

Suomen Lähetysseuran lausunto koskien Kehityspolitiikan ylivaalikautista selontekoa

Kiitos mahdollisuudesta lausua kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta (VNS 5/2021 vp).

Lähetysseura kannattaa voimakkaasti pitkäjänteistä ja johdonmukaista kehitysyhteistyötä. Nämä ovat harvoja kehitysyhteistyön tuloksellisuutta vahvistavia tekijöitä, joista eri alojen tutkijat ovat yksimielisiä. Johdonmukaisuudesta kertoo Suomen kehityspolitiikan kytkeminen osaksi parhaita kansainvälisiä aloitteita, standardeja ja sopimuksia, jotka vahvistavat osaltaan sääntöperustaista maailmanjärjestystä.

Toinen erityisen arvokas piirre selonteossa on sen pyrkimys tuoda kehitysyhteistyön eri painotuksia ja toimijoita yhteen. Lähetysseuran työssä olemme luoneet synergioita eri kehitystavoitteiden välille ja verkostoituneet tutkijoiden, yritysten ja päättäjien kanssa vaikuttavuutemme lisäämiseksi kansallisesti ja maamme rajojen ulkopuolella. Globaalien kehityshaasteiden ratkaisu perustuu eri toimijoiden kykyjen yhdistelyyn ruohonjuuritasolta kabinetteihin.

Ansiokkaassa selonteossa on kuitenkin havaittavissa myös puutteita, jotka korjaamalla kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistäminen jämäköityisi entisestään.

Rahoituksen pitkäjänteisyys ja rahoitusinstrumentit

Ylivaalikautisten tavoitteiden toimeenpano vaatii selkeät raamit rahoitukselle. Siksi pidämme tärkeänä, että dokumenttiin lisätään hallitusohjelmassa esiin nostettu tiekartta siitä, miten Suomi konkreettisesti saavuttaa virallista kehitysapua koskevan 0,7 prosentin tason bruttokansantulostaan vuoteen 2030 mennessä.

Pelkän tavoitevuoden mainitseminen ei synnytä tarvittavaa konkretiaa ja jättää tulevan kehitysyhteistyörahoituksen avoimeksi hallitusohjelmakohtaisille päätöksille – ja pahimmassa tapauksessa tekee tilaa poiketa tavoitteesta alaspäin erilaisin perustein.

Konkreettisten numeeristen tavoitteiden ohella Lähetysseura toivoo selkeää määrittelyä Suomen tulevista tavoitteista koskien varsinaisen ODA:n ja muun ODA:n välistä suhdetta. Sipilän hallituskauden jälkeen muun ODA:n merkitys on kasvanut, ilmastorahoituksen osalta erityisesti finanssisijoitukset.

On tärkeä poliittinen valinta, siirtyykö Suomi kohti yhä pienempää lahjamuotoisen kehitysavun osuutta huolimatta COVID -pandemian aiheuttamasta köyhien maiden kasvaneesta velkataakasta ja tarpeesta varmistaa kaikista heikoimmassa asemassa olevien oikeus kehitykseen.

On syytä huomioida, että kehitysyhteistyön finanssisijoitusten alijäämäneutraalius perustuu palaumaodotuksiin. Käytännössä lainoina tai pääomasijoituksina tehdyt investoinnit palautuvat valtiolle, *mikä vähennetään tulevien vuosien raportoidusta kehitysavusta* – paitsi niissä tilanteissa, jossa sijoitus menetetään.

Lisäksi finanssisijoitusten raportointi osana virallista kehitysapua on muuttunut siitä, kun finanssisijoitukset tulivat osaksi Suomen kehitysyhteistyön instrumentteja. Taustalla on OECD:n ohjeistus koskien finanssimuotoisen kehitysrahoituksen raportointia, joka modernisoitiin vuosina 2019–2020. Se esitteli laskentamallit, joissa sijoitusmuotoisesta kehitysrahoituksesta lasketaan niin sanottu *lahjaperustaisen kehitysyhteistyön osuus*, jonka voi raportoida virallisena kehitysapuna. Siksi kaikki kehitysyhteistyöhön budjetoitu rahoitus, joka kanavoidaan finanssi-instrumenttien kautta, ei tule raportoiduksi kehitysapuna ja vaikeuttaa siten 0,7 prosentin tavoitteen saavuttamista.

