

Lausunto: Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä

Henri Vogt, kansainvälisen politiikan professori, Turun yliopisto

Leena Vastapuu, valtio-opin erikoistutkija, Turun yliopisto / sotatieteiden apulaisprofessori, Ruotsin maanpuolustuskorkeakoulu

Jerkko Holmi, väitöskirjatutkija, poliittinen historia, Turun yliopisto

Kiitos mahdollisuudesta kommentoida kehitysyhteistyön sääntelyä koskevaa huolellista muistiota. Huomioiden Suomen aseman pohjoismaisena kehitysyhteistyön pitkäjänteisenä toteuttajana tavoite päivittää kehitysyhteistyön lainsäädäntöä on erinomaisen tärkeä. Päivityksentarpeen myötä on syytä kuitenkin nostaa esiin muutamia oleellisia seikkoja, joita lain lopullisia muotoiluja tehtäessä tulisi huomioida. Kuten OECD¹ on hiljattain huomauttanut, Suomen kehitysyhteistyöjärjestelmä on vahvalla pohjalla, mutta käy parhaillaan läpi merkittävää murrosta rahoitusleikkausten ja resurssien uudelleenallokoinnin myötä. Venäjän täysmittainen hyökkäys Ukrainaan 2022 muutti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista tilannetta merkittävästi. Kehitysyhteistyöresursseja siirretään tämän seurauksena yhtäältä Ukrainaan ja toisaalta tukemaan suomalaisten yritysten kansainvälistymistä, kun samalla virallisen kehitysyhteistyöbudjetin on määrä vähentyä noin 25 % vuosina 2024–2027. Murroskohdissa tulisikin harkita erityisen tarkkaan kaavailtuihin muutoksiin sisältyviä riskejä. Tätä taustaa vasten alla tarkastellaan valmistelumuistiota erityisesti eriarvoisuuden, sukupuolten tasa-arvon, riskienhallinnan sekä kehitystutkimuksen näkökulmista.

1. Yleiset perustelut

Kehitysyhteistyön toimintaperiaatteiden selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen, perustuslainkin valossa, sekä EU-ulottuvuuden nykyistä vahvempi tuominen lainsäädäntöön on muistiossa esitetty tärkeä ja tuettava tavoite. Toimintakehikon monimutkaistumiseen kiinnitetään perusteluissa vahvaa huomiota, mutta globaalitason muutosten paikantaminen jää vajavaiseksi. Sivulla 4 todetaan ylimalkaisesti, että ”Myös globaalit ilmiöt kuten intressipohjaisuus määrittelevät yhä enemmän kehitysyhteistyön ja Suomen ulkoministeriön toimintamalleja”, mutta toisaalta esimerkiksi Agenda 2030:a mainitaan muistiossa vain ohimennen. *Lainsäädännön perusteluissa olisi syytä kiinnittää vahvaa huomiota yleisen kansainvälisen toimintakentän muutoksiin.*

Taustoituksen tärkeä muotoilu sivulla 7 jää perustelematta: ”Ulkoisten asiantuntijapalveluiden kautta voidaan yhtäältä parantaa rahoitettavien hankkeiden laatua etukäteen, jolloin riskejä syntyy vähemmän. Toisaalta ulkoisten palveluiden käytöllä myös varmistetaan rahoitettavan toiminnan tehokkaampi valvonta ja väärinkäytösten selvittäminen. Tämä lisää kiinnijäämisriskiä ja voi sitä kautta ennaltaehkäistä väärinkäytösten tapahtumista.” Tämä näkemys on kyseenalainen eli vaikka toimijakentän monimuotoisuus ja keskinäinen kontrolli useissa tapauksissa varmasti mahdollistaa tehokkuutta ja väärinkäytösten poissulkemista, näin ei välttämättä kuitenkaan ole. *Olisi tarpeen korostaa vahvan viranomaisvalvonnan viimekätistä roolia väärinkäytösten estämiseksi ja tehokkuuden takaamiseksi.*

Toiminnan ajallinen ulottuvuus ja sen vaihtelevuus saa muistiossa vain hyvin rajallista huomiota. Vaikutusten arviointia ja evaluaatioita ja yhteistyötä tehtäessä pitäisi aina kiinnittää huomiota siihen, että muutosprosessit ja saatu hyöty vaihtelevat ajan kuluessa. Toiminnan mahdollisimman suurta pitkäjänteisyyttä ja vaikutusten arviointia eri aikajänteillä on syytä korostaa kehitysyhteistyölainsäädännössä.

