



The UN third International Conference on Financing for Development 13.-16.7.2015 Addis Ababa, Etiopia Kegan suositukset

Vuosi 2015 tulee olemaan merkittävä taistelussa globaalin tasavertaisuuden puolesta. Puolen vuoden sisällä järjestetään kolme huippukokousta – UN third International Conference on Financing for Development (FfD), UN Special Summit on Sustainable Development (post 2015) ja UN Climate Change Conference (COP21) – joissa päätetään valtioiden yhteisistä periaatteista ja toimista maapallon tulevaisuuden ja ihmiskunnan hyvinvoinnin eteen.

Äärimmäisen köyhyyden poistamiseen sekä ihmisoikeuksien ja ympäristöllisesti kestävä kehityksen takaamiseen tarvittavat resurssit ovat olemassa. Toteutukseen tarvitaan poliittista tahtoa. Vuoden 2015 huippukokouksista ensimmäisessä, YK:n kolmannessa kehitysrahoituskokouksessa Ethiopian Addis Ababassa 13.-16. heinäkuuta, sovitaan siitä, miten kestävä kehitys ja tulevaisuuden kehitystavoitteita rahoitetaan. Kunnianhimoinen lopputulos Addis Abebassa vauhdittaisi myös sitä seuraavien neuvottelujen onnistumista.

Kegan näkemyksen mukaan vuoden 2015 jälkeisen kestävä kehityksen rahoituksen tulee taata valtioille riittävät ja ennustettavat varat kestävä kehityksen ohjelman toimeenpanoon, eriarvoisuuden vähentämiseen ja ihmisoikeussitoumusten toteuttamiseen. Rahoitusratkaisulla on puututtava kasvavaan eriarvoisuuteen. Varoja tarvitaan myös ilmastonmuutoksen hillintään ja sen vaikutuksiin sopeutumiseen. Nämä tavoitteet edellyttävät rakennemuutosta, joka tuottaa hyvinvointia, tasaa tuloeroja sekä kunnioittaa maapallon kantokyvyn rajoja. Lisäresurssien ohella huomiota on kiinnitettävä nykyisten rahoitussitoumusten täyttämiseen.

Johdonmukaisuus eri politiikka-alojen välillä on ratkaisevan tärkeää: esimerkiksi verojen, kaupan, investointien, energiaratkaisuiden ja rahoitussektorin on oltava yhteismitallisia kehitysyhteistyö- ja ilmastotavoitteiden kanssa, jotta aito kestävä kehitys on mahdollista.

Kegan suositukset Addis Abeban kokoukseen on listattu alla YK:n ensimmäisen kehitysrahoituskonferenssin loppuasiakirjan, Monterreyn konsensuksen¹ (2002) ensimmäisten viiden otsakkeen mukaisesti.

1. Kotimaisten resurssien mobilisointi

Suuryritysten veronkierron vuoksi kehitysmaista virtaa valtavasti pääomia rikkaisiin maihin ja veroparatiiseihin. Veronkierron arvioidaan olevan suuruusluokaltaan mittavampaa kuin kehitysmaiden saama kehitysapu tai kehitysmaihin tehdyt suorat investoinnit.² Laittoman pääomapaon estäminen on välttämätöntä globaalien kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeisiä keinoja ovat muun muassa monikansallisten yritysten velvoittaminen maakohtaiseen talousraportointiin, yritysten tosiasiallisten omistajatietojen avaaminen ja monenkeskisen automaattisen verotietojen vaihtojärjestelmän käyttöönotto.

Tällä hetkellä kansainvälisistä verostandardeista päätetään pitkälti OECD:n piirissä. Neljä

¹ United Nations: Monterrey Consensus on Financing for Development (2003):

<http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/MonterreyConsensus.pdf>

² Action Aid (2009): "Accounting for poverty: How international tax rules keep people poor".

www.actionaid.org.uk/doc_lib/accounting_for_poverty.pdf

viidesosaa maailman valtioista ei ole mukana päättämässä yhteisistä pelisäännöistä, eikä OECD:n toimivalta ulotu järjestön jäsenten ulkopuolelle. Jotta päätöksenteko olisi demokraattista ja veroparatiisitaloutta suitsivat säännöt mahdollisimman globaaleja, tulee YK:n verokomiteasta muodostaa nykyisen asiantuntijaryhmän sijasta valtioiden välinen toimielin, jolla on vahva mandaatti.

