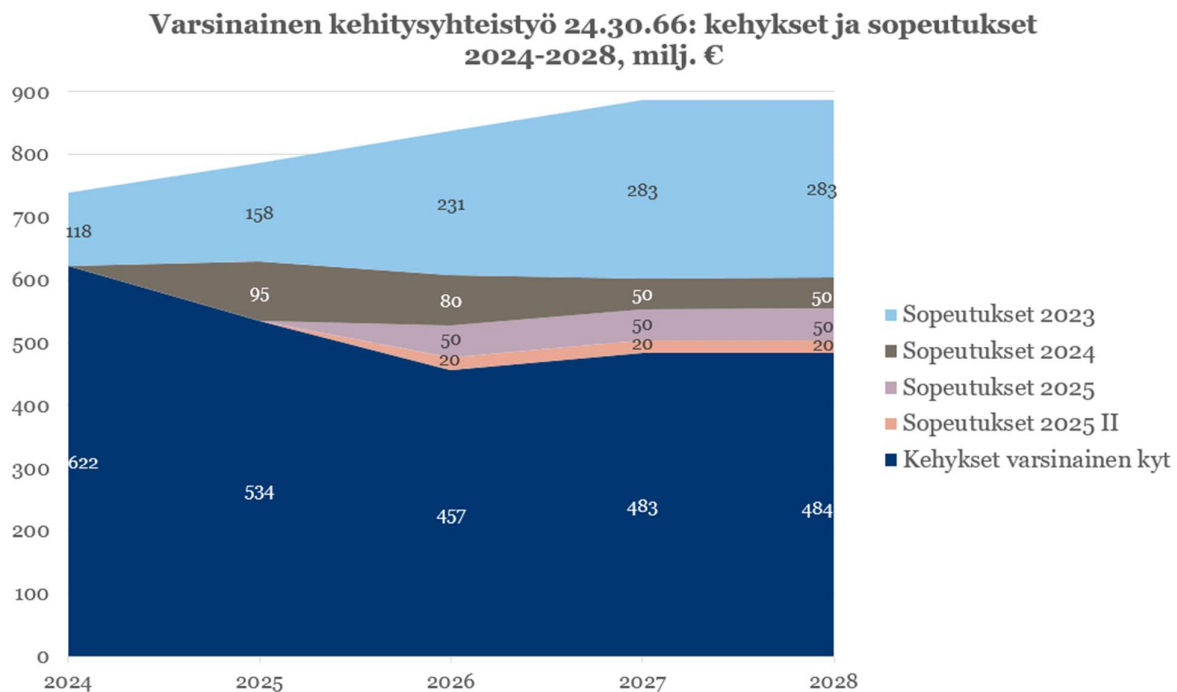


Muistio: Kehitysrahoituksen vähennysten konkreettiset vaikutukset Suomen kehitysyhteistyöhön

Kansalliset voimavarat ja poliittinen sekä talouden vakaus ovat aina muodostaneet perustan maiden kestävälle kehitykselle. Kehitysyhteistyö on parhaimmillaankin vain **kansallisia toimia tukeva voimavara**. Nyt päällä oleva kriittinen muutos on, että Yhdysvaltojen ja muiden perinteisten rahoittajamaiden leikkausten myötä kansainvälisestä kehitysyhteistyörahoituksesta tulee tämänhetkisten arvioiden mukaan katoamaan jopa 1/3 muutaman vuoden sisällä. Ulkoasiainvaliokuntaan on toimitettu laajempi raportti kansainvälisen kehitysyhteistyön murroksesta (VN/25241/2025-UM-1). Nyt annettava selvitys vastaa ulkoasiainvaliokunnan esittämään pyyntöön raportoida kehitysrahoituksen vähennysten konkreettisista vaikutuksista Suomen kehitysyhteistyöhön (UaVL 5/2025 vp; UaVL 7/2025 vp).