¹ OECD (2024) 'OECD:n kehitysyhteistyön vertaisarvioinnit: Suomi 2024', OECD. Saatavilla: <https://www.oecd.org/dac/finland-oecd-development-co-operation-peer-reviews.htm> (1.4.2025).

2. Eriarvoisuuden vähentäminen Suomen kehitysyhteistyön osana

OECD:n kehitysapukomitean DACin joulukuussa 2024 Suomelle tekemän vertaisarvion mukaan Suomen tulee säilyttää painopisteensä köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisessä². Tämä tavoite saattaa olla ristiriidassa muistiossa useassa kohtaa korostetun niin sanotun yritysmuotoisen kehitysavun kanssa, jos esimerkiksi sijoitustoimintaa ohjaa eriarvoisuuden vähentämisen sijaan taloudellisen tuoton maksimointi.³ Tässä mielessä on myös ongelmallista kohdistaa kehitysyhteistyövaroja Ukrainalle, joka ei kuulu vähiten kehittyneisiin maihin.⁴ *Lainsäädännössä olisi syytä vahvasti ilmetä ulkoministeriön rooli tämän yleistavoitteen edistämässä sekä se, että yksityisten toimijoiden pitää sitoutua tähän tavoitteeseen.*

3. Sukupuolten tasa-arvon huomioiminen kehitysyhteistyössä

Suomen pitkäaikaisena tavoitteena on ollut sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehitysyhteistyössä – asia, josta Suomi on myös tunnettu kansainvälisesti.⁵ Tätä Suomi on toteuttanut esimerkiksi panostamalla naisten ja tyttöjen aseman parantamiseen kehitysyhteistyön läpileikkaavana teemana sekä ns. SRHR-oikeuksiin. Muistiossa ei kuitenkaan selkeästi esitetä, miten tasa-arvoon liittyvät tavoitteet nivoutuvat kehitysyhteistyön sääntelyyn. *On suositeltavaa, että lainsäädännössä korostettaisiin tasa-arvovaikutusten arviointia valtionavustuspäätöksissä.*

4. Ongelmat muistion toimijakentän määrittelyssä

Muistiossa annetaan Finnfundille merkittävä rooli. Finnfundin toimintamalli on kuitenkin herättänyt kritiikkiä eriarvoisuuden vähentämisen ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden näkökulmista. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Finnfundin hankkeissa riskienhallinta ei aina ole ollut riittävää, ja kehitystavoitteiden toteutuminen on jäänyt epäselväksi.⁶ Tämä korostaa tarvetta sääntelyn tarkentamiselle, erityisesti läpinäkyvyyden ja tuloksellisuuden seurantaan liittyen. Tämän valossa voi myös kyseenalaistaa Finnfundille annetun merkittävän roolin muistion valmistelussa, kun taas esimerkiksi kehitysyhteistyöjärjestöjen kattojärjestö FINGOa ei ollut pyydetty mukaan eikä myöskään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen edustusta.

Osana kehitysyhteistyötoimijoiden tarkastelua on tarpeen myös nostaa esiin Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) rooli. On tarpeellista, että vähintään lainesivalmistelun ja hallituksen esityksen tasolla otetaan kantaa KPT:n rooliin osana tulevan kehitysyhteistyöpolitiikan ja uuden kehitysyhteistyölainsäädännön suunnannäyttäjänä sekä linjaajana.

² Ibid.

³ af Heurlin, A. (2023) 'Tarkastusvirasto lyttää kehitysmaihin sijoittavan valtionyhtiön – näkee veronmaksajien kannalta useita riskejä', Helsingin Sanomat, 14. helmikuuta. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000009390474.html> (1.4.2025).

