**Suomen kehityspolitiikan tila 2019: Kehityspolitiikan ja - yhteistyön hallituskaudet ylittävä perusta**

**Puheenjohtajien esipuhe**

**TIIVISTELMÄ/SUOSITUKSET**

**1. Miksi kehityspolitiikka tarvitsee hallituskaudet ylittävän perustan?**

*[Erikoissivu: Kehityspolitiikasta globaalin vastuun politiikkaan?]*

*[Laatikko 1. Mittasuhteita ja suuntauksia tbc]*

**2. Kehityspolitiikan kansainväliset kulmakivet ja Suomi**

* **Kestävän kehityksen kehikko ja periaatteet:**
  + **Vastuu kestävästä kehityksestä on globaali**
  + **Miten Suomi toteuttaa kestävää kehitystä?**
  + **Ihmisoikeusperustaisuus esille ja käytäntöön vieläkin vahvemmin**
  + **Kestävän kehityksen kehitysrahoitussitoumukset ja Suomi**
  + **Kehitysyhteistyö paineen alla**

*Laatikko 2: Yhdeksän kymmenestä kannattaa kehitysyhteistyötä*

**3. Kehityspolitiikalta puuttuu tavoitteellinen jatkumo**

* **Toimintaohjelmat ja selonteko kehityspolitiikan selkärankana**
* **Kolme hallitusta, kolme erilaista linjausta**
* **Linjaukset ohjaavat toistaiseksi vain kehitysyhteistyötä**
* **Aiemmat suositukset kehityspolitiikan – ja yhteistyön ohjauksesta**
  + *KPT:n tiivistys nykyisen käytännön ongelmista, joihin seuraavissa luvuissa vastataan*

**Luku 4. Kehityspolitiikan jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta lisääviä ratkaisuja**

* **Kehitysyhteistyölaki – mahdollinen myös Suomessa**
* **Eduskunnan roolin vahvistaminen ja parlamentaarinen sopiminen**
* **Hallituskaudet ylittävä globaalin vastuun malli**

*Laatikko 3: Kehitysyhteistyön sääntely – esimerkkejä Euroopasta*

**Luku 5. Hallituskaudet ylittävän globaalin vastuun mallin sisältö**

* **Kehityspolitiikan perusta 2030:** 
  + **Pysyvät arvot**
  + **Pysyvät pääperiaatteet**
  + **Pitkän aikavälin pääpainopistealueet ja läpileikkaavat tavoitteet**
  + **Ylihallituskautinen rahoituspolku ja resurssien kohdentaminen**
  + **Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun jatkumo**
  + **Riippumaton seuranta- ja arviointi**
* **Hallituskausittain päivittyvän strategian rooli**
* **Globaalivastuun politiikan hallintomalli** [valmistuu seuraavaan kommentointiin]
* **Miten siirtymä toteutetaan?** [valmistuu seuraavaan kommentointiin]

**1. Miksi kehityspolitiikka tarvitsee hallituskaudet ylittävän perustan?**

Monet aikamme "viheliäiset ongelmat”[[1]](#footnote-1) – kuten eriarvoisuus, ilmastonmuutos ja sen lisäämä haavoittuvuus tai kroonistuneet humanitaariset kriisit vaativat myös Suomelta ratkaisuja, joita on pystyttävä toteuttamaan monialaisesti, johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Ongelmien juuret ovat usein syvällä historiassa, mutta ne elävät edelleen ja vahvistuvat lyhytnäköisen eduntavoittelun seurauksena. Nyt ilmiöiden vaikutukset heijastuvat entistä laajemmille alueille ja koskettavat suoraan tai välillisesti yhä useampia ihmisiä. Ne ruokkivat epävakautta, kärjistävät suhteellista köyhyyttä[[2]](#footnote-2) ja synnyttävät vastentahtoista siirtolaisuutta ja pakolaisvirtoja – ja luovat uusia haitallisia ilmiöitä. Viheliäisten ongelmien ja ilmiöiden keskinäisiä suhteet muistuttavat vyyhtiä. Ne eivät poistu yksittäisillä toimilla, vaan niiden kesyttämiseksi tarvitaan maailmanlaajuisia ponnistuksia, joihin osallistuvat kaikki maat ja toimijat.

YK:n kestävän kehityksen tavoiteohjelma Agenda2030 ja sen 17 tavoitetta pyrkivät vastaamaan tähän haasteeseen ja vakauttamaan maailman tilaa. Suomi on sitoutunut kestävän kehityksen toimeenpanoon vuonna 2015 ja laatinut kansallisen toimintasuunnitelman 2017. Se sisältää kestävän kehityksen edistämisen kotimaassa, Suomen toiminnan valtioiden rajat ylittävien vaikutusten hallinnan sekä niin kutsutun globaalin vastuun ulottuvuuden ja vaikutetaan kansainvälisissä yhteistyössä ja neuvotteluissa ongelmien ratkaisuun. Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö ovat sen välineistöä.

Viheliäiset ongelmat koettelevatkin ankarimmin kaikkein köyhimpiä ja hauraimpia maita, mutta ne koskevat myös Suomea eri tavoin. Tuotanto- ja kulutustapamme eivät ole kestävällä pohjalla, millä on negatiivisia seurauksia niin Suomessa kuin myös yli kansallisten rajojemme. Lisäksi arjen päivittäinen kulutus ja hyödykkeet, kuten aamukahvimme, vaatteemme ja elektroniikka, kytkevät meidät globaaliin talouteen, tuotantoon ja ihmiskohtaloihin kehitysmaissa. Näin valintamme heijastuvat kehitysmaihin.[[3]](#footnote-3) Toisaalta kehitysmaiden ja nopeasti kasvavien talouksien kriisit näkyvät jo nyt, ja näkyvät tulevaisuudesta entistä vahvemmin myös Suomessa. Myös Suomen Ulkoministeriön tulevaisuuskatsauksen (2018) mukaan tiivistyvä globaali keskinäisriippuvuus on ilmiö, joka Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan.

Osa ongelmista ja ratkaisuista on yhteisiä kaikille maille. Tietoisuus esimerkiksi kansainvälisistä verokysymyksistä, luonnonvarojen käytöstä, raha- ja hyödykevirroista sekä yritysvastuusta on kasvanut myös meillä. Huoli demokratian ja ihmisoikeuksien tilasta on maailmanlaajuinen. Ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuuden hälyttävä tila ovat tosiasioita, jotka määrittävät ihmiskunnan, myös Suomen tulevaisuutta[[4]](#footnote-4).

Kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön ja sitoumusten kehittäminen sekä niiden kunnianhimoinen toimeenpano, vastuulliset ja ratkaisuja luovat yritykset, valpas ja vaikuttava kansalaisyhteiskunta sekä tiede ja sivistys ovat keskeisessä roolissa kestävän kehityksen edistämisessä ja monimutkaisten ilmiöiden hallinnassa. Suomen kehityspolitiikka yhdistää näitä tekijöitä.

Kehityspoliittinen toimikunta näkee yksimielisesti, että Suomen on tehtävä kaikkensa kestämättömän kehityksen pysäyttämiseksi. Meidän on varmistettava, että toimintamme ja sitä ohjaava politiikka todella vastaavat tähän haasteeseen. Vastaavasti meidän on kyettävä tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin ja pystyttävä vahvistamaan positiivisia kehityskulkuja ja kumppanuuksia sekä oppimaan niistä. Siksi onkin punnittava entistä tarkemmin, missä Suomen kaltaista toimijaa eniten tarvitaan, missä meillä on eniten annettavaa ja millaisessa roolissa. Suomen tuleva EU-puheenjohtajuuskausi, korkea sijoittuminen kestävän kehityksen seurannassa tai *The Good Country Index* –mittauksessa luovat odotuksia, joihin on pystyttävä vastaamaan.[[5]](#footnote-5)

Viheliäisiin ongelmiin puuttuminen ja toisaalta myös uusiin mahdollisuuksiin tarttuminen vaativat yhteistyötä yli puoluerajojen ja päivän politiikan. Ratkaisujen aikajänne ei noudata myöskään Suomen hallituskausien vaihdoksia, vaan vaaditaan pidempää perspektiiviä ja sitoutumista kestävän kehityksen tavoitteisiin. Myös kestävän kehityksen perusarvot ja periaatteet, kuten sukupuolien välinen tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, ovat pysyviä. Monimutkaisiin ilmiöihin vaikuttaminen vaatii myös jatkuvaa toimintamme ja politiikkamme arviointia, oppimista ja kehittämistä hallituskaudelta toiselle. Riittävä pitkäjänteisyys on välttämätön tulosten saavuttamiseksi.[[6]](#footnote-6) Tämä pätee myös kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön, joilta kuitenkin puuttuu Agenda2030:n vaatima pitkän aikavälin tavoitepolku ja visio.

Tämän raportin tarkoituksena on tarjota malli kestävän kehityksen mukaiselle kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle yli hallituskausien. Samanaikaisesti on tärkeää selventää, mikä on kehityspolitiikan ja -yhteistyön rooli kestävän kehityksen edistämisessä, miten se nivoutuu muuhun Suomen toimintaan ja kuinka sitä tulisi parhaiten toteuttaa nykyistä pidemmällä aikavälillä. Nämä kysymykset eivät nouse tyhjästä, vaan ne pohjaavat nykymuotoisen Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) liki 15 vuotta jatkuneeseen arviotyöhön eri hallituskausilla. Myös tulevaisuuden kehityspolitiikan suositukset perustuvat aiemmilla hallituskausilla tekemäämme seurantatyöhön. Kehityspoliittinen toimikunta onkin ainut kehityspolitiikan linjoja ja rahoitusta ulkopuolelta seuraava taho, joka tuo yhteen puolueiden, järjestökentän, kansalaisjärjestöjen, asiantuntijavirkamiesten ja tutkijoiden näkemykset ja luo yhteistä tahtotilaa.

Myös kehityspolitiikan evaluoinnit suosittelevat nykyisen hallituskausittain vaihtuvan mallin muuttamisesta pitkän aikavälin kehityspolitiikaksi, jonka toteutusta tarkasteltaisiin ja tarkennettaisiin tarvittaessa strategisesti hallituskausien alussa.[[7]](#footnote-7) KPT:n kestävän kehityksen toimeenpanon seurantatyössä tarve pysyvämmälle kehityspolitiikan perustalle on entisestään korostunut. Tämä liittyy oleellisesti valtionhallinnon kehittämiseen ja ulkoministeriön tulosperustaisuuden vahvistamiseen.[[8]](#footnote-8) Nyt on oikea hetki tehdä rohkeita päätöksiä ja toteuttaa näitä suosituksia myös Suomen kehityspolitiikassa.

Valtioneuvostolta saamamme mandaatin mukaisesti tarkastelemme tässä raportissa erityisesti sitä, miten kehityspolitiikkaa tehdään Suomessa jatkuvuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmista – ja miten sitä tulisi uudistaa? Käymme läpi eri vaihtoehtoja nykyistä pitkäjänteisemmän ja tuloksellisemman politiikan perustaksi, jotta Suomi voisi paremmin vastata aikamme valtaviin haasteisiin. Tämän analyysin perusteella ehdotamme, että kehityspolitiikan jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta tulee vahvistaa osana hallituskaudet ylittävää globaalin vastuun mallia. Mallin tavoitteena on terävöittää kehityspolitiikan roolia kestävän kehityksen kansallisessa toimeenpanossa ja kannustaa monialaiseen yhteistyöhön yli hallinto- ja toimijarahojen. Pohdimme siinä millaisia periaatteellisia elementtejä malliin tulisi sisällyttää esimerkiksi kehitysrahoituksen määrän ja kohdentamisen osalta. Lisäksi kerromme, kuinka tätä mallia voidaan päivittää hallituskausittain ja millaiseen hallintoon sen tulee perustua.

*[erikoissivu: Kehityspolitiikasta globaalin vastuun politiikkaan?]*

**Luku 2. Kehityspolitiikan kansainväliset kulmakivet ja Suomi**

*Suomen kehityspolitiikan tulee perustua kansainvälisesti määritellyille periaatteille ja käytännöille. YK:n Agenda2030 on toistaiseksi paras, muttei täydellinen tiekartta kestävään kehitykseen. Suomi voi osaltaan näyttää mallia vahvistamalla ihmisoikeuksia ja syrjimättömyyttä.*

***Kestävän kehityksen kehikko ja periaatteet***

Ajatus siitä, että kestävä kehitys ja köyhyyden sekä eriarvoisuuden vähentäminen kuuluvat erottamattomasti yhteen, ei ole uusi.[[9]](#footnote-9) Pyrkimys sen universaaliin toteuttamiseen yhden ja yhteisen agendan ohjaamana on sen sijaan huomattavasti tuoreempi. YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman eli Agenda2030:n hyväksyminen vuonna 2015 oli käännekohta, sillä se toi ensimmäistä kertaa kaikki maailman maat yhteisten tavoitteiden ja periaatteiden äärelle. Kaikkiaan 17 kestävän kehityksen tavoitetta tähtäävät siihen, että jokainen valtio sekä yksittäiset toimijat pyrkivät samanaikaisesti huomioimaan sekä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen että ympäristön ja ilmaston tilan omassa toiminnassaan. Agenda2030:n myötä myös rauha ja turvallisuus nousivat ensimmäistä kertaa osaksi kestävän kehityksen yhtälöä.[[10]](#footnote-10) Kestävän kehityksen avainsanat ihmiset, planeetta, hyvinvointi, rauha ja kumppanuus määrittävät tätä muutosta. Ensisijainen vastuu sen toimeenpanosta on valtioilla, mutta kaikki toimijat kuuluvat sen piiriin.

Kestävä kehitys perustuu vahvasti yhteiseen, mutta käytännössä kiisteltyyn arvomaailmaan. Kestävän kehityksen ajattelua määrittävät sukupolvien välinen ja sukupolvien sisäinen vastuullisuus, ihmisoikeudet sekä sukupuolten tasa-arvo. Päätösten vaikutuksia on tarkasteltava yli tulevien sukupolvien. Päämääränä on turvata tuleville sukupolville yhtä hyvät tai paremmat mahdollisuudet kuin nykyisillä sukupolvilla on. Vastaavasti sukupolvien sisäinen vastuu viittaa vastuuseen aikalaisistamme yli valtio- tai kansallisuusrajojen. Agenda2030:n iskulause – *leave no one behind/ketään ei jätetä* – perustuu tähän ajatukseen. Samassa hengessä sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus koskee koko kestävää kehitystä, ei pelkästään yksittäisiä tavoitteita. Se myös velvoittaa kaikkia YK:n jäsenmaita, mutta periaatteista käydään jatkuvaa keskustelua.

Näistä edellä mainituista arvoista sukupuolten tasa-arvoon, erityisesti seksuaali- ja lisääntymisoikeuksiin, liittyy vahvoja varaumia. Kiristyvässä kansainvälisessä ilmapiirissä Suomi on puhunut vahvasti näiden oikeuksien puolesta. YK:n jäsenmaiden välistä kompromissia kuvastaa se, ettei kattavan Agenda2030:n tavoitteissa käytetä sanaa "ihmisoikeudet". Ihmisoikeudet ja niihin sitoutuminen esiintyvät kuitenkin Agendan muissa osioissa useaan otteeseen. YK:n vuosituhattavoitteisiin verrattuna useat kestävän kehityksen tavoitteet heijastelevatkin vahvemmin ihmisoikeussopimusten sisältöä sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisuuden, syrjimättömyyden ja tilivelvollisuuden periaatteita. Esimerkiksi säälliseen työhön liittyvän alatavoitteet perustuvat suoraan Kansainvälisen työjärjestön ILOn sopimuksiin. Kestävän kehityksen ajattelussa ihmisten oikeudet, osallisuus ja osallistuminen liittyvät siihen aivan olennaisesti. Siksi on tärkeää, että Suomen kaltaiset maat pitävät vahvasti yllä ihmisoikeuksien ulottuvuutta myös kestävän kehityksen toteutuksessa. Agenda2030 korostaa entistä vahvemmin myös humanitaarisen avun ja riskien hallinnan merkitystä, johon Suomi on sitoutunut.[[11]](#footnote-11)

***Vastuu kestävästä kehityksestä on globaali***

Kestävä kehityksen tavoitteet eivät rajoitu pelkästään kotimaahan, vaan toiminnan vaikutuksia tulisi pystyä seuraamaan ja arvioimaan myös laajemmasta näkökulmasta. Sen johtoajatuksena on muutosprosessi, jonka kautta kaikki maat pyrkivät kestävän kehityksen tavoitteisiin. Vaurailla mailla on tässä erityinen vastuu. Yhtäältä niiden tulee muuttaa omaa toimintaansa kestävämmäksi ja ottaa johdonmukaisesti huomioon köyhimpien maiden tarpeet. Toisaalta vauraammat maat toimivat köyhimpien maiden kumppaneina yhteisen agenda toteutuksessa. Kumppanuuden keskeisiä keinoja ovat kehitysyhteistyön kautta kanavoitava kehitysrahoitus, mutta kumppanuus ei rajoitu pelkästään siihen vaan kattaa eri rahoitusvirtoja ja niiden vastuullisen hallinnan. Myös kauppa, tuki poliittiselle, institutionaaliselle ja teknologian kehitykselle ovat keskeisinä kestävän kehityskumppanuuden kanavia. Myös kestävän kehityksen tiedonkeruuta ja seurantaa on vahvistettava. Tämä jaetun vastuun periaate ei rajoitu siis kehitysyhteistyöhön vaan entistä laajempiin kumppanuuksiin sekä johdonmukaisuuteen, jolla turvataan köyhimpien maiden mahdollisuudet kestävään kehitykseen. Konkreettisesti tämä periaate on kirjattu kestävän kehityksen kumppanuustavoitteeseen 17.[[12]](#footnote-12) Lisäksi globaalia vastuuta tulee tarkastella johdonmukaisesti kaikissa tavoitteissa.

***Miten Suomi toteuttaa kestävää kehitystä?***

Kestävän kehityksen yleismaailmallisuuden hyväksyminen on tärkeä osa globaalin kehityksen rakenteellista muutosta, mutta sen onnistuminen riippuu toimeenpanosta. Valtioiden edistymistä seuraavan SDG Index 2018 -raportin mukaan toistaiseksi yksikään maailman maa ei ole korjannut kurssiaan riittävästi saavuttaakseen kaikki Agenda2030:n tavoitteet. Suomi sijoittuu jo lähtötasoltaan (2015) kestävän kehityksen kärkimaihin maailmassa, vaikka meillä onkin huomattavia ongelmia ilmastonmuutoksen torjunnassa (tavoite 13) ja kestävässä kulutuksessa ja tuotannossa (tavoite 12).[[13]](#footnote-13) Myöskään Suomen kehitysrahoitustaso ei vastaa tavoite 17:n kumppanuustavoitetta. Tätä käsittelemme lisää myöhemmin.

Suomen kestävän kehityksen politiikka perustuu hallituksen Agenda2030-toimintasuunnitelmaan Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: *Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti*. Se valmistui alkuvuodesta 2017 ja kattaa sekä Suomen kansalliset että kansainväliset toimet kestävän kehityksen edistämiseksi tällä hallituskaudella. Toimeenpanon periaatteet — pitkäjänteisyys, johdonmukaisuus ja osallistavuus — sekä seuranta- ja arviointijärjestelmä määritellään vuoteen 2030 asti. Taustalla on kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus *Suomi, jonka haluamme 2050*.

