

FINLANDS *utvecklingspolitiska* TILLSTÅND 2017

- Hur förstärker Finland
utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor
och beskattningskapacitet? -



Utvecklingspolitiska kommissionen

Innehåll

Ordförandes förord 4

Sammandrag5



1. Den privata sektorns och beskattningsroll ökar6
- Bedömningen fokuserar på de nya prioriteringarna7
- Aktuellt diskussionsämne globalt8
- Tyngdpunkten väger mot företagsdrivet samarbete9

2. En titt på utvecklingsländernas verklighet och internationella kopplingar.....10
- Fattigdom och ojämlikhet dränker möjligheterna12
- Utvecklingspolitiken bör beakta olika verksamhetsmiljöer och behov14
- Kommissionens bakgrundsreflexioner15



16

3. Finland utvecklar den privata sektorn i utvecklingsländerna.....16
- Prioritera att arbetsplatser och näringar ökar, också i de fattigaste och bräckligaste länderna.17
- För att stärka de fattigaste ländernas ekonomi fordras en klar strategi.....18
- Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar21

4. Hur märks de nya prioriteringsområdena i praktiken? 22
- Prioriteringsområdenas direktiv och uppföljning bör bli tydligare 24
- Hur följer man upp målsättningarna? 25
- Olika aspekter av resultatenriktning och effektivitet.... 27
- Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar 29



31

Verksamheten ska vara människorätts- baserad, konsekvent, öppen och resultatinriktad	31
Verksamheten bör utgå från mänskliga rättigheter och människovärdigt arbete	31
Samarbetet bör vara konsekvent och transparent	32
Finland kan visa riktning för effektbedömningen	33

5. Instrument och partnerskap som förstärker den privata sektorn	34
Instrument som förstärker den privata sektorn	37
Finnfund: Utvecklingsfinansbolag som förverkligar utvecklingspolitik	38
Finnpartnership: Utvecklingslänternas och Finlands företag i samarbete	41
BEAM: Ett innovationsdrivet instrument	42
PIF: Stöd för investeringar i den offentliga sektorn	43
Team Finland: Ett nätverk för internationalisering	44
Instrumentuppsättningen ska bemöta många behov	46
Tid och resurser krävs för att bygga upp partnerskap	48
<i>Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar ...</i>	<i>49</i>



6. Rättvis beskattning stöder utvecklingen.....	50
Handlingsprogrammet är en god utgångspunkt för utveckling av beskattningen	52
Hur Finland utvecklar internationella spelregler	53
Beskattning och utveckling bör synas mera i påverkansarbetet.....	54
Hur Finland utvecklar utvecklingslänternas skatteförvaltningar.....	55
Forskning bidrar till fokus på det viktiga	57
<i>Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar</i>	<i>57</i>

Utvecklingspolitiska kommissionens medlemmar	
1.1.2016 – 31.12.2019	58

Ordförandes förord

I år granskar vi finländarnas roll när det gäller att förstärka utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor och beskattningskapacitet. Ämnet är aktuellt både här i vårt land och ute i världen. Till exempel visade Afribarometern år 2015 att vad afrikaner framför allt önskar sig är arbetsplatser, handel och utveckling. För att de önskemålen ska uppfyllas behövs välplanerat utvecklings-samarbete, företagsansvar och mera ansvarsfulla företag än hittills – för att öppna upp nya stigar, dela på riskerna och skapa arbete. Men det är viktigt att man hela tiden håller klart för sig att det är mindre fattigdom och bättre levnadsförhållanden för människor som är utvecklingspo-litikens yttersta mål.

Människor överallt behöver, särskilt unga människor, tro och tillit till framtiden. Därför är det viktigt att eko-nomisk tillväxt ger upphov till arbete och välmående i utvecklingsländerna. Men tillväxtens frukter måste förde-las jämnt på alla och inte koncentreras till ett fåtal. Den ekonomiska utvecklingen måste ske på ett hållbart sätt: den bör vara hållbar för miljö och social utveckling, och av sådan art att rikedomerna i högre grad riktas till människors välmående. Det centrala budskapet i agendan är ”Leave no-one behind”, med andra ord att ojämlikhet ska minska och förebyggas. Detta budskap ska man hålla i minnet i all politik.

I denna rapport frågas hur Finland bäst kan främja att utvecklingsländernas ekonomier, privata sektorer och beskattningskapacitet förstärks. Tyngdpunkten i Finlands utvecklingspolitik har förskjutits allt mer till utveckling av den privata sektorn och till samarbete med företag. Där-för är det viktigt att bedöma på vilka grunder och villkor anslag för utvecklingssamarbete används för att förstärka utvecklingsländernas ekonomi, och hurdana effekter verk-samheten har för människorna i utvecklingsländerna. Det är viktigt att bedöma hur den nya tyngdpunkten och de nya verktygen bäst tjänar målsättningarna i Agenda 2030 och principer som är viktiga för Finland, som att man utgår från mänskliga rättigheter i all verksamhet och för-bättrar kvinnors och flickors ställning i synnerhet.

Finland har mycket att bidra med i utvecklingspoliti-ken även om anslagen för utvecklingssamarbetet inte är stora. Det viktiga är att de används effektivt och att man agerar så att Finlands verksamhet på alla områden stöd-der utvecklingsländernas ekonomi och hållbar utveckling, både här hemma och ute i världen. Finland besitter också mycket sakkunskap som vi kan dela med oss, bland annat om beskattning och god förvaltning. God utvecklingspoli-tik förutsätter alltid uppföljning och utvärdering och verk-samheten bör ständigt utvecklas. I det arbetet vill Utveck-lingsspolitiska kommissionen aktivt delta.

Aila Paloniemi
Ordförande för Utvecklings-
politiska kommissionen,
riksdagsledamot (C)

Hanna Sarkkinen
Utvecklingspolitiska
kommissionens första
vice ordförande (VF)

Saara-Sofia Sirén
Utvecklingspolitiska
kommissionens andra
vice ordförande (Saml)

Sammandrag

Det nuvarande regeringsprogrammet och den utvecklingspolitiska redogörelsen placerade förstärkningen av utvecklingsländernas egna ekonomier, privata sektorer och skattebaser i utvecklingspolitikens centrum. Utvecklingspolitiska kommissionen granskar i denna rapport vilken betydelse de nya prioritetsområdena har, och vilka förändringar de för med sig för utvecklingspolitiken och de konkreta funktionerna.

Den nya markeringen är viktig och välkommen. Men den centrala frågan är hur och på vilka villkor man förstärker utvecklingsländers ekonomier och privata sektorer. Det är viktigt att människors rättigheter och behov bemöts också i de allra fattigaste länderna. Kommissionen anser att Finland bör sträva efter att den ekonomiska behållningen ska gagna de fattigaste människorna, särskilt kvinnor och flickor, mer än vad som hittills varit fallet. Behållningen bör förstärka utvecklingsländernas egen resursbas, grundläggande förutsättningar för företagsamhet, näringslivspolitik samt bidra till att den ekonomiska nyttan fördelas bredare.

När man förstärker utvecklingsländernas egen företagsverksamhet är det viktigt att beakta arbetsplatsernas kvalitet och följa ILO:s kriterier för människovärdigt arbete. Därför måste man av alla företag som får stöd ur anslagen för utvecklingssamarbete kräva att deras verksamhet följer nationella och internationella normer för ansvarsfull verksamhet, exempelvis FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Företagen måste kunna påvisa att deras affärsverksamhet bidrar till att fattigdomen minskar. Det är viktigt att man bedömer privata aktörers inverkan både i förväg och i efterhand så att verksamheten ska vara så konsekvent som möjligt och för att inga resurser ska användas i onödan. När man beslutar om offentligt understöd till företag värderar man deras verksamhets utvecklingseffekter, hur de påverkar mänskliga rättigheter och miljö, och dessutom avkrävs de rapportering om verksamhetens resultat.

Eftersom det är utmanande att stödja utvecklingsländers ekonomi och privata sektor behövs ett starkt samförstånd om verksamhetens viktigaste principer, principernas innehåll och vad de förpliktar till. Därför behöver de nya prioriteringarna vid sin sida en klar och tydlig verksamhetsplan, och direktiv som sträcker sig över flera regeringsperioder, som aktörerna har att rätta sig efter. I synnerhet bör man fokusera på att verksamheten utgår från de mänskliga rättigheterna, samt att den är konsekvent, transparent och resultatinriktad. Ett övertygande genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling förutsätter att Finland har en klar och konkret plan för att förstärka utvecklingsländernas ekonomier, privata sektorer och beskattningsförmåga.

Under pågående regeringsperiod framhäver det urval av instrument som Finland förfogar över finska företags roll när det gäller att utveckla den privata sektorn i

utvecklingsländerna. Det är en viktig aspekt men i sig är den alltför snäv. Kommissionen understryker att Finland ännu konsekventare än hittills bör främja att alla partnerländers ekonomier och privata sektorer förstärks, både genom utvecklingssamarbete, genom utvecklingspolitik i enlighet med Agenda 2030 och genom företagssamarbete. I samarbetet måste man eftersträva långsiktighet när målsättningarna uppfylls och att de olika aktörerna, finansieringsformerna och åtgärderna kompletterar varandra.

