HE 145/2020 vp

HE 146/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021: kansainvälinen kehitysyhteistyö

Fingon lausunto Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 3.11.2020

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 osalta on haastavaa kehitystulosten seuranta ja rahoituksen kohdentumisen läpinäkymättömyys.**
- **Eduskunnalle on raportoitava, kuinka kehityspolitiikan tavoitteet sekä tuloksellisen kehitysyhteistyön pelisäännöt toteutuvat kaikkien julkista kehitysyhteistyörahoitusta käyttävien toimijoiden osalta.**

Ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys ovat laadukkaan ja tuloksellisen kehitysyhteistyön edellytyksiä. Kehittyvät maat voivat näin toteuttaa kansallisia kehitysohjelmiaan suunnitelman mukaisesti. Tämä huomioitiin hallitusohjelmassa, jossa sitouduttiin tiekartan laatimiselle 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. Vertailun vuoksi, kehitysyhteistyön sisältöosaaminen on varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja hallinnoivassa ulkoministeriössä hyvällä tasolla, ja seurantatietoa on mahdollista saada julkisten lähteiden lisäksi suoraan viranhaltijoilta. **Muun kehitysyhteistyön rahoitusosuuden osalta haastavaa on etenkin kehitystulosten seurannan ja rahoituksen läpinäkymättömyys, koska varojen käyttökohteista on vaikeaa saada yksityiskohtaista tietoa.** Muiden kuin ulkoministeriön osalta viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa toteutuu kehitysyhteistyövarojen kohdalla heikosti (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, §20).

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). **Kestävien työpaikkojen ja kehitysmaiden oman, vastuullisen liiketoiminnan vahvistaminen on tärkeää.** Kestävää kehitystä luova yritystoiminta tarvitsee yhteistyötä ja vuoropuhelua kehittyäkseen. Tätä tavoitetta tulee tukea ja sille on ohjattava konkreettisia resursseja, kuten joustavia ja innovatiivisten, paikallisia tarpeita huomioivien ratkaisujen yhteiskehittämistä tukevia rahoitusmahdollisuuksia. **Kehityspolitiikan tavoitteiden sekä ihmisoikeusperustaisuuden, yhteisten arvojen sekä tuloksellisen toiminnan kansainvälisten pelisääntöjen, kuten avoimuus ja tilivelvollisuus, on kuitenkin ohjattava kaikkia kehitysyhteistyön toimijoita**. Ulkoministeriön sivuilla todetaan vain, että vaikka kehityspoliittisia finanssisijoituksia ohjaavat osittain samat periaatteet kuin lahjamuotoista kehitysapua, tuotto- ja palaumaodotteesta johtuvia erojakin on.

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.**

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**. On hyvä, että kaikkein köyhimpiä maita oli jo kahdeksan vuoden 2019 kymmenen suurimman Suomen yhteistyömaan joukossa, lisäksi apua kanavoitui sotaa käyvään Syyriaan ja Länsi-Balkanille Serbiaan.

Kehityspoliittisten finanssisijoitusten tavoitteena on muun muassa lisätä yritystoiminnan mahdollisuuksia kehitysmaissa, ja ulkoministeriön mukaan sijoituksia pyritään tekemään ensisijaisesti köyhimpiin maihin. **Kansainvälisten raporttien mukaan vähiten kehittyneiden maiden on kuitenkin kaikkein vaikeinta houkutella yksityisiä investointeja**. Lisäksi kansainvälisten arvioiden mukaan yksityisten investointien kehitysvaikutusten seuranta köyhimpien maiden yrityssektorin vahvistamiseksi on vaikeaa, koska rahoituslaitokset eivät julkista eriteltyä tietoa vuosiraporteissaan myönnettyjä rahasummia ja todennettuja kehitysvaikutuksia koskien.

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 kaikkialla Suomessa. Nykyiset käytännöt eivät tue kansalaisyhteiskunnan moninaisuutta.**

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 2021 järjestöjen osuus varsinaisesta kehitysyhteistyörahoituksesta on vuoden 2020 tasolla.

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 miljoonaa euroa enemmän pienten ja keskisuurten kehitysjärjestöjen hankkeisiin. Vaikka rahamäärä kasvoi, tukea saavien järjestöjen lukumäärä putosi yhdeksällä. Viestintä- ja globaalikasvatuksen (VGK) saralla tuettavien järjestöjen määrä on romahtanut

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

kymmenessä vuodessa (85 järjestöä 2010 vrt. 14 järjestöä 2019).

Kehityskysymysten parissa toimivien järjestöjen joukkoon mahtuu vapaaehtoisjärjestöjä, Suomessa asuvien ulkomaalaistaustaisten diasporajärjestöjä ja ammattimaisia kehitysjärjestöjä, sekä ammattijärjestöjä. Järjestöjen kumppanuus tuottaa parhaimmillaan merkittävää molemminpuolista oppimista, vahvistaa paikallista kansalaisyhteiskuntaa ja kasvattaa ruohonjuuritasolta aloittavan järjestön vaikuttavuutta kansalliselle tasolle asti. Suomessa **järjestöjen kouluvierailut ja muu paikallisesti näkyvä toiminta ovat erityisen tärkeitä alueilla, joiden asukkaiden kosketuspinta globaalikysymyksiin on 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 globaalien kehityskysymysten ymmärrykseen ja sen hahmottamiseen, että me kaikki olemme riippuvaisia toisistamme – taitoon, jonka merkitys tulevaisuudessa kasvaa myös työelämässä.** Kehitysrahoituksen keskittyminen aiempaa harvemmille toimijoille vähentää mahdollisuuksia edistää globaalia oikeudenmukaisuutta ja ymmärtää maailman keskinäisriippuvuutta pääkaupunkiseudun ulkopuolella, koko maan laajuisesti.

Kehitysyhteistyötä ohjaavassa kansalaisyhteiskuntalinjauksessa todetaan, että kansalaisyhteiskuntien vahvistuminen on tavoite itsessään, mutta myös keino Suomelle edistää muita kehityspoliittisia tavoitteitaan. 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. Ulkoministeriön kansalaisyhteiskuntayksikön hallinnollisten resurssien lisääminen parantaisi mahdollisuuksia tukea monimuotoisemmin kansalaisyhteiskuntaa. **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 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.** 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, ja yritysrahoittajat. **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 näin ohjautuu kaupallisesti houkuttelevampiin ilmastonmuutoksen hillintätoimiin melko vakaissa maissa. **Sopeutumisrahoitusta kaipaavat erityisesti ilmastonmuutoksesta kärsivät köyhimmät, hauraimmat ja haavoittuvimmassa asemassa olevat maat ja ihmiset, jotka ovat usein konfliktialueilla.** COVID-19 pandemian myötä lahjamuotoisen rahoituksen tarve on 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