Konkreettisesti muutoksen seurauksena valtioiden virallisena kehitysapuna ei voi raportoida esimerkiksi kehitysmaihin kohdistuvia lahjarahoitteisia hankkeita, joilla pyritään edistämään suoraan kaupallisia tarkoituksia; kehitysvaikutuksia tuottavia toimia, joiden rahoituksen laskennallinen lahjaosuus on alle 25 prosenttia; tai kahdenvälisen kehitysyhteistyön lahjaperustaisia hankkeita, joilla pyritään edistämään lahjoittajamaan vientiä¹.

Nämä rahoitusvirrat, jotka eivät täytä virallisen kehitysavun kriteereitä mutta edistävät kehitysyhteistyön tavoitteita, kuuluvat osaksi muita virallisia rahoitusvirtoja (other official flow).

Ilmastorahoitus osana Suomen kehitysyhteistyötä

Suomessa ilmastorahoitus on lähtökohtaisesti osa kehitysyhteistyötä, mikä aiheuttaa yhteensovittamishaasteita ilmastorahoituksen kanavoitinta ohjaavan Pariisin ja YK:n ilmastopimuksen normatiivisen perustan kanssa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 ilmastorahoitus on miltei 200 miljoonaa euroa ja siten merkittävä osa Suomen kehitysyhteistyötä.

Erityisen lisämausteen ohjaamisen haasteisiin tuo jatkuva kansainvälinen debatti ilmastorahoituksen *avainmääreistä*, kuten ”uudesta ja lisäksi” rahoituksesta suhteessa kehitysapuun tai *käytännöistä* koskien esimerkiksi ilmastorahoituksen suhdetta muihin virallisiin rahavirtoihin. Lisäksi ilmastopimukset eivät määrittele, kuinka paljon kunkin rahoitusvastuussa olevan maan osuus on kokonaistavoitteesta.

Yksin Euroopan unionin jäsenmailla on toisistaan poikkeavia määritelmiä rahoituksen laadusta ja määrästä. Tilanne ruokkii epäluottamusta toimijoiden välillä, koska järjestelmä ei ole läpinäkyvä eikä eri toimijoita voi verrata keskenään tietoa koskevien yhteensovitusongelmien vuoksi.

Siksi Suomen Lähetykseuran näkökulmasta olisi tervetullutta, jos Suomi ottaisi käyttöön ilmastopimusten perustasta nousevia parhaita käytäntöjä. Suomen tulisi esimerkiksi korjata paikkaansa pitämätön määritelmä uudesta ja lisäksi rahoituksesta.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että Valtiotalouden tarkastusviraston selvityksen esiin nostamien puutteiden vuoksi ulkoministeriössä on käynnissä prosessi, joka pyrkii selkeyttämään ilmastorahoituksen ohjaamista. Julkisuuteen annettujen tietojen mukaan kyseisen prosessin lopputulos ei tule sitomaan edes seuraavaa hallitusta, minkä vuoksi ohjaamista olisi syytä tukea aiheen kytkemisellä osaksi ylivaalikautisia tavoitteita.

Oman kokonaisuutensa ilmastorahoitusta koskevassa keskustelussa muodostaa ns. loss and damage -rahoitus. Glasgow’n ilmastokokouksen myötä teollistuneet valtiot joutuvat tarkastamaan kantaansa ilmastorahoituksen suhteesta ilmastomuutoksen aiheuttamien vahinkojen ja menetysten

¹ OECD, 2021. Library. Other Official Flows. https://www.oecd-ilibrary.org/development/other-official-flows-oof/indicator/english_6afef3df-en

korvaamiseen. Vaikka aihe on rakennettu ilmastosopimuksen ”kolmanneksi pilariksi”, sen toimeenpano on edennyt heikosti.

