

## **KEPAN LINJAUS KEHITYSYHTEISTYÖN LAADUSTA**

### **1. Johdanto**

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Keva ry haluaa vaikuttaa köyhdyttäviä rakenteita purkavan ja kehitysmaiden demokratisoitumista tukevan kehityspolitiikan toteuttamiseen. Yksi keskeisistä keinoista on laadukas ja tuloksellinen kehitysyhteistyö, jonka tärkeimpänä tehtävänä on köyhyyden poistaminen ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen.

Täysipainoinen osallistuminen kehityspoliittisiin prosesseihin, esimerkiksi avun tuloksellisuuteen ja kehitysrahoituksen tasoon liittyen, edellyttää Kepan kannan aktiivista määrittelyä ja tasaisin väliajoin tapahtuvaa päivittämistä.

Tämän linjauksen tavoitteena on määritellä Suomen valtion virallisen kehitysyhteistyön laatua ja keskeisiä periaatteita. Osa näistä periaatteista on tarkoituksenmukaisia myös kehitysjärjestöjen oman toiminnan laadun ja tuloksellisuuden varmistamiseksi. Keva käyttää laatulinjausta hyväkseen pyrkiessään vaikuttamaan erityisesti Suomen kehityspolitiikan suunnitteluun, toimeenpanoon ja arviointiin.

### **2. Kestävän kehityksen lähtökohtana kumppanimaiden omistajuus**

Kehitysyhteistyössä on viime vuosina herätty huomaamaan kumppanimaiden omistajuuden ja oikeusperustaisen lähestymistavan tärkeys. Kumppanimaiden omistajuuden vahvistuminen on edellytys kestävän kehityksen periaatteiden toteutumiselle. Kun köyhien maiden ja ihmisten päätäntävalta kehitysyhteistyön suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa kasvaa, työ vastaa paremmin paikallisia tarpeita ja tukee ihmisten omia ponnisteluja.

Oikeusperustaisuus korostaa yksilön ja ryhmien oikeuksia ja valtioiden sekä kansainvälisen yhteisön juridisia velvollisuuksia ja poliittisia sitoumuksia näiden oikeuksien toteuttamiseksi. Tietoisuus omista oikeuksista on edellytys yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisäämiselle oman elämänlaatunsa parantamiseksi. Tämä tukee myös vahvasti YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamista.

Kumppanimaille on oikeus ja velvollisuus varmistaa laaja yhteiskunnallinen osallistuminen kehityksen suunnasta ja keinoista päätettäessä. Tämä demokraattisen omistajuuden periaate on tärkeä lähtökohta, jota Suomen kehitysyhteistyössä tulee paitsi kunnioittaa, myös tukea konkreettisin toimenpitein. Parlamenttien, paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskuntien, erityisesti naisten sekä köyhimpien ja haavoittuvimpien väestöryhmien, poliittisen vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen on edellytys todelliselle omistajuuden toteutumiselle.

Avoin ja läpinäkyvä tiedonvälitys tukee kehitysmaiden omistajuutta. Osallistava ja avoin toimintatapa sekä rahoituksen tason ennakoitavuus ovat tärkeimpiä peruselementtejä kehitysyhteistyön kumppanuusajattelussa. Yksi Suomen suurimmista lisäarvoista on juuri eri toimijoita osallistava päätöksentekokulttuurimme. Suomella on hyvä mahdollisuus

johtaa esimerkillään ja suunnitella sekä raportoida omat toimensa ennakoivasti ja läpinäkyvästi, mutta tässä on vielä haasteita. Suomen tuleekin parantaa maakohtaisten määrärahojen ennakoitavuutta useaksi vuodeksi eteenpäin.

Suomi korostaa kehitysmaiden vastuuta ja velvollisuutta suotuisan toimintaympäristön vahvistamiseksi. Kehitysavun sitominen tavaroiden tai palveluiden ostoihin antajamaasta vähentää kehitysmaiden mahdollisuutta ottaa vastuu omasta kehityksestään. Myös tekninen yhteistyö ja ruoka-apu on suunnattava tukemaan paikallista kapasiteettia ja tuotantoa. Avun sitominen on sekä tehotonta että kallista.

