



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 16.7.2013  
COM(2013) 531 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Tilanne vuoden 2015 jälkeen: kokonaisvaltainen ja yhdenmety lähestymistapa  
köyhyyden poistamisen ja kestävän kehityksen rahoittamiseen**

{SWD(2013) 273 final}

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

## Tilanne vuoden 2015 jälkeen: kokonaisvaltainen ja yhdenmety lähestymistapa köyhyyden poistamisen ja kestävän kehityksen rahoittamiseen

### Johdanto

Seuraavien kahden vuoden aikana kaikkien kumppaneiden pitäisi toteuttaa määrätietoisia toimia vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamisen vauhdittamiseksi. Tästä syystä ja vuosituhattavoitteista syyskuussa 2013 järjestettävän YK:n erityistapahtuman lähestyessä EU:n ja sen jäsenvaltioiden on tehostettava pyrkimyksiään lunastaa antamansa sitoumukset, mukaan lukien kehitysmaiden tukemiseksi myönnettävän rahoituksen lisääminen ja tehostaminen komission Muutossuunnitelma-nimisessä tiedonannossa<sup>1</sup> esitetyn mukaisesti. EU:n ja sen jäsenvaltioiden, joista jäljempänä käytetään yhteisnimitystä EU, toimia analysoidaan liitteenä olevassa EU:n vastuuraportissa 2013.

Samanaikaisesti eri prosessien osana on käynnistetty maailmanlaajuinen keskustelu vuoden 2015 jälkeisestä laajemmasta toimintakehyksestä. Komission tiedonannossa *Ihmisarvoinen elämä kaikille: köyhyyden poistaminen ja kestävän tulevaisuuden turvaaminen maailmanlaajuisesti*<sup>2</sup> keskitytään siihen, mitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi pitäisi tehdä. Siinä esitettiin vuoden 2015 jälkeistä aikaa varten visio, jossa köyhyyden vähentämistä ja kestäväää kehitystä käsitellään osana kokonaisvaltaista kehystä. Neuvosto on vahvistanut tiedonannon.<sup>3</sup> Tiedonannossa *Kansainvälinen ilmastonmuutossopimus vuonna 2015*<sup>4</sup> esitetään useita tärkeitä kysymyksiä, jotka liittyvät ilmastorahoitukseen vuoden 2020 jälkeen. Sekä tiedonannossa *Kehitykselle annettavan EU:n kehitysrahoitustuen lisääminen*<sup>5</sup> ja sen johdosta annetuissa neuvoston päätelmissä<sup>6</sup> omaksutaan kokonaisvaltainen lähestymistapa kaikkiin rahoituslähteisiin ja yhdenmety lähestymistapa kyseisiin lähteisiin liittyviin prosesseihin.

Tässä tiedonannossa keskitytään vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskevan kehityksen toteutustavan rahoitukseen. Siinä pyritään laatimaan EU:lle yhteinen lähestymistapa kansainvälisten keskustelujen rahoituskysymyksiin – siihen, miten maailmanlaajuinen lähestymistapa voitaisiin muotoilla, mitä varoja on saatavilla ja voitaisiin ottaa käyttöön sekä mitä prosesseja ja periaatteita asiassa olisi noudatettava. Tässä vaiheessa EU:n pitäisi käydä avointa vuoropuhelua kumppaneidensa kanssa; tässä tiedonannossa ei ehdotetakaan uusia toimia tai sitoumuksia EU:lle. Uusista toimista ja sitoumuksista voidaan sopia erityyppisistä sitoumuksista myöhemmin tehtävässä yleisessä sopimuksessa, jossa otetaan huomioon kansainvälisten toimijoiden muuttuvat tarpeet ja valmiudet vuoden 2015 jälkeen.

Tiedonannon painopiste on kehitysmaiden rahoittamisessa, mutta ehdotettua lähestymistapaa voidaan soveltaa myös yleismaailmallisesti. Peruseriaate on sama kaikille maille: rahoituslähteiden valikoima on sama kaikille politiikan tavoitteille ja sitä on käytettävä parhaisiin tuloksiin johtavalla tavalla.

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 637.

<sup>2</sup> COM(2013) 92.

<sup>3</sup> 11559/13.

<sup>4</sup> COM(2013) 167.

<sup>5</sup> COM(2012) 366.

<sup>6</sup> 14533/12.

## 1. MUUTOKSET MAAILMANLAAJUISISSA RAHOITUSNÄKYMISÄ

Kuluneena vuosikymmenenä maailmassa on tapahtunut huomattavia muutoksia. Niistä merkittävimmät koskevat vaurauden jakautumista, maiden mahdollisuuksia vaikuttaa maailmanlaajuisiin suuntauksiin ja uusien avunantajien kasvavaa merkitystä, ja ne kaikki muuttavat käsitystä kehitysrahoituksesta.

Rahoituskysymyksiä tarkastellaan monissa kansainvälisissä prosesseissa. YK:n korkean tason paneelin raportissa vuoden 2015 jälkeisestä ajasta ja kestäväen kehityksen tavoitteita käsittelevässä YK:n avoimessa työryhmässä käsitellään rahoitusta ja muita täytäntöönpanokeinoja. Työtään on aloittamassa myös YK:n komitea, jonka tehtävänä on laatia vaihtoehtoja kestäväen kehityksen rahoitusstrategiaksi, ja YK:n yleiskokous käy keskusteluja kehitysrahoitusprosessin lujittamismahdollisuuksista. Lisäksi ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen osapuolet tekevät työtä ilmastorahoituksen saamiseksi ja sen käytön tehostamiseksi vuoden 2020 jälkeen, ja biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen osapuolet panevat täytäntöön sopimukseen sisältyvää varojen käyttöönottostrategiaa. Näissä ja muissa prosesseissa lähtökohtana ovat samat varat politiikan eri tavoitteiden saavuttamiseen, mikä voi johtaa sitoumusten päällekkäisyyteen, vaikka tällaisiin tavoitteisiin tehtävien, nykyisiin ja tuleviin sitoumuksiin perustuvien investointien pitäisi sen sijaan toimia saumattomasti yhteen ja luoda synergioita sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Tästä syystä rahoitukseen liittyvien prosessien olisi oltava yhdenmukaisia, yhdessä sovittujen periaatteiden mukaisia ja toisiinsa kytkettyjä, jotta niiden käyttökelpoisuus mitä erilaisimpien politiikan maailmanlaajuisien tavoitteiden saavuttamisessa voitaisiin maksimoida.

