

HE 30/2015 vp
UaVP 24/2015 vp

**SUOMEN YK-LIIITON LAUSUNTO VUODEN 2016
TALOUSARVIOON**

14.10.2015

YK ja EU ovat perinteisesti olleet Suomelle keskeisiä kanavia oikeudenmukaisen globaalihallinnan edistämisessä. Toistaiseksi voimassa olevassa YK-strategiassa ja Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa vahvistetaan Yhdistyneiden kansakuntien rooli globaalin monenkeskisen järjestelmän ja yhteistyön kivijalkana, jolla on tärkeä rooli kestäväen kehityksen, ihmisoikeuksien ja inhimillisen turvallisuuden edistämisessä.

Monisyisten globaalien ongelmien ratkaisemiseksi vahvistettiin yleiskokouksessa syyskuussa uusi kestäväen kehityksen tavoiteohjelma. Joulukuussa päätetään Pariisissa ilmastopöytäkirjasta. **Tämä syyskuu on siten merkittävä vaihe kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseksi ja globaalin vastuunkannon kasvattamiseksi.** Suomen hallituksen kaavailemat leikkaukset vuoden 2016 kehitysyhteistyömäärärahoihin osuvat siksi erittäin hankalaan vaiheeseen. Samalla kun vaadimme muilta mailta suurempaa sitoutumista globaalien ongelmien ratkaisuun, vähennämme omaa panostustamme työhön.

Tapa jolla leikkaukset toimeenpannaan ei noudata hallitusohjelman sitoumusta **demokratian ja hyvän hallinnon edistämiseen.** Varsinaisen kehitysyhteistyön leikkaaminen lähes 400 miljoonalla (200 m€ leikkaus, 130 m€ Finnfund siirto ja 70 m€ päästökauppatulosten siirto) kertarysäyksellä ajaa toimeenpanijat erittäin hankalaan tilanteeseen. Riskinä on jo tehtyjen kehitysinvestointien valuminen hukkaan, kun hankkeita ja toimintoja joudutaan ajamaan alas nopealla aikataululla huolehtimatta paikallisten yhteistyökumppaneiden mahdollisuuksista kasvattaa hallitusti omaa osuuttaan hankkeiden toimeenpanossa.

Leikkauspäätökset on tehty nopealla aikataululla, eikä niiden vaikuttavuutta ole ehditty riittävästi selvittämään, eikä yhteistyökumppaneita sen enempää kotimaassa kuin kohdemaissa kuulemaan niiden kohdentamisesta. Vielä tälläkään hetkellä kaikilla monenkeskisillä toimijoilla ei ole tietoa avustusten tasosta ensi vuonna. **Tulosten saavuttamisen edellytyksenä on paikallisten yhteistyökumppaneiden sitoutuminen ja siksi toiminnan pitää pohjautua heidän esittämiinsä lähtökohtiin.** Sitoutumista ja kehitystä ei saada aikaan tempoilevalla ja lyhytjänteisellä politiikalla. **Uusien hankkeiden valmistelu vaatii myös oman aikansa.** Suomalaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen tukien leikkaukset ja vuosittaisten hakukierrosten jäädyttäminen tekevät monen erityisesti vapaaehtoistyöllä toimivan organisaation kehitysyhteistyön liki mahdottomaksi. Tällä päätöksellä viestitään, että kaikkia ei todellakaan tarvita näissä talkoissa. Nopealla aikataululla tapahtuva Finnfundin pääoman huomattava korotus ei sekään ole ongelmaton.

Läpinäkyvyyden kannalta ongelmallista on, ettei leikkauksia ja niiden perusteita ole avoimesti esitetty. Talousarviossa esimerkiksi monenkeskisen yhteistyön osuutta ei avata lainkaan, emmekä siksi tarkalleen tiedä mitä toimintoja tuetaan jatkossa ja mitä ei. Se vaikeuttaa poliittisten linjausten seuraamista sekä leikkausten vaikutusten arviointia.