Kommissionen påpekar att utvecklingspolitik som stödjer att utvecklingsländernas ekonomier och beskattningsförmåga förstärks inte bara består av samarbete i partnerländer. Verksamheten borde betraktas som en helhet där lokala, regionala och internationella frågor är involverade, likaså regler, avtal och värdekedjor gällande internationell handel och beskattning som kopplar ihop partnerländerna med världsekonomin och världshandeln.

Finlands handlingsprogram *Beskattning och utveckling* utgör ett välkommet och utvecklingspolitiskt betydelsefullt inlägg eftersom beskattningen är en väsentlig del av varje stats budget, för att samhället ska fungera och för att medborgarnas välmående ska kunna tryggas. Genom beskattning får man ekonomiska resurser att stanna kvar i utvecklingsländerna, så de kan utnyttjas för att minska ojämlikheter mellan länder och människor.

Handlingsprogrammet slår klart och tydligt fast att alla dess målsättningar förutsätter politisk konsekvens som stödjer utveckling och samarbete mellan olika instanser. Målsättningarna för Finlands internationella skattepolitik måste ännu göras klarare.

Kommissionen anser att Finlands internationella utvecklingspolitiska roll skulle förstärkas om en plan för påverkan utarbetades gällande det multilaterala samarbetet. Det skulle medföra mera öppenhet och uppföljning av effektiviteten, och förbättra resultatinriktningen såväl inom utrikesministeriet som nationellt.

Kommissionen är orolig för att nedskärningarna i anslagen för utvecklingssamarbete, de knappa personalresurserna och den utmanande resultatuppföljningen ska göra det svårt att omsätta de nya prioritetsområdena i praktiken. Målsättningarna för varje prioritetsområde bör ställas i proportion till de realistiska resurser som man förfogar över. För att utvärdera resultaten behövs klara och ändamålsenliga mätare. Utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelnings allt mindre personal svarar för allt fler uppgiftshelheter. Som exempel kan man nämna att personalen som arbetar med den privata sektorns samarbete fortsättningsvis består av ett fåtal personer trots att sektorns betydelse har ökat märkbart. Underbemanningens proportioner syns konkret också vid Finlands beskickningar i samarbetsländerna.



- Inledning -

Den privata sektorns och beskattningens roll ökar

Hur bemöter Finland invånares behov genom den privata
sektorn och beskattningen i utvecklingsländerna?

Finlands regeringsprogram (2015) placerade utvecklingsländernas privata sektor och skattebas i utvecklingspolitikens centrum. Markeringen är viktig och välkommen. Vi tror att den på lång sikt främjar ökat välbefinnande och mänskligt välbefinnande i utvecklingsländerna, om dess behållning fördelas rättvist. Det förutsätter många ekonomiska, arbetsmarknadspolitiska och skattepolitiska lösningar, arbetsmarknadsåtgärder som garanterar att välbefinnandet fördelas på alla befolkningsgrupper, samt att fler människovärdiga arbetsplatser skapas. När Finland stöder att utvecklingsländernas privata sektor och skattebas förstärks främjas detta tänkesätt, som ett led i FN:s övergripande agenda för hållbar utveckling, som också utvecklingsländerna har förbundit sig till.

Regeringsprogrammet innehåller också andra viktiga målsättningar och värderingar, bland annat att flickors och kvinnors ställning ska förstärkas och att mänskliga rättigheter, demokrati och god förvaltning ska främjas. Dessutom fastslår programmet att bekämpning av de stora hot som mänskligheten är utsatt för - klimatförändringen, fattigdomen, bristen på mat, vatten och energi - ska ingå i Finlands utvecklingspolitik och verkställandet av FN:s agenda för hållbar utveckling, Agenda 2030.

Utvecklingspolitikens nya prioritetssområden finns fastslagna i redogörelsen ”Finlands utvecklingspolitik: En värld, en gemensam framtid, mot hållbar utveckling”, som godkändes i början av år 2016. I den förbinder sig Finland att handla så att följande uppnås under pågående regeringsperiod:

- I. Kvinnors och flickors ställning och rättigheter ska ha stärkts,
- II. Utvecklingsländernas egen ekonomi ska ha ökat arbetstillfällena, näringsgrenarna och välfärden
- III. Demokratin och samhällets funktionsförmåga ska ha stärkts, och
- IV. Matsäkerheten samt tillgången på vatten och energi ska ha förbättrats, och naturresurserna användas mer hållbart.

Bedömningen fokuserar på de nya prioriteringarna

I denna rapport granskar Utvecklingspolitiska kommissionen de två första av utvecklingspolitikens prioritetssområden (I och II), och som centrala teman behandlas utvecklingen av den privata sektorn i utvecklingsländerna och beskattningen. Det är en medveten begränsning. Vi vill granska vilken betydelse dessa två nya teman har, och vilka förändringar de för med sig i Finlands utvecklingspolitik. Vi bedömer den utvecklingspolitiska redogörelsens målsättningar och deras framsteg i praktiken. Vi synar också den förändrade riktning som slagits fast i redogörelsen, de konkreta politiska åtgärder som Finland väljer, och deras relation till de utvalda prioriteringarna. Till slut lägger vi fram rekommendationer som utgår från våra observationer.

Den centrala frågan i vår rapport är hur och på vilka villkor dessa teman bidrar till att Finland för sin del förverkligar Agenda 2030 för hållbar utveckling. Även om vi talar om politiska linjer och målsättningar vill vi i vår bedömning behålla den mänskliga aspekten och ta hänsyn till invånares behov och rättigheter i utvecklingsländerna. Därför ställer vi följande frågor:

*Hur kan Finland bemöta invånares behov genom den privata sektorn och beskattningen i utvecklingsländerna? Hur utvecklar Finland den privata sektorn? Hur lämpar sig de nuvarande utvecklingspolitiska instrumenten och aktörerna för att målen ska nås och fattigdomen ska minska? Hur borde företag som ger sig in i utvecklingssamarbete agera för att dessa mål ska uppfyllas? Hur anknyter beskattning och privat sektor till varandra och till hållbar utveckling? Vilka åtgärder krävs av Finland för att ansvarsfull företagsverksamhet och rättvis beskattning ska främjas?*¹

Valet av teman betyder inte att vi anser att målsättningarna för utvecklingsländernas privata sektor och beskattning skulle vara viktigare än de andra prioriteringarna. Vår avsikt är att fortsätta vårt arbete vad som beträffar under kommande år. Enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen ska alla fyra prioritetssområden förstärkas och stöda varandra. I den här rapporten strävar vi också efter att granska den privata sektorns och beskattningens utveckling i utvecklingsländerna som delar av en bredare utvecklingspolitisk debatt, och som delar av invånarnas verklighet och samhällen. Vi anser att det uppstår resurser när utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor och beskattning förstärks, och dessa resurser bidrar till att också de andra utvecklingsmålen uppnås.

¹ Med ansvarsfull företagsverksamhet menas i denna rapport företagsverksamhet som följer FN:s principer om företag och mänskliga rättigheter (UNGP).

Aktuellt diskussionsämne globalt

De teman och frågor som vi har valt är mycket aktuella, av många olika anledningar. Utvecklingen av utvecklingsländernas privata sektor och beskattning har fått stor betydelse både i FN och i OECD under de senaste åren. Samtidigt hoppas man att företag i industriländerna ska anta en starkare roll och axla ett större ansvar än hittills för att främja hållbar utveckling och finansiera målsättningarna. Ännu viktigare är det att utvecklingsländerna själva betonar vikten av rättvis internationell handel, investeringar och samarbete mellan företag när man arbetar för att uppnå utvecklingsmålsättningarna.

FN:s tredje konferens om utvecklingsfinansiering som ägde rum i Addis Abeba år 2015 ställde väldiga förväntningar på att dessa teman, och de berörda aktörerna, skulle garantera tillräckliga resurser för att den globala agendan för hållbar utveckling ska kunna förverkligas. Att förstärka utvecklingsländernas egen finansieringsbas och kunnande hör till dagordningen och ämnet debatteras livligt. Hur Agenda 2030, som antogs i FN i september 2015, förverkligas kommer att visa vad man på olika håll är kapabel till.

Finlands utvecklingspolitik utgår från Agenda 2030, där förstärkandet av utvecklingsländernas privata sektor och beskattning utgör viktiga komponenter. De ingår i agendan i form av konkreta mål och delmål, som förpliktar alla länder och aktörer. Dessutom väntar man sig att länder som Finland ska visa gott exempel som partner inom hållbar utveckling (SDG-17). Partnerskapet förutsätter konsekvent verksamhet och övergripande stöd till utvecklingsländerna, till exempel genom handel, investeringar, teknologiskt samarbete och yttre åtgärder. Partnerskapet omfattar också beskattning, som Finlands första handlingsprogram handlar om (offentliggjordes hösten 2016).

Finland har många anledningar att förbinda sig till att verka för hållbar utveckling också utanför sina riksgränser. Den särskilt kraftiga befolkningstillväxten i Afrika söder om Sahara, och i vissa länder i Asien, kräver hållbara lösningar liksom de redan nu rekordstora unga åldersklasserna. Utvecklingspolitikens nyckelfrågor gäller att reducera fattigdom, att trygga människors möjligheter att idka sin näring och utföra människovärdigt arbete, att hejda ökande ojämlikhet samt att trygga jämställdhet mellan könen och handlingskapacitet i samhällen.

