenttiyksikköä.**

Suomi pääsee jo lähemmäs pohjoismaisia naapureita, jotka ovat jo saavuttaneet 0,7 tavoitteen (OECD 2019: Ruotsi 0,99 %, Norja 1,02 %, Tanska 0,71 %). Suuntaa osin selittää valtiovarainministeriön arvio vuoden 2021 bruttokansantulosta. **COVID19 pandemian mittavat kielteiset talousvaikutukset huomioiden hallituksen esitys osoittaa halua kantaa globaalia vastuuta ja pitkäjänteistä sitoutumista kansainväliseen kehitysyhteistyöhön**, sekä ymmärrystä että kestäviä kehitystuloksia ei saavuteta poukkoilemalla. Vertailun vuoksi, vuonna 2014 ennen kehitysyhteistyön suuria leikkauksia kehitysyhteistyön maksatukset olivat 0,59 % BKTL:sta.

Muuksi kuin varsinaiseksi kehitysyhteistyöksi laskettavien kulujen osuus Suomen kehitysyhteistyön rahoituksesta on noussut systemaattisesti vuoden 2015 jälkeen. Talousarvioesityksessä 2021 nämä muun kehitysyhteistyön määrärahat nousevat EUR 136 miljoonaa, kun varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoihin esitetään kasvua EUR 28 miljoonaa. Kehitysyhteistyön sisältöosaaminen on varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja hallinnoivassa ulkoministeriössä hyvällä tasolla, ja seurantatietoa on mahdollista saada julkisten lähteiden lisäksi suoraan viranhaltijoilta. Muun kehitysyhteistyön rahoitusosuuden kasvu on haastavaa etenkin kehitystulosten seurannan ja rahoituksen läpinäkyvyyden kannalta, koska varojen käyttökohteista on vaikeaa saada yksityiskohtaista tietoa.

2. Täytettävä sitoumus 0,2 % LDC-maihin

- **Suomen tulee varmistaa, että kehitysyhteistyöllä autetaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisiä ja ohjata vähintään 0,2 prosenttia bruttokansantulosta LDC-maille kansainvälisten sitoumustemme mukaisesti.**
- **Eduskunnalle on raportoitava, kuinka kehityspolitiikan tavoitteet sekä tuloksellisen kehitysyhteistyön pelisäännöt toteutuvat kaikkien julkista kehitysyhteistyörahoitusta käyttävien toimijoiden osalta.**

Pandemian seurauksena pääomapako kehittyvistä maista on kiihtynyt. Kun Suomi ja Euroopan komissio ovat rahoittaneet pandemian kustannuksia ottamalla velkaa edullisesti markkinoilta, kehittyvien maiden kohdalla lainojen ehdot ovat usein kohtuuttomat. **Useat vähiten kehittyneet maat ovat vedonneet kansainvälisiin lainoittajiin velkojen jäädyttämiseksi ja velkojen uudelleenjärjestelemiseksi, koska kaikki liikenevät varat tarvitaan kansalaisten pitämiseen hengissä.** Alhainen terveydenhuoltokapasiteetti, hauraat instituutiot ja haavoittuvainen talouden rakenne vaikeuttavat kriisistä selviytymistä. Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu, että Suomi tähtää YK:n tavoitteeseen käyttää 0,2% BTKL:sta tukena vähiten kehittyneille maille. Tavoitteessa pysyminen on tärkeää, koska globaali eriarvoisuus on kasvanut entisestään myös COVID19 pandemian seurauksena. Kestävän kehityksen Agenda2030 keskeinen periaate on, että ketään ei jätetä jälkeen.

Vähiten kehittyneisiin maihin (LDC[1]) kohdennettujen maksatusten tavoiteosuus BKTL:sta nousee vuoteen 2020 verrattuna (arvio 0,18 % BKTL:sta), tavoitellen jo kansainvälistä sitoumusta, jonka mukaan Suomen tulisi ohjata 0,2 % BKTL:sta kehitysyhteistyövaroina kaikkein köyhimmille maille. Kaikkein köyhimpien maiden määrä kymmenen suurimman Suomen yhteistyömaan joukossa oli vuonna 2019 jo kahdeksan, lisäksi apua kanavoitui sotaa käyvään Syyriaan ja Länsi-Balkanille Serbiaan.

