

POLKU2030 - Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi

LIITE 14: Agenda2030, ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet

Tekijät: Ylönen Matti, Salmivaara Anna

Julkaisuaika: Maaliskuu, 2019

LIITE 14: Agenda2030, ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet	1
1. Johdanto ja toimijat	2
2. Yksityisen sektorin politiikka ja kestävä kehitys	4
3. Yksityisen sektorin kehityspolitiikan instrumentit	6
3.1 Finnfund	7
3.2 BEAM-ohjelma	8
3.3 Finnpartnership	9
3.4 Public Investment Fund (PIF)	9
4. Ulkopolitiikan haasteet	11
4.1 Instituutiot	11
4.2 Intressit	12
4.3 Ideat	18
4.4 Informaatio	22
5. Ulkopolitiikan mahdollisuudet	23
5.1 Instituutiot	23
5.2 Intressit	25
5.3 Ideat	27
5.4 Informaatio	29
6. Yhteenveto: Ulkopolitiikan mahdollisuusikkunat	31
Lähteet	35
Liite 1. Raporttiin liittyvät hallituksen E- ja U-kirjelmät ja niiden vastuuministeriöt	38
Liite 2. Raporttia varten käytyjen kehitysyhteistyöhankkeiden valmisteluasiakirjat	41
Liite 3. Haastattelut	42

1. Johdanto ja toimijat

Tarkastelemme kestävän kehityksen politiikan toimeenpanoa Suomen hallinnonalojen rajat ylittävissä ulkopoliitikassa, erityisesti suhteessa yksityisen sektorin rooliin kehityksessä.¹ Lähtökohtana on, että kansainvälisessä vertailussa Suomi on hyvämaineinen ja kansainvälisen kehityksen edistämisestä tunnettu maa. Esimerkkinä tästä Suomi sijoittui Ruotsin ja Tanskan jälkeen kolmanneksi vuoden 2018 Center for Global Development -järjestön *Commitment to Development* -indeksissä.² Monista Suomen kestävän kehityksen ulkopoliitikan kipupisteistä ja kehityskohteista voidaan todennäköisesti saada näkökulmia myös muihin maihin, joissa lähtökohdat tälle työlle eivät välttämättä ole yhtä hyviä. Monet Suomessa esiin nousevista kipupisteistä liittyvät SDG:iden laaja-alaisuuteen ja siitä osin nouseviin koordinaatiohaasteisiin. Tämän ongelmakentän kanssa joutuvat luovimaan muutkin maat.

Tarkasteluajanjakso ulottuu tammikuun 2016 alusta elokuuhun 2018. Fokuksemme on sekä 1) Suomen kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikan ylätasoin linjauksissa, jota tarkastelemme Suomen hallituksen linjausten ja EU-kirjelmien kautta; että 2) yksityisen sektorin roolissa ulkopoliitikassa, mukaan lukien sen kehitys- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa politiikassa. **Yksityisen sektorin kehitykseen liittyvä politiikan tutkiminen syventää työtä, jota Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) teki vuonna 2017 vuosiraportissaan (Kehityspoliittinen toimikunta 2017).** Yksityisen sektorin painopiste auttaa myös laajentamaan fokusta perinteisistä kehityspoliitikan teemoista ja toimijoista useampaan ministeriöön ja sitä kautta laajapohjaisempaan ulkopoliitikkaan.

Lähestymistapa yhdistää toisin sanoen ylätasoin tarkastelun yksityiskohtaisempaan case-analyysiin. EU-kirjelmissä yksityistä sektoria koskevan ulkopoliitikan kannalta keskeiset kirjelmät liittyivät kauppapolitiikkaan, kansainväliseen verotukseen ja siirtolaisuuskysymyksiin sekä kehitysrahoitukseen. Kiinnitämme tarkastelussa huomiota erityisesti ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan ja Leave No One Behind (LNOB) -ajattelun toteutumiseen Suomen kestävän kehityksen ulkopoliitikassa. **Ihmisoikeusperustaisuus on keskeinen Agenda2030:n periaate.** Agenda2030:ssä todetaan LNOB:hen liittyen (§4), että

“... vakuutamme, ettei ketään jätetä jälkeen. Tunnustamme, että ihmisarvo on kaiken perusta, ja toivomme, että tavoitteet ja alatavoitteet toteutuvat kaikkien kansakuntien ja kansalaisten hyväksi kaikissa yhteiskuntaryhmissä. Pyrimme myös tavoittamaan ensimmäisinä ne, jotka ovat jääneet kauimmaksi jälkeen.”

Ihmisoikeuksien edistäminen on Suomen ulkopoliitikan keskeinen tavoite. Hallitusohjelman mukaan “Suomi edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.”³ **Ihmisoikeusperustaisuus⁴ on keskeistä myös**

¹ Kaikki hallinnon alat käsittävällä ulkopoliitikalla tarkoitetaan sellaisia ulkopoliitikan teemoja, jotka koskevat ainakin joiltain keskeisiltä osin kahden tai useamman ministeriön toimialaa. Käsite tulee VNK:n tätä hakua koskeneesta hakuilmoituksesta.

² <https://www.cgdev.org/commitment-development-index-2018>

³ Tässä raportissa ei siis käsitellä Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa, vaan ihmisoikeus-/LNOB-näkökulman asemaa Suomen kansainvälisessä kestävän kehityksen politiikassa.

Suomen kehityspolitiikassa. Yksittäisten ihmisoikeusteemojen tarkastelun sijaan huomio kiinnittyy siihen, miten ihmisoikeudet ja LNOB-ajattelu yleensä näkyvät Suomen yksityistä sektoria koskevassa ulkopoliittisessa työssä ja kestävän kehityksen politiikassa vastuullisuuskysymyksenä. YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden mukaisesti ihmisoikeuksien käsitteeseen sisältyvät tässä raportissa myös ILO:n määrittelemät työelämän perusoikeudet. Kestävän kehityksen ja ulkopoliitiikan välisen suhteen määritelmät vaihtelevat. Valtioneuvoston Agenda2030-selonteko linjaa, että ”Suomi tukee globaalina kumppanina kehitysmaiden kestävää kehitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan eri keinoin, esimerkkeinä kauppapolitiikka ja kehityspolitiikka” (Valtioneuvoston kanslia 2017a, s. 31).

Valtioneuvoston kanslian (VNK:n) selonteko kestävän kehityksen tavoitteista painottaa hallinnonalojen yhteistyötä globaalien kumppanuuden saavuttamiseksi (Valtioneuvoston kanslia 2017a). Vuonna 2016 päivitetty kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus käsittelee kestävän kehityksen kansainvälistä ulottuvuutta osana Agenda2030 -toimintaohjelmaa. **Sitoumus korostaa kehitysrahoitussitoumusten lisäksi ihmisoikeusnäkökulman keskeisyyttä** kestävän kehityksen politiikassa todeten, että ”Suomi edistää rauhaa, tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta kansallisesti ja kansainvälisesti” (Kestävän kehityksen toimikunta 2016, s. 1). Lisäksi Suomi ”osallistuu rohkeasti ja aktiivisesti kansainvälisten ongelmien ratkaisuun yhdessä muiden maiden kanssa” (emt.). Sitoumuksen mukaan (s. 3) globaalien vastuun kantaminen edellyttää, että ”Suomen on varmistettava toiminnallaan myös muiden mahdollisuudet kestävään kehitykseen ja sitä kautta turvallisuuteen ja rauhaan”.

Kestävä kehitys tulee näkymään **Suomen ollessa ehdokkaana YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi vuosille 2022–24. Ehdokkuus YK:n turvallisuusneuvoston jäseneksi vuonna 2028** kytkeytyy myös Agenda2030:een. Johdonmukainen kestävän kehityksen politiikka on tärkeää myös näiden ehdokkuuksien näkökulmista. Vaikka Suomen tavoitteita voi pitää kunnianhimoisina, **suurin osa taustakyselymme vastaajista kokee kestävän kehityksen toteutuvan Suomen ulkopoliitikassa vain kohtalaisesti** (42%) tai heikosti (36%). Avoimen kyselyn vastaajat arvioivat tilanteen huonommaksi kuin suljetun kyselyn. Jälkimmäisen kohderyhmänä oli kestävän kehityksen toimikunta, KPT sekä kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli, seurantaverkosto, ja koordinaatioverkosto. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on todennut (2017), että ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Agenda2030:n välinen koherenssi on heikko.

⁴ Tässä selvityksessä ”ihmisoikeusperustaisuudella” viitataan UM:n linjauksen mukaisesti siihen, että kansainvälisesti määritellyt ihmisoikeudet määrittävät politiikan tavoitteet ja ihmisoikeusperiaatteet sen toteuttamistavat.

https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_guidance

2. Yksityisen sektorin politiikka ja kestävä kehitys

Yksityisen sektorin toimintaa koskeva ulko- ja kehityspolitiikka on Suomen hallitukselle tärkeä hallitusohjelmataason prioriteetti. Näiden tavoitteiden edistäminen edellyttää **hallinnon rajat ylittävää yhteistyötä** Suomessa sekä useilla foorumeilla kansainvälisesti. Varsinaista ulkopolitiikkaa tehdään useammassa ministeriössä, ja myös muut julkiset toimijat ja kunnat osallistuvat siihen kansainvälisen toimintansa kautta.

Ulkoministeriö (UM) vastaa muun muassa ulkosuhteista, toiminnasta useissa kansainvälisissä järjestöissä, sekä Agenda2030:n toimeenpanosta suuressa osassa Suomen kehitysyhteistyötä. Valtiovarainministeriö vastaa pitkälti kansainväliseen verotukseen liittyvistä politiikkaprosesseista, kun taas UM:n vastuulla on osa verotus- ja kehityspoliittisesta työstä, sekä suurin osa yksityisen sektorin kehitysyhteistyöstä ja kauppapolitiikasta. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työ liittyy yksityisen sektorin kehitykseen, yritysten ihmisoikeusvastuuseen että kansainvälisen verojen välttelyn torjuntaan. Oikeusministeriö on tärkeä toimija esimerkiksi rahanpesun torjunnassa ja toisaalta yksityisen sektorin ihmisoikeusvastuuseen liittyvässä työssä. Verohallinto on tärkeä toimija verotukseen ja kehitykseen liittyvissä kehitysyhteistyöhankkeissa.

Oleellista on kestävän kehityksen työtä koordinointi ja jalkauttaminen ministeriöihin. **Kestävän kehityksen teemat ovat joissain tapauksissa vain tietyn vastuuvirkamiehen vastuulla**, vaikka tätä sivuavaa työtä tehtäisiin (tai pitäisi tehdä) useammalla osastolla. Esimerkiksi TEM:in edustaja kestävän kehityksen koordinaatioverkostossa on Innovaatiot ja yritysrahoitus -osastolta, vaikka aiheeseen liittyvää työtä tehdään myös esimerkiksi yritysten yhteiskuntavastuukysymyksistä vastaavassa yksikössä, Työllisyys-osastolla.

Suomen kannat EU-lainsäädäntöprosesseihin tuovat näkökulmia esimerkiksi kauppaa- ja veropolitiikkaan sekä ihmisoikeusulottuvuuksien analyysiin, mukaan lukien siirtolaisuus- ja kehitysteemat. Näkökulmamme vastaa KPT:n peräänkuuluttamaan kokonaisvaltaisempaan lähestymistapaan yksityisen sektorin kehityksen politiikkaan (Kehityspoliittinen toimikunta 2017). Poliittikalinjausten analysoimisen lisäksi tutkimme kestävän kehityksen tavoitteita Suomen yksityistä sektoria koskevien kehitysyhteistyöhankkeiden hankesuunnitelmissa.

Yksi tapa lähestyä yksityisen sektorin kehitystä on erotella yhtäältä pyrkimys vahvistaa kehitysmaiden kykyä käydä kauppaa muiden maiden kanssa, ja pyrkimys lisätä investointeja Suomesta ja muista kehittyneistä maista kehitysmaihin. Perinteisesti kauppaa tukeva kehitysyhteistyö ("Aid for Trade") on keskittynyt edelliseen alueeseen, kun taas viime vuosien yksityinen käänne kehitysyhteistyössä on painottanut enemmän investointien fasilitointia osana laajempaa kansainvälistä kehityskulkua (Kindornay & Reilly-King 2013).

Hallitusohjelman mukaan hallitus "lisää Suomen kehityspolitiikassa kehitysmaiden oman yritystoiminnan ja veropohjien vahvistamisen painoarvoa" (Valtioneuvoston kanslia 2015b). **Käytännössä kehitysmaiden yritystoimintaa vahvistavan toimintaympäristön kehittäminen on jäänyt viime vuosina vähemmälle huomiolle** ja kyse on ollut enemmän investointien fasilitoinnista. Korkeintaan kaupankäynnin edellytysten voidaan ajatella toteutuvan epäsuorasti, jos kehitysyhteistyövaroilla kanavoidut investoinnit auttavat rakentamaan tietotaitoa ja kapasiteettia. Perinteisesti tällainen tiedonsiirto

on kuitenkin edellyttänyt valtioilta aktiivista teollisuus-, innovaatio- ja koulutuspolitiikkaa (esim. Chang 2002).

Viime vuosina trendinä on ollut resurssien suuntaaminen yksityisen sektorin toimijoille ja finanssisijoituksiin, etenkin Finnfundin kautta. Vuoden 2016 talousarvio osoitti hallitusohjelman mukaisesti 140 miljoonan euron määrärahan finanssisijoituksiin. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä finanssisijoituksiin (siirtomääräraha kolme vuotta) myönnettiin 130 miljoonaa euroa. Vuoden 2016 finanssisijoitusvarat kanavoitiin 130 miljoonan lainana Finnfundille ja 10 miljoonaa euroa Latinalaisen Amerikan kehitys pankin rahastoyhtiön IIC:n (International Investment Corporation) pääomankorotukseen (Kehityspoliittinen toimikunta 2017).

3. Yksityisen sektorin kehityspolitiikan instrumentit

Merkittävin yksityisen sektorin kehitysyhteistyön toimija on Finnfund, josta julkaistiin joulukuussa 2018 laaja haastatteluihin ja tekstiaineistoon perustuva evaluaatio. Koska painopisteemme on enemmän kestävänsä kehityksen *politiikassa* kuin instrumenteissa, perustuu tämä osio etenkin Finnfundin ja Finnpartnershipin osalta monilta osin aiempiin evaluaatioihin sekä KPT:n aineistoon. Aineistoa täydennettiin BEAM-ohjelman osalta kolmen kehitysyhteistyövaroilla tuetun hankkeen esitysmuistioiden, väliraporttien ja loppuraporttien läpikäynnillä sekä haastatteluilla. Valtiorahoitteiset kansainvälistymispalvelut kokoava **Team Finland jäi tarkastelun ulkopuolelle. Kestävänsä kehityksen tavoitteiden näkymistä sen toiminnassa olisi myös syytä tutkia.**

3.1 Finnfund

Finnfund on pääosin (93.8%) Suomen valtion omistama kehitysrahoituslaitos, joka myöntää lainoja ja tekee pääomasijoituksia kehitysmaihin suuntautuvaan yritystoimintaan. Sen toimintaa ohjaa muun muassa Finnfundista säädetty laki sekä UM:n omistajaohjausmuistio. Vuoden 2018 muistio lähestyy Finnfundin toimintaa Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta, mutta kestävänsä kehityksen tavoitteita siinä ei varsinaisesti käsitellä. Finnfundin rahoitus vaatii sitoutumista YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteisiin (UNGP) sekä IFC:n ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia ja niiden hallintaa koskeviin standardeihin, joita käsiteltiin ylempänä Finnpartnership-osiassa. Näistä UNGP:n standardit ovat IFC:n standardeja kattavammat (Davis 2018). Standardien katvealueita täydennettiin vuonna 2018 valitusmekanismilla paikallisyhteisöjen äänen vahvistamiseksi (Ulkoministeriö 2017a).

Sijoituksilla tavoitellaan sekä voittoa että kehitysvaikutuksia. Finnfundiin tehtävät pääomasijoitukset tehdään kehitysyhteistyömäärärahoilla. Finnfundin portfolio keväällä 2018 oli 719 miljoonaa euroa. Vuosittain käsitellään noin 500 sijoitushakemusta, joista noin 50–60 etenee jatkovalmisteluun ja 20–30 rahoituspäätökseen. Hieman alle puolet portfolion sijoituksista on tehty Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan, 24% Aasiaan ja 16% Latinalaiseen Amerikkaan. Kolme suurinta sektoria ovat uusiutuva energia, metsäala sekä finanssiala (Spratt ym. 2018).

Hankkeiden kehitysvaikutuksia arvioidaan Development Effect Assessment Tool (DEAT) -työkalulla, joka pohjautuu eurooppalaisten kansallisten kehitysrahoituslaitosten järjestön puitteissa tehtyyn työhön. Sen avulla hakemukset pisteytetään hakuprosessin kahdessa eri vaiheessa kehitysvaikutusten näkökulmasta, käyttäen kestävänsä kehityksen tavoitteita yhtenä lähtökohtana. Kehitysvaikutusten lisäksi eri tiimissä arvioidaan hankkeiden yhteensopivuutta kansainvälisten standardien kanssa, mukaan lukien IFC:n ja UNGP:n standardit.

Sipilän hallituksen kaudella Finnfund on pääosin pidättäytynyt uusien rahastosijoitusten tekemisestä. **Rahastosijoituksia on kritisoitu aiheellisesti muun muassa läpinäkyvyyden puutteesta sekä päätöksentekoon liittyvän kontrollin luovuttamisesta ulkopuolisille rahastojen hallinnoijille** (Vartiala 2017, Finnwatch 2018). Haastattelujen mukaan on toisaalta ollut, että Finnfundin omat suorat sijoitukset rajautuvat hallinnollisista ja transaktiokustannuksiin liittyvistä syistä varsin isoihin hankkeisiin.

Loppuvuonna 2018 julkaistun **evaluaation mukaan Finnfund on pääosin saavuttanut taloudelliset ja kehitystavoitteensa, vaikkakin joissain tapauksissa tämä on tapahtunut pienentämällä tavoitteita joiden saavuttamisessa on ollut vaikeuksia** (Spratt ym. 2018). Joissain tilanteissa luotuihin työpaikkoihin ja verotuloihin liittyvät tavoitteet ovat voineet kannustaa arvioimaan tuloksia joiden jäljittäminen on hankalaa (emt.).

Ympäristöön ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyvien tavoitteiden seuranta todettiin melko hyväksi, vaikkakin korkean riskin hankkeissa Finnfund oli toisinaan hidas sanktioiden langettamisessa tapauksissa, joissa tavoitteita ei täytetty. Toisin sanoen ympäristöön ja sosiaalisiin tavoitteisiin liittyvät riskit vaativat tulevaisuudessa enemmän huomiota (emt.).

