ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Matti Kääriäinen
Suurlähettiläs (eläkkeellä)
29.11.2021

LAUSUNTO VNS 5/2021 VP; KEHITYSPOLITIIKAN YLIVAALIKAUTINEN SELONTEKO

Selonteko herättää enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia. Suurine värikuvineen hyvin yleisellä tasolla pysyttelevä teksti vaikuttaa enemmän veronmaksajille suunnatulta markkinointitekstiltä kuin ammattikäyttöön tarkoitetulta analyyttiseltä julkaisulta. Selonteko on lähinnä kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön liitettyjen ns. hyvien käytäntöjen luettelo ilman mitään analyysia niiden todellisesta toimivuudesta tai yhteydestä vallitsevaan nykytilanteeseen.

Kuvaus kehittyvien maiden tilanteesta ja sen muutoksista on puutteellinen ja harhaanjohtava, toimija-analyysi on naiivi (julkinen sektori, yksityinen sektori ja kansalaisjärjestöt ajamassa sulassa sovussa samoja asioita), globaalitason rikkaat maat vs. köyhät maat intressiristiriidat jäävät käsittelemättä, makrotaso kokonaisuudessaan on huonosti kuvattu ja keskitytty enemmän mikrotason asioihin, suuret rakenteelliset kysymykset ja niiden seuraukset (laiton pääomapako, eriarvoistuminen, ilmastonmuutos, pandemiat) joko kokonaan käsittelemättä tai vajavaisesti esitetty. Vaikka globaalin tason tavoitteet (Agenda 2030) on mainittu, yhteys Suomen omien tavoitteiden, kumppanimaiden tavoitteiden ja Agenda 2030:n välillä jää epäselväksi. Kuinka esimerkiksi Suomen päätavoitealueeksi määritellylle naisten ja tyttöjen oikeuksille voidaan hankkia selonteon lupaama ” *kumppanimaan ja yhteistyötahojen laaja ja inklusiivinen omistajuus ja sitoutuminen*”?

Uusina painotuksina on tuotu (ilman perusteluja) toiminnan laajentaminen kriisialueille, suomalaisen yksityissektorin etujen ajaminen ja palaumasta huolehtiminen sekä kansalaisjärjestötoiminnan tuen kasvattaminen. Nämä lienevät enemmän nykyhallituksen kokoonpanosta johdettavia painotuksia kuin ylivaalikautisia tavoitteita. Niistä kaikista olisi kuitenkin syytä käydä syvällisempi keskustelu ennen niiden kirjaamista ylivaalikautisiksi tavoitteiksi. Itse en pidä mitään niistä perusteltuna.
Outoa on se, että selonteko ei käsittele kohdemaiden valintaa mitenkään muutoin kuin toteamalla laajentumisen kriisialueille. Tarkoittaako tämä sitä, että kymmeniä vuosia olleet kohdemaat pidetään aina vain samoina ja uusia otetaan sitten kriisien kehittymisen myötä? Tämä liittynee näkemykseen perinteisen kehitysyhteistyön siirtymisestä humanitaarisen avun suuntaan. Kuten Afganistanin esimerkki osoittaa, kriisimaihin siirtyminen ei useinkaan ole helppo eikä lyhytaikainen asia. Tämä saattaa tuoda mukanaan myös vähittäisen siirtymän perinteisestä kehitysyhteistyöstä siviilikriisinhallinnan ja humanitaarisen avun suuntaan ja luoda tarvetta vastaavalle organisaatiomuutokselle ulkoministeriön sisällä. Tämä ei sinänsä ole välttämättä huono asia, mutta mahdollinen muutos on hyvä tiedostaa ajoissa.

Selonteosta voisi kirjoittaa pitkänkin analyysin, mutta keskityn nyt minulle tulleessa lausuntopyynnössä esitetyllä tavalla kahteen asiaan eli muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttamiseen ja hyvän hallinnon rakentamiseen ja korruption torjuntaan. Päähuomioni on Afrikassa, jonka parhaiten tunnen ja joka myös on Suomen toiminnan keskeinen kohdealue, mutta esittämäni argumentit pätevät kyllä muissakin köyhissä maissa.

