

# Näkökulma YK:n talous- ja sosiaalsektorin toimintaan

EEVA-LIISA MYLLYMÄKI

YK:n perustamisen 60-vuotisjuhlavuonna suuri kysymys on, mikä YK:n rooli voisi olla ylipäätään ja miten sitä tulisi kehittää. YK-asiat eivät ole kovin muodikkaita, vaikka Suomessa YK:ta edelleen arvostetaan ihmiskunnan aitojen pyrkimysten symbolina ja toteuttajana. Viime vuoden *Politiikka*-lehdessä Hilka Pietilä kirjoitti YK:n toiminnan vähäisestä tuntemuksesta ja osaamisesta Suomessa. Etenkin taloudellinen, sosiaalinen ja sivistyksellinen perustoiminta, joka kattaa budjetistakin valtaosan, on jäänyt julkisuudessa varjoon (Pietilä 2004).

Oman kokemukseni<sup>1</sup> perusteella voin vahvistaa sen johtopäätöksen, että monelle on vierasta, mitä YK todella tekee nykypäivänä. Järjestön rakenteiden kokonaisuudistaminen on jatkuvasti ajankoh- taista ja edistystä voi jälleen kerran arvioida YK:n korkean tason täysistunnon 14.–16.9.2005 hyväksymän loppuasiakirjan (United Nations, 2005) ja sen valmistelujen pohjalta. YK:ta yhtenä kokonaisuutena on vaikeakin hahmottaa sen monitahoi- suuden vuoksi. Siksi talous- ja sosiaaliasioiden sektoria voi yrittää käsitellä instituution rakenteen valossa, vaikka toiminnan kaikkia ulottuvuuksia ei helposti voikaan kattaa. YK-reformin mahdollisuuksien rajat ja asteittaisen uudistumisen prosessi vaatisivat syvää poliittista analyysiä. Se edellyt-

tää perehtymistä, opiskelua, monenkeskisten toimintatapojen tuntemista ja YK-kielisten tekstien tulkintaa. YK on muuttunut vuosien varrella, vaikka muutoksia ei aina huomaa.

Multilateraalinen maailma on muuttunut monessa suhteessa ja YK:n sijoittaminen siihen on haasteellista. YK:ta on helppo kritisoida mutta vaihtoehtojen esittäminen maailmanlaajuisten ongelmien hoitamiseksi on vaikeaa ja tämä vaikeus koskee yhtä lailla sen sisäisten menettelytapojen korjaamista. Arvioinnissa tulisi erottaa toisistaan YK:n pääelinten muodolliset päätöksentekoraken- teet laajoine neuvottelu- ja valmisteluprosessei- neen ja niiden alaisuudessa toimivat erityiselimet. YK-järjestelmään kuuluu useita hyvinkin itsenäisiä toimijoita, joilla on omat johtokuntansa. Kaik- kia niitä koskevat samanlaiset reformivaatimukset. Joudutaan kysymään, miten tehokkaasti YK:n eri osat ja sihteeristöt toimivat ylipäätään, miten tehokkuutta mitataan ja mihin sitä verrataan.

## Hallitustenvälinen organisaatio

YK on universaali kansainvälinen järjestö, johon kuuluu tällä hetkellä 191 jäsenvaltiota. Avoin hal- litustenvälinen päätöksenteko on YK:n ainutlaatui- nen piirre, niin sen vahvuus kuin heikkous. YK:n yleiskokouksen päätökset edustavat kaikkia maita ja yhteistä poliittista tahtoa. Ongelmaksi on tullut yleiskokouksen paisunut asialista. Vaikka YK:n päätöslauselmat ovat suositusluonteisia turvalli- suusneuvostoa lukuun ottamatta, ne edustavat enimmältään konsensusta ja ne luovat normeja ja

<sup>1</sup> Kirjoittaja työskenteli Suomen pysyvässä YK-edustus- tossa New Yorkissa talous- ja sosiaalsektorin päällikkönä vuodesta 2000 tammikuulle 2005, jona kautena Suomi toi- mi länsimaiden ryhmän edustajana ECOSOC:n puheenjohtajistossa (2002–2004) ja viime vuoden neuvoston puheen- johtajamaana.

yhteisiä periaatteita. Erityisesti YK:n kansainvälinen lainsäädäntötyö on oikeudellinen viitekehys koko kansainvälisen järjestelmän toiminnalle.