Kansalaisjärjestöt ovat tuoneet myös esiin huolta muun muassa siitä, että **luotujen työpaikkojen määristä raportoidaan ilman että huomioidaan niiden laatua, esimerkiksi työelämän perusoikeuksien toteutumista. Lisäksi ongelmalliseksi on nähty se, että yrityksen työpaikat myös luetaan Finnfundin saavutukseksi sen rahoitusosuuden suuruudesta riippumatta** (Hietaniemi ym. 2018). Tämä hankaloittaa kehitysvaikutuksista käytävää keskustelua. Käytäntö on haastattelujen perusteella yleinen myös muualla kuin yksityisen sektorin kehitysyhteistyössä, tosin se korostuu erityisesti investointien fasilitoinnissa, kun työpaikat ovat erityisen keskeisiä. Ulkoministeriön vuoden 2018 tulosraportissa on lähdetty kehittämään raportointia tähän suuntaan, mutta työtä täytyy jatkaa edelleen.

Finnfundin rahoitusta on evaluaation mukaan kasvatettu **ilman kunnollista kuvaa siitä, missä määrin hankkeet olisivat toteutuneet ilman Finnfundin rahoitusta**. Joukossa on hankalat toimintaympäristöt huomioon ottaen todennäköisesti hankkeita, jotka eivät olisi ilman Finnfundin rahoitusta toteutuneet. Tästä tarvittaisiin kuitenkin evaluaation mukaan lisää tutkimusta ja todistusaineistoa, ja ylipäätään hankkeiden evaluointia täytyisi vahvistaa (emt).

Omistajaohjausmuistio toteaa, että pyrkimyksenä on lisätä julkisesti saatavilla olevan sijoituskohtaisen tiedon määrää jotta “mahdollisimman paljon hanketietoa voitaisiin julkaista” (Ulkoministeriö 2017a). Myös **Valtiontalouden tarkastusvirasto vaati joulukuussa 2018 julkaisemassaan tarkastuskertomuksessa lisää avoimuutta valtion finanssisijoituksiin** (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018, ks. myös Hietaniemi ym. 2018). Julkista kehitysyhteistyötä täytyy voida arvioida läpinäkyvästi. Yksi mahdollisuus Finnfundin kehitysvaikutusten parantamiseen olisi **sidosryhmien laajempi kuuleminen linjauksia laadittaessa, erityisesti kansalaisyhteiskunnan osalta**. Tämän läpinäkyvyyden pitäisi sisältää paremman tiedottamisen myös epäonnistumisista. (Spratt ym. 2018) Tähän liittyen **olennaista on, miten hyvin UM:n tukimuodot kansalaisjärjestöille kannustavat ja ohjaavat tämentyypiseen kriittiseen dialogiin**.

3.2 BEAM-ohjelma

Viisivuotisen BEAM-ohjelman (2015–2019) tavoitteena on tukea uuden liiketoiminnan ja innovaatioiden syntymistä kehitysmaissa. Sen 50 miljoonan euron rahoituksesta puolet tulee julkisena rahoituksena. Julkisesta rahoituksesta puolet tulee Business Finlandilta ja puolet UM:ltä. Rahoitusta voivat hakea suomalaiset yritykset, kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset ja muut toimijat. Rahoitus kattaa normaalisti puolet “projektin hyväksyttävistä kustannuksista, kokoaa osaamisen ja markkinoiden seurantapalveluja niin kotimaassa kuin kehitysmaissa, tuottaa tuki- ja kehittämispalveluja toimijoille sekä mahdollistaa joustavan monitavoitteellisen rahoituksen.” (Team Finland 2017)

Vuosiarviossaan KPT näki ohjelman vahvuudeksi muun muassa mahdollisuudet tuoda yhteen toimijaryhmiä, sekä vahvistaa joissain maissa siirtymää liiketoimintakumppanuuteen, myös suomalaisyrityksiä tukien. Haasteena nähtiin muun muassa, että vaativiin kehitysmaolosuhteisiin ei löydy helposti yrityksiä eikä hankkeita. Instrumentin nähtiin myös soveltuvan huonosti järjestöjen tukemiseen, johtuen muun muassa omarahoitusvaatimuksista (Kehityspoliittinen toimikunta 2017).

Lisäksi KPT nosti esiin huolta kehitysvaikutuksien todentamisesta BEAM-hankkeissa. Rahoitusta haettaessa hakijoiden on täytettävä kaksisivuinen lomake jolla tarkastellaan hankkeen potentiaalisia kehitysvaikutuksia. Tässä lomakkeessa ei mainita kestävän kehityksen tavoitteita. Rahoituksen saamiseen edellytetään kuitenkin UM:n puoltavaa lausuntoa kehitysvaikutuksista. Lisäksi vuonna 2018 on kehitetty uutta metodologiaa kehitysvaikutusten arviointiin, pohjautuen Finnfundin DEAT-työkalun kevyempään versioon. Kehitysvaikutusten arvioinnissa hankkeita peilataan taloudellisen kannattavuuden lisäksi myös suhteessa Suomen kehityspoliittisiin painopisteisiin. Hankkeita pisteytetään näiden pohjalta. Toistaiseksi hyväksytyille hankkeille ei olla määritelty tarkkaa pisterajaa, mutta tilannetta voidaan arvioida uudelleen kun dataa kertyy enemmän.

3.3 Finnpartnership

Finnpartnership -ohjelman liikekumppanuustuki on suunnattu kehitysmaihin suuntautuvien hankkeiden suunnittelu-, kehitys-, koulutus- ja pilotointivaiheisiin. Sitä voi hakea suomalainen yritys tai muu toimija pitkäaikaiseen, kaupalliseen yhteistyöhön tähtäävään ja liiketaloudellisesti kannattavaan toimintaan, mukaan lukien maahantuonnin selvitys- ja koulutusvaiheisiin.

Hankeilta edellytetään kehitysvaikutuksia, joita mitataan esimerkiksi kohdemaan kertyneinä palkkatuloina ja veroina, sukupuolten tasa-arvon parantumisena tai teknologian siirtona (Finnpartnership 2018). Tuki kattaa osan (30–85%) hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista, ja se voi yleensä olla enimmillään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Vuoden 2016 Aid for Trade -tulosraportissa arvioitiin, että Finnpartnership-yhteistyössä on syntynyt 22,1 miljoonan euron arvosta investointeja noin 1,6 miljoonan euron panoksella (Kehityspoliittinen toimikunta 2017).

Ympäristö- ja yhteiskuntavastuun arvioinnin perustana käytetään Maailmanpankin ja IFC:n (International Financial Corporation) ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia ja niiden hallintaa koskevia standardeja. Jokaisen maksatuspyynnön yhteydessä tulee toimittaa edistymisraportti. Lisäksi tuensaaja on velvollinen vastaamaan kahteen seurantakyselyyn, jotka lähetetään tuen erääntymistä seuraavina kahtena vuotena (Finnpartnership 2018).

Kehityspoliittinen toimikunta (2017) näkee Finnpartnershipin mahdollisuuksina muun muassa yksinkertaiset tuen saannin kriteerit sekä rahoituksen suuntaamisen vähiten kehittyneisiin maihin. **Haasteina nähtiin alhaisen käyttöasteen lisäksi muun muassa kehitysvaikutusten kriteeristö ja tulosten todentaminen. Myös hakuprosessi on koettu työlääksi ja ILO:n ihmisarvoisen työn minimitalvoitteiden ja Gender marker -järjestelmää roolia haluttiin tuoda luotujen työpaikkojen arviointiin. IFC:n standardien puutteita ovat kritisoineet muun muassa Maailmanpankin oman oikeusasiamies** sekä monet muut tahot. (Compliance Advisor Ombudsman 2013, Edwards 2017, Inclusive Development International 2017, Oxfam 2015)

Haastattelujen perusteella syynä ihmisarvoisen työn minimitalvoitteiden ja Gender marker- järjestelmän käyttämättä jättäminen liittyy yhtäältä resursseihin ja toisaalta monien hankkeiden pieneen kokoon.

Finnpartnership-ohjelmaa hallinnoi UM:ssä yksi virkamies, jonka työnkuvaan on kuulunut noin 150 valtioavustuspäätöksen valmistelua vuodessa. Jotta järjestelmä ylipäänsä toimisi näin pienillä resursseilla, on ohjelman tueksi kilpailutettu konsulttisopimus. Tämän kilpailutuksen voitti Finnfund.

3.4 Public Investment Fund (PIF)

Hallitus päätti vuonna 2015 ottaa uudelleen käyttöön aiemmin lakkautetut korkotukiluotot nimellä Public Investment Fund (PIF). Tuella rahoitetaan julkisen sektorin hankkeita kehitysmaissa. Tavoitteena on tukea ”julkisen sektorin investointeja, jotka ovat YK:n kestävästä kehityksestä tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa” (Ulkoministeriö 2018a). Yksi ero PIF:n ja aiemman kriticoidun korkotuen välillä on se, että kehitysvaikutuksia tulee perustella hakuvaiheessa aiempaa enemmän. Vuoden 2012 evaluaatioissa todettiin, että silloisella korkotuella rahoitettujen hankkeiden tarkoituksenmukaisuus, vaikutus, kestävyys ja suomalaisen lisäarvon toteutuminen olivat epätyydyttäviä (Ulkoministeriö 2012).

PIF:n ohjeistuksessa todetaan, että sillä rahoitettavien hankkeiden tulee sopia yhteen kansallisten kehitysstrategioiden kanssa, kunnioittaa ihmisoikeuksia, ja tukea kestävästä kehityksestä tavoitteiden toteutumista. Tuensaajan tulee sitoutua OECD:n ja YK:n korruption vastaisiin periaatteisiin, OECD:n monikansallisten yritysten ohjeistoon sekä YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin periaatteisiin. Edellytyksenä on myös kattava yritysvastuulinjaus (Ulkoministeriö 2018b).

Hakulomakkeessa pitää ilmoittaa, miten hankkeen kehitysvaikutuksia seurataan. Edistymisestä tulee raportoida puolen vuoden välein. Lisäksi vaaditaan loppuraportti. Ulkoministeriö voi tämän jälkeen tilata ulkoisen arvion hankkeesta, mutta kriteereitä tälle ei ole määritelty. Hakijan tulee jättää vielä seurantaraportti kaksi vuotta hankkeen päättymisestä (Ulkoministeriö 2018b). Ohjelmasta vastaa UM:ssä kaksi työntekijää, joiden tukena on puitekonsulttisopimus. Sen avulla voidaan muun muassa lähettää konsulttitiimejä paikan päälle arvioimaan paikallisia olosuhteita, mukaan lukien ympäristö- ja ihmisoikeusteemat. Hankehakemusten ja konsulttiraportin pohjalta kirjoitetaan esitys joka menee UM:n laaturyhmään hyväksyttäväksi.

Public Investment Fund -ohjelma tueksi on myös tehty KPT:n suosituksiakin heijastellen (2017) tukipalvelusopimus YK:n hankepalveluiden toimiston UNOPS:n kanssa, jolle myönnettiin vuoden 2018 syyskuussa 200 000 euron rahoitus. Tällä rahoituksella perustetaan UNOPS:iin rahasto, josta PIF-kohdemaat voivat hakea tukea hankintatoimensa kehittämisessä. Tätä kirjoittaessa kaksi hakukierrosta on järjestetty ja kolmas oli päättymässä. Hakemuksia on tullut muutama kymmenen, joista muutama on valittu jatkovalmisteluun.

Kun valmiita rahoituspäätöksiä ei vielä ole, on ennen aikaista sanoa, miten hyvin uusi korkotuki palvelee kehitystavoitteita. Kehityspoliittinen toimikunta näki arviossaan (2017) PIF:n mahdollisuuksina lähinnä kestävästä kehityksestä tukevien investointien rahoittamisen. **Haasteita nähtiin kuitenkin paljon kehitysvaikutusten varmistamisesta arvoketjujen, verojalanjäljen ja paikallisen lisäarvon kehittämisen näkökulmiin. PIF:n kaltainen Suomesta tehtäviin hankintoihin sidottu apu on myös OECD DAC:n periaatteiden vastaista, eikä velkakestävyyskriteerejä ole huomioitu riittävästi.** Hankkeiden nähtiin myös **kuormittavan Suomen aliresursoituja lähetystöjä.** Kehityspoliittinen toimikunta kiinnitti huomiota myös siihen, että PIF:n rahoituspäätöksissä pitäisi huomioida **ILO:n tavoitteet ja Gender Marker -järjestelmä.** Näiden kattava seuraaminen ja arviointi on tärkeää.

4. Ulkopoliitiikan haasteet

4.1 Instituutiot

Kestävän kehityksen koordinaation keskittäminen **VNK:hon luo hyvät lähtökohdat kestävän kehityksen edistämiseksi** kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikassa. Tätä tukee myös VNK:n alainen koordinaatioverkosto, joka mahdollistaa koordinaation ja hyvien käytäntöjen levittämisen yli ministeriörajojen. Lisäksi suomalainen laaja osallistamisen kulttuuri muun muassa KPT:n kautta on oikein hyödynnettyä selkeä voimavara. **Eduskunnassa tulevaisuusvaliokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla on merkittävä rooli** (Tulevaisuusvaliokunta 2017).

Toisaalta ulkoasiainvaliokunta on todennut (2017), että Agenda2030 -toimintaohjelma jättää politiikkajohdonmukaisuuden globaalin ulottuvuuden pitkälti “kehityspoliitiikan kautta toteutettavan toiminnan varaan, vaikka on selvää, että esimerkiksi verotukseen, kauppaan, maatalouteen ja ympäristöön liittyvillä päätöksillä on merkittäviä suoria tai epäsuoria globaaleja kehitysvaikutuksia”. Ulkoasianhallinnon ja muiden haastateltavien mukaan agendan ulkopoliittinen **omistajuus yhä keskittynyt UM:n kehityspoliittiselle osastolle**, vaikka kestävä kehitys on nostettu koko ministeriön strategiseksi tavoitteeksi. Agendalla ei vaikuta olevan yhtä voimakasta ohjaavaa vaikutusta muilla osastoilla, vaikka sen merkitystä korostetaan erilaisissa linjauksissa.

Toistuvasti esiin noussut haaste on **resursointi**. Erityisen suuri ongelma kestävän kehityksen globaalin ulottuvuuden toteutumiselle ovat **kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset** ja rahoituksen ennakoitavuuden puute. Tämä on voimakkaasti ristiriidassa kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa, mukaan lukien tavoite 17.2. ja sen indikaattori 17.2.1. Tämä tavoite toistaa jo **vuonna 1970 YK:ssa avunantajamaiden kesken sovitun, vuosituhattavoitteissa vahvistetun sitoumuksen nostaa virallisen kehitysyhteistyön määrärahat 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta**, sisältäen 0,15–0,2 prosenttia vähiten kehittyneille maille. Esimerkiksi Suomen antaman perusrahoituksen lasku YK-järjestöille on tehnyt merkittävän kolauksen Suomen kestävän kehityksen panokseen, ja Suomi on tippunut pohjoismaisesta viiteryhmästä. **Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta linjasi tästä aiheesta (2016) todeten että ”kehitysyhteistyömäärärahojen huomattavan suuret vähennykset kuitenkin vaikeuttavat kaikilla lohkoilla aktiivisen kehityspoliitiikan tavoitteiden saavuttamista.”**

Tilanne vaikuttaa merkittävästi myös Suomen mahdollisuuksiin kohdistaa tukensa heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tukemiseen. Vaikka Suomi profiloituu virallisissa linjauksissaan naisten ja tyttöjen oikeuksien tukijaksi, leikkasi Suomi tällä hallituskaudella tukeaan UN Womenille 29 prosenttia ja UNFPA:lle 43 prosenttia (Kehityspoliittinen toimikunta 2018). Lisäksi **Suomen panoksen kohdentaminen LNOB-periaatteen mukaisesti heikoimmille ryhmille edellyttäisi eriarvoisuuden syiden ja heikoimpien ryhmien parempaa tunnistamista** ennakoarviointien ja -analyysien kautta, ja tämän resursoimista niin hanke- kuin laajemmalla politiikkatasollakin.

YK-järjestöjen rahoituksen leikkausten kanssa Suomi on lisännyt rahoitustaan kehityspankkien kautta tilanteessa, jossa kehityspankit muutenkin ovat viime vuosina onnistuneet navigoimaan kansainvälisesti laskevien kehitysapusitoumusten keskellä verrattain hyvin. Sääntöpohjaisen ja laaja-alaisen kansainvälisen järjestelmän ylläpitämisen kannalta kehityspankkien rooli on kuitenkin väistämättä rajattu. **Suomen kaltaisten maiden roolia tulisi hahmottaa kansainvälisen järjestelmän ylläpitäjinä nimen**

omaan YK-järjestelmän kautta. Tämä nostettiin vahvasti esiin myös tämän hankkeen puitteissa järjestetyissä työpajoissa.

Eriyisenä haasteena ovat ministeriöiden henkilöresurssit, joiden tiukkuudesta myös KPT on ilmaissut aiheellisen huolensa. (2017) Ministeriöiden henkilötyövuosia on leikattu läpi 2000-luvun mekaanisilla henkilötyövuosien vähennystavoitteilla. Esimerkiksi UM:ssä **ministeriöiden sekä lähetystöjen lähetetyn henkilökunnan yhteismäärä oli 1817 henkeä vuonna 1998, kun vuonna 2017 henkilökuntaa oli enää 1402.** (Ulkoministeriö 2002, Ulkoministeriö 2017b) Samaan aikaan työmarkka on kasvanut monella alueella merkittävästi. Henkilöstövajetta on paikattu jossain määrin ulkoistamalla osa työstä konsulttiyrityksille. Tämä ei kuitenkaan edesauta kestävästä kehityksen pitkäjänteisen edistämisen vaativan hiljaisen tiedon säilymistä ja jatkuvuutta. Lisäksi myös ulkoistamiseen käytetyt määrärahat ovat haastattelujen mukaan vähentyneet.

Henkilöresurssien puute heijastuu siihen, mitä eri toimialoilla voidaan saavuttaa, mutta myös siihen, miten toimintaa ja sen johdonmukaisuutta voidaan kehittää ja koordinoita ministeriöiden sisällä ja niiden välillä. Myös kestävästä kehityksen globaalista vastuusta edistäminen kansainvälisillä areenoilla edellyttää riittäviä resursseja. Haastatteluissa nousi toistuvasti esiin, että asiantuntijat eivät voi osallistua läheskään kaikkiin kansainvälisiin keskusteluihin ja foorumeihin, joihin Suomella olisi aidosti annettavaa ja joissa Suomen panosta tarvittaisiin. **Sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä ei pysy toimintakunnossa ilman tehokkaaseen kansainväliseen toimintaan kykeneviä virkamiehiä.** Tästäkin näkökulmasta sääntöpohjaisen globaalista hallinnan kriisi vaatisi henkilöresurssien merkittävää lisäämistä.