Osana valtiontalouden tasapainottamista Suomen **kehitysyhteistyömäärärahoihin on kohdistettu sopeutuksia neljään otteeseen hallituskauden aikana**. Hallitus linjasi **kehyskauden 2024–2028 sopeutuksista varsinaisen kehitysyhteistyön momentille** (ks. ao. graafi) hallitusohjelmassaan kesäkuussa 2023 (yht. -1073 MEUR) ja lisäsopeutuksista kehysriihissä huhtikuussa 2024 (yht. -275 MEUR) ja huhtikuussa 2025 (yht. -150 MEUR) sekä budjettiriihessä syyskuussa 2025 (yht. -60 MEUR). Kaudelta 2024–2028 vähennys suhteessa edellisen hallituksen budjettikehyksiin on prosentuaalisesti varsinaiseen kehitysyhteistyöhön 40 %.



Sopeutuksia on valmisteltu hallitusohjelman ja kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten selonteiden linjaukset huomioiden. Niiden kohdentamisessa on **pidetty kiinni hallitusohjelman periaatteesta, että jo tehtyjä sitoumuksia ei pureta**. Lisäksi budjetissa on säilytetty valtiovarainministeriön edellyttämä 20 prosentin sitomattomuus. Vuosittain toistuvat leikkauskierrokset ovat kuitenkin hankaloittaneet toiminnan strategista suunnittelua ja pitkäjänteisyyttä. Edellä mainittujen päätösten vaikutuksesta vähennyksiä on kohdentunut myös hallitusohjelmassa määriteltyihin prioriteetteihin.

Kehityspolitiikka Suomen kokonaisvaltaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä

Kehityspolitiikka on aina ollut osa Suomen kokonaisvaltaisia maasuhteita. Se **koskettaa Suomen ulkosuhteita laajasti valtaosan maailman maista ollessa kansainvälisen kehitysrahoituksen piirissä**. Suomella on pitkä perinne tasavertaisena kumppanina kehittyville maille, jotka ovat keskeisessä roolissa uutta kansainvälistä järjestystä muodostettaessa. Suomen tavoitteena on rakentaa kehittyvien maiden kanssa tasavertaisia ja kestäviä kumppanuuksia, jotka perustuvat molemminpuoliseen hyötyyn ja kunnioitukseen. **Kehittyvät maat olisi nähtävä entistä vahvemmin kestävä kehityksensä keskiössä, ja ulkoiset rahoittajat ei niinkään avunantajina, vaan enemmänkin kauppa- ja investointikumppaneina**. Kyseessä on kansainvälisen kehitysyhteistyön ja -rahoituksen murros, joka on edellyttänyt uutta suuntaa myös Suomen kehityspolitiikalta. Kehittyvät maat ovat Suomelle tärkeitä yhteistyökumppaneita myös poliittisessa vuoropuhelussa niin kahdenvälisesti kuin kansainvälisillä foorumeilla, sekä muun muassa instituutioiden, korkeakoulujen ja kulttuuriyhteistyön osalta.

Suomi on sitoutunut YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin, joille keskeistä on *Leave No One Behind* -periaate eli köyhyyden, syrjinnän ja eriarvoisuuden vähentäminen. Suomen kehityspolitiikassa kaupan ja kehityksen tiiviimpää yhteyttä painottavan tavoitteen rinnalla **yhtä tärkeänä pilarina ovat pitkäaikaiset temaattiset vahvuusalueet – naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet, koulutus ja ilmastotoimet**. Merkittävä osa Suomen kehitysyhteistyön määrärahoista kohdennetaan yleistukena YK:n kehitysjärjestöille sekä kansainvälisen humanitaarisen järjestelmän kautta haavoittuvimpien auttamista painottaen. Tuki näille järjestöille merkitsee myös tukea kansainväliselle sääntöpohjaiselle järjestelmälle ja Suomen mahdollisuutta vaikuttaa, miltä arvopohjalta järjestelmä toimii. On syytä huomioda, että panostukset kansainvälisille kehitysrahastoille sekä suomalaisille kansalaisjärjestöille kohdistuvat merkittävässä määrin köyhimpiin maihin. Erityisesti maa- ja aluekohtaiseen yhteistyöhön tehtyjen sopeutusten valossa näiden keskitettyjen rahoituspanostusten strateginen merkitys kasvaa.