Suomen YK-liiton näkemys on, että kehitysyhteistyön leikkaukset jaksotettaisiin tasaisemmin koko hallituskaudelle siten, että ensi vuoden osalta päästökauppatulot ohjattaisiin edelleen ilmasto- ja ympäristötoimiin ja Finnfundin pääomaa korotettaisiin vain 40 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Siirroista kertyvällä noin 150 miljoonalla eurolla vahvistettaisiin Suomen vaikutusmahdollisuuksia ilmasto- ja ympäristöyhteistyössä sekä YK-järjestöjen kautta tehtävässä pitkäjänteisessä työssä kestävä kehityksen toimintaohjelman toimeenpanossa.

Suomen osallistuminen monenkeskiseen yhteistyöhön YK-järjestöjen kautta

Suomen YK-politiikan tulee olla johdonmukaista, konkreettista ja riittävästi resursoitua. Osallistumalla monenkeskisten järjestöjen toiminnan suuntaamiseen pystymme edistämään globaalisti meille tärkeitä teemoja. Monenkeskinen yhteistyö on myös laajentanut Suomen vaikutusmahdollisuuksia niihin maihin, joissa meillä ei ole kahdenvälistä edustusta. Hauraissa maissa ja konfliktialueilla monenkeskiset toimijat ovat usein ainoita, joilla on jatkuvasti työntekijöitä paikan päällä ja siten mahdollisuus tehokkaisiin toimenpiteisiin myös vaikeina aikoina. Toimintaa näillä alueilla ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten parissa ei voida korvata kahdenvälisellä rahoituksella eikä yritysyhteistyöllä.

Esimerkiksi Syyrian pakolaisia autetaan sekä maan sisällä että naapurimaissa YK:n kehitysrahaston koordinoiman monitoimijarahaston *Syria Strategic Response Planin* kautta selviämään sodan keskellä. Pääosa pakolaisista ei ole pakolaisleireillä ja heidän toimeentulomahdollisuuksiensa tukeminen on välttämätöntä.

Vaikuttaminen edellyttää kuitenkin myös vahvaa panostusta kyseisiin toimijoihin. Tämän vuoksi Suomi on useamman vuoden ajan keskittänyt tukea neljälle YK-järjestölle: UNDP:lle, UNICEFille, UN Womenille ja YK:n väestörahoisto UNFPalle. **Vuoden 2016 talousarviossa kaikkien YK-järjestöjen tukea esitetään kuitenkin leikattavaksi 70 prosentilla.** Leikkaus kohdistuu erityisesti niihin järjestöihin, joiden rooli on osittain normatiivinen, kuten UNDP, UNEP, WHO, FAO ja ILO. Näistä järjestöistä yleisrahoitus aiotaan lopettaa kokonaan kaikilta muilta paitsi UNDP:ltä, jonka rahoitus tulee jatkumaan minimaalisella tasolla. Epäselvää on myös riittävätkö määrärahat Maailman ympäristörahoiston (Global Environmental Facility, GEF) ja Kööpenhaminan ilmastokokouksessa sovitun Vihreän rahaston (Green Climate Fund) rahoitussitoumuksiin.

On nurinkurista, että samaan aikaan kun laaditaan uusia tärkeitä kansainvälisiä ohjelmia ja sopimuksia, viedään niiden toimeenpanosta vastaavilta tahoilta resurssit toimeenpanoon ja seurantaan. On syytä huomioida, että monissa maissa niin UNICEFin, UN Womenin kuin monien muidenkin toimijoiden työ rakentuu UNDP:n ylläpitämien rakenteiden varaan. **UNDP:lla on keskeinen rooli uuden kestävä kehityksen ohjelman toimeenpanossa ja UNEPilla puolestaan ilmasto- ja ympäristösopimusten toimeenpanijana ja tiedon tuottajana.**

Suomen antama yleistuki YK-järjestöille on kansainvälisesti arvostettua. Väitteet siitä, että multirahoitus olisi kansainvälisesti vähentymässä ja että Suomen antaman yleistuen määrä olisi muita maita suurempi, ovat OECD-tilastojen valossa virheellisiä. OECD:n Multilateral Aid 2015 -raportin mukaan multirahoitus on kuluneina vuosina kasvanut ja oli vuonna 2013 41 prosenttia ODA-rahoituksesta. **Monenkeskistä rahoitusta**

on kasvattanut mm. BRICS-maiden osallistuminen rahoitukseen. Yhteistyön laajentuminen BRICSeihin on nähtävä myös mahdollisuutena suomalaisille yrityksille.