Ulkoministeriön sisällä nousivat esiin myös henkilöstövaihtuvuus. Monista maista poiketen kehitysyhteistyön päävastuu on ulkoministeriöllä eikä erillisellä kehitysyhteistyövirastolla. Monia tehtäviä myös Helsingissä hoitavat diplomaatturilla olevat työntekijät. Vahvuutena on ideoiden välittyminen tehtäväkierron kautta. Toisaalta vaarana on institutionaalisen muistin heikentyminen, kun tieto erilaisista neuvotteluprosesseista ja verkostoista katoaa. **Tiukassa resurssitilanteessa vaativia tehtäviä joudutaan teettämään lyhytaikaisilla harjoittelijoilla, mikä on vielä suurempi ongelma, joka voitaisiin ratkaista lisäresursoinnilla.**

4.2 Intressit

Agenda2030 on laaja kokonaisuus, ja haastateltavien mukaan **puuttuu yhteisesti jaettu ymmärrys Agenda2030 käytännön tarkoituksesta ja siitä, miten se ohjaa ulkopoliittikkaa.** Valitaanko yksittäisiä sektoreita ja esimerkiksi kauppapolitiikan keinoin pyritään tarjoamaan omaa teknologiaa liittyen tiettyyn alataavoitteeseen? Vai pyritäänkö aidosti edistämään kestävästä kehityksen *kokonaisuutta*? Yhden kestävästä kehityksen teeman edistäminen voi monesti olla yhdessä ministeriöissä vain yhden virkamiehen vastuulla. Linjauksissa mainitaan myös usein että **”Suomi edistää” tai ”Suomi tekee” erilaisia tavoitteita, mutta näihin liittyvät hallinnolliset haasteet ja niiden ylittäminen eivät saa riittävästi huomiota.** Esimerkiksi Kestävästä kehityksen selonteko näkee ihmisoikeudet yhteisenä nimittäjänä, mutta missä määrin tämä todellisuudessa on jaettu tavoite? Teorian tasolla niin merkitys ehkä ymmärretään, mutta käytännössä ei niinkään.

Lisäksi kehityspoliitikassa **temaattiset painotukset vaihtelevat** usein ministerien ja hallitusten vaihdosten myötä merkittävästi. Esimerkiksi kauppapoliittisten ja **kehityspoliittisten intressien ristiriidat**

nousivat esiin useassa tutkimustyön vaiheessa. Käytännössä kauppapolitiikka (mukaan lukien asekauppa) tuntuu usein ajavan muiden tavoitteiden ohi. Samoja ongelmia nähtiin myös yritysvaluutapolitiikassa sekä Suomen arktisen alueen politiikassa, jossa teolliset ja kestävän kehityksen tavoitteet eivät välttämättä ole aina linjassa keskenään.

Painopisteen siirtyessä yhä enemmän investointien fasilitointiin **riskinä on että kestävän kehityksen taloudellinen pilari — ja osin myös kapeasti hahmotettu lyhyen aikavälin “Suomen etu” — painottuu muiden alueiden kustannuksella.** Kestävyyden muut ulottuvuudet ja köyhempien maiden kehitys jäävät vähemmälle huomiolle. Tämä voi olla ristiriidassa LNOB-periaatteen kanssa, jonka mukaisesti kestävän kehityksen politiikan tulisi nimenomaisesti keskittyä heikoimpien tukemiseen. Ongelma liittyy useiden haastateltavien esiin nostamaan **huoleen siitä, että kestävän kehityksen tavoitteiden laajasta kokonaisuudesta poimitaan yksittäisiä tavoitteita,** joita edistetään Agenda2030:n laajan kokonaisuuden kannalta merkityksettömällä tai jopa sille vastakkaisella tavalla.

Ongelmakenttä tulee esiin yksityisen sektorin työssä. Yritysvastuukysymyksiin on alettu kiinnittää huomiota Suomessa voimakkaasti yritysten kansainvälistyessä. On törmätty siihen, että monissa toimintaympäristöissä ei voidakaan odottaa valtion kantavan vastuutaan lainsäädännön toimeenpanosta. Edellisen hallituksen aikana tähän liittyen Suomessa laadittiin YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden toimeenpanoa ohjaava toimintaohjelma. Haastateltujen mukaan kestävän kehityksen agenda on sittemmin noussut merkittävään rooliin vastuullisen yritystoiminnan käsitteessä. Yritykset ovat ottaneet kestävän kehityksen agendan omakseen, mikä on tarjonnut uudenlaisen kanavan vaikeaksi koetuista kysymyksistä puhumiseen.

Tämän positiivisen kehityksen käänköpuolena useat **haastatellut olivat huolissaan siitä, että kestävän kehityksen diskurssi ja “hyvän tekeminen” ikään kuin syrjäyttäisi poliittiseksi koetun keskustelun yritysten velvollisuuksista ihmisoikeuksien ja työelämän oikeuksien suhteen,** yritystoiminnan mahdollisista haittavaikutuksista ja oikeudellisesta vastuusta. On riskinä, että kestävän kehityksen laajuus mahdollistaa “kirsikoiden poimimisen kakusta”: toimijat valitsevat yksittäisiä tavoitteita joiden edistämiseen ne profiloituvat, ja LNOB-periaate ja ihmisoikeusnäkökulma jäävät paitsioon.

Toisaalta haastatteluissa nousi esiin, että voimakas usko yksityisen sektorin ensisijaiseen rooliin kehityspolitiikassa (oletus siitä että kehitys toteutuu suoraviivaisesti investoinneilla ja niiden kautta syntyvillä työpaikoilla) on johtanut tilanteeseen, jossa julkisin varoin tuettavan kehitysyhteistyöhön liittyvät tiedot ovat yhä useammin liikesalaisuuden piirissä. Keskustelua on noussut myös yksityisen sektorin hankkeilta edellytetyistä hankehallintoon ja kehitysvaikutuksiin liittyvistä kriteereistä. Perinteisen kehitysyhteistyön hankehallinnon vaatimuksia on pidetty liian raskaina yksityisen sektorin toimijoille, mikä voi olla ongelmallista, sillä **julkisin varoin rahoitettavalta yritystoiminnalta tulee voida edellytettävä kattavaa läpinäkyvyyttä.** YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden mukaan valtiotoimija on vastuussa rahoittamansa yritystoiminnan ihmisoikeusvaikutuksista.

Erityisesti LNOB-näkökulmaan liittyvien **ihmisoikeus- ja eriarvoisuusvaikutusten arviointi on jäänyt heikoksi,** sillä esimerkiksi vihreän teknologian yrityshankkeiden rahoittamista on pidetty oikeutettuna kestävän kehityksen edistämisen tapana itsessään. Suomen Unicefin teettämä tutkimus (Finnish Committee for Unicef 2017) BEAM-ohjelmaan osallistuneiden suomalaisten pk-yritysten kokemuksista osoittaa, että yrityksissä ei aina ymmärretä kehitysvaikutusten ja tulosten eroa, vaan ympäristöystävällisen tuotteen ajatellaan itsessään saavan aikaan kehitysvaikutuksia. Saman

tutkimuksen mukaan kannattavan kehitysmalli-ketoinnin yhdistäminen kehitysyhteistyön tavoitteisiin kuten köyhyyden vähentämiseen on todellisuudessa haastavaa.

Yksityisen sektorin kehitysvaikutusten kannalta keskeistä olisi vahvistaa työelämän perusoikeuksien toteutumista globaalisti esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön ILO:n kautta. ILO ei kuitenkaan ole Suomen kehityspolitiikan YK-järjestöjen prioriteettilistalla, ja sen kanssa tehtävää yhteistyötä koordinoidaan TEM:issä. ILO:n potentiaalin hyödyntäminen ihmisoikeusperustaisen kestävä kehityksen edistämässä edellyttäisi nykyistä parempaa koordinaatiota sekä ministeriörajat ylittävää yhteistyötä ja resurssointia. Intressit EU-kirjelmien ja muiden politiikkalinjausten valossa

Hallituksen EU-politiikkaa linjaavat E- ja U-kirjelmät tarjoavat kiinnostavan näyteikkunan siihen, miten kestävä kehityksen valtavirtaistamisessa on onnistuttu, ja mitä intressiristiriitoja tähän liittyy. E-kirjeet lähtevät suoraan ministeriöistä eduskuntaan, kun taas U-kirjeet menevät valtioneuvoston yleisistunnon kautta. Vaikka kirjelmien valmisteluvastuu on yleensä yhdellä ministeriöllä, on muilla ministeriöillä (mutta ei kaikilla ministeriöiden virkamiehillä) mahdollisuus kommentoida luonnosvaiheessa kirjelmiä yli ministeriörajojen.

EU-vaikuttamisstrategian (2017) mukaan Suomi on tähdännyt siihen, että “Suomen tavoitteita Euroopan unionissa edistetään ennakoivasti ja aktiivisesti.” Pääpaino on ollut “muuttoliikkeeseen vastaamisessa; kasvun, **kestävän kehityksen ja vakauden edistämässä**; sisäisen turvallisuuden kehittämisessä sekä unionin ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistamisessa” (Valtioneuvoston kanslia 2018a, 14) Poliittinen selkänöja on siis vahva. Kirjelmät antavat mahdollisuuden tarkastella ministeriöiden välisiä eroja kestävä kehityksen valtavirtaistamisessa.

Politiikkalinjauksia käsittelevä tarkastelu on jaettu kahteen osaan. Tässä alaluvussa keskitymme kaikki hallinnonalat käsittävän ulkopoliittisen yhteistyön kannalta merkittäviin kirjelmiin. Nämä alueet ovat muuttoliike, kauppapolitiikka ja kansainvälinen verotus. Näissä kirjelmissä ministeriöiden tavoitteiden väliset intressiristiriidat näkyvät potentiaalisesti selkeimmin. Seuraavassa alaluvussa keskitymme selkeämmin yleisempään kehityspolitiikkaan rajattuihin kirjelmiin ja muihin linjauksiin, joiden lähtökohtaisesti voisi ajatella olevan paremmin linjassa kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa. Käytännössä raja on häilyvä: ideat ja intressit kytkeytyvät toisiinsa – myös ulkopoliitikassa. Viittaamme kirjelmiin numeroilla, joiden pohjalla oleva listaus löytyy liitteestä 1.

Muuttoliikekysymykset E- ja U-kirjelmissä

Muuttoliikettä koskevissa kirjelmissä heijastuu kaksi näkökulmaa, joiden yhteensopivuutta tai yhteyttä kestävä kehityksen kysymyksiin ei kirjelmissä juurikaan problematisoida. Yhtäältä – ja ensisijaisesti – **muuttoliike nähdään ongelmana, joka aiheuttaa Suomelle ja EU:lle kustannuksia ja joka tulee siksi pyrkiä mahdollisimman tehokkaasti ehkäisemään tai hallitsemaan.** Toinen näkökulma on kestävä kehityksen LNOB-periaatteen mukainen ajatus heikommassa asemassa olevien ihmisten suojelun ja oikeuksien turvaamisesta.

Näkökulmien painotus vaihtelee vastuuministeriöiden välillä. Sisäministeriön kantoja kuvaa esimerkiksi VNK:n ja Sisäministeriön E-kirjelmä (E103), joka käsittelee muuttoliikkeen hallintaa korostaen Suomelle ja EU:lle koituvien kustannusten minimoimista mahdollisimman etäällä EU:n ulkopuolella toteutettavien toimenpiteiden kautta. Lähtömaiden olosuhteisiin puuttumista ja erilaisia järjestelyjä kauttakulku- ja lähtömaiden kanssa korostetaan, ja nämä yhdistetään kehitysrahoitukseen. Suomen mielestä EU:n kehityspolitiikan on jatkossa keskityttävä voimakkaammin muuttoliikkeen syihin vastaamiseen erityisesti

Afrikassa. Vaikka muistiossa mainitaan, että lähtökohtana tulee olla ihmisoikeuksien turvaaminen ja kunnioittaminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, jää tämä irralliseksi viittaukseksi. Taakan globaaliin jakamiseen tai kestävään kehitykseen ei viitata.

Ulkoministeriön Kehityspoliittisen osaston valmisteleva E-kirjelmä (E43) koskee globaalin pakolaisia koskevan toimintaviitekehyksen valmistelua. Muistion mukaan Suomen osallistumista valmisteluprosessiin on ohjannut ihmisoikeuksien toteutuminen ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelun varmistaminen. Suomi puhuu monenkeskisestä järjestelmästä ja taakan jakamisesta. Toisaalta tässäkin kirjelmässä todetaan, ettei Suomi pysty tekemään uusia taloudellisia sitoumuksia, ja nostetaan esiin vaihtoehtoisten ratkaisujen kuten vapaaehtoisen paluun edistäminen.

Yleisellä tasolla kirjelmistä nousee voimakkaasti esiin **trendi kehityspoliittikan välineellistämisestä muuttoliikkeen hallintaan**, mikä on myös yksi haastatteluissa ja sidosryhmäkuulemisissa esiin nousseista huolenaiheista. Näkökulma heijastuu voimakkaasti myös vuosien 2016 ja 2017 EU-vaikuttamisstrategioissa. Vaikka on positiivista, että lähtömaiden ongelmalliset olosuhteet – ja osittain näiden olosuhteiden yhteys globaaleihin ilmiöihin – sekä kehityspoliittikan merkitys niihin puuttumisessa selkeästi ymmärretään, ei konkreettisia keinoja analysoida tai problematisoida. Ongelmiin puuttuminen esitetään tärkeänä muuttoliikkeen kustannusten vähentämiseksi, ei siksi, että köyhyys ja konfliktit olisivat ongelma itsessään. Tämä on ristiriidassa kestäväen kehityksen tavoitteiden ja erityisesti LNOB-periaatteen kanssa.

Merkittäviä askelia tähän suuntaan sisältyy EU-komission syksyllä 2018 laatimaan ehdotukseen EU:n uudeksi ulkosuhderahoitusjärjestelmäksi, jossa aiempia erillisiä ulkosuhderahoitusvälineitä yhdistettäisiin nykyisin budjetin ulkopuolella olevaan Euroopan kehitysrahastoon. Ulkoministeriön valmistelevan kannan (U88/2018)mukaan Suomi tukee kehitysrahoituksen voimakkaampaa kohdentamista muuttoliikkekysymyksiin, mukaan lukien 10 prosentin kohdentamista päärahoitusvälineestä muuttoliikkeen syihin ja hallintaan, sekä 12 prosentin ohjelmoimatonta rahoitusta äkillisiin tarpeisiin, korostaen erityisesti muuttoliikkeen hallintaa. Nämä ovat lisäistä rahoitusta EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkarahastolle. U-kirjelmä korostaa kuitenkin samalla, että muuttoliikkeen perimmäisiin syihin voidaan ulkosuhderahoituksen ohella vaikuttaa monilla EU:n politiikkasektoreilla, kuten kauppa-, ympäristö- ja maatalouspolitiikassa.

Haastatteluissa nousi esiin huoli siitä, että kehitysyhteistyömäärärahojen sitominen muuttoliikkeen ehkäisyyn voi käytännössä merkitä lähtemisen vaikeuttamista esimerkiksi rajavalvontaa tehostamalla, mikä olisi erityisen ongelmallista maissa, joissa muuttoliikkeen taustalla vaikuttavat ihmisoikeusloukkaukset. Myös kolmansien maiden kuten Turkin kanssa tehtävien järjestelyjen korostaminen voi olla ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallista. Vuoden 2017 vaikuttamisstrategiassa esitetään, että muuttoliikkekysymykset tulee huomioida EU:n suhteissa lähtö- ja kauttakulkumaihin niin positiivisten kuin negatiivistenkin insentiivien avulla. Tämän voi tulkita viittaavan kehitysavun ehdollistamiseen.

Kansainvälinen verotus

Verotuksen ja kehityksen linjauksia ohjaavat hallitusohjelma, kehityspoliittisen selonteko sekä vuosille 2016–2019 laadittu Verotus ja kehitys -toimintaohjelma. Se painottaa Agenda2030:n ohjaavaa vaikutusta tämän alueen työssä, sekä tiivistä yhteistyötä ministeriöiden kesken johdonmukaisuuden varmistamiseksi (Ulkoministeriö 2016). Myös ulkoasiainvaliokunta on vaatinut määrätietoista toimintaa globaaliin

verosääntöjen kehittämiseksi OECD:ssa ja vahvistamalla YK:n verokomitean roolia (Ulkoasiainvaliokunta 2016). Kansainvälisistä verotusta koskevissa E- ja U-kirjelmissä **Suomi on pääsääntöisesti ajanut EU:n komission mukaista linjaa**, mitä voidaan pitää keskitienä. Suomi kannatti esimerkiksi komission esitystä pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (#15), sekä komission tiedonantoa toimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi (#17).

Hallituksen kannat rahanpesudirektiivien uudistamiseen (#20, #24) olivat myönteisiä. Suomi kannatti myös vuoden 2016 laajaa veronkierron ehkäisemisen toimenpidepakettia (#16), vaikkakin samalla tuotiin esiin huolia valtiollisen verosuvereniteetin turvaamisesta, yritysten hallinnollisesta taakasta, sekä uudistusten taloudellisista vaikutuksista. Samantyyppiset varaukset erityisesti yritysten hallinnollisen taakan osalta toistuivat kirjelmissä 18, 19, 22, 25, 26 ja 27, sekä osin myös kirjelmässä 21. Kansainvälistä verotusta koskevat kirjelmät oli valmisteltu VM:ssä, lukuun ottamatta yhtä OM:ssä (#24) ja TEM:ssä (#19) valmisteltua kirjelmää.

Yhdessäkään kansainvälistä verotusta koskevassa kirjelmässä ei viitattu suoraan Agenda2030:een tai kestävä kehityksen tavoitteisiin. Tilanne kertonee prioriteeteista, koulutuksen tarpeesta ja resursseista. **Valtiovarainministeriössä kansainväliseen verotukseen liittyvää työtä tehdään pienin resurssein samalla, kun vastuut ovat 2010-luvulla nopeasti kasvaneet** muu muassa OECD:n *Base Erosion Profit Shifting* -hankkeen ja EU-prosessien myötä. **Ulkoministeriön verotus- ja kehitysalan työ on ollut niin huonosti resursoitua**, että tällaisen kontribuution tuominen sieltä käsin muiden ministeriöiden valmisteluun on ollut epärealistinen ajatus. **Myös TEM:ssä yritysten läpinäkyvään talous- ja vero raportointiin liittyvät erittäin laajat kysymykset ovat käytännössä vain yhden työntekijän vastuulla.**

Suomi tulee haastattelujen perusteella tekemään verotukseen ja kehitykseen liittyvää vaikuttamistyötä UM:n hallinnonalalla jatkossa enenevissä määrin kehityspankkien kautta, käytännössä esimerkiksi Maailmanpankin ja Afrikan kehityspankin lisärahoituskierrosten yhteydessä. **Tarvittaisiin kuitenkin konkretia siihen, minkälaisia politiikkalinjauksia Suomi ajaa esimerkiksi suhteessa kansainvälisiin kehityspankkeihin.** Verotus- ja kehitys -toimintaohjelma tai muut kehityspoliittikkaa ohjaavat linjaukset ovat liian yleisluontoisia, ja tavoitteita täytyy kirjoittaa yksityiskohtaisemmin auki (Kehityspoliittinen toimikunta 2017). Aiheen pitäisi näkyä enemmän myös eduskunnassa, etenkin ulkoasiainvaliokunnassa.