Kehitysyhteistyö on **kansainvälisen yhteistyön väline, jota käytetään lukuisiin eri kohteisiin Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja intressejä edistäen**: muun muassa YK:n kehitysjärjestelmän ja kehitysrahoituslaitosten rahoituspohjana, ilmasto- ja kehitysrahoitukseen, avustuksina kansalais- ja muille järjestöille, osatukena yritysten kansainväliselle liike- ja investointitoiminnalle. Kyseessä on **käytännöllinen ulkopoliittikan työkalu**, joka taipuu moneen, tarvittaessa hyvinkin nopeasti. Suomi esimerkiksi kykeni osoittamaan kehitysyhteistyövaroistaan Ukrainalle humanitaarista apua välittömästi Venäjän hyökkäyssodan alettua.

Kehitysyhteistyön sopeutusten ja hallitusohjelman painotusten toimeenpano 2023–2025

Hallitusohjelman mukaisesti Suomen **kehitysyhteistyön painopiste on siirtynyt kahdenvälisistä maaohjelmista kotimaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön**. Linjauksen myötä kansalaisjärjestöjen käyttösuunnitelmakohta nousee ensimmäistä kertaa toiseksi suurimmaksi käyttösuunnitelmakohdaksi ja maa- ja aluekohtaista suuremmaksi. Kehitysyhteistyön maaohjelmat ovat päättyneet Afganistanissa, Keniassa, Mosambikissa ja Myanmarissa. Esimerkiksi Afganistanin maaohjelman lakkauttamisen myötä Suomen korvamerkitty tuki Afganistanin naisille ja tytöille on vähentynyt merkittävästi. Tällä hetkellä myös Somalian ja Tansanian maaohjelmat ovat jäädytettyinä. Maatasolla Suomi jatkaa kahdenvälistä yhteistyötä käytettävissä olevalla keinovalikoimalla, kuten rahoituksena muun muassa virastoille, järjestöille ja yrityksille, sekä muiden kysyntävetoisten tukimuotojen kautta. Kumppanuuksissa korostuvat kaupan ja kehityksen linkit sekä kunkin kumppanimaan kanssa tehtävien yhteistyömuotojen entistä tehokkaampi yhteensovittaminen maatasolla.

Rahoitusprioriteetteja ovat olleet **tuki Ukrainalle** maan ollessa selvästi suurin Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaa sekä humanitaarisen avun vastaanottaja. **Tuki kotimaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle** on ollut keskeinen painotus, ja tuen osuus on noussut historiallisen korkeaksi, 16 prosenttiin ulkoministeriön hallinnoimasta kehitysyhteistyöstä. Ennen tämän hallituskauden linjauksia tuen suhteellinen osuus on ollut noin 10 % kokonaisuudesta. Järjestöillä on toimintaa yli 70 maassa.

Hallituskauden poliittinen prioriteetti on, että humanitaarista työtä tehdään edelleen vahvasti ja apua kohdennetaan tarveperustaisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville. **Humanitaarisen avun** osuus on noussut jopa 19 prosenttiin kokonaisuudesta. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaisesti Suomi edistää järjestelmällisesti ja määrätietoisesti **naisten ja tyttöjen oikeuksia sekä sukupuolten tasa-arvoa läpileikkaavasti ulkopoliitikassaan**. Suomi jatkaa yhtenä isoimmista yleisrahoituksen antajista YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenille ja väestörahoisto UNFPA:lle kehitysyhteistyöleikkausten jälkeenkin.

Hallituskauden ensimmäiset leikkaukset toteutettiin hallitusohjelman mukaisesti takapainotteisesti eli kohdistuen leikkaukset hallituskauden lopulle, mikä mahdollisti hallitun sopeuttamisen ja kehitysyhteistyömäärärahojen tehokkaan suunnittelun. **Myöhemmillä leikkauskierroksilla linjattiin etupainotteisuudesta** eli lähimmille vuosille 2025 ja 2026 kohdistui suurempi leikkaus kuin myöhemmille vuosille. Liikkumatila leikkausten suunnitteluun on ollut kapea erityisesti syksyn 2025 budjettiriihen päätösten jälkeen, mikä on hankaloittanut tehokasta resurssisuunnittelua ja toiminnan tuloksellisuutta.

