

Utvecklingspolitiken inför en vändpunkt

Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2015



UTVECKLINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN



7



21



24

Innehåll

Inledning	3		
Sammanfattning	4		
Omvältning inom utvecklingspolitiken	5		
Bedömning av den gångna regeringsperioden	9		
• Breda riktlinjer:	10		
– Regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska programmet utstakade utvecklingspolitikens riktning	10		
– Nå upp till målen genom mänskliga rättigheter	10		
– UPK:s bedömning: Övergången till ett människorättsperspektiv var en stor förändring	11		
– Det var krävande att genomföra regeringsprogrammet i praktiken	11		
– Fokus på samhällelig dimension i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet	12		
– Formulering av praktiska anvisningar tog tid	12		
– Resultaten av förändringen syns först efter en viss tid	14		
– Ett ambitiöst förhållningssätt – brister i resultatfokuseringen	14		
– Tillämpning av principer saknar anvisningar	15		
• Utvecklingsresurser och resursfördelning	15		
– Regeringsprogrammet lovade en jämn ökning av anslagen och det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet nya instrument	15		
<i>Rekommendationer från UPK</i>	16		
• UPK:s bedömning: Löftet om ökning av anslag byttes till nedskärningar	17		
– Större fokus på multilateralt samarbete	17		
		– Stödformer för företag utvecklas fortfarande	18
		• Styrkor och effekter i utvecklingspolitiken	19
		– Regeringens mål: konsekvens, kvalitet och resultat	19
		<i>Rekommendationer från UPK</i>	20
		• UPK:s bedömning: Att framhäva egna styrkor skulle öka inflytandet	22
		<i>Rekommendationer från UPK</i>	23
		Framtidsutsikter och uppgifter inom utvecklingspolitiken	25
		• Utrikes- och säkerhetspolitik: Utveckling kräver stabilitet och säkerhet	26
		– Finland har sju bräckliga stater som samarbetspartner	26
		– Ytterligare resurser behövs för krislösning	27
		<i>Rekommendationer från UPK</i>	27
		• Externa ekonomiska relationer: Den privata sektorns roll i utvecklingen allt viktigare	28
		– Öppnade värdekedjor avslöjar "nyttoläckor"	28
		– Pilotprojekt inom livsmedelssäkerhet – en modell även för andra teman	29
		<i>Rekommendationer från UPK</i>	30
		• Post-2015 och framtidsutsikter för Finlands utvecklingspolitik: En ambitiös agenda för hållbar utveckling behövs för att lösa problem	32
		– Från millenniemål till mål för hållbar utveckling	32
		<i>Rekommendationer från UPK</i>	33
		Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen 2011–2015	34

Inledning

Utvecklingspolitiken på en vägkorsning



FOTO: PHILIPPE GUESSAZ

Finländarna har länge förhållit sig positiva till utvecklingssamarbetet. Just nu, inför en ny riksdagsperiod, kan vi se en omvälvning vars följder kan vara svåra att överblicka.

För det första håller medborgarnas krav att veta hur vårt arbete påverkar på att öka markant. Orsakerna till detta är att inkomsterna har minskat och det kritiska tänkandet har ökat överlag. Vi måste svara på kritiken genom en klar och tydlig information om vad som har gjorts och uppnåtts. Dessutom måste vi presentera en klar analys över varför förändringarna i våra partnerländer har varit krävande, trots alla våra ansträngningar.

Det är nästan aldrig enbart utvecklingsländerna själva som har lösningar till utveckling. De faktorer som påverkar utvecklingen ska därför granskas på ett övergripande sätt. Finland styrs i denna riktning även av FN:s kommande agenda för hållbar utveckling och de nya utvecklingsmålen som omfattar fler element än bara utvecklingssamarbete och som också gäller de utvecklade länderna. Det är fråga om en internationell vändpunkt.

För det andra har medvetenheten om internationella penning- och nyttighetsflöden ökat. Inom värdekedjan samlas en för stor del för oss i kedjans slutända. De som inte kan försvara sig har i sin tur allt för obetydliga förmåner. Denna medvetenhet har nått såväl de som är aktiva förespråkare för utvecklingssamarbete som de som förhåller sig kritiska till det. Den kanske största kritiken har framförts av de som har påverkat i branschen under lång tid.

Det tredje temat, som eventuellt på nytt ska tas med på agendan, är den privata sektorns och företagsverksamhetens roll i utvecklingen. Vissa nordiska aktörer har ett mer aktivt grepp i temat än vi har. För att starta utvecklingen ska vi även med insatser och resurser från företag fortsätta processer som påverkar stödtagarna och de resursgivande länderna positivt.

Det utvecklingspolitiska programmet för den regerings- och riksdagsperiod som går ut nu innefattade många goda mål. Problem under perioden var bland annat de otillräckliga materiella resurserna och det otillräckliga antalet aktörer. Det finns alltid skäl att uppmuntra och även tacka de tjänstemän, medborgare och aktörer på fältet som engagerat sig i sitt arbete.

Inför den kommande perioden lönar det sig att ställa några folkskolefrågor.

- Främjar Finland genom sitt arbete och sina val de faktorer som verkligen påverkar utvecklingen?
- Gör vi det som vi verkligen kan?
- Är våra ord och gärningar förenliga och konsekventa?
- Försöker vi förändra något som inte kan förändras och är vi passiva i frågor där vi åtminstone skulle kunna inleda en förändring?
- Gör vi det som våra kundrelationers finansörer, det vill säga skattebetalarna, är beredda att göra också om fem år, när de har fått vår utredning om användningen av resurser och verksamhetens effekter?

Från en vägkorsning kan vi gå i en riktning där vårt arbete är effektivt, tillfredsställelsen ute i världen och i Finland ökar och förståelsen av helheter, gemenskapsandan och kärleken till nästan förstärks.

Då vår arbetsperiod nu når sitt slut, vill jag på hela Utvecklingspolitiska kommissionens vägnar varmt tacka er alla som varit aktiva i utvecklingssamarbetet samt experterna inom vår krävande bransch! Må vårt arbete fortsätta.

Jouko Jääskeläinen

ordförande för Utvecklingspolitiska kommissionen riksdagsledamot (KD)

Sammanfattning

Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2015: Rapporten ”Utvecklingspolitiken inför en vändpunkt” utvärderar den gångna regeringsperioden och den utvecklingspolitik som genomfördes under perioden. Samtidigt går rapporten igenom framtidsutsikterna och uppgifterna inom utvecklingspolitiken som en del av en övergripande förändring som krävs för en hållbar utveckling.

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) beaktar det utvecklingspolitiska programmet, som ändras varje regeringsperiod, inte de långsiktiga målen för utvecklingspolitiken och ger inte heller tillräcklig styrning för att målen ska kunna uppnås. Därför är det viktigt att huvudmålen för utvecklingspolitiken – att minska fattigdom och ojämlikhet och att främja hållbar utveckling – samt värderingarna, verksamhetsprinciperna och de genomgående målen för utvecklingspolitiken ska etableras på en mer varaktig nivå, såsom i en lag om utvecklingssamarbetet.

UPK föreslår att statsministern i början av den kommande regeringsperioden ger ett meddelande som säkerställer kontinuiteten i utvecklingspolitikens huvudelement och som utgör ett förberedande skede i arbetet med en eventuell lag om utvecklingssamarbetet. Syftet med ändringen är att effektivisera och skärpa den utvecklingspolitiska styrningen och att fokusera den på att skapa konkreta delmål, resurser och prioriteringar för verksamheten.

Under denna regeringsperiod var ett människorättsbaserat förhållningssätt kärnidén för utvecklingspolitiken, och den idén ska behållas och inkluderas i utvecklingspolitikens långsiktiga element. Att genomföra det människorättsbaserade förhållningssättet har krävt nytänkande och nya arbetsmetoder. Fördelarna med detta syns först efter en viss tid. Det människorättsbaserade förhållningssättet förenar utvecklingspolitiken med den internationella och den nationella övervakningen av de mänskliga rättigheterna samt med demokra-

tin, rättsstatsprincipen och de aktörer som arbetar för ett starkare medborgarsamhälle. Det är också ett rättesnöre för utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa ekonomiska relationerna. Utmaningen i det människorättsbaserade förhållningssättet är en konsekvent tillämpning av förhållningssättet i praktiken.

Trots utfästelserna i regeringsprogrammet har anslagen för utvecklingssamarbete kontinuerligt skurits ned. Inkomsterna från utsläppshandeln har styrts till utvecklings- och klimatfinansiering, vilket i någon mån har ersatt de gjorda nedskärningarna, men de är ändå en otillräcklig och osäker inkomstkälla. Finland ska publicera en klar tidsplan och en plan för hur landet ska fullgöra sina åtaganden som gäller utvecklings- och klimatfinansiering.

Utfästelserna i regeringsprogrammet och prioriteringarna i det utvecklingspolitiska programmet syns inte på ett entydigt sätt i allokeringen av utvecklingssamarbetets finansiering. Finansieringsandelarna till multilateralt samarbete och medborgarorganisationer har ökat, medan stödet till den privata sektorn och utvecklingen av samarbetsformer har varit oväntat anspråkslösa.

En värld i snabb förändring medför utmaningar för utvecklingspolitiken, men utmaningarna är gemensamma för hela Finland. Vi bör kunna reagera på förändringar genom en ambitiös agenda för hållbar utveckling och genom en målsättning som gäller för alla politikområden som påverkar de sociala och de ekonomiska omständigheterna, säkerheten och miljön. Rapporten behandlar mest ingående utmaningarna och möjligheterna i utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa ekonomiska relationerna.

En global agenda för hållbar utveckling fordrar av nästa regering en ännu starkare politisk styrning samt insatser utöver aktörs- och befogenhetsgränserna. Finlands initiativ inom livsmedels-säkerhet och beskattning är ett lovande steg mot en ny verksamhetskultur.

Omvälvning inom utvecklingspolitiken

Utvecklingspolitiken lämnar ingen oberörd. Det finns få teman som väcker så starka känslor och åsikter som utvecklingssamarbetet och utvecklingsbiståndet. Trots detta är det i utvecklingspolitiken i grund och botten fråga om enkla och konkreta frågor: på vilket sätt ska vi som Finland medverka och påverka i en värld med allt större utvecklingsproblem, i en värld där 1,2 miljarder människor fortfarande lever under fattigdomsgränsen och där gränserna för jordens bärkraft delvis redan överskridits? Globala utmaningar, bland annat klimatförändringar, befolkningsökning, otillräcklig livsmedelssäkerhet, ohållbar konsumtion och ojämlikhet bryr sig inte om statsgränser. Trots att internationella produktionskedjor och beslut som fattas i den globala ekonomin bestämmer särskilt de allra fattigaste utvecklingsländernas framtid, påverkar de också oss. Dessutom har det globala säkerhetsläget blivit allt mer oförutsebart eftersom antalet väpnade konflikter har ökat och de internationella spelreglerna därigenom blivit allt otydligare. Inte ett enda land, och inte heller Finland, är en separat ö. Därför behöver vi ett övergripande politiskt nytänkande. Länder som Finland, som har både resurser och kompetens, kan påverka så att nyttan är ömsesidig.

De senaste åren har vi tagit betydande framsteg i många utvecklingsfrågor. Andelen människor som lever i extrem fattigdom har sjunkit från 40 procent till 20 procent de senaste 25 åren. Tillgången till rent vatten har förbättrats markant. Allt fler barn lever i över fem år och kan gå i skolan. HIV-epidemin har avtagit. Dessa positiva nyheter skapar tro på att vi kan påverka. Trots att utvecklingsbiståndet har varit viktigt, räcker det inte ensamt.

Oavsett våra internationella insatser, har framstegen än så länge varit ganska anspråkslösa och de ligger inte nödvändigtvis på en hållbar grund. Den positiva utvecklingen har varit ojämn och allt

mer sårbar. De allra fattigaste länderna har det sämst ställt och de mest sårbara grupperna finns särskilt i Afrika söder om Sahara. Ofta glömmer vi att utvecklingen inte enbart sker i en enda riktning. Redan en enda olycklig svängning – naturkatastrof, våldsam konflikt eller finansiell kris – kan omintetgöra alla positiva insatser. Samtidigt utgör befolkningsökningen i relation till den allt svagare livsmedelssäkerheten ett problem som ska lösas genast. I detta behövs en allt mer övergripande hållbar utveckling. Den bör omfatta såväl social och ekonomisk utveckling som säkerhets- och miljöfrågor över hela världen.

Fattigdomens geografi har också förändrats. Tidigare har vi av hävd tänkt att de allra fattigaste länderna är det primära föremålet för utvecklingspolitik. Idag bor däremot merparten av de fattigaste befolkningsdelarna i medelinkomstländer som karaktäriseras av en ekonomisk tillväxt som endast gynnar ett fåtal människor. Detta skapar inte lokal kompetens och främjar inte heller en socialt hållbar ekonomi. Bland Finlands viktigaste partnerländer finns Zambia, Kenya och Vietnam som håller på att stiga eller har stigit från gruppen av fattigaste länder till den mycket brokiga gruppen av medelinkomstländer, där samarbetet mellan stater minskar och ökat fokus ligger på den privata sektorn. Å andra sidan är en av stats viktigaste uppgifter fortfarande att tillhandahålla socialskydd och basservice för hela befolkningen. Denna fråga är livligt debatterad på internationell nivå såväl när det gäller utvecklingssamarbetet som när det gäller att stärka utvecklingsländernas nationella finansieringsunderlag.