Finansiell investering som utvecklingspolitiskt instrument

VI statsbudgeten för 2016 anslogs 140 miljoner euro till finansiella investeringar i enlighet med regeringsprogrammet. I budgetpropositionen för år 2017, moment 89, beviljades för finansiella investeringar för utvecklingssamarbete 130 miljoner euro (maximal användningstid tre år). Finansinvesteringsmedlen för 2016 kanaliserades som lån på 130 miljoner till Fnnfund och 10 miljoner euro till Latinamerikanska utvecklingsbankens fondbolag IIC:s (International Investment Corporation) kapitalhöjning. Ramvillkoren för allokering av finansiella investeringar är delvis de samma som för allt utvecklingssamarbete: Investeringsobjekten måste motsvara målsättningarna för Finlands utvecklingspolitik och riktlinjerna

för dess verkställande. Investeringen ska dessutom uppfylla de kriterier som OECD/DAC har ställt för utvecklingssamarbete. Förutom dessa villkor – och till skillnad från övrigt utvecklingssamarbete – ska investeringen uppfylla de villkor som EU:s statistikmyndighet Eurostat ställt; investeringen får inte räknas som offentlig utgift i nationalräkenskaperna. För att kriterierna för finansinvesteringar ska uppfyllas ska investeringarna ha trovärdiga intäkter och avkastning och för lånen ska räntor och återbetalningsplaner gälla. I Finland är det Statistikcentralen som bedömer finansinvesteringens värde från fall till fall.

Klimatförändringen och vår planets begränsade resurser gör att det brådskar. De globala problemens lösning försvåras av spänningarna i den internationella politiken och ekonomin, som har ökat på grund av Förenta staternas president Donald Trumps protektionistiska och nationellt egoistiska uttalanden och politik. Den ökade osäkerheten återspeglas negativt också på många utvecklingsländers ekonomier.

Tyngdpunkten väger mot företagsdrivet samarbete

Agenda 2030 gör att Finland står inför stora utmaningar, eftersom vårt utvecklingssamarbete precis har drabbats av de största och snabbast genomförda nedskärningarna någonsin. Som följd har andelen låne- och kapitalutvecklingsfinansiering ökat proportionellt, det vill säga de finansiella investeringarnas andel, och utvecklingssamarbetets tyngdpunkt har förskjutits till samarbete som drivs av den privata sektorn. Utvecklingssamarbetsfinansieringen i form av lån och kapital har vuxit sig nästan lika stor som det multilaterala samarbetets finansiering. Det är den största förändringen i Finlands utvecklingspolitiska

riktlinje. Samma fenomen förekommer också i andra biståndsgivarländers beslut.

Betoningen på den privata sektorn, på låne- och kapitalfinansieringen och på skattefrågorna involverar människor som inte tidigare har verkat inom utvecklingspolitiken. I sin tur har en stor skara människor som inte haft tidigare erfarenheter av näringslivet börjat diskutera företag och företagsverksamhet. Den förändringen för med sig goda möjligheter att utnyttja finländskt kunnande, men för att utvecklingspolitiken ska kunna tillgodogöra sig kunnandet krävs stor kännedom om den lokala verksamhetsmiljön och förståelse för den, och dessutom klara och tydliga målsättningar. Annars uppstår inga hållbara resultat. Här behövs också nya former av partnerskap, exempelvis mellan medborgarorganisationer och företag, samt koordinering med andra utvecklingsaktörer.

Till och med för erfarna utvecklingspolitikveteraner innebär hållbart utvecklingstänkande nya partnerskap och denna rapports teman utmaningar. De är samtidigt kopplade till flera utvecklingspolitiska kärnfrågor så som rättighetsperspektivet, konsekvensen, transparensen och resultatnriktningen - och till den praktiska tillämpningen av dessa frågor. Därför finns det skäl att granska förändringen utgående från utvecklingssamarbetets och utvecklingspolitikens målsättningar och principer.

I vardagsdiskussioner blandar man lätt ihop utvecklingen av utvecklingsländernas privata sektor, det offentliga understöd som finska företag får, exportfrämjandet och den roll som spelas av olika företag (storföretag, små och medelstora företag, uppstarts företag) när man talar om att främja hållbar utveckling. Syftet med denna rapport är att göra diskussionen tydligare och tillföra den en utvecklingspolitisk analys. Vi granskar också vilka utmaningar det för med sig att utöka utvecklingsländernas skattebas, liksom problemen med legal och illegal kapitalflykt. Utvecklingspolitiska kommissionen utgör själv ett viktigt debattforum, både för enskilda personer och för bakgrundskrafter. I enlighet med det mandat vi har fått av Statsrådet strävar vi efter att främja Finlands utvecklingspolitik och att erbjuda beslutsfattarna konkreta rekommendationer att använda sig av vid planering. Rekommendationerna har utarbetats av representanter för riksdagspartierna, intresse- och medborgarorganisationer, universitetens nätverk UniPID och våra sakkunniga under arbetet med denna rapport. Vår målsättning är att Finlands utvecklingspolitik bättre än tidigare ska bemöta invånares med hjälp av den privata sektorn och beskattning i utvecklingsländerna. ■

Till och med för erfarna
utvecklingspolitikveteraner
innebär hållbart
utvecklingstänkande nya
partnerskap och utmaningar.



- Bakgrunden till Utvecklingspolitiska
kommissionens bedömning -

En titt på utvecklingsländernas verklighet och inter- nationella kopplingar

När utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor förstärks påskyndas den ekonomiska tillväxten. Man måste se till att tillväxten stämmer överens med hållbar utveckling och leder till mindre ojämlikhet.

Målsättningarna för utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor bör förstärka ländernas egna resursbaser och bidra till att den ekonomiska behållningen fördelas bredare än hittills. Målet är att den ekonomiska behållningen ska gagna utvecklingsländernas invånare mera än vad som idag är fallet, och det gäller också de allra fattigaste människorna. Det här kan man främja med hjälp av utvecklingssamarbete och utvecklingsstöd, och mera övergripande med till exempel handels-, investerings-, och skattepolitiska åtgärder, samt med ansvarsfull affärsverksamhet.

Om man lyckas förstärka den privata sektorn skapas bland annat människovärdiga arbetsplatser och näringar, som utgör förutsättningen för hållbar ekonomisk tillväxt och samhällsfred. Detta är en av de bärande tankarna i Finlands utvecklingspolitik. Målsättningar som går ut på att förstärka utvecklingsländernas ekonomier utgör centrala delar av FN:s program för hållbar utveckling (Agenda 2030) och av utvecklingsländernas egna utvecklingsprogram, men de förverkligas inte om det inte sker förändringar i tänkesätt och förfaranden. Det behövs starkt engagemang både av utvecklingsländerna själva och av de internationella aktörerna, och en genuin önskan om förändring. Den utmaningen berör hela Finland eftersom det krävs bredare samarbete och beslutsfattande, sammanjämkning av utvecklingsmål och näringsliv, uppfattningar om olika verksamhetsmiljöer, kännedom om lokalt arbetsliv och arbetslivspraxis samt risktagningsförmåga för att utvecklingsländernas ekonomier och privata sektorer ska förstärkas.

FN:s arbetsorganisation ILO har undersökt vilka utmaningar som föreligger när man skapar nya arbetsplatser i utvecklingsländer, och särskilt rollen för små och medelstora företag, när man vill förstärka ekonomin. Största delen av de nya arbetsplatserna uppstår just i små och medelstora företag. Enligt ILO:s rapport² är dessa aktörers potential enorm, men för att den potentialen ska kunna utnyttjas för utveckling och ge upphov till nya, människovärdiga arbetsplatser, behövs tid och planering. Rapporten betonar speciellt hur viktigt det är att ha kännedom om varje lokal verksamhetsmiljö, en uppfattning om dynamiken i utvecklingsländernas inofficiella ekonomi samt förståelse för kopplingar mellan nationella och internationella politisk-ekonomiska aktörer och målsättningar.

Utvecklingspolitik som stödjer förstärkningen av utvecklingsländernas ekonomi sker alltså inte enbart i form av samarbete i partnerländerna, utan ska betraktas som

en helhet som omfattar lokala, regionala och nationella frågor samt regler, avtal och värdekedjor i samband med internationell handel och beskattning. Alla dessa faktorer sammanför partnerländerna med världsekonomin och handeln – med andra ord också med finska konsumenters och företags vardag. Det beräknas att cirka 80 procent av världshandeln sker inom multinationella företags globala produktionskedjor. För att hållbar utveckling ska kunna ske måste hela kedjan vara i sin ordning.

Det beräknas att
cirka 80 procent av
världshandeln sker
inom multinationella
företags globala
produktionskedjor.

Nyckelrollen i sammanhanget spelas av en mångsidig, inkluderande företagssektor som stöder kvinnors rättigheter och deltagande på lika villkor, och som skapar lokal ekonomisk behållning och människovärdiga arbetsplatser. Fungerande demokrati, god förvaltning och aktivt civilsamhälle tryggar också bästa möjliga klimat för företag. På internationell nivå behövs ekonomisk politik som är rättvis, som följer människorättsnormerna och som reducerar ojämlikhet. Sådan politik utgörs av handelsavtal som stöder utveckling, utökning av utvecklingsländernas handelskapacitet, täckande och rättvisa skatteavtalsnät samt hejdar kapitalflykt, skatteparadis och aggressiv skatteplanering. På det här verksamhetsfältet platsar också den finska utvecklingspolitiken och dess aktörer.

² Small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation, 2015, International Labour Organization.