Toisin kuin kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksessa, Suomen kehityspolitiikasta puuttuu vastaava pitkän aikavälin visio. Kehityspolitiikan perustana on helmikuussa 2016 hyväksytty *Valtioneuvoston selonteko Suomen kehityspolitiikka – yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestävää kehitystä*. Linjauksen valmistelu ajoittui samanaikaisesti YK:n Agenda2030:n viimeistelyn ja hyväksymisen kanssa. Kehityspolitiikan painopisteet oli kuitenkin määritelty jo aiemmin vuoden 2015 hallitusohjelmassa ja ne näkyvät kestävän kehityksen toimintasuunnitelmassa. Kehityspoliittinen selonteko on voimassa vain nykyisen hallituskauden loppuun. Kaikki sen neljä painopistealuetta edistävät selonteon mukaan kestävää kehitystä kehitysyhteistyön ja politiikkavaikuttamisen keinoin.[[14]](#footnote-14)

Agenda2030-toimintasuunnitelman mukaan kestävän kehityksen painopisteinä kotimaassa ovat "Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi" sekä "Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi”. Suomi sitoutuu edistämään näitä teemoja myös globaalisti ja muun muassa tukemaan kehitysmaiden ilmastotoimia Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti. Toimintasuunnitelmassa kuitenkin näkyy ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kauppapolitiikan keskeisyys kestävän kehityksen saavuttamisessa. Yhdistävä teema kaikille ulkosuhdealoille ovat ihmisoikeudet. Suunnitelma linjaakin, että Suomi toteuttaa aktiivista ihmisoikeuspolitiikkaa, jossa korostuvat yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallistumisoikeudet. Tässä on myös kehityspolitiikan mahdollisuus.

\*\*\*\*\*\*\*\*\*

KPT:n (2018) toimeksiantaman taustaselvityksen mukaan kehitysyhteistyön hallinnossa on epäselvyyttä kehitysyhteistyön ja –politiikan suhteesta Agenda2030:een. Vain yksi kolmasosa vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että Suomen kehityspolitiikka perustuu hyvin vahvasti YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmaan ja noin puolet vastaajista olivat jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa. Samanaikaisesti kehityspolitiikka mielletään vahvasti osaksi Suomen ulko-, turvallisuus- ja kauppapolitiikkaa ja se vaikuttaa myös kehityspolitiikan sisältöihin (ml. suomalaisten kaupallisten intressin nousu, ihmisoikeudet ja tasa-arvo, rauhan edistäminen ja konfliktien ehkäisy sekä maantieteelliset painotukset), mutta Agenda2030 yhteisenä ohjauskehikkona ei nouse sille. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan myös, että näkemykset politiikka-alojen keskinäisen johdonmukaisuuden merkityksestä ja tarkoituksenmukaisuudesta vaihtelevat laajasti sekä UM:n että eri ministeriöiden välillä.[[15]](#footnote-15) Tämän tilanteen ratkaiseminen vaatii politiikan ja vastuuketjujen selkeyttämistä ja sen toimeenpanon ohjauksen tehostamista ja riittäviä resursseja heti ensi hallituskauden alussa. Tämän raportin luku 5. tarjoaa siihen konkreettisen mallin seuraavan hallituksen käyttöön.

***Ihmisoikeusperustaisuus esille ja käytäntöön vieläkin vahvemmin***

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluvia oikeuksia, joilla turvataan ihmisarvo ja hyvän elämän perusta. Ne pohjaavat YK:n yleismaailmalliseen ihmisoikeuksien julistukseen ja kansainväliseen eri elämänalat ja ihmisryhmät kattaviin sopimuksiin. Kestävän kehityksen *Leave no one behind* -ajattelu sopii hyvin tähän kehykseen. Tärkeää on kuitenkin huomata, että ihmisoikeuksien näkökulmasta juuri oikeudet ja niiden toteutuminen turvaavat sen, että ihmiset itse voivat aktiivisesti vaikuttaa omaan elämäänsä – tai laajemmin – kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseen. He eivät ole toiminnan kohteita, "joita pidetään kehityksessä mukana", vaan kestävän kehityksen toimijoita.

Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa edellyttää, että ihmiset ovat tietoisia omista oikeuksistaan ja kykenevät vaatimaan niiden toteutumista. Toinen puoli ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa on päättäjien ja oikeusjärjestelmän velvollisuus suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia. Lisäksi viime vuosina yritysten yhteiskuntavastuu ja siihen liittyvä ihmisoikeusnormisto ovat vahvistuneet ja nousseet kestävän kehityksen keskiöön. Suomi on myös sitoutunut YK:n liiketoimintaa ja ihmisoikeuksia ohjaavien periaatteiden (UNGP) toimeenpanoon. Niiden tavoitteena on ehkäistä, vähentää ja korjata yritystoiminnasta aiheutuvia haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomessa vastuullisen liiketoiminnan politiikasta, jonka yhtenä tavoitteena on toimeenpanna näitä YK:n periaatteita. Toimeenpanoon on kuulunut yhdessä ulkoministeriön kanssa tarjottu koulutus, vuoropuhelun rakentaminen eri sidosryhmien välille sekä selvitysten, oppaiden ja maakohtaisten vastuullisuusmuistioiden julkaiseminen. Tavoitteena on parantaa yritysten kykyä tunnistaa omat haitalliset ihmisoikeusvaikutuksensa ja tarjota toimintamalleja haitallisten vaikutusten käsittelyyn.

Sitoumus vahvistetaan sekä kehityspolitiikan että kestävän kehityksen selonteoissa. Lisäksi laaja rintama suomalaisia yrityksiä, kansalaisjärjestöjä ja ammattiliittoja ovat lähteneet ajamaan Suomeen ihmisoikeuksia koskevaa yritysvastuulakia.[[16]](#footnote-16)

Kehitysyhteistyön ja kehityspolitiikan käytännön työssä tämä tarkoittaa sitä, että vahvistetaan eri ihmisryhmien tietoisuutta omista oikeuksistaan, tuetaan tapoja hakea itselleen oikeutta ja velvoitetaan valtioita ja yrityksiä noudattamaan ihmisoikeussopimuksia. Lähestymistapaa käytettäessä analysoidaan epätasa-arvon perimmäisiä syitä, syrjiviä käytäntöjä sekä vallan epätasaista jakautumista. Ihmisoikeusperustaisuuden haasteena on sen johdonmukainen soveltaminen käytännössä. Tietyissä tapauksissa, esimerkiksi demokratiaprosessien ja kansalaisyhteiskunnan tukemisessa, sen hyödyt näkyvät viiveellä ja ne ovat usein vaikeasti mitattavissa. Siksi kehityspolitiikalta ja kehitysyhteistyöltä vaaditaan selkeää strategiaa, ohjausta ja ohjeita, jotka sopivat erityyppisten tavoitteiden edistämiseen.

Ihmisoikeusperustaisuuden etuna on se, että se yhdistää kehityspolitiikan osaksi kansainvälistä ja kansallista ihmisoikeuksien valvontaa ja demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä kansalaisyhteiskunnan vahvistamista edistäviä toimijoita. Se toimii myös ohjenuorana ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, taloudellisille ulkosuhteille sekä yhteistyölle yksityissektorin kanssa. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan toteutuminen Suomen ulkosuhteiden kokonaisuudessa sekä laajemmassa Suomen kestävän kehityksen toimeenpanossa vaatii yhteisen tahtotilan vahvistamista ja toimintaperiaatteiden kirkastamista. Tässäkään ei tarvitse aloittaa tyhjästä. Ihmisoikeusperustaisuus nousi Suomen kehityspolitiikan johtoajatukseksi vuoden 2012 Kehityspoliittisessa ohjelmassa. Se kuuluu myös nykyisen kehityspoliittisen selonteon periaatteisiin. Suomen kansallinen kestävän kehityksen toimintaohjelma antaa hyvät suuntaviivat tämän otteen lujittamiselle myös tulevaisuuden pitkän aikavälin kehitysyhteistyössä ja –politiikassa sekä ulkosuhteissa.

***Kestävän kehityksen kehitysrahoitussitoumukset ja Suomi***

Kehitysrahoitus kattaa erilaiset rahoitusvälineet, joita käytetään kehityspolitiikan ja laajemmin kestävän kehityksen tavoitteiden to­teuttamiseen. Näitä ovat esimer­kiksi julkinen kehitysyhteistyö, kotimaiset ja ulkomaiset investoinnit tai ke­hitysmaiden omat verotulot sekä kaupan ja tuotannon arvo.[[17]](#footnote-17)

Tunnetuin ja pitkäaikaisin kehitysrahoitussitoumuksista liittyy julkisen kehitysyhteistyön prosenttiosuuteen kunkin kehitysavun antajan bruttokansantulosta. Jo vuonna 1970 YK:n kehitysstrategia asetti teollistuneiden maiden julkisista varoista maksettavan kehitysavun tavoitteeksi 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL). Tavoitteen takana on alun perin Maailmanpankin tekemä laskelma kehitysmaiden tarvitsemasta tulojen ja tietotaidon "siirrosta", jolla globaalin etelän ja pohjoisen välistä kuilua voitaisiin kuroa umpeen.

Suomi vahvisti 0,7 prosentin määrälliseksi tavoitteekseen ensimmäisen kerran vuonna 1974. Vuotta myöhemmin Suomi liittyi OECD:n kehitysapukomitean DACin jäseneksi. Suomi on vain kerran yltänyt 0,7 prosentin tavoitteeseen vuonna 1991, kun BKTL putosi laman myötä. Viime vuosina lähimmäksi tätä tavoitetta on päästy vuonna 2014, kun kehitysyhteistyön BKTL-osuus kävi 0,6 prosentissa.

Painetta tavoitteen saavuttamiseen toivat myös Suomen EU-jäsenyys 1995 ja Eurooppa-neuvoston tekemä päätös vuodelta 2005. Sen mukaan EU:n vanhojen jäsenmaiden tuli saavuttaa 0,51 prosentin minimitavoite vuo­teen 2010 mennessä ja 0,7 prosentin tavoite vuoteen 2015 mennessä. Tällä hetkellä kehitysyhteistyön BKTL-osuus on hieman alle 0,4 prosenttia mittavien leikkausten vuoksi. Tästä huolimatta Suomi on edelleen sitoutunut saavuttamaan YK:n virallisen kehitysavun tavoitteen "pitkällä aikavälillä", kuten vuoden 2015 hallitusohjelmassa linjataan.

Tilanne on Suomen kannalta ongelmallinen. Sama 0,7 prosentin tavoite on yhä oleellinen osa kestävän kehityksen Agenda2030:n kumppanuutta ja toimeenpanoa, jonka mukaan kehitysyhteistyön rahoituksen kokonaismäärää tulee nostaa 0,7 prosenttiin BKTL:sta ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin vähintään 0,2 prosenttia BKTL:sta. Tavoitteen vahvistaminen perustuu YK:n kolmanteen kehitysrahoituskonferenssiin Addis Abebassa (2015), jonka tavoitteena oli turvata riittävät resurssit globaalin kestävän kehityksen agenda toteuttamiseksi. Myös Suomi on sitoutunut kehitysrahoituskonferenssin päätöksiin. Kehityspoliittinen selonteko (2016) linjaa, että vähiten kehittyneisiin maihin suuntautuvan rahoituksen osuus säilyy myös tällä hallituskaudella kansainvälisten suositusten – 0,2 prosenttia bruttokansantulosta – yläpuolella. Tämä linjaus ei kuitenkaan ole toteutunut, eikä köyhimpien maiden painoarvo näy riittävästi kehitysyhteistyön rahoituksessa. Suomi ei ole tällä hallituskaudella pystynyt ylläpitämän 0,2 prosentin tavoitetta. Korkeimmillaan köyhimpien maiden saama kehitysyhteistyörahoitus oli vuonna 2014 (0,21 prosenttia BKTL:sta), mutta tällä hetkellä kehitysrahoituksen osuus vähiten kehittyneisiin maihin on vain 0,13 prosenttia.

Julkisen kehitysavun merkitys kehitysmaiden rahoituksessa on viime vuosina muuttunut. Vähiten kehittyneiden maiden rahoituksessa ja haurailla alueilla kehitysavulla on edelleen ratkaiseva rooli, kun taas muissa kehitysmaissa investointien ja yksityisten rahalähetysten merki­tys on jatkuvasti kasvanut. Maailman kehitysyhteistyöhön suunnatut varat eivät edes 0,7 prosentin ihannemitoissaankaan riitä yksin saavuttamaan kestävän kehityksen tavoitteita. Rahoitustarve on monikymmenkertainen verrattuna viralliseen kehitysapuun, joka viime vuonna oli 147 miljardia euroa.

Myös kehitysajattelu on muuttunut moneen kertaan 1970-luvun tilanteesta: taloudellisten resurssien tai osaamisen "siirto" ei riitä, ellei kehitysmaiden resurssipohjaa turvata ehkäisemällä resurssien takaisinvirtaus kehittyneisiin maihin. Siksi juuri johdonmukaisuus, esimerkiksi vero- ja finanssikysymyksissä, globaalin kaupan arvoketjuissa on noussut keskeisiksi teemoiksi kehitysmaiden oman resurssi- ja rahoituspohjan vahvistamisessa (*Domestic Resource Mobilisation, DRM*) kestävän kehityksen mahdollistajana.

Kehityspoliittinen toimikunta on vuonna 2017 linjannut, että kehitysmaiden talouden ja yksityissektoriin liittyvien tavoitteiden ja toimijoiden tulisi vahvistaa maiden omaa resurssipohjaa ja taloudellisen hyödyn entistä laaja-alaisempaa jakaantumista. Tavoitteena on, että taloudellista hyötyä jäisi nykyistä enemmän kehitysmaiden ihmisten, myös kaikkein köyhimpien käyttöön. Tätä voidaan edistää kehitysyhteistyöllä ja -avulla sekä laaja-alaisemmin, vaikkapa kauppa-, investointi- ja veropolitiikoilla tai vastuullisen liiketoiminnan keinoin.

Kehitysmaiden omat verohallinnot ovat keskeisessä asemassa kansallisen resurssipohjan vahvistamisessa. Verotuskykyyn vaikuttavat verohallinnon ja valtion varainkäyttöä valvovien tahojen lisäksi koko julkisen ja yksityisen talouden hyvä hallinto sekä toimiva oikeusjärjestelmä. Lisäksi tarvitaan veropolitiikkaa, johon myös poliittinen eliitti itse sitoutuu. Kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli tietoisuuden lisääjänä, jotta kansalaiset näkevät verotuksen oikeutettuna. Myös kansainvälisten verosääntöjen kehittäminen on oleellinen osa tätä yhtälöä.

Suomi julkaisi oman verotus ja kehitys – toimintaohjelman (2016–2019). Sen lisäksi Suomella on ollut kansainvälisen veronkierron vastainen toimintaohjelma ja yhteiskuntavastuun ohjelma, mutta ne eivät vielä muodosta yhtä kokonaisuutta, joka kattaisi Agenda2030:n aikajänteen.

\*\*\*\*

Agenda2030:n rahoituskeskusteluissa on usein todettu, etteivät kestävän kehityksen tavoitteet toteudu ilman yksityissektorin osaamista ja investointeja. Toisaalta maailmassa tehdään edelleen massiivisia investointeja, jotka sotivat kestävän kehityksen tavoitteita vastaan ja murentavat kehitysmaiden resurssipohjaa. Yhtälön ratkaiseminen vaatii samanaikaisesti epäkohtien korjaamista ja lisää kestävän kehityksen mukaista liiketoimintaa. Toisaalta liiketoiminta vaatii puolestaan yleensä vakaata toimintaympäristöä.

Kehityspoliittisen toimikunnan mukaan kehitysyhteistyötä tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin ja vastuullisemmin kehitystuloksia luovana resurssina. Sillä puututaan niihin köyhimpien maiden ja ihmisten haasteisiin, joihin yksityistä rahoitusta ei ole saatavilla. Tehtävä on valtava kehityspoliittinen haaste. Yksityissektori onkin saatava muiden toimijoiden rinnalle mukaan kehityspolitiikkaan ja kestävän kehityksen toimeenpanoon entistä vahvemmin. Siksi tarvitsemme myös vastuullisia laina- ja pääomamuotoisia finanssisijoituksia ja kehitysmaiden yksityissektoria tukevia rahoitusinstrumentteja.

Finanssisijoitukset ovat kehityspolitiikan tavoitteiden kannalta merkittävä voimavara, joka tulee kohdentaa harkitusti ja sen kehitysvaikutuksia tulee seurata tarkasti. Tämä edellyttää entistä avoimempaa tiedonkulkua ja eri sidosryhmien osaamisen hyödyntämistä jo finanssisijoitusten suunnitteluvaiheessa. Avoimuus on perusteltua myös siksi, että finanssisijoitusten kohdentamisen reunaehdot ovat pääosin täysin samat kuin kaikessa muussa kehitysyhteistyössä: sijoituskohteiden on vastattava Suomen kehityspolitiikan tavoitteita ja sen toimeenpanoon liittyviä linjauksia. Sijoituksen tulee myös täyttää OECD:n DACin kehitysyhteistyön kriteerit, joista puhumme seuraavassa alaluvussa.

***Kehitysyhteistyö paineen alla***

Kehitysyhteistyön perustehtäväksi määritellään usein köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen, tai vielä kunnianhimoisemmin, niiden poistaminen. [[18]](#footnote-18) Tämä on tärkeä normatiivinen perusta, josta kuitenkin käydään jatkuvaa keskustelua. Keskeinen kysymys on, onko kehityspolitiikka itsenäinen politiikka-ala vai vain keino, jolla voidaan saavuttaa muita intressejä? Siksi keskustelussa kehitysyhteistyön ja kehityspolitiikan rinnalle – tai jopa ohi – usein nousevatkin turvallisuuteen, talouteen, kauppapolitiikkaan tai muuttoliikkeen hallintaan liittyviä pyrkimyksiä. Selvimmin paineet näkyvät kehitysavun rahoituksen käytössä ja tilastoinnissa.

OECD:n kehitysapukomitea DACin päätehtäviin kuuluvat kehitysavun mahdollisimman selvien kriteerien asettaminen sekä kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistäminen. DAC arvioi myös kansainvälisen kehitysyhteistyön tehokkuutta. Sen ohjeistukset ja kansainvälisesti sovitut avun tuloksellisuusperiaatteet korostavat kehitysmaiden laajapohjaista omistajuutta, kehitystoimien sovittamista paikallisesti määriteltyihin painopisteisiin ja suunnitelmiin sekä koordinaatiota ja täydentävyyttä kansallisten toimien ja avunantajayhteisön välillä. Avun tuloksellisuusperiaatteista, jotka sitovat myös kaikkea Suomen kehitysyhteistyötä, on sovittu viimeksi Busanin huippukokouksessa vuonna 2011. Toimien tarkoituksena on osaltaan turvata kehitysavun päätehtävä köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäjänä. Viime vuosina on käyty vilkasta keskustelua avun tuloksellisuuden periaatteiden soveltamisesta kestävän kehityksen Agenda2030:n toimeenpanossa, mutta selkeitä ohjeita ei tähän vielä ole.

OECD:n kehitysapukomitea on tehnyt säännöt siitä, mitkä kulut voidaan laskea viralliseksi kehitysavuksi (ODA, *official development assistance*) ja mitkä ei.[[19]](#footnote-19) DAC otti määritelmän käyttöön ensimmäistä kertaa vuonna 1969. DAC seuraa myös kehitysapua osana Agenda2030:n rahoitusta.

DACin mukaan virallinen kehitysapu on julkista (verovarat ja muut julkiset varat) avustusta, joka kohdistuu kehitysmaiden talouden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Se suuntautuu maille ja alueille, jotka ovat DACin virallisen kehitysavun vastaanottajalistalla. Listaa päivitetään kolmen vuoden välein ja se perustuu bruttokansantuloon. Listalta poistetaan maat, jotka ovat ylittäneet tietyn tulotason kolmena peräkkäisenä vuotena. Lisäksi virallinen kehitysapu voi suuntautua kansainvälisille kehitysjärjestöille, jotka täyttävät tietyt ehdot.