Pietilä puhuu kirjoituksessaan erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen sektorin ja YK:n laajan kehitystyön puolesta. On kuitenkin syytä erotella se, mitä YK-järjestelmä tekee hallitustenvälisen päätösten toimeenpanemiseksi ja se, miten YK:n päätösten toimeenpanemiseksi luotiin myös erityisiä seurantamekanismeja YK-järjestelmään, minkä seurauksena yksittäiset teemat olivat vaarassa eriytyä liikaa. Ongelmien keskinäiset yhteydet ja asioiden läpileikkaavuus ymmärrettiin. Hallitustenväliseen keskusteluun iskostui käsite integroitu ja koordinoitu konferenssiseuranta, jota YK ja kansainvälinen yhteisö nyt toteuttavat. Aihekohtaisten sitoumusten ohella on yhtä tärkeä valtavirtaistaa tavoitteita.

Globaaliagendan käsite on käytännössä korvautunut YK:n vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteilla (*Millennium Development Goals*, MDG), jotka ovat nopeasti vakiintuneet erityisesti kehitys yhteistyön viitekehyydeksi keskeisissä kansainvälisissä järjestöissä kuten Maailmanpankissa. Lisäksi YK:n nähdään toteuttavan kansainvälistä kehitysohjelmaa, jonka ytimen muodostavat ”MD-tavoitteet” ja muut kansainvälisesti hyväksytyt kehitystavoitteet. Viime kädessä tällainen tavoitteiden määrittely on aina poliittista eikä poliittista yksimielisyyttä ole helppo saavuttaa. Kehitystavoitteiden painoarvo on tehnyt YK-keskustelusta entistä kehityskeskisemmän ja kehitysmaiden politiikka-asiat saavat siten tavallaan erilaista huomiota kuin muiden jäsenmaiden toiminta. Kaikkien valtioiden tulee kuitenkin raportoida YK:lle omista toimenpiteistään eri yhteiskuntapolitiikan lohkoilla eli taloudellinen tai sosiaalinen ei rajoitu YK:n katsantokannassa kehityspolitiikkaan. Tällä tulkinalla on merkitystä esimerkiksi ECOSOC:n tehtävien määrittämisessä.

YK:n intellektuaalista panosta ja eräänlaista YK:n kehityspolitiikan aatehistoriaa on tutkittu monivuotisessa hankkeessa, jota ovat olleet vetämässä tunnetut YK:n parissa työskennelleet henkilöt (Emmerij ym. 2001; Jolly ym. 2005). Tavoitteena on juuri tehdä tunnetuksi YK:n ja sen alaisen järjestöjen pitkäaikaista työtä ja vaikutusta kansainväliseen keskusteluun. 14-osainen kirjasarja valmistuu parin vuoden kuluessa. YK:n historia-projekti ei ole suoranaisesti kertomus siitä, mitä maailmanjärjestö on tehnyt vaan mitä sen eri osissa on tehty. YK:n hallitustenvälisen päätöksenteon näkökulmasta kertomus varmaankin valottuisi toisella tavalla, vaikka johtopäätökset YK:n vaikuttavuuden alueista olisivat samansuuntaisia.

## Talous- ja sosiaaliagenda

Erityisesti 1990-luvun suurten kehityskonferenssien myötä tuli tavaksi puhua ns. globaaliagendasta, jolla tarkoitettiin temaattisten huippukokousten päätösten kokonaisuutta. Konferenssien merkitystä yhteisen kehitysohjelman muotoutumisessa ei voi kiistää. Päätösten toimeenpanemiseksi luotiin myös erityisiä seurantamekanismeja YK-järjestelmään, minkä seurauksena yksittäiset teemat olivat vaarassa eriytyä liikaa. Ongelmien keskinäiset yhteydet ja asioiden läpileikkaavuus ymmärrettiin. Hallitustenväliseen keskusteluun iskostui käsite integroitu ja koordinoitu konferenssiseuranta, jota YK ja kansainvälinen yhteisö nyt toteuttavat. Aihekohtaisten sitoumusten ohella on yhtä tärkeä valtavirtaistaa tavoitteita.

Globaaliagendan käsite on käytännössä korvautunut YK:n vuosituhatjulistuksen kehitystavoitteilla (*Millennium Development Goals*, MDG), jotka ovat nopeasti vakiintuneet erityisesti kehitys yhteistyön viitekehyydeksi keskeisissä kansainvälisissä järjestöissä kuten Maailmanpankissa. Lisäksi YK:n nähdään toteuttavan kansainvälistä kehitysohjelmaa, jonka ytimen muodostavat ”MD-tavoitteet” ja muut kansainvälisesti hyväksytyt kehitystavoitteet. Viime kädessä tällainen tavoitteiden määrittely on aina poliittista eikä poliittista yksimielisyyttä ole helppo saavuttaa. Kehitystavoitteiden painoarvo on tehnyt YK-keskustelusta entistä kehityskeskisemmän ja kehitysmaiden politiikka-asiat saavat siten tavallaan erilaista huomiota kuin muiden jäsenmaiden toiminta. Kaikkien valtioiden tulee kuitenkin raportoida YK:lle omista toimenpiteistään eri yhteiskuntapolitiikan lohkoilla eli taloudellinen tai sosiaalinen ei rajoitu YK:n katsantokannassa kehityspolitiikkaan. Tällä tulkinalla on merkitystä esimerkiksi ECOSOC:n tehtävien määrittämisessä.