Muuttoliikkeen juurisyihin vaikuttaminen

Selonteon yhden sivun mittainen teksti muuttoliikkeeseen vaikuttamisesta on kovin puutteellinen ja kysymyksiä herättävä. Teksti puhuu muuttoliikkeen ”perimmäisistä syistä”, mutta ei kerro mitä nämä syyt voisivat olla ja kuinka niihin käytännössä voitaisiin vaikuttaa. Se peruslähtökohta, että muuttoliike köyhistä maista rikkaisiin maihin johtuu pääasiassa maiden välisistä suurista ja edelleen kasvavista elintasoeroista, puuttuu tekstistä. Tutkimusten mukaan n. 40 % kehittyvien maiden asukkaista haluaisi muuttaa rikkaisiin maihin. Syy on yksinkertainen; kehitys tapahtuu muualla ja kehitystä aikaansaavat pääomavirrat karkaavat muualle. On arvioitu, että menneen 50 vuoden aikana Afrikasta on paennut jopa yli tuhat miljardia dollaria pääomia laittomasti. UNCTADin vuoden 2020 Afrikan talouskehitystä koskeneen raportin mukaan laittoman pääomapaon pysäyttäminen puolittaisi maaosan tarvitseman kestävän kehityksen tavoitteiden 200 miljardin dollarin vuosittaisen rahoitusvajeen. Tämä on myös noin kaksi kertaa se summa, jonka Afrikka käyttää elintarvikkeiden tuontiin vuosittain. Tuonnista huolimatta yli 20 % Afrikan väestöstä elää nälänhädässä. On siis loogista, että asukkaat seuraavat jossain vaiheessa näitä pääomia paremman elämän toivossa. Laiton pääomapako kasvaa n. 10 % vuodessa globaalisti ja syylliset siihen löytyvät yleensä kansainvälisistä yrityksistä, jotka hyödyntävät kehitysmaiden heikkoja ja korruptoituneita hallintoja eivätkä maksa paikallisesti veroja. Toinen suuri ryhmä verovälttelijöitä ovat paikalliset rikkaat eli ryhmä, joka Afrikassa nopeasti kasvaa ja jonka veroparatiiseissa olevan omaisuuden määräksi on arvioitu n. 500 miljardia dollaria ja vuosittain maksamatta jäävien verojen määräksi noin 15 miljardia dollaria. Mikäli siis muuttoliikkeeseen todella haluttaisiin vaikuttaa huomio tulisi kohdistaa siihen, kuinka pääomavirrat kulkevat ja pyrkiä kääntämään ne toiseen suuntaan eli köyhien maiden suuntaan. Nyt selonteko puhuu lähinnä vain sisään menevistä virroista, mutta jättää ulostulevat pääomavirrat tarkastelun ulkopuolelle. Huomio yritysten toimintaan on tässä avainasemassa ja selonteossa onkin joitain avainsanoja (yritysvastuu) mainittu, mutta käytännön toiminnan seurantamekanismit puuttuvat. Todellinen tilanne Afrikkaan menevistä ja sieltä ulostulevista rahavirroista selviää seuraavasta raportista;
https://curtisresearch.org/honest-accounts-2017-how-the-world-profits-from-africas-wealth/

Usein kuulee väitettävän, että lisäämällä kehitysapua voidaan vähentää muuttoliikettä. Tutkimusten mukaan kuitenkin kehitysavun lisääminen yleensä kasvattaa muuttoliikettä ainakin lyhyellä tähtäimellä. Köyhien maiden kannalta haitallista on se, että niistä lähtevät ensimmäisinä yleensä pitkälle koulutetut ja varakkaammat ihmiset eli ne, joita nuo maat itse kipeästi tarvitsisivat. Tämä ns. aivovuoto on erityisesti pienten maiden ongelma, kun taas Intian kaltaiset suuret maat hyötyvät muuttoliikkeestä siirtolaisten kotimaahansa lähettämien kasvavien rahavirtojen vuoksi.
Laitan liitteeksi linkin YLE:n sivuilla julkaistuun kirjoitukseeni, jossa asiaa käsitellään perusteellisemmin.