DACin määritelmän mukaan virallinen kehitysapu on luonteeltaan lahjamuotoista eli avunsaajan ei tarvitse maksaa sitä takaisin. Lisäksi kehitysavuksi lasketaan niin sanotut pehmeät lainat, joiden korko ja muut ehdot ovat edullisempia kuin markkinaehtoisissa lainoissa. Kehitysapuna annettava avustus siirtyy yleensä avunantajamaasta kehitysmaahan, mutta viralliseksi kehitysavuksi lasketaan myös joitakin avunantajamaassa syntyviä kuluja (kansalaisjärjestöjen tuki, hallinto- ja tiedotuskuluja, pakolaisten vastaanotosta syntyviä ja kehitysmaista lähtöisin olevien opiskelijoiden koulutuskuluja).

Lähtökohtaisesti kehitysapu ei ole sotilaallista tukea eikä sillä voi tukea avunantajan turvallisuusintressejä. Kehitysapua ei myöskään voi käyttää puhtaasti kaupallisiin tarkoituksiin. Nämä rajalinjat ovat olleet jatkuvan paineen erityisesti viime vuosina. DAC sai viime vuonna päätökseen apukriteerien uudistamisen, jolloin myös tilastointijärjestelmää uudistettiin. Kehitysapukomitean tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa tulkintoja ja parantaa avunantajamaiden vertailtavuutta. Haasteena on ollut se, että prosessissa aktiivisia maita ovat myös ne, joilla on ollut merkittäviä haasteita aikaisempien apukriteerien täyttämisessä. Muutokset eivät siis ole vieneet kriteereitä lähemmäs kehitysavun ideaalia, vaan pikemminkin tarjonneet joustoa jäsenmaiden intresseille. Keskeisimmät niistä ovat liittyneet pehmeäehtoisiin lainoihin, korkotukiluottoihin, yksityissektorin instrumentteihin, rauhan ja turvallisuuden edistämiskuluihin sekä avunantajamaissa syntyneisiin pakolaiskuluihin.

Raportointi uusilla määritelmillä astuu voimaan vuodesta 2018 eteenpäin, ja uusilla kriteereillä lasketut luvut julkaistaan alkuvuodesta 2019. Lisäksi DAC kehittää parhaillaan tilastointijärjestelmäänsä vastaamaan myös kestävän kehityksen Agenda2030:n tukea (ns. TOSSD), mutta tämä työ on vielä kesken.

Suomelle tärkeä uudistus on koskenut avunantajamaassa tapahtuneiden pakolaiskulujen laskentaa. DACin aiemman käytännön mukaan kehitysyhteistyöksi sai kirjata vain myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden ensimmäisen maahantulovuoden kulut. Tämä kuitenkin muuttui vuonna 2017, ja aiemmasta poiketen kehitysyhteistyöksi kirjataan myös kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kulut. Suomi ei ole tätä linjaa kannattanut, mutta siirtyy DACin uusien kriteerien mukaiseen tilastointiin viimeistään vuonna 2019.

Myös Euroopan unionin kehityspolitiikka on ollut murroksessa. Vuonna 2017 hyväksytty kehityspoliittinen konsensus päivitti EU:n kehityspolitiikan Agenda2030-aikaan. Samaan aikaan EU:n kehitysyhteistyötä on toivottu voitavan käyttää enenevässä määrin välineenä Eurooppaan suuntautuvan hallitsemattoman muuttoliikkeen hillinnässä.

Konsensus vahvistaa EU:n kehityspolitiikan päätavoitteeksi köyhyyden vähentämisen ja se rakentuu Agenda2030:n ohjaavien periaatteiden – ihmisten, planeetan, vaurauden, kumppanuuden ja rauhan – ympärille. EU:n instituutioiden yhteisesti hyväksyttynä linjauksena se koskee myös Suomea, mutta sen toimeenpano on edelleen vasta käynnistymisvaiheessa. Tulevaa toimeenpanoa ohjaavat merkittävästi vuosia 2021–2027 koskevat rahoituskehykset, joista neuvotellaan Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Ne määrittelevät, mihin tarkoitukseen EU:n yhteisiä kehitysyhteistyövaroja käytetään. Suomella on puheenjohtajamaana poikkeuksellisen hyvä mahdollisuus vaikuttaa EU:n kehitysyhteistyön painotuksiin ja periaatteisiin. Suomen puheenjohtajuuskauden aikana EU raportoi myös ensimmäistä kertaa YK:n korkean tason poliittiselle foorumille konsensuksen toimeenpanon etenemisestä.

Vaikka konsensus linjaa EU kehityspolitiikan Agenda2030:n mukaiseksi, puuttuu EU:lta Suomen selonteon kaltainen kokonaisvaltainen suunnitelma Agenda2030:n toteuttamisesta. EU:n jäsenmaat ovat pyytäneet komissiota laatimaan tällaisen suunnitelman, ja työ sen eteen saattaa käynnistyä Suomen puheenjohtajuuskaudella.

*KPT:n linjaa, että*

* *Suomen kehityspolitiikan tulee olla osa Agenda2030:n toteutusta. Seuraavan kehityspolitiikka tulee laatia sen mukaisesti osana Suomen kestävän kehityksen toimeenpanoa ja kansainvälistä vaikuttamista.*
* *Ihmisoikeusperustaisuus, syrjimättömyys sekä Agenda2030:n edellyttämä politiikkajohdonmukaisuus tulee nostaa Suomen lähestymistavaksi (”Suomen kansainväliseksi tavaramerkiksi”)*
* *Suomen tulee vaikuttaa ja valvoa OECD:ssä ja EU:ssa, että kehityspolitiikka ja kehitysrahoitus suuntautuvat myös jatkossa köyhyyden vähentämiseen ja kestävän kehityksen edistämisen.*

*[Laatikko 1: Yhdeksän kymmenestä kannattaa kehitysyhteistyötä]*

**Luku 3. Kehityspolitiikalta puuttuu tavoitteellinen jatkumo**

*Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä linjataan liian lyhyellä aikavälillä ja paikoin epäjohdonmukaisesti, eivätkä peräkkäiset linjaukset muodosta Agenda2030:n vaatimaa tavoitteellista jatkumoa. Tämä vähentää työn tuloksellisuutta, laatua ja kuormittaa hallintoa.*

***Toimintaohjelmat ja selonteko kehityspolitiikan selkärankana***

Kehityspolitiikan tärkein ohjaava dokumentti on kehityspoliittinen selonteko tai ohjelma. Se linjaa kulloisenkin hallituksen tavoitteet ja toimet. Linjaukset toimivat siltana hallitusohjelman ja kehityspolitiikan toteutuksen välissä.

Virallinen ohjelma tai selonteko on ollut monikäyttöinen käyntikortti sekä Suomessa että maailmalla. Kotimaassa se ohjaa suuren organisaation eri osastoja ja toimialoja, se viestii eduskunnalle ja muille valtionhallinnon aloille kehityspolitiikan tehtävistä ja kertoo veronmaksajille, mihin toiminnalla pyritään. Yhteinen kehityspoliittinen visio johdonmukaistaa yhteistyötä ulkoministeriön ja Suomen edustustojen välille sekä kertoo muille kumppanimaille Suomen pyrkimyksistä. Parhaimmillaan linjaukset toimivat hyvän politiikan, hallinnon ja avoimuuden välineenä. Siksi niihin on syytä kiinnittää huomiota.

Käytännössä kehitysyhteistyön suunnittelu, rahoitus, toteutus tai arviointisyklit eivät kuitenkaan kulje hallituskausien mukaisesti. Hallituskausien painopisteet näkyvät nimenomaan *uusissa* ohjelmissa ja hankkeissa sekä politiikkavaikuttamisessa, mutta pääosa käynnissä olevista ohjelmista ja hankkeista on aloitettu edellisen tai jopa edellisten hallitusten aikana. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä sekä hallinnossa että politiikan seurannassa. Kehityspoliittisen toimikunnan teettämän selvityksen (2019) valossa siirtymä kestävän kehityksen Agenda2030:een perustuvaan kehityspolitiikkaan on vielä kesken. Selkeä pitkän aikavälin poliittinen päätös toisivat tähän tarvittavaa ohjausta.[[20]](#footnote-20)

Myös vaikuttamistyöhön on tarkoituksenmukaista luoda hallituskautta pidempiä linjoja. Lisäksi kaikki kehityspolitiikan kansainväliset sopimukset ja sitoumukset, kuten Agenda2030, ohjaavat toimintaa pitkäjänteisesti. Näistä syistä yhteistä visiota tarvitaan ja sen sisältöön ja kaareen tulisi saada jatkuvuutta yli hallituskausien.

Hallituskausittain vaihtuvia ohjelmia ja nykyistä selontekoa on puoltanut ajatus siitä, että hallituksen tulee saada päättää omat kehityspoliittiset linjansa. Myös jokainen ministeri on pyrkinyt jättämään oman kädenjälkensä kehitysyhteistyöhön ja -politiikkaan. Siksi tulisi löytää ratkaisumalli, joka linjaisi Suomen kehityspolitiikan hallituskausista riippumattomat perusperiaatteet ja pitkänaikavälin tavoitteet, mutta jättäisi riittävästi liikkumatilaa hallituskausittaisille tarkennuksille tai muutostarpeille. Tällaisen mallin löytäminen tehostaisi kehityspolitiikan ohjausta, keventäisi käytäntöä sekä toisi kaivattua jatkuvuutta.

Kehityspoliittiset linjaukset eivät yksin saa aikaan muutoksia, vaan muutokset seuraavat konkreettisista poliittisista päätöksistä. Käytännössä esimerkiksi kehitysyhteistyön rahoituksen taso ja kohdentuminen määrittävät kehityspolitiikkaa merkittävästi. Siksi rahoituksen, henkilöresurssien ja linjauksen tulisi kulkea johdonmukaisesti käsi kädessä.

***Kolme hallitusta, kolme erilaista linjausta***

Kolmen viimeisimmän hallituskauden kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa ovat leimanneet kolme erillistä ja hyvin eri otteilla laadittua linjausta. Yhteistä niille kaikille on pitkälti samojen arvojen, periaatteiden, kumppaneiden ja yhteistyön teemojen toistuminen eri painotuksin. Kehitysyhteistyön evaluaation (2017) mukaan Suomi tekee oikeita ja tarkoituksenmukaisia asioita, mutta pitkän aikavälin tavoitteita ja periaatteita tulee vahvistaa. Kaikkien linjausten haasteena on ollut se, että ne ovat käytännössä jääneet pitkälti irrallisiksi rahoituksen ja tulosperustaisen toiminnan suunnittelusta.

Vuoden 2007 (2007–2012) linjaus, valtioneuvoston periaatepäätöksenä julkaistu kehityspoliittinen ohjelma – *Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa –* nosti kehityspolitiikan ja -yhteistyön osaksi kestävän kehityksen ja laaja-alaisen turvallisuuden toteutusta. Myös toimintaa ohjaavat periaatteet, kuten johdonmukaisuus, täydentävyys ja vaikuttavuus, olivat keskeisessä roolissa. Linjaus itsessään toteutettiin vahvasti kehitysministeri Paavo Väyrysen itsensä ohjaamana. Valittu linja korosti ympäristön ja talouden kestävyyttä, kun taas sosiaalinen ja inhimillinen kehitys jäivät pienempään rooliin. Toisaalta linjaus nimesi ihmisoikeudet kehityspolitiikan edellytykseksi ja kaikkia ulkosuhdealueita sekä toimijoita yhdistäväksi normiksi. Tämä näkyi myös siinä, että "helposti syrjäytyvien ryhmien"[[21]](#footnote-21), erityisesti lasten tai vammaisten ihmisten, tukeminen säilyivät läpileikkaavina teemoina sukupuolten tasa-arvon ja ympäristön rinnalla. Näin oli linjattu jo vuonna 2004.

Kehityspoliittinen toimenpideohjelma (2012–2015) nosti ihmisoikeudet vieläkin vahvemmin kehityspolitiikan ytimeen ja teki kehitysyhteistyöstä virallisesti “ihmisoikeusperustaista”. Myös ohjelman valmistelu poikkesi aiemmasta. Kehitysministeri Heidi Hautala toteutti sen poikkeuksellisen osallistavalla ja avoimella otteella. Tällä kertaa mukana oli suuri kirjo kansalaisyhteiskunnan, elinkeinoelämän, tutkimuksen ja eri hallinnonalojen tahoja. Lopputuloksena syntyi laaja-alainen ja sisällöltään kattava konsensus siitä, mitä suomalaisen kehityspolitiikan tulisi olla. Samalla toimenpideohjelma muuttui kuitenkin luonteeltaan kehitysyhteistyön periaatteita korostavaksi, arvoperustaiseksi ohjelmajulistukseksi. Sen kiistattomia etuja olivat eri tahojen aktivoiminen ja sitouttaminen virallisen kehityspoliittisen linjan taakse. Se sai erityisesti kansalaisjärjestöjen vahvan tuen, kun taas suomalaisen elinkeinoelämän intressit jäivät vähemmälle huomiolle.

Uudistusten myötä laaja-alaisista painopisteistä tuli osa kehitysyhteistyön lähestymistapaa ja maaohjelmien suunnittelua. Niitä olivat 1) ihmisoikeuksia edistävä, demokraattinen ja vastuullinen yhteiskunta, 2) osallistava ja työllistävä vihreä talous, 3) luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu sekä 4) inhimillinen kehitys. Vuoden 2012 ohjelma linjasi ensimmäistä kertaa kaikkea toimintaa määrittävät läpileikkaavat *tavoitteet*, kuten sukupuolten tasa-arvo, ilmastokestävyys ja eriarvoisuuden vähentäminen. Aikaisemmissa kehityspoliittisissa ohjelmissa 2004 ja 2007 sukupuolten tasa-arvo oli jo ollut mukana "läpileikkaavana teemana". Erityisesti ihmisoikeusperustaisuuteen liittyvä ohjeistus ja teemakohtaiset strategiat täsmensivät laaja-alaista kehityspoliittista ohjelmaa.

Vuoden 2016 kehityspoliittinen ohjelma sai ensimmäistä kertaa selonteon muodon. Koska kaikki hallituksen selonteot keskustellaan eduskunnassa, pääsi uusi ohjelma ensimmäistä kertaa tuoreeltaan ulkoasianvaliokunnan käsittelyyn ja täysistuntosaliin debatoitavaksi. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisesti ulkoministeriö sai lisäpontta tuloksellisuuden kehittämiseen ja tuloksista raportointiin. Ensimmäinen Kehityspolitiikan tulosraportti jätettiin eduskunnalle marraskuussa 2018. Aiemmin kehityspolitiikasta oli tehty selonteko vain sen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta (2014), jolloin eduskunnan rooliksi jäi jälkikäteinen kommentointi. Eduskunnan osallistaminen kehityspolitiikkaan sekä politiikkasyklin alussa että lopussa on lisännyt selvästi tietämystä, kiinnostusta ja omistajuutta aihepiiriä kohtaan.

Selonteon valmistelu toteutettiin virkamiesvetoisesti kehityspolitiikasta vastaavan alivaltiosihteerin ohjauksessa. Monien vaiheiden jälkeen selonteosta muodostui itsenäinen politiikkalinjaus, jonka tueksi ei ole laadittu toimintaohjetta tai strategioita. Se on luonteeltaan melko yleinen ja kuvaileva, mikä on toiminut hyvin viestinnässä organisaation ulkopuolella. Sen käytännön ohjaavuus on ollut kuitenkin ongelmallinen esimerkiksi keskeisten periaatteiden, kuten läpileikkaavuuden, ihmisoikeusperustaisuuden tai johdonmukaisuuden toimeenpanon osalta. Erityisesti hallituskaudella merkittävään rooliin nousseen yksityissektorin tukimuodoissa ja finanssisijoituksissa jäi epäselväksi, miten kehitysyhteistyön periaatteet tarkalleen ottaen koskevat niitä.

Selonteko esitteli uudet, hieman edellistä ohjelmaa rajatummat painopisteet. Niiden valossa Suomen kehityspolitiikassa painottuvat erityisesti naisten ja tyttöjen oikeudet sekä kehitysmaiden omien talouksien vahvistaminen työpaikkojen, elinkeinojen ja hyvinvoinnin lisäämiseksi. Uutena keskeisenä teemana verotus kytkeytyi jälkimmäisen tavoitteen alle. Painopisteisiin kuuluivat myös yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky sekä ruoan, veden ja energian saatavuus ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Selonteon mukaan painopisteet näkyvät kehitysyhteistyön maaohjelmissa ja vaikuttamissuunnitelmissa sekä niiden ohjeistuksessa ja seurannassa. Uudistustyö alkoi selonteon astuttua voimaan keväällä 2016 ja sen on määrä uudistaa hallintoa myös seuraavia hallituskausia silmällä pitäen.

Poliittisen linjauksen ja rahoituksen epäjohdonmukaisuus nousi merkittäväksi kysymykseksi tällä hallituskaudella. Ristiriita liittyi erityisesti kehitysyhteistyön tavoitteille ohjattujen resurssien kokonaismäärään ja niiden kohdentamiseen linjauksen mukaisesti. Ilman siirtymäkautta toteutettujen määrärahaleikkausten seurauksena esimerkiksi ensimmäisen painopisteen eli naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien edistämiseen käytettiin todellisuudessa noin 40 prosenttia vähemmän kehitysyhteistyörahoitusta kuin edellisellä hallituskaudella, jolloin se ei ollut painopisteenä. Ilman hallituskaudelta toiselle siirtyvää sitoumusta näin valtava rahoituksen romahdus vei pohjaa poliittisesti kaikkein tärkeimmäksi linjatulta prioriteetilta. Tavoitteen poliittinen painoarvo ei riittänyt myöskään turvaamaan sen saamaa suhteellista osuutta kehitysyhteistyörahoituksesta, mikä puolestaan kertoo strategisen suunnittelun puutteellisuudesta.

\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

Näiden kokemusten valossa on todettava, ettei hallituskausittain vaihtuva kehityspoliittinen ohjelma palvele kehityspolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita eikä tarjoa riittävää ohjausta niiden saavuttamiseksi. Kehityspolitiikan tavoitteiden ja tuloksellisuuden kannalta on ongelmallista, että samoja päätavoitteita ajavat ja samoille toimijoille ja toimintaperiaatteille perustuvat yhden hallituskauden kestävät ohjelmat ovat toisistaan irrallisia. Ne eivät myöskään perustu riittävästi toiminnan arvioinnille ja kehittämiselle. Vaarana on myös se, että peräkkäiset politiikat lisäävät uusia tavoitteita, mutta eivät poista aiempia. Johdonmukaisen politiikan perusedellytys on se, että politiikka ohjaa tavoitteiden asettelun lisäksi myös rahoitusta ja strategista suunnittelua. Lisäksi uuden kehityspolitiikan laadinta, sen toimeenpanon käynnistäminen sekä meneillään olevien hankkeiden hallinnointi samanaikaisesti lisäävät henkilöstön työmäärää kohtuuttomasti. On löydettävä nykyistä parempi tapa tehdä kehityspolitiikkaa pitkäjänteisesti ja vahvistaa eduskunnan roolia kehityspolitiikassa.

Kolmen viimeisimmän hallituskauden kehityspolitiikan linjaukset ovat perustuneet pitkälti samoille arvoille, periaatteille sekä yhteistyömuodoille, jotka on mahdollista vakiinnuttaa hallituskaudet ylittävään perustaan. Samalla tarvitaan tarkoituksenmukainen malli hallituskausittaiselle päivitykselle. Samoin tulee huolehtia, että rahoitus ja toiminnan ohjeistus kulkevat päivitysten kanssa käsi kädessä. On tärkeää, että kehityspolitiikan pitkän aikavälin perusta ja päivitykset laaditaan mahdollisimman avoimesti ja käsitellään eduskunnassa. Siksi myös kehityspolitiikan linjausprosessiin tulisi saada vakiintunut käytäntö, jossa eri toimijoilla olisi selkeät roolit.