De minst utvecklade länderna, såsom Moçambique, Tanzania och Etiopien, behöver fortfarande utvecklingsbistånd så att utvecklingen kan påskyndas och främjas. Enligt en bedömning kommer största delen av de fattigaste människorna 2030 att leva i Afrika söder om Sahara. Dessutom krä-

ver de så kallade bräckliga staterna särskild hänsyn. Vi måste stöda dem på alla plan och använda metoder som beaktar varje lands särdrag. Genom utvecklingspolitik, övergripande utrikes- och säkerhetspolitik samt externa handelsekonomiska relationer bör Finland kunna tillgodose föränderliga behov och olika miljöer i såväl de fattigaste länderna som partnerländerna med medelinkomst.

Uppgifterna inom utvecklingspolitiken kommer med andra ord inte att minska, men de ökade utmaningarna saknar nya instrument och samarbetsformer. De viktigaste av dessa behövs för att minska fattigdomen och ojämlikheten över hela världen och sätta stopp för en ohållbar utveckling. För Finland är uppgiften både nationell och internationell. Utvecklingspolitiken skiljer sig i detta hänseende från många andra politikområden, eftersom den bedrivs med väldigt olika samarbetspartner och som en del av den internationella gemenskapen. Målen, resurserna och resultaten för utvecklingspolitiken ska dessutom kunna visas och motiveras för den inhemska publiken på ett allt tydligare sätt.

Ofta ses utvecklingspolitiken precis genom dess mest konkreta form, utvecklingsbiståndet. Biståndet är viktigt, men med tanke på helheten är det ett otillräckligt instrument. Inom utvecklingspolitiken, om någonstans, har allt med allt att göra. Därför ska all verksamhet också vara konsekvent då det gäller utvecklingsmålen. Samstämmighetspolitik är både ett mål i sig och ett instrument som möjliggör en hållbar utveckling. Därför behöver vi hållbar säkerhets-, ekonomi-, skatte-, handels-, klimat-, immigrations- och energipolitik i både Finland och våra partnerländer samt i det multilaterala systemet.

Syftet med utvecklingspolitiken är att minska fattigdomen och ojämlikheten på ett hållbart sätt. Det är ett ömsesidigt förhållande som bägge parterna kan dra nytta av och lära sig av. Den erfarenhet av och förståelse för utvecklingsländernas förhållanden som erhålls i utvecklingssamarbetet ska kunna utnyttjas i större omfattning även i Finlands ekonomiska handelsrelationer och vårt samarbete inom andra sektorer som utbildningsexport, cleantech och hållbar livsmedelsproduktion. En

allt mer rättvis, stabil och miljömässigt mer hållbar värld gynnar också Finland på många sätt. Det långsiktiga huvudmålet är att göra utvecklingsbiståndet onödigt, men detta kräver vilja och konkreta ändringar.

Finland är inte det enda landet som kämpar med dessa frågor. Den internationella scenen står också inför en vändpunkt. För närvarande bereder FN nya mål för hållbar utveckling som ska gälla tiden efter 2015. Förhandlingarna ska resultera i en ny universell utvecklingsagenda fram till hösten 2015. Ett nytt steg är att agendan för hållbar utveckling gäller för alla länder och att även de utvecklade länderna åläggs allt mer omfattande förpliktelser. För att målen ska kunna uppnås måste resurserna ses över, stärkas och omfördelas, och dessutom krävs politisk vilja, samarbete och partnerskap över stats-, aktörs- och sektorgränserna.

Utgångspunkten i denna rapport är att de pågående globala omvälvningarna och FN:s nya agenda kräver ett helt nytt sätt att tänka. Under innevarande regeringsperiod har människorättsperspektiv, samstämmighetspolitik, nationella insatser i hållbar utveckling och nya öppningar av affärsverksamhet i utvecklingsländer redan förutspått en omvälvning i utvecklingspolitiken. Under kommande regeringsperiod avgörs det i vilken riktning Finland förbinder sig att bedriva utvecklingspolitik.

Syftet med rapporten är att presentera Utvecklingspolitiska kommissionens (UPK:s) totalutvärdering av utvecklingspolitiken under den gångna regeringsperioden och att ge hjälpmedel för kommande år. Till skillnad från tidigare tematiska årsrapporter ser rapporten 2015 längre in i framtiden och fokuserar på viktiga utvecklingspolitiska förändringar och presenterar UPK:s åsikter om dessa.

Rapporten är indelad i två huvuddelar. I del 1 behandlar vi åtagandena i regeringsprogrammet och de uppnådda resultaten. Dessutom ger vi en utvärdering av hur prioriteringarna i statsrådets utvecklingspolitiska åtgärdsprogram har påverkat genomförandet av Finlands utvecklingssamarbete. I del 2 fokuserar vi på att reflektera över de framtida utvecklingstrenderna och på hur Finland bör förbereda sig för dem på konkret nivå.





Bedömning av den gångna regeringsperioden:

De mänskliga rättigheterna i centrum för utvecklingspolitiken

De breda riktlinjerna för utvecklingspolitiken under den kommande fyraårsperioden fastställs i regeringsprogrammet. Regeringsprogrammet fastställer huvudmålen för utvecklingspolitiken och styr den utvecklingspolitiska verksamheten från statens sida. Programmet ger också befogenheter för statsrådet att utarbeta ett utvecklingspolitiskt åtgärdsprogram som hela regeringen ska godkänna. Det utvecklingspolitiska programmet är som en bro mellan regeringsprogrammets allmänna mål och det praktiska genomförandet av programmet. I programmet fastställs de verksamhetssätt, mål och principer som Finland förbinder sig till under regeringsperioden. I bästa fall är programmet ett verktyg för gott styre och politisk styrning genom vilket tjänstemän och andra aktörer inom utvecklingspolitiken vet vilka mål som ska uppnås och på vilket sätt.

Under den gångna regeringsperioden minns man Finlands utvecklingspolitik särskilt för att de mänskliga rättigheterna fick en central roll i utvecklingssamarbetet och att ett demokratiskt och ansvarstagande samhälle betonades i ännu högre grad, trots att de mänskliga rättigheterna inte är någon ny fråga i landets utvecklingspolitik. Just dessa prioriteringar utgjorde den tydligaste skillnaden mot den tidigare regeringen. Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet personifieras av utvecklingsministern. Under denna period hann utvecklingsministerns portfölj innehas av Heidi Hautala (Gröna), Pekka Haavisto (Gröna) och Sirpa Paatero (sd), som vid sidan av utvecklingsfrågor i regeringen också ansvarade för frågor

som gällde statligt ägande. Styrningen av utvecklingspolitiken påverkas inte enbart av ministern själv utan även av andra faktorer, såsom Finlands internationella förbindelser (i bland annat FN, EU och OECD) samt av de förändringar som sker i världen och partnerländerna. Dessa förändringar följer inte regeringsperiodernas cykler.

Finland har förbundit sig till ett långsiktigt utvecklingssamarbete inom de teman som är viktiga för landet, såsom jämställdhet, demokrati, utbildning, livsmedelssäkerhet, skogar, vatten och sanitet. En period bör sträcka sig från en regeringsperiod till en annan och omfatta också UPK:s tänkesätt som är värdebundet och omfattar människorättsperspektivet. Dessutom är fokus på mänskliga rättigheter förenlig med den kommande Post 2015-agendan och dess mål att minska ojämlikhet. Även flera landsspecifika projekt pågår i en annan takt än Finlands regerings fyraårsperiod.

Liksom alla politiska program innehåller regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska programmet utfästelser och riktlinjer som bör utvärderas i slutet av regeringsperioden med tanke på om de har förverkligats eller inte. I detta kapitel går vi igenom de viktigaste av dem genom att jämföra utfästelserna i programmen och hur de har förverkligats. Vi börjar med de breda riktlinjerna, det vill säga vad utvecklingspolitiken enligt regeringsprogrammet bör vara och hur riktlinjerna omformulerades i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet med tanke på det praktiska arbetet inom utvecklingspolitiken. Sedan utvärderar vi resurserna för utvecklingssamarbetet och

hur de har fördelats. Det tredje området som vi behandlar är effektiviteten och styrkorna i Finlands utvecklingspolitik. Avsnittet ”Samstämmighet för utveckling: den viktigaste resursen i framtiden” förenar den gångna regeringsperioden med avsnittet ”Framtidsutsikter och uppgifter inom utvecklingspolitiken”.

Breda riktlinjer:

Regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska programmet utstakade utvecklingspolitikens riktning

Regeringsprogrammet för regeringsperioden 2011–2015 fastställde att utvecklingspolitiken är en del av den övergripande utrikes- och säkerhetspolitiken. Huvudmålen i programmet var att minska fattigdomen och att nå FN:s millenniemål. Dessutom lovade regeringen att reformera utvecklingspolitiken så att den kan tillgodose framtida behov. Enligt regeringsprogrammet är rättsstatsutveckling, demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling de grundläggande elementen som utvecklingspolitiken bör bygga på och som bör betonas i utvecklingssamarbetet. Dessutom fastställde programmet följande prioriteringar för Finland: utbildning, människovärdigt arbete, minskning av ungdomsarbetslösheten och förbättring av barns ställning.

Nå upp till målen genom mänskliga rättigheter

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet (6.3.2012) utarbetades under ledning av minister Hautala och bereddes utifrån de allmänna riktlinjerna i regeringsprogrammet på ett exceptionellt interaktivt och öppet sätt. I arbetet deltog denna gång ett flertal olika medborgarorganisationer, representanter för näringslivet, forskningsinstitut och förvaltningsområden. En del av representanterna för den privata sektorn ansåg emellertid att det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet inte i tillräcklig omfattning avspeglar deras uppfattningar.

Till sist nåddes dock övergripande och till innehållet omfattande konsensus om vad utvecklingspolitiken i Finland bör vara. Obestridliga fördelar med detta var att de olika parterna aktiverades och ålades att följa de officiella riktlinjerna för utvecklingspolitiken. Samtidigt förändrades åtgärdsprogrammet däremot till en värdebaserad programförklaring som fokuserar på principerna för utvecklingssamarbetet.

Under beredningsprocessen preciserades regeringsprogrammets mål att minska fattigdomen och nå FN:s millenniemål i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet. Målen förändrades till ett mål för att stärka de fattigas ställning och ett mål för absolut minskning av ojämlikheten och fattigdomen. Till skillnad från tidigare utvecklingspolitiska åtgärdsprogram som utarbetats utgående från de fattiga ländernas och människornas behov, var människorättsperspektivet kärnidén i programmet. Avsikten var att påverka Finlands samtliga verksamhetssätt inom utvecklingspolitiken genom det nya rättesnöret och att göra dem förenliga med människorättsperspektivet. Verksamhetssätten fastställdes på följande sätt: demokratiskt ägarskap i utvecklingsländerna, ansvarighet, öppenhet, resultat, konsekvens och fokus. De så kallade genomgående målen var att främja jämställdheten mellan könen och klimathållbarheten samt att minska ojämlikheten.

Det utvecklingspolitiska programmet preciserade regeringsprogrammet genom att fastställa följande fyra prioriteringar för utvecklingspolitiken: ett demokratiskt och ansvarstagande samhälle som främjar de mänskliga rättigheterna, en inkluderande och sysselsättande grön ekonomi, hållbar hantering av naturresurser och miljöskydd samt mänsklig utveckling. För att dessa mål ska kunna nås, åtogs vissa särskilda åtgärder i programmet. En av de viktigaste åtgärderna är att utgå från de mänskliga rättigheterna i all verksamhet, förbättra verksamhetens effektivitet och resultat, stärka och strategiskt inrikta det utvecklingspolitiska inflytandet, stärka en utvecklingsfrämjande konsekvens i politiken, utveckla förfarandena och förnya instrumenten för att nå de genomgående målen, planera målinriktade landprogram och genomföra dem i partnerländerna.

UPK:s bedömning: Övergången till ett människorättsperspektiv var en stor förändring

Det var krävande att genomföra regeringsprogrammet i praktiken

Med tanke på utvecklingspolitiken var formuleringen av regeringsprogrammet krävande. Den utgick från vittomfattande teman som samtidigt omfattar både värdebaserade principer för en övergripande utrikespolitik och höga målsättningar inom utvecklingssamarbetet (rättsstatsutveckling, demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling). De särskilt prioriterade områdena i regeringsprogrammet (bl.a. utbildning) kan däremot inte direkt härledas från temana, trots att de också bör vara förenliga med dessa omfattande mål. På grund av detta var det svårt att formulera det planerade utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet för den kommande fyraårsperioden

på så sätt att det skulle fungera som ett praktiskt rättesnöre i utvecklingssamarbetet. Å andra sidan är rättsstatsutveckling, demokrati, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling också grundläggande värderingar i det finländska samhället, som styr och berättigar den utvecklingspolitiska verksamheten över regeringsperioderna. Finland har redan förbundit sig till dessa värderingar genom att godkänna bland annat FN:s millenniedeklaration (2000) och Europeiska unionens Lissabonfördrag (2009). Dessutom är förändringen förenlig med FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, som det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet direkt hänvisar till. Fokusområdena avspeglar teman som är viktiga för finländarna och som vi vill främja globalt. Det framgick emellertid inte direkt av regeringsprogrammet om den förnyade utvecklingspolitiken var ett svar på de globala utvecklingspolitiska förändringarna eller den tidigare regeringens utvecklingspolitik.