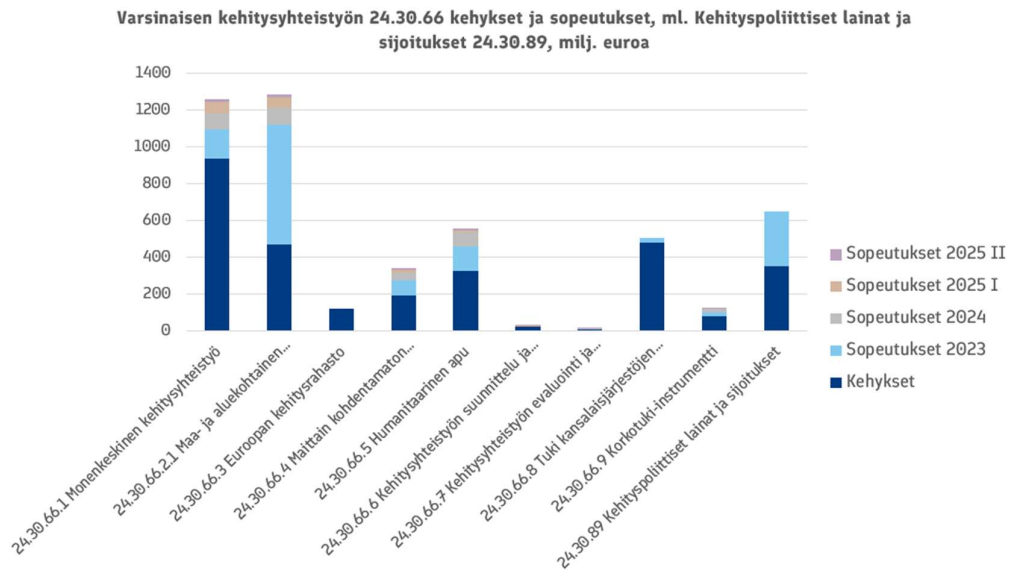
Sopeutuksia on jouduttu tekemään myös hallituskauden prioriteetteihin, käytännössä niille osa-alueille, joilla on ollut sitomatonta rahoitusta. Ulkoministeriön jousto suunnitella ja toimeenpanna uutta kehitysyhteistyörahoitusta on hyvin rajallinen johtuen siitä, että sitomaton määräraha on tarkoitettu kohdennettavaksi tarkoituksiin, jotka niin ikään ovat prioriteetteja, kuten YK-järjestöjen yleistuet. Lisäksi määrärahasuunnittelussa on huomioitava jatkossa tappioita yksityisen sektorin sijoituksista, joita on odotettavissa kansainvälisten markkinoiden tilanteen vuoksi.

Ulkoministeriö tulee raportoimaan eduskunnalle kehitysyhteistyön tuloksista tarkemmin hallituskauden lopulla, mutta jo tässä vaiheessa voidaan todeta, että **leikkaukset ovat osuneet Suomen kehitysyhteistyön kaikkiin temaattisiin painopisteisiin.** Tämä tulee näkymään tulosten vaikuttavuudessa ja poisvalintoja on pitänyt tehdä, myös vastoin Suomen omia kaupallisia intressejä.

Kehitysyhteistyöbudjetin kokonaisuus on muuttunut vaikealukuisemmaksi sen johdosta, että varsinainen kehitysyhteistyömomentti ei sisällä enää kaikkea ulkoministeriön hallinnoimaa kehitysyhteistyötä. Lisäksi kehitysyhteistyötä hoitavien henkilötyövuosien määrä on supistunut, sekä ulkoministeriössä että ulkomaanedustustoissa.

Tähän mennessä **hallituskauden leikkaukset ovat varsinaisen kehitysyhteistyön momentilla kohdentuneet seuraavasti:** monenkeskinen kehitysyhteistyö -23 %, maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö -62 %, maittain kohdentamaton kehitysyhteistyö -53 %, humanitaarinen apu +25 %, tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle ja kehitysyhteistyötiedotukselle +0 % (ml. hum. apu +10 %).