Käynnissä olevat keskustelut tarjoavat tilaisuuden uudistaa Monterreyn konsensusta ja laatia rahoitusta varten lähestymistapa, jonka painopiste on kansallisella tasolla eli siellä, missä valtaosa varoista käytetään. Monterreyn konsensukseen (2002) ja kehitysrahoitusta koskevaan Dohan julistukseen (2008) kirjattiin järkevä periaate, joka pätee edelleen: edistymisen avain on jokaisen maan omassa, käytettävissä olevia varoja järkevästi hyödyntävässä toiminnassa. Tämän kokonaisvaltaisen lähestymistavan pitäisi olla kaikkien rahoituksesta käytävien keskustelujen ytimessä, ja sen käytännön soveltamista olisi edelleen kehitettävä.

Varoja saadaan kahtaalta: julkisista ja yksityisistä lähteistä, joista osa on kotimaisia, osa kansainvälisiä. Kotimaista julkista rahoitusta ovat esimerkiksi verot ja muut, muun muassa luonnonvaroista saatavat valtion tulot. Kansainvälistä julkista rahoitusta ovat esimerkiksi avustukset, oma pääoma ja lainat. Esimerkkejä kotimaisesta yksityisestä rahoituksesta ovat paikallisten yritysten ja hyväntekeväisyysjärjestöjen tekemät investoinnit. Kansainvälistä yksityistä rahoitusta ovat muun muassa kansainväliset investoinnit ja yksityiset tulonsiirrot, kuten rahalähetykset ja lahjoitukset. Uudet innovatiiviset lähteet, kuten finanssitransaktiovero, päästökaupasta saatavat tulot ja bunkkeriöljyverot, kuuluvat nekin edellä mainittuihin rahoituslähdetyyppiin.

Kaikki maat voivat käyttää tässä lueteltuja rahoituslähteitä tehdäkseen investointeja kansallisesti ja kansainvälisesti sovittuihin tavoitteisiin, olkoonkin, että ne käyttävät eri välineitä eri tarkoituksiin. Näistä rahoituslähteistä pitäisi muodostaa perusta rahoitukseen sovellettavalle lähestymistavalle. Julkiset varat ovat heti käytettävissä ja hallitusten hyödynnettävissä. Yksityinen rahoitus on pohjimmiltaan erilaista, koska se palvelee yksityisiä intressejä ja se on valjastettava tukemaan politiikan tavoitteita. Julkisten päättäjien olisi pyrittävä lisäämään saatavilla olevaa rahoitusta ja varmistamaan, että varat on kohdennettu sovittuihin tavoitteisiin tehokkaasti. Tässä mielessä kaikki lähteet olisi nähtävä tulosten saavuttamiseen käytettävissä olevana keinovalikoimana.

**2. MISTÄ RAHAA? PAINOPISTE SINNE, MISSÄ RAHAA TARVITAAN – KEHITYSMAAN NÄKÖKULMA**

Kehitysmaiden käytössä oli vuonna 2010 arviolta 7,129 miljardia<sup>7</sup> euroa julkista ja yksityistä rahoitusta, jolla voitiin osaltaan poistaa köyhyyttä ja tukea kestävää kehitystä.

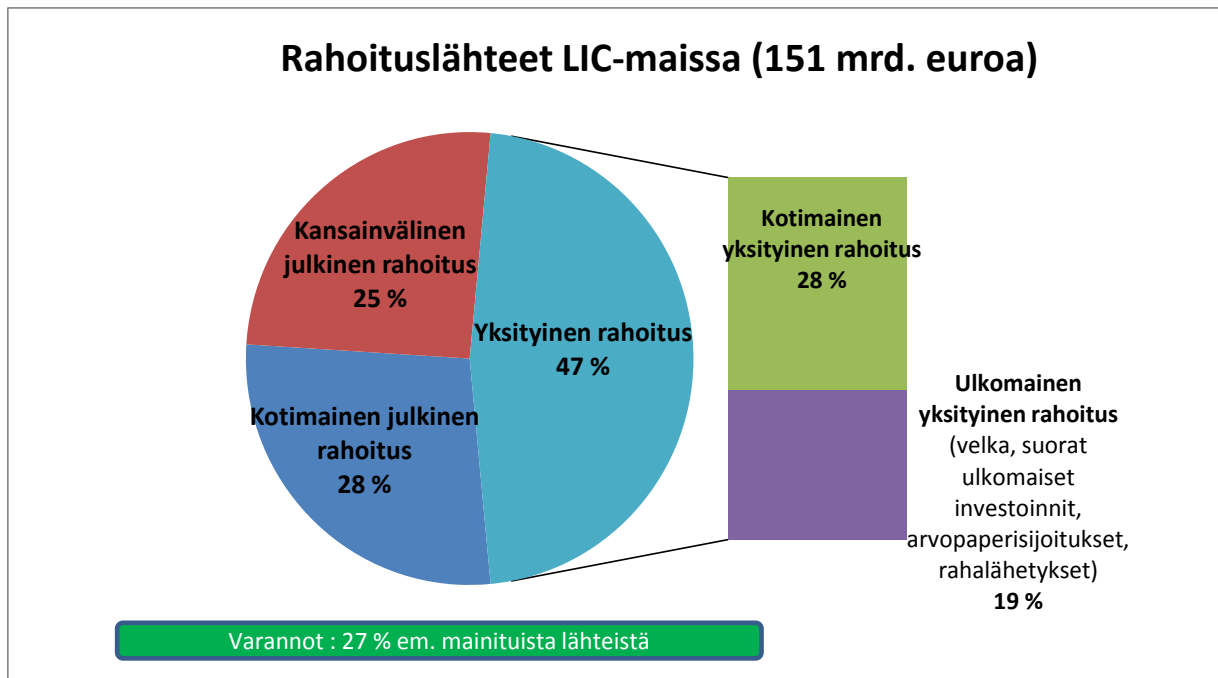
Taulukko 1: Kehitysmaiden käytettävissä oleva rahoitus (miljardia euroa, 2010)