***Linjaukset ohjaavat toistaiseksi vain kehitysyhteistyötä***

Kehityspolitiikan tavoitteet ja vastaaminen niiden kautta viheliäisiin ongelmiin eivät toteudu ilman selkeää työnjakoa ja vuorovaikutteisuutta yli perinteisten toimivaltarajojen. Tässä muutoksessa on kehityspolitiikan ja -yhteistyön määriteltävä entistä selvemmin oma roolinsa: mitä haluamme ja mitä pystymme kehitysyhteistyöllä saavuttamaan, mikä on kehitysyhteistyön ja laajemman kehityspolitiikan suhde – ja missä tavoitteissa tarvitsemme yhteistyötä ja sitoutumista muilta aloilta ja toimijoilta?

Kehityspoliittinen ohjelma ohjaa kaikkia kehitysyhteistyön ja -politiikan toimijoita. Tosin se, ketkä tähän ryhmään kuuluvat, ei ole aina täysin selvää. Esimerkiksi vuoden 2016 kehityspoliittinen selonteko linjaa, että "kaiken toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan Suomen arvot ja periaatteet sekä kansainväliset velvoitteet – riippumatta siitä, millä alalla, missä ja kenen toimesta kehityspolitiikkaa tai -yhteistyötä harjoitetaan". Suomelta puuttuu kuitenkin esimerkiksi kehitysyhteistyössä mukana olevien yksityissektorin toimijoita ohjaava toimintaohjelma, joka kertoisi, miten kehitysyhteistyön tavoitteita ja periaatteita tulisi soveltaa yritysyhteistyössä. Nykyinen ohjeistus koskee vain yksittäisiä rahoitusinstrumentteja.

Perinteisesti kehitysyhteistyöhön on määritelty mukaan kaikki virallista kehitysyhteistyörahoitusta käyttävät tahot. Näitä ovat ulkoministeriö, Suomen edustustot, muut ministeriöt, monenkeskiset järjestöt sekä kansalaisjärjestöt, joita Suomi rahoittaa. Lisäksi tähän ryhmään kuuluvat tutkimuslaitosten kehitysyhteistyövaroin toteuttamat hankkeet. Näissä tapauksissa kehityspoliittisten linjojen ohjaavuus ulottuu rahoitettavien toimijoiden valinnasta aina hanketason kriteereihin ja vaikuttamistyöhön.

Myös pääoma- ja lainamuotoiset finanssisijoitukset ovat virallista kehitysyhteistyörahoitusta. Näiden kohdalla kehityspoliittisen linjan ohjaavuus on monimutkaisempi asia. Esimerkiksi finanssisijoitusten kohdentuminen nimenomaan kaikkein köyhimpiin maihin tai tiettyihin teemoihin ei aina ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista, vaikka tähän pyritäänkin. Erityisesti hankkeissa ja sijoituspäätöksissä, joissa yhdistetään sekä julkista ja yksityistä rahoitusta ja joissa sijoitus vielä kanavoidaan kolmannen toimijan kautta, ei Suomen kehityspoliittinen linja suinkaan ole ainoa toimintaa määrittävä tekijä. Esimerkiksi tuotto-odotuksilla, riskien hallinnalla tai verotukseen liittyvillä seikoilla on merkittävä painoarvo. Samalla toiminnalla tuotettavien kehitysvaikutusten arviointiin ja seurantaan kaivataan yhä selkeämpää linjaa ja konkreettisia ohjeita. Myös sukupuolten tasa-arvo, ilmastokestävyys ja eriarvoisuuden vähentäminen tulisivat näkyä vahvasti ja johdonmukaisesti myös finanssisijoituspäätöksissä. Suomi on myös sitoutunut YK:n liiketoimintaa ja ihmisoikeuksia ohjaavien periaatteiden (UNGP) toimeenpanoon. Tämä on linjattu myös selonteossa, mutta se koskee koko liike-elämän kenttää.

Suomen kehityspoliittiset linjaukset viittaavat myös muiden politiikka-alojen rooliin kehitystavoitteiden saavuttamisessa. Näin on linjattu neljän viimeisen hallituskauden ajan vuodesta 2004 lähtien. Tässä on ollut kuitenkin merkittäviä eroja eri kehityspoliittisten ohjelmien välillä. Vielä vuosien 2007 ja 2012 ohjelmat painottivat eri politiikka-alojen välistä johdonmukaisuutta ja sen lisäämistä viranomaisyhteistyöllä, jossa yhteisiä etuja ja mahdollisia ristiriitoja tunnistetaan sekä ratkaistaan. Tässä yhteydessä kehityspolitiikka nähdään toimintana kaikilla kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan ja mahdollisuuksiin saavuttaa omat tavoitteensa. Näitä olivat ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ihmisoikeuspolitiikka, kauppapolitiikka, maahanmuuttopolitiikka, maa- ja metsätalouspolitiikka, koulutuspolitiikka, terveys- ja sosiaalipolitiikka, ympäristöpolitiikka ja tiede- ja teknologiapolitiikka. Ajattelu pohjaa yhteiseen EU:n johdonmukaisuusperiaatteeseen, jota myös OECD ajaa. YK:n kestävän kehityksen Agenda2030 sekä Suomen sitoutuminen sen (ja aiemmin kehitys)tavoitteiden johdonmukaiseen huomioimiseen kaikessa toiminnassa velvoittaa laajentamaan näkökulmaa kehitysyhteistyöstä koko yhteiskunnan tasolle.

Vuoden 2012 kehityspoliittinen toimintaohjelma linjasi selvästi, etteivät kehityspolitiikka ja - yhteistyö yksin riitä kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tarvitaan muiden politiikka-alojen ja toimijoiden tukea. Tällä hallituskaudella käynnistyikin lupaavia aloitteita esimerkiksi ruokaturva- ja verotuskysymyksissä. Vuoden 2016 selonteko korostaa puolestaan yksityissektorin roolia tavoitteiden saavuttamisessa ja resurssien turvaamisessa, mutta se jättää politiikka-alat ylittävän johdonmukaisuuden vähälle huomiolle. Selonteko toteaa idealistisesti, että "päätökset eri sektoreilla tehdään samansuuntaisesti ja johdonmukaisesti, tietoisina niiden vaikutuksista kehitysmaihin. Tällöin yhden politiikka-alan toimet voivat tukea toisen saavutuksia." Selonteko ei selvitä tarkemmin, miten johdonmukaisuuteen päästään tai anna siitä ohjeistusta. Vuoden 2016 selonteko keskittyy pitkälti kehitysyhteistyön ja sen piirissä vaikuttamiseen. Toisaalta selonteko painottaa entistä vahvemmin "tuloksellista yhteistyötä" suomalaisten kumppaneiden kanssa. Yrityssektorin lisäksi selonteko piti tärkeänä kansalaisyhteiskunnan sekä tutkimus- ja koulutuslaitosten osallistumista yhteistyöhön. Tämä ei kuitenkaan ole näkynyt rahoituspäätöksissä.

Nykyinen selonteko ohjaa siis pitkälti vain kehitysyhteistyötä ja siinäkin ensisijaisesti "perinteisiä" kehitystoimijoita. Tällä voidaan turvata kehitysyhteistyön panos kestävän kehityksen Agenda2030:n toimeenpanossa, muttei laajempaa kehityspoliittista vaikutusta. Myös Kehityspolitiikan tulosraportti (2018) vahvistaa johtopäätöksissään, että kokonaisvaltaisempi toimintatapa eri politiikka-alojen ja toimijoiden kanssa voivat vahvistaa kehitystuloksia. Lisäksi eduskunnan lausumat peräänkuuluttavat kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuutta.[[22]](#footnote-22) Toistaiseksi tältä toimintatavalta puuttuu vielä yhteinen, pitkäjänteinen globaalipolitiikan perusta, joka tarkastelisi johdonmukaisuutta kestävän kehityksen Agenda2030:n hengessä.

***Aiemmat suositukset kehityspolitiikan – ja yhteistyön ohjauksesta***

Ajatus hallituskaudet ylittävästä pitkän aikavälin strategisesta suunnitelmasta ei ole uusi. Ulkoministeriö toteutti vuonna 2014 laajan evaluoinnin, jossa selvitettiin, miten Suomen kehityspoliittiset ohjelmat vuosilta 2004, 2007 ja 2012 ovat onnistuneet määrittelemään pohjan tulosperustaiselle kehityspolitiikalle ja -yhteistyölle.[[23]](#footnote-23) Evaluoinnissa havaittiin, että ulkoministeriön hallinnon ylimmältä tasolta puuttuu edelleen kattava lähestymistapa tulosperustaiselle johtamiselle. Lisäksi tulevaa politiikan toteutusta tulisi ohjata pitkän aikavälin strateginen suunnitelma, johon yhdistyisi kattava tulosjärjestelmä ja talousarviosuunnittelu. Evaluaatiossa todettiin myös, että kehityspoliittiset linjaukset laaditaan ilman järjestelmällistä prosessia, jossa hyödynnetään tuloksista saatu kokemus ja varmistetaan saatujen johtopäätösten ja näkemysten sisällyttäminen uuden politiikan laadintaan.

Tilanteen korjaamiseksi evaluaatio suositti, että ulkoministeriö laatisi pitkän aikavälin suunnitelman, jota tulevat hallitukset päivittäisivät, täydentäisivät ja ohjaisivat ytimekkäillä poliittisilla ohjauspapereilla (3–5 sivua). Lisäksi evaluaatio huomioi, että kotimaan politiikan johdonmukaisuus ja sen edistäminen kärsivät liian alhaisesta profiilista ja epäselvistä mandaateista, vaikka ulkoministeriö on toiminut aktiivisesti kehityspolitiikan johdonmukaisuuden edistämisessä kansainvälisellä tasolla. Tämä tulisi huomioida kehityspolitiikkaa linjattaessa.

Myös kehityspoliittinen toimikunta KPT tarttui tähän ajatukseen ja teki kehitysyhteistyön pysyvämmästä perustasta vuoden 2015 Suomen kehityspolitiikan tila -arvioraportin keskeisen suosituksen. Lisäksi luovutimme alivaltiosihteerille ja kehityspoliittisen osaston johdolle ehdotuksensa kehitysyhteistyön ja -politiikan pitkän aikavälin perustaan sisällytettävistä elementeistä. KPT linjasi, että seuraavan kehityspoliittisen ohjelman tuli perustua kestävän kehityksen tavoitteille, joita varten olisi määriteltävä kehityspolitiikan erityiset vahvuusalueet ja strategiset tavoitteet. Lisäksi esitimme, että kehityspolitiikan päätavoitteet ja arvot sekä toimintaperiaatteet ja läpileikkaavat tavoitteet tulee vakiinnuttaa pysyvämmälle tasolle. Kehitysyhteistyön ja politiikan arvojen tulee ohjata kehityspolitiikan ja laajemmin kaikkia ulkosuhteita. Kehityspolitiikan linjauksen tulisi määrittää, mihin Suomi kehitysyhteistyössään sekä laajemmassa kehityspolitiikassaan pyrkii. Tätä tulisi johdonmukaisesti edistää Suomen Agenda2030 toimeenpanossa.

Lisäksi KPT evästi vuoden 2015 hallitusohjelmaneuvotteluja, että kehityspolitiikan on jalkauduttava pois mukavuusalueeltaan muiden politiikkalohkojen ja toimijoiden pariin. Kehityspolitiikka ei koske vain Suomen suhdetta kehitysmaihin, vaan se edellyttää muutoksia useilla eri politiikkalohkoilla, kuten talous-, vero-, kauppa-, ilmasto ja energiapolitiikassa. Kehitysyhteistyössä hankittu kokemus ja ymmärrys kehitysmaiden toimintaympäristöistä on hyödynnettävä kaikessa globaaliin kehitykseen vaikuttavassa toiminnassa. Valtionhallintoon tarvitaan vahvempi mekanismi varmistamaan, että kehitystä tukevan politiikkajohdonmukaisuuden periaatteesta tulee käytäntö kaikilla hallinnonaloilla. Myös yritysmaailmassa tarvitaan lisää kehityskysymysten osaamista, jotta päästään vastuulliseen ja myönteisiä kehitysvaikutuksia synnyttävään liiketoimintaan.

KPT näki, että seuraava hallituksen kehityspoliittinen linjaus (2016) olisi jatkuvuuden turvaamisen kannalta merkittävä käännekohta, jossa aikaisempien arviointien suositukset tuli huomioida ja pyrkiä luomaan kestävän kehityksen Agendan toimeenpanoa palveleva, ihmisoikeusperustaisuudelle rakentuva pitkän aikavälin linja. Tämä toteutui vain osin.

Valtiontalouden vakauttamisen nimissä tehdyt mittavat määrärahaleikkaukset kohdistettiin kehitysyhteistyöhön ja toteutettiin ilman siirtymäaikaa heti vuoden 2016 alussa. Samanaikaisesti viimeisteltiin kunnianhimoisia tavoitteita sisältävä kehityspoliittinen selonteko. Ajatus pitkän aikavälin suunnitelmasta hautautui kriisitilanteessa, ja selonteossa keskityttiin perustelemaan ja viestimään kehitysyhteistyön oikeutusta ja tarpeellisuutta. Myös Suomen kansallinen etu ja yhteistyö nimenomaan suomalaisten kumppaneiden kanssa vahvistuivat. Toisaalta selontekoon linjattiin entistä vahvemmin tarve uudistaa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toteutustapoja, joustavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä näiden seurantaa.

*Kehityspoliittinen toimikunta suosittelee, että seuraavalla hallituskaudella laaditaan Suomen kehitysyhteistyölle ja politiikalla perusta, joka ohjaa myös tulevia hallituksia. Tällä pyritään ratkaisemaan nykyisen linjaustavan ongelmia, joita ovat:*

* *Kehitysyhteistyöltä ja -politiikalta puuttuu selkeä ja yhteinen näkemys siitä, mikä on Suomen kansainvälinen panos ja polku Agenda2030 tavoitteiden saavuttamiseksi.*
* *Suomelta puuttuu linjaus kehitysyhteistyön pitkän aikavälin painopisteistä ja läpileikkaavista tavoitteista sekä toimintaperiaatteista ja toimeenpanon strategisesta ohjeistuksesta.*
* *Kehityspoliittiset linjaukset ovat ohjanneet vain kehitysyhteistyötä. Kehitysyhteistyön lisäksi myös laajempi kehityspolitiikka ja muiden politiikka-alojen ja toimijoiden rooli tulee kirkastaa ja vakiinnuttaa osaksi Suomen globaalin vastuun politiikkaa.*
* *Hallituskausittain vaihtuva politiikka luo epäselvyyttä ja epäjohdonmukaisuutta politiikan ja toimeenpanon välille:*
  + *kehitysyhteistyön ohjelmat ja hankkeet sekä niiden tulosten saavuttaminen vaativat pidemmän syklin ja jatkuvat usein hallituskausien – ja eri linjausten voimassaolon yli. Käytännössä kehitysyhteistyön hallinto toteuttaa edellisellä hallituskaudella käynnistettyjä hankkeita, mutta suunnittelee uusia ohjelmia ja hankkeita sekä tekee vaikuttamistyötä uuden poliittisen linjauksen mukaisesti.*
  + *Uudet politiikat lisäävät usein uusia tavoitteita, eivätkä korosta vanhojen tavoitteiden jatkuvuutta tai toisaalta karsi niitä pois.*
  + *Koska kehityspoliittiset linjaukset ja rahoitus eivät kulje samassa syklissä, hallituskausittain vaihtuvat painopisteet ja prioriteetit eivät näy riittävästi rahoituksen kohdentumisessa.*
  + *Toimeenpanon ohjeistuksen uudistukset tapahtuvat viiveellä ja usein puutteellisesti.*
* *Toimeenpano ei anna eväitä politiikan kehittämiseen, eivätkä perättäiset, hallituskausittain laadittavat linjaukset ”keskustele keskenään”. Tähänastiset linjaukset eivät ole perustuneet riittävästi toiminnan arvioinnille ja kehittämiselle.*
* *Poliittisten linjausten lisäksi toimeenpanoon vaikuttaa myös lainsäädäntö eri suunnista (esimerkiksi budjettilaki, valtionavustuslaki, hankintalaki, laki UM:stä, korkotukilaki ja laki Finnfundista.)*
* *Poliittisten linjausten, poliittisen ohjauksen, kehityspolitiikan hallinnon ja sidosryhmien roolit eivät ole selkeät, se näkyy myös kehityspoliittisten linjausten laadinnassa.*
* *Uuden kehityspolitiikan laadinta neljän vuoden välein, sen toimeenpanon käynnistäminen sekä meneillään olevien hankkeiden hallinnointi samanaikaisesti lisäävät henkilöstön työmäärää kohtuuttomasti - ja täysin tarpeettomasti.*

**Luku 4. Kehityspolitiikan jatkuvuutta ja johdonmukaisuutta lisääviä ratkaisuja**

*Kehityspolitiikan linjausten ongelmat voidaan ratkaista ja turvata Agenda2030:n edellyttämä jatkuvuus yli hallituskausien. Esittelemme kolme keskustelussa esille noussutta keinoa. Kaikissa niissä on pitkälti samankaltainen sisältö, mutta niiden laadintaprosessi, muoto ja juridinen sitovuus eroavat toisistaan. Eroja löytyy myös niiden vahvuuksissa ja heikkouksissa nykyisen tilanteen ratkaisijana.*

***Kehitysyhteistyölaki – mahdollinen myös Suomessa***

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) teetti vuonna 2016 taustaselvityksen siitä, voisiko kehitysyhteistyölaki toimia kehitysyhteistyön jatkuvuuden turvaajana. *Voidaanko kehitysyhteistyötä säädellä lailla?* -selvitys (Anja Blank 2017) tarkasteli sitä, onko uudella lainsäädännöllä mahdollista ratkaista kehitysyhteistyön ohjaamiseen liittyviä ongelmia, lain mahdollista muotoa sekä suhdetta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin ja suosituksiin. Lisäksi selvityksessä käytiin läpi muiden Euroopan maiden kehitysyhteistyön sääntelyä ja vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Taustaselvityksessä kehitysyhteistyötä koskevan lain tarkastelu on rajattu suppeampaan kehitysyhteistyön sääntelyyn. Laajempi kehityspolitiikka oli selvityksessä mukana kansainvälisten velvoitteiden ja periaatteiden valossa.[[24]](#footnote-24)

Selvitys totesi, että kehitysyhteistyölaki on täysin mahdollinen keino vahvistaa Suomen sitoutumista noudattamaan kansainvälisiä velvoitteita ja selkeyttää kehitysyhteistyön keskeiset säännöt ja miten Suomi sitoutuu niitä noudattamaan. Se parantaisi nykytilannetta, jossa kehitysyhteistyön sääntely on hyvin pirstaleista. Nyt sitä säännellään budjettivallan, valtionhallinnon yleisen sääntelyn sekä itse kehitysyhteistyön hankkeiden toteuttamiseen liittyvien yleisten lakien kautta. Näitä ovat muun muassa valtion avustuslaki ja laki julkisista hankinnoista. Kehitysyhteistyötä säännellään myös tiettyjen erityislakien kautta, kuten laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista tai ns. Finnfund-laki. Nykyisen sääntelyn heikkoutena on, ettei olemassa olevaa lainsäädäntöä ole kaikilta osin suunniteltu kehitysyhteistyön tarpeita ajatellen. Se ei myöskään ota huomioon Suomen kansainvälisiä velvoitteita kehitysyhteistyössä. Kehityspoliittisilla ohjelmilla ei puolestaan ole oikeudellista sitovuutta.