https://yle.fi/aihe/artikkeli/2019/06/12/matti-kaariainen-maahanmuuttajat-uhka-vai-mahdollisuus

Hyvän hallinnon rakentaminen ja korruption torjunta

Selonteko kuvaa ensimmäisessä kappaleessa ”Suuria haasteita” antamalla melkoisen positiivisen kuvan kehityksestä monella tavoin. Selonteko toteaa mm. ” *Monet valtiot ovat demokratisoituneet ja tulleet avoimemmiksi ja talouden perusta on vahvistunut*” ja ” *demokratia onkin viime vuosikymmeninä monissa osin maailmaa vahvistunut*”. Nämä lauseet antavat väärän kuvan todellisuudesta. Lainaan tähän sattumoisin juuri viikko sitten ilmestynyttä Ruotsissa toimivan demokratiatutkimuslaitoksen IDEAn uutta raporttia. ” *Kulunut vuosi oli 5. vuosi peräkkäin, jolloin autoritaaristen hallintojen suuntaan siirtyvien maiden määrä ylittää demokratian suuntaan siirtyvien maiden määrän. Autoritaaristen suuntaan siirtyvien määrä on itse asiassa kolme kertaa demokraattisten suuntaan siirtyvien maiden määrä*”.

Tutkimusten mukaan hyvä hallinto ja demokratiavaatimukset ovat yleensä kaikkein köyhimmissä maissa aiheuttaneet lähinnä lisääntynyttä taistelua vähistä resursseista ja toimineet enemmänkin destabilisoivina asioina kuin vakauttavina tekijöinä (tätä on tutkinut erityisesti prof. Paul Collier). Vasta kun maat saavuttavat jonkinlaisen elämiseen tarvittavan perustason, niillä on varaa keskittyä em. vaatimuksiin. Täksi tasoksi on todettu n. 3000 USD/henkilö. Suurin osa Suomen kohdemaista on selvästi tämän tason

alapuolella. Hyvään hallintoon keskittymistä tärkeämpää olisikin saada kaikkein köyhimpien maiden talouskasvu liikkeelle ja kansalaisten perustarpeet niissä turvattua.

Köyhien maiden hyvä hallinto keskustelu tulisi nähdä osana laajempaa globaalin tason hyvä hallinto-problematiikkaa. Seurasin hyvin hämmentyneenä Marja Sannikan TV-ohjelman nostattamaa kohua n-sanan käytöstä ja siitä, kuinka tuon sanan käyttö TV-ohjelmassa on loukannut monia. Minua ihmetyttää se, kuinka huomio voidaan kiinnittää yksittäiseen sanaan, mutta ei nähdä rasismia järjestelmätasolla. Tarkoitan sitä, kuinka rikkaat maat ovat aina kohdelleet köyhiä maita ja ajaneet omia etujansa hyvinkin härskisti. Menemättä itse n-sanaan ja sen historiaan, tämän päivän esimerkkeinä voisi mainita vaikkapa WTO:n ns. kehitysmaakauppakierroksen epäonnistumisen rikkaiden maiden vastustuksen vuoksi, niiden haluttomuuden tarttua laittoman pääoman ja veronvälttelyn ongelmiin, veroparatiisien olemassaolo niiden hiljaisella hyväksynnällä, rikkaiden maiden maksamat maataloustuet, jotka tekevät köyhien maiden maanviljelijöistä kyvyttömiä reiluun kilpailuun (ja johtaa mm. em. Afrikan tarpeeseen tuoda elintarvikkeita 50 miljardilla vuosittain) tai uudempana esimerkkinä rikkaiden maiden vastustus köyhien maiden pyrkimyksille tuottaa kopiolääkkeinä koronarokotukset itselleen. Esimerkkejä on lukuisia alkaen kansainvälisestä lainsäädännöstä, jossa suurten yritysten intressit on paremmin suojattu kuin köyhien maiden edut. Voisikin sanoa, että elämme ”globaalin järjestelmärasismin” aikaa. Tämä on myös selitys sille, miksi monet kehittyvät maat eivät todellisuudessa ole ”kehittyviä” maita vaan taantuvia maita. Tämän seurauksena myös muuttoliike pois taantuvilta alueilta lisääntyy. Tämä todellisuus on jäänyt selonteossa tunnistamatta.