- YK:n verokomiteaa on vahvistettava ja sille on annettava kattava mandaatti, jotta kehitysmaille voidaan taata täysivaltainen osallistuminen globaalien verosääntöjen suunnitteluun.
- Valtioiden on sitouduttava lisäämään globaalin finanssijärjestelmän läpinäkyvyyttä. Keinoja tähän ovat muun muassa monikansallisten yritysten maakohtainen talousraportointi, valtioiden välisen verokilpailun suitsiminen ja monenkeskinen automaattinen verotietojen vaihtojärjestelmä. Tärkeää on myös avoimuus yritysten tosiasiallisissa omistajatiedoissa ja vero- ja investointisopimusneuvotteluissa

2. Ulkomaiset suorat sijoitukset ja muu yksityinen ulkomainen rahoitus

Yksityisen pääoman houkuttelu kehitystyöhön julkisella kehitysrahoituksella on yleistynyt. Tällaisia mekanismeja ovat esimerkiksi yksityiselle sektorille suunnatut lahja- ja lainarahan yhdistelmät, lainatakuut, tuetut luotot ja muut vastaavat järjestelyt, joissa julkinen sektori osallistuu investointeihin tai kantaa osan liiketoimintariskistä.

Yksityisessä rahoituksessa on paljon mahdollisuuksia. Potentiaalista sijoitusvarallisuutta on monin verroin julkiseen sektoriin nähden, ja sen ohjaaminen nykyistä suuremmassa määrin kestävä kehitystä edistävään toimintaan on välttämätöntä.

Yksityisten investointien katalysointiin julkisin varoin liittyy myös haasteita. Usein on vaikea todentaa, ettei investointi olisi tapahtunut ilman julkista tukea. Alustavat tutkimukset esimerkiksi ilmastorahoituksesta viittaavat siihen, ettei vipuvaikutus olisi ollut niin huomattava kuin monet ovat odottaneet.³ On myös erittäin tärkeää varmistaa, etteivät kehitys- ja ilmastotavoitteet jää kaupallisten intressien varjoon hankkeiden tai ohjelmien suunnittelussa ja toimeenpanossa.⁴

Myös yksityisen rahoituksen katalysointiin käytettyjen mekanismien kehitysvaikutusten osoittaminen on vaikeaa, ja niiden läpinäkyvyydessä ja tilivelvollisuudessa on todettu puutteita. Erityisen haastavaa varojen käytön monitorointi ja niiden vaikutusten arviointi on silloin, kun rahoitus kanavoitetaan esimerkiksi pankkien tai rahoituslaitosten kautta, jolloin on usein luotettava välikäsien omaan valvontaan. Vaarana on myös, että varojen käytössä korostuvat kehitysmaan kansallisten köyhyydenvähennysprioriteettien sijaan kaupallisen toimijan omat intressit. Jos taas rahoitusinstrumentit suunnataan vain avunantajamaan yrityksille, on helposti kyse tuloksellisuusperiaatteiden vastaisesta avun sitomisesta.⁵

Jotta yritysinvestoinnit synnyttävät kestävä kehitystä, on niiden oltava vastuullisia ja yhteiskunnallisesti kestäviä. Toiminnan pitää luoda verotuloja ja työpaikkoja, kunnioittaa ihmisoikeuksia ja työelämän perusoikeuksia sekä olla resurssi- ja energiatehokasta.

- Kaiken kehitysrahoituksen ja kumppanuuksien tulee tähdätä kestävä kehityksen toteutumiseen, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, eriarvoisuuden vähentämiseen sekä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen.
- Avunantajamaiden tulee tutkia yksityisen rahoituksen katalysoimiseen tähtäävien julkisten rahoitusjärjestelyjen todellisia vaikutuksia kestävään kehitykseen sekä avun tuloksellisuusperiaatteiden toteutumista niissä. Kattavien selvitysten puuttuessa julkisten

³ Whitley, Shelagh (2013). Practical Methods for Assessing Private Climate Finance Flows. The Nordic working group for global climate negotiations (NOAK). Esitelmä YK:n ilmastokokouksen sivutapahtumassa Varsovassa 13.11.2013.

⁴ Eurodad: Private profit for public good? (2012): <http://www.eurodad.org/files/pdf/520a35cb666a7.pdf>.

⁵ Eurodad: Public Private Partnerships: Fit for Development? (2011): http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/news/ppp_eurodad_final_in%20template1%281%29.pdf; Eurodad: A dangerous blend? (2013): <http://eurodad.org/files/pdf/527b70ce2ab2d.pdf>.

kehitysyhteistyövarojen käyttöön tähän tarkoitukseen on suhtauduttava varauksella.

