**[Erikoissivu] Kehityspolitiikka osaksi globaalin vastuun politiikkaa?**

Termit ”kehityspolitiikka” ja ”kehitysyhteistyö” esiintyvät usein käsi kädessä, niin myös tämän raportin sivuilla. Vaikka kyseessä on vakiintunut käytäntö, on tärkeää pysähtyä miettimään, mitä näillä käsitteillä itse asiassa tarkoitetaan ja mikä merkitys niillä on kestävän kehityksen yhtälössä. Kuten kaikki käsitteet, myös kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö elävät ja muuttuvat vallitsevan politiikan, ajattelumallien ja asiayhteyden mukaan. Välillä on hyvä tarkastaa, mitä niillä tarkoitamme ja mihin niillä pyrimme.

”Kehitysyhteistyö” on termeistä yksiselitteisempi. Esimerkiksi ulkoministeriön kehityspolitiikan tulosraportissa (2018) se viittaa toimintaan, jota rahoitetaan valtion talousarviossa kehitysyhteistyöhön suunnatuilla varoilla. Sitä toteutetaan yhteistyössä kumppanien, kuten kehitysmaan hallinnon tai kansalaisjärjestöjen kanssa. Yhteistyön korostuminen näkyy myös itse käsitteessä, joka on alan kielessä syrjäyttänyt aiemmin yleisesti käytetyn ”kehitysavun” käsitteen. Se, mitä kehitysyhteistyöksi voi laskea, määritellään OECD:n kehitysapukomiteassa. Tärkein kriteeri on ollut se, että toiminnalla pyritään kehitystavoitteiden, erityisesti köyhyyden vähentämiseen kehitysmaissa. Kehitysyhteistyö määritellään usein kehityspolitiikan välineeksi, mutta käsitteiden välinen rajapinta elää.

Euroopan unioni on kehitysyhteistyön suurin rahoittaja ja uranuurtaja maailmassa, joten sillä on ollut suuri merkitys myös yhteisen ”kehitys-kielen” muokkautumisessa. Historiallisesti kehitysyhteistyön käsite on sisältänyt kehitysavun lisäksi niin kauppaa kuin politiikkaa ohjaavat sopimukset ja kumppanuudet.[[1]](#footnote-1) EU:n sisäisen muutoksen myötä kehitysyhteistyöstä on tullut osa Euroopan ulkosuhteita, mikä on vaikuttanut myös kehitysyhteistyön asemaan. Tarve vahvistaa oma toimivalta ja asema itsenäisenä politiikka-alana heijastuu myös termistössä. Tässä yhteydessä ”kehityspolitiikka” kuulostaa ”kehitysyhteistyötä” tai ”kehitysyhteistyöpolitiikkaa” vaikuttavammalta. Sama ilmiö on ollut havaittavissa myös Suomessa.

Toisaalta kansalaisjärjestöt ovat jo vuosikymmeniä vaikuttaneet siihen, että kehitysyhteistyön laadun ja tuloksellisuuden lisäksi kaikkien avunantajamaiden tulisi kiinnittää huomiota ja tukea köyhimpien maiden kehityspyrkimyksiä kaikilla politiikka-aloilla, ei pelkästään kehitysyhteistyöllä. Tämä johdonmukaisuus-ajattelu alkoi saada vastakaikua EU:n jäsenmaissa 1990-luvulla ja se on kirjattu Euroopan unionin perussopimuksiin vuodesta 1992 lähtien. Tarve laajemmalle, kehitysyhteistyön yli katsovalle ”kehityspolitiikalle” on noussut tästä muutoksesta.

Euroopan unionin jäsenmaana Suomella on siis velvoite tarkastella kehitysmaihin vaikuttavia toimia sekä kehitysyhteistyön sisällä, mutta myös laajemmin koko valtionhallinnon tasolla. Tämä suomeksi kömpelösti kääntyvä ”kehitystä tukevan johdonmukaisuuden” periaate (*Policy coherence for development*) vakiintui suomalaiseen keskusteluun ja politiikkalinjauksiin 2000-luvun alkupuolella. Sen ydinajatus on varmistaa, että muut politiikka-alat toimivat kehitystavoitteiden kanssa samaan suuntaan, eivätkä ainakaan niiden vastaisesti. Siihen sitoutumista seurataan sekä EU:n että OECD:n voimin. Esimerkiksi kauppa-, maatalous-, kalastus- ja siirtolaisuuspolitiikat ovat olleet viime vuosikymmeninä seurannan kohteina. Kehityspoliittisen toimikunnan aktivoiminen ja uusi mandaatti (2003) liittyivät tämän sitoumuksen vahvistamiseen ja sen toimeenpanon seurantaan Suomessa.

Kestävän kehityksen Agenda2030 on nostanut johdonmukaisuus-ajattelun entistä tärkeämpään asemaan. Kestävän kehityksen toteutuminen edellyttää sitä, että kehittyneillä mailla on vastuu toimiensa vaikutuksista rajojensa ulkopuolella sekä tukea köyhimpiä maita kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisessä. Johdonmukaisuuden periaate on kirjoitettu kestävän kehityksen globaalia kumppanuutta ohjaaviin tavoitteisiin. Agenda2030 ei kuitenkaan sisällä yksiselitteisiä ohjeita johdonmukaisuuden toteuttamiseksi. Myös Suomessa lähestymistapa vaatii vielä täsmentämistä sekä ulkoministeriön että koko valtionhallinnon tasolla.