Ajatusta kehitysyhteistyölaista on vastustettu sillä perusteella, että muissa maissa kehitysyhteistyölait ovat hyvin yleisellä tasolla, eivätkä Suomen oikeusjärjestelmään sovi tällaiset yleiset niin kutsut puitelait. Esimerkiksi Suomen ilmastolakia on pidetty esimerkkinä tällaisesta soveltumattomasta puitelaista. Selvityksen mukaan kehitysyhteistyölain soveltamisala olisi kuitenkin tätä huomattavasti suppeampi. Sen tavoitteena olisi säädellä pääsääntöisesti yhden ministeriön toimialaan kuuluvaa yhtä toiminnan sektoria. Silloin siihen voitaisiin käyttää ns. tavallista lakia, josta löytyy useita esimerkkejä muilta valtionhallinnon sektoreilta. Lisäksi muiden sektoreiden rooli voitaisiin määritellä viittaamalla Suomen vahvistamiin kansanvälisiin johdonmukaisuusperiaatteisiin.

Teettämämme selvitys nostaa kehitysyhteistyölain malliksi vuonna 2015 säädetyn liikuntalain. Sen rakenne ja muoto voisivat toimia perustana myös kehitysyhteistyön sääntelyyn.[[25]](#footnote-25) Samaa liikuntalain formaattia voisi soveltaa kehitysyhteistyöhön ja kehityspolitiikkaan ja linjata sillä seuraavissa luvuissa esiteltäviä hallituskaudet ylittävän politiikan elementtejä.

Selvitys muistuttaa, että lainsäädäntö on tärkein yhteiskunnallisen ohjauksen muoto. Sillä voidaan sitovasti ja pysyvästi säädellä kehitysyhteistyön päämäärät, tavoitteet, eduskunnan ja muiden elinten roolit sekä kehitysyhteistyön valvonta. Muilla ohjauskeinoilla ei voida päästä samanlaiseen sitovuuteen ja ohjaavuuteen.

Uutta lainsäädäntöä harkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös mahdolliset haitat, kuten joustovaran kapeneminen ja hankaluus muuttaa asetettuja tavoitteita ja periaatteita. Selvityksen mukaan hyvällä lain valmistelulla voidaan turvata nämä vaatimukset. Lakia on mahdollista muuttaa esimerkiksi asetuksilla.

Lainsäädännön kehittäminen on kuitenkin hidas ja epävarma prosessi. Ennen kuin laki voidaan säätää eduskunnassa, sitä edeltää pitkä ja työläs valmistelutyö ministeriössä yhteistyössä eri tahojen kanssa. Siihen liittyy usein myös lausuntomenettely ja sen jälkeinen jatkovalmistelu. Tämän jälkeen lakiehdotus etenee hallituksen esityksenä eduskunnalle. Eduskunta voi hyväksyä tai muuttaa lakia tai hylätä sen. Lopulta poliittinen tahtotila ratkaisee lain kohtalon.

*Kehitysyhteistyölain vahvuudet ja heikkoudet:*

*+ Ainoa sitova ja siksi vahvin ohjausväline, jolla voitaisiin linjata kehitysyhteistyön- ja politiikan pitkän aikavälin päätavoitteet, periaatteet, arvot ja rahoitussitoumukset sekä vakiinnuttaa kehityspolitiikan rooli osana kestävän kehityksen toimeenpanoa.*

*+ Nostaisi kehitysyhteistyön ja -politiikan poliittista profiilia.*

*+ Yhtenäistäisi pirstaleista kehitysyhteistyötä ohjaavaa lainsäädäntöä*

* + *Kattavan lain laadinta on pitkä ja työläs, lopputulos epävarma. Vaatii joka tapauksessa rinnalleen vaihtoehtoisen suunnitelman.*
  + *Lain päivittäminen ja muuttaminen asetuksin on mahdollista, mutta raskasta.*
  + *Ei ratkaise strategisia muutostarpeita (esim. hallinnon tehostamisen, laadun ja tuloksellisuuden käytännöt)*
  + *Laki ei ole myöskään toimivin tapa edistää Agenda2030:n vaatimaa poikkihallinnollista yhteistyötä.*
  + *Vain perustuslailla on lopullinen pysyvyys, myös kehitysyhteistyölain voi kumota.*

***Eduskunnan roolin vahvistaminen parlamentaarisella sopimuksella***

Viime vuosina keskusteluun on noussut uudelleen vaihtoehto, jossa kehitysyhteistyölain sijaan vahvistettaisiin eduskunnan ja eduskuntapuolueiden roolia kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön ohjauksessa. Tällöin hallituksen kehityspoliittinen selonteko voitaisiin valmistella parlamentaarisesti. Näin tehdään jo joidenkin selontekojen, kuten Turvallisuuspoliittisen selonteon osalta. Myös ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla on keskusteltu mallista, jossa eduskuntapuolueet vahvistaisivat yhteisesti yli hallituskausien ulottuvat tavoitteet ja periaatteet Suomen kehityspolitiikalle. Tämä vähentäisi poliittista heilahtelua hallituskausien vaihdoksissa ja toisi pitkäjänteisyyttä. Kulloisenkin hallituksen tehtävänä olisi puolestaan laatia tiivis strateginen linjaus, joka keskittyisi kyseisellä hallituskaudella toteutettaviin muutoksiin ja tuloksellisuuteen.

Eduskunnan nykyistä vahvempaa roolia kehitysyhteistyön ja -politiikan valmistelussa puoltaa sen käyttämä budjettivalta, jonka mukaan se päättää kehitysyhteistyön varoista ja käyttötarkoituksista. Eduskunta voisikin valvoa nykyistä paremmin budjetin ja kehityspolitiikan ja -yhteistyön painopisteiden saaman rahoituksen suhdetta ja varmistaa, että kehitysyhteistyön prioriteetit näkyvät myös resursoinnissa. Budjettivalta on eduskunnan tärkeimpiä valtaoikeuksia, mutta käytännössä valtioneuvosto valmistelee ja toimeenpanee budjetin. Siksi tätä yhteyttä olisi vahvistettava edelleen. Yhtenä mahdollisuutena on nähty parlamentaarisen ryhmän perustaminen (tai KPT:n mandaatin muuttaminen tällaiseksi), joka käytännössä koordinoisi valmisteluprosessia. Toisaalta tällainen menettely saattaisi etäännyttää kehityspolitiikkaa yhä kauemmaksi sen käytännöstä ja toimeenpanosta. Lisäksi Suomelta puuttuu tässä laajuudessa parlamentaaristen sopimusten perinne, eikä niillä ole vastaavaa painoarvoa kuten esimerkiksi Ruotsissa. Siellä parlamentti hyväksyi jo vuonna 2003 pitkän aikavälin linjauksen *Sveriges politik för global utveckling* *(PGU).* Linjauksen tarkoituksena on ohjata Ruotsin kehitysyhteistyön suuntaa osana ulkosuhteita ja luoda pohja johdonmukaiselle, ihmisoikeudet ja kestävän kehityksen mukaiselle kehitysyhteistyöpolitiikalle yli politiikka- ja puoluerajojen. Vastuu tavoitteiden toteuttamisesta on koko hallituksella, ja linjaus ulottuu myös kehitysrahoitukseen. Ruotsin hallitus on päivittänyt linjauksen 2016. Linjausta on valmistellut parlamentaarinen komitea *Globkom*.

Ruotsissa konsensuksen löytämistä on helpottanut kehitysyhteistyön ja -politiikan laajapohjainen tuki eri puolueissa. Suomessa tilanne on ollut huomattavasti haasteellisempi tällä hallituskaudella. Hajonta puolueiden kehitysyhteistyökannoissa oli niin suurta, ettei yhteinen sopiminen edes kansainvälisten suositusten mukaisista perusperiaatteista olisi ollut mahdollista.

*Parlamentaarisen sopimuksen vahvuudet ja heikkoudet:*

*+ Parlamentaarinen ote on vahvistumassa Agenda2030:n toimeenpanon seurannassa, kehityspoliittinen linjaus voitaisiin sovittaa osaksi sitä.*

*+ Parlamentaarinen sopiminen tasoittaisi poliittista heilahtelua hallituskausien vaihdoksissa ja voisi vakauttaa kehitysrahoituksen määrää ja kohdentumista.*

*+ Mahdollisuus hyödyntää konsensusta jo hallitusohjelmaneuvotteluissa*

*+ Periaatteessa mahdollisuus tehdä eri hallinnonaloja samanaikaisesti ohjaavia linjauksia.*

* *Parlamentaarisella sopimuksella ei ole lain kaltaista sitovuutta. Suomesta puuttuu laajamuotoisten sopimusten perinne, ei siis vakiintunut käytäntö.*
* *Riskinä politiikan ajautuminen entistä kauemmaksi kehityspolitiikan käytännöstä ja hallinnosta.*
* *Työläs laatia ja neuvotella.*

***Hallituskaudet ylittävä globaalin vastuun politiikka***

Kolmas vaihtoehto lain ja parlamentaarisen sopimisen lisäksi on kehittää nykyistä kehityspolitiikkaa ja päivittää se Agenda2030-aikaan. Tämä uudistustyö ei poissulje kehitysyhteistyölain mahdollisuutta, vaan se voi auttaa sen hahmottelussa. Uusi politiikka vaatii taakseen myös vahvan parlamentaarisen tuen. Parlamentaarisesti sovittu Ruotsin globaalipolitiikka tarjoaa sille mallin, joka kurottaa pelkkää kehitysyhteistyötä pidemmälle ja osallistaa koko valtionhallintoa. Esittämämme globaalin vastuun politiikka yhdistää eri mallien vahvuudet ja vastaisi toteutuessaan Suomen nykyisen kehityspolitiikan haasteisiin.

Hallituskaudet ylittävä globaalin vastuun politiikka perustuu aiemmille suosituksille, joiden mukaan kehityspolitiikka tarvitsee yhtäältä vakiintuneen, kansainvälisiä pitkänaikavälin sitoumuksia ja kehitystavoitteita palvelevan perustan. Lisäksi tarvitaan hallituskausittain päivittyvä, muutosta ohjaava strategia. Globaalin vastuun malli sisältäisi ne kehityspolitiikan elementit, jotka siirtyisivät hallituskaudelta toiselle. Ne voisivat olla esimerkiksi kehityspolitiikan arvot, pääperiaatteet, pitkänaikavälin painopistealueet, läpileikkaavat tavoitteet ja niiden ohjaamisen välineet. Lisäksi hallituskaudet ylittävään perustaan tulisi liittää rahoitusta, eri rahoitusinstrumenttien roolia ja kohdentumista ohjaavat pääperiaatteet. Myös kehityspolitiikan tulosperustaisuuden, seurannan- ja arvioinnin normit voitaisiin sisällyttää tähän. Kehityspolitiikan toteuttajien ja välineiden roolit kehityspolitiikan tavoitteiden edistämisessä olisi mahdollista avata osana pysyvää toimintamallia. Avaamme näitä osia tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Kehitysyhteistyön lisäksi kehityspolitiikan hallituskauden ylittävässä mallissa olisi mahdollista selkeyttää Suomen globaalin politiikkavaikuttamisen pitkänaikavälin tavoitteet sekä kytkeä kehityspolitiikka entistä tiiviimmin osaksi Suomen kestävän kehityksen kansallista toimintasuunnitelmaa ja nimetä yhteisiä pitkän aikavälin tavoitteita muiden politiikka-alojen kanssa.

Mallin aikajänne tulisi sovittaa Suomen kestävän kehityksen toimeenpanoon vähintäänkin vuoteen 2028 asti, jolloin se vastaisi nykyistä paremmin Agenda2030:n toimeenpanon kaarta. Tässä muodossa kehityspolitiikan sisältö voisi olla yksityiskohtaisempi kuin laissa, mutta se voisi toimia myös testialustana, mikäli vastaavat elementit haluttaisiin tulevina hallituskausina vakiinnuttaa lainmuotoon.

Globaalin vastuun politiikkaa tarkasteltaisiin ja päivitettäisiin hallituskausittain. Sitä varten jokainen hallitus laatisi strategian, jolla se voisi ohjata tarvittavia muutoksia esimerkiksi määrärahojen kohdentamisessa tai painopistekohtaisissa tulostavoitteissa. Näin jokainen hallitus ja ministeri voisivat käyttää poliittista harkintaa ja harjoittaa demokratiaan kuuluvaa poliittista ohjausta. Samalla strategia on paikka, jossa eri lähteistä kerättyä relevanttia tietoa tulee hyödyntää politiikan ohjauksessa. Palaamme myös tähän myöhemmin.

Sekä hallituskaudet ylittävä globaalin vastuun politiikka että sitä päivittävät hallituskausittaiset strategiat tarvitsevat taakseen mahdollisimman laajan parlamentaarisen tuen. Siksi ne tulisi hyväksyttää selontekoina ja keskustella laajasti eri valiokunnissa.

Koska kehitysyhteistyö ja -politiikka ovat jo nyt osa Suomen kestävän kehityksen toimeenpanoa, tulisi tätä yhteyttä vahvistaa ja hyödyntää nykyistä enemmän myös valtionhallintoa laajemmin. Tässä esimerkkiä voisi ottaa Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksesta ”Suomi, jonka haluamme 2050". Suunnitelma tulisi integroida valtioneuvoston kanslian koordinoimaan kestävän kehityksen sitoumustyökaluun, johon jo tällä hetkellä voi tehdä kestävän kehityksen sitoumuksia myös Suomen rajojen ulkopuolella. Tätä tulisi kehittää siten, että myös muut valtionhallinnon alat voisivat tai jopa velvoitettaisiin tekemään kehityspoliittisia sitoumuksia. Myös yrityksiä, yhteisöjä, oppilaitoksia ja yksittäisiä kansalaisia tulisi kannustaa liittymään entistä vahvemmin mukaan. Myös kehityspoliittiset toimijat voisivat haastaa muita politiikka-aloja ja toimijaryhmiä mukaan tekemään *”Suomen globaalivastuun sitoumuksia”,* jotka täydentävät kehityspolitiikassa nimettyjä pitkänaikavälin yhteisiä ja Suomen globaaliin vastuuseen liittyviä kestävän tavoitteita.

Globaalivastuun sitoumusten tulisi näkyä myös eri valtionhallinnon alojen budjeteissa. Lisäksi olisi tärkeää, että eri valtionhallinnonalat vastaisivat sitoumuksen toteutumisesta vuosittain valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Esittämistämme ratkaisuvaihtoehdoista globaalin vastuun malli olisi todennäköisesti helpoin toteuttaa. Se perustuu aiemmille kattaville evaluaatioille ja liittyy oleellisesti ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston omaan uudistustyöhön. Se ei myöskään poissulje vahvempaa parlamentaarista otetta tai osallistavaa prosessia, vaan pikemminkin hyödyntäisi niitä entistä vahvemmin. Toisaalta tällä kehityspolitiikan linjausmallilla ja sitä päivittävillä strategioilla ei ole lain kaltaista oikeudellista sitovuutta.

*Globaalivastuu mallin vahvuudet ja heikkoudet*

*+ Lainsäädäntöä ja parlamentaarista sopimusta joustavampi ja yksityiskohtaisempi alusta määritellä Suomen kehityspoliittinen rooli ja tavoitteet Agenda2030:n globaalivastuun toteuttamisessa.*

*+ Turvaisi toteutuessaan sekä kehityspolitiikan jatkuvuuden että mahdollistaisi poliittisen liikkumatilan samassa kehyksessä.*

*+ Muihin vaihtoehtoihin verrattuna helposti toteutettavissa nykyisten uudistusten jatkumona (virkamies ja sidosryhmävalmistelussa). Ulkoministeriössä ja sidosryhmissä on valmiutta tämänkaltaiseen muutokseen.*

*+ Eduskunnan rooli ja yhteys Agenda2030:een vahvistuisi, sillä onnistuakseen malli tarvitsee parlamentaarisen sopimuksen/eduskunnan tuen. Hyväksyttävissä selontekona.*

*+ Vastaisi aiempien evaluaatioiden suosituksiin, parantaisi kehityspolitiikan ennustettavuutta ja tuloksellisuutta.*

*+ Kerran laadittuna keventäisi ja järkeistäisi kehityspolitiikan ohjausta ja helpottaisi huomattavasti virkamiesten työtaakkaa seuraavilla hallituskausilla.*

* *Kehitysyhteistyölakiin verrattuna sitovuus ja ohjaavuus huomattavasti heikompi. Toisaalta tätä mallia voitaisiin hyödyntää lain valmistelussa.*

**Agenda2030 Kehityspolitiikan uusi yhtälö:**

*Kehitysyhteistyö + vaikuttaminen+ humanitaarinen apu = kehityspolitiikka [KEO]*

*+ ulkosuhteet [UM]*

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

*+ koko yhteiskunnan sitoutuminen [Suomi]*

***= Suomen globaalin vastuun politiikka***

**5. Globaalivastuun politiikan osat, muutosta ohjaava strategia ja hallinto**

*KPT esittää, että seuraavan hallituksen on tehtävä päätös hallituskaudet ylittävästä Suomen globaalin vastuun politiikkamallista, jossa linjataan toiminnan arvoperusta, pääperiaatteet, painopisteet ja rahoitus. Perustana on vuosikymmenien aikana tehty työ, kestävän kehityksen tarpeet kehitysmaissa ja Suomen omat vahvuudet.*

Tässä luvussa konkretisoimme sitä, mitä elementtejä hallituskaudet ylittävä, globaalivastuun politiikkamalli voisi sisältää sekä avaamme sen hallituskausittain päivitettävän strategian luonnetta. Lisäksi pohdimme eri tavoitteiden toteuttajien roolia kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä että laajemmin. Tekemämme ehdotukset pohjautuvat pitkälti vuonna 2019 päättyvällä hallituskaudella KPT:n antamille suosituksille sekä ulkoministeriössä jo käynnistyneelle uudistustyölle. Lopuksi käsittelemme uuden politiikkamallin hallintotapaa, sen roolia kestävän kehityksen toimeenpanossa sekä kerromme, miten siirtymä globaalivastuun politiikkaan voitaisiin toteuttaa.

***Kehityspolitiikan pysyvä arvoperusta ja pääperiaatteet***

Olemme luvussa 2. käyneet läpi kestävän kehityksen arvomaailman ja Suomen sitoutumisen siihen. Koska Agenda2030 ei sisällä niille ”käyttöohjeita”, on paikallaan, että Suomessa käydään keskustelu kestävän kehityksen keskeisimmistä arvoista ja niiden merkityksestä Suomen kehityspolitiikalle. Lähtökohtana tulee olla Agenda2030 ihmiset (köyhyyden vähentäminen, ketään ei jätetä –yhdenvertaisuus/syrjimättömyys), planeetta (rajat) ja vauraus (eriarvoisuuden vähentäminen). Kehityspolitiikan tulosraportin (2018) mukaan arvopohjaisuus lisää vaikuttavuutta.[[26]](#footnote-26)

Vuoden 2016 kehityspoliittinen selonteko linjaa, että kaiken toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan Suomen arvot ja periaatteet sekä kansainväliset velvoitteet – riippumatta siitä, millä alalla, missä ja kenen toimesta kehityspolitiikkaa tai -yhteistyötä harjoitetaan. Selonteko linjasi myös, että tämä luo toiminnalle pitkän aikavälin suuntaviivat, jotka kantavat hallituskaudesta toiseen. Näitä suuntaviivoja ei kuitenkaan konkretisoitu yleistä periaatetta pidemmälle.[[27]](#footnote-27) Siksi on tärkeää, että seuraava kehityspolitiikka perustuu vahvalle yhteisymmärrykselle toiminnan pääperiaatteista, niiden sisällöistä ja velvoittavuudesta.