⁴ UNCTAD (2025) 'Vähiten kehittyneiden maiden luettelo (LDCs)', UNCTAD. Saatavilla: <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list> (1.4.2025).

⁵ Vastapuu, L. & Lyytikäinen, M. (vuosi) Gender Equality in Finnish Foreign Affairs. Saatavilla: https://um.fi/documents/35732/0/Gender+equality+in+foreign+affairs_Vastapuu_Lyytikainen.pdf/4aef250d-4d89-41cd-d390-6059951d4aa9?t=1668426670061 (1.4.2025).

OECD:n kehitysyhteistyön vertaisarvioinnit: Suomi 2024', OECD, s. 20. Saatavilla: <https://www.oecd.org/dac/finland-oecd-development-co-operation-peer-reviews.htm> (1.4.2025).

⁶ af Heurlin, A. (2023) 'Tarkastusvirasto lyttää kehitysmaihin sijoittavan valtionyhtiön – näkee veronmaksajien kannalta useita riskejä', Helsingin Sanomat, 14. helmikuuta. Saatavilla: <https://www.hs.fi/talous/art-2000009390474.html> (1.4.2025).

5. Kehitystutkimuksen rahoitus

Muistiossa ei keskustella kehitystutkimuksen rahoituksesta, jota on aikaisempina vuosina kohdennettu esimerkiksi Suomen Akatemian kautta. Nimenomaan muistion loppupuolella viitattu⁷ eräänlainen rahoitusvastuun siirtymisen (erityisesti kehitystutkimuksen osalta) valtiohallinnon ulkopuolelle on syytä nähdä ongelmallisena.

Kehitystutkimus ja tutkijayhteistyö tulisi lisätä omana kohtanaan muistioon. On erittäin huolestuttavaa, jos Suomessa on tarkoituksena lakkauttaa kehitystutkimuksen rahoitus Ruotsin tapaan. Tiedeyhteisö on esittänyt asiasta mittavaa kritiikkiä⁸. Ruotsissa on myös säädetty ohjeistus tutkimusyhteistyön osalta neuvoa-antavasta elimestä.⁹ *Monimutkaistuvassa ja kriisiytyvässä maailmassa tutkimuksen roolia pitäisi entisestään korostaa tietopohjaisessa päätöksenteossa.*

6. Konsulttipalveluiden kilpailutus

Muistion eri osissa nostetaan esille ostopalveluiden rooli erilaisin toimeksiantosopimuksin. Konsulttitöiden kilpailutusehdoista tulisi olla oma kohtansa muistiossa, ml. sen tarkentaminen missä tilanteissa suorahankinta on mahdollista. Olisi tärkeää, että mahdollisimman suuri osa julkisin varoin toteutettavaan kehitysyhteistyöhön liittyvistä konsulttitöistä olisi avoimesti ja kilpailulainsäädännön mukaisesti kilpailutettu.

Yhteenveto

Lausunnossa siis korostetaan, että kehitysyhteistyön sääntelyn uudistuksessa tulisi huomioida erityisesti eriarvoisuuden vähentäminen, sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavuus, riskienhallinnan kehittäminen ja kehitystutkimuksen rooli. Tarkennetut linjaukset näillä osa-alueilla vahvistaisivat entisestään Suomen kehitysyhteistyön vaikuttavuutta ja hyvää hallintoa. Myös erilaisten suomalaisten kehitysyhteistyötoimijoiden osaaminen ja rooli osana lainvalmisteluprosessia on syytä huomioida.

⁷ "Tehtävien siirtäminen tulevaisuudessa laajemmin muille toimijoille on ulkoministeriön omien resurssien vähentyessä mahdollista ja tällä saattaa olla vaikutuksia ulkopuolelta tehtyjen hankintojen ja toimeksiantojen kustannuksiin."

⁸ Paterlini, M. (2023) 'Sweden's researchers outraged at decision to axe development-research funding', Nature, 6 July [Online]. Saatavilla: <https://www.nature.com/articles/d41586-023-02239-8> (1.4.2025).

⁹ "Särskilda organ". Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Saatavilla: <https://lagen.nu/2010:1080>