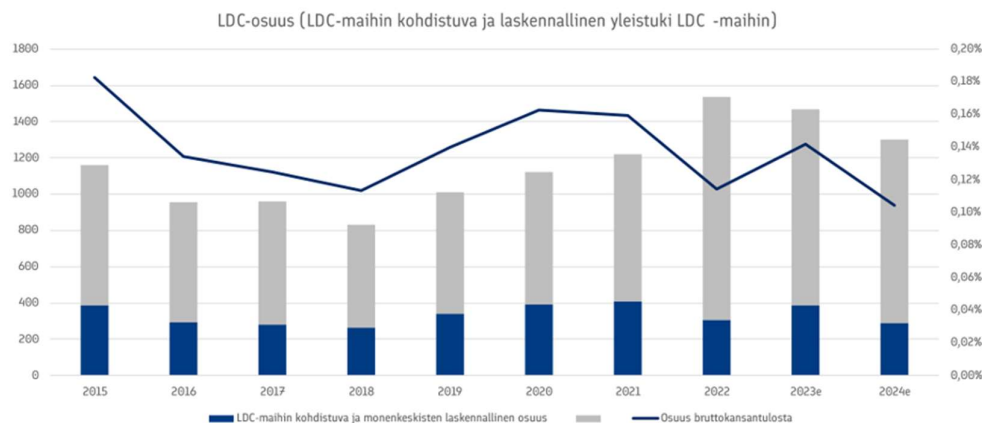
Maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön kohdistuu yhteensä noin 800 MEUR sopeuttamistoimet vuosina 2024–2028 verrattuna edellisen hallituskauden tekniseen kehukseen sisältäen 38 MEUR vuosittaisen siirron varsinaisen kehitysyhteistyön momentilta Tuki Ukrainalle -momentille. Kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten määräraha on lähes puolittunut, mikä heikentää Suomen mahdollisuuksia edistää sijoituksia rahastoihin ja muihin rahoitusvälineisiin sekä myöntää lainoja osana Suomen kehitysyhteistyötä. Kyseessä on yksi Suomen uusimmista yksityissektorin instrumenteista, joka perustettiin kymmenen vuotta sitten.



Huomiona: EKR:stä ei voi vähentää ja Humanitaarisen avun vuoden 2024 sopeutuksessa on sisällä yht. 40 milj. euron siirto käyttösuunnitelmakohdalle 24.30.66.8 Tuki kansalaisyhteistyö kehitysyhteistyölle.

Suomi on historiallisesti ollut sitoutunut YK-suosituksen mukaiseen kehitysrahoituksen 0,7 prosentin BKTL-tasoon, vaikka tavoitteeseen ei ole päästy. **Julkisen kehitysyhteistyön (Official Development Assistance, ODA) tason arvioidaan olevan 0,32 prosentin tasolla kehyskauden lopulla.**

Kehitysyhteistyön kohdentuminen **vähiten kehittyneisiin maihin** (Least Developed Countries, LDC) arvioidaan säilyvän enintään vuoden 2024 tasolla, noin 0,10 prosentissa Suomen bruttokansantulosta, kehyskauden ajan.



Suomen kehityspolitiikan muuttuvat toimintaperiaatteet ja uudet painotukset

Merkittävästi kaventuneet määräraha- ja henkilöstöresurssit ovat tuoneet muutoksia Suomen kehityspolitiikan toimintaperiaatteisiin. Suomen on tarkoituksenmukaista pyrkiä pitäytymään rahoittaja-vaikeuttajan roolissa ja paikantamaan strategisia kumppaneita kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Kehitysyhteistyötä on tarpeen viedä suuntaan, joka tekee siitä johdonmukaisemman kokonaisuuden, hallinnollisen työn tarvetta karsien. Kehitysyhteistyötä koskevien lakisäätöiden vastuiden ohella jatkossa on

keskeistä panostaa muun muassa yleisrahoitukseen yhdistettynä vaikuttamistyöhön muun muassa YK-järjestöjen, monenvälisten kehityspankkien ja ilmastorahastojen johtokunnissa, sekä rahoituksen vivuttavaan vaikutukseen (yksityisen sektorin rahoitusmuodot, kehittyvien maiden kotimaisen tulopohjan vahvistaminen esimerkiksi verotus ja kehitys -toiminnan kautta, rahoittajapohjan laajentaminen).