Ska grunden för utvecklingssamarbetet fastställas i lag? Framtidens modell från världen

I många europeiska länder fastställs den permanenta grunden för utvecklingssamarbete antingen i lagen eller i förordningen om utvecklingssamarbete. Varför inte också i Finland? Utvecklingssamarbetet är en del av Finlands internationella roll, och de långsiktiga målen för samarbetet avspeglar värderingarna i det finländska samhället och Finlands internationella förbindelser. Dessutom upprepas samma element i det praktiska utvecklingssamarbetet från regeringsperiod till regeringsperiod. Cyklerna för de landsprogram som genomförs tillsammans med partnerländerna sträcker sig också över regeringsperioderna. Inom EU fastställs de lagstadgade målen för utvecklingssamarbetet i Lissabonfördraget. Dessa gäller också för Finland.

I många länder har frågan avgjorts genom en förordning om utvecklingssamarbete, till exempel i Danmark, Sverige, Island, Storbritannien och Tyskland. För att de långsiktiga riktlinjerna ska kunna förtydligas, krävs det enligt UPK en lag om utvecklingssamarbete i Finland. Förutom att samarbetet ska bli permanent är en av fördelarna i så fall att regeringsprogrammet, och särskilt det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet, ska bli mer effektiva, skärpta och preciserade genom den lagen. Ett exempel är Belgien, där lagen om utvecklingssamarbete innefattar huvudmål och principer för utvecklingssamarbetet. Förordningarna om utvecklingssamarbete innefattar i stort sett just dessa element. Om en lag om utvecklingssamarbete trädde i kraft, skulle det utvecklingspolitiska programmet kunna utarbetas per regeringsperiod med tanke på konkreta och tydliga mål samt måluppfyllelse. Under följande regeringsperiod kunde denna förändring ges till känna genom statsministerns meddelande, som skulle omfatta de element som skrivs in i den eventuella lagen.

Fokus på samhällelig dimension i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet

Den tydligaste skillnaden jämfört med den föregående regeringsperioden var fokus på den samhälleliga dimensionen av utvecklingspolitiken i enlighet med regeringsprogrammet, och framför allt ett starkt människorättsperspektiv. En av de obestridliga fördelarna med människorättsperspektivet är att vi kan stärka vår gemensamma värdegrund (varför vi bedriver utvecklingssamarbete och för vem). Samtidigt integrerar det utvecklingspolitiken i den internationella övervakningen av de mänskliga rättigheterna och stärker kontakterna med andra aktörer inom utvecklingssamarbetet, bland annat med partnerlandets medborgarorganisationer, människorättsorganisationer, fackföreningar och försvarare av mänskliga rättigheter, handikappade och minoriteter. Dessa har värdefull och ofta politiskt mycket känslig kunskap om såväl landet som de internationella aktörerna som kan påverka utvecklingen.

Det är emellertid inte enkelt och inte heller problemfritt att övergå från en konventionell behovsbaserad utvecklingspolitik till en människorättsbaserad politik. Dessa två inriktningar utesluter inte varandra, men deras utgångspunkter är ändå olika. Det behovsbaserade utvecklingssamarbetet fokuserar på att tillgodose de fattigas grundläggande behov. Människorna är föremål för verksamhet och inte nödvändigtvis de aktiva aktörerna. Orsakerna till fattigdomen står inte heller i centrum för utvecklingssamarbetet, utan det är snarare fråga om att reagera på problem. Just denna modell utgör i stort sett underlaget för FN:s millenniemål, till exempel att halvera jordens extrema fattigdom och hunger. Det människorättsbaserade utvecklingssamarbetet fokuserar i sin tur på att rättigheterna ska förverkligas. Behoven kan också betraktas som rättigheter, man talar till exempel inte om att lindra hungern utan om rättighet till mat. Enskilda individer och grupper har på så sätt rätt till grundläggande behov och kan ställa krav på dem som har det juridiska och moraliska ansvaret, bland annat staterna och den internationella gemenskapen. Det människorättsbaserade förhållningssättet omfattar också att människor blir medvetna om sina rättigheter och aktivt deltar i utvecklingsprocesserna. Det understry-

ker att de ansvariga, såsom de lokala och nationella beslutsfattarna, ska ta ansvar för exempelvis att ordna basservice. Det människorättsbaserade utvecklingssamarbetet omfattar inte enbart konsekvenserna av fattigdomen, utan även orsakerna till den. Att medborgarna deltar och att hela medborgarsamhället stärks spelar en nyckelroll i det hur det människorättsbaserade utvecklingssamarbetet ska lyckas. Å andra sidan skapas en grund för dessa processer och medborgarnas välbefinnande genom att de grundläggande behoven tillgodoses.

Formulering av praktiska anvisningar tog tid

Att övergå från värdeprinciper och överenskommelser till utvecklingssamarbetsrutiner är emellertid en långvarig process. Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fastställde värdeprinciperna för utvecklingssamarbetet på ett förtjänstfullt sätt. Det innehöll dock fortfarande inte tillräckliga anvisningar, det vill säga tydliga strategiska mål, metoder och arbetsfördelning mellan utvecklingspolitiska aktörer. Framför allt målet att börja tänka ur ett människorättsperspektiv skulle redan i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet ha krävt noggrannare verktyg för politisk styrning och riktlinjer för övergångsperioden. I detta avseende gäller den första utmaningen definitionen av människorättsperspektiv och hänsynstagandet till människorättsperspektivet i ”all verksamhet”. Enligt det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet utgår Finlands människorättsbaserade utvecklingspolitik i enlighet med FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna från att alla människor föds fria och med lika värde och rättigheter. Rättsnötet i verkställandet är enligt programmet lagstiftningen om de mänskliga rättigheterna och därutöver nämner programmet rekommendationerna från FN:s råd för mänskliga rättigheter och EU:s beslut. Vilken betydelse den ekonomiska ojämlikheten har fick mindre uppmärksamhet i programmet.

Att känna till lagstiftningen om de mänskliga rättigheterna, införa den i utvecklingssamarbetet och tillämpa den i praktiken kräver betydande förändringar i hela verksamhetskulturen och aktörernas tänkesätt. Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet var ett startskott för den nya politiken som har främjats på ett systematiskt sätt under hela regeringsperioden. De människorätts-

På landsnivå finns det mycket att förbättra i fråga om mänskliga rättigheter

I landsprogrammen för bilateralt utvecklingssamarbete har de mänskliga rättigheterna beaktats relativt bra i olika dokument, medan verkligheten på plats är en annan.

Partnerländernas uppfattning om mänskliga rättigheter eller vikten av dessa kan skilja sig från våra. En existerande grundlag eller undertecknade internationella förbindelser anses ofta räcka till, medan verkställandet av dessa förblir bristfälligt. Det människorättsbaserade förhållningssättet bör vara ett hjälpmedel för att påskynda de beslut som inte införts. Samtidigt bör dock hänsyn tas till partnerlandets utgångspunkter.

Bland Finlands partnerländer är Vietnam och Etiopien krävande objekt på grund av ländernas politiska system och lagstiftning. Det är särskilt svårt att främja medborgarrättigheterna och de politiska rättigheterna i dessa länder. Därför behövs enkla och tillämpliga anvisningar om den praktiska verksamheten. Anvisningarna har förbättrats, men förändringen tar tid. En utmaning är också att merparten av de pågående projekten har planerats innan människorättsperspektivet införts.

Huruvida människorättsperspektivet förverkligas beror främst just på målländernas intresse, engagemang och rådande uppfattningar. I vilken grad de som genomför utvecklingssamarbetet själva förbinder sig till människorättsfrågorna är också viktigt. Om länderna själva förbundit sig att respektera de mänskliga rättigheterna är det inte fråga om utifrån ställda villkor som gjorts av länderna som ger bistånd. Aktiviteten att främja människorättsfrågor varierar dock från en aktör till en annan.

Genomgående teman i praktiken

De genomgående temana har beaktats i landsprogrammen för utvecklingssamarbete och planeringen av projekten. Det har emellertid ansetts vara svårt att förena temana med resultaten. Landsprogrammen fokuserar på de genomgående mål som valts i programmens projekt. Fokus ligger exempelvis i Tanzania och Vietnam på jämställdhet mellan könen, klimathållbarhet och minskad ojämlikhet. Det kan vara svårt att genomföra dessa i praktiken eftersom de genomgående målen är flera till antalet och projekten har olika egna huvudmål.

EU:s samordning i olika länder varierar i Finlands partnerländer och sker såväl på politisk nivå genom ambassadörer som på sektornivå genom tjänstemän. I EU:s utvecklingssamarbete har samprogrammering redan inletts eller ska inledas i största delen av Finlands partnerländer. EU-länderna har exempelvis i Tanzania gjort gemensamma kartläggningar och verksamhetsplaner inom olika ämnesområden. Finland har aktivt deltagit i dessa. I Tanzania är budgetstödet också en viktig samarbetssektor.

baserade riktlinjerna godkändes i december 2012, ett knappt år efter att det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet hade godkänts, men de är ännu mycket generella. För att alla ska utgå från de mänskliga rättigheterna i det egna arbetet, har personalen fått utbildning, personalresurser har fördelats på lämpligt sätt och anvisningar om utarbetande av landsprogram har getts. Särskilt de

människorättsbaserade riktlinjerna (våren 2014), som ansetts vara klara och tydliga, har varit ett bra verktyg vid planeringen av nya projekt och rapporteringen ur denna utgångspunkt. Däremot har det nuvarande personalantalet ansetts vara otillräckligt i förhållande till kraven i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet.



Resultaten av förändringen syns först efter en viss tid

Förändringen har krävt en lång övergångsperiod som sträcker sig nästan över hela regeringsprogrammets giltighetstid, och resultaten kommer att synas först senare. Flera av projekten har planerats under den föregående regeringsperioden och projekt planeras och finansieringsförslag framställs av många olika instanser, bland annat nationella och internationella organisationer, statliga inrättningar och universitet. Därför tar det tid att inkludera nya principer i samtliga planer. Dessutom har de som genomfört projekten inte nödvändigtvis samma starka värderingar i fråga om mänskliga rättigheter. Att utgå från de mänskliga rättigheterna i utvecklingssamarbetet i olika partnerländer har gett upphov till närmare anvisningar i exempelvis Etiopien och Vietnam.

De mänskliga rättigheterna kan främjas även i svåra förhållanden genom diplomati, pragmatik och flexibilitet. Vi ska dock kunna motivera våra val utifrån ett människorättsperspektiv. I bästa fall kan det människorättsbaserade förhållningssättet bidra till att skärpa verkställandet av utvecklingspolitiken och tvinga oss att stanna upp och fundera på kärnfrågorna: vilka parter representerar våra samarbetspartner, vilka är deras resurser och hur förhåller de sig till mänskliga rättigheter? Grundar sig nationella och lokala beslut på en öppen demokrati och är beslutsfattarna ansvariga gentemot medborgarna? På vilket sätt beaktar andra aktörer som påverkar utvecklingen, såsom stora företag eller andra biståndsgivare, de mänskliga rättigheterna?

Ett ambitiöst förhållningssätt – brister i resultatfokuseringen

Jämfört med det behovsbaserade förhållningssättet i FN:s millenniemål är det människorättsbaserade förhållningssättet i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet mer ambitiöst. Enligt åtgärdsprogrammet utgör de mänskliga rättigheterna både en värdegrund och ett instrument för samhälleligt hållbar utveckling, som en absolut minskning av fattigdomen och minskad ojämlikhet har ett viktigt samband med. Prioriteringarna i åtgärdsprogrammet var också betydligt mer omfattande än FN:s millenniemål. Pro-

grammet integrerar en hållbar utveckling i den traditionella utvecklingsagendan genom att det i utvecklingssamarbetet jämställer ett demokratiskt och ansvarstagande samhälle som främjar de mänskliga rättigheterna, en inkluderande och sysselsättande grön ekonomi, en hållbar hantering av naturresurser och miljöskydd med mänsklig utveckling. Detta underlättar Finlands position när man under den kommande regeringsperioden förhandlar om målen för hållbar utveckling för perioden efter 2015.

Den negativa sidan av ambitionen är emellertid att det är svårt att utvärdera det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet direkt i förhållande till uppdraget i regeringsprogrammet att minska fattigdomen och nå FN:s millenniemål. Bland Finlands fokusområden är det endast främjandet av mänsklig utveckling som har ett direkt samband med millenniemålen. I enlighet med regeringsprogrammet lyfter det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fram de globala utbildnings- och hälsomålen samt barns och ungas, särskilt flickor, rätt till utbildning på olika nivåer. Bland millenniemålen har målen gällande reproduktiv hälsa samt vatten och sanitet varit viktiga för Finland. Vi återkommer till dessa prioriteringar i avsnittet ”Finlands styrkor och inflytande”.