Kauppapolitiikka

Myös kauppapolitiikkaan liittyen löytyy huomattavan suuri määrä hallituksen kirjelmiä. Aihe on kiinnostava myös siksi, että valtioneuvoston vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan kauppasopimuksissa on edistetty kestävä kehityksen toimeenpanoa. (Valtioneuvoston kanslia 2018a) Monien kirjelmien kantana on yksinkertaisesti positiivinen reaktio siihen, että sopimukset avaavat kaupankäyntiä tai tuovat uusia vientimahdollisuuksia (#28; #30; #32)

Vahvimmin kestävä kehityksen tavoitteet näkyivät UM:n kehityspoliittisen osaston valmistelemissa kirjelmissä. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen suhteita käsittelevä tiedonanto (#29, s. 1; ks. myös #39) linjasi, että EU:n tulevan yhteistyön tulee edistää johdonmukaisesti "YK:n kestävä kehityksen tavoitteita osana EU:n globaaleja vaikutustavoitteita ja -strategioita". Lisäksi kirjelmä peräänkuulutti fokusta vähiten kehittyneisiin ja hauraimpiin valtioihin. Suomi vaati myös vahvaa sitoutumista kansainväliseen rikostuomioistuimeen sekä yhteistyötä muuttoliikkekysymyksissä.

Rikostuomioistuin mainittiin myös EU:n ja Armenian välistä sopimusta koskevassa kirjelmässä (#41, s. 9), jossa todettiin että Suomi korostaa

yhteistyösopimuksiin mukaan otettavien vakiolausekkeiden merkitystä. Lausekkeet koskevat ihmisoikeuksia, kansainvälistä rikostuomioistuinta (ICC), pien- ja kevytaseita (SALW), terrorismin vastaista taistelua ja joukkotuhoukseen leviämisen estämistä (WMD). Suomi pitää tärkeänä neuvottelu- ja sanktiomekanismin sisällyttämistä lopulliseen sopimukseen EU:n yleisen linjan mukaisesti.

Tämä linjaus toistuu muissa kirjelmissä vain satunnaisesti (#43, #44). EU:n kauppapolitiikan ajankohtaisia kysymyksiä koskeva kirjelmä vuodelta 2017 (#33, s. 3) painottaa sen varmistamista, etteivät EU:n sopimuskumppanit voi hyödyntää "kauppasopimusten tuomaa uutta markkinoillepääsyä sopimukseen kirjattujen kestävän kehityksen periaatteiden kustannuksella". Australian ja Uuden-Seelannin kanssa tehtäviä sopimuksia koskevat kirjelmät (#34, s. 1; #35, s. 1) puolestaan painottivat identtisin sanamuodoin, että kestävä kehitys tulee ottaa "huomioon kauttaaltaan koko sopimuksessa kattaen niin työelämän oikeudet kuin ympäristönäkökohdat".

Kestävän kehityksen kannalta relevantteja teemoja nostettiin esiin myös joissain muissa kirjelmissä, tosin ilman kytköstä Agenda2030:een. Esimerkiksi Afrikan ja EU:n kumppanuutta käsittelevä kirjelmä (#31) vaati huomiota muun muassa rauhan, vakauden ja turvallisuuden edistämiseen, nuorisotyöttömyyteen ja ilmastonmuutoksen torjuntaan. Konkreettisia aloitteita tai muotoiluja näihin liittyen ei esitetty. Maailman kauppajärjestön WTO:n ministerikokousta käsitellyt kirjelmä vaati vähiten kehittyneiden maiden etujen turvaamista (#37).

EU:n ja Mercosur-alueen kauppaneuvotteluja koskevassa kirjelmässä (#38, s. 3) korostettiin halua sääntöihin, "joilla edistetään kansainvälisten ympäristösopimusten ja työelämän oikeuksia koskevien sopimusten ja standardien noudattamista sekä tehokasta toimeenpanoa." Kirjelmä käsittelee myös muita kestävän kehityksen tavoitteiden kannalta relevantteja teemoja. Vastaavia yksittäisiä kestävän kehityksen kannalta tärkeitä teemoja korostettiin myös muualla. (esim. #42) Vaikka kestävän kehityksen tavoitteita sivutaan melko monessa kirjelmässä, ne paljastavat myös katvealueita. **Kaikissa kirjelmissä kestävän kehityksen tavoitteet tai edes niiden teemat eivät käytännössä näy.** Lisäksi esimerkiksi terveys- ja sosiaalialan kysymykset saavat vain vähän huomiota. Näkyvimmin ne on huomioitu TTIP-sopimusta koskevassa kirjelmässä (#40).

Yhteenveto

Edellä kuvattujen EU-kirjelmien läpikäynnistä välittyy hajanainen kuva. Kestävän kehityksen tavoitteita on mainittu suoraan vain osassa kauppapoliittisia kirjelmiä, ja myös yleisempien kehityspoliittisten tavoitteiden näkyvyys on ollut puutteellista. **Kauppapolitiikan osalta muutamien kirjelmien aktiivinen ote kestävän kehityksen tavoitteiden huomiointiin tarjoaa mahdollisuuksia kehittää tähän liittyvää vaikuttamistyötä muillakin osastoilla.** Verotusta koskevissa kirjelmissä Suomi on pääosin ajanut keskittien linjaa komission esityksiä myötäillen, mutta aloitteiden kehitysvaikutuksia ei ole juuri käsitelty. Tämän alueen kehittäminen vaatisi koordinoitua VM:n ja UM:n välillä sekä ennen kaikkea tämän toiminnan riittävää resursointia.

Muuttoliikettä koskevissa kirjelmissä kestävän kehityksen näkökulma jää heikoksi, ja erityisesti Sisäministeriön valmistelemissä kirjelmissä korostuu lähinnä Suomelle muuttoliikkeestä aiheutuvien kustannusten ehkäiseminen. Myös Ulkoministeriön kirjelmissä Suomi kannattaa EU:n

kehityspoliitiikan välineellistämistä muuttoliikkeen hallintaan. Kestävän kehityksen tavoitteet ja muuttoliikkeen perimmäisiin syihin kuten köyhyyteen, ihmisoikeusloukkauksiin ja ilmastonmuutokseen puuttuminen voivat tukea toisiaan. Tämä trendi on kuitenkin hyvin ongelmallinen, mikäli se johtaa kehitysyhteistyövarojen käyttämiseen heikompien tukemisen sijaan suojelua tarvitsevien ihmisten liikkumisen hankaloittamiseen.

4.3 Ideat

Edellisessä luvussa kestävän kehityksen ulkopoliittikkaa lähestyttiin EU-kirjelmistä nouseiden politiikkasektorien näkökulmasta. Tässä osiossa laajennamme tarkastelua kestävän kehityksen politiikkaa yleisemmin käsitteleviin kirjelmiin. Avainkysymys on, miten kestävän kehityksen tavoitteet välittyvät politiikkaan? Tähän liittyy kysymys kestävän kehityksen käsitteen kirkastamisesta ohjaavana tavoiteena. Agenda2030 on uudella tavalla jaettu tavoite, yhdistäen toimijoita globaalisti ja kansallisesti, eri hallinnonaloilta ja yhteiskunnan sektoreilta. Tästä huolimatta **käsitteen kirkkautta, ja erityisesti sen konkreettista poliittista ohjaavuutta kyseenalaistettiin haastatteluissa**. Vaikka ylhäältä alas suuntautuva ohjaus ei aina ole tehokkain vaihtoehto, näin suurissa ajattelutavan muutosta edellyttävissä kysymyksissä se on tarpeen. Myös kansainvälisessä työpajassa nousi esiin Suomen konkreettisen pitkän aikavälin suunnitelman puuttuminen. Selonteko ei tätä tarvetta nykyisellään täytä, sillä siihen sisällytettiin jo hallitusohjelmaan kirjattuja toimenpiteitä.

Perinteinen ajatus kehityspoliittisesta johdonmukaisuudesta (Policy Coherence for Development) edellytti muun politiikan linjaamista kehityspoliitiikan tavoitteiden mukaan. Kansallisen ja ulkopoliitiikan yhdistävä kestävän kehityksen agenda voisi mahdollistaa johdonmukaisuuden edistämisen nykyistä paremmin. Tämä edellyttää **politiikan linjaamista globaalin Agenda2030:n mukaan, mikä ei ole mahdollista niin kauan kuin toimijat tavoittelevat tiettyjen yksittäisten SDG:iden edistämistä**. LNOB-periaate ja yhteys ihmisoikeuksiin on keskeinen esimerkki. Ihmisoikeuksien ja eriarvoisuuskysymysten parissa työskentelevät virkamiehet näkevät ihmisoikeudet olennaiseksi osaksi kestävän kehityksen agendaa. Käytännössä **ihmisoikeusnäkökulma ei kuitenkaan usein ole valtavirtaa**.

Kestävä kehitys ja ihmisoikeusperustaisuus ("compliance"-agenda) nähdään rinnakkaisina ja samansuuntaisina prosesseina, mutta niiden keskinäisriippuvuutta ei pystyvä käytännön työssä hyödyntämään/edistämään. Useat haastatellut epäilivät LNOB-periaatteen tunnettavuutta muiden kun tätä päätyökseen tekevien henkilöiden keskuudessa. Taustalla ovat myös resurssikysymykset: yksittäisten työntekijöiden aika riittää vain oman vastualueen ytimeen, eikä laajemman kehityksen huomioimiseen tai edistämiseen, vaikka sen merkitys tiedostettaisiin.

Toisaalta nimenomaan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan puolella Suomi on tehnyt muiden toimijoiden (erityisesti Pohjoismaiden) kanssa yhteistyötä kestävän kehityksen ihmisoikeusperustaisuuden parantamiseksi, ja agendan kytkemiseksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja -normeihin. Taustalla on ollut huoli siitä, että yksittäisiin tavoitteisiin keskittyessä syrjimättömyysperiaate unohtuu, eikä sen toteuttamisessa keskitytä kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Haastattelujen perusteella vaikuttaa silti, että **Suomessakaan ihmisoikeuksien yhteyttä ympäristökysymyksiksi ymmärrettyihin kestävän kehityksen tavoitteisiin ei aina huomioida**, vaan nämä ulottuvuudet on valtavirtaistettu esimerkiksi kommenttikierrosten rakenteeseen lähinnä UM:ssa.

Ulkoministeriössä kestävä kehitys vastuu on kestävä kehitys ja ilmastonmuutoksen yksikössä. Yksikössä LNOB-näkökulmaa edustaa sukupuoleen perustuvan eriarvoisuuden vastuuhenkilö. Haastatteluissa nousi esiin huoli, että eriarvoisuuskysymyksiä nostetaan usein naisten ja tyttöjen oikeudet, mutta sosioekonomisen eriarvoisuuden ja köyhyyden torjuntaa ei välttämättä liitetä kestävä kehityksen politiikkaan edes ulkoasiainhallinnossa. Painpoisteen siirto yksityisen sektorin rahoitukseen on käytännössä johtanut rahoituksen kanavointiin enimmäkseen rahallisesti suuren mittaluokan hankkeisiin. Nämä hyödyttävät kaikista heikoimmista asemista olevia korkeintaan välillisesti pitkän vaikutusketjun kautta. Myös kaikkein vähiten kehittyneisiin LDC-maihin suunnattujen varojen osuus on Suomen kehitysrahoituksessa pienentynyt. KPT:n mukaan LDC-maihin kohdistuva rahoitus jää tällä hallituskaudella alle 0,15 prosenttiin, kun niiden bktl-osuus oli vuonna 2015 0,23 (Kehityspoliittinen toimikunta 2017).

Tähän liittyy myös edellisessä luvussa kuvattu heikko yhteys muuttoliikkekysymysten ja kestävä kehityksen agenda välillä. **Erityisesti pakolaiskysymykset olisivat kuitenkin aivan keskeinen LNOB:n ja globaalin vastuunkannon ulottuvuus**, jossa Suomessa tehtävillä poliittisilla päätöksillä on suoria vaikutuksia heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden mukana pysymiseen. Päätösten vaikutuksista ei kuitenkaan ole Suomessa tehty laajempia vaikutusarvioita, eikä esimerkiksi pakkopalautettujen tilannetta ole seurattu.

Politiikkalinjaukset

Kestävä kehityksen tavoitteet ovat näkyneet kohtuullisesti Suomen kehityspoliittikkaa koskevissa EU-kannoissa vuoden 2015 jälkeen. Hallituksen ylätasoon tavoitteiden ja temaattisten kirjelmien välistä siltaa luovat hallituksen **vuosien 2017 sekä 2018 EU-vaikuttamisstrategiat, jotka on julkaistu E-kirjelminä**. Vuoden 2017 strategiassa (kirjelmä #2, s. 26) todetaan, että

Agenda2030:n ja kestävä kehityksen periaatteiden toimeenpano sekä muuttoliikkeen hallinta edellyttävät EU:n kehityspoliittikan uudistamista. Suomi painottaa erityisesti ilmastokestävyyden lisäämistä ja uusiutuvaa energiaa, kehitysmaiden julkisen talouden vahvistamista, mukaan lukien verotuskyky, vihreää ja osallistavaa kasvua, yksityissektorin ja naisten roolin vahvistamista sekä nuorisotyöttömyyden vähentämistä, naisten ja tyttöjen aseman parantamista, laittomien rahavirtojen hillitsemistä sekä muuttoliikkekysymysten ja uuden kumppanuuskehityksen perustuvan yhteistyömallin huomioimista.

Toisin sanoen mukana on pitkä lista sekä Agenda2030:n että Suomen kehityspoliittisen selonteon kannalta oleellisia teemoja. Ne on tosin rajattu ohjaamaan pelkästään kehityspoliittikkaa. Lisäksi **jää auki, millä konkreettisilla tavoilla EU:n kehitys- ja kehitysyhteistyöpolitiikan pitäisi muuttua jotta näitä aloitteita voitaisiin edistää**. Miten kehittää esimerkiksi EU:n omia, unionin ulkopuolista lainoitusta antavia yksityisen sektorin kehitysinstrumentteja, kuten Euroopan investointipankkeja? Miten EU voisi edistää esimerkiksi vihreää kasvua ja uusiutuvaa energiaa vaikkapa pääomasijoitusrahastoillaan, joita on kritisoitu (Steffen ja Schmidt 2018) saastuttavaan energiaan sijoittamisesta? Listaa olisi mahdollista jatkaa. Tämä ongelma linkittyy siihen, että **Suomelta puuttuvat selkeät, julkiset vaikuttamistavoitteet kansainvälisiin järjestöihin** (ks. luku Ulkopoliittikan mahdollisuudet / Ideat).

Vuoden **2018 EU-vaikuttamisstrategia** (#6) mainitsee monia yksittäisiä teemoja jotka linkittyvät kestävä kehityksen tavoitteisiin. Esimerkkejä näistä ovat kiertotalous, ihmis- ja perusoikeuksien edistäminen. Kauppapolitiikasta todetaan esimerkiksi, että "Suomi edistää avointa ja sääntöihin perustuvaa

kauppajärjestelmää, globaalien arvoketjujen huomioimista kauppapolitiikassa sekä sovittujen sääntöjen ja sitoumusten tehokasta toimeenpanoa” (s. 17).

Edellä mainitut kirjelmät on valmisteltu joko koko valtioneuvoston tasolla (vaikuttamisstrategiat) tai UM:n ja TEM:n yhteistyönä (#4). Aiheeseen liittyviä EU-kantoja on linjattu myös UM:n yksin valmistelemissa kirjelmissä. Niissä kestävän kehityksen näkökulma näkyy edellä mainittuja esimerkkejä vahvemmin. **Kesäkuussa 2016 julkaistussa Suomen hallituksen kannassa EU:n kehityspolitiikan uudistamiseen** (#1) todetaan, että ”Yksittäisistä temaattisista linjauksista riippumatta kokonaisvaltaisen Agenda2030 -lähestymistavan puuttuminen uusimmasta EU-vaikuttamisstrategiasta on huomionarvoista, koska vuoden 2018 EU-vaikuttamisstrategia on viimeinen tämän tason strategia ennen seuraavan hallituksen hallitusohjelmaa.”

Toisaalta vuonna 2017 julkaistu **E-kirjelmä (#4) komission kauppapolitiikkaa painottaneesta ”Globalisaation hallitseminen 2025” -linjauksesta** ei mainitse lainkaan Agenda2030:tä eikä käsittele ihmisoikeuksiin tai eriarvoistumiseen liittyviä kysymyksiä, vaikka itse linjauksessa kestävä kehitys on vahvasti läsnä. E-kirjelmässä käsitellään muun muassa kauppapolitiikkaa ja muita teemoja, jotka toki kytkeytyvät kestävän kehityksen tavoitteisiin. Se korostaa, että ”kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää eri politiikkasektorien johdonmukaisuutta sekä sosiaalisen, taloudellisen ja ympäristönäkökulman integroitua huomioimista toimeenpanossa,” ja että ”uudistetun kehityspolitiikan pitää perustua entistä enemmän kumppaneiden vastuulle omasta kehityksestään.” E-kirjelmässä luetellaan myös pitkä lista kestävän kehityksen tavoitteisiin liittyviä painopisteitä ihmisoikeusperustaisuudesta yksityisen sektorin laajempaan rooliin.

Vuonna **2017 julkaistu EU:n Ehdotus uudeksi kehityspolitiikkaa koskevaksi eurooppalaiseksi konsensukseksi** pohjautui Agenda2030 -kehikkoon, ja myös ehdotusta koskeva E-kirjelmä heijasteli tätä agendaa, sekä tarvetta koordinoida kehityspolitiikkaa selkeämmin EU:n muiden politiikkojen kanssa (#3). Huomionarvoista on myös se, miten tässäkin yhteydessä Suomi korostaa kehityspolitiikan merkitystä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamisen keinona. Tässä UM:n laatimassa kirjelmässä muuttoliikkeen kohdalla kuitenkin korostetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista räätälöidyissä kumppanuuksissa, jotka kattaisivat laillisen maahanmuuton, ihmismalakujiuksen, rajavalvonnan ja siirtolaisten rahalähetykset. Aihetta ei siis käsitellä ainoastaan hallinnan ja ehkäisyn näkökulmista kuten Sisäministeriön vastuulla olleissa kirjelmissä (edellinen kohta).