|   |
|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Kotimainen julkinen rahoitus</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Yhteensä: 3,317</b></p> <p><b>Verotulot: 3,252</b></p> <p><i>Fossiilille polttoaineille maksettavien haitallisten tukien poistamisesta mahdollisesti saatavat tulot: 309</i></p> <p><b>Julkinen lainanotto ulkomailta: 65</b></p> <p><b>Lisätietoerät</b></p> <p><i>Kokonaisvarannot, ml. kulta: 4,074</i></p> <p><i>Laittomat rahoitusvirrat: 649 (menetettyjen verotulojen osuus arviolta 120) mm. korruptiosta, rikollisesta toiminnasta sekä verovilpistä ja veronkierrosta johtuen</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Kansainvälinen julkinen rahoitus</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Käytetty yhteensä: 158</b></p> <p><b>Julkisesta kehitysavusta rahoitetut avustukset: 92</b>, joista EU:n osuus 39</p> <p><b>Edulliset lainat: 7</b>, joista EU:n osuus 3</p> <p><b>Muu julkinen kehitysrahoitus: 54</b>, joista EU:n osuus -4</p> <p><b>YK:n alaiset kansainväliset turvallisuusoperaatiot: 5</b>, joista EU:n osuus 2</p> <p style="text-align: center;"><b>Yksityinen rahoitus (kotimainen ja kansainvälinen)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Yhteensä: 3,652</b></p> <p><b>Kotimaiset yksityiset investoinnit: 2,678</b></p> <p><b>Kansainväliset investoinnit: 624</b></p> <p>Suorat ulkomaiset investoinnit: 443</p> <p>Ulkomaiset arvopaperisijoitukset: 181</p> <p><b>Yksityinen lainanotto ulkomailta: 70</b></p> <p><b>Rahalähetykset: 238</b></p> <p><i>Lähetyskustannusten alentamisesta 5 prosenttiin mahdollisesti saatavat tulot: 12 vuositasolla</i></p> <p><b>Yksityinen hyväntekeväisyys: 42</b></p> |
|---|

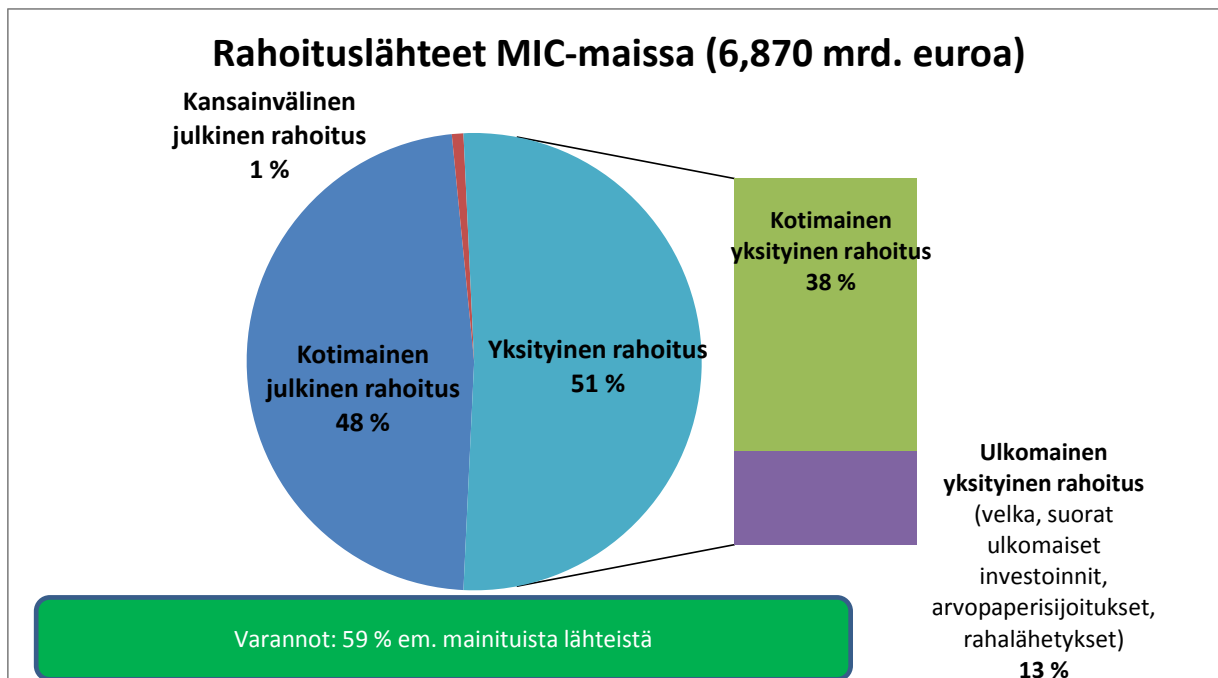
<sup>7</sup> Kaikkien tässä tiedonannossa mainittujen lukujen lähteet luetellaan siihen liittyvässä yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Luvut vahvistavat, että kotimaiset julkiset varat ylittävät (20-kertaisesti) kansainvälisen julkisen rahoituksen, joka on vain 2 prosenttia kehitysmaiden saatavilla olevasta kokonaisrahoituksesta. Yksityinen ja julkinen rahoitus ovat samaa luokkaa. Toisaalta maiden välillä on perustavanlaatuisia eroja rahoituslähteiden rakenteessa, mikä käy ilmi oheisista kuvista (LIC = matalan tulotason maa, MIC = keskitulotason maa).

