

Kathmandu 17.3.2016

## SUOMEN NEPALIN SUURLÄHETYSTÖN STRATEGINEN SUUNNITELMA AJALLE 2016–2019

### 1. Nepal toimintaympäristönä

#### *Johdanto*

Nepalia ja nepalilaisuutta on vaikea määrittellä. Nepalissa puhutaan yli sataa kieltä jotka kuuluvat neljään eli kielikuntaan ja etnisiä ryhmiä ja kasteja on tilastoitu olevan n. 125. Uskontojen kirjo ulottuu valtauskonto hindulaisuudesta buddhalaisuuden kautta aina nopeasti kasvavaan kristitty- ja muslimivähemmistöön. Tasavaltaisessa Nepalissa elää voimakkaana kaksi päinvastaista nationalismin suuntaa: monarkian ajalta periytyvä nationalismi joka kannattaa yksikielistä, yksikulttuurista ja yksiuskontoista Nepalia sekä tämän vastakohtana Nepalin kielten, uskontojen, kulttuureiden ja etnisten ryhmien yhteiskunnallisen aseman tunnustamista korostava moniarvoinen nationalismin suunta.

Poliittisella kartalla Nepalin yhteiskunnan monikerroksisuus on johtanut yli sadan puolueen syntyyn, jonka loogisena seurauksena poliittinen järjestelmä on hauras ja päätöksenteko on joko hidasta tai halvaantuu aika ajoin kokonaan. Aatteellisella tasolla vastakohtaisuuden muodostaa markkinatalouden ja kommunistisen ideologian toimiminen rinnakkain samassa valtiossa. Yhtenäistä Nepalia ja nepalilaisuutta on yritetty rakentaa ja ylläpitää jo yli kaksi vuosisataa. Kuitenkin vielä 1970-luvulla Nepal tarkoitti monelle nepalilaiselle ainoastaan pääkaupunki Kathmandua eikä maata, jossa he asuvat. Harva nepalilainen mieltä kuuluvansa johonkin, mitä kutsuttiin Nepalin valtioksi. Maantieteellisestä sijainnistaan johtuen Nepal käsittää useita eri ilmasto- ja kasvillisuusvyöhykkeitä. Väestö on pakkautunut joko Kathmandun laaksoon tai Intian vastaiselle Terain-alueelle, jossa asuu noin puolet nepalilaisista ja joka on maan taloudellisen toiminnan kannalta elintärkeä. Matkaesitteissä kuvattu "homogeeninen" Nepal johtaa harhaan ja sivuuttaa ymmärrettävästi sen todellisuuden, jota luonnehtivat kehityksen ja kasvun kielteiset puolet – erityisesti maaseutu- ja vuoristoalueilla, jossa nämä kehityskulut näkyvät selvimmin.

#### *Sisäpoliittinen tilanne*

Nepalin sisäpolitiikkaa leimaa epävakaus, vaikka kymmenen vuotta jatkunut sisällissota päättyi jo vuonna 2006 ja maasta tuli demokratia vuonna 2008.

Nepaliin hyväksyttiin uusi perustuslaki syyskuussa 2015 seitsemän vuoden valmisteluprosessin lopputuloksena. Lain hyväksymisen jälkeen maahan valittiin uusi presidentti ja parlamentille puhemies, molemmat naisia.

Uusi perustuslaki on kuitenkin herättänyt erityisesti Etelä-Nepalin Terain alueella asuvien Madhesien keskuudessa vastarintaa mikä on johtanut alueella lakkoihin, levottomuuksiin sekä Intian ja Nepalin välisen rajaliikenteen häirintään. Sisäpoliittinen kriisi on näin saanut alueellisen luonteen - kolmiödraaman kärkinä ovat Nepalin hallitus, Terai-alueen Madhesit sekä Intia. Intia on Nepalin

sisäpoliittisessa kiistassa asettunut vahvasti puolustamaan Madhesien vaatimuksia perustuslain täydentämiseksi. Ongelman keskiössä on kiista liittovaltion rajoista. Perustuslain hyväksymisen näkökulmasta tilanne on paradoksaalinen; agitoinnin kärjessä olevat Madhesit äänestivät kuitenkin parlamentissa vahvasti uuden perustuslain hyväksymisen puolesta. Nepalilaisessa arkipäivässä sisäpoliittinen kriisi näkyy Intian asettamana epävirallisena tuontisulkuna, jonka seurauksena mm. polttoaineista, keittokaasusta, lääkkeistä ja joistakin elintarvikkeista on jatkuva pula.