Kehitysyhteistyö

Vaikka kestävän kehityksen tavoitteet kattavat kaikki politiikan sektorit, on kehitysyhteistyö edelleen yksi tärkeä väline kestävän kehityksen edistämiseen globaalisti. Tässä osiossa tarkastellaan yksityiseen sektoriin liittyvää kehitysyhteistyötä niihin liittyvien hanke-esitysten ja raporttien kautta. Käytännössä hankkeet valittiin katsomalla ministeriön avoimilta verkkosivuilta rahoituspäätöksiä, ja tilaamalla sen jälkeen hankeasiakirjoja hankkeista, joiden katsottiin olevan kiinnostavia tämän selvityksen kannalta.⁵

Kahta poikkeusta lukuun ottamatta tarkastellut hankeasiakirjat liittyvät kehitysmaiden kauppakapasiteetin vahvistamiseen tai investointien fasilitointiin kehitysmaihin. Toinen näistä poikkeuksista on yleisluontoinen

⁵ Rajanveto oli joissain tapauksissa hankalaa ja joitain muitakin päätöksiä olisi voinut ottaa mukaan, mutta otoksen voidaan joka tapauksessa katsoa olevan edustava.

konsulttipalveluiden hankintaa koskenut hankintapäätös, jonka kautta pyrittiin saamaan lisätietoa yleisestä resursoinnin tasosta UM:ssä. Yhteenveto hankeasiakirjojen sisällöstä on taulukossa 1.

Hankkeen nimi	Hankesuunnitelman / valtionapupäätöksen päivämäärä	SDG:t mainittu hanke-suunnitelmassa	Ihmisoikeusperustaisuuden huomiointi hankesuunnitelmasa
Kehitysmaat, Kehitysmaiden innovatiivisten start-up-yritysten kapasiteetinkehittämishanke	14.3.2016	ei	kyllä
Tansania, Tuki Tansanian innovaatio-ohjelmalle	20.6.2016	ei	kyllä
Afrikka, Afrikka, Suomen Verohallinnon tekninen tuki Afrikan verohallintojen yhteistyöjärjestölle (ATAF)	13.9.2016	ei	kyllä (ei ihmisoikeusperustaisuuden tasoa)
Myanmar, MYA/Metsävarojen kartoitus ja tietojärjestelmät	25.11.2016	ei	kyllä
Etiopia, AgroBIG II: Tuki maatalousvetoiselle talouskasvulle Amharassa, 2. vaihe	12.12.2016	ei	kyllä
Valtionavustus: Hanketuki, Vietnamin vesihuoltosektorin kehittäminen uusien kumppanuuksien kautta (Finnish Water Forum)	20.12.2016	ei	- ⁶
Kehitysmaat, Kehitysmaiden innovatiivisten start-up-yritysten kapasiteetinkehittämishanke	30.3.2017	kyllä	kyllä
Eurooppa, Ulkoasiainministeriön liittyminen U4 Anti-Corruption Resource Center:in jäseneksi, Jäsenmaksu (3. Lisämyöntö)	5.4.2017	kyllä	kyllä
Kehitysmaat, Tuki Suomen vesifoorumille	7.6.2017	kyllä	kyllä (ei tasoa)
Kehitysmaat, Konsulttipalvelut	22.8.2017	ei	ei
Kehitysmaat, WTO Kauppaan liittyvä tekninen apu	29.8.2017	kyllä	kyllä (ei tasoa)
Kehitysmaat, Investointituki kehitysmailla (PIF); UNOPS:n tuki kumppanimaiden hankintakapasiteetin vahvistamiseksi ⁷	6.9.2018	kyllä	ei

Taulukko 1. Selvitystä varten läpikäytyt hankeasiakirjat

Tarkastellusta kymmenestä hankesuunnitelmasta neljässä mainittiin suoraan kestävä kehityksen tavoitteet. Toisaalta kaikissa suunnitelmissa huomioitiin hankkeiden suhde Suomen

⁶ Hanke-esitys puuttui.

⁷ Käsitelty luvussa 3.4. Public Investment Facility -instrumenttia koskevassa osiossa.

kehityspolitiikan prioriteetteihin. Tässä yhteydessä vain kuuden hankkeen kohdalla oli arvioitu myös ihmisoikeusperustaisuuden taso, kuten ministeriön ihmisoikeusperustaisuuden ohjeistus vuodelta 2015 edellyttää. Lisäksi kaksi suunnitelmaa sisälsi muuten analyysia ihmisoikeusperustaisuudesta. Analyysit olivat usein varsin pinnallisia mainintoja, eikä suunnitelmista käy esiin, mihin arviot perustuvat. Yhteenvetona voidaan todeta, että kestävän kehityksen tavoitteiden huomiointi on ollut hyvin vaihtelevaa. Kiinnostava kysymys on, missä määrin hanketasolla suunnitelmat tulisi sitoa suoraan Agenda2030 -kehikkoon? Vai riittääkö, että Suomen yleisempi kehityspolitiikka ottaa huomioon Agenda2030:n? Näihin kysymyksiin ei ole yksiselitteisiä vastauksia.

4.4 Informaatio

Kestävän kehityksen ulkopolitiikka tarvitsee tuekseen myös sitä tukevaa tiedontuotantoa. Missä määrin Suomen kestävän kehityksen kaikkien hallinnon alojen ulkopolitiikka perustuu tutkittuun tietoon? Onko tämän tiedon saatavuudessa tai välittymisessä ongelmakohtia? Yhtenä haasteena kestävän kehityksen edistämiseksi on tiedonsaannin vaikeus meneillään olevista ulkopolitiikan prosesseista ja Suomen kannoista. Tämä koskee yleisemmin ulkopolitiikkaa sekä erityisemmin kehityspolitiikkaa. Haastattelujen perusteella edes aihetta ammatikseen seuraavilla ei aina ole helppoja tapoja saada tietoa, mitä prosesseja on käynnissä. Toisaalta myös toiminnan arvioinnissa ja arvioinnin tuottaman tiedon välittymisessä päätöksentekoon on isoja haasteita. **Ulkoministeriö tekee systemaattisia evaluaatioita toiminnastaan talon sisällä, mutta nämä koskevat kehitysyhteistyövaroin toteutettavaa toimintaa. Muissa ministeriössä kestävän kehityksen kannalta relevantteja evaluaatioita tehdään vielä vähemmän, jos lainkaan.** Myös suuntaviivojen puute kestävän kehityksen arvioinnin jatkosta herätti huolta.

Ihmisoikeusperustaisuuden ja LNOB-politiikan edistämiseksi näkökulmasta eriytetyn tiedon kerääminen, saatavuus ja käyttö on ensiarvoisen tärkeää. Poliitiikan kohdentaminen eriarvoisuuden vähentämiseen ei ole mahdollista ilman tätä tukevaa tietoa. Eritellyn tiedon keräämistä on myös kansainvälisessä keskustelussa korostettu keskeisenä mekanismina kestävän kehityksen ihmisoikeusperustaisuuden takaamisessa (OHCHR n.d, Danish Institute for Human Rights 2018).

Vaikka Suomi kuuluu maailman kärkeen tilastotiedon keräämisen resursseissa ja teknisessä kyvyssä, ei eriteltyä dataa ole toistaiseksi kerätty LNOB-periaatteen edellyttämällä tavalla. Haastatteluissa nousi esiin, että **kestävän kehityksen indikaattoreita laadittaessa pyrittiin valitsemaan indikaattoreita, joita olisi mahdollista seurata ilman lisäresursseja. Tämä johti siihen, ettei kaikkien tavoitteiden osalta seurata eriarvoistumistrendejä.** Toisaalta esiin nostettiin kysymyksiä siitä, miten arvioinneilla tuotettu tieto saadaan kanavoitumaan paremmin päätöksentekoon: tieto jää usein hyödyntämättä.

Haasteena nostettiin esiin myös pienten kehitysyhteistyöhön ja kehityspolitiikkaan liittyvää työtä tekevien kansalaisjärjestöjen rahoitus. Kansalaisjärjestörahoituksen kenttää on muutettu viime vuosina nopeasti, kun viestintä- ja globaalikasvatuksen rahoitusmahdollisuuksia on vähennetty. Vuoden 2018 haussa tukea myönnetään 15 hankkeeseen, kun edellisellä hakukierroksella myöntöjä tehtiin 19 ja tätä edellisellä 45 kappaletta. (Rekola 2018) Lisäksi suhtautuminen aktiivista vaikuttamistyötä tekeviin järjestöihin on usein ollut kriittistä, vaikka juuri niiden aloittamien debattien seurauksena on saatu aikaan parannuksia kestävän kehityksen työhön.

Ongelmana on myös kehitysyhteistyöhankkeiden hakemisen monimutkaistuminen viime vuosina, mikä on vaikeuttanut tai tehnyt mahdottomaksi hakuihin osallistumisen monelle vapaaehtois pohjalta toimivalle järjestölle. Järjestöjen rahoitusmallien nähtiin myös suosivan kaavamaisia toimintatapoja uusien kokeilujen kannustamisen sijaan. Positiivista on että vuoden 2018 leikkauksista huolimatta viestintä- ja globaalikasvatuksen rahoitushaussa rahoitusta myönnetään erikseen myös yritys vastuutyöhön.

5. Ulkopoliitiikan mahdollisuudet

5.1 Instituutiot

Yhteisen näkemyksen saavuttaminen kestäväen kehityksen ja ulkopoliitiikan yhteydestä on pitkä prosessi. Tarvitaan poliittista tahtoa kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseen ja toiminnan riittävään resursointiin eri ministeriöissä. Samaan aikaan myös ministeriöiden sisäistä työtä täytyy kehittää. Tässä osiossa käsitellään joitain työkaluja näiden tavoitteiden edistämiseen.

Kestäväen kehityksen koordinaation siirtyminen Agenda2030:n valmisteluvaiheen jälkeen VNK:aan nähtiin haastatteluissa positiivisena. Vaikka ministeriöiden väliset raja-aidat voivat monissa tapauksissa hankaloittaa uusien tavoitteiden valtavirtaistamista, on **ministeriöiden välinen yhteistyö** Suomessa paremmalla tolalla kuin monissa muissa maissa. Monissa maissa ministeriöiden väliset yhteistyöhankkeet eivät tulisi lainkaan kysymykseen, mikä on syytä pitää mielessä myös kun mietitään Suomen kokemusten sovellettavuutta kansainvälisesti.

Agenda2030 mahdollistaa ulko- ja kansallisen politiikan raja-aitojen murtamisen. Haastatteluissa nousi esiin, kuinka osallistuminen kestäväen kehityksen kannalta tärkeään YK:n korkean tason poliittiseen foorumiin (HLPF) on joissakin tapauksissa ”herätelty” muiden ministeriöiden korkeita virkamiehiä omien hallinnonalojensa globaalien ulottuvuuden ja kehityspoliittisten linkkien suhteen, ja johtanut edistysaskeleisiin. Toisaalta riskinä on, että institutionalisoitumisen sijaan hyvät käytännöt unohtuvat vastuuhenkilöiden vaihtuessa.

Ulkoasiainvaliokunta on linjannut (2016, s. 3) että ”Vaikka kehitysrahoitukseen kohdistuu kehyskaudella säästöjä, niin pidemmän aikavälin tavoitteena on hallitusohjelman mukaan kehitysrahoituksen nostaminen YK:n ja EU:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta.” Ulkoministeriö valmisteli vuonna 2018 skenaarion, jolla YK:n tavoitteeseen voitaisiin päästä vuoteen 2018 mennessä (Ulkoministeriö 2018c).

Laskelman lähtökohtana on kehitysyhteistyömäärärahojen merkittävä kertaluontoinen lisäys (200 miljoonaa euroa) seuraavan vuonna 2020 ja sen jälkeen tasainen kasvu 128 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi laskelma sisältää myös finanssisijoituksia 130 miljoonaa euroa vuodessa, sekä niiden arvioidun vuosittaisen vaikutuksen kehitysyhteistyön tasoon OECD:n kriteereiden mukaisesti (Ulkoministeriö 2018c). Laskelma tarjoaa hyvän pohjan jatkokeskusteluille. Finanssisijoitusten osalta olisi kuitenkin tarvetta perusteellisemmalle keskustelulle siitä, millä alueilla Suomen panos täydentää parhaiten kokonaisuutta (ks. ideoita koskeva luku) ja sen kohdistuminen kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin maihin ja ihmisiin voidaan varmistaa.

Kehitysrahoituksen tason lisäksi myös edellisessä luvussa kuvatut **henkilöstöressurssien ongelmat sekä ministeriöissä että suurlähetystöissä vaativat pikaista ratkaisua**. Toimiva virkamieskunta on paitsi demokratian perusedellytys, myös välttämätön pilari Suomen ulkopoliittisen kädenjäljen ylläpitämiseen, sen kasvattamisesta puhumattakaan. Esimerkiksi **eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan peräänkuuluttama ”Suomen ja myös EU:n edelläkävijyys ja aktiivisuus”** (Tulevaisuusvaliokunta 2017, s. 4) ei toteudu ilman tämän tarvitsemia resursseja. Tällä hetkellä **Suomen resurssit ja näkyvyys**

kehitysmaissa ja kansainvälisillä foorumeilla ovat merkittävästi jäljessä keskeisiä verrokkimaita, samaan aikaan kun myös monet nousevat taloudet ovat lisänneet näkyvyyttään. Pidemmällä aikavälillä lisäresurssien tukemat yhteiskunnan eri sektoreilla syntyvät verkostot ja yhteydet voisivat hyödyntää laajalti suomalaista yhteiskuntaa.

Lisäresurssit tarjoaisivat mahdollisuuksia vahvistaa Suomen panosta myös kansainvälisillä foorumeilla. Suomi on nivonut esimerkiksi puheenjohtajuuksiaan Arktisessa neuvostossa (2017–2019) sekä YK:n asekauppasopimuksen (ATT) neuvotteluissa kestävän kehityksen tavoitteisiin. Suomi nosti puheenjohtajuuskaudellaan esiin ATT:n kolmannessa osapuolikokouksessa asekaupan ja kehityksen suhteen erityisesti kestävän kehityksen tavoitetta 16.4., josta järjestettiin erillinen yhden iltapäivän kestänyt keskustelu. Lähtökohtana oli kehityskysymysten ja asekaupan keskinäisyyden jatkuva esillä pitäminen ja sen merkityksen korostaminen. Lisäksi korostettiin tavoitteen 16.4 mukaan korruption ja laittoman asekaupan vastaista työtä (Rentola 2018).

Arktisen neuvoston kaksivuotinen puheenjohtajuus alkoi toukokuussa 2017, ja sen kehityksen muodostavat ilmastonmuutostyö ja Agenda2030. Näiden sisällä kärkiteemoja ovat ympäristönsuojelu, viestintäyhteydet, meteorologia ja koulutus. Suomi on hallituksen mukaan pitänyt kestävän kehityksen tavoitteita esillä myös Pohjoismaiden neuvoston työssä (Valtioneuvoston kanslia 2018a). Toisaalta tämän hankkeen sidosryhmäseminaarissa nostettiin esiin kysymys siitä, missä määrin esimerkiksi arktisen alueen junarata-, kaivos- ja metsähakkuuhankkeet ovat linjassa kestävän kehityksen periaatteiden kanssa.

Tulevaisuuskatsaukset tarjoavat yhden mahdollisuuden kestävän kehityksen ajattelun valtavirtaistamiseen hallinnonalojen välillä. Neljän vuoden välein laadittavat ministeriökohtaiset tulevaisuuskatsaukset julkaistiin edellisen kerran vuonna 2018. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus sisältää laajahkon katsauksen maailmanpolitiikan ja globaalin geopolitiikan muutosvoimiin, mutta toimenpideoisioissa ei käsitellä sanallakaan esimerkiksi kansainvälisen veroyhteistyön merkitystä globaalien haasteiden ratkaisualueena, vaikka aihe kuuluu VM:n toimialaan (Valtiovarainministeriö 2018). Myös TEM:n 2018 tulevaisuuskatsaus käytännössä sivuuttaa ministeriön hallinnonalan ulkopoliittisen ulottuvuuden ilmastopolitiikkaa lukuun ottamatta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018).

Valtioneuvoston kanslia kiinnitti omassa vuoden 2018 tulevaisuuskatsauksessaan huomiota juuri tähän ongelmakenttään: ”Valtioneuvoston työn kokonaisuuden koordinaatiota ja kokonaiskuvan rakentamista edistäisi pitkäaikainen, yhteinen kiistämätön valtioneuvostoa yhdistävä sisältökehikko, johon erilaiset valmistelut voitaisiin kiinnittää” (Valtioneuvoston kanslia 2018a, s. 16). Vastaukseksi tarjottiin Agenda2030:tä, joka tarjoaa mahdollisuuksia kansallisen ja kansainvälisten näkökohtien yhdistämiseen yli hallinnonrajojen. **Tulevaisuuskatsausten ryhmittely Agenda2030:n mukaan** tulee olemaan kansainvälisestikin kiinnostava hanke erityisesti ministeriöissä, joiden ajattelussa kestävä kehitys ei perinteisesti ole näkynyt. Tämän **hankkeen valmistelu on syytä aloittaa hyvissä ajoin VNK:n vetämänä.**

Ulkoministeriössä kestävä kehitys (erityisesti ilmasto- ja ympäristökestävyys) ovat myös mukana ministeriön strategiassa sekä yhtenä tavoitteena ministeriön johtoryhmän laatimassa talous- ja toimintasuunnitelmassa. Tämä on ministeriön virkamiesten mukaan edesauttanut agendan huomioimista

toiminnassa läpileikkaavasti, sillä tavoitteita integroidaan myös tuloskehikkoihin. Omistajuus on kuitenkin yhä vahvempaa kehityspoliittisella osastolla. Vielä **konkreettisempi vaikutus voisi olla syksyllä 2018 valmistuneella kestävän kehityksen työhön kytkeytyvällä kehitysyhteistyön tuloraportilla**, joka tarjoaa kiinnostavan näkökulman kestävän kehityksen tavoitteiden ryhmittelyyn (Ulkoministeriö 2018c). Raportin laatiminen on osa UM:n laajempaa toimintatapauudistusta, joka korostaa temaattista ajattelua.

Tuloraportti käy läpi Suomen kehitysyhteistyön tuloksia, mutta sen kiinnostavin osa on kehitysyhteistyön tulokartta. Se ryhmittää toiminta yhdellä akselilla Suomen kehityspoliittikan neljän painopisteen alle, kun taas toisella akselilla tarkastellaan minkälaisia tuotoksia ja tuloksia toiminnalla haetaan, ja mihin kestävän kehityksen tavoitteisiin toiminta kontribuoi. Kartoitusprosessi on myös itsessään koettu osastojen välistä koordinaatiota ja toimintojen yhteyksien hahmottamista edistävänä harjoituksena. Tämä **tulokarttatyö voisi auttaa myös muita ministeriöitä hahmottamaan ministeriöissä tehtävän työn yhteyksiä kestävän kehityksen tavoitteisiin** sekä mahdollisia katvealueita. Ulkoministeriön oppeja tulisi hyödyntää myös muissa ministeriöissä, vaikka myös UM:ssä kestävän kehityksen ajattelun valtavirtaistamisessa on vielä työtä erityisesti kehityspoliittisen osaston ulkopuolella.