Erilaiset taloudenpitoon ja korruptioon liittyvät säännökset ovat varmasti tarpeen myös tulevaisuudessa. Jokaisella valtiolla on kuitenkin oltava oikeus päättää itsenäisesti omasta talous- ja sisäpolitiikastaan. Jatkuvasta vuoropuhelusta huolimatta kansainvälisten rahoituslaitosten ja avunantajavaltioiden kehitysyhteistyölle asettamat talouspoliittiset ehdot, kuten yksityistämisen- ja liberalisointivaatimukset, estävät edelleen omistajuuden periaatteen toteutumista käytännössä. Kehitysmaiden omistajuutta rajaavista ehdollisuuksista ollaan kansainvälisesti siirtymässä yhä enemmän tuloksiin perustuviin, positiivisiin ehtoihin. Esimerkkejä näistä ovat ihmisoikeuksien toteutumista tai köyhyyden vähentämistä mittaavat ehdot.

#### **Suomen tulee:**

- **sitoutua konkreettisiin toimenpiteisiin laajapohjaisen omistajuuden ja oikeusperusteisen lähestymistavan toteuttamiseksi kehitysyhteistyössä**
- **tehdä konkreettinen suunnitelma siitä miten Suomi omassa kehitysyhteistyössään tukee kehitysmaiden pyrkimyksiä lisätä kansalaisten osallistumista kansallisten ja paikallisten kehityssuunnitelmien laatimiseen ja seurantaan**
- **lisättävä omien toimiensa – kehitysyhteistyövarojen suuruuden ja suunnan - läpinäkyvyyttä ja maatason ennakoitavuutta merkittävästi**
- **lopettaa avun sitominen myös ruoka-avun ja teknisen yhteistyön osalta**
- **lopettaa talouspoliittisten ehtojen käyttö ja asettaa kehitysyhteistyölle ainoastaan hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia ja köyhyyden vähentämistä edistäviä vaatimuksia**

### **3. Keskittäminen ja täydentävyys kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistäjänä**

Köyhyyden vähentämiseen ei ole yhtä maailmanlaajuista, kaikille sopivaa ratkaisua. Valtioiden välisen kahdenvälisen kehitysyhteistyön keskittäminen harvempiin maihin parantaa edellytyksiä maakohtaiseen tarkasteluun, kumppanimaiden omien prioriteettien huomioimiseen ja kumppanille koituvan hallinnollisen taakan vähentämiseen. Suomen yhteistyömaiden lukumäärä on kuitenkin kasvanut huomattavasti 2000-luvulla.

Toisin kuin Suomi, muut pohjoismaat käyttävät yli puolet avustaan vähiten kehittyneiden maiden hyväksi. Suomen tuleekin jatkaa vähiten kehittyneiden maiden apuosuuden kasvattamista.

Kahdenväliset hankkeet, ohjelmat ja suora budjettituki kahdeksassa pääyhteistyömaassa muodostivat edelleen vain noin 14 prosentin osuuden Suomen koko kehitysyhteistyömaksatuksista vuonna 2007. Olisikin hyvä, että Suomi määrittäisi etukäteen pitkäaikaisille yhteistyömaille kohdennettavan rahoituksen määrän ja painotukset. Tämä helpottaa paitsi toimien suunnittelua kumppanimaissa, myös kehitysyhteistyön seurantaa kotona. Kahdenkeskinen toiminta pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa on kehitysyhteistyön parhaiten tunnettu ja näkyvin osa. Siksi on erityisen tärkeää, että siihen liittyvät päätökset tehdään läpinäkyvästi ja osallistavasti.

Suomen suurlähetystöjen päätäntävaltaa ja kapasiteettia pääyhteistyömaissa on tarkoitus lisätä. Onkin mielekästä, että paikallista asiantuntemusta ja kansalaisjärjestöjen osaamista hyödynnetään entistä paremmin. Lähetystöjen tuntemusta paikallisesta kansalaisyhteiskunnasta tulee myös pyrkiä kasvattamaan. Näin taloudellinen tuki pystytään kohdentamaan toimijoille, jotka tehokkaimmin ajavat syrjäytyneiden ihmisten etuja kumppanimaissa.

