

Fingon lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

VN/24322/2024 UH

1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämistä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?

Pykälän 4 momentissa 2 säädetään, että ulkoministeriön tehtäviin kuuluu kehitysyhteistyön valmistelu, päätöksenteko, ohjaus sekä valvonta ja kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpano valtion talousarviossa kehitysyhteistyöhön osoitettujen määrärahojen osalta. Pykälä selkiyttää hyvin vastuukysymykset. Tärkeää on vallan säilyminen julkishallinnolla, koska vain valtiolla voi viimekädessä olla vastuu verovarojen käytöstä ja kansainvälisen oikeuden toimeenpanosta kuten Fingo on aiemmassa lausunnossaan tuonut esille. Tähän rooliin tulisi kuulua myös kehitysviestintä ja tietoperustaisen kehityspolitiikan tukeminen, eli kehitysyhteistyön ja sen tulosraportoinnin julkiseksi tekeminen.

Vaarana ovat kehityspoliittisen vallan keskittyminen ja toisten ministeriöiden hallinta-alueelle kuuluvien kehityspolitiikkaan liittyvien politiikka-alojen jääminen toissijaisiksi, näistä esimerkkinä ilmastopolitiikka ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvä politiikka. Näin ollen velvollisuudet kehityspolitiikkaan liittyen politiikka-alojen välillä tulisi määritellä tarkemmin niiden tasa-arvoisuuden säilymiseksi. Voi myös ihmetellä, painotetaanko tuloksellisuuden ja riskien seurantaan jo liiaksi asti, kun arviointi- ja valvontatehtäviin kuuluu mm. “tehokkuutta, vaikuttavuutta, kestävyyttä, läpinäkyvyyttä, tilivelvollisuutta, taloudellishallinnollista toteutettavuutta ja riskienhallintaa” valvovat tehtävät (s. 38).

Ulkoministeriössä tehdään virkahenkilövalmisteluna suuria kehitysyhteistyön rahoituspäätöksiä. Luvussa 2 esitetään rahoituksellisia toimia, jotka tuodaan välillä VN:n istuntoon kuten osakkeiden hankinta. Miten talouden parlamentaarinen avoimuus tullaan takaamaan rahoituspäätösten osalta? Demokratian takaamiseksi päättäjien tulee päästä vaikuttamaan talouteen, ja siksi päätöksiä pitäisi tuoda matalalla kynnyksellä parlamentaariseen käsittelyyn raha-asianvaliokunnan tai VN:n kautta.

2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa sääntelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien Iki-instrumenttia koskeva sääntely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

Kehitysjärjestöjen kannalta kyseessä on tekninen kysymys, johon järjestöjen on vaikea ottaa kantaa. Ylipäättään järjestöt toivovat viranomaisyhteistyön lisääntyvän kehitysyhteistyön saralla. Kehityspolitiikan omistajuuteen toivotaankin aktiivisempaa kieltä, jossa

ulkoministeriötä velvoitettaisiin konsultoimaan muita ministeriöitä silloin, kun kehitysyhteistyöhön ja -politiikkaan liittyy laajempia ulkopoliittisia kysymyksiä.

3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?

Luonnoksessa monitoimijamalliin on lisätty järjestöjen toiveesta kansalaisjärjestöt toteuttajina, mikä on erinomainen parannus. Listalta löytyvät myös ulkomaiset toimijat, mikä tulisi ehdottomasti sisältää myös ulkomaiset kansalaisjärjestöt vallansiirron tukemiseksi. Mainintaa ulkomaisista toimijoista tulisikin täsmentää kuvaamalla, mistä toimijoista tarkemmin ottaen on kyse.

Monitoimijamalli ei viittaa mihinkään olemassa olevaan instrumenttiin, eikä luonnos anna sen tarkempaa kuvausta, miten mallia toteutetaan ja rahoitetaan käytännössä. Konsortioiden muodostamiseen on jo olemassa olevia instrumentteja. Koska monitoimijamallin kuvaus jää laveasti ylätasolle kertomatta siitä oikeastaan juuri mitään, kyseessä on selvästikin keskeneräisin osio lakivalmistelussa. Osio jättää epäselväksi, mitä lakiesityksellä monitoimijamallista oikeastaan säädellään.

Kehitysjärjestöjen huolena on, ettei monitoimijamallia ole tarpeeksi rajattu tai säädelty. Rahoituksen avoimuuden kannalta on ongelmallista, jos julkista rahoitusta siirretään epämääräisesti toiselle toimijalle. Kenelle siirto tapahtuu, mille ajalle, onko kyse lainasta vai miten rahoitus toimii? Mihin kaikkeen rahoitusta voi käyttää? Liian ylätasoisesti määritelty monitoimijamalli jättää mandaatin käyttää mallia miten vain. Fingo toivoo pitkäjänteisyyttä instrumentin kehittämiseen ja sen alla oleviin rahoituksiin. Koska monitoimijayhteistyö vaatii vielä selvennystä, järjestöt osallistuvat mielellään mallin kehittämiseen.