³ Finlands partnerländer är Afghanistan, Etiopien, Kenya, Moçambique, Myanmar, Nepal, Somalia, Tanzania och Vietnam. Dessutom stödjer Finland Eritrea, Palestinska området, Ukraina, Kirgizistan och Tadzjikistan.

Fattigdom och ojämlikhet dränker möjligheterna

Den grupp av länder som utgör Finlands långvariga partner inom utvecklingssamarbetet är mycket heterogen. Huvudsakligen hör målländerna till världens fattigaste (de så kallade LDC-länderna) eller till de så kallade bräckliga länderna.³ Många av partnerländerna hör till de rikaste i världen när det kommer till naturresurser, men ser man till inkomstnivåerna är de världens fattigaste. Fluktuationen av världsmarknadens råvaruprisers tillspetsar situationen ytterligare. I flera av de afrikanska länderna söder om Sahara har den ekonomiska tillväxten varit kraftig, men det märks inte nödvändigtvis i sysselsättningen eller i form av minskad fattigdom eller ojämlikhet. Ett gemensamt strukturellt problem är att arbetskraften har förskjutits från jordbruk med låg produktivitet till tjänster med låg produktivitet, och industrin har inte vuxit. Det här är

problemets kärna och Finlands utvecklingspolitik borde ta sig an detta.

Reduceringen av fattigdom och ojämlikhet försåras av att den ekonomiska och politiska eliten ofta är sammankopplade med varandra. Dessutom kan en regering ofta ha en annan uppfattning om utvecklingsbehoven än de lokala samhällena. Samtidigt finns det ofta betydande brister i verkställandet av lagar och förordningar och hur det övervakas, särskilt när det gäller mänskliga rättigheter.

I de fattigaste länderna existerar officiell och inofficiell ekonomi sida vid sida och inflätade i varandra. Ofta kan det vara så att inofficiell ekonomisk verksamhet, som inte inbringar skatteintäkter, utgör mer än hälften av ländernas ekonomi. Den vinst och det mervärde som den ekonomiska tillväxten för med sig stannar inte i utvecklingsländerna, eller så fördelas den så att ojämlikheten inte minskar. Näringsverksamhetens betingelser är osäkra och oförutsägbara och egendomsrättsskydd saknas, vilket »

Den politiska verkligheten inverkar på företagsverksamhet

I många länder är den politiska eliten och den företagsekonomiska sammanflätade med varandra. I utvecklingsländer bidrar ofta bristen på insyn till att privata och offentliga intressen sammanblandas. Den moçambikiska medborgarorganisationen CIP har studerat statliga samprojekt med den privata sektorn och konstaterar att de deltagande företagen ofta ägs av makthavarna. Eftersom det inte finns offentliga uppgifter om företagens verkliga ägare får man endast slumpmässig information om politiska och ekonomiska intressens sammanflätning.

Den skrala öppenheten påverkar också beskattningskapaciteten och hur markägandet förverkligas, för att ta ett par exempel. Många länder förutsätter att utländska investerare har en lokal partner, särskilt när det handlar om naturresurser. Det kan vara av nöden också av praktiska orsaker. Om det finns politiskt inflytelserika personer bakom det lokala företaget kan det gå lätt att skaffa mark, men det kan hända att det sker på de lokala samhällenas bekostnad. Politiska kontakter kan också påverka hur villiga skattemyndigheterna är att övervaka storföretag.

Utländska företag kan hitta sig i situationer där de upprätthåller orättvisa och korrupta förfaranden, som gör det svårt för lokal företagsverksamhet att utvecklas på bred bas. När den privata sektorn genomför utvecklingssamarbete kan resultatet i slutändan strida mot de utvecklingseffekter man eftersträvar, om man inte samtidigt förbättrar öppenheten och lokalbefolkningens möjligheter att delta.

Förtroende och pålitlighet är grundförutsättningarna för internationell affärsverksamhet. I utvecklingsländerna ökar betydelsen av sådant socialt kapital. När ett europeiskt företag och ett utvecklingslandsföretag är ute efter partnerskap måste de kunna lita på varandras tekniska, kvalitativa och ekonomiska pålitlighet. Till en början kan det nordliga företaget ha svaga kunskaper om den sociala och kulturella miljö som utvecklingslandsföretaget är verksamt i, om företagets kvalitetsmässiga potential, till och med om dess ägoförhållanden. På motsvarande sätt kan ett afrikanskt företag ha fördomar om ett europeiskt företags målsättningar att sträva efter samarbete som är rättvist och som gynnar alla.



ställer till med problem både för lokal och för internationell företagsverksamhet. I de allra mest utmanande länderna är också lokala företag tvungna att registrera sig i ett annat land, av praktiska skäl.

Det gemensamma för partnerländerna är också svagt producerande jordbruk, som trots allt erbjuder en näring för majoriteten av befolkningarna, särskilt kvinnor. I Tanzania är exempelvis kvinnornas andel av jordbrukets arbetskraft cirka 70 procent, i Nepal 74 och i Moçambique 80. Å andra sidan påskyndar de rekordstora unga åldersklasserna urbaniseringen och den inofficiella sektorns tillväxt. Kvinnornas och flickornas svaga sociala, juridiska, ekonomiska och politiska ställning samt frånvaron av sexuella, reproduktiva och grundläggande hälsovårdstjänster ser för sin del till att nativiteten och befolkningstillväxten hålls hög. Till dessa länders svårigheter kan man ännu tillägga bristfällig hantering av naturresurser,

Förändringskraften finns hos människorna och i deras verksamhet.

låg utbildningsnivå, låg industrialiseringsgrad, beroende av basförnödenheter och svag ställning i internationella värde- och produktionskedjor. Klimatförändringen förvärrar ytterligare de redan bistra levnadsförhållandena. Ineffektiv offentlig sektor, ofungerande demokrati och förvaltning, korruption och låg skatteuppbäringsförmåga (och låga skatteintäkter i relation till nationalinkomsten) kräver både nationella och internationella åtgärder. Alla dessa faktorer tillsammans gör att målet att utveckla utvecklingsländernas ekonomier är synnerligen utmanande, men desto viktigare.

Men de bistra särdragen är inte hela sanningen. Ekonomisk tillväxt skapar möjligheter som borde användas så att ojämlikhet och fattigdom minskar. Varje land har sin dynamik och sina starka sidor. Också inom ländernas

gränser kan skillnader mellan regioner och befolkningsgrupper vara märkbara. Det är viktigt att man identifierar sådana särdrag med tanke på alla utvecklingsmål, också vid utveckling av ekonomi och privat sektor. Vid sidan av utmaningarna på makronivå sker hela tiden positiva förändringar som det lönar sig att understöda med utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik.

Förändringskraften finns hos människorna och i deras verksamhet. Därför är det av största vikt att man känner till mållandet och dess privata sektors olika områden, behov och utmaningar. Hållbara resultat uppnås inte heller om inte partnerländernas invånare är genuint engagerade. Ofta uppstår de bästa initiativen ur lokala behov. Principerna för det internationella biståndets resultatnriktning utgår också från föreställningen om ett bredbasigt, demokratiskt ägarskap i utvecklingsländerna. Det är viktigt med tanke på affärsverksamhetens och partnerskapens hållbarhet att verksamheten svarar på lokal efterfrågan. Agenda 2030 uppmuntrar för sin del till internationella investeringar och partnerskap som stöder målsättningarna för hållbar utveckling. För att dessa ska mötas behövs förståelse om behoven i olika situationer, verksamhetsmiljöer och hos olika aktörer. Behovet begränsar sig inte till utvecklingspolitiken utan berör alla politiska områden och aktörer.

Utvecklingspolitiken bör beakta olika verksamhetsmiljöer och behov

Enligt FN:s Agenda 2030 är behovet av att ekonomi och privat sektor förstärks i enlighet med hållbar utveckling universellt. Varje land behöver hållbara lösningar när det gäller energi, tillgång till mat och vatten samt användningen av naturresurser. Kapaciteten hos de fattigaste ländernas offentliga eller privata sektor räcker inte till för att förverkliga hållbar utveckling. Bägge sektorer borde utvecklas jämsides. Då behövs både utvecklingssamarbete, och investeringar och handel som svarar mot denna utmaning. Ju fattigare och bräckligare ett land är, desto viktigare är det att utomstående aktörers stöd och samarbete, handel och investeringar, främjar målsättningarna för hållbar utveckling och inte motverkar dem. Därför är det viktigt att säkerställa att utländska investerare också agerar ansvarsfullt i sådana fall där lokal lagstiftning inte uttryckligen kräver det. Det är också synnerligen viktigt att inse

att olika aktörer har olika behov. Det är särskilt kvinnors och flickors och de fattigaste och mest sårbara gruppernas ekonomiska självbestämmanderätt man bör prioritera.

Men nuläget präglas av att de fattigaste utvecklingsländernas behov och det internationella samarbetet inte möts. Utvecklingssamarbetet är inte tillräckligt, och alltid inte ens den rätta metoden för att fylla dessa länders och människors behov av hållbar utveckling. Å andra sidan når inte privata pengar heller alltid de fattigaste och mest sårbara människorna. Här spelar utvecklingssamarbete, bistånd och företags ansvarsfullhet viktiga roller. Finland har länge understött utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor med rent utvecklingssamarbete genom landsprogrammen, multilaterala organisationer och aktörer i det civila samhället. Dessutom har Finland använt sig av olika samfinansieringsformer (så kallad pooled funding) med vilkas hjälp man bland annat stöder näringar, lån och yrkesutbildning på landsbygden.