Kehitysyhteistyö ja kehityspolitiikka ovat tässä yhtälössä tärkeä osa, sillä niiden on määrä ohjata Suomen globaalin kumppanuuden ja vastuun toteutumista kestävän kehityksen toimeenpanossa (ks. Kestävän kehityksen selonteko 2017). Vastaavasti johdonmukaisuus on olennainen osa kestävän kehityksen ja sen globaalin kumppanuuden toimeenpanoa. Tämä on yhtälön haastavin osa, sillä sitä ei ole konkreettisesti linjattu, vaan se on jäänyt yleisten ja hyvin tulkinnanvaraisten periaatteiden varaan.

KPT:n teettämän taustaselvityksen mukaan myös Suomessa eri tahoilla on hyvin erilaiset käsityksen siitä, mitä politiikkajohdonmukaisuudella tarkoitetaan kestävän kehityksen toimeenpanossa.[[2]](#footnote-2) Tuleekin siis pikimmiten selvittää, mitä kehityspolitiikalla ja politiikkajohdonmukaisuudella tarkoitetaan kestävän kehityksen yhteydessä, mitä politiikanaloja se koskee ja millainen rooli sillä tulisi olla.

Ulkoministeriö määrittelee, että päävastuu Suomen kehityspolitiikasta on ulkoministeriöllä. Tämä vastuu ja sen sisältö vaativat selvennystä. Esimerkiksi Kehityspolitiikan tulosraportti (2018) rajaa käytännössä kehityspolitiikan kehitysyhteistyörahoituksella tehtävään työhön ja kansainväliseen politiikkavaikuttamiseen. Tämä on huomattavasti EU:n, OECD:n ja KPT:n tulkintoja kapeampi näkemys.

Toisaalta ulkoministeriö linjaa, että muillakin ministeriöillä on oma roolinsa kehityspolitiikassa, sillä kehitysmaihin vaikuttavat monet kansalliset, EU-tason sekä kansainvälisen yhteistyön päätökset muilla aloilla. Näitä ovat esimerkiksi turvallisuus-, kauppa-, maatalous-, ympäristö- ja siirtolaispolitiikka. Myös sisäministeriö painottaa, että pitkäjänteisillä ja poikkihallinnollisilla kehityspoliittisilla toimilla voidaan vaikuttaa myös Suomen ja EU:n sisäiseen turvallisuuteen heikentävästi vaikuttaviin ilmiöihin, kuten hallitsemattomiin muuttoliikkeisiin, radikalisoitumiseen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

UM:n mukaan kehityspolitiikalla on myös tärkeä tehtävä vahvistaa kehitystä tukevaa johdonmukaisuutta muilla politiikka-aloilla ja tuoda Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä taloudellisiin ulkosuhteisiin kestävän kehityksen näkökulma.

Tällainen kehityspolitiikan määritelmä on ongelmallinen myös siksi, että ulkoministeriöllä ei ole toimivaltaa muiden ministeriöiden tonteilla, eivätkä muut ministeriöt tai ulkosuhdealat useinkaan tunnista itseään ”kehityspoliittisina” toimijoina. Se ei myöskään ole käytännössä toteutunut toivotulla tavalla.[[3]](#footnote-3) Siksi asia täytyy lähestyä Agenda2030:n toimeenpanon hengessä, koska se sisältää jo itsessään globaalin vastuun ajatuksen ja tavoitteen. Myös kestävän kehityksen selonteko (2017) kannustaa hallinnonaloja yhteistyöhön ja pohtimaan sektorit ylittäviä kytköksiä johdonmukaisuuden osalta. Lisäksi Ulkopolitiikan tulevaisuuskatsaus kannustaa tähän suuntaan ja korostaa jatkuvuutta (2018).

Poikkihallinnollisen yhteistyön toteutuminen edellyttää kuitenkin huomattavasti nykyistä vahvempaa yhteistä tahtotilaa ja tavoitteenasettelua sekä henkilöstöä. Tahtotilaa ei voi tuoda kehityspolitiikasta, vaan se on luotava yhteisistä kehitysmaiden kestävää kehitystä edistävistä päämääristä yhteistyössä hallinnonalojen välillä. Lisäksi on tärkeää luoda kannustimia, jotka edistävät yhteisiä tavoitteita. Samalla on lisättävä ymmärrystä Suomen eri politiikka-alojen (positiivisista ja negatiivisista) vaikutuksista yli kansallisten rajojen, erityisesti kaikkein köyhimpien maiden kannalta. Ulkopolitiikan tahtotilana tulee olla yksi ja yhtenäinen ulkopolitiikka, joka toimii globaalin vastuun periaatteiden mukaisesti.