Ulkoministeriö edistää monin tavoin suomalaisten yritysten osallistumista kehitysyhteistyöhön. Keskeisessä asemassa ovat yksityisen sektorin rahoitusinstrumentit. Myös kehityspankit toteuttavat merkittäviä hankkeita, joiden toimeenpanoon osallistuu suomalaistoimijoita. Finnfund edistää kehitysrahoittajana kestävästä kehitystä sijoittamalla vastuullisiin ja kannattaviin yrityksiin kehittyvissä maissa, edistäen samalla myös suomalaisten yritysten osallistumista hankkeisiin. Finnfund on saavuttanut edelläkävijäroolin digisektorin kehitysrahoittajana ja on parhaillaan käynnistämässä uutta ohjelmaa, joka on samalla Suomen merkittävin panostus EU:n Global Gateway-strategiaan. Kyseessä on EU:n suurin digitaalisen sektorin takausohjelma, jonka myötä EU myöntää Finnfundin sijoituksille 222 miljoonan euron takaukset. Tavoitteena on mobilisoida jopa 2 miljardin euron edestä investointeja digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin Afrikassa, Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Lisäksi EU tukee Finnfundin uusien sijoitusten valmistelua 13 miljoonalla eurolla. Suomen kehityspolitiikassa **digitalisaatio on vahvistuva prioriteettiala ja läpileikkaavasti mukana temaattisissa vahvuusalueissa.**

EU ja sen jäsenmaat yhdessä ovat globaalisti suurin kehitysyhteistyön rahoittaja. Suomi on ottanut **merkittäviä askeleita eteenpäin Euroopan komission kehitysyhteistyöbudjetin toimeenpanijana** vuodesta 2017 lähtien, jolloin allekirjoitettiin ensimmäinen niin sanotun delegoidun yhteistyön hanke Nepalissa (20 MEUR). Tällä hetkellä käynnissä on 15 hanketta, joista Suomeen tulevan Euroopan komission rahoituksen osuus on 96,5 MEUR. Mikäli suunnitteilla olevat hankkeet käynnistyvät, Suomi saavuttaa 120 MEUR tason vuoteen 2026–2027 mennessä. **Suomalaisilla virastoilla ja tutkimuslaitoksilla on paljon erityisosaamista ja potentiaalia osallistua eurooppalaisiin hankkeisiin.**

Kehitysyhteistyössä on valmisteilla neljä säädöshanketta. Kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on alun perin luotu 1970–80 –luvulla. Lainsäädäntö ei ole pysynyt ajan tasalla, koska kehitysyhteistyön toimintatavat ja toimintaympäristö ovat muuttuneet. Yksi muutoksista koskee yksityisen sektorin kasvanutta roolia kehitysyhteistyössä. Yksityistä sektoria tarvitaan niin rahoittajana kuin ratkaisujen tuottajana, jotta kestävä kehityksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Olemassa oleva lainsäädäntö ei riittävällä tavalla mahdollista kehitysyhteistyön yritysrahoitusmuotojen kehittämistä. Toinen välttämätön tarve liittyy kehitysyhteistyön toiminnan organisointiin ja ulkoistuksiin. Kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä, joista osa on julkisia hallintotehtäviä, on ministeriöstä siirretty muille kuin viranomaisille. Julkisten hallintotehtävien siirrosta on perustuslain mukaan kuitenkin säädettävä lailla (PL 124 §). Ulkoistusten tavoitteena on selkeyttää ministeriön toimintaa ja taata valtionhallinnon resurssien tehokas käyttö sekä mahdollistaa kehitysyhteistyöhankkeiden korkeatasoinen laatu, riskienhallinta ja väärinkäytösten ennaltaehkäisy ja niiden ammattimainen selvittäminen, tarvittaessa hyödyntäen sellaista ulkopuolista erityisosaamista, jota ulkoministeriöllä ei itsellään ole. Säädöshankkeen yksi keskeinen tavoite on lisäksi varmistaa ja mahdollistaa kehitysrahoituslaitos Finnfundin mahdollisimman tehokkaat toimintaedellytykset muuttuvassa ajassa.

Kehitysyhteistyön riskienhallinnan kehittämiseen on panostettu viime vuosin merkittävästi. Riskien muuttuessa jatkuvasti monimutkaisemmiksi, riskienhallinta on pidetty tälläkin hallituskaudella yhtenä keskeisenä toiminnan prioriteettina.