Näemme, että kestävän kehityksen ja kehitysyhteistyön ja -politiikan yhteisten arvojen tulee ohjata kehityspolitiikan ja laajemmin koko Suomen ulkosuhteita. *KPT ehdottaa, että niihin kuuluvat yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo, demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio, rauha ja laaja-alainen turvallisuus, luonnon ja ilmaston suojelu sekä kestävä talous osana kestävän kehityksen universaalia toimeenpanoa.[[28]](#footnote-28)*

KPT suosittaa, että edellisellä hallituskaudella hyväksytyt kehitysyhteistyön ja -politiikan keskeiset periaatteet ja toimintatavat säilytetään, mutta niiden noudattamiseen kiinnitetään entistä tarkemmin huomiota. *Näitä periaatteita ovat ihmisoikeusperustaisuus, osallisuus Suomessa ja maailmalla, vastuullisuus, avoimuus, tuloksellisuus ja kestävää kehitystä tukeva politiikkajohdonmukaisuus*. Periaatteet ovat hyvin linjassa Suomen kestävän kehityksen toimintaohjelman yleisten periaatteiden kanssa, joiden on myös tarkoitus kulkea hallituskaudelta toiselle. Ne ovat *pitkäjänteisyys, johdonmukaisuus ja osallisuus.*

[Tarkennuskappale jokaisesta periaatteista, jos ne hyväksytään]

* *Ihmisoikeusperustaisuus* [taustaksi Suomen ulkosuhteiden yhteinen kansainvälinen ihmisoikeuspolitiikka]
* *Osallisuus Suomessa ja maailmalla*
* *Vastuullisuus*
* *Avoimuus*
* *Tuloksellisuus*: Kehitysyhteistyössä noudatetaan tulosohjauksen periaatteita. Huomio kiinnitetään etukäteen asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseen. Edistymistä seurataan vuosittain tilannetta arvioiden. Toimintaa mukautetaan, jos tavoitteisiin pääseminen sitä edellyttää. Tulosohjausta kehitetään jatkuvasti. Kehityspolitiikan ohjauksen tulee perustua entistä vankemmin toteutuksesta kumpuavaan tietoon ja osaamiseen. Vaalikauden lopulla laaditaan seuraava kehityspolitiikan tulosraportti, joka kokoaa yhteen nämä tiedot Suomen kehityspolitiikan kokonaisuudesta (UM Kehityspolitiikan tulosraportti).
* *Kestävää kehitystä tukeva johdonmukaisuus*

***Pitkän aikavälin painopisteet kuvastavat valittuja arvoja***

Katsomme, että kehityspolitiikan ja –yhteistyön nykyiset painopisteet ja niiden alatavoitteet ovat keskeisiä kestävän kehityksen Agenda2030:n kannalta ja soveltuvat lähtökohtaisesti hallituskaudet ylittävän politiikan pilareiksi. Ne kuvastavat niitä kestävän kehityksen ja Suomen kansallisia perusarvoja, joita Suomi haluaa edistää ja joille on merkittävää kansainvälistä tarvetta ja kysyntää. Myös viime vuosina kehitetty kehitysyhteistyön tulosjohtaminen, tuloskartat ja tulosraportointi perustuvat näille painopisteille.[[29]](#footnote-29) Erityisen hyvän ja toimivan pohjan tarjoaa Kehityspolitiikan tulosraportti, jonka UM julkaisi ensimmäistä kertaa syksyllä 2018. Se on tärkeä, koska se ilmentää muutosta perinteisestä kehitysyhteistyön teemoihin keskittyvästä ”mitä tuetaan” ajattelusta ” ”mitä tavoitteita haluamme ja pystymme saavuttamaan” lähestymistapaan painopisteiden sisällä. KPT tukee tätä muutosta ja toivoo työn jatkuvan.

Kehitysyhteistyön painopisteet vaativat kuitenkin vielä kirkastamista ja jatkotoimia. Tavoitteet ja niiden alatavoitteet ovat hyvin laajoja ja kunnianhimoisia suhteessa toimeenpanon resursseihin tai ohjelmien ja hankkeiden tosialliseen vaikuttavuuteen. Siksi kehityspoliittisia toimia tulee toteuttaa entistä keskitetymmin ja strategisemmin eri kehitysyhteistyön tasoilla [mukaan lukien kansainvälinen vaikuttaminen], mutta myös yli hallinto- ja toimijarajojen.[[30]](#footnote-30) Vielä Kehityspoliittisessa selonteossa (2016) ja Kehityspolitiikan tulosraportissa (2018) painopisteitä tarkastellaan pääosin kehitysyhteistyön ja siihen liittyvän politiikkavaikuttamisen kautta.

Silloin painopisteiden sisällä tehtäisiin rajauksia pohtien erityisesti:

* Mitä ja missä roolissa Suomen on tarkoituksenmukaista toimia (kokonaisvastuullisena toteuttajana vai rahoittajakumppanina vai muiden politiikka-alojen tai toimijoiden sparraajana),
* Millaisella kehitysrahoituksella tavoite saavutetaan (kehitysyhteistyörahat, finanssisijoitukset, yhteistyö muiden politiikka-alojen ja toimijoiden kanssa),
* Millaisia kumppanuuksia sen toteuttaminen vaatii (monitoimijakumppanuudet, keskitetyt ”kärkihankkeet”)
* Mitä tavoitteita voidaan parhaiten edistää kansainvälisellä vaikuttamistyöllä ja kuinka vaikuttamistyö ja maatason toteutus tulee yhdistää?

Tässä kohtaa kysymys suomalaisesta lisäarvosta on paikallaan. Sen arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon kehitysyhteistyön tuloksellisuuden periaatteet: kehitysmaiden ja edunsaajien omistajuus, avunantajien keskinäinen koordinaatio sekä itse toimintaympäristö.

Teemmekö sitä, mitä oikeasti osaamme? Entä olemmeko siellä, missä osaamisellamme on tarvetta, kysyntää ja vaikuttavuutta? Olemmeko mukana oikeissa muutosprosesseissa oikeaan aikaan ja oikeilla välineillä? Osaammeko ennakoida ja olla riittävän kekseliäitä?

Seuraavassa KPT:n ehdotuksia kehityspolitiikan painopisteiden kehittämisestä:

1. *Sukupuolten tasa-arvo ja yhdenvertaisuus*

Kehityspoliittinen toimikunta pitää erittäin tärkeänä, että naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet on nostettu kehityspolitiikan yhdeksi prioriteetiksi. Tämän tulee säilyä hallituksesta riippumatta. Painopistettä on kuitenkin lähestyttävä laajemmasta ihmisoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja moniperustaisen syrjinnän torjunnan näkökulmasta. Lisäksi politiikan tulee vahvistaa kaikkein haavoittuvimpien ryhmien, kuten etnisten ja seksuaalivähemmistöjen tai eri tavoin vammaisten ihmisten, asemaa eri ikävaiheissa. On myös erittäin tärkeää, että seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet säilyvät painopisteen sisällä vahvana prioriteettina. Nykyinen poliittinen ilmapiiri on äärimmäisen haastava seksuaalioikeuksien kannalta. Suomen vahva asemoituminen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien puolustajaksi on jo itsessään sekä oleellista yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon saavuttamiselle.

Tasa-arvon vahvistaminen tulee nähdä oleellisena osana Suomen globaalivastuun politiikkaa ja kestävän kehityksen toimeenpanoa. Muutos tarvitsee myös kansainvälisten sitoumusten mukaisia taloudellisia resursseja. Niiden lisäksi EU:n tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman kansallinen toteuttaminen ja sen tavoite, jonka mukaan 85 prosenttia kehitysyhteistyöstä tulee edistää sukupuolten tasa-arvoa, joko pää- tai osatavoitteena. Tämä haastaa kaikki tahot – Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön, kansalaisjärjestöt sekä yksityissektorin toimijat nostamaan tasa-arvon osuutta työssään. Haaste kattaa kehitysyhteistyön lisäksi myös ulkosuhteiden toimijat. Näkökulman muutos on merkittävä: sen lisäksi että kysymme, miten toimintamme edistää tasa-arvoa kehitysmaissa, meidän on pystyttävä perustelemaan, jos tasa-arvo ei ole toimintamme tavoitteena tai sillä ei ole vaikutusta tasa-arvoon.

1. *Kehitysmaiden talouksien, resurssipohjan ja työllisyyden vahvistaminen*

Tällä hallituskaudella kehitysyhteistyön painotukset ja välinevalikoima ovat korostaneet suomalaisten yritysten roolia kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittämisessä. KPT tarkasteli uusien painotusten merkitystä ja niiden mukanaan tuomia muutoksia Suomen kehityspolitiikan tila 2017-raportissa. Yritysten roolin korostaminen on tärkeä, mutta yksin liian suppea näkökulma. Siksi on jatkossa entistä tärkeämpää tarkastella, miten ja millä ehdoilla kehitysmaiden talouden ja yksityissektorin vahvistaminen vastaa kehitysmaiden ihmisten oikeuksiin ja tarpeisiin. KPT:n mielestä Suomen tulee pyrkiä siihen, että taloudellista hyötyä jää nykyistä enemmän köyhimpien ihmisten. Siksi on tärkeää vahvistaa kehittyvien maiden omaa resurssipohjaa, yrittäjyyden perusedellytyksiä, elinkeinopolitiikkaa ja taloudellisen hyödyn entistä laaja-alaisempaa jakaantumista myös kaikkein köyhimmissä maissa.

Suomalaiset yritykset ja innovaatiot voivat osaltaan vahvistaa kehitysmaiden taloutta ja kehittää ratkaisuja kehitysmaiden haasteisiin. Niitä ovat esimerkiksi energian saanti uusiutuvan energian ratkaisuilla, koulutuksen edistäminen digitaalisilla palveluilla ja jätehuoltojärjestelmän kehittäminen. Nämä ratkaisut vastaavat parhaimmillaan kehitysmaiden ihmisten oikeuksiin ja tarpeisiin. Tämän lisäksi tarvitaan toimia, joilla voidaan tukea paikallisen hallinnon kapasiteettia, kuten yrittäjyyden perusedellytyksiä, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, koulutus- ja työpolitiikkaa ja taloudellisen hyödyn entistä laaja-alaisempaa jakaantumista myös kaikkein köyhimmissä maissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää ihmisarvoisen työn (*decent work*) edistämiseen sekä politiikkatasolla (ILO) että kehitysyhteistyöhankkeiden kautta.

KPT esittää kehitysmaita hyödyttävän innovaatiopolitiikan lisäämistä, koska kumppanimaiden innovaatiokapasiteetin kasvattaminen on edellytys yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle kehittymiselle ja kestävälle kasvulle. Hyvä esimerkki tästä on siirtyminen uusiutuvan energian käyttöön, hiilineutraaliin talouteen sekä uusien teknologioiden hyödyntämiseen.

Katsomme, että Suomen Verotus ja kehitys toimintaohjelmaa tulee jatkaa keskeisenä osana Suomen globaalin vastuun politiikkaa. Lisäksi tarvitaan talous-, kauppa- ja työmarkkinaratkaisuja, joilla varmistetaan vaurastumisen hyötyjen jakautuminen kaikille väestöryhmille ja luodaan ihmisarvoisia työpaikkoja yhä useammalle. Tavoitteenasettelussa ja tulosseurannassa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota työpaikkojen laatuun.[[31]](#footnote-31) Nämä asiat ovat tärkeä osa laajempaa YK:n kestävän kehityksen Agenda2030-toimintaohjelmaa.

1. *Toimivat (demokraattiset) yhteiskunnat, kansalaiset ja opetus*

Julkinen hallinto ja yhteiskunta ovat teema, jotka ovat säilyneet merkittävänä toimialana läpi vuosien (2006-2017).[[32]](#footnote-32) KPT:n mukaan sen tulisi säilyä myös Suomen globaalivastuun politiikan mallissa. UM on linjannut painopisteen osalta seuraavasti: ”Kansanvalta, ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä avoin ja toimiva julkinen hallinto ja julkiset palvelut, hyvä oikeusjärjestelmä, riippumaton media ja vapaa kansalaisyhteiskunta ovat edellytyksiä kehitykselle ja rauhalle. Näissä kaikissa Suomella on paljon annettavaa, samoin koulutuksessa, joka on keskeinen perusta kehitykselle.”] KPT jakaa tämän lähtökohdan. Lisäksi KPT on aiemmissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota kansalaisyhteiskunnan tilan kapeneminen ja ihmisoikeuspuolustajien aseman vaikeutuminen maailmanlaajuisesti on huolestuttava kehityspiirre, joka tarvitsee vastavoimia. Tulisiko kansalaisyhteiskunta ja ihmisoikeuksien puolustaminen näkyä nykyistä vahvemmin tämän tavoitteen alla?

Koulutuksen ja laadukkaan opetuksen yhteys demokratiaan ja yhteiskunnan toimintaedellytyksiin sekä talouden kehittymiseen on ilmeinen. Opetus on myös teema, joka kehitysrahoituksen valossa ollut aina yksi merkittävimmistä toimialoista. Se ei kuitenkaan näy nykyisessä kehityspoliittisessa linjauksessa. Tällä hallituskaudella Suomi on myös lähtenyt tällä hallituskaudella Suomi on lähtenyt vahvasti mukaan ratkaisemaan ”Globaalia oppimisen kriisiä” ja rakentanut aktiivisesti hallintoa, oppilaitoksia ja järjestöjä yhdistäviä kumppanuuksia teeman ympärille.[[33]](#footnote-33) Kehityspoliittisen toimikunnan mukaan tämä suuntaus on erittäin toivottava ja sen tulisi näkyä vahvasti myös Suomen globaalivastuun politiikassa.

Millaista muotoilua jäsenet toivoisivat rauhan ja demokratian osalta tässä painopistekohdassa?

1. *Ilmasto ja monimuotoisuus: ruokaturva, vesi, energia ja luonnonvarojen kestävä käyttö*

Suomen tavoitteena on tämän painopisteen alla ollut se, että ruokaturva sekä veden ja energian saatavuus kohentuvat ja luonnonvaroja käytetään kestävästä kehitysmaissa. Ulkoministeriön sisällä ja sen julkaisemassa Kehityspolitiikan tulosraportissa on havaittu, että tähän painopisteeseen oleellisesti liittyvä ilmaston ja luonnon monimuotoisuuden tila, eivät riittävästi näy politiikkalinjauksissa eikä rahoituksessa. Yksi mahdollisuus nostaa niiden profiilia olisi kohottaa ilmasto ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tämän painopisteen kärkeen. Tätä tukee myös se huomio, että ilmastorahoitus ja kehitysmaiden ilmastonmuutokseen sopeutuminen on todettu jääneen liian vähälle huomiolle ml. rahoitus, sama koskee vettä ja sanitaatiota. Toisaalta metsätalous on Suomen kehitysyhteistyömaksatusten valossa ollut merkittävä toimiala 2012 lähtien. Kestävä metsä- ja energia politiikka sekä luonnonvarojen kestävä käyttö tukevat myös luonnon monimuotoisuutta. Tässä finanssisijoituksilla ja laajemmalla Agenda2030 yritysyhteistyölle aivan keskeinen rooli. Lisäksi Suomen osallistuminen OECD:n politiikka-alojen johdonmukaisuutta vahvistavaan ruokaturva-aloitteeseen oli lupaava askel kohti globaalin vastuun toimintakulttuuria ja kokonaisvaltaisempaa ajattelua.

*Läpileikkaavat tavoitteet ja painopisteiden väliset yhteydet*

Läpileikkaavien tavoitteiden tarkoitus on varmistaa, että koko kehityspolitiikka ja sen toimijat tukevat politiikan päätavoitteita ja reunaehtoja toimialasta riippumatta. Siksi ei riitä, että Suomi edistää esimerkiksi naisten ja tyttöjen oikeuksia yksittäisin hankkein tai vaikuttamissuunnitelmin vain kyseisen painopisteen sisällä. Usein parhaita tuloksia saavutetaan siten, että kehitysyhteistyön ja -politiikan suunnittelussa ja toteutuksessa edistetään samanaikaisesti useampaa tavoitetta. Esimerkiksi päätavoite voi olla veden saannin ja sanitaation parantaminen ja tämän lisäksi se sisältää useampia osatavoitteita (syrjimättömyys ja naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien parantaminen, ruokaturvan ja ilmastokestävyyden vahvistaminen).

Naisten ja tyttöjen asema ja sukupuolten välinen tasa-arvo, vammaisten henkilöiden asema ja oikeudet sekä ilmasto- ja ympäristökysymykset[[34]](#footnote-34) ovat olleet kiinteä osa Suomen kehityspolitiikkaa jo vuosikymmeniä, mutta niiden asema kehityspoliittisissa linjauksissa on vaihdellut.

Vuoteen 2004 saakka kyseiset teemat kytkettiin selkeästi kehityspoliittisten ohjelmien päätavoitteisiin. Tuona vuonna julkaistussa kehitysmaapoliittisessa ohjelmassa esiteltiin ensimmäistä kertaa läpileikkaavien *teemojen* käsite. Kolme teemaa siirtyivät valtavirtaistettavaksi, mutta samalla niiden selkeä linkitys kehityspolitiikan päätavoitteisiin katosi. Vuoden 2012 kehityspoliittisessa ohjelmassa läpileikkaavat teemat muutettiin tavoitteiksi. Tässä ajatuksena oli se, että toiminta olisi tavoitteellista yleisen huomioimisen sijasta. Läpileikkaavien tavoitteiden toimeenpanoa on ohjannut vuosien varrella mm. *Gender Strategy and Action Plan* 2003 – 2007, sekä toimintaohjeet vuosilta 2009 sekä 2012.

Toimintaohjeet eivät ole olleet kuitenkaan riittäviä työkaluja tavoitteiden toimeenpanolle. Useat arviot ovat osoittaneet, että läpileikkaavien tavoitteiden toimeenpanossa on ollut haasteita. Ulkoministeriö on toistuvasti saanut kritiikkiä erityisesti valtavirtaistamisen heikkoudesta. Korkeasta poliittisesta sitoumuksesta huolimatta tavoitteita ei ole saatu jalkautettua toimeenpanoon. Yhtenä keskeisenä haasteena toimeenpanolle on ollut konkreettisten tavoitteiden ja toimintasuunnitelman sekä mielekkäiden mittareiden puute.

Ulkoministeriössä on aloitettu prosessi läpileikkaavien tavoitteiden ohjeistuksen uudistamiseksi. Tavoitteena on luoda pidemmän aikavälin linjaus näiden tavoitteiden toimeenpanolle ja varmistaa siten pitkäjänteisyys. Tarkoitus on myös vahvistaa läpileikkaavien tavoitteiden tulosohjausta sitomalla ne kiinteästi kaikkiin keskeisiin kehitysyhteistyön tulosohjaus- ja laadunvarmistusmekanismeihin. Ohjeistuksessa määritellään läpileikkaavien tavoitteiden käsitteet uudelleen. Ulkoministeriön ehdotus on, että läpileikkaavia tavoitteita ovat sukupuolten välinen tasa-arvo, syrjimättömyys, ilmastokestävyys ja vähäpäästöinen kehitys[[35]](#footnote-35). Eriarvoisuuden vähentämisen tulee säilyä kehityspoliittisena päätavoitteena köyhyyden vähentämisen rinnalla.