Korruptiota selonteossa käsitellään lähinnä lopussa optimistisen otsikon ”Riskienhallinta ja riskien ennaltaehkäisy on tehokasta”- alla. Siinä todetaan mm. ”*Suomi valitsee kumppanikseen toimijoita, joilla on asianmukaiset riskienhallinta-,seuranta -ja tilintarkastusjärjestelmät*”. Itse en oman 40-vuotisen työurani aikana tainnut törmätä yhteenkään tällaiseen toimijaan kehitysmaissa, joten em. lause lienee jonkinlainen toive tulevaisuutta ajatellen. Paremman kuvan maailmanlaajuisen korruption tilanteesta ja sen torjunnan edistymisestä saa vaikkapa Global Financial Integrityn raportista ”Global Crisis of Corruption” (https://gfintegrity.org/global-crisis-of-corruption/?fbclid=IwAR385DEHog_t6yh3AXUXm7X5vhSJ4p0i5Dlohq7wVkrYyySx8bkNDZuMFMY) , jossa esitellään faktat viimeisen 20 vuoden ajalta. Korruptio ei tutkimusten mukaan ole käytännössä vähentynyt lainkaan kehittyvissä maissa tuona aikana ja avunantajien pyrkimykset eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia. Suomenkin kumppanimaat kuuluvat Transparency Internationalin luokittelun mukaan ns. valtoimenaan olevan korruption ryhmään. Korruptioon tarvitaan kuitenkin aina kaksi ja onkin hyvä muistaa, että korruptoiva osapuoli on usein rikkaista maista peräisin oleva yritys tai muu toimija ja korruption hillitsemisen tulisi ulottua myös rikkaiden maiden omiin käytäntöihin pankkisalaisuudesta alkaen. Esimerkiksi Mosambikin talouden muutama vuosi sitten jyrkkään luisuun työntäneessä korruptioskandaalissa keskeisenä toimijana oli Credit Suisse-pankki.

Lopuksi

Jotta lausunnossa ei olisi pelkästään risuja, on hyvä antaa myös tunnustusta joillekin pyrkimyksille. Selonteossa on tuotu aiempaa selvemmin esiin tarve kokonaisvaltaiseen multisektoraaliseen yhteistyöhön koherentin kehityspolitiikan toteuttamiseksi. Tämä on olennaista, koska tuloksellisuuden kannalta tärkeimmät toimijat ovat UM:n ulkopuolella. Samoin on muutamassa kohdassa todettu se, että ”Suomi pyrkii aikaansaamaan järjestelmätason muutoksia” mikä on myös tärkeä tavoite, koska ongelmien perimmäiset syyt ovat usein juuri sillä tasolla. Samoin yritysten roolin ja niiden vastuullisuuden korostaminen on tärkeä asia. Valitettavasti em. asiat ovat vielä jäänet vain toteamustasolle ilman selkeitä sisältöjä ja tavoitteita ja toivoa sopii, että jatkossa päästään näiltä osin myös konkretiaan. Selonteon suurin ongelma on se, että siitä puuttuu ns. punainen lanka eli läpi tekstin menevä kokonaisnäkemys nykytilanteesta ja siihen tarvittavasta reaktiosta. Nyt niin sanottu ”reality gap” eli vallitsevan todellisuuden ja tekstissä kuvatun asiaintilan välillä oleva aukko on liian suuri.