Luonnoksen mukaan ulkoministeriö nimeää monitoimijahankkeille koordinaattorit. Luonnoksessa asiaa ei selvennetä riittävästi. Koordinaattorin nimeämistä ja roolia tulisi kuvata tarkemmin ja tehtävän roolia kehittää yhteistyössä monitoimijatahojen kanssa.

Järjestöt toivovat monitoimijamallilta yksityisen sektorin toimijoiden ja järjestöjen välistä yhteistyötä. Tähän mennessä kehitysjärjestöjä on vaadittu toimimaan yritysten kanssa. Vastavuoroisesti ulkoministeriön tulisi vastuuttaa ja vaatia kehitysyhteistyöhön osallistuvia yrityksiä toimimaan yhteistyössä suomalaisten ja paikallisen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Jotta yhteistyö voisi aidosti toimia ja kasvaa, ulkoministeriön tulisi mahdollistaa yhteistyötä fasilitoimalla sitä, luomalla sille edellytyksiä ja kehittämällä sille keinoja.

Nykyisellään kehitysyhteistyön eri toteutusmuodot ja toimeenpanijat nähdään erillisinä saarekkeina. Näiltä osin lainsäädäntötekstin sanamuodot tulee käydä läpi. Kehitysyhteistyön tehostamiseksi olisi hyödyllistä tehdä yhteistyötä yli sektorirajojen. Esimerkiksi ilmasto- ja koulutussektorilla olisi tärkeää olla yhteistyötä järjestöjen kanssa muutenkin kuin keskitetysti ulkoministeriön kautta. Kehitettävää olisi siinä, miten eri kehitysyhteistyöhön osallistuvat toimijat tekevät yhteistyötä osallistaen kaikki ja konsultoiden toinen toisiaan. Monitoimijamallin kehittäminen mahdollistaisi tämän.

Monitoimijamalli ei saa jäädä kertaluontoiseksi instrumentiksi, jolla kanavoidaan rahoitusta muutamalle suomalaiselle yritykselle tai kouralliselle isoja toimijoita. Mallin yhteys Global Gatewayhin jää epäselväksi.

4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?

Ehdotus on tarpeellinen, koska esimerkiksi kehitysyhteistyön rahoituspäätösten valmistelussa käytetään ulkopuolisia toimijoita. Siitä huolimatta jää edelleen epäselväksi, miten pitkälle ulkoistus pyritään viemään ja kuinka pitkälle tuleva laki antaa mandaatin leikata ulkoministeriön resursseja ja/tai siirtää niitä yksityiselle. Mikä on siis esityksen takana oleva tahtotila yksityistämisen ja kehitysyhteistyön tulevaisuudesta, mihin lailla pyritään? Esitämme siitä, että ehdotettu muutos saattaa kasvattaa poliittista painetta leikata ulkoministeriön resursseja julkisten hallintotehtävien siirtyessä muille. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tietyn temaattisen osaamisen vähenemistä ulkoministeriön sisällä.

Luonnoksessa sivulla 50 sanotaan: ”Tehtävien siirtäminen tulevaisuudessa laajemmin muille toimijoille on ulkoministeriön omien resurssien vähentyessä mahdollista ja tällä saattaa olla vaikutuksia ulkopuolelta tehtyihin hankintoihin ja toimeksiantoihin käytettyihin varoihin ja sitä kautta myös yksityisten liiketalouteen.” Aiemmasta arviomuistiosta sai kuvan pyrkimyksestä kehitysyhteistyön laajempaan yksityistämiseen. Viitaten aiempaan lausuntoomme, tällainen kehityskulku ei ole hyväksyttävää, koska se kaventaa valtion roolia kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanijana, valvojana ja verovarojen hallinnoijana. Samalla se kaventaa ulkoministeriön osaamista ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja kansainvälisistä suhteista, joista kehitysyhteistyö on merkittävä osa. Poliitiikan ailahtelevuuden takia tulevaisuuden riskinä on poliittisen tahtotilan heikentyminen tai painotusten muuttuminen kehityspoliitiikan osalta. Sen takia lain sanoitusten pitää olla kehitysyhteistyötä turvaavia eikä sen purkamista mahdollistavia.

Ulkoisina palveluina käytettävien asiantuntijoiden pooli on liian kapea. Tällöin jää epäselväksi, onko kyseessä todellisuudessa kilpailutettu ulkoinen palvelu vai valtion rinnakkaistoiminta. Kilpailutuksista puuttuu avoimuus. On epäselvää, ketkä pääsevät mukaan näihin kilpailutuksiin tai miten niihin voi osallistua.

Yksityistämisen yhtenä riskinä on rahoituksen valuminen yksityiselle sektorille, jolla ei ole viranomaisvastuuta ODA-rahoituksen käytöstä kehittyvissä ja hauraissa maissa. On ensiarvoisen tärkeää kehittää kaikkien kehitysyhteistyöhön osallistuvien tilivelvollisuutta kehitystavoitteiden ja -vaikutusten saavuttamisesta sekä rahavirtojen kattavaa seurantaa.