- Yksityisten kehitystoimijoiden on sitouduttava kehitysyhteistyötä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin sekä läpinäkyvyys- ja tuloksellisuuskriteereihin. Samalla on varmistettava, ettei yksityisen rahoituksen lisääntyminen johda kehitysyhteistyön pirstaloitumiseen ja demokraattisen valvonnan heikkenemiseen.
- Valtioiden on sovittava kansainvälisistä yritysvastuunormeista ja edistettävä nykyisten ohjeistusten yhtenäistämistä ja toimeenpanoa. Yritykset tulee sitouttaa arvioimaan etukäteen investointiensa vaikutukset kestäväan kehitykseen ja ihmisoikeuksiin. Niiden toiminnan tulee olla avointa ja vastuuttomasta yritystoiminnasta kärsineille tulee taata oikeussuojakeinot.

3. Kansainvälinen kauppa

Kansainvälistä liiketoimintaa säädellään esimerkiksi kauppaa- ja investointisopimuksin. Toimiva sopimusjärjestelmä on ennakoitava ja kohtelee kaikkia osapuolia mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Ideaalilanteessa globaaleista pelisäännöistä sovittaisiin monenkeskisesti ja kaikkia sitovasti.

Globaalien, esimerkiksi Maailman kauppajärjestön WTO:n piirissä tehtyjen kattavien sopimusten puuttuessa yhä suurempaa osaa kaupasta ja investoinneista säädellään kahdenvälisin järjestelyin. Niiden ongelma on, että vahvempien toimijoiden on usein mahdollista muokata sopimuksista itselleen suotuisia. Ajankohtainen esimerkki ovat niin sanotut investointisuojauslausekkeet, joiden nojalla yritysten on ollut mahdollista vaatia hallituksilta korvauksia esimerkiksi sosiaalisesti tai ekologisesti kestäväan kehitystä edistävien sääntöjen toimeenpanosta.

Monenkeskisen investointisopimusjärjestelmän puuttuessa avunantajamaiden on varmistettava, etteivät niiden sopimukset kehitysmaiden kanssa vaaranna yhteiskunnallisesti tarpeellista sääntelyä. Tämä myös ohjaisi kansainvälistä liiketoimintaa ja sijoitusvarallisuutta kestäville urille.

- Kauppa- ja investointisopimusten sekä kehitys- ja yrityspolitiikan välistä johdonmukaisuutta on vahvistettava niin, että valtioiden ja niiden kansalaisten oikeus sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan kehitykseen ja sääntelyyn taataan.

4. Julkinen kehitysyhteistyö ja muu kansainvälinen kehitysrahoitus

Julkisen kehitysyhteistyön (ODA) tavoite on hyvinvoinnin lisääminen kehitysmaissa. Tämä tekee siitä ainutlaatuisen kehitysrahoituslähteiden joukossa. Kehitysyhteistyö muodostaa edelleen tärkeän osan köyhimpien maiden kansantulosta, ja sillä on keskeinen merkitys koulutuksen ja terveydenhoidon kaltaisten julkisten peruspalvelujen vahvistamisessa. Ne ovat ratkaisevassa asemassa köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisessä.

Laadukas kehitysyhteistyö on itsessään läpinäkyvä ja vastuullinen rahoitusmekanismi, jonka avulla voidaan edistää hyvää hallintoa, demokratiaa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Kehitysyhteistyöllä voidaan myös tukea kotimaisten resurssien mobilisaatiota, siirtymää kohti kestävämpiä tuotanto- ja kulutustapoja sekä vakaan ja ennakoitavan liiketoimintaympäristön luomista kehitysmaihin. Avunantajamaiden on pidettävä kiinni sitoumuksestaan nostaa kehitysyhteistyömääränsä 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta.

Kehitysyhteistyön painopisteen tulee säilyä kaikista köyhimpien ja heikoimpien auttamisessa. Köyhyyden vähentämisen lisäksi yhteistyön tulee olla ekologisesti kestäväan. Laadukas kehitysyhteistyö perustuu avun tuloksellisuuden periaatteisiin, jotka on määritelty Busanin kumppanuusasiakirjassa, Accran toimenpideohjelmassa ja Pariisin julistuksessa. Näiden periaatteiden tulee ohjata myös ilmasto- ja kehitysrahoitusta.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen ovat valtavia haasteita, jotka tarvitsevat omat resurssinsa. Ilmasto- ja kehitysrahoituksen tulee siitä tehtyjen sopimusten mukaisesti olla uutta ja lisäämistä, eikä sitä tule laskea osaksi kehitysyhteistyön määräsitoumusta.