**Kuva 1**



**Kuva 2**



## 2.1. Kotimainen julkinen rahoitus – hallitusten suurin ja paras rahoituslähde

Kotimainen julkinen rahoitus (3,317 mrd. euroa) on hallitusten suoraan käytettävissä olevan, politiikan tavoitteiden toteuttamiseen käytettävän rahoituksen pääasiallinen lähde ja näin ollen rahoitusta koskevan lähestymistavan tärkein osa. Sen lisäksi, että se tarjoaa finanssipoliittista liikkumavaraa ensisijaisiin tavoitteisiin investoimiseksi, sen pitäisi vahvistaa kotimaista vastuuvollisuutta ja edistää hallituksen ja kansalaisten välisiä hyviä suhteita. Useimmat maat voisivat lisätä huomattavasti ensisijaisiin tavoitteisiin käyttämiään kotimaisia varoja muun muassa kasvattamalla verotuloja, torjumalla laittomia rahavirtoja ja lakkauttamalla fossiilisten polttoaineiden haitalliset tuot.

### 2.1.1. Kotimaisten varojen käyttöönotto

Kehitysmaiden verotulojen osuus vaihtelee: matalan tulotason maissa osuus on keskimäärin 13 prosenttia ja keskitulotason maissa 22 prosenttia suhteessa BKT:hen. YK:n kehitysohjelman mukaan valtion tulojen osuuden pitäisi olla yli 20 prosenttia suhteessa BKT:hen, jotta vuosituhattavoitteet voitaisiin saavuttaa. Sen mukaan useimpien keskitulotason maiden pitäisi voida saavuttaa tavoitteet pelkästään kotimaisia julkisia varoja käyttämällä. Kansainvälisen valuuttarahaston mukaan valtion tulojen kasvattaminen noin 3 prosentilla suhteessa BKT:hen olisi mahdollista suhteellisen lyhyessä ajassa jopa ilman luonnonvaroista saatavien tulojen lisäystä tai uusia ympäristöveroja. Tämä osoittaa, että pitkällä aikavälillä riippuvaisuus avusta on mahdollista katkaista myös matalan tulotason maissa.

Arviolta 649 miljardin euron laittomat rahavirrat, jotka muodostuvat rikoksen tuottamasta hyödystä, verovilpistä ja korruptiosta, muodostavat merkittävän aukon monien maiden julkisessa taloudessa. Verotulojen menetys on vain yksi tällaisten virtojen kielteisistä vaikutuksista; ne myös vähentävät halukkuutta laillisiin investointeihin ja rapauttavat laajempaa yhteiskuntasopimusta. Maiden olisikin suitsittava laittomia rahavirtoja sääntely- ja täytäntöönpanotoimin.

### 2.1.2. Kestävä otto- ja antolainaus

Lainanoton ansiosta maat voivat tehdä investointeja etupainotteisesti ja säilyttää julkisten menojen vakauden tilanteessa, jossa tulojen määrä vaihtelee. Kehitysmaiden velkaantuneisuus on vähentynyt viime vuosina, mutta monien tilanne on vielä riskialtis tai niiltä puuttuu pääsy rahoitusmarkkinoille, jolloin ne ovat riippuvaisia julkisesta lainanannosta. Yksityisten lainanantajien ja Pariisin klubiin kuulumattomien julkisten lainanantajien asema kehitysmaiden luotottajina on kasvanut. Tästä seuraa, että kaikkien toimijoiden on sovellettava vastuullisen anto- ja ottolainauksen periaatteita velkakestävyuden varmistamiseksi.

Suurin osa kehitysmaiden 4,074 miljardin euron kansainvälisistä varannoista on muutamassa keskitulotason maassa; köyhempien maiden puskurit ovat yleensä heikommat. Varavarannot ovat yksi keino, jolla maa voi puolustautua häiriöitä vastaan, ja niitä voitaisiin täydentää vakuutusperusteisilla välineillä. Makrotalouden vakautta ja vakavaraisuutta koskeva politiikkakehitys on avainasemassa pyrittäessä vähentämään haavoittuvuutta.

### 2.1.3. Saatavilla olevan kotimaisen julkisen rahoituksen käyttäminen viisaasti

Vähintään yhtä tärkeää kuin varojen kasvattaminen on saatavilla olevan rahoituksen käyttäminen viisaasti. Maiden olisi noudatettava moitteettoman julkisen varainhoidon sääntöjä ja varmistettava saatavilla olevalle rahoitukselle mahdollisimman suuri lisäarvo. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta kriittisimmät investoinnit olisi nostettava etusijalle, ja yhteen politiikan tavoitteeseen tehtävän investoinnin olisi tuettava myös muita tavoitteita.

