

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

29.11.2021

Suomen Punaisen Ristin lausunto kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta (VNS 5/2021 vp)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua kehityspolitiikan ylivaalikautisesta selonteosta.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhteisö, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punainen Risti kuuluu Suomen suurimpiin humanitaarista apua antaviin ja kehitysyhteistyötä tekeviin järjestöihin.

Suomen Punainen Risti pitää kehityspolitiikan ylivaalikautista selontekoa kokonaisuutena tervetulleena ja oikeansuuntaisena lähestymistapana kehityspolitiikan toimeenpanoon sekä sen johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseen. **Suomen Punainen Risti kiittää siitä, että tällä hallituskaudella on jatkettu edellisellä kaudella laadittujen painopisteiden ja tavoitteiden kehittämistä** sen sijaan, että niitä olisi muutettu. Tämä lisää johdonmukaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. **Samoin Suomen Punainen Risti kiittää siitä, että kehitysyhteistyöhön ohjattavien määrärahojen kokonaistasoa on kasvatettu.**

Ongelmallista kuitenkin on, että vaikka kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiselle on tavoitteet, niiden saavuttamiselle ei edelleenkään ole selkeää tiekarttaa tai suunnitelmaa. Rahoitus on koko kehityspoliittisen selonteon pohja; ilman riittävää rahoitusta ei voi tehdä kattavaa ja vaikuttavaa kehitysyhteistyötä tai olla kokoaan suurempi vaikuttaja kansainvälisissä järjestöissä.

On hyvä, että selonteko linkittyy vahvasti kestävän kehityksen tavoitteisiin, osaa kuvata tarkasti kompleksista toimintaympäristöä ja silti pääsääntöisesti kykenee esittämään konkreettisia tavoitteita ja kuvaamaan miten niillä vastataan keskeisiin globaaleihin haasteisiin. Myös sääntöpohjaisuuden ja monenkeskisyyden korostaminen on tärkeää. Selonteko nostaa jo johdannossa esiin järjestelmätason muutoksien tarpeen. Määrittelemättä jää kuitenkin, mitä tämä käytännössä tarkoittaa.

On hienoa, että selontekoa on valmisteltu laajalla parlamentaarisella edustuksella sekä sidosryhmiä kuullen. Kehityspolitiikka ja -rahoitus ovat alttiita poliittisten voimasuhteiden muutoksille ja **olisi tärkeää, että selonteon sekä rahoitustiekartan taakse asettuu vankka parlamentaarinen tuki.** Selonteon ei pidä olla vain yhden hallitusohjelman tai -kauden tuote, vaan pitkäkestoisen, suunnitelmallisen ja vaikuttavan, suomalaisen kehityspolitiikan strategia.

Kestävän kehityksen tavoitteet ja Suomen kansainväliset sitoumukset viitoittavat kehityspolitiikkaa (luku 3)

On tärkeää, että Suomi tukee kehittyvien maiden ilmastotoimia kehitysyhteistyövaroin ja osana ulko- ja kehityspolitiikkaa. **Samassa yhteydessä olisi syytä korostaa, että Suomi tekee vahvaa ilmastotyötä myös kotimaassa.** Ilmastonmuutoksen hillintä niin rahoituksella kuin erilaisilla teknisillä ratkaisuilla on tärkeää kehityksen ja globaalin vastuun näkökulmasta, mutta myös tärkeä osa nk. ilmastodiplomatiaa.

Suomen vahvuuksiin nojautuvat kehityspolitiikan päätavoitealueet (luku 4)

Selonteon tavoitteet ovat kahden hallituskauden pituiset ja johdonmukaiset. Tämän linjan säilyminen on tärkeää. Tavoitteita on kehitetty ja lavennettu vastaamaan muuttuviin haasteisiin. **Erityisesti ilmastokysymysten ja kestävyuden korostaminen päätavoitteissa sekä vahvistetut läpileikkaavat tavoitteet ansaitsevat kiitosta.** Suomen Punaisen Ristin näkökulmasta erityisesti terveysturvallisuuden ja kriisinkestävyyden huomioiminen on tärkeää.

Kansalaisyhteiskunnan rooli rauhanomaisessa, demokraattisessa yhteiskuntakehityksessä on keskeinen ja se nouseekin esiin tavoitteiden alla. Vapaa ja osallistava yhteiskunta on iso kokonaisuus, johon pitää sisältyä niin vahva syrjimättömyyden ja vihapuheen ehkäisyn näkökulma kuin myös osallisuuden ja poliittisen vaikuttamisen mahdollistaminen.

Ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuus sekä luonnonvarojen kestävä hallinta ja käyttö on hyvä ja laaja tavoitekokonaisuus, joita ei globaalissa maailmassa voi irrottaa kehityspolitiikasta tai -työstä. Tässä yhteydessä tulisi edellä mainitusti korostaa myös Suomen omaa työtä ja sitoutumista näiden edistämiseen.

Suomen Punainen Risti kiittää erityisesti sitä, että sään ääri-ilmiöt, katastrofit ja niihin varautuminen korostuvat tavoiteasettelussa ja että Suomi on panostanut niiden edistämiseen myös rahallisesti sekä vaikuttamalla keskeisten rahoittajien johtokunnissa (ml. Green Climate Fund, GCF).

Suomen Punainen Risti kiittää myös One Health-lähestymistavan huomioimisesta, mutta muistuttaa, että tämän ja selonteossa huomioidun terveysturvallisuuden lisäksi koronapandemia on ollut hyvä muistutus siitä, että terveysjärjestelmiä on vahvistettava kokonaisvaltaisesti. Tautien seuranta on tehostettava, epidemiavalmiuteen on panostettava ja terveydenhuollon palveluiden saatavuus on turvattava, jotta työ terveysturvallisuuden eteen on kestävä ja vaikuttavaa. Hyvä esimerkki tästä työstä on WHO:n edistämä yhdenvertaisten terveyspalveluiden saatavuuden turvaaminen (Universal Health Coverage, UHC). Kansalaisyhteiskunnan rooli ennalta ehkäisevässä terveystyössä tuo lisäarvoa tautien ehkäisyyn ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä auttaa nopeassa reagoinnissa mm. epidemioihin.

Humanitaariset periaatteet ohjaavat hätäapua (luku 5)

Selonteko kuvaa hyvin humanitaarisen avun periaatteet ja Suomen tavoitteet niiden edistämiseksi. Humanitaarisen avun itsenäisyys, puolueettomuus ja tarvepohjaisuus ovat tässä työssä aivan keskeisiä. Suomen Punainen Risti pitää tärkeänä, että

Suomen ulko- ja kehityspolitiikassa kunnioitetaan ja korostetaan humanitaarisen avun perusperiaatteita. Tekstissä mainitaan myös terrorismin vastaisten toimien ja pakotteiden vaikutukset humanitaariseen toimintaan. **Olisi tärkeää, että Suomi panostaa konkreettisesti näiden vaikutusten pienentämiseen. Sanktiot sekä pahentavat humanitaarista kriisiä että vaikeuttavat humanitaarisen avun perille toimittamista,** esimerkiksi rahan siirtämistä tai tavaran kuljettamista kansainvälisten kuljetusyhtiöiden avulla.

Humanitaarisen avun tarpeen kasvaminen ei sen sijaan selonteossa näy. Kompleksisten kriisien sekä Mm. ilmastonmuutoksen vuoksi humanitaarisen avun tarve on kasvanut nopeasti. Vaikka konfliktien määrä on vähentynyt, niiden kesto on pidentynyt merkittävästi. Pitkittyneet kriisit ja konfliktit aiheuttavat noin 80 prosenttia humanitaarisen avun tarpeista ja vuosittaiset arviot humanitaarisen avun tarpeesta ovat kasvaneet kolmatta vuotta peräkkäin.

Suomen humanitaarisen avun rahoitus taas on laskenut merkittävästi vuoden 2014 jälkeen, jolloin se oli 105,7 miljoonaa euroa verrattuna vuoden 2022 talousarvion esitykseen (85,1 miljoonaa euroa). Koska tarpeet ovat joka vuosi olleet kehitysyhteistyön momentin käyttösuunnitelmaa suuremmat, rahoituksen vajetta on paikattu vuosittain lisämäärärahopyyntöjen avulla. Tämä ei ole kuitenkaan optimaalinen ratkaisu humanitaarisen avun rahoituksen ennakkoinnin ja pitkäjänteisyyden näkökulmasta.

Kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhan edistäminen täydentävät toisiaan (luku 6)

Suomen Punaisen Risti katsoo, että kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun välinen jatkumo on järkevää erityisesti luonnonkatastrofeihin ja ilmastonmuutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin vastaamisessa. Siinä toimintamallit ja eri rahoituslähteet voivat sujuvasti täydentää toisiaan: humanitaarinen apu tuo vakautta katastrofitalanteissa vastaamalla ihmisten perustarpeisiin, ja voi myös sisältää koulutusta, valmiuden kehittämistä tai elinkeinojen tukemista. Tämä parantaa yhteisöjen ja yhteiskunnan selviämistä katastrofista pitkällä tähtäimellä. Samaan aikaan kehitysyhteistyön kautta voidaan parantaa valmiutta vastata tuleviin katastrofeihin ja kriiseihin.

Suomen Punainen Risti huomioi kuitenkin, että vaikka selonteossa vahvasti esiin tuodussa **kolmoisneksus**-lähestymistavassa on merkittäviä hyötyjä, siihen voi sisältyä myös ongelmia. Vaarana on, että rahoitus tai huomio ohjautuu pois elintärkeistä, henkiä pelastavasta tai ihmisiä suojelevasta toiminnasta muuhun, sinänsä tärkeään mutta humanitaarisen tarpeen näkökulmasta ei kiireelliseen, toimintaan.

Kehitysyhteistyöllä, humanitaarisella avulla ja rauhanrakennuksella on omat tärkeät roolinsa ja parhaimmillaan neksus mahdollistaa yhdenmukaisuuden ja täydentävyyden eri lohkojen välillä. **Kolmoisneksuksen toteutuksessa humanitaaristen toimijoiden humanitaaristen periaatteiden mukainen ehdottoman itsenäinen ja riippumaton rooli on kuitenkin varmistettava, jotta erityisesti kriisi- ja konfliktialueilla avun perillepääsy voidaan varmistaa kaikille osapuolille neutraalien toimijoiden kautta.**

Rauhanvälitys on keskeinen osa kolmoisneksusta ja ilman rauhaa ja rauhavälitystä ei ole kestävä kehitystä, vaan humanitaariset tarpeet jatkuvat. **Neksus-toteutuksessa humanitaarisen avun täytyy kuitenkin toimia erillään rauhantyyöstä/välityksestä ja säilyttää itsenäisyytensä ja puolueettomuutensa, jotta se voi täyttää oman roolinsa parhaalla mahdollisella tavalla.** Eryteisesti haastavissa tilanteissa kuten tällä hetkellä Afganistanissa tai Etiopiassa on ehdottoman tärkeää pitää humanitaarinen apu riippumattomana. Pääsy kaikkien apua tarvitsevien ihmisten luo edellyttää rauhanrakennuksen erottamista puolueettomasta ja neutraalista humanitaarisesta avusta.

Kolmoisneksukseen liittyy myös humanitaarisen avun (luku 5) alla mainitut sanktiokysymykset ja kehitys- ja humanitaarisen rahoituksen erilaiset periaatteet ja vastaanottajat, jotka eivät riittävästi korostu selonteon kirjauksissa.

Kehityspolitiikalla voidaan vaikuttaa muuttoliikkeeseen (luku 7)

Selonteon toinen ongelmallinen kohta on pyrkimys vaikuttaa muuttoliikkeeseen. Kehitysyhteistyöllä voidaan edistää ihmisten elämän edellytyksiä ja mahdollisuutta elää sekä työskennellä yhteisöissään ja on hyvä, että Suomi on osana tätä työtä. Ihmiset kuitenkin liikkuvat monista eri syistä, ja sen vaikutukset ovat moninaisia.

Suomen Punainen Risti katsoo, että kehitysyhteistyön kautta tulee pyrkiä vähentämään köyhyyttä ja parantaa yhteiskuntien vakautta sekä lisätä ihmisten toimeliaisuutta ja halua kehittää omaa yhteiskuntaansa. Sen perimmäisenä tavoitteena tulee olla mahdollistaa ihmisten asuminen ja eläminen siellä, missä heillä on siihen edellytykset, ei estää heitä liikkumasta. **Näkökulman tulee siis olla toiminnan kohteena olevissa ihmisissä, ei muuttoliikkeen perinteisissä nk. vastaanottajavaltioissa.** Ihmiset liikkuvat aina. Liikkuvuus kuuluu ihmiskunnan historiaan ja kehitykseen ja vapaa liikkuvuus on taloudellisen kehityksen edellytys. Sitä ei pidä nähdä uhkakuvana eikä pyrkiä kehityspolitiikalla estämään. On aivan oikein ottaa tavoitteeksi alueellinen vakaus ja pakotetun muuttoliikkeen tekijöiden (köyhyys, epävakaus- ja varmuus, katastrofit) lieventäminen mutta ei estää niin liikkuvuutta itseään eikä etenään ihmisten oikeutta hakea turvapaikkaa.