Ministeriöiden sisällä on tärkeää, että kestävän kehityksen työtä ei ”ulkoisteta” yksittäisille siihen erikoistuneille asiantuntijoille: tulee päästä tilanteeseen, jossa sektoriasiantuntijoilla on riittävä asiantuntemus ja resurssit ottaa huomioon Agenda2030 omassa työssään. Instituutioiden tasolla myös budjetointijärjestelmien sitominen paremmin SDG-tavoitteiden logiikkaan olisi hyödyllistä. Haastatteluissa UM:ssä nousi esiin esimerkiksi temaattisen budjetoinnin mahdollisuus. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi niin että naisia ja tyttöjä koskevaan kehitysyhteistyöhön budjetoitaisiin tietty summa rahaa, joka sitten jaettaisiin eri osastoille tähän liittyvään työhön. Tällä hetkellä budjetointijärjestelmät eivät tämäläntyyppiseen budjetointiin taivu. **Kehityspoliittisen toimikunnan osalta tulisi siirtyä malliin, jossa KPT:n asemasta säädettäisiin asetuksella.** Nykyisellään jokainen eduskunta päättää toimikunnan perustamisesta aina erikseen.

5.2 Intressit

Yksi keskeinen kysymys kestävän kehityksen valtavirtaistamiseen ulkopoliitikassa on se, miten hyvin politiikassa saadaan ratkaistua ilmeisiä intressiristiriitoja kestävän kehityksen ja muiden politiikkatavoitteiden välillä. Edellisissä alaluvuissa nähtiin, että kestävän kehityksen tavoitteet ovat näkyneet tarkastelluissa kirjelmässä ja muissa politiikka-asiakirjoissa vaihtelevasti. Yleisesti ottaen ne ovat näkyneet laajemmin kauppapolitiikkaa koskevissa kirjelmässä kuin veropolitiikan saralla. Kaikista vahvimmin kestävän kehityksen teemat näkyivät kahdessa UM:n kehityspoliittisen osaston muotoilemassa kirjelmässä, mutta myös muut UM:n osastot olivat ottaneet Agenda2030:n teemoja huomioon paikoin varsin kattavasti.

Epäsuhtaan kauppaa- ja veropolitiikan välillä on todennäköisesti useampia syitä. Kauppapolitiikka on jo vuosikymmenien ajan nähty osaksi kehityspoliitiikkaa, mitä korostaa Suomessa myös sen Ulkoministeriö-vetoisuus. Toisaalta veropolitiikan kehitysulottuvuuksiin on kansainvälisestikin herätty useamman vuosikymmenen tauon jälkeen vasta viime vuosien aikana. Kolmanneksi myös pienet henkilöstöresurssit sekä UM:ssä että VM:ssä vaikuttanevat tilanteeseen.

Suomen omaa kehityshistoriaa ja osaamisalueita vasten on silmiinpistävää, **miten vähän Suomen EU-poliittisissa kannoissa korostetaan sosiaali- ja terveysalaan liittyviä teemoja.** Suomen omiin

sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvää TTIP-sopimusta koskevaa kirjelmää lukuun ottamatta *ainoa* maininta aiheeseen liittyen on kirjelmässä joka käsittelee kauppaneuvotteluja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen kanssa. Siinä todetaan, että “kumppanuussopimuksen tulee kattaa laajasti sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat kysymykset mukaan lukien seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien takaaminen.” (#39, s. 2)

Tilanne ei ole juurikaan parempi yleistä **EU:n kehityspolitiikkaa koskevissa kirjelmissä, jossa mainitaan lyhyesti lisääntymisterveys mutta ei muita sosiaalipolitiikan alueita** (#3; #6), tai sosiaalipolitiikka mainitaan hyvin ohimennen lukuisten muiden politiikkalohkojen ohessa (#1; #4). Sosiaali- ja terveysalan vähäiseen huomioon voi olla monia syitä, joista yksi lienee tähän alueeseen liittyvän henkilöstövähennykset, kun UM lakkautti sosiaalipolitiikan neuvonantajan tehtävän vuonna 2017. **Toinen suomalaisen kehitysmalliin usein liitetty sektori – koulutus – näkyy kirjelmissä hieman terveys- ja sosiaalipuolta enemmän, mutta silti melko hajanaisesti** (#2:23; #6:16; #4:2; #34:2; #35:2).

Yleisemmällä tasolla voidaan toki kysyä, miksi Agenda2030 tai edes sen alaiset tavoitteet tulisi maininta jokaisessa kirjelmässä: eikö tärkeämpää ole kuitenkin se, mitä käytännössä tehdään? Toisaalta kirjelmissä mainitaan säännöllisesti myös monia pienempiä tavoitteita, kuten tavoite yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä, joka on mainittu yleistä kehityspolitiikkaa koskevia kirjelmissä #2, #6 sekä yli puolessa kansainvälistä verotusta koskevissa kirjelmissä (ks. yllä).

Tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa näkemystä siitä kuinka eri kestävän kehityksen tavoitteet linkittyvät toisiinsa ja minkälaista kokonaisuutta Suomi ajaa näihin liittyen. **Ei voida olettaa että kukin ministeriö keskittyy muutamaan sektoriin ja olettaa että ”muut hoitavat loput asiat”.** Samoin kansainvälisesti **Suomen täytyy kantaa vastuuta myös Agenda2030:n kokonaisuudesta.** Näkyvyyden vahvistaminen niillä sektoreilla joihin muutkin avunantajat ovat enenevässä määrin keskittymässä ei riitä. Muutos edellyttää myös siilomaisen toiminnan vähentämistä ja selkeää mandaattia yksittäisten ministeriöiden osastoille ja virkamiehille edistää kestävästä kehityksestä kokonaisvaltaisemmin.

Muuttoliikettä koskeva politiikka on esimerkki kestävän kehityksen agendan potentiaalista ja toisaalta sen huomiotta jättämisen riskeistä. Muuttoliikkeen Eurooppaan ja Suomeen kohdistama paine on toisaalta positiivisellakin tavalla herättänyt huomiota siihen tosiasiaan, että Suomi ei voi sulkea silmiään kestävän kehityksen kyydistä jääneiltä ihmisiltä, vaan elinolosuhteiden eriarvoisuus on myös meidän ongelmamme. Tämä kehityskulku on lisännyt tietoisuutta kehityspolitiikan merkityksestä muuttoliikettä aiheuttavien ongelmien ratkaisemisessa, mikä on sinänsä kestävän kehityksen mukaista. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, **ettei kehitysyhteistyövaroja allokoita heikoimmassa asemassa olevien ihmisten liikkumisen estämiseen esimerkiksi rajavalvonnan kautta, vaan lähtömaiden ongelmien ratkaisemiseen** ja liikkumiseen kannustavan globaalien eriarvoisuuden kaventamiseen, LNOB-näkökulman mukaisesti.

Ulkoministeriö-vetoisessa verotus ja kehitys -työssä Suomi on pyrkinyt vahvistamaan verotuksen globaalia hallintaa etenkin rahallisten panostusten kautta. Suomi sitoutui vuonna 2015 lanseeratussa kansainvälisessä *Addis Tax Initiative* -aloitteessa panostamaan 8,6 miljoonaa euroa vuodessa verotus ja kehitys -teemaan liittyvään kehitysyhteistyöhön. Ottaen huomioon miten rajalliset resurssit tällä työllä on ollut, on rahaa käytetty varsin kekseliäästi ohjaamalla sitä useammalla kansainväliselle järjestölle, kansalaisjärjestölle ja tutkimuslaitokselle. Käytännössä henkilöresurssiongelmat ovat jättäneet vuosittaiset

rahoitussitoumukset vain pieneen osaan 8,6 miljoonasta, mutta tilanne on haastattelujen mukaan korjaantumassa 2019–2020.

Osana tätä työtä Suomi toteutti vuosina 2015–2018 siirtohinnoittelutarkastuksiin liittyneen kehitysyhteistyöhankkeen Namibiassa, ja jatkohankkeita on alkamassa muun muassa Tansaniassa. Namibian hanke ei kaikilta osin vastannut tavoitteitaan, mutta tarjosi hyvän pohjan tämän alan kehitysyhteistyön jatkotyölle (mm. Verohallinto 2018). **Suomen verohallinnolla on arvokasta osaamista verotukseen liittyviin kehitysyhteistyöhankkeisiin. Ongelmana tässäkin ovat kuitenkin resurssit.** Vaativiin kehitysyhteistyöhankkeisiin täytyy sitoa kokeneiden verotarkastajien työpanosta, mutta verohallinnon saamat korvaukset työstä kattavat lähinnä matkoista syntyviä kuluja sekä päivärahat. Kontrasti on suuri verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, jossa verohallinnon panosta tuetaan jyvittämällä rahaa suoraan siihen verohallinnon yksikköön, mistä asiantuntija(t) tulevat.

Verotus ja kehitys -työssä halutaan keskittyä jatkossa erityisesti isoihin kehityspankkeihin, ja Suomi aikoo pitää verotuskysymyksiä esillä muun muassa pankkien lisärahoituskierrosten yhteydessä. Yksittäisten kehityspankkien hankkeiden perkaamiseen resurssit eivät riitä, mutta asiasta aiotaan keskustella yleisemmällä tasolla. Tässä yhteydessä olisi tärkeää peräänkuuluttaa esimerkiksi **haitallisen verokilpailun huomioonottamista Maailmanpankin vaikutusvaltaiseen *Doing Business* -raportissa**, jonka yrittämisen helpoutta mittaavia ranking-listoja käytetään laajalti hyväksi politiikassa, liike-elämässä ja myös akateemisessa tutkimuksessa (Kelley ja Simmons 2016).

Kauppapolitiikassa pitäisi puolestaan vahvistaa joissain kauppapoliittisissa kirjelmässä näkyneitä pyrkimyksiä kestäväen kehityksen ajattelun vahvempaan tuomiseen kauppasopimuksissa. Myös monenkeskisen kauppapoliittisen järjestelmän ja YK:n UNCTADin tukeminen on oleellinen osa tätä tavoitetta. **Olisi myös syytä selvittää, mitä politiikkatavoitteita Suomi ajaa EU:n kauppapolitiikan muuttamiseksi, ja millä konkreettisilla keinoilla ja foorumeilla näitä edistetään?** Esimerkiksi kehityspoliittisessa selonteossa (s. 17) mainittu kehityspoliittisten tavoitteiden esilläpito EU:n kauppapolitiikassa ei vielä kerro kovin paljon.

Toisaalta intressiristiriitojen ratkaisemisen kannalta on myös tärkeää pölkkihallinnollinen yhteistyö ja kokonaisvaltaisten tavoitteiden muodostaminen ja koordinaatio. **Yritysten ihmisoikeusvastuun kysymyksissä UM:n ja TEM:n virkamiesten välillä tehdään tiivistä temaattista yhteistyötä** joka on mahdollistanut eri hallinnonalojen tavoitteiden sovittamisen yhteen sekä niiden linjaamisen kestäväen kehityksen ja ihmisoikeusperustaisuuden tavoitteisiin. Myös oikeusministeriön virkamiehiä on mukana epävirallisessa koordinaatior ryhmässä. **Tällaisia verkostoja tulisi vahvistaa/niiden syntymistä edesauttaa etenkin niillä alueilla, joissa ministeriöiden välisessä yhteistyössä on katveita.**

Ulkoministeriö aloitti vuonna 2018 kaksivuotisen kapasiteetin vahvistamishankkeen, jonka tavoitteena on kasvattaa viiden yksityisen sektorin instrumentin kykyä edistää yritysten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimista. Hankkeessa käydään läpi instrumenttien hankehallinnon prosesseja ja kanssakäymistä yritysten kanssa, erityisesti YK:n yritysten ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden toimeenpanossa. Huomionarvoista on myös se, että julkisuuteen tulleet negatiiviset ihmisoikeusvaikutukset ovat johtaneet Finnfundin sisällä toimintatapojen kehittämiseen, vaikka työsarkea vielä riittääkin.

5.3 Ideat

Investointivetoisesti ymmärretystä yksityisen sektorin kehityksestä on tullut kansainvälinen megatrendi, johon myös Suomi on lähtenyt mukaan. Nopean muutoksen keskellä ei ole käyty riittävästi keskustelua kokonaisvaltaisemmasta kehitysmallista, jota tällä työllä edistetään. Olisi tärkeää kysyä, minkä kaikkien reunaehtojen täytyminen mahdollistaa kehitysmaille kehityksen? Jos esimerkiksi Suomessa oltaisiin ajettu sotien jälkeistä kehitystä nykyisen investointivetoisen kehityksen opeilla, olisi Suomen ihme jäänyt syntymättä. Vahvat panostukset sosiaalipolitiikkaan, koulutuspolitiikkaan ja pitkän aikavälin teollisuuspolitiikkaan olivat ne seikat, jotka nostivat Suomen UNICEFin hätäapua saaneesta maasta sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen polulle.

Arvoketjupohjaisen tuotannon ja monelta osin sääntelemättömien pääomavirtojen maailmassa Suomen esimerkkiä ei voida kopioida sellaisenaan, mutta sitä voidaan silti hyödyntää. Myös viime vuosikymmeninä nopeasti teollistuneet maat ovat nojanneet pitkän aikavälin kansalliseen näkemykseen kauppakapasiteetin ja tuotannon kehityksestä, sekä niitä tukeviin sosiaalipolitiikan ja koulutuspolitiikan ratkaisuihin. Tällä hetkellä Suomen kehityspolitiikan ydin on ulkomailta kehitysmaihın suuntautuvien investointien tukemisessa, kansainvälistä trendiä seuraten. Voidaan kysyä, missä määrin Suomi pienenä maana erottuu muista samaa työtä tekevästä OECD-maista?

Pitkäaikaisemmassa kauppakapasiteetin kehittämisessä, liiketoiminnan ihmisoikeusvaikutusten huomioinnissa, verotuksessa, universaalissa sosiaalipolitiikassa ja koulutuspolitiikassa Suomella on monista maista erottuvaa taustaa ja "goodwilliä". Näille ulottuvuuksien vahvistaminen kaikkien hallinnonalojen ulkopolitiikassa mahdollistaisi Suomen vahvuuksien hyödyntämisen maailmassa, jossa monien kehitysmaiden hallitukset miettivät entistä tarkemmin, minkä maiden kanssa ne haluavat rakentaa pitkän aikavälin yhteistyötä.

Tätä työtä täytyisi tukea pitkäjänteisellä otteella kehityspolitiikan linjauksissa. Ulkoasiainvaliokunta on linjannut (3/2016), että "Suomen kehityspoliittinen ohjelma on nyt ensimmäistä kertaa valtioneuvoston selonteko, mikä antaa mahdollisuuden eduskunnalle ja valiokunnille asiantuntijakuulemiseen käsitellä sitä laaja-alaisesti. Valiokunta painottaa, että selon- tekomenettely on yksi hyvä tapa tuoda päivän politiikkaa ylemmällä tasolla poliittista ohjausta kehityspolitiikkaan. Selontekomenettelyn jatkaminen kerran vaalikaudessa on valiokunnan mielestä perusteltua poliittisen ohjauksen mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi. Tämä on myös positiivinen asia kestävän kehityksen valtavirtaistamisen näkökulmasta.

Toisaalta etenkin **kansainvälisissä järjestöissä tapahtuvan kaikkien hallinnon alojen ulkopoliittisen vaikuttamistyön osalta tarvittaisiin lisää konkretiaa. Tähän liittyen KPT (2017) on ehdottanut monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelman lanseeraamista.** Tällainen systemaattinen tavoitteenasettelu auttaisi varmasti kirkastamaan ja yhtenäistämään Suomen hallinnonalojen rajoja ylittävää työtä OECD:ssa, Maailmanpankissa, EU:ssa ja muissa merkittävässä kansainvälisissä järjestöissä.

Yksityisen sektorin kiinnostusta kestävän kehityksen tavoitteita kohtaan pitäisi hyödyntää niin, että se edistäisi vastuullista yritystoimintaa joka huomioi Agenda2030:n merkityksen kokonaisuutena yksittäisten tavoitteiden edistämisen sijaan. Myös yritysten ihmisoikeusvelvoitteiden ja työelämän perusoikeuksien edistämisen tulisi olla selkeästi osa tätä toimintaa ("avoiding harm", eikä vaan "doing good"), mikä tulisi huomioida yritysten tekemissä kestävän kehityksen sitoumuksissa.

Yksityisen sektorin kehityksen instrumenteissa on tältä osin menty eteenpäin, ja työtä täytyy jatkaa. Toisaalta yksityisen sektorin rooli esimerkiksi työelämän oikeuksien edistämisessä on rajallinen, ja Suomen tulisikin samanaikaisesti tukea työelämän oikeudellisen sääntelyn globaalia vahvistamista ILO:n kautta.

Tietyiltä osin esimerkiksi Finnfundin kehitysvaikutusten arviointi on edellä monia muita vastaavia kehitysrahoituslaitoksia. Suomi jakaa tällä hetkellä kokemuksiaan näissä teemoissa etenkin eurooppalaisessa kehitysrahoituslaitosten kattojärjestössä, mutta tämä työ voitaisiin integroida paremmin myös kehityspankkien sisällä tapahtuvaan vaikuttamiseen. **Toisin sanoen Suomen tulisi ajaa yksityisen sektorin rahoituksen parhaita käytäntöjä myös suuriin kehityspankkeihin.** Nykyistä vahvemmat sääntöpohjaiset investointikäytännöt olisivat kestävän kehityksen agendan näkökulmasta positiivinen kehityskulku.

5.4 Informaatio

Kehityspolitiikka ja ulkopolitiikka nähdään usein hallituksen linjauksissa erillisinä alueina. Kehityspolitiikan tulisi olla osa ulkopolitiikkaa, mutta kestävän kehityksen arviointi painottuu kehityspolitiikkaan. Hallinnonalojen rajoja ylittävä, kattava arviointijärjestelmä puuttuu. **Kehitys- ja ulkopolitiikan agendojen yhdistäminen auttaisi myös ”linjausähkyyn,”** jossa erilaisten linjausten lukumäärän kasvu syö niiden vaikuttavuutta. Tavoitteena pitäisi olla **samanaikainen erillisten linjausten määrän vähentäminen ja kestävän kehityksen parempi huomiointi niissä läpi koko valtioneuvoston.** Kehitysyhteistyössä UM:n laaturyhmässä pitäisi tarkastella nykyistä enemmän koko Agenda2030:n kokonaisuutta, ei vain sitä, kontribuoivatko Suomen kehitysyhteistyösitoumukset yksittäisiin kestävän kehityksen tavoitteisiin. Yksittäisistä kysymyksistä asevientä ja kauppapolitiikkaa pitäisi arvioida huomattavasti kriittisemmin.