#### *2.1.4. Tärkeimmät toimet maailmanlaajuisesti sovittuihin politiikan tavoitteisiin investoitujen kotimaisten varojen kasvattamiseksi*

Kunkin maan pitäisi kansallisella tasolla

- uudistaa verojärjestelmät, lujittaa verohallintoja ja panna täytäntöön korruptiota vähentävää lainsäädäntöä. Tähän kuuluu läpinäkyvyyden, vastuuvollisuuden ja kestävyyslisääminen luonnonvarojen hallinnoinnissa sekä verovilppiin ja veronkiertoon puuttuminen;
- harjoittaa politiikkaa, jolla varmistetaan rahan käyttäminen viisaasti, innovatiiviset kumppanuudet, yksityisten varojen houkuttelemisen ja fossiilisille polttoaineille maksettavien haitallisten tukien lakkauttaminen;
- noudattaa valtioiden otto- ja antolainauksen vastuullisuutta koskevia periaatteita ja parantaa häiriöidensietokykyään.

Kansallisten pyrkimysten tukemiseksi kaikkien maiden ja kansainvälisten toimijoiden pitäisi

- edellyttää rahoitussektorilta ja avainalojen monenvälisiltä yrityksiltä läpinäkyvyyttä muun muassa kaivos- ja kaivannaisteollisuuden avoimuutta koskevan aloitteen (EITI), luonnonvarojen kestävä käyttöä tukevien aloitteiden, laittomia rahavirtoja koskevien sääntöjen, maakohtaisen raportoinnin, julkisen talouden avoimuuden lisäämisen ja tiedonvaihdon avulla. EU johtaa näihin kysymyksiin liittyviä maailmanlaajuisia toimia, mutta edistyminen riippuu myös muista toimijoista, jotka ovat sitoutuneet noudattamaan näitä periaatteita;
- noudattaa korruption vastaisia sääntöjä, muun muassa YK:n korruptiosopimusta;
- lujittaa kansainvälistä rahoitusarkkitehtuuria velkakestävyys- ja häiriöidensietokyvyn parantamiseksi.

## **2.2. Kansainvälinen julkinen rahoitus – osalle edelleen tärkeä**

Julkinen kehitysapu on edelleen tärkeä rahoituslähde 36:ssa matalan tulotason maassa, joita maailmanlaajuiset haasteet koskettavat muita enemmän. Julkisen kehitysavun osuus niiden BKT:stä on 12 prosenttia, mikä on vähemmän kuin niiden kotimaiset tulot. Toisaalta kansainvälisen julkisen rahoituksen (158 mrd.) merkitys on kehitysmaille kokonaisuutena tarkasteltuna vähäpätöinen (0,7 % suhteessa BKT:hen). Keskitulotason maita on 108, ja niissä julkisen kehitysavun osuus on keskimäärin vain 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näin ollen apu olisi keskitettävä maihin, jotka tarvitsevat sitä eniten.

### *2.2.1. Rahoituksen lisääminen ja tärkeimpien asioiden seuraaminen*

Kehitysmaiden ulkomailta saama julkinen rahoitus on tulosta kunkin avunantajamaan tekemistä budjettipäätöksistä. EU antaa enemmän apua kuin kaikki muut kehittyneet maat yhteensä. Lisäksi se on lunastanut kauppaa tukevaa apua koskevan aloitteen yhteydessä vuodesta 2008 antamansa sitoumukset ja nopeasti saatavaa ilmatorahoitusta koskevat sitoumukset ja on kasvattamassa luonnon monimuotoisuuden rahoitusta Nagoyassa ja Hyderabadissa tehtyjen päätösten mukaisesti. Vaikka EU:n antama julkinen kehitysapu väheni hieman vuonna 2012, jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehet ovat vahvistaneet olevansa vaikeasta taloustilanteesta huolimatta edelleen sitoutuneita tavoitteeseen nostaa avun osuus 0,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 mennessä. Nousevan talouden maiden sekä maiden, jotka ovat nousseet ylemmän keskitulotason luokkaan, olisi otettava vastattavakseen oikeudenmukainen osuus kansainvälisestä julkisesta rahoituksesta hallussaan olevien rahoitusvarojen puitteissa.

Julkisen kehitysavun käsitettä kritisoidaan enenevässä määrin siitä, että se on liian laaja, tai siitä, ettei se kata kaikkia kehitysyhteistyön toimijoita eikä kaikkia alan toimia. Julkista kehitysapua on uudistettava ja politiikan eri tavoitteisiin myönnettävän rahoituksen seuranta parannettava muun muassa käyttämällä paranneltuja indikaattoreita (esim. Rion tunnusluvut), jotka kertovat tiettyjä politiikan tavoitteita tukevan julkisen kehitysavun määrän. Kaiken kehitysmaille myönnettävän rahoituksen rekisteröimiseksi olisi laadittava varma menettely, jotta kaikkia toimijoita voitaisiin vertailla samaa mittatikkua käyttäen. OECD:n alaisen kehitysapukomitean työ julkisen kehitysavun uudistamiseksi on tärkeä askel tähän suuntaan. Kansainvälisen rahoituksen seurannan pitäisi olla osa kokonaisvaltaista seurantamekanismia, joka kattaa myös kotimaisen ja yksityisen rahoituksen.

### 2.2.2. *Saatavilla olevan ulkomaisen rahoituksen käyttäminen viisaasti*

Kuten kotimaistenkin varojen käytössä, rahan viisaalla käytöllä tarkoitetaan sekä *oikeiden asioiden tekemistä* että *niiden tekemistä oikein*: raha olisi käytettävä siellä, missä sen tarve on suurin, ja se olisi käytettävä innovatiivisesti ja tuloksellisesti sen varmistamiseksi, että se palvelee useita politiikan tavoitteita samanaikaisesti, esimerkiksi valtavirtaistamalla tietyt politiikan tavoitteet.