Myös Suomi on tämän vuotisiin hallituksen leikkauksiin asti noudattanut 60/40 suhdetta kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön osalta. OECD:n arvioinnin mukaan korvamerkityn rahoituksen määrä on kasvanut ja erityisesti YK-järjestöjen rahoituksesta korvamerkittyä on jo 76 prosenttia. OECD:n mukaan korvamerkityllä tuella voidaan vastata odottamattomiin haasteisiin, mutta se myös kasvattaa transaktiokuluja ja heikentää organisaatioiden mahdollisuuksia suunnitella toimintaa pitkäjänteisesti. **Raportissaan OECD suosittelee mm. ennakoitavampaa rahoitusta monenkeskisten toimijoiden monivuotisiin strategisiin ohjelmiin sekä perusrahoituksen lisäämistä (core funding).** Suomen kanssa samalla tai korkeammalla tasolla YK-järjestöjen perusrahoituksessa ovat tilastojen mukaan mm. Ruotsi, Italia, UK, Ranska, Sveitsi ja Luxemburg.

Leikkauspäätöksiä perusteltaessa on viitattu ensisijaisesti tänä keväänä julkaistuun **Ritva Reinikan riippumattomaan arvioon Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.** Toissijaisesti viitataan vuonna 2013 kahdessa vaiheessa suoritettuun analyysiin multiyhteistyöstä, jonka puutteet ministeriön edustajat itsekin myönsivät julkistamistilaisuudessa todeten, ettei sitä tulla käyttämään politiikan linjausvälineenä. Monenkeskisten toimijoiden osalta valitettavaa on, että Ritva Reinikan arviointi niiden toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta perustuu suurelta osin juuri tuohon hyvin lyhyessä ajassa deskityönä tehtyyn multianalyysiin.

Edellä mainittuun viitaten jää epäselväksi **miksi leikkaukset kohdistuvat rankimmin nimenomaan UNEPin, UNDP:n ja UNICEFin kaltaisiin toimijoihin.** Vuonna 2014 UNDP arvioitiin läpinäkyvyydeltään parhaaksi kansainväliseksi järjestöksi (International Aid Transparency Index 2014) ja sen toiminnoista 74 % kohdentui vähiten kehittyneisiin maihin. UNICEF puolestaan on johdonmukaisesti ollut kaikissa kansainvälisissä arvioissa korkealla sijalla tuloksellisuudessa, kustannustehokkaana ja osallistavana toimijana. UNICEF pystyy myös omalla varainhankinnalla moninkertaistamaan työnsä vaikuttavuuden. UNEPin ja WHO:n tuki on ollut huomattavasti vähäisempää, mutta sillä on sitäkin suurempi merkitys niiden normatiivisen työn tukena ja Suomen oman asiantuntemuksen ja vaikuttavuuden laajentamisessa.

FAO ja ILO puolestaan ovat toimialueensa kautta merkittäviä yhteistyökumppaneita. Kehityksen suurimpia haasteita on **kasvava työttömyys ja kehitysmaissa valtaosa työpaikoista on maatalouden parissa.** Siksi olisi poliittisesti tärkeää olla mukana myös näiden järjestöjen toiminnassa, vaikkakin pienemmällä rahoitusosuudella.

Edellisellä hallituskaudella Suomi lisäsi merkittävästi **osallistumistaan YK:n alaisiin rauhanturvatehtäviin.** Työtä tähän suuntaan tulee jatkaa. Talousarvion perusteissa todetaan, että määrärahatarve vähenee vuodesta 2016 asteittain, koska **sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa keskitytään jatkossa Suomen kannalta merkityksellisimpiin ja vaikuttavimpiin operaatioihin. Siviilikriisinhallintaan osallistumista on tarkoitus laskea nykyisestä 150 henkilöstä 115-120 henkilöön.** Julkisen talouden suunnitelmassa sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat putoaisi nykyisestä 49 miljoonasta 43 miljoonaan euroon vuodessa. Kustannusten samanaikaisesti kasvaessa se tarkoittaa henkilömäärän pudotusta.