Tillämpning av principer saknar anvisningar

Enligt det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet bör principerna och de genomgående målen för utvecklingssamarbetet beaktas i all verksamhet och Finland bör förbinda sig till dem även i framtiden. Tillämpningen av principerna saknar emellertid anvisningar. Att utgångspunkten är exempelvis ett demokratiskt ägande i utvecklingsländerna är ingen självklarhet, om det hänvisar till de utvecklingsbehov som fastställts av medborgarna i partnerländerna, ländernas egna utvecklingsplaner samt planer för att minska fattigdomen eller en annan biståndsgivares verksamhet. Åtgärdsprogrammet svarar inte på hur vi ska göra om verkligheten inte motsvarar detta idealläge. På vilket sätt verksamheten prioriteras och koncentreras ska beaktas redan när huvudmålen för utvecklingssamarbetet fastställs, inte enbart när partnerländer eller verksamhetssektorer väljs.

De genomgående målen, bland annat att främja jämställdheten mellan könen och klimathållbarheten och att minska ojämlikheten, stämmer överens med finländarnas grundläggande värderingar och styrkor i utvecklingssamarbetet. Bland dessa är jämställdheten mellan könen förenlig med FN:s millenniemål och ingår också i prioriteringarna. Verktöget för klimathållbarhet infördes hösten 2012. Det används till att utvärdera och förebygga klimatförändringar samt därav uppståande risker för naturkatastrofer. Riktlinjerna för de genomgående målen blev färdiga i augusti 2012. Den grundläggande tanken är att Finland främjar de genomgående målen i all verksamhet genom integrering, inriktade åtgärder och politiskt inflytande i det bilaterala och det multilaterala samarbetet, EU-samarbetet och kommunikationen. En utmaning med de genomgående målen är fortfarande hur de konkreta resultaten ska fastställas.

Utvecklingsresurser och resursfördelning

Regeringsprogrammet lovade en jämn ökning av anslagen och det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet nya instrument

Utvecklingsresurser kan granskas från många olika perspektiv. Den mest konventionella utgångspunkten är anslagen för utvecklingssamarbete. Användningen av anslagen och deras andel av bruttonationalinkomsten (BNI) fastställs utifrån internationella förbindelser. Tanken är att kapital samt kunskaper och färdigheter överförs från industriländer till fattiga länder eller globala aktörer för att påskynda utvecklingen. Fördelningen har i sin tur samband med de strategiska val av det på vilket sätt resurserna för utvecklingssamarbetet bör användas och vilka aktörer som bör användas i detta för att de uppställda utvecklingsmålen ska kunna nås.

Målet för regeringsprogrammet var att säkerställa en ökning av anslagen så att Finlands internationella åtagande om en anslagsnivå på 0,7 pro-

cent av BNI kan nås. Dessutom lovade regeringen att utreda möjligheterna att införa nya, innovativa källor till utvecklingsfinansiering i syfte att öka finansieringsunderlaget.

Regeringen lovade också att förbättra effektiviteten i utvecklingssamarbetet och skärpa fördelningen av det. Detta omfattade en ökning av det multilaterala samarbetet och medborgarorganisationernas och Finnfunds finansieringsandelar.

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet utgick från löftet i regeringsprogrammet om en jämn anslagsutveckling så att Finlands internationella åtagande om en andel på 0,7 procent av BNI kan nås. I det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet konstateras det att Finland inom EU så tidigt som 2005 förbundit sig att nå målet senast 2015. I åtgärdsprogrammet påpekas det även att Finland har lovat att stöda utvecklingsländerna i att minska utsläpp och anpassa sig till klimatförändringar. Därför lovade regeringen i slutet av regeringsperioden också att använda inkomster från auktioneringen av utsläppsrätter till utvecklingssamarbetet och klimatfinansieringen och att inkomsterna skulle säkerställa att BNI-andelen av anslagen för utvecklingssamarbete nås. Samtidigt upprepade det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet målet i regeringsprogrammet att utvidga de olika dimensionerna av utvecklingsfinansieringen och att främja införandet av andra innovativa källor till utvecklingsfinansiering.

Enligt regeringsprogrammet syftade UPK till att öka effektiviteten och resultaten genom att utvecklingssamarbetet i allt större utsträckning utförs av medborgarorganisationer och privata aktörer. Enligt det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet är det civila samhället en viktig aktör och partner i det människorättsbaserade utvecklingssamarbetet, och civilsamhället kräver ansvarighet av regeringen, myndigheterna och företagen och på så sätt främjar demokratisk utveckling. I fråga om den privata sektorn krävde programmet att förutsättningarna för företagsverksamhet ska utvecklas. De viktigaste åtgärderna enligt programmet är att planera och ta i bruk nya former av utvecklingssamarbete samt Finnfunds kapitalhöjning och införande av specialriskfinansiering.

Rekommendationer från UPK

- *Vi ska inte avstå från de värdebaserade grundläggande elementen i regeringsprogrammet, men de ska etableras på en mer bestående nivå än i regeringsprogrammet. I början av den kommande regeringsperioden ska statsministern ge ett meddelande som omfattar värderingar, mål och centrala principer för utvecklingspolitiken samt riktlinjer för utvecklingspolitiska processer. Erfarenheter som erhålls utifrån det ska användas som underlag för beredningen av lagen om utvecklingssamarbete.*
- *Verksamhetsprinciperna och de genomgående målen inklusive människorättsfrågor ska kunna ingå i de grundläggande elementen som styr den långsiktiga verksamheten.*
- *Framöver ska de utvecklingspolitiska programmen ge klara och tydliga anvisningar, som fokuserar på ännu noggrannare definiering av mål och åtgärder utifrån resultat. Granskning av ekonomisk ojämlikhet och orsaker till denna ska också vara principer som styr målsättningen och konsekvensbedömningen. Informationen om utvecklingssamarbetets resultat ska vara enkel och tydlig och tillgänglig för en bredare publik exempelvis på UM:s webbplats.*
- *Människorättsperspektivet ska behållas även framöver eftersom det integrerar utvecklingspolitiken i en mer omfattande samhällelig helhet. Tillämpning av människorättsperspektivet kräver emellertid närmare anvisningar och mer utbildning. Med tanke på öppenhet ska också problem och motstridigheter i anslutning till genomförandet lyftas fram på ett ännu djärvare sätt.*

UPK:s bedömning: Löftet om ökning av anslag byttes till nedskärningar

Löftena i regeringsprogrammet och riktlinjerna i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet har svikits först och främst när det gäller utvecklingsfinansieringen. I stället för att åtagandena fullgörs, har anslagen för utvecklingssamarbete skurits ned flera gånger under innevarande regeringsperiod. Första gången reducerades de cirka ett år efter det att regeringsprogrammet trätt i kraft, och året därpå frystes de på 2012 års nivå genom regeringens ramförhandlingar. Fram till 2015 har det totala beloppet på nedskärningarna varit 59 miljoner euro. Den senaste tilläggsnedskärningen på 3 miljoner euro gjordes i december 2014. Till följd av den är anslagen för utvecklingssamarbete i budgeten 2015 enbart 785 miljoner euro. År 2013 använde Finland sammanlagt 1,1 miljarder euro till utvecklingssamarbete. Beroende på räknasätt utgör beloppet 0,56 eller 0,54 procent av BNI. Nedskärningarna strider mot löftet i regeringsprogrammet. Enligt programmet är målet att säkerställa en jämn anslagsutveckling i utvecklingssamarbetet så att en nivå på 0,7 procent av BNI kan uppnås. Till följd av nedskärningarna riskerar Finland med sina anslag för utvecklingssamarbete 2015 att råka i bakvatten jämfört med nivån i de ledande länderna i Europa. Sverige, Danmark, Norge, Luxemburg och Storbritannien överskridet målet på 0,7 procent.

Trots en betydande tillbakagång i åtagandena som gäller anslagen för utvecklingssamarbete under regeringsperioden, höll regeringen vid ramförhandlingarna i mars 2013 sitt löfte och styrde inkomsterna från utsläppshandeln till utvecklingssamarbetet och som en del av det till internationell klimatverksamhet. Inkomsterna från utsläppshandeln ansågs internationellt som en innovativ finansieringskälla som erbjöd en tilläggskälla för utvecklingsfinansiering. De beräknade inkomsterna var då emellertid betydligt högre än de realiserade inkomsterna, och de ersätter inte det underskott som uppstod på grund av nedskärningarna. År 2014 uppgick inkomsterna från utsläppshandeln till totalt 69 miljoner euro. Inkomsterna förväntas ligga på samma nivå under de kommande

åren, men det är osäkert om de kommer utvecklingssamarbetet till godo. I den första tilläggsbudgeten för 2015 föreslås det att de inkomster från utsläppshandeln som inflöt i slutet av 2014 (tot. 19 mn euro) ska fördelas till multilateralt utvecklingssamarbete. Dessutom föreslår regeringen en ytterligare nedskärning på 15 miljoner euro i anslagen för bilateralt utvecklingssamarbete.

Under regeringsperioden fördes en livlig nationell och internationell debatt också om andra nya finansieringskällor. Bekämpning av skatteflykt och kapitalflykt, finansmarknadsskatt, flygpassageraravgifter och omfördelning av subventionerna till fossil energi bifölls, medan styrningen av nya inkomstkällor till utveckling har framskridit mycket långsamt. Av de inkomstkällor som regeringsprogrammet och UPK omnämnt är de inkomster från utsläppshandeln som styrs till utvecklings- och klimatverksamhet fortfarande mest konkreta. Kravet på landsspecifik bokföring i företag där staten äger majoriteten är ett steg mot en sådan öppenhet och transparens som krävs för att skatteparadisen ska kunna avvecklas.

Större fokus på multilateralt samarbete

Även om utvecklingsfinansieringens belopp inte i sig är någon garanti för resultat och effekter, krävs det tillräckliga resurser för systematisk och långsiktig verksamhet. Framgången beror i hög grad på vilka som använder biståndet och på vilket sätt och i vilka situationer.

Enligt regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet skulle anslagsandelarna till multilateralt samarbete, medborgarorganisationer och privata aktörer vid fördelningen av anslagen till utvecklingssamarbete höjas i relation till andelarna till bilateralt samarbete mellan regeringar. Denna riktlinje förverkligades endast delvis. Förhållandet mellan aktörer som påverkar utvecklingen och målen för utvecklingssamarbetet blev också oklart. Fördelningen av finansieringen har styrts av ett aktörsinriktat tänkande, inte av ett målinriktat eller resultatbaserat tänkande.

Den ökning av finansieringsandelarna till multilateralt samarbete och medborgarorganisationer som började redan under tidigare regeringsperioder har fortsatt. Ökningen och nivån på finansieringsandelarna motsvarade i stort sett medborgarorganisation-

ernas förväntningar. År 2013 steg finansieringen till organisationer till 114 miljoner euro, vilket var ungefär 14 procent av medlen för det egentliga utvecklings-samarbetet. Samarbetet mellan regeringar och det multilaterala samarbetet via FN:s organisationer och internationella finansinstitut är fortfarande de viktigaste kanalerna för bistånd.

Inom det multilaterala systemet fokuserar finansieringen på ett ännu tydligare sätt på tre FN-organisationer: kvinnoorganisationen UNWOMEN, befolkningsfonden UNFPA och miljöprogrammet UNEP. Mest ökade finansieringen till UNWOMEN som är grundad 2010. Finland blev med detsamma en av de största finansiärerna av organisationen. Ökningen av stödet till befolkningsfonden speglade också en tydlig ändring av utvecklingspolitiken jämfört med den föregående regeringsperioden. Organisationernas uppgifter och deras överensstämmelse med Finlands prioriteringar av millenniemålen kan därför anses vara ett viktigare kriterium för finansiering. Valet avspeglar också Finlands tro på att det multilaterala systemet löser utvecklingsproblemen. Att fördela bistånd just till dessa organisationer var ändå ett politiskt beslut. Utifrån resultaten av en bedömning av multilaterala organisationer är valen inte helt klara. Med den utvalda metodologin förblev skillnaderna mel-

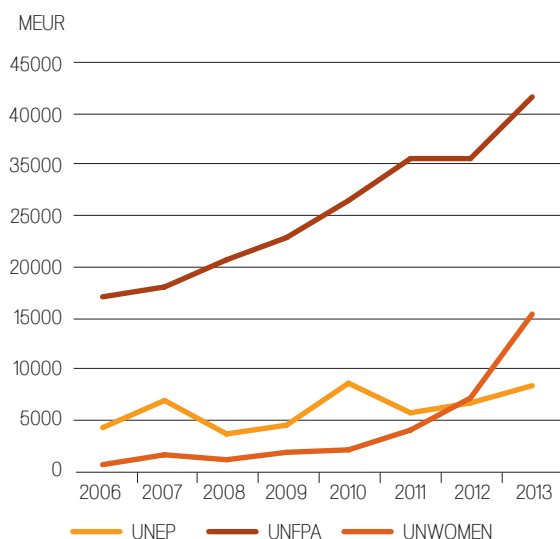
lan organisationerna väldigt små och som en ny organisation fick UNWOMEN lägre betyg än de andra. Finlands möjligheter att påverka i UNWOMEN och UNEP är emellertid obestridligen goda. Finland är den största finansiären av UNWOMEN och den tredje största finansiären av UNEP. Dessa möjligheter måste kunna utnyttjas aktivt. En tydlig integrering av finansiering och mål ska kunna stärka Finlands inflytande ytterligare. FN:s organisationer behöver också själva politisk styrning från finansiärernas sida.