Tuloksellisuutta voidaan parantaa rahoituksen innovatiivisilla käyttötavoilla, joten niitä olisi käytettävä enemmän. Avustusten yhdistäminen lainoihin ja omaan pääomaan samoin kuin takuu- ja riskinjakomekanismien käyttö voi houkuttaa yksityisiä ja julkisia investointeja – tavoite, johon EU pyrkii aktiivisesti. Innovatiivisia vaihtoehtoja kehityksen rahoittamiseksi pohtiva ryhmä on tullut siihen tulokseen, että innovatiivisella rahoituksella on huomattava potentiaali tuottaa tuloja, ja sen avulla voidaan lisätä rahoituksen vakautta ja ennustettavuutta. Jotkut innovatiiviset rahoitusmekanismit, esimerkiksi puhtaan kehityksen mekanismi, on suunnattu johonkin tiettyyn politiikan tavoitteeseen. Tällaisissa investoinneissa olisi kuitenkin otettava huomioon myös laajempi konteksti ja pyrittävä edistämään muitakin tavoitteita.

Mitä tulee *asioiden tekemiseen oikein*, kansainvälinen yhteisö on osana tuloksellista kehitysyhteistyötä koskevaa Busanin kumppanuutta antanut selviä sitoumuksia toimien tuloksellisuuden lisäämisestä. Lähtökohtana on demokratiaan perustuva kehitysmaiden omavastuu ja yhteisymmärrys tarpeesta tuottaa globaaleja julkishyödykkeitä. Monenväliset prosessit, joissa rahoitusta pyritään korvamerkitsemään tietyille politiikan aloille, voivat vaikeuttaa tätä. Kehitysmaiden olisi sen sijaan ohjattava rahoitus sinne, missä sen avulla ja *asiat oikein tekemällä* voidaan saavuttaa maailmanlaajuisiin tavoitteisiin liittyvät kansalliset tavoitteet.

### 2.2.3. *Tärkeimmät toimet maailmanlaajuisiin tavoitteisiin investoitavien kansainvälisten julkisten varojen kasvattamiseksi*

Kunkin maan olisi otettava ohjat käsiinsä ja vaadittava, että kaikki ulkopuolinen rahoitus noudattaa niiden kansallisia kehityssuunnitelmia, jotka sisältävät Busanissa sovittujen periaatteiden mukaisesti vahvistetut tavoitteet.

Kaikkien maiden ja kansainvälisten toimijoiden olisi

- noudatettava kansainvälistä julkista rahoitusta myöntäessään Busanin kumppanuuteen liittyviä periaatteita ja sitoumuksia;
- osallistuttava maailmanlaajuisiin ponnisteluihin oikeudenmukaisella panoksella, joka perustuu jatkuvasti kehittyviin sitoumuksiin. Rikkaimpien maiden olisi osallistuttava suuremmalla panoksella kuin ylemmän keskitulotason maat ja nousevan taloudet maat, ja ulkopuolinen tuki olisi keskitettävä matalan tulotason maihin. Keskitulotason maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä, josta hyötyvät ennen kaikkea alemman keskitulotason maat, olisi keskityttävä tärkeimpiin vipuvaikutustoimiin;



- uudistettava julkista kehitysapua ja seurattava ulkopuolista julkista rahoitusta molemminpuolisen vastuun kokonaisvaltaisen mekanismin puitteissa;
- käytettävä rahoitusjärjestelyjä, jotka vastaavat maan tarpeita ja tukevat rahoituksen pitkän aikavälin kestävyyttä. Lisäresursseja tuottavia innovatiivisia mekanismeja olisi käytettävä enemmän, valmiuksia kehitettävä entisestään ja teknistä apua lisättävä.

### **2.3. Yksityinen rahoitus – kasvun avaintekijä**

Yksityinen rahoitus eroaa julkisesta olennaisesti. Se palvelee yksityisiä intressejä eikä sillä pyritä saavuttamaan julkisen politiikan tavoitteita. Yksityiset investoinnit (3,652 mrd. euroa) ovat kuitenkin kasvun avaintekijöitä ja voivat tukea kyseisiä tavoitteita. Pienikin muutos yksityisiin investointeihin liittyvissä painopisteissä ja järjestelyissä voisi hyödyttää julkisen politiikan tavoitteita merkittävästi. Tällainen muutos voidaan saada aikaan lähinnä kotimaisilla ja kansainvälisillä politiikka-aloitteilla, esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla.

Kotimainen ja kansainvälinen yksityissektori ovat pitkälle yhdentyneitä ja samoista aloitteista kiinnostuneita, joten niitä tarkastellaan yhdessä. Niiden erottelu on tarpeen vain sitoumusten seurannassa.

#### *2.3.1. Investoinnit ja kauppa; tiede, tekniikka ja innovointi*

Kotimaiset investoinnit jättävät ulkomaiset investoinnit varjoonsa ja ovat talouskehityksen kantava voima. Suorat ulkomaiset investoinnit ja jossain määrin myös yksityinen lainanotto ulkomailta täydentävät niitä muun muassa kehittämällä osaamista ja tekniikkaa. Julkishyödykkeisiin myönteisesti vaikuttavia investointeja pitäisi tukea niitä suosivalla politiikalla ja innovatiivisilla mekanismeilla, joista esimerkkejä ovat suorituskykyyn perustuvat ekosysteemipalvelumaksut, päästöhyvitykset ja monimuotoisuuden kompensatiomahdollisuudet.