YK:n rooli tunnustetaan kansainvälisessä kehityskeskustelussa. Ongelmia aiheuttaa rajanveto muihin kansainvälisiin järjestöihin, jotka eivät ole ainakaan puhtaasti kehitysjärjestöjä. YK:lla tulisi poliittisesti olla sanansa sanottavana myös kansainvälisen talouden kysymyksistä. YK:n merkitys norminluojana tunnustetaan ehkä selvemmin sosiaalisissa kysymyksissä. Niitä ei voi rajata pelkästään kehitystä koskeviksi. Tämä tulee esiin myös ihmisoikeuksien kohdalla, joiden asema kehityksen viitekehyydessä on ambivalentti riippuen puhujasta sekä asiayhteydestä.

2000-luvulla YK:n talous- ja sosiaaliagendaan vaikuttivat voimakkaasti kestävä kehityksen ja kehitysrahoituksen parametrien vakiintuminen YK:ssa. Kestävä kehityksen kolme pilaria – taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen – määrittävät tavoiteltavan kehityksen sisältöä. Kehitysrahoitus (*financing for development*) ei tarkoita julkista kehitysapua sinänsä vaan voimavarojen ja pääomien suuntaamista kehitystarkoituksiin ja oikeiden edellytysten luomista siihen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. On mielenkiintoista havaita, miten joitakin peruskäsitteitä on valtavirtaistettu vuosien työn tuloksena. Kehitysrahoituksen poliittinen ydin on peräisin 1970- ja 1980-lukujen tavoitteista ja kestävä kehitys on sisällöltään muotoutunut ympäristökonferenssien ketjun tuloksena. Myös hyvän hallinnon (*good governance*) yläkäsite on hyväksytty tarkoittamaan poliittisen kehityksen elementtejä, demokratiaa, osallistumista, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltiota – mutta oikeastaan vasta Monterreyn sopimuksen vahvistamana.

### Talous- ja sosiaalineuvosto

54-jäseninen ECOSOC ei ole tunnetuin YK:n päätoimielimistä mutta erityisesti kehitysmaat antavat sille arvoa tärkeimpänä kehityskysymyksiä hoitavana foorumina. Se on säilyttänyt toisaalta kiinnostavuutensa vaalielimenä. Suomi toimi viime jäsenkautensa (2002–2004) viisihenkisessä puheenjohtajistossa länsimaiden ryhmän mandaatilla ja Suomen pysyvä YK-edustaja Marjatta Rasi neuvoston puheenjohtajana viimeisen vuoden tammikuulle 2005. Suomi on siten voinut vaikuttaa työn uudistamiseen, vaikka se hidasta onkin, ja meidätän tunnetaan yhä pohjoismaisesta YK-projektista 1990-luvulla.

ECOSOCin työhön ovat vaikuttaneet tuntuvasti ne päätökset, joita YK on velvoitettu toimeenpanemaan ja seuraamaan suurten konferenssien myötä. Sen alaiset temaattiset toimikunnat vastaavat erityiskysymyksistä kuten tasa-arvo, ihmisoikeudet, sosiaalinen kehitys, kestävä kehitys, väestö, rikosehkäisy, huumeet. Neuvoston tulisi käsitellä aiheita myös läpileikkaavasti. Toinen suuri haaste on normatiivisten tavoitteiden ja operatiivisen toiminnan yhdistäminen YK:n käytännön työssä. YK:n operatiivisten järjestöjen kehitysryhmän (*UN Development Group*) puitteissa ohjausta on tiivistetty mutta linjausten ja toimeenpanon koor-

dinaatio ei ole riittävää eikä varsinkaan kata kaikkia toimijoita samalla tavalla.

Konfliktien esto ja kehitykseen palautuminen kriisien jälkeen on merkinnyt uutta toimintatapaa YK-järjestelmässä ja erityisesti ECOSOC on siinä pyrkinyt kehittämään omaa rooliaan. Toisaalta humanitaarista ja pitkän tähtäimen kehitystä tulee lähestyä samanaikaisesti. Sotilaallinen kriisinhallinta, rauhanturva eivät voi nekään jäädä omaksi saarekkeekseen vaan YK:n on omissa operaatioissaan kyettävä kokoamaan myös siviilioperaatiot samaan jatkumoon. Näin ECOSOC ja turvallisuusneuvosto ovat vähitellen löytämässä toisensa, vaikka poliittiset asenteet ja toimintakulttuurit ovat jarruttaneet yhteistyötä. Perustettavan rauhanrakentamisen toimikunnan (*Peace Building Commission*) uskotaan parantavan käytännön yhteistyötä.