Kevään 2015 maanjäristysten jälkeinen jälleenrakennus on käynnistynyt hitaasti. Jälleenrakennuksen organisointia varten perustetun Nepalilaisen jälleenrakennusviranomaisen (National Reconstruction Authority, NRA) toiminta oli pysähdyksissä seitsemän kuukautta johtuen ao. viranomaisen toimintaa koskevan lakialoitteen hitaasta käsittelystä parlamentissa. Käsittelyyn liittyi lisäksi puolueiden välinen pitkäksi venynyt kiista NRA:n johtajanimityksestä. Jälleenrakennuksen toivotaan saavan vauhtia sekä NRA:ta koskevan lakialoitteen että johtajakysymyksen viimein ratkettua.

### *Talous*

Nepalin talouden näkymät ovat synkät. Maan talouskasvu on kääntymässä negatiiviseksi ensimmäisen kerran yli kolmeen kymmeneen vuoteen, inflaatio on jo kaksinumeroinen ja verokertymä ei ole vastannut odotuksia. Intian asettama tuontisulku sekä Terain alueen levottomuudet ja lakot ovat vaikeuttaneet vakavasti niin maatalous- tuotanto- kuin palvelusektorinkin toimintaa maassa. Nepalilaisen pääelinkeinon, maatalouden alamäkeä on vauhdittanut myös viimeaikaisten monsuunisateiden vähäisyys. Taloustilanteen heikkenemisen seurauksena äärimmäisessä köyhyydessä elävien nepalilaisten määrä on lisääntynyt noin 800 000:lla. Talouden näkymiä on lisäksi heikentänyt vuoden 2015 maanjäristysten jälkeisen jälleenrakennuksen hidas käynnistyminen, jonka toivottiin antavan lisäpotkua talouden suotuisalle kehitykselle.

Nepalin talouden vetureita on vaikea identifioida. Teollisuus toimii vajaakapasiteetilla eikä sähköntuotanto vastaa teollisuuden tarpeita. Maatalous pyrkii diversifioimaan, mutta kehitys on hidasta. Turismi, joka on painoarvoltaan pieni mutta näkyvä sektori, on käytännössä romahtanut maanjäristysten ja tuontisulun seurauksena. Perinteinen kasvuala, työvoiman vienti Lähi-itään ja Malesiaan, on edelleen merkittävä Nepalilainen 'vientituote'.

Nepalin tärkein kauppakumppani on Intia. Tuonti Intiasta vastaa n. 65 % kokonaistuonnista. Riippuvuus naapurimaasta on kasvanut viime vuosikymmeninä voimakkaasti huolimatta siitä, että tuontipohjan laajentamiseen riippuvuuden vähentämiseksi olisi ollut aihetta jo vuosikymmeniä sitten. Nepal onkin nyt lähestynyt Kiinaa mm. korvaavista polttoainetoimituksista sopimiseksi.

Suomen ja Nepalilainen välinen kauppa on vaatimatonta. Suomalaisien yritysten kontaktit Nepaliin ovat satunnaisia, joitakin pieniä yrityksiä mm. käsityö- ja majoitusalailla toimii aktiivisesti Nepalissa. Potentiaalisia kaupallisen yhteistyön sektoreita on kuitenkin identifioitavissa mm. cleantechin, uusiutuvan energian, tietotekniikan sekä mahdollisesti jälleenrakennukseen liittyvän puurakentamisen aloilla. Suomen ja Nepalilainen välille on solmittu investointisuoja sopimus.

## *Ulkopolitiikka*

Nepal tähtää ulkopoliitikassaan ennen kaikkea tasapainoisiin ja tuloksellisiin suhteisiin Intian ja Kiinan kanssa. Avoin raja kansalaisten liikkuvuudelle ja yhtenäisyys puhutussa kielessä on perinteisesti lähentänyt Nepalia Intiaan. Kaupalliset suhteet ovat myös historiallisesti olleet merkittäviä ja intialaissyntyisten liikemiesten rooli on Nepalissa vahva. Intian suurlähetystä Kathmandussa on perinteisesti pidetty vallan keskittymänä ja poliitikkojen suhteita suurlähetystöön tärkeinä. Nepalin poliittiset puolueet pyrkivät kukin omia kanaviaan hyödyntäen pitämään yhteyttä intialaisiin poliitikkoihin, mikä tekee Nepalin virallisen ulkopoliitiikan hoidon hieman sekavammaksi.