Kansalaisjärjestöjen työllä on keskeinen asema Etelän kansalaisyhteiskuntien voimistumisessa ja maiden demokratisoitumisessa. Myös Suomessa järjestöjen tiedotus, kansainvälisyyskasvatus ja vaikuttamistyö ruokkivat arvokasta yhteiskunnallista keskustelua ja globaalin vastuun vahvistumista. Järjestöjen työn suunnittelun ja toteutuksen tehostamiseksi kansalaisjärjestörahoituksen tason ja painotusten ennakoitavuus on tärkeää. Jotta järjestöjen tekemä kehitysyhteistyö voisi olla pitkäjänteistä ja tuloksellista, tulee niiden toimintaedellytyksistä huolehtia niin, että myös järjestöjen monimuotoisuus turvataan. Järjestöille on säilytettävä mahdollisuus toimia valitsemassaan kohdemaassa, jotta kansalaisyhteiskunnan monimuotoinen osallistuminen kehitysyhteistyyöhön voidaan turvata.

Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM) on yksi Etelän kansalaisyhteiskunnan tukimuodoista. Vuonna 2007 PYM muodosti noin 2 prosenttia osuuden kehitysyhteistyön kokonaismaksatuksista. Varoja jaettiin yli 60 maassa, yhteensä lähes 14 miljoonan euron verran. PYM-rahoituksen kanavoinnille onkin mielekästä määrittää selkeät, yhdenmukaiset jako- ja käyttöperusteet sekä seurantakriteerit.

Kansalaisjärjestöt ovat maailmanlaajuisesti tehneet aloitteen oman toimintansa tuloksellisuuden määrittelemiseksi. Etelän kansalaistoimijat ovat tässä avainasemassa. Kansalaisjärjestöjen työn tuloksellisuuden kriteereitä pohtivan itsenäisen prosessin rooli sekä järjestöjen tärkeä asema kehityksessä on tunnustettu Accran toimintaohjelmassa

#### **Suomen tulee:**

- **kohdentaa yli puolet kehitysyhteistyön määrärahoistaan vähiten kehittyneisiin maihin**
- **vahvistaa valtioiden välisen kehitysyhteistyön keskittämistä pääyhteistyömaihiin**
- **nostaa maksatukset Pohjoisen kansalaisjärjestöille 14 prosentin tasolle varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista**

- **tunnustaa kansalaisjärjestöjen asema köyhyyden poistamisessa ja sille suotuisten olosuhteiden luomisessa sekä tunnustaa kansalaisjärjestöjen tuloksellisuusprosessin itsenäisyys**

#### **4. Tavoitteena yhteiskunnallinen, taloudellinen ja ekologinen kehitys**

Päätökset Suomen kehitysyhteistyön kohdentamisesta tulee tehdä maakohtaisesti siten, että valinnat perustuvat avunsaajamaan kansalliseen kehityssuunnitelmaan ja avunantajien väliseen työnjakoon. Tällä hetkellä avunantajat ovat monessa kumppanimaassa kasaantuneet liiaksi: toisilla sektoreilla haasteena on avunantajien monilukuisuus, näkemuserot ja erilliset raportointivaatimukset, toisilla avun vähyyt.

Uudet avunantajat, kuten Kiinan ja Intian muuttavat kehitysyhteistyön kenttää. Myös yritysten ja erilaisten rahastojen merkitys kasvaa. Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantamiseksi eri toimijoiden välinen koordinaatio, yhteisten pelisääntöjen määrittäminen ja niiden seuraaminen on nyt entistä tärkeämpää.

Köyhyyden vähentämiseen ja ympäristöön liittyvät tavoitteet ovat toisistaan riippuvaisia ja Suomella voi olla positiivinen rooli tämän korostamisessa. Suomen sektorivalinnoissa tulee näkyä kokonaisvaltainen sitoutuminen vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Valintojen ei tule vähentää Suomen päättävää puolustaa syrjäytyneiden ryhmien oikeuksien tai sensitiivisten asioiden, kuten seksuaaliterveyden ja -oikeuksien, kunnioittamisen keskeisyyttä kumppanimaiden kehityspolitiikassa.

Läpileikkaavien teemojen, eli gender-kysymysten, helposti syrjäytyvien ihmisryhmien aseman, HIV/AIDS- sekä ympäristökysymysten toimeenpano Suomen kehitysyhteistyössä on todettu puutteelliseksi. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että ne huomioidaan systemaattisesti osana kaikkia linjauksia ja rahoitusinstrumentteja.

Myös tuotannollinen toiminta tarvitsee julkista tukea. Esimerkiksi pienviljelijöiden tuotantoedellytysten ja naisten työllisyyden tukeminen on keskeistä köyhyyden vähentämiseksi. Kansainvälisesti noin kolmasosa kehitysavusta kohdistuu tuotannollisen toiminnan tukemiseen.