Kauppa on yksi tärkeä keino lisätä toimintaa ja tuottavuutta. Siksi maiden olisi luotava kauppaa kansainvälisellä, alueellisella ja kansallisella tasolla edistävää ympäristö. Rikkaampien maiden pitäisi myöntää etuuskohteluun perustuva pääsy markkinoilleen ja tukea köyhimpiä maita. EU myöntää jo nyt edullisen pääsyn EU:n markkinoille, esimerkiksi vähiten kehittyneisiin maihin ei sovelleta lainkaan tariffeja eikä kiintiöitä. Valtaosa kehitysmaiden kaupasta tapahtuu jo nyt toisten kehitysmaiden kanssa, joten etelä–etelä-suuntaisen kaupan vapauttamisen tarjoama potentiaali pitäisi hyödyntää. Kansainvälisellä tasolla on kiinnitettävä erityishuomiota vähiten kehittyneiden maiden valmiuksiin hyötyä kaupankäynnistä.

Uudet tekniikat olisi valjastettava palvelemaan maailmanlaajuisia tavoitteita lisäämällä integrointia kansainvälisellä tasolla. Kehitysmaiden tilanteisiin sovitettuna tekniikan ja innovoinnin välistä kytköstä voidaan tukea myös kannustamalla tutkimusalan investointien lisäämiseen esimerkiksi käyttämällä innovatiivisia mekanismeja, kuten markkinoiden ennakkositoumuksia.

#### *2.3.2. Rahalähetykset*

Rahalähetykset ovat merkittävä yksityisen rahoituksen lähde, ja monissa kehitysmaissa niiden osuus BKT:stä on varsin suuri. Lähetykskustannusten alentaminen G20-ryhmän esityksen<sup>8</sup> mukaisesti 5 prosenttiin toisi merkittäviä etuja varsinkin etelä–etelä-suuntaisiin rahalähetyksiin, jotka ovat kalliimpia. Sekä lähettävien että vastaanottavien maiden olisi omaksuttava politiikkoja, joilla luodaan kilpailukykyiset ja läpinäkyvät markkinaedellytykset,

<sup>8</sup> G20-ryhmän 5.12.2011 pidetyn huippukokouksen julistuksen 77 kohta.

tarjottava parempia rahoituspalveluja ja kannustettava rahalähetysten harkitumpaan ja tuottavampaan käyttöön.

### 2.3.3. *Yksityinen hyväntekeväisyys*

Yksityinen hyväntekeväisyys muistuttaa monin tavoin julkista apua. Sen määrä arvioitiin 42 miljardiksi euroksi vuonna 2010, ja sen vaikutus tiettyihin yhteisöihin tai asioihin voi olla huomattava. Yksityisiä lahjoituksia ei niiden luonteesta johtuen voida yleensä ottaa huomioon kansallisissa kehityssuunnitelmissa. Silti niiden läpinäkyvyyttä, ennustettavuutta ja tuloksellisuutta olisi parannettava.

### 2.3.4. *Tärkeimmät toimet poliittisiin painopisteisiin sijoitettavien yksityisten varojen kasvattamiseksi*

Kunakin maan pitäisi kansallisella tasolla

- luoda liiketoimintaympäristö, joka tukee ihmisarvoista työtä koskevien kansainvälisten sitoumusten mukaisia politiikan tavoitteita sekä edistää innovointia ja kotimaisten rahoitusjärjestelmien kehittämistä;
- investoida julkisia varoja aloihin, jotka houkuttelevat yksityisiä investointeja poliittisiin painopisteisiin.

Lisäksi kaikkien maiden ja kansainvälisten toimijoiden pitäisi yhdessä

- ottaa kansainvälisen politiikan tasolla käyttöön läpinäkyviä ja oikeudenmukaisia sääntöjä muun muassa kaupasta ja rahoitusmarkkinoista;
- käyttää julkista rahoitusta yksityisten investointien houkuttelemiseen ja innovoinnin tukemiseen muun muassa tekniikan avulla.

Lisäksi yksityisen sektorin pitäisi

- noudattaa yritysten yhteiskunta- ja ympäristövastuun periaatteita ja siten edistää osallistavaan vihreään talouteen siirtymistä arvioimalla politiikan tavoitteisiin tehtyjen investointien vaikutusta, noudattamalla markkinaehtoperiaatetta siirtohinnoittelussa, tekemällä toiminnasta läpinäkyvää ja noudattamalla yritysten yhteiskuntavastuuta ja investointeja koskevia kansainvälisiä ohjeita;
- soveltaa Busanissa sovittuja periaatteita yksityiseen hyväntekeväisyyteen.

## **3. KOHTI KOKONAISVALTAISTA JA YHDENNETTYÄ LÄHESTYMISTAPAA RAHOITUKSEEN**

### **3.1. Periaatteet**

Vuoden 2015 jälkeisiä yhteisiä tavoitteita koskevan maailmanlaajuisen suunnitelman pitäisi motivoida kaikkia toimijoita käyttämään resurssejaan viisaasti. Suunnitelmaa olisi täydennettävä rahoitukseen sovellettavalla vakaalla lähestymistavalla, joka on yleismaailmallinen, huomioi maailmalla tapahtuvat muutokset ja käsittää kaikki eri toimijoiden käytössä olevat resurssit. Se tapahtuu parhaiten uudistamalla ja laajentamalla kehitysrahoituksen kansainvälinen toimintasuunnitelma huomispäivän tarpeita vastaavaksi. Vaikka prosessi maailmanlaajuisen tavoitteiden laatimiseksi on vasta alkanut, rahoituskeskusteluissa olisi noudatettava seuraavia pääperiaatteita:

- Rahoitus olisi sovittava politiikkoihin. Hyvä politiikka on täytäntöönpanon perusta, koska politiikan muuttaminen on tuloksellisempaa kuin rahan käyttö huonojen politiikkojen korjaamiseen.