- Valtioiden on sitoumustensa mukaisesti nostettava kehitysyhteistyömäärärahansa 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta ja asetettava tavoitteen saavuttamiselle sitova aikataulu.
- Kehitysyhteistyön painopisteen tulee säilyä kaikista köyhimpien ja heikoimpien, erityisesti naisten, tyttöjen, vammaisten ja nuorten auttamisessa. Maiden tulee toimeenpanna sitoumuksensa ohjata 0,15 – 0,2 prosentin BKTL osuus kehitysyhteistyötään kaikkein köyhimpiin maihin.
- Avun paisuttelu esimerkiksi laskemalla opiskelija- ja pakolaiskulut, velkahelpotukset tai ilmastorahoitus osaksi kehitysyhteistyösitoumuksia on lopetettava, jotta voidaan varmistaa, että kehitysyhteistyövarat ovat aitoa tulonsiirtoa kaikkein köyhimmille.
- Pitkän aikavälin ilmastorahoitussitoumuksista on pidettävä kiinni. Ilmastorahoituksen tulee olla aidosti uutta ja lisäistä kehitysrahoitussitoumuksille.
- Valtioiden tulee lisäksi edistää rahoitusmarkkinaveron, hiiliveron, lento- ja merenkulun haittamaksujen ja muiden vastaavien varainkeruu- ja ohjausmekanismien toimeenpanoa. Näistä saadut tulot on ohjattava kansainvälisiin kehitys- ja ilmastotoimiin.

5. Kehitysmaiden velka

Erilaisista velkahelpotusohjelmista (mm. HIPC) huolimatta useilla kehitysmailla on edelleen erittäin suuria – ja toisinaan epäoikeudenmukaisesti syntyneitä – ulkomaisia velkoja. Velanhoitomaksujen vaikutus valtion kehitysmahdollisuuksiin on samankaltainen kuin pääomapaon: ulos virtaavat varat ovat suoraan pois julkispalveluista, infrastruktuurista ja köyhyyden vähentämisestä. Myös lainanantajan on kannettava vastuunsa.⁶ Esimerkiksi Norja on teettänyt ulkopuolisen selvityksen kehitysmailla antamiensa lainojen oikeudenmukaisuudesta ja kestävydestä. Muiden lainoittajien tulisi tehdä vastaava arviointi ja mitätöidä kyseenalaisin perustein myönnettyt lainat.

Globaali taluskriisi on kasvattanut useimpien valtioiden velka-astetta ja velkojen riskejä. On vaara, että erittäin riskipitoiset tai huomattavan suuret lainat johtavat maksukykyongelmiin ja epävakaiseen taluskehitykseen. Oikeudenmukaisen monenkeskisen velkojensovittelumekanismien puuttuessa köyhät valtiot saattavat ajautua tilanteeseen, jossa niiden velkavelvoitteet syövät kestäväen kehityksen edellyttämät varat.

Kestämättömän velkaloukun välttämiseksi etenkin köyhimmille maille annettavan rahoituksen tulisi olla mahdollisimman suuressa määrin lahjamuotoista. Omaehtoisen kehityksen mahdollistamiseksi lainoja ei tulisi sitoa tiukkoihin ulkoa määrättyihin rakennesopeutustoimiin.

- Kestämättömään velka-asteeseen tai vastaanottajamaan huomattaville markkinariskeille altistavien lainoja ei tule myöntää.
- Avunantajamaiden on arvioitava olemassa olevat lainat kehitysmailla ja mitätöitävä mahdollisesti ilmi tulevat kohtuuttomat tai epäoikeudenmukaisin perustein myönnettyt lainat.

Toivomme, että Suomen valmistautuminen kehitysrahoituskokoukseen on avointa, osallistavaa ja hyödyntää kansalaisjärjestöjen sekä muiden kehitystoimijoiden asiantuntemusta. Pidämme tärkeänä, että Addis Abebaan lähetetään Suomesta mahdollisimman korkean tason delegaatio, jossa edustettuna ovat myös kehitysjärjestöt.

⁶ Ks. esim. Unctad (2012). Principles on Promoting Sovereign Borrowing and Lending. http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf; Eurodad (2011). Responsible Finance Charter: http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/charter_final_23-11.pdf.