Viime vuosina on puhuttu paljon ”haitallisista yritystuista,” ja tätä ajattelutapaa voitaisiin soveltaa myös kestävän kehityksen kysymyksiin. Minkälaisia haitallisia kehitysvaikutuksia vaikkapa tietyillä asevientipäätöksillä voi olla kehitysmaissa? Ja vastaavasti mitä positiivisia kerrannaisvaikutuksia päätöksillä voi olla? Tämän tyyppinen ajattelutapa auttaisi hahmottamaan tavoitteiden keskinäisriippuvuuksia.

Kiinnostava kysymys on myös se, miten **lisätä tutkimustiedon näkymistä** hallituksen EU-valmistelussa. Esimerkiksi yhteisöverotuksen uudistamista käsitelleissä kirjelmissä viitataan arvioihin uudistusten vaikutuksista verotuloihin, mutta lähteitä näille ei esitetä. Parempi ja näkyvämpi linkitys empiiriseen ja oikeudelliseen tutkimustietoon auttaisi vahvistamaan pitkällä aikavälillä virkamiestyön ja tutkimuksen välisiä yhteyksiä. Yksi mahdollisuus tähän olisi, että **kehityspolitiikan tutkimusta rahoitettaisiin nykyistä vahvemmin UM:n ja Suomen Akatemian kehitystutkimuksen rahoitusinstrumentilla.**

Tutkimustiedon painoarvoa olisi syytä lisätä myös yksityisen kehitysyhteistyön saralla. Tällä hetkellä esimerkiksi PIF- ja BEAM-ohjelmien hakemuksissa täytyy listata odotettuja kehitysvaikutuksia, kuten luodut työpaikat, ja näiden toteutumista pitää arvioida hankkeen loppuun ja sen jälkeen tehdyissä itsearvioinneissa. Kuitenkin esimerkiksi PIF-instrumentin kattamista public-private partnershipsistä on myös paljon tutkimustietoa liittyen näiden hankkeiden riskeihin suhteessa kehitysvaikutuksiin, kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin, tiedonsaantiin ja niin edelleen. Tämän tutkimuksen roolia hankkeiden valinnassa voitaisiin vahvistaa kysymällä, miten ehdotetut hankkeet ovat ottaneet huomioon

mahdollisia ongelmakohtia. **Lisäksi kehitysvaikutusten toteutumista pitäisi valvoa kattavasti myös ulkoisilla ex post -arvioilla**, joiden toteuttamiseen pitäisi taata riittävät resurssit.

Agenda2030 -arvioinnissa pidettiin erityisen tärkeänä, että mukana on myös ulkopoliittika ja kauppapolitiikka. **Ministeriöiden arvioinneista vastaavat virkamiehet ovat tiivistäneet yhteistyötään epävirallisen verkoston kautta, ja tämä on hyvä lähtökohta sen vahvistamiselle edelleen.** Arvioinnin kanavoituminen päätöksentekoon vaatisi huomattavasti enemmän huomiota. Kestävän kehityksen olemassa olevat koordinaatioelimet voisivat tarjota tähän yhden väylän. **Kestävän kehityksen näkyvyyttä kaikki hallinnonalat käsittävän ulkopoliittikan arviointityössä voisi vahvistaa esimerkiksi siten, että myös Valtioneuvoston kanslia osallistuisi tähän koordinaatiotyöhön.** Lisäksi tuotiin esiin tarve vahvistaa kehityspoliittikan osaamistakestävän kehityksen asiantuntijapaneelissa.

Kehityspoliittikassa lisää huomiota tarvittaisiin pienten järjestöjen toiminnan tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden arviointiin suhteessa suuriin järjestöihin, mukaan lukien vaikuttamistyö. **Pienet järjestöt seuraavat usein kestävän kehityksen teemoja ja tuovat esiin niiden kipupisteitä julkisuudessa. Tämä vahtikoirarooli on ensiarvoisen tärkeä informoidulle julkiselle keskustelulle.** Se tukee toiminnan jatkuvaa, ketterää arviointia ja keskustelulla tavoilla, joihin valtioneuvoston instrumentit eivät taivu.

Ministeriöiden vuosikertomuksia pitäisi kehittää niin, että ne raportoisivat aidosti kestävän kehityksen työstä ja sen vaikuttavuudesta. Nykyiset vuosikertomukset nähtiin liiaksi kirjanpitona. Eri ministeriöiden työntekijöille tarvittaisiin myös koulutusta siitä, että mitä meillä edistetään ja miten meillä edistetään, esimerkiksi ihmisoikeusperusteisuutta: ihmisten pitää ymmärtää mistä kyse ja miten sitä viedään konkreettisesti eteenpäin. ”Näitä käytäntöjä kannattaa käyttää, nämä taas eivät toimi.” Kouluttajiksi asiantuntijoita ministeriöiden sisältä. Samalla pitäisi nähdä myös linkit muiden ministeriöiden sisälle, ja jakaa parhaita käytäntöjä ministeriöiden välillä. Yhtenä tähän liittyvänä ongelmana on myös se, että esimerkiksi eri YK-prosesseissa käytetään eri asiantuntijoita, jolloin painopisteet myös vaihtelevat.

6. Yhteenveto: Ulkopolitiikan mahdollisuuskunat

Suomella on pitkät perinteet laaja-alaisen ja Suomen vahvuuksista nousevan ulko- ja kehityspolitiikan edistäjänä, ja näitä vahvuuksia on mahdollista hyödyntää myös tulevaisuudessa. **Suomen globaalin “kädenjäljen” kasvattaminen edellyttää kuitenkin huomiota perusasioihin. Kestävän kehityksen ajattelu ja toiminta täytyy saada valtavirtaistettua kehityspolitiikasta aidosti koko ulkopolitiikkaan.**

Kehityshteistyömäärärahojen nostamiseen 0,7 prosenttiin tarvitaan uskottava suunnitelma ja laajapohjainen sitoutuminen yli puoluerajojen. Lisäksi tarvitaan vahva poliittinen sitoutuminen pohjoismaiseen kehitysmalliin, johon kuuluu vahva tuki sääntöpohjaiselle järjestelmälle, jonka tulee näkyä myös käytännössä YK-järjestöjen priorisointina ja näkyvänä työnä YK-järjestelmän puitteissa. Myös vahva ja konkreettinen tuki kaikki hallinnon alat kattavalle ihmisoikeusperustaiselle lähestymistavalle on tärkeää.

Suomella on sen oman kehityshistorian valossa useita vahvuuksia ja alueita, joilla Suomella on sekä vahvaa osaamista että hyvä maine kansainvälisesti: näitä ovat esimerkiksi koulutus, terveys, sekä sosiaalialaan liittyvä osaaminen. **Kun viime vuosina useat OECD-maat ovat yhtäaikaaisesti siirtäneet kehitysyhteistyönsä painopistettä yksityisen sektorin investointien fasilitointiin, tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa temaattisista aukkokohtista, joissa Suomi voisi vahvistaa näkyvyyttään kansainvälisesti esimerkiksi juuri koulutuksen sekä sosiaali- ja terveysalan puolella. Agenda2030:n yksi ongelma on juuri koordinaation puute, ja vaarana on että kehityspolitiikkaan jää kansainvälisesti katvealueita jos monet avunantajamaat päätyvät toimimaan samoilla sektoreilla. Lisäksi yksityissektorin kehittämisen sisällä tarvittaisiin laajempaa panostusta investointien fasilitoinnin lisäksi myös kauppaympäristön kehittämiseen.**

Mahdollisuudet kaikki hallinnonalat käsittävän kestävän kehityksen työn edistämiseen ulkopolitiikassa ovat Suomessa poikkeuksellisen hyvät, kun teeman koordinaatiotyö on keskitetty VNK:hon, ja koska Suomi on valmiiksi kansainvälisessä vertailussa hyvin sitoutunut globaaliin kehitysohjelmaan. Tätä toimintaa tukemaan tarvittaisiin kestävän kehityksen linjaamista korkealla hallitusohjelmatasolla, sekä turvallisuus- ja kehityspoliittisten selonteokojen yhdistämistä: vähemmän linjauksia suuremmalla painoarvolla.

Tulevaisuuskatsaukset ovat hyvä esimerkki ministeriöiden välisen yhteistyön haasteista ja mahdollisuuksista. Vuonna 2018 tehdyissä ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa kestävän kehityksen ulkopolitiikkaa ei juurikaan käsitelty lukuun ottamatta UM:n ja VNK:n katsauksia. VNK:n katsauksessa todettiin kiinnostavasti että tulevaisuuskatsauksissa voitaisiin hyödyntää jatkossa kestävän kehityksen kehikkoa. (Valtioneuvoston kanslia 2018)

Tälle toiminnalle tarvitaan kuitenkin riittävät resurssit yli ministeriörajojen. Pitkään jatkuneet henkilöstövähennysohjelmat ja muut leikkaukset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa kokonaisten SDG-tavoitteiden edistäminen on jäänyt yksittäisten virkamiesten vastuulle tai henkilöstöresursseja ei ole lainkaan. **Toimivat virkamieskunta ei voi olla lyhytnäköisten kustannussäästöjen kohde, ja tämä kehityskulku täytyy kääntää. Esimerkiksi hallitusohjelmataason verotus ja kehitys -painopistettä on UM:ssä hoitanut täyspäiväisesti vain yksi virkamies, ja sosiaalipolitiikan neuvonantajan toimi on lakkautettu kokonaan.**

Tulevaisuusvaliokunta linjasi (1/2017) että Agenda2030-toimintaohjelman ”Suomen ja myös EU:n edelläkävijyys ja aktiivisuus toimenpiteiden käynnistämiseksi ovat merkittävä esimerkki koko maailmalle.” Tässä suhteessa avainroolissa on, **miten Suomi tulee nivomaan kestävä kehityksen työn osaksi EU-puheenjohtajuuskauttaan.** Tämä olisi syytä huomioida jo hallitusohjelmavaiheessa ja hallituksen alkumetreiltä lähtien. Suomen EU-puheenjohtajuuden merkitystä korostaa myös EU:n komission vaihdoksen ajoittuminen samalle ajanjaksolle. **Lisäksi Suomen tavoitteista kansainvälisissä järjestöissä tulee saada helposti julkisesti tietoa: tätä varten tarvitaan julkinen vaikuttamissuunnitelma.** Se tukee myös eduskunnan vahvempaa roolia. **Myös kehityspoliittisen selonteon sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon yhdistäminen olisi merkittävä aloite.**

EU:lla on myös globaalisti merkittävä rooli, sillä monet maat odottavat EU:lta ainakin jonkinlaista vetovastuuta agendan toimeenpanon edistämiseksi. Tässä suhteessa on syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi kauppaa-, vero- ja siirtolaispolitiikkaan liittyvien direktiivien sisältöön suhteessa kestävä kehityksen tavoitteisiin. **Johdonmukaisuuden täytyy lähteä EU-tasolta, ja Suomen kansallisen tason kokemuksia voidaan hyödyntää myös EU-vaikuttamisessa.** Näitä ideoita voidaan viedä käytäntöön muun muassa kahdessa Suomen puheenjohtajuuskauteen ajoittuvassa YK:n korkean tason poliittisessa foorumissa. Nämä tarjoavat väyliä viedä Suomen puheenjohtajuuskauden ideoita globaaleille areenoille.

Ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään (3/2016), että ”ihmisoikeusperustaisuus ei saa jäädä päälle liimatuksi iskulauseeksi, vaan toteutuakseen ihmisoikeuksien edistäminen vaatii työtä ja tilannekohtaista pureutumista kulloinkin käsillä oleviin tilanteisiin ja todellisuuksiin.” Tämä on hyvä lähtökohta jatkotyölle. Yksi kehityspoliittisen toimikunnan (2017) esiin nostama tärkeä mahdollisuus **Suomen painoarvon lisäämiseksi EU:ssa, OECD:ssa, Maailmanpankissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä olisi monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelma.** Tällaisessa suunnitelmassa olisi syytä käsitellä esimerkiksi tuloskartta-ajattelua hyödyntäen konkreettisia pitkän aikavälin politiikkatavoitteita, sekä yksittäisiä keskipitkän ja lyhyen aikavälin virstanpylväitä joita näiden saavuttaminen vaatii.

Tarvittaisiin esimerkiksi **sanamuotojen tasolle meneviä julkisia linjauksia kansainvälisten järjestöjen toimintaan vaikuttamiseen.** Näihin pääsemiseksi olisi syytä miettiä esimerkiksi huippukokousten yhteydessä järjestettävien sivutapahtumien tuomia mahdollisuuksia, erilaisten selvitysten tilaamista kansainvälisiltä järjestöiltä joihin halutaan vaikuttaa, ja niin edelleen. Lisäksi monenkeskisessä yhteistyössä olisi hahmotettava myös se, miten eri kansainväliset järjestöt vaikuttavat toisiinsa toimintaa kirittäen tai estäen. Esimerkiksi YK:n verokomitean vahvistaminen todennäköisesti kirittäisi OECD:tä nostamaan entisestään omaa kunnianhimon tasoaan verotusta ja kehitystä koskevassa työssä.

Muita tässä liitteessä esiin nostettuja haasteita olivat muun muassa:

- Tärkeimmät sidosryhmät näkevät kestävä kehityksen toteutuvan Suomen ulkopoliitikassa vain kohtalaisesti tai heikosti
- Yksityisen sektorin kehityspoliittikan sisäisiä ristiriitoja sekä niiden vaikutuksia ihmisoikeuksiin ja LNOB-periaatteeseen ei käsitellä riittävän avoimesti.
- Kestävä kehityksen tavoitteet näkyvät UM:n KEO:n ulkopuolella valmistelluissa E- ja U-kirjelmissä heikosti. Esimerkiksi muuttoliikettä koskeneissa EU-kirjelmissä kestävä kehityksen

tavoitteet näkyivät suoraan vain UM:n KEO:n valmistelemissa kannossa. Sama toistui kauppapolitiikassa.

- Vaarana on myös se, että kestävän kehityksen diskurssi voi erityisesti yksityisen sektorin kohdalla syrjäyttää keskustelua yritysten toiminnan ihmisoikeusvaikutuksista – molempia tarvitaan.
- Erityisesti LNOB-näkökulmaan liittyvien ihmisoikeus- ja eriarvoisuusvaikutusten arviointi on jäänyt heikoksi yksityisen sektorin kehitysyhteistyössä. LNOB- ja ihmisoikeusnäkökulmiin liittyen ei myöskään kerätä riittävästi eriteltyä tietoa.
- Yksityisen sektorin instrumenttien osalta KPT:n vuonna 2017 tekemiä suosituksia ei monilta osin vielä ole toteutettu.

Muita tässä liitteessä esiin nostettuja mahdollisuuksia olivat muun muassa:

- Henkilöresursoinnin ongelmien kartoittaminen ja lisätyövoiman palkkaaminen.
- Finnfundin evaluaatiossa esiin nostetut ongelmakohdat tulee ratkaista, mukaan lukien finanssisijoitusten läpinäkyvyys, jota myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on äskettäin kritisoinut.
- Siltä osin kuin Finnfundin ihmisoikeus- ja muut standardit ylittävät kansainväliset normit, näitä käytäntöjä tulee ajaa pitkäjänteisesti ja läpinäkyvään vaikuttamissuunnitelmaan pohjautuen myös isompien kehityspankkien toimintaan (esim. Maailmanpankin IFC).
- Sen varmistaminen, ettei kehitysyhteistyövaroja käytännössä allokoita heikommassa asemassa olevien ihmisten liikkumisen estämiseen esimerkiksi rajavalvonnan kautta, vaan lähtömaiden ja globaalien ongelmien ratkaisemiseen.
- Kestävän kehityksen kansainvälisen ulottuvuuden parempi huomiointi kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikassa tulevaisuuskatsauksissa VNK:n ohjauksella.
- Ministeriöiden arviointitoiminnan kehittäminen ja kestävän kehityksen parempi huomiointi arvioinneissa VNK:n koordinoimana.
- Ministeriöiden vuosikertomusten kehittäminen niin, että ne raportoisivat aidommin kestävän kehityksen työstä ja sen vaikuttavuudesta.
- Kehityspoliittisen toimikunnan osalta tulisi siirtyä malliin, jossa KPT:n asemasta säädettäisiin asetuksella
- UM:n vuonna 2018 lanseeraaman tulosraportin metodologian hyödyntäminen myös laajemmin valtionhallinnossa kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseksi.
- Kansalaisjärjestöjen rahoituksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden watchdog-roolin tukemiseen ja vahvistamiseen. Tällä hallituskaudella järjestöjen aktiivinen watchdog-toiminta on auttanut muun muassa parantamaan Finnfundin toimintaa.
- Monia KPT:n vuoden yksityistä sektoria koskevia suosituksia ei vielä ole toteutettu.

- Suomen panoksen kohdentaminen LNOB-periaatteen mukaisesti heikoimmille ryhmille edellyttäisi eriarvoisuuden syiden ja heikoimpien ryhmien parempaa tunnistamista ja resursointia.
- LNOB- ja ihmisoikeusnäkökulmiin liittyvän eritellyn tiedon keruuta ja arviointia täytyy kehittää. Kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista Team Finlandin toiminnassa olisi myös syytä tutkia.

Näistä toimista jo lyhyelläkin aikavälillä toteutettavia olisivat esimerkiksi henkilöresurssivajeeseen puuttuminen, KPT:n aseman selkeyttäminen sekä kansalaisjärjestöjen watchdog-roolin tukeminen. Keskipitkällä aikavälillä voitaisiin kehittää tulevaisuuskatsauksia, ihmisoikeus- ja LNOB-kysymyksiä, kestävän kehityksen tavoitteiden parempaa raportointia, tiedon keruuta ja arviointia, sekä yksityisen sektorin kehityksen instrumenttien parantamista. Kehitysrahoitustilanteen parantaminen vaatii sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia.

Lähteet

Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. New York: Anthem Press.

Compliance Advisor Ombudsman (2013). *CAO Compliance Audit of IFC's Financial Sector Investments*. 5.2.2017. WWW-sivu. <http://www.cao-ombudsman.org/newsroom/documents/FIAUDIT.htm> Vierailtu 17.12.2018.

Danish Institute for Human Rights (2018) *Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Copenhagen: Danish Institute for Human Rights.

Davis, Rachel (2018). *Exploring the relationship between human rights due diligence and broader environmental and social due diligence*. Www-sivu,

<https://norad.no/en/front/evaluation/news/2018/exploring-the-relationship-between-human-rights-due-diligence-and-broader-environmental-and-social-due-diligence/>. Vierailtu 17.12.2018. Oslo: Norad.