Nepalin suhteet Kiinaan ovat hyvät eikä Kiina pyri (toisin kuin Intia) puuttumaan Nepalin sisäpolitiikkaan. Nepalin ja Kiinan suhteet ovat tiivistyneet erityisesti Intian asettaman tuontisaarron seurauksena.

Nepalin suhteet länsimaihin ovat hyvät. On kuitenkin harkittava tarkkaan, kuinka avunantajan roolissa toimitaan julkisesti arvioitaessa Nepalin hallinnon ja poliittisen ohjauksen tilaa ilman, että suhteisiin syntyy säröjä. Tiedotusvälineiden taipumus kärjistä ja 'tulkita vapaasti' länsimaisia lausuntoja ei helpota tilannetta.

Länsimaista merkittävin yhteistyökumppani on USA mikä näkyi hyvin mm. maanjäristyksen jälkeisessä hätätilanteessa. USA on myös muita aktiivisempi Tiibetin pakolaiskysymyksessä. USA:n tuki kanavoituu pääosin hallituksen ulkopuolisten kanavien kautta.

Nepalissa on edustettuina EU-maista EU-edustuston lisäksi Iso-Britannia, Ranska, Saksa, Tanska ja Suomi sekä Hollannin kehitysyhteistyöinstituutti SNV. Eurooppalaisista valtioista myös Sveitsillä ja Norjalla on suurlähetystö Kathmandussa.

Nepal kuuluu SAARC- kaupparegiimiin (South Asian Association for Regional Co-operation) ja on sen yksi perustajajäsenistä. Nepal kuuluu myös vähiten kehittyneiden maiden ryhmään ja sen alaryhmään 'least developed landlocked countries'. Vaikka Nepalin nousu pois vähiten kehittyneiden maiden joukosta vie aikaa, Himalajan vesivarojen (kastelu, energia ja puhdas vesi) odotetaan tulevaisuudessa tekevän Nepalista entistä tärkeemmän geopolittisen toimijan eteläisessä Aasiassa.

## 2. Suurlähetystön toiminta-ajatus

*Suomen Kathmandun suurlähetystö tukee Nepalin kehityspyrkimyksiä sekä vahvistaa maiden välisiä poliittisia suhteita ja niihin perustuvaa yhteistyötä, kehittää maiden välisiä kaupallis-taloudellisia suhteita, avustaa tarvittaessa Suomen ja muiden EU-maiden kansalaisia ongelmatilanteissa ja myöntää viisumeja ja oleskelulupia Suomeen. Suurlähetystö on helposti lähestyttävä ja avoin koko valtionhallinnon edustusto, joka toimii aktiivisesti ja tavoitteellisesti Suomen ja suomalaisten etujen valvojana Nepalissa.*

Suurlähetystölle vahvistetusta toimintaprofiilista käy ilmi, että sen keskeisin tehtäväalue on kehityspoliitiikka ja kehitysyhteistyö (3/3). Toiseksi tärkein tehtävä on kansalaispalvelut (2/3). Muita toimintaprofiiliin mukaisia tehtäviä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä taloudelliset ulkosuhteet (1/3).

EU- ja kansainvälisoikeudelliset asiat sekä ulkoasianhallinnon muut kansainväliset tehtävät on depriorisoitu (0/3).

Suurlähetystön toimintaa ohjaavat yleisellä tasolla hallitusohjelma, valtioneuvoston selonteko Suomen kehityspolitiikasta, ulkoministeriön strategia ja toimintasuunnitelma, ohjaavan ASA-osaston toimintasuunnitelma sekä osaston ohjeet, Nepalin kehitysyhteistyölle laadittava päivitetty maastrategia (2016–2020) sekä edustuston oma toiminta- ja taloussuunnitelma.