Stödformer för företag utvecklas fortfarande

När det gäller att öka och fördela finansieringen till den privata sektorn väcker regeringsperioden många frågor. Trots att den privata sektorns roll erkändes i de politiska riktlinjerna, har finansieringsandelarna inte höjts, tvärtom. Under denna regeringsperiod var Finnfunds kapitalhöjning på 48 miljoner euro i själva verket 20 procent lägre än under den föregående regeringsperioden. Efter 2012 har utbetalningarna till Finnfund också minskat kraftigt. År 2012 ingick utrikesministeriet en partiell förlustersättningsförbindelse med Finnfund. Enligt förbindelsen har staten förbundit sig till en förlustersättning på maximalt 50 miljoner euro. Med denna specialriskfinansiering har Finnfund kunnat delta i projekt som annars inte hade förverkligats. Mer än hälften av specialriskfinansieringen har för tillfället använts.

Finansieringsandelarna till initiativet Aid for Trade som främjar handelsmöjligheterna för utvecklingsländerna har också sänkts kraftigt under regeringsperioden. Under samma period har utbetalningarna inom ramen för Aid for Trade minskat med 5 procent. En av orsakerna till den nedåtgående trenden är att antalet nya projekt och program var litet och att man under regeringsperioden genomförde många sådana projekt och program som hade inletts under den föregående regeringsperioden. Å andra sidan är de nedåtgående trenderna för hur stöd beviljas och utbetalas motstridiga med den prioritering i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet som gäller selsättning och grön ekonomi. Handelsrelaterat bistånd är än så länge den enda tematiska helheten där information om projektresultat samlas in

Finansiering till Finlands huvudsakliga partnerorganisationer inom FN 2006–2013



Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsenheten för utvecklingssamarbete 2015.

på ett systematiskt sätt med gemensamma indikatorer (Evaluation of Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013).

I enlighet med det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet har man beslutat att avstå från räntestöds krediter och ny finansiering beviljas inte längre efter december 2014. Istället har man planerat andra samarbetsformer som stöder den privata sektorns verksamhet, men arbetet har ännu inte slutförts.

Utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet och Tekes har i samarbete tagit fram det nya te verket för den privata sektorn, det vill säga Business with Impact. Detta så kallade BEAM-instrument togs i bruk i början av 2015. Målet med instrumentet är att sammanföra intresserade företag med aktörer från utvecklingsländerna för att skapa ny affärsverksamhet enligt utvecklingsmålen i utvecklingsländerna. Det bör dock noteras att BEAM inte ersätter räntestödskrediten, varken med tanke på beloppet eller med användningsändamålet, d.v.s. att stöda den offentliga sektorn. Dessutom är det ännu för tidigt att säga hur instrumentet fungerar i praktiken.

Verksamheten i nätverket Team Finland som stöder finländska företags internationalisering har

TEAM FINLANDS tväradministrati-
va exportfrämjande resa på minister-
nivå till USA i november 2014 fokuse-
rade på krisaffärsverksamhet och var
en lovande öppning som strävade efter
att förena målen för utvecklingspoliti-
ken med exportfrämjande mål. I resan
deltog tjänstemän från UM, IM och
ANM samt representanter för företag.
Målet är att öka den finländska expor-
ten genom FN:s anskaffningar och å
andra sidan att exportera ansvarsfull
kompetens från den privata sektorn till
utvecklingsländerna. Krisaffärsverk-
samheten är ny, men kan i och med att
den utvecklas utgöra ett nytt instrument
för utvecklingspolitik och övergripande
krishantering.

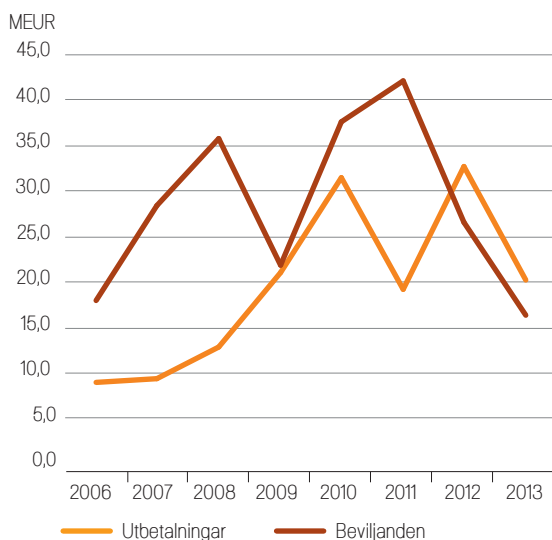
hittills också varit åtskild från målen för utvecklingspolitiken. Därför bör den granskas mer ingående med tanke på främjande av ansvarsfull affärsverksamhet i länder i Afrika, andra fattiga länder och medelinkomstländer. Team Finland ska göras känt och SMF-sektorns andel i teamets verksamhet ska ökas. BEAM-instrumentet måste kunna tillämpas i de små och medelstora företagens praktiska verksamhet för att de ska kunna känna att instrumentet är lämpligt och behövligt. Vi ska dock befrämja en företagsverksamhet som stöds med medel för utvecklingssamarbete och som inriktas på att minska fattigdomen och ojämlikheten och på att främja hållbar utveckling.

Styrkor och effekter i utvecklingspolitiken

Regeringens mål: konsekvens, kvalitet och resultat

Finlands styrkor och kompetens inom utbildning, hälsofrämjande arbete, kommunikations- och miljöteknologi och god förvaltning stöder prioriteringarna för utvecklingspolitiken i regeringspro-

**Finnfunds utvecklingssamarbete
2006–2013**



Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsenheten för utvecklingssamarbete 2015.

Rekommendationer från UPK:

- *En jämn ökning av anslagen ska fortsättningsvis säkerställas vid finansieringen av utvecklingssamarbetet så att BNI-andelen på 0,7 procent nås och de internationella förbindelserna fullgörs. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att utvecklingsbiståndet och andra samarbetsformer i de allra fattigaste länderna är tillräckliga i enlighet med internationella beslut.¹*
- *Finland ska öka sin klimatfinansiering (stödet till utvecklingsländer för att bromsa och anpassa sig till klimatförändringarna) på det sätt som överenskomts i internationella klimatförhandlingar.*
- *Dessutom ska Finland publicera en tydlig tidsplan och en plan för hur landet ska fullgöra sina åtaganden som gäller utvecklings- och klimatfinansiering. Klimatfinansieringen ska vara ny och kompletterande till de nuvarande åtagandena gällande utvecklingssamarbete tills målet på 0,7 procent nås.*
- *De inkomster från utsläppshandeln som hade styrts till utvecklings- och klimatfinansiering ersatte nedskärningar i budgeten för utvecklingssamarbetet under den gångna regeringsperioden. Dessa inkomster och andra innovativa finansieringskällor behövs även framöver. Finland ska fortsättningsvis styra inkomsterna från utsläppshandeln till klimat- och utvecklingsverksamhet.²*
- *Fördelningen av utvecklingsfinansieringen ska först och främst bygga på mål. Därför ska den aktörsinriktade finansieringsmodellen bytas till en modell som i ännu högre grad än nu integrerar mål, resultat och olika aktörer med varandra.*
- *Med tanke på tillräckligheten, målen och fördelningen av stöd till den privata sektorn krävs det en ny bedömning för att den privata sektorn ska ha ännu bättre möjligheter att skapa människovärdiga arbetstillfällen och välbefinnande i partnerländerna. Löften till Finnfund, liksom också löften gällande andra former av utvecklingsfinansiering, ska infrias under den kommande regeringsperioden.*
- *Framöver är statsförvaltningens interna och externa partnerskap ännu viktigare för att utvecklingsresurserna ska kunna ökas. Därför ska behovsbaserade verksamhetsmodeller och initiativ som BEAM stödas och ökas.*
- *Kompetensen hos de ambassader, medborgarorganisationer och företag som finns i Finlands partnerländer ska sammanföras ännu mer aktivt i syfte att främja utvecklingsmålen.*

¹ Beslut från OECD:s möte för utvecklingsministrar i december 2014.

² Bland medlemmarna i UPK är det Finlands Näringsliv EK som inte understöder detta. Enligt EK:s uppfattning ska inkomsterna allokeras till att utveckla teknologier som minskar utsläpp (FoU) och till att kompensera merkostnader inom energiintensiva branscher med koldioxidläckage med tanke på internationell konkurrenskraft.



FOTO: HANNA ÖUNAP

Den viktigaste resursen i framtiden: Samstämmighetspolitik för utveckling

Utvecklingspolitiken sammanför olika aktörer, uppfattningar och konkurrerande intressen. Enbart det att dessa identifieras är ofta ett steg framåt, medan lösningen av de globala problemen kräver konkreta mål och resultat. Proportionerna av klimatförändringarna, den ökade ojämlikheten och utmaningarna i säkerheten och livsmedelssäkerheten kräver gemensamma lösningar som sammanför olika aktörer, nivåer och politikområden. Dessa kräver i sin tur en tydlig arbetsfördelning och växelverkan över konventionella befogenhetsgränser. Vid denna förändring ska utvecklingspolitikens och utvecklingssamarbetets roller fastställas tydligare: vad vill vi och vad kan vi nå genom utvecklingssamarbete, vilken är relationen mellan utvecklingssamarbete och en mer övergripande utvecklingspolitik – och i vilka mål behöver vi samarbete med och engagemang från andra områden och aktörer? Utvecklingsagendan som gäller tiden efter 2015 bygger i stort sett på detta tänkande och försöker ge svar på dessa frågor.

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fastställer på ett tydligt sätt att utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet ensamt inte är tillräckliga för att uppnå utvecklingsmålen. Även de andra poli-

tikområdena som är viktiga med tanke på utvecklingen ska främja utvecklingsmålen på lång sikt i såväl biståndsgivarländerna som partnerländerna. Åtgärdsprogrammet identifierade också den privata sektorns och medborgarorganisationernas verksamhet för att främja konsekvens. Programmet konstaterar om konsekvensen på ett allmänt plan att Finland utvecklar den strategiska styrningen och tillvägagångssätt som för samman olika ministerier. Avsikten var att använda samma verksamhetsmodell även i EU-beredningen och OECD. I detta avseende har Finland gått i främsta ledet, särskilt i frågor som gäller livsmedelssäkerhet och beskattning. Båda temana är omfattande och flerdimensionella och integrerade i den globala ekonomin. Utvecklingsbiståndet är inte ensamt tillräckligt i denna skala, men kan främja utvecklingen. Å andra sidan kan konsekvens öka effektiviteten i utvecklingssamarbetet och minska behovet av samarbete. Initiativ gällande livsmedelssäkerhet och beskattning är ett lovande steg mot en ny verksamhetskultur och ett mer övergripande tänkande. Vid sidan av ökningen av samordningen och samarbetet måste också arbetsfördelningen mellan ministerierna kunna ändras efter behov då konsekvensens befrämjande fordrar det.

grammet, det vill säga utbildning, människovärdigt arbete, minskande av ungdomsarbetslösheten och förbättrande av kvinnors och barns ställning.

I regeringsprogrammet betonar regeringen utvecklingspolitikens konsekvens, biståndets kvalitet och effekter. Huvudsakliga metoder i detta är att göra biståndet mindre splittrat och att utöka samordningen med andra biståndsländer och organisationer.

Till skillnad från det utvecklingspolitiska programmet under den föregående regeringsperioden, betonade det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet 2012 hur Finlands styrkor skulle utnyttjas i utvecklingssamarbetet och tog inte heller direkt ställning till frågan. Styrkorna ansågs snarare som bakomliggande resurser som har samband med finländska värderingar och sättet att leva och agera, vilket utvecklingssamarbetet också avspeglar. I detta avseende var det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet delvis åtskilt från regeringsprogrammet.

De väsentliga effekterna av programmet är främjandet av de utvecklingspolitiska målen samt de internationella principer som stöder målen, av vilka Parisförklaringen (2005), Accra-handlingsplanen (2008) och Busandeklarationen (2011) hör till de viktigaste. Nyckelord för landsprogram-

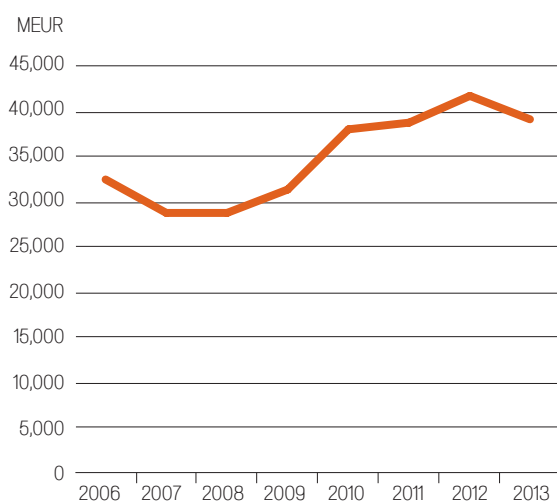
mens resultat och effekter är strategisk och målinriktad planering (tydliga mål och mätbarhet), ledning, uppföljning av resultat, bedömning, att lära sig av resultat och kommunikation. Finlands internationella inflytande stärks genom insatser i multilaterala organisationer och utvecklingsfinansinstitut där verksamheten är ännu mer målinriktad och strategisk.

UPK:s bedömning: Att framhäva egna styrkor skulle öka inflytandet

Finlands styrkor och inflytande utgör ett begreppsspar som antas gå hand i hand. Så entydigt är det dock inte. Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet tar inte upp på vilket sätt Finlands styrkor och kompetens inom utbildning, hälsofrämjande arbete, kommunikations- och miljöteknologi och god förvaltning, som fastställs i regeringsprogrammet, ska kunna användas för att målen för utvecklingspolitiken ska nås.