[1] Least Developed Countries, UN Committee for Development Policy määrittelemät kriteerit

Kehyksen ulkopuolinen kehitysyhteistyön finanssisijoitusten määräraha on ollut vuodesta 2015 lähtien noin 130 miljoonaa euroa vuodessa, ja vuoden 2021 esityksessä taso säilyy samana (130 miljoonaa euroa), lisäksi kehyksen ulkopuolelta ohjataan Finnfundin pääomittamiseen EUR 10 miljoonaa. **Kansainvälisten raporttien mukaan vähiten kehittyneiden maiden on kaikkein vaikeinta houkutella yksityisiä investointeja**, Finnfundinkin uusista sijoituspäätöksistä 78% kohdistui vähiten kehittyneisiin, matalan tulotason ja alemman keskitulotason maihin. Näiden kategorioiden välillä hajonta on suurta, ja toisaalta **eriarvoisuus kasvaa etenkin valtioiden sisällä**. Investoinneissa tulisikin kiinnittää aiempaa tarkemmin huomiota ei vain maan yleiseen tulotasoon, vaan investoinnin kohdealueen elinolosuhteisiin ja tulotasoon, jotta kehitysyhteistyön rahoitus kohdentuu kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ihmisille.

Kestävien työpaikkojen ja kehitysmaiden oman, vastuullisen yritystoiminnan vahvistaminen on tärkeää. Kehityspolitiikan tavoitteiden sekä ihmisoikeusperustaisuuden, yhteisten arvojen sekä tuloksellisen toiminnan kansainvälisten pelisääntöjen, kuten avoimuus ja tilivelvollisuus, on ohjattava kaikkia kehitysyhteistyön toimijoita. Kestävää kehitystä luova yritystoiminta tarvitsee yhteistyötä ja vuoropuhelua kehittyäkseen. Tätä monitoimijamallia tulee entisestään tukea ja sille on ohjattava konkreettisia resursseja, kuten joustavia ja innovatiivisten ratkaisujen yhteiskehittämistä tukevia rahoitusmahdollisuuksia.

Humanitaarisen avun taso kasvaa esityksen mukaan EUR 12,5 miljoonaa vastauksena kasvaneeseen humanitaarisen avun tarpeeseen. Myönteistä on myös, että talousarvioesitykseen on kirjattu mahdollisuus ohjata ohjelmatukijärjestöille myönnettyä määrärahaa äkillisen humanitaarisen kriisin tai katastrofin hoitoon. Tämä lisää määrärahojen joustavuutta, mikä on edellytys COVID19 pandemiaa vastaaviin tilanteisiin reagoimiseksi tarkoituksenmukaisesti.

3. Turvattava järjestöjen monipuoliset toimintaedellytykset

- **Julkisen kehitysrahoituksen tulee mahdollistaa monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan toiminta demokratian tukemiseksi kehittyvissä maissa sekä Suomessa myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella.**

Vaikka järjestörahoitus absoluuttisesti kasvaa esityksessä EUR 4 miljoonaa, on järjestöjen osuus koko kehitysyhteistyörahoituksesta ollut pääsääntöisesti laskusuuntainen vuodesta 2015. **Vuoden 2021 talousarvion mukaan järjestörahoituksen osuus on 6,6 prosenttia kansainvälisen kehitysyhteistyön määrärahoista.** Tämä on vuoden 2018 tasolla, **alimmillaan lähes 20 vuoteen**. Vuonna 2018 järjestöjen osuus tippui ensimmäistä kertaa alle seitsemän prosentin (6,6 %) sitten vuoden 2002. Vuonna 2021 järjestöjen osuus varsinaisesta kehitysyhteistyörahoituksesta on samalla tasolla kuin vuonna 2020.