Rahoituksessa on kyse oikeudesta kehitykseen ja sen turvaamisesta köyhille. On tosiasia, että ilmastonmuutos voimistaa katastrofeja monissa niissäkin maissa, joissa Suomi tukee kehityshankkeita. Esimerkiksi tuoreen selvityksen mukaan Nepalissa ihmisten mahdollisuudet palautua kriiseistä perustuvat velanottoon, koska Nepalilla ei ole varaa vahinkojen ja menetysten korvaamista koskevan suunnitelmansa toimeenpanoon. Nykyisellään ylivaalikautiset tavoitteet sivuuttavat aiheen kokonaan.

Kolmoisneksus

Lähetysseura pitää tärkeänä, että kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhan edistämisen välisten synergioiden jalostaminen, ns. kolmoisneksustyöskentely, on nostettu osaksi ylivaalikautista selontekoa.

Lähetysseura näkee selonteossa mahdollisuuden tarkentaa ulkoministeriön pyrkimyksiä edistää kolmoisneksuslähtökohtaa. Onko kyseessä humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja *rauhantyon* (huomautamme, että ei pelkkien rauhanprosessien) välisen täydentävyyden vahvistaminen vai onko Suomen tavoitella korkeammalla, kuten yhteisissä tavoitteissa ja tavoitteita koskevien mittaristojen kehitystyössä?

Kolmoisneksuksen edistäminen hyötyy laajan tietotaidon tuomisesta yhteen. Ehdotamme, että ylivaalikautinen selonteko korostaa kansalaisyhteiskunnan aktiivista roolia kolmoisneksuslähestymisen kehittämisessä ja toimeenpanossa. Selonteon tulisi lisäksi painottaa kolmoisneksuksen ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa ja pitää mielessä keskeinen tavoite tukea kohdemaiden kestäväää rauhaa ja ihmisten oikeuksia kehitykseen.

Lähestymistapa vaatii tuekseen yhteisten analyysien tekemistä, toiminnan suunnittelemista ja toimeenpanoa paikallisista lähtökohdista. Toimiva ja oikeudenmukainen kolmoisneksuksen toimeenpano tapahtuu paikallisten toimijoiden johdolla sen sijaan, että tukeudutaan ennaltamäärättyihin viitekehyksiin ja ratkaisuihin.

Humanitaarinen työ ja katastrofiriskien vähentäminen

On tärkeää, että Suomi tukee humanitaarista työtä ylivaalikautisesti. Selonteon linjaukset ovat napakoita ja osuvia, mutta pyydämme huomioimaan seuraavat lisäysehdotukset osiossa viisi: ”Humanitaariset periaatteet ohjaavat hätäapua”:

Suomen humanitaarinen toiminta pohjautuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmisoikeussopimuksiin ja pakolaisoikeuteen sekä YK:n vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin. Niitä ovat inhimillisuus, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. (Sivu 14)

Suosittellemme yllä olevan tekstin jälkeen seuraavaa lisäystä avun kohteiden konkretisoimiseksi: *Humanitaarista apua annetaan aina sitä tarvitseville rotuun, uskontoon, entsisyyteen, sukupuoleen, ikään, kansallisuuteen tai poliittiseen suuntautumiseen katsomatta.*

Lisäksi pidämme Lähetysseurassa tärkeänä, että riskien vähentämiseksi tehtävä työ nostettaisiin esiin tässä osiossa, koska muuten aihe jää selonteon ulkopuolelle:



YK:n jäsenvaltioiden vuonna 2015 allekirjoittama Sendain viitekehys riskien vähentämiseksi (Disaster Riks Reduction) ohjaa kehittämään katastrofiriskien hallintaa (disaster risk management). Ilmaston- sekä ympäristönmuutosten ennakoidaan lisäävän luonnonkatastrofeja pitkälle tulevaisuuteen. Erilaiset keinot, joilla tuetaan niin paikallisten yhteisöjen kuin kansainvälisten järjestelmien kyvykkyyttä vastaan ottaa ja palautua riskeistä, ovat merkittävässä asemassa vähentämään tarvetta humanitaariselle työlle.

Suomen Lähetysseuran puolesta,

Turussa, 15.11.2021,

Dos. Niko Humalisto, Johtava vaikuttamistyön asiantuntija, 040 757 4036, niko.humalisto@felm.org