ECOSOC:lle annettiin selkeä rooli Monterreyn kehitysrahoituskonferenssin seurannassa. Se kutsuu koolle Bretton Woods -laitokset ja Maailman kauppajärjestön keskustelemaan kehitysrahoituksesta jäsenvaltioiden kanssa. Yhteistyön luonne on epävirallista mutta vuorovaikutus on vuosi vuodelta parantunut. Ajoittain ECOSOC:lle on haluttu antaa suurempaakin näkyvyyttä maailmanlaajuisena talous- ja kehitysfoorumina mutta tämäntyyppisestä reformi-ideasta on käytännössä luovuttu. Silti YK myös ECOSOC:n kautta on monille jäsenmaille yhä merkittävin kansainvälinen yhteistyöelin käsitellä taloudellisia kysymyksiä kuten kauppaa tai kansainvälistä rahoitusarkkitehtuuria. Ehdotukset ”taloudellisesta turvaneuvostosta” on kytketty osittain ECOSOCin muuttamiseen, tai ainakin YK:n keskeisen aseman säilyttämiseen.

ECOSOC heijastaa väistämättä YK:n talous- ja sosiaalisektorin toimintakykyä, vaikka se ei edustaisikaan koko toiminnan kirjoa. Jäsenmaat haluavat vahvistaa ECOSOC:n integroivaa roolia niin politiikan ohjauksessa kuin käytännön toteutuksen seurannassa. YK-järjestelmän sisäisen koordinaatioelimen (CEB, *Chief Executives' Board for Coordination*) vuorovaikutus ECOSOC:n kanssa onkin korostunut viime aikoina. On mielenkiintoista nähdä, miten jotkut erityisjärjestöt tai jotkut ohjelmat kuten UNCTAD sopeutuvat lisääntyneisiin koordinaatiovaateisiin (esim. Koskenmäki 2001). YK-reformin eteneminen tai taantuminen on ennen mutta budjettiasia. ECOSOC:lla ei ole omaa toimintabudjettia, mikä rajoittaa tuntuvasti sen toimintamahdollisuuksia.

YK on Suomelle ja EU:lle yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja yhä vähemmän vaikuttamme siellä itsenäisenä toimijana. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että voisimme jäädä passiivisiksi sivustakatsojiksi – näin ei voi olla EU:ssakaan. Suomi on tärkeä kehitysohjelmien rahoittaja ja olemme valintakelpoisia YK:n erilaisiin luottamustehtäviin. Toimintamahdollisuutemme kuitenkin kapenevat, jos emme niitä käytä ja jos meillä ei ole niihin valmiuksia. Tutkimuksella ja opetuksella on alati vastuullinen tehtävä seurata YK:ta, jo osana akateemista yleissivistystä, ja analysoida siellä tehtävää työtä. Myös suomalaista

asiantuntemusta tarvittaisiin modernin YK:n palvelukseen.

Juuri pidetyn huippukokouksen loppuasiakirjassa vahvistetaan YK:n perustavanlaatuisen aseman kansainvälisen yhteisön hyväksymien kehitystavoitteiden toimeenpanossa läheisessä yhteistyössä muiden monenkeskisten järjestöjen kanssa korostetaan kestävästä kehityksestä ja kasvusta ja köyhyyden vähentämisestä. YK:lla nähdään olevan tärkeä osa myös maailmanlaajuisen taloudellisen hallinnan kehittämisessä mutta sen asema on alati riippuvainen jäsenmaiden hallituksista ja niiden johdonmukaisuudesta.

#### LÄHTEET

- Emmerij, Louis, Richard Jolly and Thomas G. Weiss, 2001. *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*. United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press.
- Jolly, Richard, Louis Emmerij and Thomas G. Weiss, 2005. *The Power of Ideas. Lessons from the First 60 Years. A Summary of the Books and Findings from the United Nations Intellectual History Project*. New York: Communications Development Incorporated.
- Koskenmäki, Riikka, 2001. YK:n erityisjärjestöt YK-reformin valossa. Teoksessa Sami Lahdensuo (toim.), *Maailma muuttuu, entä YK? YK:n reformi ja globaaliagenda*. Ulkopoliittikan haasteita 16, 265–352. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Pietilä, Hilka, 2004. YK:n taloudellinen, sosiaalinen ja sivistyksellinen toiminta – musta aukko korkeakoulujen opetuksessa ja tutkimuksessa. *Politiikka* 46:2, 148–151.
- United Nations, 2005. *2005 World Summit Outcome. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/60/1*.