Finlands styrkor syns snarare vid val av prioriteringarna för utvecklingspolitiken och delvis vid fördelningen av utvecklingsfinansieringen, men sambandet mellan styrkor och utvecklingssamarbetsrutiner är oklart. När det gäller utvecklingsfinansieringen skiljer sig prioriteringarna under denna regeringsperiod inte heller nämnvärt från prioriteringarna under den föregående perioden. Bland de teman som är de viktigaste för Finland, har anslagen för utvecklingssamarbete för att nå målen för befolkningspolitik (inkl. reproduktiv hälsa) och vatten och sanitet fortsatt att öka kraftigt såsom under den föregående regeringsperioden. Däremot har resurserna för hälsosektorn i själva verket börjat minska, vilket inte stämmer överens med millenniemålen. Dessutom uppvisar Finlands andra starka sida, d.v.s. utbildningen, en nedåtgående trend, trots att den är en av de prioriterade områden som fastställs för Finland i regeringsprogrammet. I fortsättningen bör detta beaktas när det gäller finansiering och personalresurser. Tillräckliga expertresurser har inte heller inriktats till undervisningssektorn. Därtill har biståndet till jordbruk och livsmedelssäkerhet också minskat.

Finansiering till utbildningssektorn 2006–2013



Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsenheten för utvecklingssamarbete 2015.

Under den gångna regeringsperioden stärktes det internationella utvecklingspolitiska påverkansarbetet genom att utrikesministeriet gjorde upp egna strategier för påverkande. Syftet har varit att inrikta detta arbete på ett ännu mer målmedvetet sätt. Sambandet mellan åtgärderna och huvudmålen i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet är emellertid å ena sidan mycket generellt och å andra sidan ganska splittrat. Ett positivt exempel på strategiskt och framtidsinriktat påverkande är det arbete som Finland har gjort vid den fortsatta behandlingen av resultaten av FN:s konferens för uppföljning av hållbar utveckling (Rio +20). En väsentlig del av arbetet gällde beredningen av finansieringen av FN:s Post-2015-utvecklingsagenda och hållbar utveckling samt av FN:s klimatförhandlingar. När det gäller Post-2015 har Finland också utarbetat dokument med ställningstaganden i samarbete med de övriga nordiska länderna (fredliga samhällen, jämställdhet mellan könen, sexuell hälsa och sexuella rättigheter, naturresurser och mänskliga rättigheter), som främjar det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammets huvudteman inom de internationella utvecklingsteman.

Dessutom har Finland haft en hel del särskilda ansvar, vilket avspeglar Finlands ökade aktivitet på global nivå. Finland är medlem i Världsbankens och Afrikanska utvecklingsbankens direktioner, parallellordförande i International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS) och medlem i direktionen för Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Allt detta har ökat Finlands internationella synlighet i frågor gällande bräckliga stater och hållbart utnyttjande av naturresurser. I enlighet med regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet har Finland koncentrerat det multilaterala samarbetet, särskilt inom FN-organisationen. Beslutet är förenligt med FN:s millenniemål och Finlands prioritering av mänsklig utveckling. Framöver bör koncentrereringen och Finlands mål föras samman på ett mer öppet sätt.

Rekommendationer från UPK:

- *Utvecklingspolitiken ska på ett tydligare sätt definiera vad som avses med Finlands styrkor och på vilket sätt de bäst kan användas för att nå hållbar utveckling och exempelvis för att främja jämställdhet, stabilitet och värdepluralism eller förbättra utbildning, hälsa, livsmedelssäkerhet och vattenförsörjning. I definieringen ska hänsyn tas till partnerlandets åsikter.*
- *Finland ska granska hur styrkorna kan utnyttjas inom utvecklingspolitiken på ett ännu mer systematiskt och effektivt sätt. På så sätt säkerställs större samhälleliga stöd för utvecklingspolitiken. Att styrkorna integreras i utvecklingspolitiken kan dessutom främja samstämmigheten för utveckling. Fokuseringen på styrkorna får dock inte innebära att man enbart eftersträvar kommersiell nytta på bekostnad av utvecklingsländernas prioriteringar.*
- *Strategiskt inflytande ska på ett tydligare sätt integreras i prioriteringarna för utvecklingspolitiken och de konkreta mål som härletts från dem.*
- *Prioriteringarna ska synas i både utvecklingsfinansieringen och antalet anställda inklusive UM:s rådgivare inom olika sektorer. Dessutom ska anslagen för utvecklings-samarbete och inflytandet sammanlänkas med varandra på ett tydligare sätt.*



Framtidsutsikter och uppgifter inom utvecklingspolitiken

Samstämmighetspolitiken för utveckling ger resultat

Världen har förändrats och fortsätter att förändras i snabbare takt än väntat. De största förändringarna har skett just inom det omfattande utvecklingspolitiska området, som utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa ekonomiska relationerna anknyter till på ett väsentligt sätt. Såsom UPK redan har konstaterat i sina tidigare årsrapporter, är det inte enkelt att passa in utvecklingspolitiken i denna extensiva ekvation. Det är emellertid nödvändigt med tanke på hållbar utveckling. Och i detta sammanhang är samstämmighetspolitiken avgörande. I enlighet med den strävar Finland efter att utplåna global fattigdom och främja hållbar utveckling på alla politikområden och i all verksamhet på både nationell och internationell nivå. I praktiken innebär detta en tydlig, gemensam målsättning samt samförstånd om lämpliga metoder och verksamhetssätt över aktörsgrenserna. Det är särskilt viktigt att förtydliga utvecklingspolitikens roll som en del av Finlands mer övergripande utrikes- och säkerhetspolitik och handelsekonomiska relationer. Ju tydligare mål och principer utvecklingspolitiken har, desto effektivare kan de också främjas i denna mer omfattande kontext.

Det finns skäl att börja med en översyn över grunderna:

- *Vad avser vi med utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik?*
- *Vilka mål kan vi fastställa för dem och vilka mål kan vi realistiskt sett nå?*

Syftet med utvecklingspolitiken är att minska fattigdomen och ojämlikheten på ett hållbart sätt i enlighet med de internationella avtal och förbindelser som Finland har godkänt. Huvudmålen för utvecklingspolitiken fastställs genom riktlinjer som gäller över en regeringsperiod (såsom statsministerns meddelande och lag om utvecklingssamarbetet). Inom ramen för dessa fastställs de strategiska målen som sammanför och styr olika aktörer i utvecklingssamarbetet över sektorgränserna.

- *Vilka är Finlands uppgifter i utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa handelsekonomiska relationerna och vilka fastställer dem?*
- *På vilket sätt kan de övriga politikområdena främja uppnåendet av målen för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken?*

Utvecklingspolitiken utgör en del av Finlands externa relationer. De strategiska målen för utvecklingspolitiken främjas genom olika former av utvecklingssamarbete och -bistånd i partnerländerna och på global nivå. Utvecklingspolitiken har en viktig roll när det gäller att stärka samstämmigheten för utveckling inom andra politikområden och att i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och externa handelsekonomiska relationer införa ett nytt perspektiv som utgår från utvecklingsmålen.

Utrikes- och säkerhetspolitik: Utveckling kräver stabilitet och säkerhet

Utvecklingspolitiken har en viktig roll i förbättrandet av det globala säkerhetsläget, vilket också inverkar på Finland. Större aktivitet i extrema rörelser och ökat våld har blivit aktuella orosmoment även hos oss. De fortsättningsvis pågående kriserna i Ukraina och Syrien samt den extrema islamistiska organisationen IS uppror har lett till en oerhörd mänsklig tragedi och lidande bland civilbefolkningen. Samtidigt skapar Boko Harams och Al-Shababs terrordåd i Afrika instabilitet i de redan förut bräckliga samhällena, vilket utgör ytterligare hinder för utveckling, mänsklig säkerhet och fred. Enligt forskningsrön riskerar ungdomar som inte har möjlighet till utbildning och utkomst att lockas till extremistgrupper. Det bästa sättet att förebygga extremistgruppers tillväxt är att erbjuda utbildning, jobb och alternativa framtidsmöjligheter. I Finland är det viktigt att skapa en verklig växelverkan med diasporagrupper som bor i vårt land och utnyttja gruppernas kunskap och synsätt i planeringen av politiken.

Arten av konflikter har också förändrats. I de nuvarande konflikterna eftersträvar parterna inte nödvändigtvis någon förändring i statliga strukturer eller i organiseringen av maktfördelningen. Däremot kan de kräva helt nya förvaltningssätt som överskrider de konventionella statsgränserna, vilket vi har sett i exempelvis Nigeria, Irak och Syrien. Parterna iakttar inte heller internationella regler i krig.

Finland har sju bräckliga stater som samarbetspartner

Hållbar säkerhet skapas inte utan att fattigdomen och ojämlikheten minskar. Å andra sidan kan konflikter och ett dåligt säkerhetsläge förhindra en hållbar utveckling. Denna ekvation syns särskilt tydligt i de så kallade bräckliga staterna, som enligt OECD:s biståndskommitté DAC är 51 till antalet. De av Finlands partnerländer som ingår i denna grupp är Afghanistan, Somalia, Sydsudan, Nepal och Myanmar, Kenya och Etiopien.

Enligt beräkningar lever ungefär hälften av alla fattiga i världen i bräckliga stater 2018. Trots stater-

nas inbördes skillnader, är erfarenheterna av våldssamma interna eller externa konflikter det som är gemensamt för alla bräckliga stater. Dessutom har nästan alla av dessa länder haft stora svårigheter att nå FN:s millenniemål. Det finns många orsaker till att en stat är bräcklig, men det finns vissa gemensamma nämnare för de bräckliga staterna: ojämlikhet, ojämställdhet mellan könen, korruption, bristfällig demokrati och bristfälligt förverkligad rättsstatsprincip. Därför är det ytterst viktigt att Finland förhåller sig konsekvent och långsiktigt till de bräckliga staterna. Vi bör med andra ord se till att de olika delområdena av utvecklingssamarbetet samt utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa ekonomiska relationerna samordnas bättre än förut.

I akuta situationer ska de krishanteringsmetoder som används vid sidan om det humanitära biståndet, bland annat fredsmäklingen, diplomatin, den militära krishanteringen och den civila krishanteringen, planeras så att de bidrar till att våldet upphör och en samhällelig integritet kan byggas upp. I detta avseende finns det fortfarande mycket att göra eftersom den övergripande krishanteringen ännu inte fungerar i praktiken. Trots att en övergripande krishanteringsstrategi har varit i bruk sedan 2009, styrs verksamheten fortfarande av många olika riktlinjer. I stället för en mer övergripande strategi har utrikesministeriet utarbetat riktlinjer för utvecklingssamarbete i bräckliga stater (2014), och dessa styr genomförandet av det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet. Riktlinjerna gäller emellertid enbart genomförandet av utvecklingspolitiken, inte andra övergripande krishanteringsområden.

Fredsmäklingen som är viktig även för Finland står inför nya utmaningar, särskilt i bräckliga stater. Fokus i fredsmäklingen har legat på medling i sådana konflikter mellan stater eller inom stater där parterna har tydliga intressen gentemot staten. Denna utgångspunkt fungerar emellertid inte i bräckliga stater, där man ska tillämpa staternas egna metoder att lösa konflikter. På så sätt kan man också förbättra möjligheterna till en varaktig fred och öka beslutsfattarnas kapacitet. Därför behövs nya instrument för fredsmäkling. Olika lokala traditionella och religiösa fredsmäklingsstrukturer svarar på dessa utmaningar. Ofta

kan också säkerhetsmyndigheter och myndigheter som övervakar lagar fungera som fredsmäklare i praktiken och därför bör deras roll beaktas i större omfattning redan i det inledande skedet av processerna.

Ytterligare resurser behövs för krislösning

Utvecklingsfinansieringen ingår på ett väsentligt sätt i de externa relationernas helhet. Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fastställde att anslagen för utvecklingssamarbete kan ökas för att främja den övergripande säkerheten i områden där Finland stödjer fredsmäklings-, fredsbevarings- och krishanteringsuppdrag. Avsikten var också att öka flexibiliteten i utgifter som ingår i utvecklingssamarbetet enligt OECD:s kriterier. Ett exempel är fredsmäklingsarbete som ofta sker i utvecklingsländerna eller berör befolkningsgrupperna i dessa länder och därför kan finansieringen av den i regel betraktas som utvecklingssamarbete.

I framtiden är Finland tvunget att avgöra hur det är berett att å ena sidan fördela resurser till långsiktigt utvecklingssamarbete i dessa situationer och att å andra sidan satsa på behovet av humanitärt bistånd som ökar oroväckande. Man förstod inte i tillräcklig grad hur omfattande eller brådskande behoven var. Tillspetsade akuta kri-

ser riskerar de utvecklingsmål som redan uppnåtts och försvagar grunden för en hållbar framtid. Upp till 80 procent av det humanitära biståndet behövs i olika konfliktområden, och på grund av klimatförändringarna kräver naturkatastrofer allt större medel.