Ulkoministeriön tukea saavien suomalaisten järjestöjen määrä on pudonnut selvästi. Vuonna 2015 tukea kehitysyhteistyöhön ja globaalikasvatukseen sai vielä 163 järjestöä, vuonna 2017 enää 96, ja vuonna 2019 ulkoministeriön rahoitusta saavia järjestöjä on enää 70. **Neljässä vuodessa rahoituksen piirissä olevien järjestöjen lukumäärä on laskenut lähes 60 prosenttia, ja uusien toimijoiden on vaikeaa saada valtionapua.** Viime rahoituskierroksella (haku 2019, myönnöt vuosille 2020–2024) jaettiin 9 miljoonaan euroa enemmän pienten ja keskisuurten kehitysjärjestöjen hankkeisiin. Vaikka rahamäärä kasvoi, tukea saavien järjestöjen lukumäärä

tippui yhdeksällä. Vuonna 2018 tukea sai yhteensä 43 järjestöä, vuonna 2020 enää 34. Etenkin viestintä- ja globaalikasvatuksen (VGK) saralla tuettavien järjestöjen määrä on romahtanut. Kun kymmenen vuotta sitten VGK-tuella rahoitettiin yhteensä 85 järjestön hankkeita, viime vuonna vastaava luku oli enää 14. **Lukumäärän lisäksi kyse on myös kehitysjärjestöjen rahoituksen yhä vankemmasta keskittymisestä pääkaupunkiseudulle.**

Järjestöjen kumppanuus on parhaimmillaan vuosikymmeniä kestävää kumppanuutta, jossa tapahtuu merkittävää molemminpuolista oppimista ja yhteistyö kasvattaa merkittävällä tavalla kehittyvissä maissa toimivien kansalaisjärjestöjen osaamista ja siten vahvistaa paikallista kansalaisyhteiskuntaa. Pienten ja keskisuurten järjestöjen kumppanit löytyvät samankokoisista kumppaneista yhteistyömaissa. Parhaimmillaan kumppanuus ja yhteistyö kasvattaa ruohonjuuritasolta aloittavan järjestön vaikuttavuutta kansalliselle tasolle asti. **Järjestöjen kouluvierailut ja muu paikallisesti näkyvä toiminta Suomessa ovat erityisen tärkeitä alueilla, joiden ihmisten kosketuspinta toisenlaisiin maailmoihin on usein vähäisempää.** Kouluyhteistyö kehittyvissä maissa sijaitsevien opinahjojen kanssa on sekin arvokas ikkuna toisenlaiseen todellisuuteen. Juuri tämä on viime vuosina joutunut leikkuriin. **Järjestötoiminta antaa mahdollisuuden mielekkääseen kansalaistoimintaan ja kehitysyhteistyön ymmärrykseen ja sen hahmottamiseen, että me kaikki olemme riippuvaisia toisistamme – taitoon, jonka merkitys tulevaisuudessa kasvaa entisestään, myös työelämässä.** Kysymys onkin, onko meillä tulevaisuudessa mahdollisuus edistää globaalia oikeudenmukaisuutta ja ymmärtää maailman keskinäisriippuvuutta pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Ulkoministeriön tilaamat ohjelmatuen riippumattomat kokonaisarvioinnit toteavat, että kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on tehokasta ja tuloksellista. Kansalaisjärjestöt tavoittavat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ihmiset ruohonjuuritasolla. **Arviot osoittavat, että ohjelmatukea saavien kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on monipuolista ja kustannustehokasta ja antavat vahvan suosituksen järjestöjen pitkäjänteisen tuen jatkamiseksi.** Kansalaisyhteiskunnan moninaisuuden tukemiseksi ja vapaaehtoisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että myös muita kuin ohjelmatukea saavia kumppanuusjärjestöjä tuetaan jatkossakin. **Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitava apu vahvistaa kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntaa, jonka toimintamahdollisuuksia rajoitetaan yhä useammassa maassa.** Vahva demokratia, toimiva oikeusvaltio ja hyvä hallinto ovat myös kestävän yritystoiminnan edellytyksiä.

4. Kohdennettava ilmastorahoitusta sopeutumiseen

- **Suomen tulee osoittaa kehitysmaiden ilmastotoimiin aidosti uutta ja erillistä rahoitusta ja selkeyttää ilmastorahoituksen määritelmä. Talousarvioesityksiin tulee avoimuuden parantamiseksi palauttaa arvio Suomen kansainvälisestä ilmastorahoituksesta.**

- **Ilmastorahoitukselle tulee luoda selkeät tavoitteet ja kriteerit, jotta sen laadullinen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi mahdollistuisi ja paranisi.**

- **Suomen tulee ohjata ilmastorahoista tasapuolisesti ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, lisätä lahjamuotoisen rahoituksen osuutta, ja kanavoida ilmastorahoitusta voimakkaammin mm. kansalaisjärjestöjen toteuttamaan**

sopeutumistoimintaan vähiten kehittyneissä maissa.