Poikkihallinnollisen yhteistyön ja vapaaehtoisten sitoumusten lisäksi tarvitaan myös avoimuutta ja valmiutta käsitellä eriäviä intressejä ja tehdä tarvittaessa velvoittavia linjauksia. Tämän tulee näkyä entistä selvemmin seuraavassa Suomen kestävän kehityksen selonteossa. Myös valtioneuvoston tasolla tapahtuva kestävän kehityksen koordinaatio tarvitsee globaalin ulottuvuuden entistä kattavampaa seurantaa.

Samalla on arvioitava avoimesti, palveleeko nykyinen kehityspoliittinen lähestymistapa kestävän kehityksen edistämistä vai tulisiko Suomen siirtyä kokonaisvaltaiseen ”globaalin vastuun” politiikkaan, joka sisältäisi kehitysyhteistyön, politiikkavaikuttamisen, humanitaarisen avun, poikkihallinnolliset tavoitteet sekä koko yhteiskunnan sitouttamisen globaalin vastuun pyrkimyksiin. Tällöin kehityspolitiikalle jäisi merkittävä, mutta selkeämmin rajattu rooli kestävän kehityksen toimeenpanossa. Ajatus Suomen globaalista vastuusta nousisi selvemmin koko valtionhallinnon yhteiseksi ja olisi linjassa OECD:n ajaman ”Kestävää kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuus” -lähestymistavan kanssa. ”Vastuun” käsite voitaisiin tässä yhteydessä määritellä vastuuksi noudattaa kansainvälisiä kehityssitoumuksia ja edistää niitä laaja-alaisesti ja johdonmukaisti kaikilla hallinnonaloilla – ja laajemmin.

Tätäkään ei tarvitse aloittaa tyhjästä. Kestävän kehityksen globaalin vastuun poikkihallinnollisesta yhteistyöstä sekä vapaaehtoisista kestävän kehityksen sitoumuksista on jo lupaavia esimerkkejä. Niitä ovat muun muassa yritysvastuuyhteistyö (työ- ja elinkeinoministeriö - ulkoministeriö) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja ulkoministeriön tiivistynyt yhteistyö ”Suomi globaalin oppimisen kriisin ratkaisijana” -teeman ympärillä. Ministeriöiden lisäksi aloitteet tuovat mukaan muitakin toimijoita.

Myös laajapohjainen Vesivastuusitoumus toimii samalla ajatuksella yritysten vesivastuullisuuden kehittämiseksi ja kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen ovat perustaneet Aalto-yliopisto, Luonnonvarakeskus (Luke), Teknologian tutkimuskeskus VTT, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö ja WWF Suomi. Myös ulkoministeriö on tullut aloitteeseen mukaan. Nämä ovat konkreettisia esimerkkejä siitä suunnasta, mihin yhteistyötä tulisi kehittää. Vastaavasti jo aiemmilla hallituskausilla Suomi on ollut mukana edistämässä johdonmukaisuutta OECD:n ruokaturvapilotin toteuttajana vuosina 2012–2013. Lisäksi verotus ja kehitys -verkosto on jo kertaalleen luotu ja aktivoitavissa Agenda2030:n käyttöön, jos poliittista tahtoa riittää. Myös tuorein pakkomuuttoa ja kehityspolitiikkaa käsittelevä evaluaatio (2019) vaatii Suomelta tiiviimpää yhteistyötä maahanmuuttopolitiikan, kehityspolitiikan ja humanitaarisen avun välillä. Kehityspoliittinen toimikunta on puolestaan vaikuttanut siihen, että kestävän kehityksen toimenpidesitoumuksia voidaan hyödyntää myös Suomen rajojen ulkopuolella myös kaikkein köyhimmissä maissa. Erityisesti suomalaiset yritykset ovat jo tehneet tällaisia vapaaehtoisia sitoumuksia.

**Agenda2030 kehityspolitiikan uusi yhtälö:**

*Kehitysyhteistyö + vaikuttaminen+ humanitaarinen apu = kehityspolitiikka*

*+ ulkopolitiikka [UM]*

*+ poikkihallinnolliset kestävän kehityksen globaalivastuun velvoitteet/tavoitteet/kestävän kehityksen sitoumukset [kaikki ministeriöt]*

*+ koko yhteiskunnan sitoutuminen [Suomi]*

***= Suomen globaalin vastuun politiikka***

**Globaalin vastuun tavoitteiden tikapuut:**

***Sitovat kansalliset ja kansainväliset normit/lainsäädäntö***

***Poikkihallinnolliset tavoitteet***

***Poikkihallinnollinen yhteistyö***

***Kehityspolitiikan painopistekohtaiset tavoitteet ja alatavoitteet***

***Kestävän kehityksen (vapaaehtoiset) globaalin vastuun toimenpidesitoumukset***

1. *Vrt. EU:n ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden väliset Lomén kumppanuussopimukset 1975-2000.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *”Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa”* FIANT Consulting OY 2019. [↑](#footnote-ref-2)
3. POLKU2030-hanke (2019), KPT:n vuosiarvio 2014, OECD DAC Review, EU:n Policy Coherence for Development –raportit sekä globaalin kumppanuuden osalta *Millennium Development Goals GAP reports*. [↑](#footnote-ref-3)