De utrikes- och säkerhetspolitiska riskerna ökar sålunda hela tiden, vilket även syns i behovet av utvecklingsresurser. De humanitära behoven ökar till följd av klimatförändringarna samt till exempel på grund av försämrat tillstånd i miljön, kampen om naturresurser, ökade priser på livsmedel och dålig förvaltning. En konsekvent politik som beaktar utvecklingsmålen blir allt viktigare på grund av förändringarna. Det ska noteras att man ofta inte genom utvecklingssamarbete kan ingripa i problemens ursprung. Det är viktigt att förmedla detta budskap även till andra aktörer.³ På motsvarande sätt ska man vid planeringen och genomförandet av utvecklingspolitiken i ännu större omfattning beakta den lokala befolkningens erfarenheter och öka växelverkan mellan forskningssektorn och företagssektorn.

³ Inom statsförvaltningen: ANM (företagsansvar), FM (skattepolitik, t.ex. insyn i beskattningen inkl. landsspecifik rapportering), SHM (WHO), JM (barns rättigheter) och MM (energi- och klimatpolitik).

Rekommendationer från UPK:

- För att en övergripande krishantering ska kunna lyckas, ska den bygga på målen för fredsbyggande arbete, samhällelig stabilitet som beaktar alla människogrunder, och civil krishantering.
- Beloppet på humanitärt bistånd ska justeras i förhållande till det ökande behovet.
- Trots att samstämmighetspolitiken för utveckling och stabilitet behövs särskilt i bräckliga stater, ska den utökas i all verksamhet.
- Framöver ska Finland bedriva aktivt samarbete med g7+-gruppen (de bräckliga staternas sammanslutning) och i samarbetet utnyttja medborgarorganisationernas erfarenhet och kompetens samt forskningsrön i större omfattning.



Människorättsperspektivet ger en gemensam grund för både utvecklingspolitik och en mer övergripande utrikes- och säkerhetspolitik (jfr EU:s Lisabonfördrag). Att tillämpa det i praktiken medför dock utmaningar, såsom vi redan konstaterat i denna rapport. En kanske ännu större utmaning är emellertid hur resultatfokuseringen och effektiviteten ska definieras när det gäller bräckliga stater.

Externa ekonomiska relationer: Den privata sektorns roll i utvecklingen allt viktigare

Privata penningflöden, handel och investeringar är viktiga för att de utvecklingspolitiska målen ska kunna uppnås, eftersom de medför arbetstillfällen, kapital, kompetens och teknologi i utvecklingsländerna. Denna ekvation förverkligas emellertid inte utan förändringar hos aktörerna inom utvecklingspolitiken samt i den internationella företagsverksamheten och handels- och ekonomipolitiken. När Post-2015 införs, förändras den-

na dimension i många avseenden och därför är det bra att förbereda sig för förändringen. Mainstream-tänkandet, som fortfarande utgår från ekonomisk tillväxt, erkänner för närvarande inte jordens bärkraft och inte heller den rättvisa nyttofördelningen. Läget är ohållbart med tanke på utvecklingsarbetet eftersom det ensamt inte är ett tillräckligt eller ändamålsenligt instrument för att rätta till denna snedvridning.

Öppnade värdekedjor avslöjar "nyttoläckor"

Med tanke på utvecklingspolitiken är det viktigt att veta och granska hur ekonomisk nytta uppstår och fördelas. Enbart att följa upp och värdera råvaruflöden är viktigt för utvecklingsländerna när dessa kartlägger sina framtida möjligheter. Att skapa sig en bild av de värdekedjor som avses här är av största vikt. Detta innebär helt enkelt att vi genom att öppna värdekedjorna kan se vilka skeden som ingår i en tillverknings- och distributionsprocess för en produkt, var skedena är geografiskt belägna, vilka som deltar i produktionen, försäljning-

en och förbrukningen av produkten i de olika skedena och vilka som kontrollerar hela kedjan eller de olika skedena i kedjan. Genom att öppna värdekedjorna blir det transparent hur och var mervärdet, den ekonomiska nyttan, uppstår och vilka som gynnas av det. Öppnandet av värdekedjor kan tillämpas såväl vid uppföljningen av värdeutvecklingen inom basindustrin (t.ex. kläd-, textil- och elektronikindustrierna) som vid uppföljningen av råvaror och naturtillgångar (särskilt inom gruvindustrin och skogssektorn). Det kan också bidra till ökade skatteinkomster i utvecklingsländerna genom internationella beskattningsregler. I bästa fall kan en utredning av värdekedjor vara ett verktyg för en transparent, människorättsbaserad och öppen hantering. Det ger möjlighet att lokalisera ”nyttoläckor” som bromsar utvecklingen, och även att täppa till dem, om det finns politisk vilja för detta. Sådana läckor är ett särskilt kroniskt problem i Finlands partnerländer söder om Sahara i Afrika, men de är en enorm utmaning även för partnerländerna i sydöstra Asien, såsom Vietnam.

Med tanke på externa ekonomiska relationer är utvecklingspolitiken inte enbart samarbete i partnerländerna. Relationerna utgörs också av de kedjor som integrerar partnerländerna i världsekonomin och handeln samt till sist även i de finländska konsumenternas och producenternas vardag. För att en hållbar utveckling ska ske, ska hela kedjan vara i ordning. En mångfaldig företagssektor som skapar lokal, ekonomisk nytta och ordentliga arbetstillfällen spelar en nyckelroll i detta. På internationell nivå behövs det en god makropolitik som har ett väsentligt samband med handelsavtal, ökad handelskapacitet och kampen mot kapitalflykt, skatteparadis och missbruk av multinationella företags överföringspriser. I framtiden är det allt viktigare att Finland fortsätter att genomföra FN:s principer gällande affärlivet och de mänskliga rättigheterna genom att ålägga storföretag bindande omsorgsplikt och förpliktelse att rapportera om företagsansvar. De globala målen för hållbar utveckling kräver också att rättsskydd garanteras dem som fallit offer för de kränkningar av mänskliga rättigheter som finska storföretag orsakat. Dessutom ska de offentliga upphandlingarna ligga på en ekologiskt och socialt hållbar grund.

De ekonomiska relationerna är således inte alls

något avskilt område från den övriga agendan inom utvecklingspolitiken. En öppen och ansvarstagande förvaltning och eliminering av korruption främjar både medborgarorganisationernas och den privata sektorns verksamhet. Båda grupperna är en viktig motvikt vid maktfördelningen, särskilt i länder där den offentliga förvaltningen inte betjänar sina medborgare. Mänsklig utveckling utgör i sin tur grunden för välfärd och produktivitet. Ett människorättsbaserat förhållningssätt är ett bra rättesnöre i alla dessa dimensioner. Bäst resultat nås då nationell och internationell verksamhet sammanslås för att främja mänskliga rättigheter och för att eliminera korruption.

Med tanke på utvecklingspolitiken är det viktigt att vidareutveckla de öppningar som Finland redan gjort över förvaltningsgränserna. Det behövs teman som på ett naturligt sätt sammanför olika aktörer för att diskutera utvecklingsfrågor. Ett gott exempel är det ovan angivna Business with Impact- eller BEAM-initiativet som länkar samman utvecklingspolitiken, utrikeshandelspolitiken, arbets- och näringsministeriets förvaltningsområden och de privata aktörerna. Utvecklingsbiståndet skulle eventuellt kunna fungera som finansiär, men det verkar som om resurserna redan nu ökar genom insatser från andra aktörer. För att den privata sektorn ska kunna tas med i ännu större utsträckning, ska hela instrumentpaketet som främjar affärsverksamhet i utvecklingsländerna och tillräckligheten av finansieringen ses över inom kort. Detta gäller i synnerhet projekt som skulle kunna ha betydelse för utvecklingen, men som inte förverkligas utan ett särskilt riskfinansieringsinstrument. En fortsättning på Finnfunds specialriskfinansiering som nu används är emellertid fortfarande osäker.

Pilotprojekt inom livsmedelssäkerhet – en modell även för andra teman

Ett pilotprojekt inom livsmedelssäkerhet har även på ett framgångsrikt sätt sammanfört olika partner som arbetar inom utvecklingspolitiken och handelspolitiken samt inom hälso-, jordbruks-, klimat-, fiske-, skogs- och miljövård kring ett gemensamt uppdrag. Förbättringen av livsmedelssäkerheten begränsas inte enbart till verksamheten i Finland, utan den omfattar också verksamhet bland annat inom EU och OECD. Pilotprojektet påvisade på ett konkret sätt hur Finlands

verksamhet för att främja livsmedelssäkerheten påverkas av många olika omständigheter och synsätt. Projektet bidrog till en starkare förståelse hos parterna om att ett övergripande perspektiv är nödvändigt. Dessutom ökade det samarbetsförmågan och -viljan. Projektet harmoniserade arbetet för livsmedelssäkerhet i Finland och OECD och gav värdefull information om arbetets effekter i partnerländerna. Därför bör sådana arbetssätt i framtiden utnyttjas även i andra teman, till exempel i globala frågor som gäller hälsa, energi och immigration.

De senaste åren har också beskattningen blivit ett gemensamt tema för samstämmighetspolitiken i Finland, och utrikesministeriet främjar det i samarbete med finansministeriet och skatteförvaltningen. Många stater förlorar årligen stora

belopp av skattemedel på grund av olaglig kapitalflykt och skatteflykt. I utvecklingsländerna utgör flykten per år ett belopp som är 6–9 gånger större än det belopp som utvecklingsländerna får genom utvecklingssamarbete. Merparten av den olagliga kapitalflykten har samband med felaktig fakturering inom utrikeshandeln – exporten eller importen – och på sätt även med tullens förvaltningsområde. Kampen mot skatteparadis kräver ökad öppenhet och transparens. Ett gott exempel på arbete som ökar insynen i beskattningen i Finland är att den finansiella rapporteringen per land vid ingången av 2015 blev obligatorisk för bolag där staten äger majoriteten. Beskattningen har också en egen roll som finansieringskälla för hållbar utveckling på Post-2015-agendan. Inflytande utövas, såsom inom livsmedelssäkerhet, i stör-

Rekommendationer från UPK:

- *Ojämligheten i den globala ekonomin beror på värdekedjor som är ohållbara, ineffektiva och orättvisa med tanke på utvecklingspolitiken. Dessa strukturella frågor måste lösas för att utvecklingsländernas självständiga ekonomier ska förbättras. Finland ska främja öppenhet, rättvis fördelning av välstånd och insyn i värdekedjor. Detta arbete ska utföras i samarbete med företag.*
- *Också eliminering av skatteparadis och kapitalflykt kräver öppenhet och insyn. Finland ska kräva att företagens finansiella rapporter per land ska offentliggöras på ett företagsekonomiskt godtagbart sätt varje år, och främja utvidgningen av den finansiella rapporteringen inom EU.⁴*
- *För att förstå hur viktiga värdekedjorna är krävs det forsknings- och planeringsprocesser i form av pilotprojekt som kan åskådliggöra värdekedjornas effekter för beslutsfattarna. På så vis kan vi på ett mer målmedvetet sätt främja strategier som siktar på diversifierad ekonomi och industriell*
- produktion (inkl. service, hållbar jordbruksproduktion och nya industriområden) i partnerländerna.*
- *Verksamhetsförutsättningarna för företag, särskilt för SMF-sektorn i utvecklingsländerna, ska förbättras. Vi ska öka ansvarsfulla investeringar, som iakttar internationella avtal och beaktar de mänskliga rättigheterna, och stöd som främjar handelskapaciteten i utvecklingsländerna.*
- *För att den verkliga potentialen inom SMF-sektorn ska kunna utnyttjas, krävs det att finska företag och företag i våra partnerländer ska ingå samarbetsavtal mer aktivt än nu. Resultaten av företagsverksamheten ska utvärderas med tanke på målet att minska fattigdomen.*

⁴ Bland medlemmarna i UPK är det Finlands Näringsliv EK som inte understöder en obligatorisk utvidgning av den finansiella rapporteringen per land. Orsaken är att man befärar att företagens administrativa arbete ska öka till följd av detta. Rapporteringen bör främjas först och främst utifrån en frivillig rapportering, genom företagens självreglering.

Konsekvens behövs också på internationell nivå

Många av frågorna kring hållbar utveckling ingår i sin helhet eller till största delen också i EU-politiken. Hit hör jordbrukspolitiken, fiskepolitiken och handelspolitiken, som är viktiga för utvecklingsländerna. EU har behandlat motstridigheter mellan dessa politikområden och utvecklingspolitiken i över fyra årtionden. För att rätta till interna inkonsekvenser har man även bett om hjälp på den internationella nivån. Det var meningen att Världshandelsorganisationen WTO:s Doha-utvecklingsrunda (2001–) i betydande grad befrämjar handelsmöjligheterna för utvecklingsländerna. Det löftet har fortfarande inte infriats. Betydande steg har tagits endast inom ett av tio utvecklingsfrämjande teman i förhandlingarna. WTO:s ministerkonferens i Bali 2013 resulterade i ett nytt avtal om förenklade handelsprocedurer (Trade Facilitation). Avtalet gäller bland annat tullhantering och syftar till att underlätta lokal och internationell handel och att minska export- och importkostnaderna. Avtalet kan också betydligt minska korruptionen och förbättra möjligheterna för småföretagare att komma in på marknaderna i både utvecklingsländerna och andra länder.