- Kaikkia käytettävissä olevia varoja olisi tarkasteltava kokonaisuutena, koska ne ovat osa samaa kokonaissummaa. Kolme rahoituslähdeyyppiä – kotimainen julkinen, kansainvälinen julkinen ja yksityinen – muodostavat rakenteen, joka mahdollistaa tärkeimpien toimien määrittelyn kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.
- Rahoitukseen sovellettavassa maailmanlaajuisessa lähestymistavassa varojen priorisointi olisi jätettävä ensisijaisesti maiden itsensä vastuulle, koska päätöksenteko politiikan tavoitteiden välisestä tasapainottelusta on tehokkainta maatasolla kansainvälisesti sovittuja sitoumuksia ja tavoitteita noudattaen. Myös politiikan, rahoituksen ja tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien välineiden yhdistelmän arvioinnin pitäisi tapahtua maatasolla, koska täytäntöönpanokin on kansallista. Kaikkien maiden pitäisi sitoutua saatavilla olevien varojen käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla sovittujen politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Siinä missä politiikan eri tavoitteiden on tuettava toisiaan, myös niiden saavuttamiseen käytettävien keinojen olisi muodostettava maatasolla yksi toisiinsa kytköksissä olevien lähteiden ja välineiden paketti, jolloin samalla rahalla voidaan saavuttaa useita politiikan tavoitteita. Rahoituksen on tuettava yleismaailmallisten tavoitteiden välisiä synergioita. Annettuja sitoumuksia on kunnioitettava, mutta periaatteena pitäisi olla tavoitteiden sisällyttäminen kansallisiin politiikkoihin sen sijaan, että rahoitusta korvamerkitään tiettyyn tarkoitukseen maailmanlaajuisella tasolla, koska se luo hajanaisuutta.
- Ulkopuolinen julkinen rahoitus olisi suunnattava sitä eniten tarvitseviin maihin, kun taas nousevan talouden maiden sekä ylemmälle keskitulotasolle kohonneiden maiden olisi osallistuttava tämän rahoituksen keräämiseen oikeudenmukaisella panoksella.
- Kaikkea rahoitusta pitäisi seurata yhdessä ja yhdenmukaistetulla tavalla läpinäkyvyyden ja molemminpuolisen vastuun varmistamiseksi sekä kansallisella että maailmanlaajuisella tasolla. Tavoitteena on tehostaa sen käyttöä pyrittäessä saavuttamaan mitä erilaisimpia kestävä kehityksen maailmanlaajuisia ja kansallisia tavoitteita. Kaikkien rahoitusvirtojen jäljittämistä olisi parannettava, myös sitä, miten niillä on edistetty kansallisia ja maailmanlaajuisia tavoitteita ja niihin mahdollisesti liittyviä rahoitustavoitteita. Kansallisten tietojen saatavuus ja laatu ovat tässä ehdottoman tärkeitä, ja tilastovalmiuksia olisikin parannettava.

### **3.2. Ylätason kehys kansainvälisille prosesseille**

Dohan julistukseen sisältyy lupaus toteuttaa maailmanlaajuisia yhteistoimia eri haasteiden ratkaisemiseksi. Sen mukaisesti kansainväliset rahoituskeskustelut olisi kytkettävä ylätason rakenteeseen. Tästä syystä vaihtoehtojen, joita YK:n asiantuntijakomitea aikoo esittää kestävä kehityksen rahoitusstrategiaksi Rio+20-konferenssilta saamansa toimeksiannon nojalla, on oltava täysin johdonmukaisia kehitysrahoitusprosessin kanssa. Näistä lähtökohdista pitäisi järjestää kansainvälinen konferenssi, jossa rahoitusta varten laaditaan kokonaisvaltainen ja yhdenmukainen lähestymistapa asiantuntijakomitean työn ja vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskevan kehityksen valmisteluprosessien tulosten pohjalta. Kuten YK:n korkean tason paneelin vuoden 2015 jälkeisestä ajasta laatimassa raportissa todetaan, tämän vahvistetun maailmanlaajuisen prosessin tulisi määrittää rahoitukseen sovellettava yleispätevä lähestymistapa varsinkin vuoden 2015 jälkeistä kehystä silmällä pitäen. Edellä esitettyjen periaatteiden pitäisi myös taata erityisten rahoitusvirtojen ja käynnissä olevien neuvotteluprosessien johdonmukaisuus ja koordinaatio (esim. vuoden 2015 ilmastonmuutossopimuksen yhteydessä). Näin varmistetaan, että kukin maa voi kohdentaa varat sinne, missä ne parhaiten edistävät yhteisesti sovittuja tavoitteita.

### **3.3. EU:n seuraavat toimet**

Tämän tiedonannon tavoitteena on määritellä EU:lle yhteinen lähestymistapa rahoituskeskusteluihin, joita käydään vuoden 2015 jälkeistä aikaa koskevan kehityksen, kestävän kehityksen tavoitteita käsittelevän avoimen työryhmän, vaihtoehtoja kestävän kehityksen rahoitusstrategiaksi pohtivan YK:n asiantuntijakomitean ja kehitysrahoitusprosessin uudelleen tarkastelun puitteissa. Yhteisen lähestymistavan pohjalta olisi myös laadittava EU:n yhteiset kannat rahoitukseen ilmasto, luonnon monimuotoisuutta, kemikaaleja ja muita kysymyksiä koskevissa kansainvälisissä prosesseissa.

Edellä esitetty lähestymistapa on panos kansainvälisiin keskusteluihin, ja EU:n pitäisi käyttää sitä keskusteluissaan kumppaneidensa kanssa.