### 3. Toimikauden tehtäväaluekohtaiset tavoitteet

#### 3.1. Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö

Nepal on yksi Suomen kumppanimaista ja yhteistyötä on harjoitettu jo yli 30 vuoden ajan. Suomi tukee Nepalia, koska se kuuluu vähiten kehittyneisiin maihin ja luokitellaan ns. 'hauraaksi valtioksi'. Tästä syystä on tärkeää tukea yksinvaltaisesta monarkiasta sisällissodan kautta kohti demokraattista, vakaampaa liittovaltiota ponnistelevaa maata.

Kehitysyhteistyön perustana on valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko v. 2016 sekä Nepalin tuloperustainen maaohjelma (Maastrategia vv. 2016–2020). Maaohjelman rahoituksen vuositasaotullaan Suomen hallituksen v. 2015 tekemän päätöksen mukaisesti toimikauden aikana laskemaan nykyisestä 19 Meurosta 12 Meuroon vuodesta 2016 alkaen.

Suomen tuki kohdistuu opetus-, vesi/sanitaatio- ja metsäsektoreille. Näiden lisäksi tuetaan oikeusvaltion kehitystä ja naisten oikeuksien toteutumista Nepalissa. Edustuston resurssit ja asiantuntemus on suunniteltu näiden teemojen varaan.

Kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä koskevat toimikauden tavoitteet:

- Keskitetään yhteistyö opetus- ja vesi/sanitaatiosektorille huomioiden tarpeet fragmentaation vähentämiseksi sektorien sisällä. Opetussektorin sisällä selvitetään mahdollisuudet sisällyttää kokonaisvaltainen seksuaalikasvatus koulutusohjelmiin. Lopetetaan tuki metsäsektorille v. 2016 aikana.
- Vahvistetaan sektorikohtaista policy-tason dialogia Nepalin hallituksen kanssa
- Luovutaan paikallisen yhteistyön määrärahasta (PYM) nykyhankkeiden päätyttyä ASA-osaston linjauksen mukaisesti
- Tuetaan maanjäristysten jälkeistä jälleenrakennusta erillisellä määrärahalla sekä varmistetaan, että yhteistyö pääsektoreilla tukee jälleenrakennusta.
- Selvitetään mahdollisuuksia täydentää 'kolmatta sektoria' (tuki oikeusvaltiolle ja naisten oikeuksien vahvistamiselle) esim. tukipanoksella paikallisvaalien toteutukselle Nepalissa

- Vaikutetaan maatasolla monenkeskisten järjestöjen ja EU:n toimintaan Nepalissa ja mahdollisuuksien mukaan välitetään näistä tietoa ulkoministeriölle. Erityisesti arvioidaan niiden järjestöjen toimintaa, joiden kanssa Suomi on läheisessä yhteistyössä Nepalissa.
- Onnistuneet, selkeästi määritellyin tavoittein toteutetut, yhteistyöneuvottelut syksyllä 2016 Suomen ja Nepalin välisen yhteistyön tulosperustaiseksi toteuttamiseksi toimikauden aikana.
- Vahvistetaan yhteydenpitoa Suomen tukemien Nepalissa toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa (säännöllinen tiedonvaihto, kenttäkäynnit, mahdolliset synergiaedut muun kyt-toiminnan kanssa).

#### Kaupallis-taloudellista yhteistyötä koskevat toimikauden tavoitteet:

- Team Finland –toiminnan toteuttaminen edustuston laatimien vuosittaisten TF-suunnitelmien mukaisesti tavoitteena kaupan lisääminen Suomen ja Nepalin välillä.
- Selvitetään mahdollisuudet yritysten liiketoimintaa koskevien rahoitusinstrumenttien käyttöön Nepalissa.
- Varmistetaan, että Nepalin markkinoille pyrkivät suomalaisyritykset saavat myös jatkossa laadukkaat neuvonta-, tuki- ja arvovaltapalvelut.
- Hyödynnetään Suomi100 -juhlavuosi 2017 mahdollisuuksien mukaan Suomen ja Nepalin kaupallis-taloudellisten suhteiden edistämiseksi.

#### Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat toimikauden tavoitteet:

- Aktiivinen yhteydenpito Nepalin poliittisen johdon kanssa sekä bilateraalisesti että EU- ryhmässä.
- Ministeritason vierailuvaihdon aktivoiminen toimikauden aikana
- Oikea-aikainen, luotettava ja analyttinen poliittinen raportointi Nepaliin liittyvän päätöksenteon tueksi

Kansalaispalvelujen osalta tavoitteena on korkeatasoisten palvelujen tarjoaminen oikea-aikaisesti ja joustavasti. Palveluja kehitetään vastaamaan entistä paremmin palvelujen saajien tarpeita. Selvitetään mahdollisuudet ottaa vastuu NB8-maiden viisumiedustaminen Tanskan vetäytyessä Nepalista toimikauden aikana. Huolehditaan tehtäväalueen resurssien riittävydestä huomioiden erityisesti ruuhka-ajat (oleskeluluvat) ja sijaisjärjestelyt.

Julkisuusdiplomatian ja maakuva työn työkalujen monipuolisella ja aktiivisella käytöllä vahvistetaan Suomi-kuvaa Nepalissa sekä tuodaan esiin hyviä kehitystuloksia ja –vaikutuksia Suomen ja Nepalin välisessä yhteistyössä. Julkisuusdiplomatiatyössä hyödynnetään täysimääräisesti Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuosi 2017. Edustustolle laaditaan viestintäsuunnitelma v. 2016 alussa. Paikalliseen mediaan pidetään säännöllisesti yhteyttä. Panostetaan tavoitteelliseen edustamiseen.

### 3. Resurssit

Edustuston toiminta perustuu hyväksytyyn v. 2016 tulossopimukseen sekä vv. 2017–2020 laadittuun alustavaan toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Edustuston budjettia on jouduttu vuosien mittaan säännöllisesti korjaamaan lisämäärärahoilla ja edustustolle myönnettyjen määrärahojen ja edustuston kiinteiden kustannusten suhde on muodostunut sellaiseksi, että liikkumavaraa budjetin sisällä ei juuri ole ollut.

Kathmandun suurlähetystössä on viisi lähetettyä: suurlähettiläs, kolme erityisasiantuntijaa ja hallinnollinen avustaja. Asemamaasta palkattuja on yhteensä 26 joista yksi suomalainen (kansalaispalveluvirkailija). Nepalilaisista kolme on substanssitehtävissä (eri sektorien paikalliset hyvin koulutetut neuvonantajat) ja kaksi avustavissa toimistotehtävissä, kolme autonkuljettajaa, siivoojat, residenssin kokki, puutarhuri sekä joukko vartioita.

Kehitysyhteistyömäärärahojen merkittävän leikkauksen seurauksena suurlähetystö joutuu tekemään vastaavan resurssitarkastelun, mikä käytännössä merkitsee yhden lähetetyn erityisasiantuntijan vähentämistä v. 2016 aikana. Kehitysyhteistyötoiminnan muutokset edellyttävät myös sisäisen työnjaon tarkistamista ja paikalta palkatun resurssin arviointia siten, että työ- ja henkilöstömäärä ovat tasapainossa. Kansalaispalvelu- ja taloushallintotehtäviin tullaan rekrytoimaan lisäresurssi ao. tehtävien kuormituksen tasaamiseksi.

Henkilökunta, joka mieltää tehtävänsä tärkeäksi, ulottuu kiitettäviin saavutuksiin. Työskentelyssä pidetään tärkeinä seuraavia asioita, arvoja ja toimintatapoja: tavoitteellisuus, avoimuus, oppiminen ja yhteistyö. Tavoitteena on toimiva työyhteisö, joka saa tulosta aikaan ja jossa henkilöstö voi hyvin. Avainsanoja ovat: yhteisten linjausten luominen ja niiden puitteissa toimiminen, oma-aloitteisuus ja itsenäinen työskentely, vastuunotto ja työn ilo.

Materiaalisten edellytysten osalta sekä kanslian että residenssin vaihto voivat tulla ajankohtaisiksi toimikauden aikana. Mikäli NB8 viisumiedustaminen päätettäisiin siirtää Tanskalta Suomelle, on kanslian vaihto väistämättä edessä. Virka-asunto on sisätiloiltaan riittävä sekä edustus- että asumistarpeisiin. Suurlähetystössä v. syksyllä 2015 tehdyt sisäisen tarkastuksen havainnot mm. virka-asunnon yleisestä viihtyvyydestä ja sopivuudesta järjestää vastaanottoja ja suurempia tilaisuuksia kuitenkin puoltavat virka-asunnon vaihtoa nykyisen vuokrasopimuksen umpeuduttua syyskuussa 2016.