Kehityspoliittisen toimikunnan mielestä myös Suomen pitkäaikaiset läpileikkaavat tavoitteet, kuten sukupuolten tasa-arvo, ilmastokestävyyden edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen, tulee säilyttää edelleen. Niitä on kuitenkin kehitettävä ja seurattava entistä aktiivisemmin. KPT on edellisessä Suomen kehityspolitiikan tila 2018 -arviossaan esittänyt suosituksia sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavuuden vahvistamiseksi. KPT linjasi, että Suomen tulee sitoutua EU:n tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman tavoitteeseen, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvon tulee olla joko merkittävä osa- tai pääasiallinen tavoite 85 prosentissa kaikista uusista ohjelmista vuoteen 2020 mennessä. Tässä suhteessa kaikilla toimijoilla on yhä parannettavaa. Viime vuosina tasa-arvon rahoitusosuus on laskenut ja sen osuus kehitysyhteistyön kokonaisrahoituksesta on ollut noin 30–40 prosenttia. Linjaus konkretisoisi tasa-arvoa niin sanottuna läpileikkaavana tavoitteena, jolloin myös kaikkien kehitysyhteistyön toimijoiden tulee arvioida hankkeitaan ja ohjelmiaan tasa-arvon näkökulmasta entistä perustellummin. Lisäksi KPT on peräänkuuluttanut muun muassa selkeää sukupuolten tasa-arvoa edistävää strategiaa, ohjeistusta, toimintaympäristön ja tilanteiden tasa-arvoanalyysiä sekä tilastointi- ja tulosraportointikäytäntöjä.

OECD:n Suomen vertaisarvio 2017 puolestaan kiinnitti huomiota siihen, ettei Suomen ilmastokestävyyden läpileikkaavuus ole vielä riittävällä tasolla.

Entäpä eriarvoisuuden vähentäminen ja Suomen saama kiitos erityisesti vammaistyöstä?

*Kehitysyhteistyön, kehityspolitiikan ja humanitaarisen avun jatkumo*

Humanitaarisen avun tarve on maailmassa korkeammalla kuin kertaakaan toisen maailmansodan jälkeen. Samalla humanitaarisen avun tarpeesta on tullut entistä pitkäkestoisempaa. Konfliktien keskimääräinen kesto on kaksinkertaistunut vuoden 1990 jälkeen, ja maailmassa on jo 23 pitkittynyttä, yli 20 vuotta kestänyttä pakolaistilannetta. Katastrofit, kriisit ja kehitys kytkeytyvät läheisesti toisiinsa. Kestävää kehitystä ei saada aikaan, ellei erilaisten kriisien ja katastrofien vaikutuksia erityisen haavoittuvien ihmisten elämään saada minimoitua. Kestävän kehityksen Agenda2030:n tavoitteet alleviivaavat riskien hallintaa avaimena köyhyyden lopettamiseen. Katastrofikestävyyden ja -valmiuden myötä vähennetään haavoittuvuutta, inhimillistä kärsimystä sekä katastrofien vaikutusta jo saavutettuihin kehitystuloksiin.

Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välistä yhteyttä kuvataan yleisesti jatkumoajattelun kautta. Kehitysyhteistyön tulisi kasvattaa yhteisöjen ja yhteiskuntien kykyä tunnistaa, vähentää ja torjua humanitaarista apua vaativia riskejä Sendain riskienvähentämisen viitekehyksen 2015– 2030 mukaisesti. Japanin Sendaissa sovittu viitekehys ohjaa katastrofiriskien vähentämistä kaikkialla maailmassa. Erityisesti ilmastonmuutoksen seurausten näkökulmasta luonnononnettomuuksiin varautuminen tulisi nostaa Suomen kehityspolitiikan keskiöön.

Humanitaarisen avun tulee puolestaan pelastus- ja avustustyön ohella parantaa riskialttiiden yhteisöjen ja yhteiskuntien omaa kykyä ennakoida katastrofeja ja vastata niihin Maailman humanitaarisessa huippukokouksessa (2016) sovitun humanitaarisen agendan sitoumusten mukaisesti. Humanitaarista apua seuraava jälleenrakennus tulisi nähdä mahdollisuutena rakentaa yhteisöistä vahvempia ja kestävämpiä katastrofeja vastaan.

KPT korostaa humanitaarisen avun ja pitkäkestoisen kehitysyhteistyön koko jatkumon – riskien ennaltaehkäisy, varautuminen, pelastaminen, avustaminen, toipuminen ja jälleenrakennus –turvaamisen tärkeyttä. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhteensovittaminen vaatii riskitietoisuuden tuomista kehitysajatteluun ja jatkumon toteutumisen esteiden purkamista humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön toimijoiden ja rahoituksen välillä.

Erilaisia ennusteisiin ja ennakoitavuuteen perustuvia humanitaarisen rahoituksen malleja pitää edistää, jotta taataan oikea-aikainen katastrofivaste sekä kehitysyhteistyön jatkuvuus läpi kriisien ja katastrofien. Rahoitusta tulee myös ohjata sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Apua tarvitsevat etenkin kaikkein köyhimmät ja hauraimmat valtiot, jotka eivät kykene yksin varautumaan kriisien ja katastrofien seurauksiin. Tällöin kehitysyhteistyö tavoittaa haavoittuvimmat yhteisöt hauraimmissa valtioissa, kuten Afganistanissa ja Somaliassa. Pitkittyneet humanitaariset kriisit vaativat myös pidempää läsnäoloa ja monivuotista humanitaarista rahoitusta tuloksellisen jatkumon aikaansaamiseksi. Tämä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhteys tulisi myös selkeästi kirjata hallituskaudet ylittävään Suomen globaalin vastuun politiikan perustaan.

***Kehitysyhteistyön rahoitus tarvitsee hallituskaudet ylittävän rahoitusmallin***

Hallituksen vuoden 2019 talousarvioesitys lisäsi 32,4 miljoonaa euroa Suomen varsinaista kehitysyhteistyönrahoitusta. Tällä lisäyksellä rahoituksen tason arvioidaan nousevan 0,39 prosentista (2017) 0,41 prosenttiin bruttokansantulosta (BKTL). Vaikka määrärahat kasvavat hieman, talous kasvaa suhteessa nopeammin, ja BKTL-osuuden arvioidaan lähivuosina painuvan taas alle 0,40 prosentin. Suomi jää siis edelleen huomattavan kauas 0,7 prosentin kansainvälisestä sitoumuksesta, jonka se on itse vahvistanut YK:n, OECD:n ja Euroopan unionin jäsenenä. Sama 0,7 prosentin tavoite on oleellinen osa YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanoa, jota Suomen on määrä edistää ja näyttää esimerkkiä maailmalla. Hallitus lupaa uudessa talousarvioesityksessään, että 0,7 prosentin tavoite kuitenkin saavutetaan "pitkällä aikavälillä". Kehityspoliittinen toimikunta KPT on jo aiemmin arvostellut tätä hallitusohjelmassakin käytettyä muotoilua. KPT:n mukaan ylimalkainen linjaus ei ole riittävä, jos Suomi haluaa olla kestävän kehityksen edelläkävijä. OECD:n kehitysyhteistyökomitea DAC on jo vuosia edellyttänyt Suomelta suunnitelmaa tilanteen korjaamiseksi. Tätä peräänkuuluttaa myös ulkopolitiikan tulevaisuuskatsaus (2018). Siksi kehitysyhteistyörahoituksen kokonaistaso, sen kohdentuminen ja suhde muihin rahoitusmuotoihin tulee selventää hallituskauden ylittävässä rahoitusmallissa.

Asia on ollut myös parlamentaarisen valvonnan kohteena, sillä eduskunta seuraa rahoituksen kehitystä osana Agenda2030:n toimeenpanoa. KPT:n linja on, että Suomen tulee saavuttaa 0,7 prosentin BKTL-taso viimeistään kahden seuraavan hallituskauden aikana. Käytännössä 0,7 prosentin BKTL-tavoitteen saavuttaminen kahden hallituskauden aikana edellyttää mahdollisesti 200 miljoonan euron kertaluonteista lisäystä vuonna 2020 ja sen jälkeen 128 miljoonan euron vuosittaista lisäystä aina vuoteen 2028 saakka.[[36]](#footnote-36) Kertaluontoinen suurempi korotus (200 MEUR) kompensoisi nykyisellä hallituskaudella lahja-apuun tehtyjä leikkauksia (330 MEUR/vuosi). Sen lisäksi laina- ja pääomamuotoisten finanssissijoitusten tulisi säilyä noin 130 miljoonan euron vuositasolla. Pidämme tärkeänä, että tällä hallituskaudella teollisuuden tukemiseen suunnatut päästöhuutokauppatulot osoitetaan takaisin kehitysyhteistyöhön. Näin tehtiin vuosina 2012–2015. Esimerkiksi vuonna 2014 päästöhuutokauppatuloja ohjattiin kehitysyhteistyöhön 69 miljoonaa euroa. Koska Suomen ilmastorahoitus ja erityisesti kehitysmaiden ilmastonmuutoksen sopeutumisen rahoitusta on huomattavasti vähennetty, tulee vajetta korjata päästöhuutokauppatuloilla. Toinen keskeinen kysymys on finanssisijoitusten palaumien ja tuottojen suuntaaminen. Se tulee tehdä kehitysyhteistyöhön.

Useat kehitysavun antajamaat laskevat pakolaisten vastaanottamisesta syntyvät kulut osaksi kehitysyhteistyön rahoitusta ja tilastointia. OECD:n aiemman käytännön mukaan kehitysyhteistyöksi sai kirjata myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden ensimmäisen maahantulovuoden kulut. Tämä muuttui vuonna 2017, ja aiemmasta poiketen kehitysyhteistyöksi voi nyt kirjata myös kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kulut. Myös Suomi on siirtymässä tähän käytäntöön vuonna 2019.

Tilastojen avoimuus on nyt entistä tärkeämpää, jotta varsinainen kehitysmaissa tapahtuva kehitysyhteistyö, eri toimijoiden ja hallinnonalojen käyttämä rahoitus sekä kotimaan pakolaiskulut näkyvät selkeästi eriteltyinä. Pakolaiskuluilla ei pidä korvata varsinaista lahjamuotoista kehitysrahoitusta. Hallituskaudet ylittävä rahoitussuunnitelma ole pelkästään laskennallinen harjoitus, vaan sitoutuminen 0,7 polkuun tulee tehdä kehityspoliittisten tavoitteiden, painopisteiden ja Agenda2030:n periaatteiden mukaisesti. Kokonaisrahoituksen lisäksi on keskeistä tarkastella sitä, mihin rahoitus kohdentuu. Suomi on jo sitoutunut myös siihen, että se suuntaa vähintään 0,2 prosenttia BKTL:sta vähiten kehittyneisiin maihin. Tässäkin välimatka tavoitteeseen on huolestuttavasti kasvanut. Suomen kehitysrahoituksen osuus vähiten kehittyneisiin maihin on tällä hetkellä vain 0,13 prosenttia. Siksi 0,7 prosentin BKTL-polun tulee perustua tosiasialliseen lahja-avun määrän kasvuun ja sen kohdentumiseen kaikkein köyhimmille ja haavoittuvimmille ihmisille.

Kehityspolitiikan painopisteiden sekä saavutettujen tulosten ja todennetun vaikuttavuuden tulee näkyä entistä selvemmin rahoituksen kohdentamisessa. Samalla on huolehdittava siitä, että eri toimet ja rahoitusmuodot ovat johdonmukaisia. Siksi kehitysvaikutusten arvioinnin kehittämistä tulee jatkaa sosiaalisen, ympäristön ja taloudellisen vaikuttavuuden näkökulmista. Erityisen tärkeää on, että finanssisijoitukset tukevat muun muassa Suomen verotus ja kehitys -toimintaohjelman tavoitteita, kuten omistusten ja maakohtaisten verotietojen avoimuutta. Finanssisijoitusten on myös vahvistettava osaltaan sukupuolten tasa-arvoa, ympäristön kestävyyttä ja yritysvastuun periaatteita.

Myös rahoituksen muodolla on väliä, sillä kaikki rahoitus ei sovi kaikkien kestävän kehityksen Agenda2030:n päämäärien ja periaatteiden edistämiseen. Vastuullisia finanssisijoituksia tarvitaan esimerkiksi ilmastotoimiin sekä uusiutuvan energian, yritystoiminnan ja työpaikkojen lisäämiseen tai kehitysmaiden julkisen sektorin tukemiseen kumppanuuslainojen muodossa. Ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen ovat ratkaisuja myös luonnon monimuotoisuuden suojelulle. Sen vuoksi niillä pitää olla keskeinen rooli myös finanssisijoituksissa sekä yritysyhteistyössä. Lahja-avulla voimme taas tukea esimerkiksi demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä sekä parantaa kaikkein haavoittuvimpien ihmisten asemaa ja oikeuksia erityisesti hauraissa tilanteissa ja köyhimmissä maissa. Esimerkiksi Agenda2030:n kantava periaate "*ketään ei jätetä*” vaatii tuekseen nimenomaan lahjamuotoisen kehitysavun lisäämistä. Toisaalta köyhyyden poistaminen ja työllisyyden parantaminen kehitysmaissa edellyttävät myös yksityisiä investointeja ja niitä tukevaa kehitysrahoitusta. Yksityisten investointien rahoittamiseen köyhissä maissa tarvitaan toimivia ja kansainvälisesti kilpailukykyisiä sijoitusmuotoisia kehitysrahoitusinstrumentteja.

*Rahoitukseen liittyviä periaatteita ja uudistustarpeita*

Kehityspolitiikan lähestymistavassa on siirryttävä toimija- ja instrumenttikeskeisyydestä tavoitekeskeisyyteen. Suomen kehitysyhteistyörahoitus tulee nähdä kestävän kehityksen rahoituksena ja osana Agenda2030:n tavoitteiden toimeenpanoa. Painopisteiden tulee näkyä rahoituksen ja henkilöstöresurssien kohdentamisessa.

Rahoituksen ohjauskeinot – voisimmeko lausua jotain konkreettista rahoituksen sitomisesta painopisteiden taakse?

Miten lisäresurssien allokoinnista päätetään, jos Suomi nousee 0,7 polulle? Mihin rahoitus on suunnattava, ketä rahoitetaan?

Miten vuoden 2016 alussa tehtyjä leikkauksia on järkevin tasoittaa?

Entä millainen joustomarginaali tarvitaan hallituskausien aikana nouseville uusille kysymyksille?

Miten esimerkiksi EU:n tavoite, jonka mukaan 85 prosenttia kaikesta kehitysyhteistyöstä tulee edistää sukupuolten tasa-arvoa joko pää- tai osatavoitteena, näkyy rahoituksessa?

”On järkevää kasvattaa ohjelmien kokoa siellä missä hyviä tuloksia on saatu aikaan. Kehitysyhteistyövarojen kohdentamisen ei jatkossakaan tule kuitenkaan perustua yksinomaan tulosten saavuttamiseen, vaan edellyttää aina monipuolista harkintaa. Suomen tuki kohdistuu usein vaikeisiin haasteisiin riskialttiissa toimintaympäristöissä, jossa tuki on perusteltua, vaikka tavoitteiden saavuttaminen onkin epävarmaa.” –UM Kehityspolitiikan tulosraportti 2018.

Kehityspolitiikan toteuttaminen vaatii kokonaisvaltaista työskentelyä yli sektori- ja toimijarajojen. Lisäksi tarvitaan yksityissektorin, kansalaisjärjestöjen ja tutkimuksen vahvaa roolia. Suomen kansalliset intressit voidaan huomioida kehitysyhteistyön ja –politiikan tavoitteiden rajoissa.

Yksityissektorin rahoitusinstrumenttien määrää ei pidä lähtökohtaisesti lisätä, vaan kehittää olemassa olevia instrumentteja sekä varmistaa niiden pitkäjänteinen rahoitus (esimerkiksi Finnfund ja korkotukiluotto PIF, Business Finlandin BEAM). Lisäksi tulee hakea synergiaa muiden yrityksille suunnattujen rahoitusinstrumenttien ja muiden kehitysyhteistyön rahoitusmuotojen kanssa. Esimerkiksi Ruotsissa kehitysyhteistyöstä vastaavalla SIDA:lla ja Tanskassa DANIDA:lla on rahoitusinstrumentteja kansalaisjärjestöille, joiden avulla ne voivat työskennellä yhdessä yritysten kanssa liiketoiminnan kehittämiseksi entistä kestävämmäksi. Tämä erillinen rahoitus luo järjestölle mahdollisuuden toimia yrityksen kanssa neutraalilta pohjalta asiantuntijan roolissa.

Rahoituksen tulee palvella humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan välistä jatkumoa sekä huomioida myös ennakoinnin tarpeet alkaville kriiseille ja katastrofeille. Suomella on nelivuotiset yhteistyösopimukset humanitaarisesta avusta monien kansainvälisten järjestöjen kautta (muun muassa UNHCR, UNRWA, OCHA, WFP sekä ICRC:n). Sen sijaan Suomen kansalaisjärjestöjen kautta kanavoima humanitaarinen rahoitus on lyhytaikaista, mikä vaikeuttaa toiminnan suunnitelmallisuutta ja aiheuttaa tehottomuutta. Toisaalta YK-järjestöt usein kanavoivat valtioilta saamaansa rahoitusta edelleen hankkeiden varsinaisesta toteutuksesta vastaaville järjestöille, mikä johtaa pitkiin rahoitusketjuihin. Ruotsi ja Norja tekevät humanitaarisesta avusta monivuotisia kumppanuussopimuksia sekä YK-järjestöjen että kansalaisjärjestöjen kanssa. Suomi on mukana *Good Humanitarian Donorship* ja *Grand Bargain* –periaatteissa, jotka molemmat suosittavat monivuotista humanitaarista rahoitusta. Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitua monivuotista humanitaarista apua varten tulisikin luoda ohjelmatuen tapainen (erillinen) kumppanuusinstrumentti. Humanitaarisen avun tehokkuuteen liittyy myös kysymys humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön keskinäisestä yhteensovittamisesta ja täydentävyydestä. On välttämätöntä, että rahoitusinstrumentit ovat riittävän joustavia, jotta jatkumoon ei tule katkoksia.

**KPT:n kehitysrahoitukseen liittyvät suositukset**

* *Hallituskaudet ylittävässä rahoitusmallissa on huomioitava kehityspolitiikan eri tavoitteet ja tehtävät. Rahoituksen suunnitteluun on kiinnitettä nykyistä enemmän huomiota.*
* *Suomen tulee saavuttaa 0,7 prosentin BKTL-taso viimeistään kahden seuraavan hallituskauden aikana. Suomi tarvitsee pikimmiten hallituskaudet ylittävän suunnitelman, jolla kehitysyhteistyön rahoitus nostetaan uskottavasti 0,7 prosentin BKTL-tasolle. Kehitysavusta vähintään 0,2 prosenttia BKTL:sta tulee suunnata vähiten kehittyneille maille. Seuraavan hallituksen on viipymättä lähdettävä toteuttamaan sitä omalla hallitusohjelmallaan.*
* *Päästöhuutokauppatulot ja finanssisijoitusten palauma ja tuotto tulee käyttää kehitysyhteistyöhön ja ilmastorahoitukseen.[[37]](#footnote-37)*
* *Varsinainen kehitysmaissa tapahtuva kehitysyhteistyö, eri toimijoiden ja hallinnonalojen käyttämä rahoitus sekä kotimaan pakolaiskulut tulee tilastoida avoimesti ja selkeästi eriteltyinä. Pakolaiskuluilla ei pidä korvata varsinaista lahjamuotoista kehitysrahoitusta.*
* *Hallituskaudet ylittävän rahoitussuunnitelman tulee rahoitustason lisäksi nostaa lahjamuotoisen avun osuutta. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että eri rahoitusmuotoja käytetään johdonmukaisesti ja täydentävästi Agenda2030:n tavoitteiden, periaatteiden ja kehityspolitiikan painopisteiden mukaisesti.*

***Kehityspolitiikan tulosperustaisuus, seuranta- ja arviointi osana Agenda2030:n toteutusta***

Kehityspolitiikan tulosohjauksen kehittämistä jatketaan niin, että hallituskauden lopussa kehityspolitiikan toimeenpanon ohjaus perustuu kaikilla eri toteutuksen tasoilla ja kumppanuuksissa entistä vahvemmin tulos- ja toimeenpanotiedon analysointiin sekä onnistumisista ja haasteista oppimiseen. Tietojen kerääminen perustuu valtaosin sähköisiin tietojärjestelmiin sekä vuosiraporttien systemaattiseen analysointiin tuloksellisuuden ja työn edelleen kehittämisen näkökulmasta. Vaalikauden lopulla laaditaan seuraava kehityspolitiikan tulosraportti, joka kokoaa yhteen nämä tiedot Suomen kehityspolitiikan kokonaisuudesta. Tavoitteena on, että tulostietoa saataisiin aiempaa helpommin.