5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?

Luonnos jättää epäselväksi, miten asiakokonaisuus suhteutuu kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevaan lakiuudistukseen. Lakien kytkökset pitäisi nostaa esille.

Kehityspoliittisissa lainoissa ja sijoituksissa on kysymys isoista summista, jotka tulee viedä hallituksen ja suurimmissa tapauksissa eduskunnan käsittelyyn. Lainojen ja sijoitusten vivutusvaikutukset eivät ole toteutuneet luvatus kaltaisina. Parlamentaarinen keskustelu antaa mahdollisuuden käydä läpinäkyvästi keskustelua investointien mielekkyydestä, tuloksellisuudesta, tavoitteista ja sijoitusten tilivelvollisuudesta. Siksi laajempi parlamentaarinen keskustelu aiheesta olisi tärkeää.

Lakiesityksen varsinainen juridinen muutos on suhteellisen rajattu: se selkeyttää kehityspoliittisten lainojen sääntelyä ja täsmentää ulkoministeriön toimivaltaa. Tämä

samalla helpottaa lainamuotoisen rahoituksen käyttöä kehitysyhteistyössä. Fingon näkökulmasta mahdollinen laina- ja sijoitusmuotoisen rahoituksen kasvu ei ole ongelmatonta. Varsinkin vähiten kehittyneille ja jo raskaasti velkaantuneille maille lahjumuotoinen kehitysrahoitus on usein tarkoituksenmukaisempi väline. Kehityspoliittisilla lainoilla on asemansa kehitysrahoituksen kokonaisuudessa, mutta niiden käyttöä ja todellisia kehitysvaikutuksia tulee seurata tarkasti. Tavoite yksityisten pääomien liikkeelle saamisesta nimenomaan kestävästä kehitystä edistäviin investointeihin edellyttää, että lisäarvo (additionality), riskinotto julkisella rahalla sekä vaikutukset ihmisoikeuksiin, ilmastoon ja tasa-arvoon osoitetaan systemaattisesti.

Lainamuotoinen rahoitus tuo myös ilmaa ODA:n kokonaismäärään. Kuten lakiehdotuksessa mainitaan: “OECD DAC:n tilastointisääntöjen mukaan lainat ovat yleensä 60–70-prosenttisesti raportoitavissa Suomen julkiseksi kehitysavuksi (ODA), eikä lyhennettävä lainapääoma vähennä Suomen OECD:lle raportoitavissa olevaa julkista kehitysapua (ODA).” Lainat päätyvät takaisinmaksun kautta takaisin lainanantajamaalle, eivätkä ne tule suoraan takaisin alkuperäiseen kehitysyhteistyöbudjettiin. Siten kehitysvaroja näin kierrätetty lainojen kautta takaisin yleiseen valtionbudjettiin, vaikka ne lasketaan pääosin ODA:an käytetyiksi.

Fingo korostaa, että kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten rooli ei saa hämärtää ODA:n perusluonnetta. Yksityisten pääomien mobilisointi on väline, ei itseisarvo. Lainamuotoinen rahoitus edistää kehityspoliittikan tavoitteita vain siinä määrin kuin se tukee köyhyyden vähentämistä, eriarvoisuuden kaventamista ja kestävästä kehitystä ODA-rahoitettavien maiden omista tarpeista käsin.

6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?

Osio on hyvin perusteltu, ei kommentoitavaa.

7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

Fingo kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä. Fingo näkee lakiuudistuksen tarpeellisena. Luonnos on pääosin selkeä ja hyvin laadittu. Lain tarkoitus ja sisältö tulevat selkeämmin esille kuin aiemmasta arviomuistiosta.

Fingon lausunnon kuulemistilaisuuteen osallistuivat Suomen Lähetysseura, Pelastakaa Lapset, Kirkon Ulkomaanapu ja Plan International Suomi.

Järjestöt pitävät myönteisenä kehitysyhteistyön OECD DAC:n kriteeristön mukaisen määritelmän kirjaamista lakiin pykälän 2 momenttiin 1. sekä luonnoksessa kuvattuja aiempaa kattavampia määritelmiä siitä, mitä kehitysyhteistyön piiriin sekä velvollisuuksiin kuuluu. Myös kehitysyhteistyön ja kehityspoliittikan erittelemistä pidetään järjestöinä myönteisenä, koska se antaa kehitysyhteistyön toimeenpanolle selkeämmät puitteet.

Pidämme myönteisenä uuden sääntelyn tavoitetta siitä, että tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyseisen tavoitteen toteutumista on arvioitava erityisesti hyvän hallinnon näkökulmasta teetättämällä ulkopuolinen arviointi lain oltua voimassa viisi vuotta.

Lopuksi huomautettakoon esitysluonnoksessa puhuttavan kehitysmaista (esim. s. 64), mikä ei ole oikeellinen termi. Toivottavaa olisi puhua ennemmin kehittyvistä maista.