Finansinvesteringarna eller den privata sektorns stöd borde komplettera den helhet som bildas av olika utvecklingsfinansieringsformer- och funktioner, samt utöka de resurser som finns att använda för hållbar utveckling.

Ofta är det så att utmaningarna i de fattigaste länderna gör att tröskeln till annat samarbete blir för hög. Enligt FN:s handels- och utvecklingskonferens UNCTAD riktar sig exempelvis största delen av de direkta utlandsinvesteringarna till asiatiska utvecklingsländer, Europa eller Nordamerika. I utvecklingsländer söker sig företagen helst till länder där det finns goda förutsättningar för verksamheten, eller där de kan förvänta sig större avkastning än risker. Olika behov och beredskaper bör beaktas när man planerar, allokerar och finansierar utvecklingsfinansiering. Hållbar utveckling förutsätter också att Finland bedriver konsekvent politisk påverkan i alla politiska sektorer och på alla verksamhetsfält. ■

Kommissionens bakgrundsreflexioner

- När man förstärker utvecklingsländernas ekonomier och privata sektorer bör man sträva efter att den ekonomiska behållningen ska gagna utvecklingsländernas fattigaste människor, i synnerhet flickor och kvinnor, mer än den gör idag. Man bör förstärka utvecklingsländernas egen resursbas och arbeta för att den ekonomiska nyttan fördelas jämnare.
 - Den ekonomiska tillväxten, naturresurserna och människorna utgör en enorm potential. För att hållbart kunna utnyttja den potentialen krävs kännedom om den lokala verksamhetsmiljön, förtrogenhet med utvecklingsländernas inofficiella ekonomiska dynamik samt insikter i kopplingarna mellan nationella och internationella politisk-ekonomiska aktörer och målsättningar.
 - Kvinnor har mindre ekonomiska rättigheter än män. Det bör Finland beakta i all sin verksamhet. Utan
- gendaspekten går det inte att nå målen som går ut på att förstärka utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor och beskattningskapacitet.
 - Stabilitet i samhället är en grundförutsättning för hållbar ekonomi och hållbart näringsliv. Därför bör Finlands verksamhet framhäva förebyggande av väpnade konflikter, nedrustning och begränsning av vapenhandel.
 - Utvecklingspolitik som stöder förstärkande av utvecklingsländernas ekonomi sker inte enbart genom samarbete i partnerländer utan ska betraktas som en helhet som omfattar reglerna för internationell handel och beskattning samt de kedjor som kopplar ihop partnerländerna med världsekonomin och handeln. När Finland verkställer Agenda 2030 och bedriver utvecklingspolitik bör den helheten beaktas och konsekvens eftersträvas. Förpliktelsen gäller hela Finland.



FOTO: MARJA-LEENA KULTANEN

- Utvecklingspolitiska kommissionens bedömning -

Finland utvecklar den privata sektorn i utvecklingsländerna

Utveckling av utvecklingsländernas ekonomi och privata
sektor kräver tydligare direktiv än de nu rådande.

Följande regeringsperiods stora utvecklingspolitiska riktlinjer slås fast i regeringsprogrammet. Där finns förstärkningen av utvecklingsländernas egna ekonomier och privata sektorer noterade. Också i den utvecklingspolitiska redogörelsen har detta valts till ett av Finlands utvecklingspolitiska prioritetsområden. Redogörelsen kan sägas bilda en bro mellan de fastslagna allmänna målsättningarna i regeringsprogrammet och verkställandet av dem. I detta kapitel tar vi upp den utvecklingspolitiska redogörelsens svar på Finlands hantering av utmaningen att utveckla ekonomin och den privata sektorn i utvecklingsländerna. Trots att denna utmaning ställts i spetsen för utvecklingspolitiken i regeringsprogrammet har inga särskilda direktiv eller något handlingsprogram utarbetats för ändamålet. Därför utgår vår bedömning från den utvecklingspolitiska redogörelsen. Vi synar bland annat hur redogörelsen definierar målsättningen och hur den syns i utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Vi dryftar också hur det tillvägagångssätt som man har valt i redogörelsen tjänar prioriteringen och dess målsättningar – och hur den i sista hand gnar invånarna i utvecklingsländerna.

Som jämförelse kan man nämna att det var Finlands handlingsprogram för handelsfrämjande utvecklingssamarbete (2012-2015) som stakade ut riktlinjerna för den förra regeringsperiodens funktioner för att utveckla utvecklingsländernas handel och privata sektor. Under pågående regeringsperiod finns inget särskilt handlingsprogram, utan man utgår i hög grad från redogörelsen. Samtidigt är redogörelsens infallsvinkel bredare än förut emedan prioritering II omfattar utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor. Däremot behandlas utvecklingsländernas offentliga finanser i en skild prioritering (III), som vi återkommer till i bedömningens sista kapitel, vad beskattnings- och utvecklingstemat beträffar.

Prioritera att arbetsplatser och näringar ökar, också i de fattigaste och bräckligaste länderna

Redogörelsen slår fast att utvecklingsländernas ekonomier och privata sektorer ska förstärkas genom att arbetsplatser, näringar och välfärd ökar. Samma teman ingår också i målsättningarna i FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling (målen 8, 9 och 12), som Finland har förbundit sig

till. Enligt Agenda 2030 ska Finland främja hållbar ekonomisk tillväxt som omfattar alla, full och produktiv sysselsättning samt människovärdiga arbetsplatser. Finland bör också bygga upp hållbar infrastruktur, främja hållbar industri och hållbara innovationer, samt säkra hållbar konsumtion och produktion. Målsättningarna förpliktar Finland både i nationell och internationell verksamhet.

Redogörelsen motiverar sitt val av målsättning med att själva förutsättningen för ett samhälle är att dess ekonomi står på stabil grund. Fattigdom och ojämlikhet kan inte elimineras utan stabil ekonomisk grund. Samhällen behöver inkomster för att täcka sina utgifter, utvecklingsinvesteringar och grundläggande tjänster. Särskilt viktiga för målsättningen är ungdomars och kvinnors sysselsättning, människovärdiga arbetsplatser och näringar. Redogörelsen preciserar inte utvecklingsländernas ekonomiska fält, men skiljer i princip åt privat och offentlig ekonomi. Redogörelsen betonar allmänt den ansvarsfulla privata sektorns roll för att målet ska uppnås och sammanlänkar den på allmän nivå med FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter. Uppgiften för utvecklingsländernas förvaltningar är att skapa ett ekonomiskt klimat som är förutsägbart, som bygger på regler och som respekterar mänskliga rättigheter, och som möjliggör företags och näringsidkares verksamhet och investeringar.

Målet att utöka arbetsplatserna, näringarna och välfärden är viktigt för alla stater. Redogörelsen analyserar inte dessa målsättnings inbördes relationer utan behandlar dem som en helhet. När man arbetar med målsättningarna betonas finsk sakkunskap, klok användning av resurser och ansvarsfullhet när företags- och näringsverksamhet främjas. Mellan denna utgångspunkt och utvecklingssamarbetets arbetsfält finns dess värre ett gap som redogörelsen ensam inte förmår fylla. Speciellt tydligt blir det när redogörelsen tar upp de så kallade minst utvecklade och de bräckliga staternas ställning inom utvecklingssamarbetet, utan att behandla förutsättningarna för ekonomisk utveckling eller utökandet av arbetsplatser, näringar och välfärd i detta sammanhang. Då beaktas inte heller de minst utvecklade och de bräckliga staternas särbehov eller internationella kopplingar.⁴

Av Finlands partnerländer hör Kenya, Etiopien, Afghanistan, Somalia, Sydsudan, Nepal och Myanmar till de bräckliga staternas grupp. Enligt OECD:s rapport kommer ungefär hälften av jordens fattiga befolkning att leva i bräckliga stater år 2018, vilket betyder att denna landsgrupps utvecklingspolitiska betydelse ökar. De bräckliga staterna har inbördes olikheter men förenas av sina erfarenheter av våldsamma konflikter. Nästan alla av dem har också

⁴ Finland har förbundit sig till riktlinjen New Deal for Engagement i Fragile States, som också fastslår ekonomiskt samarbete med bräckliga stater. Redogörelsen refererar inte till detta.

märkbara svårigheter att uppnå utvecklingsmålen, ekonomisk utveckling medräknad.

I länder som lider av konflikter och humanitära kriser ligger samarbetets tyngdpunkt av förståeliga skäl på humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, särskilt dess multilaterala former. När läget det tillåter kan man märkbart bidra till att situationen normaliseras och stabiliseras genom att inleda ansvarsfull företagsverksamhet. Då måste man beakta grunderna för företagsamhet och näringspolitik som stöder den. Det kunde man till exempel stöda genom så kallade diasporor, till exempel invandrare som är bosatta i Finland. Företag kan dessutom erbjuda viktiga innovationer som hjälper människor att reda sig. Ett bra exempel är

För att de konkreta
målsättningarna ska bli
klarare krävs en klar
och tydlig strategi.

Mpesa, som erbjuder mobilbetaltjänster och som en gång i tiden kom till tack vare Storbritanniens utvecklingsbistånd. Mpesa har expanderat från Kenya till Sydsudan och Somaliland, med flera.