YK:n kestävän kehityksen tavoitteet ja Agenda2030 edellyttävät entistä laaja-alaisempaa arviointitoimintaa, joka toimii viitekehyksenä kehityspolitiikalle kuin koko ulkopolitiikallekin sekä keskeiselle osalle Suomen muita politiikkasektoreita. Jatkossa eri politiikkasektoreiden yhteisvaikutuksia ja politiikkajohdonmukaisuutta tulisi arvioida yhteistyössä muiden ministeriöiden ja laitosten kanssa. Tämän vuoksi Suomi tarvitsee myös kansallisen arviointipolitiikan.[[38]](#footnote-38)

[Huomioita nykyisestä seurantajärjestelmästä ml. ”globaalikori”]

[Halutaanko tähän lisäys riippumattomien evaluaatioiden rooli/UM evaluaatioyksiön asemasta/evaluaationormista?]

*KPT:lle pysyvä mandaatti ja selkeä rooli*

Kehityspoliittinen toimikunta on parlamentaarisesti ja yhteiskunnallisesti edustava, riippumaton kehityspolitiikan neuvoa-antava elin. Se luo puolueiden ja sidosryhmien yhteistä näkemystä kehityspolitiikan ajankohtaisista kysymyksistä ja tekee suosituksia valtioneuvostolle ja ulkoministeriölle niiden toimeenpanosta. Toimikunta seuraa ja arvioi Suomen kehityspoliittisen linjauksen ja kansainvälisten sitoumusten toteutumista. Se antaa lausuntoja ja tekee vuosittain *Suomen kehityspolitiikan tila* -arvion. KPT:n arviot sisältävä konkreettisia suosituksia kehityspoliittiseen päätöksentekoon. Keskeisiä teemoja tällä kaudella ovat olleet yksityissektorin kehittäminen, sukupuolten tasa-arvo ja kehitysrahoitus sekä kestävän kehityksen vaatima politiikkajohdonmukaisuus. YK:n kestävän kehityksen Agenda2030 ja valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta (2016) liittivät KPT:n tehtävät osaksi laajempaa pitkän aikavälin kansallista toimeenpanoa. Millään toisella toimijalle ei ole vastaavaa roolia.

Toimikunta tarjoaa foorumin kehityspoliittiselle keskustelulle (ml. seminaarit ja koulutus), tiedonvaihdolle ja kannanmuodostukselle. Se järjestää yleisötapahtumia ja vahvistaa yhteistyötä eri sidos- ja intressiryhmien välillä kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi. Tähän liittyy myös kansallisen (ja erityisesti) parlamentaarisen keskustelun ja tiedonvälityksen (ulkoasiain- ja tulevaisuusvaliokunnat) aktivoiminen.

Kehityspoliittisen toimikunnan laaja-alaiselle asiantuntemukselle ja toiminnalle on kansallisesti ja kansainvälisesti tunnistettu tarve[[39]](#footnote-39), mutta epävarmuus mandaatin jatkuvuudesta ja epäselvä institutionaalinen asema ulkoministeriön hallinnossa vaativat muutosta, jotta KPT voisi toimia entistä tarkoituksenmukaisemmin.

Kehityspoliittinen toimikunta on ehdottanut ulkoministeriölle, että KPT:n mandaatti tulisi selventää ja kirjata asetuksena. Asetuksen tulee määritellä mm. toimikunnan sijainti ja vahvistaa riippumaton asema, tehtävät (ml. KPT:n antamien suositusten velvoittavuus), jatkuvuus (toimikunta jatkaa toimintaansa, kunnes valtioneuvosto on asettanut uuden toimikunnan) sekä asiantuntijasihteeristön asema toimikuntaa palvelevana yksikkönä. KPT:n neuvoa-antava rooli ja arviointitehtävät tulisi säilyttää. Ne täydentävät ulkoministeriön omaa riippumatonta evaluaatiotoimintaa. Lisäksi KPT:n suositukset olisi otettava systemaattisemmin mukaan kehityspolitiikan strategiseen suunnittelutyöhön.

***Hallituskausittain päivittyvän strategian rooli***

Globaalin vastuun strategia päivittää hallituskaudet ylittävää mallia kunkin hallitusohjelman mukaisesti ja toimii kehityspolitiikan tärkeimpänä poliittisena ohjausvälineenä. Se vahvistaa kunkin hallituksen tahtotilan ja sitoutumisen kestävän kehityksen ja Suomen globaalin politiikan edistämiseen. Se on edellisiä selontekoja ja ohjelmia huomattavasti suppeampi, noin 3–5 sivun tiivistys tärkeimmistä muutostarpeista.

Muutostarpeet perustuvat analyysiin kehityspoliittisesta tilanteesta sekä kehityspolitiikasta tehdyistä arvioista (vrt. tiedolla johtaminen). Tähän liittyvät analyysit muuttuneesta toimintaympäristöstä maailmalla ja kohdemaissa, evaluaatioiden ja arvioiden suositukset, kohdemaiden edunsaajilta ja hankkeiden toteuttajilta saatu tieto sekä tutkimustieto.

Demokratian periaatteiden mukaisesti hallituskausittain päivittyvässä strategiassa näkyvät poliittiset muutostarpeet. Se ilmentää myös kunkin ministerin sitoumuksen oman hallinnonalansa toimiin ja tavoitteiden edistämiseen sekä viestintään.

Strategiset muutostarpeet voivat liittyä esimerkiksi rahoituksen painopisteiden muutoksiin, lisämäärärahojen strategiseen ohjaukseen, politiikkavaikuttamisen tarpeisiin, humanitaarisen avun tarpeisiin, rahoituskanavien kehittämistarpeisiin, innovaatioihin tai vaikkapa henkilöstöresurssien ohjaukseen.

Strategiassa tarkastellaan myös koko ulkoministeriön kestävän kehityksen tavoitteita (esimerkiksi yhdenvertaisuus ja ihmisoikeustyö, kauppapoliittiset kestävän kehityksen tavoitteet) sekä päivitetään poikkihallinnollisten tavoitteiden edistymistä, tehdään uusia aloitteita ja sitoudutaan niihin. [vrt. verotus ja kehitys, ruokaturva, mitä uutta!]

Hallituskausittain julkaistava strateginen ohjelma tulee julkaista selonteon muodossa, sillä se aktivoi eduskuntakeskustelua ja mahdollistaa valiokuntakuulemiset. Erityisen tärkeitä valiokuntia ovat ulkoasiainvaliokunta ja kestävän kehityksen seurannasta vastaava tulevaisuusvaliokunta. Eduskunnan ponnet puolestaan luovat painetta jatkuvalle politiikan kehittämistyölle ja sitoutumiselle kestävän kehityksen toimeenpanoon.

Strategia ohjaa ulkoministeriön kehityspoliittista osastoa sekä alueosastojen ja maaohjelmien toimintaa sekä kestävän kehityksen koordinointia Suomen globaalin vastuun osalta.

[Yhteydet Kehityspoliittisella toimikunnan työhön ja kestävän kehityksen toimeenpanoon lisätään.]

***Globaalivastuun politiikan hallintomalli***

Ulkoministeriö kehityspoliittinen osasto ohjaa kehitysyhteistyön käytännön toimeenpanoa ja politiikkavaikuttamista. Siksi sen toimintatapojen kehittäminen on tärkeää. Kehityspolitiikan toimintatapojen uudistustyö käynnistyi vuoden 2016 keväällä ja suunnittelutyö on loppusuoralla juuri hallituskauden taitteessa, jolloin on tärkeä varmistaa niiden jatkuvuus. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa tuloksellisemman kehityspolitiikan edellytyksiä. Sen pääasiallisena kohteena on johtaminen, kehitysyhteistyön rakenteet, prosessit ja järjestelmät sekä henkilöstö. Kehitysyhteistyön evaluaatiot ovat viime vuosina kiinnittäneet erityistä huomiota näihin aiheisiin. Myös KPT on lausunut niistä aiemmissa raporteissaan. Kehitystarpeet nousevat kuitenkin ennen kaikkea kehitysyhteistyön hallinnon sisältä ja yhteisestä tahtotilasta. Uudistustyötä on toteutettu osallistavasti ja sille on tuki henkilöstön keskuudessa. Näin henkilöstölle vapautuisi aikaa keskittyä nykyistä enemmän kehityspolitiikan sisältöön hallinnollisten tehtävien sijaan.

Johtamisen kehittäminen liittyy tarpeeseen hahmottaa paremmin kehitysyhteistyön kokonaisuutta, strategiseen tulosperustaiseen ja tiedolla johtamiseen sekä kehitysyhteistyön ohjaukseen (ml. teemat ja toimialat). Tähän alueeseen kuuluu myös kehitysyhteistyön painopisteiden ”kirkastustyö”, josta myös KPT on aiemmissa raporteissaan lausunut.

Painopisteiden kehittämistyössä keskeisiä asioita ovat olleet kehityspoliittisten tavoitteiden ja niihin johtavien tulosketjujen tarkastelu ja niiden tarkennus. Tarkoituksena on selventää eritasoisten kehitystavoitteiden (tuotos, keskipitkän aikavälin vaikutus ja vaikutus) sekä keinojen ja toimien suhdetta toisiinsa. Lisäksi jokaista teemaa tarkastellaan myös kehityspolitiikan painopisteiden kokonaisuutta, jotta samalla toimelle voitaisiin edistää samanaikaisesti useampaa tavoitetta (esimerkki tasa-arvo, yhdenvertaisuus, vesi/sanitaatio, ruokaturva ja yrittäjyys.) KPT on myös peräänkuuluttanut teemajohtajuutta, jolla varmistettaisiin painopisteiden systemaattinen seuranta rahoituksessa, toiminnan suunnittelussa, toteutuksessa ja tulosseurannassa sekä poliittisessa vaikuttamistyössä.

Kehitysyhteistyön rakenteen ja prosessien uudistamistyö pitää puolestaan sisällään pyrkimykset yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa kehitysyhteistyön myöntöön ja käytäntöihin liittyviä tekijöitä. Näitä ovat ohjeistuksen uusiminen, laadunhallinta, parempi riskien hallinta ja toimijoiden vastuiden kirkastaminen sekä tulos- ja tilastoseurantajärjestelmin kehittäminen. Tarkoitus on, että eri painopisteiden ja niiden alatavoitteille kohdentuvaa rahoitusta voidaan seurata entistä tarkemmin.

Käytännössä juuri hallinto ja sen virkamiehistö on turvannut kehityspolitiikan ja yhteistyön jatkuvuutta yli hallituskausien vaihdosten. Kehitysyhteistyön määrärahaleikkaukset sekä henkilötyövuosien vähentäminen näkyvät työntekijävajeena ja kuormituksena kehitysyhteistyön hallinnossa. Ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla yhä pienempi henkilöstö vastaa yhä useammasta erillisestä tehtäväkokonaisuudesta. Alimiehityksen mittasuhteet näkyvät myös konkreettisesti Suomen edustustoissa kumppanimaissa. Mikään hallinto ei toimi ilman riittäviä resursseja. Painopisteisiin ja tavoitteisiin nähden riittävä ja osaava henkilöstö on kaiken tulosperustaisuuden edellytys.

*Suomen globaalin vastuun mallin suhde kestävän kehityksen toimeenpanoon*

[Pohjana kestävän kehityksen nykyinen hallintomalli ja sen uudistaminen, kestävän kehityksen selonteko ja sen arviotyö (VTV 2019, kirjoitetaan loppuun yhteistyössä Kestävän kehityksen toimikunnan sihteeristön kanssa]

*Miten siirtymä toteutetaan?*

[kirjoitetaan loppuun 14.2. arviointiryhmän tapaamisen jälkeen ja kommenttien perusteella]

1. *Englanniksi käytetään termiä "wicked problems", jota käytti ensimmäisenä tutkijakaksikko Horst Rittel ja Melvin Webber vuonna 1973. Käsitettä käytetään nykyisin yleisesti myös politiikan ja hallinnon monisyisten haasteiden tarkastelussa. Ks. esim. SITRA.*  [↑](#footnote-ref-1)
2. *Suhteellinen köyhyys kuvaa eriarvoistumista. Köyhyyttä mitataan suhteessa saman yhteisön muiden jäsenten tuloihin.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ks. arvio Suomalaisten ruuankulutuksen ulkoisista ympäristövaikutuksista esimerkiksi itäisessä Afrikassa (Sandström, LUKE, SITRA 2018).* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ks. esim. Living planet –index 2018.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Sustainable Development index and Dashboard Report 2018 ks.* [*http://sdgindex.org/reports/2018/*](http://sdgindex.org/reports/2018/) *tai The Good Country Index 2019.*  [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kehityspolitiikan tulosraportti (2018): “Keskeiset havainnot”*. [↑](#footnote-ref-6)
7. [*Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013*](https://um.fi/documents/384998/385866/report__finland_s_development_policy_programmes_from_a_results_based_management_point)*; Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2017 [lisää linkki]* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Lisää viitteet: UM tulosperustaisuuden kehittäminen 20XX, Polku 2030 TEAS –hanke, Ilmiömäinen julkinen hallinto SITRA 2018.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Yhteinen tulevaisuutemme -raportti 1987 ja Rio+20 -prosessi 1992-2015.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *Agenda2030 ja sen tavoitteet ks. esim. ttps://www.yk.fi//node/479* [↑](#footnote-ref-10)
11. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, World Humanitarian Summit: Agenda for Humanity ja Grand Bargain-sitoumus.* [↑](#footnote-ref-11)
12. SDG-17 *Partnerships for the goals –* *Revitalize the global partnership for sustainable development/ SDG 17-kumppanuustavoite – Elvyttää kestävän kehityksen toimeenpanoa ja globaalia kumppanuutta*. [↑](#footnote-ref-12)
13. *SDG-Index 2018: Finland.* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Kehityspolitiikan uudet painopisteet on linjattu vuoden 2016 selonteossa seuraavasti: (I) Naisten ja tyttöjen oikeudet ja asema ovat vahvistuneet; (II) Kehitysmaiden oma talous on lisännyt työpaikkoja, elinkeinoja ja hyvinvointia; (III) Yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky ovat vahvistuneet. Verotus kytkeytyy tämän tavoitteen alle; (IV) Ruokaturva sekä veden ja energian saatavuus ovat kohentuneet ja luonnonvaroja käytetään kestävämmin.* [↑](#footnote-ref-14)
15. *Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa –taustaselvityksen tulokset 10.1.2019. FIANT Consulting Oy.*  [↑](#footnote-ref-15)
16. *Aloitteesta lisää ks. https://ykkosketjuun.fi/* [↑](#footnote-ref-16)
17. *Ulkoministeriön kehityspolitiikan tulosraportti 2018.* [↑](#footnote-ref-17)
18. *Lisää viitteet OECD DAC, EU, YK:n vuosituhattavoitteet* [↑](#footnote-ref-18)
19. *https://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf* [↑](#footnote-ref-19)
20. *Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa –taustaselvitys, FIANT Oy (2019).* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Vuoden 2007 linjaus käytti termiä helposti syrjäytyvät ryhmät. Nykyisin käytetään käsitettä haavoittuvat ryhmät, etniset vähemmistöt, seksuaalivähemmistöt ja eri tavoin vammaiset ihmiset.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *Eduskunnan lausumat valtioneuvoston selonteko Kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. VNS1/2017 vp – EK 27/2017* [↑](#footnote-ref-22)
23. [*Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013*](https://um.fi/documents/384998/385866/report__finland_s_development_policy_programmes_from_a_results_based_management_point) [↑](#footnote-ref-23)
24. *EU lainsäädäntö sekä YK:n ja OECD:n johdonmukaisuuteen liittyvät sitoumukset.* [↑](#footnote-ref-24)
25. *Mahdollisia yhtymäkohtia mahdolliseen kehitysyhteistyölakiin ovat mm. se, että liikuntalaissa säännellään yhden ministeriön (opetus- ja kulttuuriministeriö) toimialaan kuuluvaa tavoitteellista toimintaa, jossa järjestöillä on vahva rooli. Lisäksi valtionavulla on suuri merkitys liikunnan tukemisessa. Siihen liittyy myös liikuntaneuvoston toiminta, joka jossain mielessä vertautuu Kehityspoliittisen toimikunnan rooliin.*  [↑](#footnote-ref-25)
26. *Kehityspolitiikan tulosraportti 2018: Kuusi johtopäätöstä.*  [↑](#footnote-ref-26)
27. *Vuoden 2016 Kehityspoliittisessa selonteossa suomalaisiin arvoihin kuuluivat: demokratia ja oikeusvaltio; sukupuolten välinen tasa-arvo ja ihmisoikeudet; sananvapaus; kestävä markkinatalous ja luonnonvarojen käyttö sekä pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta*. [↑](#footnote-ref-27)
28. Tämä muotoilu olisi linjassa myös Suomen ulkopolitiikan tulevaisuuskatsauksen (2018) arvoperustaisen ulkopolitiikan kanssa. [↑](#footnote-ref-28)
29. Linkki tulosraporttiin ja –karttoihin. [↑](#footnote-ref-29)
30. Viittaukset fokusointia suosittaviin evaluaatioihin ja Kehityspolitiikan tulosraporttiin 2018. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Ks. tarkemmin Suomen kehityspolitiikan tila 2017: Miten Suomi edistää kehitysmaiden taloutta, yksityissektoria ja verotuskykyä? Luku ”Miten tavoitteiden saavuttamista seurataan”?* [↑](#footnote-ref-31)
32. *Kehityspolitiikan tulosraportti 2018, ks. 15.*  [↑](#footnote-ref-32)
33. *Stepping up Finland’s role in global education (2018) Reinikka, Niemi & Tulivuori. https://um.fi/documents/35732/0/UM\_case\_education\_loppuraportti.pdf/a77c91c5-c6eb-ee2e-e38d-602ee8dd4d36* [↑](#footnote-ref-33)
34. *Ilmastokysymykset nousivat ympäristökysymysten rinnalle vuonna 2007.* [↑](#footnote-ref-34)
35. *Ilmastokestävyys (climate resilience) ja vähäpäästöinen kehitys (low emission development) tavoitteet ovat linjassa Pariisin sopimuksen ja Agenda 2030:n kanssa*. [↑](#footnote-ref-35)
36. *Arvio perustuu UM:n KPT:lle 12.10.2018 toimittamiin lukuihin*. [↑](#footnote-ref-36)
37. *KPT:n jäsenistä Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ei kannata päästökauppatulojen ohjaamista kehitysyhteistyöhön. Sen sijaan, finanssisijoitusten palaumat ja tuotot tulisi EK:n mukaan suunnata sijoitusmuotoisen kehitysrahoituksen* [↑](#footnote-ref-37)
38. *UM Kehitysevaluioinnin vuosiraportti 2017*. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ks. esimerkiksi KPT:n vaikuttavuuden arviointi 2003-2015 (Uusikylä); [*Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013*](https://um.fi/documents/384998/385866/report__finland_s_development_policy_programmes_from_a_results_based_management_point)*; OECD DAC Peer Review Finland 2017. Myös Kehityspolitiikan tulosraportti 2018 viittaa KPT:n antamiin suosituksiin.*  [↑](#footnote-ref-39)