Suomen YK-liiton näkemys on, että keskeisille normatiivisten toimijoille (UNDP, UNEP, WHO, FAO ja ILO) annetaan yleistukea myös jatkossa. Suomen tulee myös vastata sitoumuksistaan Maailman ympäristörahastoon ja Vihreään rahastoon. Samalla ylläpidetään Suomen vaikutusmahdollisuuksia niiden politiikan ohjauksessa ja edistetään suomalaisten sijoittumista kansainvälisille markkinoille. Suomi voi kasvattaa vaikutusvaltaansa ja kansainvälistä pääomaansa jatkamalla tiivistä yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kanssa ja lisäämällä yhteistyötä uusien kumppaneiden kuten BRICS-maiden kanssa.

Ilmastonmuutos on ollut keskeisesti esillä USA:n Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskaudella ja se olisi Suomelle luonteva teema edistettäväksi. Suomella on teemaan liittyvää erityisosaamista ja hyviä käytäntöjä jaettavana esimerkiksi kolttien Näätämojoen yhteishallintahankkeesta. Puheenjohtajuuskauden valmisteluissa saamelaiset tulee ottaa osaksi valmisteluprosessia. Suomi voisi esimerkiksi rahoittaa sellaisia hankkeita, joilla tuettaisiin alkuperäiskansojen Euraasian alueella tapahtuvaa sopeutumista ilmastonmuutokseen. Lisäksi on aktiivisesti toimittava Arktisen luonnon suojelemiseksi.

Ollakseen uskottava globaali toimija Suomen tulee huolehtia myös antamiensa sitoumusten täyttämisestä. Ensimmäisinä askeleena ennen Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuutta olisi ratifioitava alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus, ILO 169. Vammaissopimus tulisi niin ikään ratifioida pikimmiten osana "Leave no one behind" -periaatteen toimeenpanoa.

Muita huomioita monenkeskiseen yhteistyöhön liittyen:

1. YK tulee olemaan keskeinen globaali toimija myös jatkossa ja **tarve YK:n uudistumiselle kasvaa**. Se ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan vaatii jäsenmailta ohjausta ja tukea. Toistaiseksi on epäselvää millaista linjaa hallitus näissä kysymyksissä ajaa.
2. **Rauhanvälitys, demokratia ja oikeusvaltioperiaatteen tukeminen** on mainittu prioriteettialueina, mutta niiden toteutuminen ei heijastu talousarviossa.
3. **Naisten ja tyttöjen aseman parantaminen** niin ikään on toiminnan keskiössä, mutta silti leikataan merkittävästi UNICEFin, UNFPAn sekä UN Womenin rahoitusta. 'Nainenrauha ja turvallisuus' -päättölauselman toimeenpanoa ei ole resursoitu ja eikä esimerkiksi **Kansainvälisen rikostuomioistuimen uhrirahastolle** annettua pienimuotoista tukea jatketa enää vuonna 2016.
4. Hallituksen pidemmän aikavälin tavoitteena on nostaa kehitysrahoitus YK:n tavoitteiden mukaiseen **0,7 prosentin osuuteen bruttokansantulosta**. Olisi tarpeen asettaa tavoitteelle selkeä aikataulu siitä, millaisin keinoin tavoite saavutetaan. Kehityspoliittisen toimikunnan ehdottama **kehitysyhteistyölaki** olisi yksi tapa huolehtia määrärahatason nostosta hallituskaudet ylittäen.
5. **Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokustannukset** kasvavat 44 miljoonasta 128 miljoonaan euroon. Julkisen talouden suunnitelmassa kaavaillaan kasvua vuodesta 2017 eteenpäin noin 15 miljoonaa/vuosi. Pakolaiskiintiötä on nostettu v. 2015 nostettu 1 050 henkilöön. Nykytiedon valossa nämä arviot eivät liene riittäviä. Olisi myös syytä selvittää pakolaisten vastaanottokulujen yhteys kehitysyhteistyömäärähoihin kokonaisuudessaan.