Alla aktörer bör särskilt beakta konflikters orsaker och dynamik (så kallad konfliktsensitivitet) för att inte förvärra någon situation. Det är oerhört viktigt att Finland agerar konsekvent och långsiktigt i förhållande till alla utvecklingsländer och anpassar sina åtgärder så att de lämpar sig för olika länders verksamhetsklimat och människors behov. Därför måste utvecklingssamarbetets olika delområden, utrikes- och säkerhetspolitiken och de externa ekonomiska

relationerna sammanjämkas ännu mer. Den utvecklingspolitiska redogörelsen bör dra upp riktlinjerna för de gemensamma Agenda 2030-målsättningarna också i förhållande till de övriga utrikesförvaltningsområdena.

För att stärka de fattigaste ländernas ekonomi fordras en klar strategi

Sett med utvecklingspolitisk konsekvens för ögonen så koncentrerar sig redogörelsen främst på den nationella nivån, på god förvaltning och på mänskliga rättigheter när utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor dryftas. Det är viktigt att redogörelsen kopplar ihop svagheter i utvecklingsländernas ekonomiska grund med problem relaterade till demokrati, mänskliga rättigheter, offentlig förvaltning, skatteuppbäringskapacitet och offentliga tjänster. I redogörelsen nämns också särskilt vilka viktiga roller som spelas av rättsväsenden, oberoende medier och civilsamhällen. Det här är i sig en viktig aspekt, men förutom det behövs också att man begrundar internationella kopplingar i samband med utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor. I redogörelsetexten beskrivs dessa försänkningar närmast via ansvarsfull företagsverksamhet, som inte definieras närmare. Den bredare ekonomipolitiska bilden, som skulle omfatta Finlands linje och konkreta handels- investerings- och beskattningsåtgärder för att främja utvecklingspolitisk konsekvens, hamnar i bakgrunden.

Enligt redogörelsen främjar Finland målsättningarna att förstärka utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor genom att stöda grunderna för utvecklingsländernas ekonomier, utveckla företagsklimatet och stöda ansvarsfull hantering och användning av naturresurser. Samarbetsparterna är utvecklingsländernas regeringar, lokala myndigheter, företag och organisationer, vilkas kunnande och verksamhet Finland utvecklar. Man utökar också investeringarna och partnerskapen och utnyttjar teknologi och innovationer mera. Vad beskattning och företagsansvar beträffar påverkar Finland utformningen av internationella spelregler samt finansinstituts och andra aktörers riktlinjer. Dessutom finansierar Finland forsknings- och utbildningsinstitutioner, företag, det civila samhället och den offentliga sektorns samarbete för att förstärka och förmedla nödvändigt kunnande till utvecklingsländerna. Alla de här åtgärderna är väldigt viktiga, men för att en helhetsbild ska uppstå och för att de konkreta målsättningarna ska bli klarare krävs en klar och

tydlig strategi, som skulle förena Finlands olika funktioner både i utvecklingsländerna och på internationell nivå. Dessutom behövs ett kontinuum för de av Finlands åtgärder, aktörer och nya utspel som redan pågår. I redogörelsen närmar man sig förstärkandet av den lokala privata sektorn och näringarna främst genom samarbetsinstrumenten för det finska företagsfältet.

För Finland är EU den viktigaste kanalen när man vill påverka internationella handelsförhandlingar. Som medlem i EU kan Finland verka för att produkter som är viktiga för utvecklingsländernas utveckling kan ta sig ut på den europeiska marknaden, och stödja målsättningen globalt. Det här är en av de viktigaste globala partnerskapsmålsättningarna i Agenda 2030. Världshandelsorganisationen WTO:s multilaterala avtal om handelsprocedurer (*Trade Facilitation Agreement, TFA*) trädde i kraft i februari 2017 då två tredjedelar, det vill säga 110 WTO-länder hade ratificerat det. Avtalet gäller avgifter, formaliteter och transitpassage i samband med export och import. TFA-avtalets syfte är att tullhantering ska ske snabbare, att onödigt pappersarbete ska minska och att informationsgången och förutsägbarheten ska bli bättre. OECD bedömer att företagens handelskostnader skulle minska med 12-17 procent i snitt om avtalet verkställdes i sin helhet.

Det är särskilt små och medelstora företag som drar nytta av förenklade handelsprocedurer. Avtalet främjar också integrationen av utvecklingsländerna i den globala marknaden. Finland understödjer verkställandet av avtalet i östra och södra Afrika i samarbete med Världstullorganisationen WCO. Samarbetets syfte är att verka för att TFA verkställs och det arbetar man för genom att erbjuda utbildning och sakkunnighjälp åt områdets tullorganisationer. Också den finska tullen erbjuder projektet sitt kunskaps- och bidrar med utbildningsinsatser. Dessutom stöder Finland att TFA verkställs genom att finansiera WTO:s, Internationella Handelscentret ITC:s och organisationen *TradeMark East Africas* arbete i utvecklingsländer.

Finland verkar aktivt inom programmet *Enhanced Integrated Framework (EIF)*, som arbetar för att de minst utvecklade ländernas handels- och exportkapacitet ska öka i enlighet med Agenda 2030. Målet är att fördubbla deras export till år 2030. Finland är en av EIF:s största finansörer (10 miljoner euro under åren 2016-2020) och sitter i dess direktion. Däremot tar redogörelsen inte ställning till hur Finland kunde hjälpa de fattigaste länderna att få behållning av internationella investeringar.

Finland är med och reformerar handlingsprogrammet för EU:s handelsstödande bistånd (*Aid for Trade*), som har

varit i bruk sedan 2006. Det är inte Finland som utarbetar den nya *Aid for Trade*-strategin, vilket delvis gör det svårare att följa upp målsättningarna. Förutom handelspolitik är utökade investeringar samt utnyttjandet av teknologi och innovationer sådana teman som poängteras i utvecklings-samarbetspartnerskap riktade till den inhemska privata sektorn, men inte i någon större utsträckning.

Beträffande utvecklingssamarbetet instruerar redogörelsen att man i detalj bör planera verksamheten och dra upp riktlinjer för vilken utvecklingspolitisk tyngdpunkt som prioriteras i det landsprogram som görs upp för varje samarbetsland. I princip fäster man uppmärksamhet vid förstärkning av ekonomi och privat sektor främst i sådana utvecklingsländer där en övergång till kommersiellt samarbete ses som möjligt, speciellt olika former av företagssamarbete. Särskilt stora är förväntningarna härmed på finländska företag samt kapital- och lånefinansierare, så som Finnfund och internationella utvecklingsbanker. Redogörelsens betraktelsesätt framhäver länder som har medelinkomstnivå eller som håller på att ta sig till medelinkomstnivå. De fattigaste länderna får mindre uppmärksamhet, trots att det är minst lika viktigt att utveckla deras ekonomier och privata sektorer.

Redogörelsen förutsätter att Finland och framför allt våra partnerländer, exempelvis Zambia och Kenya, har den beredskap som krävs för att övergå från utvecklingssamarbete till andra samarbetsformer. I landsprogrammen syns betoningen på den privata sektorn bäst för Zambias del, där det samarbete som bedrivs förskjuts mot ekonomiskt samarbete medan det egentliga utvecklingssamarbetets andel gradvis minskar. I redogörelsen avskiljs partnerländerna främst utgående från sina inkomstnivåer.

Men ingen landsklassificering är statisk. Klimatförändringen, fluktuerande priser på förnödenheter, svårigheter med tillgång till mat samt migrationen kan snabbt ändra på läget. Klassificering enligt bruttonationalinkomst ger inte en tillräckligt täckande bild av det verkliga läget, eller av de utmaningar och möjligheter som råder för utvecklingen av ekonomi och privat sektor. Dessutom kan skillnaderna inom länderna, mellan olika befolkningsgrupper och mellan kön vara anmärkningsvärda. För Zambias del beaktar den utvecklingspolitiska redogörelsens beskrivning inte överhuvudtaget de sociala ojämlikheternas proportioner, eller att landets viktigaste exportprodukt, koppar, har fallit i pris under de senaste åren och hur det har inverkat på landets ekonomi. Av Finlands partnerländer är Kenya på samma gång en ”klätt-rare” som har tagit sig från de fattigaste ländernas grupp till ett land med lägre medelinkomst, och en av världens



Det ingår i Finlands verkställande av Agenda 2030 att stöda utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor.

bräckliga stater. På indexet över länders bräcklighet placerar sig Kenya på 20:e plats.

Det ingår i Finlands verkställande av Agenda 2030 att stöda utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor. Förverkligandet och resultatuppföljningen kräver emellertid mera detaljerad vägledning och systematik än vad redogörelsen erbjuder. En helhetsbild av Finlands åtgärder är av största vikt för den utvecklingspolitiska konsekvensen. Därför behöver redogörelsen vid sin sida direktiv med vars hjälp konsekvent Agenda 2030-politik, utvecklingssamarbete samt övriga samarbetsformer och aktörer kan förankra sig och komplettera varandra.