Suomen tekemässä kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä eli Aid for Trade -työssä tulee tukea erityisesti köyhimpiä kansanosia hyödyttävää kauppaa, ei pelkästään kansainvälistä kauppaa. Kuten muussakin kehitysyhteistyössä, lähestymistavan tulee olla ihmisoikeusperustainen. Teknologian ja infrastruktuurin lahjoittamisen lisäksi yhtä tärkeää on ihmisten oikeustietoisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistaminen, eli esimerkiksi koulutus, tuki osuuskunnille ja avoimelle paikallishallinnolle tai muu vastaava toiminta.

On myös huolestuttavaa, että vain 0,7 prosenttia yksityisistä investoinneista suuntautuu vähiten kehittyneisiin maihin. Yritysinvestointien tukeminen kehitysyhteistyövaroista on perusteltua, kun investoinnit vähentävät köyhyyttä merkittävästi esimerkiksi työllisyyden ja tasa-arvoaikutusten kautta.

Taloukasvun vaikutukset köyhyyteen ja ympäristötavoitteiden toteutumiseen ovat kuitenkin monisyiset. Tarvitaan aktiivista elinkeino-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikkaa, jotta taloukasvun hyödyt jakautuvat myös köyhille ja syrjäytyneille ihmisryhmille eivätkä ekologiset vaikutukset nouse kestäättömiksi.

#### **Suomen tulee:**

- **tehdä sektorivalinnat kussakin maassa yhdessä kumppanimaan hallituksen ja muiden avunantajien kanssa**
- **vahvistaa läpileikkaavien teemojen toimeenpanoa esimerkiksi lisäämällä resursseja ja ohjeistusta niin Suomessa kuin kumppanimaissakin**
- **suunnata Aid for Trade -varat oikeusperustaisen lähestymistavan mukaisesti ja kumppanimaiden omistajuutta kunnioittaen**

#### **5. Budjettituki täydentävänä instrumenttina paikallisen kapasiteetin rakentamisessa**

Budjettituki on muita apumuotoja täydentävä kehitysrahoituksen instrumentti. Sen taustalla on ajatus päätäntävällän ja vastuun yhä suuremmasta siirtämisestä kumppanimaalle. Suora budjettituki tarkoittaa kehitysyhteistyövarojen kanavoimista köyhyydenvähentämissuunnitelman toteuttamiseen. Tämä voi tapahtua kansallisella tai paikallisella tasolla, tai tietyn sektorin sisällä käyttäen hyväksi kumppanimaan omia suunnittelu-, talous- ja raportointijärjestelmiä.

Budjettituki on parantanut Etelän kansalaisyhteiskuntien mahdollisuutta päästä mukaan kansallisiin päätöksentekoprosesseihin. Myös tiedon saatavuus maatasolla on selvästi lisääntynyt. Edellytys budjettituen käytölle on kuitenkin, että kumppanimaa osoittaa ponnistelevansa köyhyyden vähentämiseksi, kansalaisten sananvallan lisäämiseksi ja julkisen taloushallinnon läpinäkyvyyden parantamiseksi.

Suora budjettituki ei ole koskaan pelkästään varojen siirtoa yhden valtion tilitä toiselle. Kiinteänä osana budjettitukeen kuuluvat yhteisesti sovitut seuranta- ja dialogimekanismit. Paikallisten seurantamekanismien kehittyminen ja eri toimijoiden yhteistyön tiivistyminen on keskeistä myös korruption kitkemiseksi. Etelän parlamenttien ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumismahdollisuuksien kasvattaminen on oleellinen osa tätä rahoitusinstrumenttia. Budjettituen tavoitteena on kumppanivaltion omien instituutioiden ja järjestelmien vahvistaminen niin, että kehitysyhteistyö lopulta tekee itsensä tarpeettomaksi.

Budjettituki on sopivassa ympäristössä hyvin toimiva, kokonaisvaltainen tukimuoto, jolla on mahdollista parantaa rahoituksen pitkän aikavälin ennakoitavuutta sekä eri toimijoiden välistä koordinaatiota. Lisäksi budjettituen avulla voidaan edistää läpileikkaavien teemojen, myös ympäristötavoitteiden, toimeenpanoa kumppanimaiden kehitysstrategioissa silloin kun ne nivotaan osaksi vastavuoroisia vastuu- ja seurantamekanismeja.