De senaste åren har helhetsbilden av världshandeln förändrats avsevärt och de utvecklingsländer som uppvisat tillväxt har ökat sin andel av exportmarknaden. Skillnaderna i behoven och verksamhetsförutsättningarna blir ännu större mellan de mest framgångsrika utvecklingsländerna och de fattigaste länderna. På grund av fördröjningarna i multilaterala förhandlingar och medlemmarnas intressekonflikter har intresset inriktats på regionala frihandelsavtal, där förhandlingsagendan och utvecklingsmålen ofta formuleras på den starkare partens villkor. Ett exempel på detta är förhandlingarna om ett avtal om ekonomiskt partnerskap mellan EU och AVS-länderna (länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet). Förhandlingarnas resultat och genomförande ska övervakas först och främst med tanke på de mänskliga rättigheterna, utvecklingsbehoven och samstämmigheten i utvecklingspolitiken i partnerländerna. Kommissionens befogenheter i handelspolitiken får inte prioriteras framom utvecklingsländernas intressen. De preliminära målen vid FN:s Post-2015-förhandlingar innefattar förpliktelser även för den internationella handelspolitiken, särskilt i fråga om hållbart jordbruk, livsmedelssäkerhet, fiske och havsskydd. Om dessa förverkligas, kan det stärka det verkliga globala partnerskapet och bidra till en konsekvent verksamhet för att främja hållbar utveckling.

re utsträckning än enbart på nationell nivå eftersom skattefrågor har tagits med på bland annat EU:s, OECD:s och G20-ländernas agendor. Med utvecklingsbistånd stöder Finland utvecklingen av skatteförvaltningen och ökningen i skatteintäkter i utvecklingsländerna samt framhåller utvecklingsländernas position i förhandlingarna om globala skatteregler. Enligt OECD:s utredningar ger investeringar i form av utvecklingsbistånd inom beskattning minst en fyrdubbel avkastning och det finns flera exempel på avkastning som är 10–20 gånger större än de gjorda investeringarna. En förutsättning för detta är att samstämmighetspolitiken och värdekedjorna är i ordning.

Post-2015 och framtidsutsikter för Finlands utvecklingspolitik:

En ambitiös agenda för hållbar utveckling behövs för att lösa problem

Hållbar utveckling förutsätter inte enbart en social utveckling och miljöns tillstånd utan även en övergripande global politik som beaktar de ekonomiska relationerna och säkerheten. De senaste åren har en FN-ledd beredningsprocess skapat stora förväntningar på en ny global agenda med syftet att sammanslå hela paketet för hållbar utveckling och de nuvarande millenniemålen, som främst omfattar mänsklig utveckling. Tanken om att hållbar utveckling och minskning av fattigdomen och ojämlikheten ouppslösligt hänger samman är inte ny. Strävan att förverkliga tanken på universell nivå är däremot ny. Framgången beror på resultatet av de pågående förhandlingarna mellan regeringarna samt på hur de som utövar makt inom utvecklingspolitiken över hela världen kan förändra sitt eget tänkande och sin egen verksamhet inom utvecklingspolitiken. Denna utmaning gäller hela Finland.

Genombrottet i fråga om hållbar utveckling, som har pågått efter toppmötet för hållbar utveckling i Rio (1992), har trots problem i

många avseenden varit framgångsrikt, eftersom det har påskyndat den globala miljö- och klimatagendan och den forskning som stöder agendan. I detta avseende har fattigdomens och ojämlikhetens dimension kommit på efterkälken, trots att de åtta millenniemålen som man kom överens om 2001 innebar en betydande förbättring på den tiden. Millenniemålen har emellertid kritiserats för att de är otillräckliga och inte heller särskilt ambitiösa. De har till och med beskyllts för att snedvrida utgångspunkterna för utvecklingspolitiken, det vill säga att de har åtgärdat symptomen till fattigdom, inte orsakerna till den.

Den största kritiken riktas mot att målen som snävt fokuserar på mänsklig utveckling och mätningen av målen enbart gäller utvecklingsländerna, medan industriländernas uppgift främst är att vara ”globala partner”. Globalt partnerskap innefattade utvecklingsfinansiering samt en hel del viktiga handels- och skuldpolitiska rekommendationer och rekommendationer om tillgången till läkemedel och om tekniköverföring. För dessa fastställdes emellertid inga tydliga mål, med undantag av målet som gäller utvecklingsbiståndets andel på 0,7 procent av BNI. Enligt FN har målet med globalt partnerskap därför förverkligats minst jämfört med de övriga millenniemålen. I praktiken har det främst inneburit donor-partnerskap som fokuserar på utvecklingsbistånd. Syftet med Post-2015 är att bryta detta mönster och skapa ett nytt. Först och främst innebär det att beroendeförhållandet mellan länderna och behovet av en mer övergripande växelverkan står i centrum för samarbetet.

Från millenniemål till mål för hållbar utveckling

Språnget från millenniemålen till mål för hållbar utveckling är enormt och det finns ännu inte några garantier för att det lyckas. För närvarande förhandlas det om sammanlagt 17 huvudmål som har ett väsentligt samband med hållbar utveckling och 169 delmål, där temana gäller allt från minskning av fattigdomen och ojämlikheten till hållbar produktion och förbrukning. Den största förändringen är det att målen är globala, universella. Om de nya målen för hållbar utveckling förverkligas, gäller de också Finland i framtiden. Med andra ord räcker det inte enbart med att Finlands utveck-

lingspolitik behandlas med tanke på en övergripande utrikespolitik, utan alla politikområden bör beaktas för att en hållbar utveckling ska kunna förverkligas. Samtidigt kräver det av den kommande regeringen en ännu starkare politisk styrning vid genomförandet av de nya målen.

Det är klart att regeringen och förvaltningen samt alla intressenter och aktörer i samhället ska involveras i genomförandet. Detta kräver samarbete över aktörs- och befogenhetsgränserna. Modeller för genomförande av de nya målen på nationell nivå ska sökas bland de samlarbetsprojekt som kommit i gång lovande, såsom pilotprojektet inom livsmedelssäkerhet eller samhällsförbindelsen för hållbar utveckling. Det ska kunna vara tänkbart att agendan Post-2015 bygger på en samstämmighetspolitik som främjar hållbar utveck-

ling, när agendan förverkligas. Målen för hållbar utveckling erbjuder en karta för att främja den.

Att godkänna att en hållbar utveckling ska vara universell är en viktig del av den strukturella förändringen i den globala utvecklingen. Utvecklings-samarbetet har en egen viktig uppgift på agendan för hållbar utveckling. Denna uppgift är särskilt viktig i de minst utvecklade länderna som riskerar att helt hamna på sidan om strömmen. Enligt beräkningar kommer 80 procent av de som lider av extrem fattigdom, särskilt kvinnor, barn och det ökande antalet ungdomar, om 15 år att leva i de minst utvecklade länderna i Afrika söder om Sahara. Utmaningen som omfattar hållbar utveckling samt det utvecklingspolitiska behovet att svara på denna utmaning är där allra största.

Rekommendationer från UPK:

- *Finland ska främja de universella mål för hållbar utveckling som siktar på en verklig förändring och minskad ojämlikhet. Post-2015 är ett nationellt åtagande som gäller hela Finland. Även det framtida utvecklingspolitiska programmet ska bygga på målen för hållbar utveckling, och för dessa ska de speciella styrkorna och strategiska målen fastställas.*
- *Det människorättsbaserade förhållningssättet bör inte avskaffas, utan det ska integreras i de nya målen.*
- *Den kunskap som erhållits i utvecklingssamarbete, och systematisk forskning, behövs för att främja hållbar utveckling inom olika områden.*
- *Utvecklingsfinansiering ska styras särskilt till de allra fattigaste ländernas behov och samtidigt ska de ökande riskerna beaktas vid verksamhetsplaneringen.*
- *Medborgarsamhället och den privata sektorn ska stärkas ytterligare i både de fattigaste länderna och våra partnerländer med medelinkomst. Utvecklingspolitiken bör fokusera på att öka tillväxtekonomiernas egna finansierings- och resursunderlag. Detta förutsätter hållbar ekonomisk tillväxt, förändring av värdekedjor och den globala handelns strukturer och starkare beskattningssystem i utvecklingsländerna.*
- *Alla politikområden och aktörer ska kunna fås med i arbetet med att främja en ny agenda för hållbar utveckling. Det krävs en allt starkare nationell styrning och samstämmighetspolitik för att Finland ska nå sina mål.*

Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen 2011–2015 (suppleanterna inom parentes)

ORDFÖRANDE

- Jouko Jääskeläinen, riksdagsledamot, Kristdemokraterna (Heini Röyskö, FM)

VICE ORDFÖRANDE

- Jaana Pelkonen, riksdagsledamot, Nationella samlingspartiet (Saido Mohamed, sakkunnig)
- Gunvor Kronman, verkställande direktör, Svenska folkpartiet (Arshe Said, DI)

MEDLEMMAR

- Aila Paloniemi, riksdagsledamot, Centern i Finland (Markus Ylimaa, sakkunnig i politisk och internationell verksamhet)
- Helena Laukko, verksamhetsledare, Finlands Socialdemokratiska Parti (Karri Lybeck, ansvarig branschombudsman)
- Satu Haapanen, riksdagsledamot, Gröna förbundet (Outi Alanko-Kahiluoto, riksdagsledamot)
- Teppo Eskelinen, universitetslektor, Vänsterförbundet (Sara Korhonen, FM)
- Maria Lohela, riksdagsledamot, Sannfinländarna (Vaili Jämsä-Uusitalo, projektsekreterare)
- Timo Lappalainen, verksamhetsledare, Kepa (Niina Mäki, utvecklingspolitisk expert)
- Rilli Lappalainen, generalsekreterare, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer Kehys (Anne Haaranen, programchef)

- Aaro Rytönen, chef för påverkansarbete, Kyrkans Utlandshjälp (Tomi Järvinen, chef för internationellt arbete)
- Janne Ronkainen, verksamhetsledare, Finlands Fackförbunds Solidaritetscentral (Riitta Soveri, programchef)
- Satu Vasamo-Koskinen, sakkunnig, Finlands Näringsliv EK (Outi Ervasti, sakkunnig)
- Timo Palander, utvecklingschef, Företagarna i Finland (Mika Tuuliainen, chef för utbildningsärenden)
- Aleksi Kuusisto, sakkunnig i internationella frågor, löntagarorganisationerna AKAVA, STTK, FFC (Ritva Semi, sakkunnig, OAJ)
- Juha Ruippo, direktör, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK (Seppo Kallio, direktör)
- Liisa Laakso, professor, dekan, Helsingfors universitets institution för utvecklingslandsforskning (Elina Oinas, professor i sociologi, Svenska social- och kommunalhögskolan)
- Mikael Wigell, äldre forskare, Utrikespolitiska institutet (Mika Aaltola, programchef)
- Kalle Sysikaski, medlem av Fredsförbundets styrelse (Inger Wirén, vice ordförande)



FOTO: HANNA ÖUNAP

SEKRETARIAT

- Marikki Stocchetti, generalsekreterare
- Katja Kandolin, assistent

SAKKUNNIGA MEDLEMMAR

- Kommunikationsministeriet: Harri Pietarila, enhetschef (Meteorologiska institutet)
- Jord- och skogsbruksministeriet: Anna Santala, konsultativ tjänsteman
- Justitieministeriet: Johanna Suurpää, direktör
- Undervisnings- och kulturministeriet: Zabrina Holmström, kulturrådet
- Försvarsministeriet: Helena Partanen, försvarsrådet
- Inrikesministeriet: Maarit Nikander, konsultativ tjänsteman
- Social- och hälsovårdsministeriet: Meri Larivaara, konsultativ tjänsteman
- Arbets- och näringsministeriet: Jussi Toppila, arbetsmarknadsrådet
- Finansministeriet: Tuuli Juurikkala, specialist
- Miljöministeriet: Annika Lindblom, konsultativ tjänsteman
- Finlands Bank: Olli-Pekka Lehmussaari, enhetschef

Utrikesministeriet:

- Anne Sipiläinen, understatssekreterare
- Riikka Laatu, biträdande avdelningschef (Utvecklingspolitiska avdelningen)
- Eija Rotinen, biträdande avdelningschef (Avdelningen för Amerika och Asien)
- Kari Alanko, biträdande avdelningschef (Avdelningen för Afrika och Mellanöstern)
- Juha Ottman, biträdande avdelningschef (Europaavdelningen)
- Timo Kantola, biträdande avdelningschef (Politiska avdelningen)
- Jyrki Pulkkinen, chef för utvärdering (Utvärderingen av utvecklingssamarbetet)
- Erja-Outi Heino, enhetschef (Informations- och kulturavdelningen)
- Juhani Toivonen, ledningens rådgivare (Östavdelningen)
- Jukka Pesola, enhetschef (Handelspolitiska avdelningen)
- Sari Lehtiranta, enhetschef (Utvecklingspolitiska avdelningen)



FOTO: PIRJO-LIISA HEKKILÄ

Utvecklingspolitiska kommissionen (KPT) tillsätts av statsrådet och är ett rådgivande organ som följer och utvärderar Finlands verksamhet inom olika politikområden som påverkar utvecklingsländer.

Kommissionen utvärderar också utvecklingssamarbetets kvalitet och effektivitet och följer den offentliga utvecklingsfinansieringens nivå.

Kommissionen är parlamentariskt och samhälleligt representativ.