Redogörelsen presenterar vart och ett av Finlands bilaterala partnerländer och skälen till att man bedriver utvecklingssamarbete med dem. Redogörelsen motiverar valet av partnerländer med att "landet utvecklas inte tillräckligt utan stöd utifrån." Därför betraktas Finlands verksamhet som särskilt viktig i de minst utvecklade länderna och i bräckliga stater. Det är också viktigt att "Finland kan stöda utvecklingslandets egen handlingskapacitet i linje med Finlands egna värderingar och målsättningar" och att man "utnyttjar Finlands kunnande och starka sidor." Finlands kunnande och starka sidor syftar i redogörelsen speciellt på kommersiella former av samarbete. Man strävar efter att gå över till kommersiella samarbetsformer i länder där det är möjligt. Redogörelsen tar inte klart ställning till frågan om i vilken mån Finland bör minska på fattigdomen i länder med lägre eller högre medelinkomstnivå. Frågan är viktig eftersom cirka 70 procent av världens fattiga i dag lever i medelinkomstländer, av vilka en del också klassificeras som bräckliga stater. Den kraftiga befolkningstillväxten i de minst utvecklade länderna förändrar situationen så att största delen av världens fattigaste människor kommer att vara bosatta i dessa länder under de närmast kommande decennierna. I redogörelsen är behovet av utvecklingsstöd hårt bundet till landets BNI-klassificering, och stödets primära målländer är de allra fattigaste länderna. I konsekvensens namn bör därför utvecklingssamarbetsmedlen huvudsakligen riktas till dem. Besluten bör också vara långsiktiga.

Den utvecklingspolitiska redogörelsen slår fast att den andel av finansieringen som riktas till de minst utvecklade

länderna också under denna regeringsperiod förblir högre – 0,2 procent av BNI – än de internationella rekommendationerna. Så kommer det dess värre inte att gå, och prioriteringen av de fattigaste länderna syns inte tillräckligt i finansieringen av utvecklingssamarbetet. Finansieringen stannar under 0,15 procent under denna regeringsperiod, vilket inte är förenligt med Finlands Agenda 2030-utfästelser eller utvecklingsfinansieringslöften. Ännu år 2015 gick 0,23 procent av Finlands BNI-andel till de minst utvecklade länderna. Beroende på de totala nedskärningarna i utvecklingssamarbetet torde den relativa del av det totala utvecklingsstödet som går till de minst utvecklade länderna förbli på samma nivå som tidigare. År 2015 utgjorde den andelen 40 procent av allt utvecklingssamarbete, och enligt prognoser kommer den att utgöra 36-38 procent under åren

2016-2017. Trots satsningen på de fattigaste länderna går alltså i praktiken en anmärkningsvärd del av utvecklingssamarbetsfinansieringen till andra länder än de fattigaste, de så kallade LDC-länderna. Fördelningen förklaras av att skyldigheten att allokera samarbete till de minst utvecklade länderna inte direkt binder Finlands utvecklingssamarbetskanaler. Ett undantag utgörs av Finnfund vars mandat förutsätter att tre fjärdedelar av nya besluts värde i euro måste styras antingen till de minst utvecklade länderna, till länder med låg inkomstnivå eller till länder med låg medelinkomstnivå. Allmänt taget kan man säga att finansiella investeringar inte reparerar Finlands bristande finansiering till LDC-länder, eftersom de ekonomiska riskerna är alltför stora och de förväntade avkastningarna alltför små just i de minst utvecklade länderna. ■

Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar

- Finland bör konsekventare än hittills främja att alla våra partnerländers ekonomier och privata sektorer förstärks, både med hjälp av utvecklingssamarbete, utvecklingspolitik som följer Agenda 2030, och företagssamarbete. I samarbetet bör man se till att de olika aktörerna, finansieringsformerna och åtgärderna kompletterar varandra och att målsättningarna genomförs med långsiktighet för ögonen.
- Den utvecklingspolitiska redogörelsen behöver vid sin sida ett klart och tydligt handlingsprogram jämte direktiv gällande utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor som de olika aktörerna kan tillämpa. Handlingsprogrammet bör sträcka sig över regeringsperioder i enlighet med tidsplanen i Agenda 2030, och det bör utarbetas innan denna regeringsperiod är till sin ända.
- De olika verksamhetsmiljöerna och förmånstagarna inom utvecklingspolitiken måste beaktas bättre. Det är viktigt att Finlands utvecklingspolitik i enlighet med regeringsprogrammet fokuserar på lokala företag och aktörer i utvecklingsländerna, på att stöda dem för att

åstadkomma hållbar utveckling samt att man uppmärksammar olika verksamhetsmiljöers behov och anpassar sina privatsektorinstrument till dem. Finland bör fästa större uppmärksamhet vid företagsamhet i utvecklingsländerna och på grunderna för den näringspolitik som stöder den.

- I enlighet med sina internationella utfästelser bör Finland styra 0,2 procent av sin BNI till utvecklingssamarbete i de minst utvecklade länderna. Finlands prioritering bör också synas i ekonomins utveckling och utvecklingsfinansieringen. Beträffande finansieringen av utvecklingssamarbetet bör Finland fortsättningsvis ha 0,7 procent av BNI som mål, och för det målet bör en trovärdig tidtabell göras upp.
- Dessutom bör Finland konsekvent beakta utvecklingsmålen i sin handels- investerings- och skattepolitik. Som medlem i EU har Finland förbundit sig till politisk konsekvens som främjar utveckling (Lissabonfördraget). Konsekvensen förpliktar också Finland när Agenda 2030 för hållbar utveckling verkställs



- Utvecklingspolitiska kommissionens bedömning -

Hur märks de nya prioritets- områdena i praktiken?

Förstärkning av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor är ett av utvecklingspolitikens prioritetsområden, men nedskärningarna i anslagen, otillräckliga personalresurser och utmanande resultatuppföljning gör det svårt att omsätta det i praktiken.

Klara och tydliga prioritetsurval skärper den utvecklingspolitiska profilen. Prioriteringarna visar vad Finland anser att är viktigt och vad man med sin utvecklingspolitik vill uppnå under regeringsperioden. Prioritetsområdena är som en spegel mot vilken åtgärder och resultat granskas. De ger också upphov till förväntningar. Prioriteringarnas betydelse borde synas både i finansieringen, personalresurserna och i Finlands politiska påverkansarbete – i synnerhet som resurserna är ännu mindre än tidigare. I bästa fall kan prioriteringarna vara långsiktiga och de granskas som en del av en långsiktig vision, som förverkligandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Prioriteringarna blir inte verklighet av sig själva utan kräver systematik och vägledning. I detta kapitel granskar vi den prioritering som går ut på att utveckla utvecklingsländernas ekonomi i förhållande till resurserna, resultaten och Finlands politiska påverkansarbete.

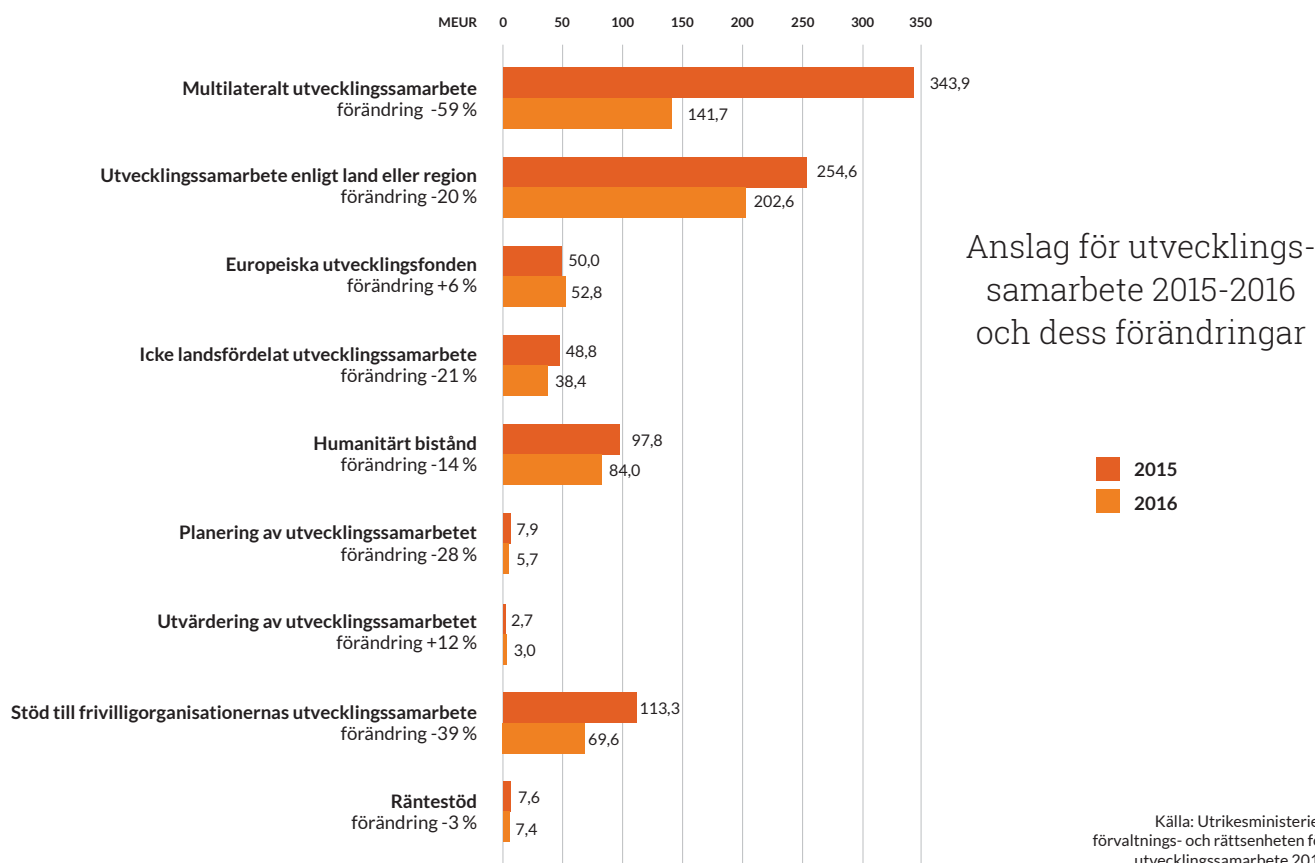
De nya prioritetsområdena trädde i kraft våren 2016 då den nya utvecklingspolitiska redogörelsen började tillämpas. Enligt redogörelsen syns prioriteringarna i utvecklingssamarbetets landsprogram och planerna för påverkansarbete, samt i direktiven för och uppföljningen av dessa. Regeringen har förbundit sig att i slutet av år 2018 åt riksdagen åstadkomma en utredning som visar hur redogörelsen har verkställts, och det gäller också hur målsättningarna att utveckla utvecklingsländernas ekonomi har uppfyllts. Det är viktigt att man rapporterar om genomförandet till riksdagen och allmänheten på ett begripligt och öppet sätt, så väl när det gäller prioriteringarnas kvalitet som kvantitet. Riksdagen bör ha möjlighet att aktivt styra verkställandet av Finlands utvecklingspolitik. Som medlem av FN rapporterar Finland också om verkställandet av sin utvecklingspolitik som en del av uppföljningen av Agenda 2030-handlingsprogrammets verkställighet. Klar och begriplig rapportering förutsätter att man ställer upp klara och tydliga mål, så man vet vad man ska mäta och varför. Dessutom bör man fästa uppmärksamhet vid att resultatmätarna är omsorgsfullt utarbetade och ändamålsenligt riktade. Om målsättningarna är alltför allmänna och mätarna svaga eller saknas, lider transparensen och resultatstyrningen. När det kommer till rapporteringspraxis har Finland en hel del att förbättra.