Budjettituen määrällinen osuus Suomen kehitysyhteistyöstä on pieni. Vuonna 2007 vain 3

prosenttia, eli 24,5 miljoonaa euroa kokonaisrahoituksesta kanavoitiin suorana budjettitukena Nicaraguaan, Mosambikiin, Tansaniaan ja Sambiaan.

Kehityspoliittinen ohjelma linjaa, että budjettituen käyttöä tullaan tulevaisuudessa harkitsemaan. Suomen eduskunnan osallistuminen kehitysyhteistyön laatua ja kohdentamista koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon on tärkeää.

#### **Suomen tulee:**

- **jatkaa budjetti- ja sektorituen tasaista lisäämistä kehitysmaiden omistajuuden ja avunantajien välisen koordinaation parantamiseksi**
- **käyttää budjettitukea täydentävänä instrumenttina ja hyödyntää sitä erityisesti läpileikkaavien teemojen kokonaisvaltaisessa huomioon ottamisessa**
- **vahvistaa Etelän ja Pohjoisen parlamenttien välistä yhteistyötä sekä kansalaisyhteiskuntien ja paikallishallinnon osallistumismahdollisuuksia osana budjettituen seurantamekanismien kehittämistä**

#### **6. Kansainväliset rahoituslaitokset ja YK:n roolin vahvistaminen tärkeimpänä monenkeskisenä toimijana**

Monenkeskinen yhteistyö on luonteva väylä kasvavien kehitysyhteistyön määrärahojen kanavoimiselle. Suomen hallitusohjelma korostaa YK-järjestelmän ensisijaisuutta. Kansainvälisistä järjestöistä YK:lla on laajin mandaatti toiminnalleen ja paras mahdollisuus puuttua köyhdyttäviin rakenteisiin laaja-alaisesti. Vaikka poliittiset prosessit etenevät YK:n sisällä usein hitaasti, on keskeisten YK-järjestöjen tekemä käytännön työ todettu useissa evaluaatioissa hyvin tehokkaaksi.

Suomen YK:lle antaman tuen tulee näkyä päätettäessä YK-järjestelmän ja rahoituslaitosten määrärahaosuuksista. Rahoituksen keskittäminen muutamille prioriteettijärjestöille parantaa mahdollisuuksia seurata varojen käyttöä. Niin korvamerkitsemätön perusrahoitus kuin kohdennetumpi tuki erityisesti läpileikkaavien teemojen toteutumiseksi on arvokasta.

Kansainvälisten rahoituslaitosten kautta kanavoitavaan rahoitukseen liittyy kehitysyhteistyön laadun näkökulmasta huomattavia haasteita verrattuna YK-järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Kehitysmaiden talouspolitiikkaa rajaavien talouspoliittisten mahdollisuuksien vähentämisessä ei ole tapahtunut merkittävää edistystä. Myös sosiaaliset ja ympäristöpainotukset jäävät usein taka-alalle. Kehitysmaiden sananvalta rahoituslaitoksissa toteutuu puutteellisesti ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuudet jäävät monessa hankkeessa vähäisiksi. On perusteltua, että nykyistä merkittävästi suurempi osuus Suomen rahoituksesta kanavoidaan YK-järjestöjen kautta.

Viime vuosina on aloittanut toimintansa useita ilmastonmuutoksen torjuntaan ja siihen sopeutumiseen tähtäävää rahastoa. Uusien rahastojen välinen koordinaatio on toistaiseksi heikkoa, toiminta monilta osin päällekkäistä ja päätäntävalta keskittynyt avunantajamaille.

Suomen tulee rahoituslaitostyössään ajaa ilmastorahastojen välisen koordinaation lisäämistä ja painottaa kehitysmaiden omistajuutta rahastojen hallinnassa.

**Suomen tulee:**

- **lisätä merkittävästi YK-rahoituksen suhteellista osuutta kehitysyhteistyövaroista**
- **tilastoida kaikki kehitysyhteistyönsä maksatukset – niin monenkeskiset kuin kahdenvälisetkin - läpinäkyvästi niin, että varojen käytön seuranta on helppoa sekä Suomessa että kumppanimaissa**
- **tukea uudistuksia rahoituslaitoksissa kehitysmaiden sananvallan lisäämiseksi**