Suomen Punainen Risti katsoo, että kehitysyhteistyötä ei tule yhdistää ihmisten liikkumisen hallintaan. Sen sijaan tulisi keskittyä taustalla olevien monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen ja ihmisten tarpeisiin.

Suomen kehityspolitiikka tuottaa tuloksia (luku 8)

Tuloksellisuuden kehittäminen ja säännöllinen tulosraportointi on tärkeää niin kehitysrahoituksen vaikuttavuuden mittaamiseksi kuin sen oikeuttamiseksi. Toteutustavassa on kuitenkin myös puutteita. Laajojen, yhteiskunnallisten vaikutusten tavoittelu on tärkeää ja työn sitominen kestävä kehityksen tavoitteisiin perusteltua. Sen sijaan hyvin laaja määrä erilaisia tuotostason (output) indikaattoreita ei ole omiaan mittaamaan tätä kehitystä, vaan pyrkimys on paremmin vertailla eri ohjelmia ja toimijoita.

Kehitysyhteistyörahoituksella tuettavien toimijoiden kirjo on vahvuus, mutta samalla myös mittaamisen haaste. **Kansalaisjärjestöt mittaavat omien hankkeidensa ja ohjelmien vaikuttavuutta paljon mm. käyttäytymisen muutoksen**

mittaamisen tai muiden laadullisten mittarien avulla. Näitä on usein haasteellista pukea aggregaateiksi tai hankkeittain vertailtaviksi tuloksiksi.

Suomi toimii pitkäjänteisesti ja strategisella tavalla (luku 9)

Suomen Punainen Risti kiittää pitkäjänteisyyden korostamisesta ja omistajuuden tunnistamisesta sekä työn linkittämisestä kestävä kehityksen tavoitteisiin. Tämä lisää myös järjestöjen mahdollisuuksia suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen työhön. Kuten olemme tässä lausunnossa jo todenneet, jatkuvuus hallituskausien yli on kuitenkin syytä varmistaa laajalla parlamentaarisella sitoutumisella. **Myös painotus hauraiden ja konfliktialttiiden maiden pitkäkestoiseen tukemiseen on erityisen hyvä.**

Selonteossa sanotaan, että "... Suomen voimavarat suunnataan erityisesti sellaisten järjestelmätason muutosten aikaansaamiseen, jotka vahvistavat kumppanimaan ja sen yhteiskunnan ja yhteisöjen mahdollisuuksia ja kykyä vastata maan hyvinvoinnista ja toimeentulosta paremmin ja kestävämmällä tavalla." Tämä on hyvä kirjaus mutta ei avaa sitä minkälaisista muutoksista puhutaan. Huomioimme myös, että järjestelmätason muutosten rajaus kohdemaiden kansallisiin tavoitteisiin on globaalissa ja yhteen linkittyneessä maailmassa varsin kapea näkökulma.

Kestävää kehitystä tuetaan monimuotoisella rahoituksella (10)

Vaikka kehitysrahoituksen tavoitteet ovat selkeät, ei kehitysyhteistyömäärärahojen taso suhteessa bruttokansantuloon käytännössä vastaa näitä tavoitteita. **Suomen Punainen Risti katsoo, että selonteko tarvitsee rinnalleen kehitysrahoituksen hallituskaudet ylittävän tiekartan, jolla Suomi saavuttaa selonteossakin toistetun YK-sitoumuksen mukaisen 0,7 % BKTL-tavoitteen.**

Hallitus on myös ohjelmassaan sitoutunut YK-tavoitteeseen käyttää 0,2 % BKTL:sta tukena maailman **vähiten kehittyneille maille.** Koronapandemialla on kauaskantoisia talous- ja kehitysvaikutuksia, jotka yhdessä ilmastonmuutoksen aiheuttamien vaikutusten kanssa koettelevat erityisesti köyhissä maissa sellaisten yhteisöjen ja ihmisten toimeentuloa ja terveyttä, jotka ovat vähiten syyllisiä ongelman syntymiseen. Tavoitellun 0,2 % BKTL-osuuden saavuttaminen on mahdollista, jos se asetetaan etusijalle nykyisten kehitysyhteistyömäärärahojen kohdentamisessa.