Edwards, Sophie (2017). IFC still failing to track impact of investments on local communities, reports say. Devex 17.3.2017. [Www-sivu.: https://www.devex.com/news/ifc-still-failing-to-track-impact-of-investments-on-local-communities-reports-say-89821](https://www.devex.com/news/ifc-still-failing-to-track-impact-of-investments-on-local-communities-reports-say-89821) Vierailtu 17.12.2018.

Finnish Committee for Unicef (2017). Private Sector and Development: Finnish SMEs as actors contributing to development? UniResearch 1/2017. Helsinki: Finnish Committee for Unicef.

Finnwatch (2018). Finnfund julkaisi verolinjauksensa – mikä muuttuu? Blogikirjoitus, 18.1.2018. <https://www.finnwatch.org/fi/uutiset/518-finnfund-julkaisi-verolinjauksensa-mikae-muuttuu> Vierailtu 2.1.2019.

Finnpartnership (2018). Mitä on liikekumppanuustuki? Www-sivu. <https://finnpartnership.fi/fi/liikekumppanuustuki/> Vierailtu 26.11.2018.

Hietaniemi, Tuuli, Lydia Kilpi ja Niina Mäki (2018). Mihin matka, Finnfund?. Www-sivu, <https://www.fingo.fi/ajankohtaista/artikkelit/mihin-matka-finnfund>. Luettu 17.12.2018. Kepa: Helsinki.

Inclusive Development International (2017). Reckless Development: The IFC's Dodgy Deals in Southeast Asia. Asheville, NC: Inclusive Development International.

Kehityspoliittinen toimikunta (2018). Suomen kehityspoliitiikan tila 2018: Myytistä maan pinnalle ja mallimaaksi – Suomi kehitysmaiden naisten ja tyttöjen tasa-arvon vahvistajana. Helsinki: Kehityspoliittinen toimikunta.

Kehityspoliittinen toimikunta (2017). Suomen kehityspoliitiikan tila 2017: Miten Suomi vahvistaa kehitysmaiden taloutta, yksityissektoria ja verotuskykyä? Helsinki: Kehityspoliittinen toimikunta.

Kelley, Judith G. ja Simmons, Beth A. (2017). The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator as a Form of Social Pressure. Työpäpaperi, Wharton School, Pennsylvanian yliopisto, Philadelphia, PA, 2.9.2016. https://www.sss.ias.edu/sites/sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/workshop%2014-15/EDB_Wharton_04.19.2017.pdf Luettu 17.12.2018.

Kestävän kehityksen toimikunta (2016). Suomi, jonka haluamme 2050 – Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus. Helsinki: Kestävän kehityksen toimikunta.

Kindornay, Shannon ja Fraser Reilly-King, 2013. Investing in the business of development. Bilateral donor approaches to engaging the private sector. Ottawa: The North-South Institute; Canadian Council for International Cooperation.

OHCHR (n.d.). Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Position paper, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>. Luettu 27.8.2018.

Oxfam (2015). The Suffering of Others: The human cost of the International Finance Corporation's lending through financial intermediaries. Oxford: Oxfam.

Rekola, Sanna (2018). Miten valmistautua viestintä- ja globaalikasvatustuen hakukierrokseen? Globaalikasvatus.fi, 5.11.2018. [Www-sivu, https://www.gloaalikasvatus.fi/blogit-ja-artikkelit/blogit/miten-valmistautua-viestinta-ja-gloaalikasvatustuen-hakukierrakseen](https://www.gloaalikasvatus.fi/blogit-ja-artikkelit/blogit/miten-valmistautua-viestinta-ja-gloaalikasvatustuen-hakukierrakseen) Luettu 17.12.2018.

Rentola, Ilkka (2018). Sähköposti asevalvontayksikön vastuuvirkamies Ilkka Rentolalta, 9.11.2018.

Spratt, Stephen; Lawlor, Eilis; Hilton, Tom ja Mikkolainen, Petra (2018). Evaluation of the Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd.: Final Report. Helsinki: Particip ja Indufor.

Steffen, Bjarne & Schmidt, Tobias (2018). A quantitative analysis of 10 multilateral development banks' investment in conventional and renewable power-generation technologies from 2006 to 2015. Nature Energy (2018).

Team Finland (2017). Avustusta liiketoiminnan kehittämiseen uusille kehittyville markkinoille!. Helsinki: Team Finland.

Tulevaisuusvaliokunta (2017). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valiokunnan mietintö TuVM 1/2017 vp– VNS 1/2017 vp.

TEM (2018). Murroksesta uuteen kasvuun: Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskaatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 20/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ulkoasiainvaliokunta (2016). Ulkoasiainvaliokunta Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka. Valiokunnan mietintö UaVM 3/2016 vp– VNS 1/2016 vp. Helsinki: Eduskunta.

Ulkoasiainvaliokunta (2017). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi — pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valiokunnan lausunto UaVL 5/2017 vp– VNS 1/2017 vp

UM (2002). Ulkoasiainministeriön toimintakertomus. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2012). Evaluation: Finnish Concessional Aid Instrument. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2016). Verotus ja kehitys: Suomen toimintaohjelma 2016–2019. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2017a). Finnfundin kehityspoliittinen erityistehtävä sekä omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet vuodelle 2018. Muistio, 18.12.2017. <https://www.finnfund.fi/wp-content/uploads/2018/11/OmistajaohjausmuistioFinnfund2018.pdf> Vierailtu 17.12.2018. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2017b). Ulkoministeriön tilinpäätös 2017. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2018a). Investointituki kehitysmaille. Www-sivu, <https://um.fi/investointituki-kehitysmaille> Vierailtu 26.11.2018. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2018b). Public Sector Investment Facility Guidance Notes: Financing for developing countries' public investments using Finnish technology and know-how. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2018c). Kehityspolitiikan tulospöytäkirja 2018. Helsinki: Ulkoministeriö.

UM (2018c). Kehitysyhteistyö kohti 0,7 prosentin tavoitetta. Helsinki: Ulkoministeriö.

Vartiala, Sonja (2017). Muuttuuko Finnfund? Blogi-kirjoitus, 8.11.2017. <https://www.finnwatch.org/fi/blogi/498-muuttuuko-finnfund> Vierailtu 2.1.2019. Helsinki: Finnwatch.

Verohallinto (2018). Final report Co-operation between the Namibian Large Taxpayers Office and the Finnish Tax Administration. Eira Karppinen ja Juha Fagerstedt. Helsinki: Verohallinto.

VNK (2015b). Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2017a). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2018a). Hallituksen vuosikertomus 2017. Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2018a). Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset: Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskaatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VTTV (2018). Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportti 2015–2018. K21/2018. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Liite 1. Raporttiin liittyvät hallituksen E- ja U-kirjelmät ja niiden vastuuministeriöt

Yleiseen globaali- ja kehityspolitiikkaan liittyvät kirjelmät

Direktiivin nimi / Vastuuministeriö	U M	V M	T E M	V N
1. E61/2016 EU:n kehityspolitiikan uudistaminen	x			
2. E123/2016 Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017				x
3. E2/2017 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealla: Ehdotus uudeksi kehityspolitiikkaa koskeväksi eurooppalaiseksi konsensukseksi: Meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme	x			
4. E33/2017 EU ja globalisaatio; komission keskustelupaperi "Globalisaation hallitseminen 2025"	x		x	
5. U65/2017 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Meksikon välisen globaalisopimuksen modernisoinnista	x			

6. E106/2017 Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018–2019					x
--	--	--	--	--	---

UM: Ulkoministeriö; VM: Valtiovarainministeriö; TEM: Työ- ja elinkeinoministeriö; VN: Valtioneuvoston yhteinen selvitys

Siirtolaisuuteen liittyvät kirjelmät

Direktiivin nimi / Vastuuministeriö	U M	V M	O M	S M
7. U1/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännösten muutos)				x
8. E41/2016 EU/OSA; Muuttoliike – EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpano				x
9. E37/2017 Komission tiedonanto: lasten suojelu muuttoliikkeen yhteydessä				x
10. E50/2017 EU/Strateginen lähestymistapa kriisinkestokykyyn EU:n ulkosuhteissa	x			
11. E103/2017 Muuttoliikkeen hallinta				
12. U42/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta eurooppalaisen maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston perustamisesta (uudelleenlaadittu)				
13. E43/2018 Globaalien pakolaisia koskevan toimintaviitekehityksen valmistelu YK:n pakolaisjärjestön johdolla				
14. U81/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäisen turvallisuuden rahaston perustamisesta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston osaksi ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tullitarkastuslaitteiden rahoitusvälineen perustamisesta yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston osaksi sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöksistä ja rahoitussään- nöistä Euroopan aluekehitysrahastolle, Euroopan sosiaalirahasto plussalle, koheesiorahastolle ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle sekä rahoitussäännöistä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle.				x

UM: Ulkoministeriö; VM: Valtiovarainministeriö; OM: Oikeusministeriö, SM: Sisäministeriö

Kansainvälistä verotusta koskevat kirjelmät

Direktiivin nimi / Vastuuministeriö	U M	V M	O M	T E M
15. E10/2016 Pakollinen automaattinen tietojenvaihto verotuksen alalla		x		
16. E11/2016 Veronkierron ehkäisemistä koskeva toimenpidepaketti (komission tiedonanto)		x		
17. E74/2016 E-kirje komission tiedonannosta lisätoimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi		x		
18. U7/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta		x		
19. U25/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin kyse on tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta (tilinpäätösdirektiivin muuttaminen)				x

20. U39/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta		x		
21. U64/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismeista Euroopan unionissa		x		
22. U65/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhteisöveropohjasta		x		
23. U66/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB)		x		
24. U1/2017 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (rahanpesurikokset)			x	
25. U47/2017 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (verotuksen alan tietojenvaihtodirektiivin muuttaminen)		x		
26. U21/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien digitaalista kiinteää toimipaikkaa		x		
27. U22/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi koskien tiettyjen digitaalisten palvelujen verotusta ja komission tiedonannosta digitaalisen talouden verotuksesta		x		

UM: Ulkomministeriö; VM: Valtiovarainministeriö; OM: Oikeusministeriö; TEM: Työ- ja elinkeinoministeriö

Kansainvälistä kauppaa ja kehittyviä markkinoita koskevat kirjelmät

Direktiivin nimi / Vastuuosasto ulkoministeriössä	T	K	A	A
	U	E	S	L
	O	O	A	I
28. E52/2016 Ecuadorin liittyminen EU-Peru/Kolumbia -kauppasopimukseen			x	
29. E3/2017 Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Uudistettu kumppanuus Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa		x		
30. E52/2017 EU-tuomioistuimen lausunto 2/15 EU:n ja Singaporen välisestä vapaakauppasopimuksesta			x	
31. E53/2017 Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle "Uutta vauhtia Afrikan ja EU:n kumppanuudelle"				x
32. E71/2017 EU:n kauppasopimusten arkkitehtuuri – sopimusten jakaminen toimivallan perusteella	x			
33. E78/2017 EU:n kauppapolitiikan ajankohtaiset kysymykset	x			
34. E87/2017 Komission suositus neuvostolle neuvottelujen aloittamisesta Australian kanssa vapaakauppasopimuksen tekemiseksi	x			
35. E88/2017 Komission suositus neuvostolle neuvottelujen aloittamisesta Uuden-Seelannin kanssa vapaakauppasopimuksen tekemiseksi	x			
36. E89/2017 Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi	x			
37. E111/2017 Valmistautuminen 10.-13.12.2017 järjestettävään WTO:n 11. ministerikokoukseen (MC11)	x			
38. E124/2017 EU-MERCOSUR -assosiaatiosopimusneuvottelut: vapaakauppaa koskevat osat	x			

39. E2/2018 Komission suositus neuvostolle neuvottelujen aloittamisesta koskien EU:n kumppanuussopimusta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa		x		
40. U21/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppaa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta (TTIP- sopimus)				
41. U74/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisen laajennetun puitesopimuksen neuvottelemisesta (Armenian kanssa tehtävä laajennettu puitesopimus)				
42. U20/2017 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Myanmarin välisen investointisuojausopimuksen neuvottelemisesta (Myanmarin kanssa tehtävä investointisuojausopimus)				
43. U65/2017 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Meksikon välisen globaalisopimuksen modernisoinnista				
44. U15/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mercosurin välisen assosiaatiosopimuksen neuvottelemisesta				
45. U41/2018 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyihin Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisiin sopimuksiin sisältyvien, etuuskien väliaikaisen peruuttamisen mahdollistavien suojalausekkeiden ja muiden mekanismien täytäntöönpanosta				

TUO: Taloudellisten ja ulkosuhteiden osasto, KEO: Kehityspoliittinen osasto, ASA: Amerikan ja Aasian osasto; ALI: Afrikan ja Lähi-Idän osasto. U-kirjelmien osalta osastoa ei ole nimetty erikseen.

Liite 2. Raporttia varten käytettyjen kehitysyhteistyöhankkeiden valmisteluasiakirjat

02.12.2017 UHA2016-001348 Metsätalouden yksityissektorin tuki Keniassa (<https://bit.ly/2DAI4dC>)
08.11.2017 UHA2017-004249 WTO Kauppaan liittyvä tekninen apu (<https://bit.ly/2NH04q2>)
28.08.2017 UHA2017-001781 Konsulttipalvelut (<https://bit.ly/2R47mCb>)
08.06.2017 UHA2017-000675 Tuki Suomen vesifoorumille (<https://bit.ly/2xGeoF9>)
12.05.2017 UHA2017-001776 Ulkoasiainministeriön liittyminen U4 Anti-Corruption Resource Center:in jäseneksi (<https://bit.ly/2ljE9iK>)
26.04.2017 UHA2017-001424 Kehitysmaiden innovatiivisten start-up-yritysten kapasiteetinkehittämishanke (<https://bit.ly/2xTn1eW>)
16.02.2017 UHA2016-002589 Vietnamin vesihuoltosektorin kehittäminen uusien kumppanuuksien kautta (<https://bit.ly/2lkZiql>)
13.12.2016 UHA2015-015534 Metsäsektorin IKI-hanke (<https://bit.ly/2zAbdQZ>)
13.12.2016 UHA2015-015534 MYA/Metsävarojen kartoitus ja tietojärjestelmät (<https://bit.ly/2OSerUZ>)
13.12.2016 UHA2015-025478 AgroBIG II: Tuki maatalousvetoiselle talouskasvulle Amharassa, toinen vaihe (<https://bit.ly/2xUppSL>)
30.06.2016 UHA2014-050937 Tuki Tansanian innovaatiojärjestelmällehjelmalle (<https://bit.ly/2OU0w0E>)
29.03.2016 UHA2016-000851 Kehitysmaiden innovatiivisten start-up-yritysten kapasiteetinkehittämishanke (<https://bit.ly/2R3kszN>)

Lisäksi pyysimme Business Finlandilta hankeasiakirjoja UM:n kehitysyhteistyövaroilla tuetuista BEAM-hankkeista. Saimme kolmesta hankkeesta yhteensä kuusi asiakirjaa. Salassapitosäännösten vuoksi emme julkaise niiden yksilöintitietoja. Tutkimusajanjakson ulkopuolelta kävimme läpi taustatutkimuksena myös Namibian siirtohinnoitteluhanketta koskeneita asiakirjoja.

Liite 3. Haastattelut

1. Mika Björklund, neuvotteleva virkamies, TEM, 23.8.2018
2. Max von Bonsdorff, yksikönpäällikkö, Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö, UM, 21.8.2018
3. Alva Bruun, UM, 4.10.2018
4. Elina Kalkku, alivaltiosihteeri, Kehityspolitiikka, Lähi-itä ja Afrikka, UM, 9.10.2018
5. Katja Kandolin, koordinaattori, KPT, 19.12.2018
6. Jussi Kanner, vaikuttamistyön koordinaattori, Kehys, 8.10. ja 17.10.2018
7. Eira Karppinen, kv. johtaja, Verohallinto, 8.8.2018
8. Oskar Kass, ylitarkastaja, Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö, UM, 20.12.2018.
9. Lyydia Kilpi, asiantuntija, vero-oikeudenmukaisuus ja yritysvastuu, Kepa (puhelinhaastattelu), 25.6.2018
10. Maria Kurikkala, vastuuvirkamies / verotus ja kehitys, Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö, UM, 20.9.2018
11. Mikael Långström, tiiminvetäjä / yksikön päällikön sijainen Agenda2030, Kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikkö, UM, 31.8.2018 ja 3.12.2018
12. Ilona Mattila, tarkastaja, Kehitysevaluoinnin yksikkö, UM, 25.10.2018
13. Elina Mikola, vaikuttamistyön koordinaattori Kehys, 27.6.2018
14. Leena Pentikäinen, neuvotteleva virkamies, TEM, 17.9.2018
15. Linda Piirto, erityisasiantuntija, TEM, 10.10.2018
16. Pasi Pöysäri, yksikönpäällikkö, Kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikkö, UM, 31.8.2018 ja 3.12.2018
17. Malena Sell, kaupallinen sihteeri, Kauppapolitiikan yksikkö, UM, 18.9.2018
18. Marikki Stocchetti, pääsihteeri, KPT, 17.8.2018, 12.10.2018 ja 19.12.2018
19. Maria Suokko, kehityspolitiikan neuvonantaja, UM, 25.9.2018
20. Antero Toivainen, hallitusneuvos, Kansainvälisen verotuksen yksikkö, VM, 30.8.2018
21. Sonja Vartiala, toiminnanjohtaja Finnwatch, 4.10.2018
22. Kent Wilska, kaupallinen neuvos, Kauppapolitiikan yksikkö, UM 14.8.2018 (kasvotusten) ja 9.11.2018 (puhelinhaastattelu)

Raportissa on hyödynnetty tuloksia myös Polku2030-sidosryhmätapaamisen työryhmästä "Kestävä kehitys Suomen poikkihallinnollisessa ulkopolitiikassa" (29.10.2018) johon osallistuivat vaikuttamistyön asiantuntija Katja Hintikainen / Plan International Suomi, vaikuttamistyön koordinaattori Jussi Kanner / Kehys, tarkastaja Ilona Mattila / Ulkoministeriö, toimitusjohtaja ja omistajaosakas Jaana Vormisto / FIAN Consulting, pääsihteeri Marikki Stocchetti / Kehityspoliittinen toimikunta, sekä vaikuttamistyön vastaava Jenni Kauppila / YK-liitto. Lisäksi raportissa on hyödynnetty 11.12.2018 järjestetyn toisen sidosryhmätapaamisen tuloksia. Viimeisenä raportin suosituksiin ovat vaikuttaneet kansainvälisessä arviointityöpajassa (22.11.2018) saatu palaute sekä hankkeen ohjaus- ja tukiryhmiltä saadut kommentit.