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastosopimukseen. Kansainvälisesti on sovittu, että kehittyneet maat kasvattavat ilmastorahoitustaan USD 100 miljardin vuositasolle vuoteen 2020 mennessä ja lisäävät ilmastorahoitusta jälleen vuodesta 2025. Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat tulleet entistä enemmän kansalaisten tietoisuuteen, mutta ilmastorahoituksen tason arvioinnista ja seurannasta on tullut entistä vaikeampaa.

On myönteistä, että 2021 talousarvioesityksessä on budjetoitu EUR 100m enemmän hiilineutraalisuustavoitteisiin. Suomi kokoaan suurempi maailmalla -kokonaisuuden osalta on määrärahat kasvavat vuodesta 2020, mitä selittää kehitysyhteistyömäärärahojen voimakkaampi suuntaaminen kohteisiin, jotka edistävät hiilineutraliteettia. **Pariisin sopimuksen alainen ilmastorahoitus tulee kuitenkin selkeästi erottaa muista kehitysyhteistyövaroista, jotta ilmastorahoituksen tasoa voidaan seurata ja jotta sen kasvattaminen ei syö varoja muulta köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävältä kehitysyhteistyöltä.** Vuosina 2013-2015 talousarvioesityksiin sisältyi arvio Suomen ilmastorahoituksen osuudesta varsinaisesta kehitysyhteistyöstä, mutta vuoden 2016 jälkeen tämän arvion korvasi yleinen arvio ”ilmastokestävyyttä edistävästä kehitysyhteistyöstä”.

Ilmastorahoituksen laskentaperusteet ovat kiistanalaisia. **Suomessa ei ole määritelty ilmastorahoitukselle selkeitä määritelmiä tai tavoitteita, lukuun ottamatta rahoituksen tasapuolista jakautumista hillintään ja sopeutumiseen tähtääviin toimiin.** Näin ollen ilmastorahoituksen raportointi, sen laadullinen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. Suomella olisi mahdollisuus toimia edelläkävijänä ilmastorahoituksen määritelmän ja seurantajärjestelmien kehittäjänä. Ilmastorahoitusta toimeenpannaan monen eri kehitysyhteistyön käyttösuunnitelmaa koskevan momentin alla ja ilmastorahoituksena toimintojaan ovat raportoineet mm. kahdenväliset kehitysrahastot, monenkeskiset kehityspankit ja rahastot, kansalaisjärjestöt, Finnfund, Finnpartnership. **Talousarvioesityksestä jää epäselväksi, miten ilmastokestävä kehitysrahoitus jakaantuu eri käyttösuunnitelmien välillä ja ketkä ovat sen toimeenpanijoita.**

Talousarvioesityksessä 2021 todetaan, että ”kaikessa yhteistyössä edistetään aiempaa järjestelmällisemmin yhdenvertaisuutta, sekä vähäpäästöistä kehitystä ja ilmastokestävyyttä. Pyrkimyksenä on ohjata puolet ilmastorahoituksesta sopeutumiseen muun muassa kansainvälisten rahastojen ja kansalaisjärjestöjen kautta. Investointi- ja lainamuotoinen tuki painottuu ilmastotoimiin.” Linjauksen vaarana on, että ilmastorahoitus kanavoituu voimakkaammin yksityisen sektorin instrumentteihin ja että finanssisijoitukset ohjautuvat kaupallisesti houkuttelevampiin ilmastonmuutoksen hillintätoimiin suhteellisen vakaissa maissa. **Sopeutumisrahoitusta kaipaavat erityisesti ilmastonmuutoksesta eniten kärsivät köyhimmät, hauraimmat ja haavoittuvimmassa asemassa olevat maat ja ihmiset, jota ovat usein konfliktialueilla.** COVID-19 pandemian myötä lahjamuotoisen rahoituksen tarve on myös voimistunut. Sopeutumistoimiin kanavoitavan ilmastorahoituksen osuutta on mahdollista kasvattaa esimerkiksi ohjaamalla entistä suurempi osuus ilmastorahoituksesta järjestöjen ilmastotyön rahoitukseen vähiten kehittyneissä maissa.

Lisätietoja: Niina Tenhio, kehityspolitiikan ja kehitysrahoituksen asiantuntija, niina.tenhio@fingo.fi, 050 317 6726