Panostaminen uusiin rahoitusmalleihin on hyvä lisä perinteisen avustusmuotoisen työn rinnalle ja niillä voidaan myös edistää erilaisia lisäarvollisia kärkihankkeita, toimijoiden välistä yhteistyötä sekä edistää Suomen vaikutusmahdollisuuksia. Globaalit haasteet vaativat niin maiden rajat ylittävää kuin erilaisia toimijoita maiden sisällä yhdistävää yhteistyötä. Suomi on esimerkiksi nostanut sääpalveluiden kehittämisen ja varhaisen varoituksen järjestelmät yhdeksi kehityspolitiikan tulosalueeksi ja investoinut siihen. Entistä paremmalla julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistyöllä kyettäisiin rakentamaan kattava ketju sää- ja ilmastotiedon tuottamisesta aina säätiedon parhaaseen mahdolliseen hyödyntämiseen elinkeinojen, kansalaisten ja infrastruktuurin turvaamiseksi. **Sama koko arvoketjun kattava malli sopii myös muille sektoreille, ruuantuotannosta ja -turvasta terveyssektoriin.** Yhteiskunnan eri toimijoita yhdistävällä mallilla varmistetaan, että toimet tavoittavat kaikista haavoittuvimmat,

joita yksityinen sektori ei yksin tavoita. Tämä edellyttää kuitenkin uuden tyyppistä, sektori- ja toimijakohtaisia siiloja rikkovaa rahoitusta.

On hyvä, että selonteko edellyttää yritysrahoituksen ihmisoikeusperustaisuutta ja vastuullisuutta. Keinoja varmistaa tämä käytännössä ei kuitenkaan avata selonteossa. Esimerkiksi laina- ja sijoitusmuotoinen rahoitus lisää parhaimmillaan vaikuttavuutta, mutta soveltuu erityisen huonosti ilmastonmuutoksen sopeutumisen edistämiseen kaikista haavoittuvimmissa maissa. **Ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ohjattavassa rahoituksessa on tärkeää tunnistaa maantieteellisten puutteiden lisäksi sektorikohtaiset puutteet.** Ilmastonmuutos vaikuttaa terveyteen monin tavoin; katastrofit, sairaudet, lämpöaallot, vesivälitteiset sairaudet, ruuanpuute jne. Kuitenkin vain hyvin pieni osa sopeutumisrahoituksesta globaalisti ohjataan terveyssektorille ja -toimiin.

Viestintä ja globaalikasvatus ovat osa avointa kehityspolitiikkaa, jota yhteiskunta voi laajasti tukea (15)

Selonteossa tuodaan selkeästi ja ytimekkäällä tavalla esiin viestinnän ja globaalikasvatuksen merkitys kehityspolitiikassa. **Olisi kuitenkin hyvä tuoda esiin myös hieman konkreettisemmalla tasolla erilaisia viestinnän keinoja ja tässä yhteydessä myös järjestöjen merkitystä.** Järjestöt viestivät työstään monipuolisesti erilaisilla kanavilla, jotka tavoittavat laajoja yleisöjä. Myös globaalikasvatuksessa järjestöillä on tärkeä rooli. Viime vuosina järjestöt ja ulkoministeriö ovat panostaneet etenkin kehitysyhteistyön tuloksista kertomiseen.

Kehitysyhteistyön kannatus on Suomessa korkealla. Suomen Punaisen Ristin keväällä 2021 tekemän selvityksen mukaan 79 prosenttia suomalaisista pitää Suomen Punaisen Ristin kehitysyhteistyötä melko tai erittäin luotettavana ja 88 prosenttia Suomen Punaisen Ristin humanitaarista apua melko tai erittäin luotettavana. Ulkoministeriön oman mielipidemittauksen mukaan kehitysyhteistyön kannatus on kuitenkin laskenut sen jälkeen, kun tutkimusmetodia muutettiin. Tulokseen on syytä suhtautua vakavasti ja pohtia, miksi kannatus on laskenut aktiivisesta viestimisestä huolimatta. **On tärkeää, että kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta viestitään avoimesti, ihmisläheisellä ja kiinnostavalla tavalla niillä kanavilla, joita yleisö seuraa.** Se lisää sekä yleisön tietoisuutta globaaleista kysymyksistä että avun läpinäkyvyyttä.

Parhaimmillaan globaalikasvatus antaa välineitä maailman ymmärtämiseen ja muuttamiseen sekä aktivoi toimimaan kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi. **Pidemällä tähtäimellä sen avulla voidaan lievittää vastakkainasettelua ja polarisaatiota myös kotimaassa.**



Kristiina Kumpula
pääsihteeri