År 2016 gick till historien på grund av att de största nedskärningarna i utvecklingssamarbetet någonsin gjordes då. De krympta resurserna utgjorde ramar till vilka prioriteringarnas målsättningar anpassades. Det gör att det är svårare att bedöma finansieringen av dem i förhållande till

tidigare regeringsperioder. I redogörelsen konstateras att Finland under de närmaste åren kommer att vara tvunget att genomföra sitt utvecklingssamarbete med mindre anslag och personal än tidigare. Enligt redogörelsen effektiveras verksamheten och resurserna koncentreras allt mer för att stöda de målsättningar som har satts upp, så att finansieringsobjekten noggrant prioriteras. På lång sikt är Finlands mål ändå att anslagen för utvecklingssamarbete ska höjas till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten, vilket är FN:s mål.

Regeringen beslöt att driva igenom nedskärningarna i sin helhet genast i början av år 2016. Den snabba tidtabellen tillät varken övervägande av behov eller resultat, eller att nedskärningarna genomfördes gradvis. Det gjorde att utvecklingssamarbetets resultat i stor utsträckning bröts ner. Totalt skar regeringen bort 330 miljoner euro, vilket var ungefär 40 procent av det gävoformade utvecklingsstödet. Nedskärningarna drabbade det egentliga utvecklingssamarbetet och berör alla utvecklingssamarbetsaktörer. Finlands stöd till FN krympte sammanlagt med närmare 60 procent. Nedskärningen riktades särskilt mot det grundläggande stödet för FN-organisationernas långsiktiga verksamhetsmöjligheter, vilket gör det svårare för dem att hjälpa utvecklingsländerna att förverkliga Agenda 2030 och koordinera det internationella samarbetet för att målen ska kunna nås. Från det bilaterala samarbetet och frivilligorganisationernas samarbete togs cirka 40 procent, vilket märkbart minskar på Finlands funktioner direkt i partnerländerna. Intäkterna från utsläppshandeln (69 miljoner euro år 2014) styrs inte heller till utvecklingssamarbete mera.

Samtidigt beslöt regeringen om låne- och kapitalinvesteringar. År 2016 beviljade regeringen 130 miljoner euro åt Finnfund ur finansinvesteringsmomentet, och 10 miljoner euro till Latinamerikanska Utvecklingsbankens investeringsbolag IIC för kapitalförhöjning. För år 2017 utgör låne- och kapitalinvesteringarnas andel 130 miljoner, och av samma storlek kommer den att vara under åren 2018 och 2019. När man betraktar hela regeringsperioden är det alltså fråga om en sammanlagd finansiering på 530 miljoner euro, vilket som helhet innebär en kolossal förändring i Finlands utvecklingsfinansiering. Det är meningen att det nya budgetmomentet för finansiella investeringar inom utvecklingssamarbetet ska kanalisera stöd till ansvarsfulla företag i utvecklingsländerna i enlighet med OECD:s ODA-kriterier som styr det offentliga biståndet. Anslagen står utanför budgetramarna och syns därför inte som utgifter i nationell bokföring och bidrar därmed inte till underskott i statsbudgeten.



När det gäller personalresurser har de nya prioriteringsområdena och nedskärningarna inneburit en utmanande kombination. Arbetsbördan ökar när den nya utvecklingspolitiken ska börja tillämpas och pågående projekt fortsätta. Vid utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning är det allt färre personer som svarar för allt fler uppgiftskomplex. Underbemanningens proportioner märks konkret vid Finlands beskickningar i partnerländerna. Där är man tvungen att sköta pågående projekt, nya riktlinjer och stora förväntningar med allt mindre personalresurser. Som exempel kan nämnas att personalen som sköter den privata sektorns samarbete fortsättningsvis utgörs av ett fåtal människor trots att denna sektors betydelse har ökat anmärkningsvärt. Likaså är det en enda person som arbetar med beskattnings- och utvecklingsagendan vid utvecklingspolitiska avdelningen i Helsingfors.

Prioriteringsområdenas direktiv och uppföljning bör bli tydligare

Förutom nedskärningarna i anslagen märks linjeförändringar i utvecklingspolitiska förfaranden ofta med fördröjning, eftersom tidigare regeringars riktlinjer påverkar projekt och direktiv under långa tider. Uppföljningen av de nya prioriteringarna inleddes i och med redogörelsen och förenas med det arbete som har gjorts kring utvecklingspolitiska avdelningens system för resultatbaserad. UM började utveckla ett system för resultatriktning år 2015, innan dess fanns ingen motsvarande systematisk bedömningsram. Varje aktör som använder sig av utvecklingsfinansiering – det vill säga utrikesministeriets regionavdelningar, landteamen samt enheterna i de multinationella organisationer och frivilligorganisationer som får understöd av utrikesministeriet – samlar systematiskt in resultatdata om sin verksamhet i enlighet med direktiven och

rapporterar regelbundet.⁵ Informationen evalueras också efter behov. Målet är att varje enskild funktion ska verka för att dess målsättningar uppnås. Bristen på vägledning gör det svårt att få en helhetsbild av förverkligandet och uppföljningen av prioritetsområdena. Det finns inte något handlingsprogram, några vägledande direktiv eller exaktare rättesnören för prioritetsområdena än den utvecklingspolitiska redogörelsen. När denna bedömning gjordes var det oklart hur prioriteringarna syns i resurserna och det politiska inflytandet.

Det som försvårar uppföljningen av prioritetsområdenas finansiering är att utrikesministeriet inte för statistik över använda resurser enligt prioritetsområde. Orsaken till det är att resurser beviljas för olika prioriteringar beroende på *inhållet* i deras utvecklingspolitiska funktion (program, projekt och partnerskap). Dessutom kan samma funktion omfattas av flera prioriteringar. Exempelvis *Aid for Trade* som stöder handel ingår delvis i prioriteringen

Med det nuvarande
systemet för
resultatuppföljning kan
man endast konstatera
resultat för en del av
målsättningarna.

som går ut på att utveckla ekonomin i utvecklingsländer, men också i naturresursprioriteringen och i någon mån i prioriteringen som gäller kvinnor och flickor. Fördelen med tillvägagångssättet är att varje funktion är avsedd att stöda flera prioriteringar samtidigt, och att förstärka de positiva sambanden mellan olika prioriteringar.

I det nya uppföljningssystemet som trädde i kraft sommaren 2016 använder man sig av koder enligt verksamhetsområde, så kallade resultatmarkörer. Med deras hjälp är det möjligt att rapportera om hur många procent av den totala mängden projekt som Finland har genomfört som hänför sig till respektive prioritetsområde. Däremot finns det ännu inte uppgifter om hurdan finansiering de olika områdena har fått, eller om utbetalningarna som

de har mottagit. Bilden blir ännu otydligare på grund av att tidigare regeringsperioders projekt inte har försetts med samma resultatkriterium, och de kommer inte att samordnas.

För den utvecklingspolitiska informationsgångens del har prioriteringarna gjort Finlands politiska profil tydligare. De har gjort det lättare att informera om regeringens önskade linjeförändring. Men vilken betydelse de nya prioriteringarna har i praktiken är oklart utan ytterligare klargöranden och förenhetliganden.

Hur följer man upp målsättningarna?

Enligt redogörelsen borde utvecklingen av utvecklingsländernas egna ekonomier synas i form av mera arbetsplatser, näringar och välmående. Den ambitiösa målsättningen är att alla människor ska erbjudas människovärdigt arbete och utkomstmöjligheter. Enligt internationella arbetsorganisationen ILO är människovärdigt arbete sådant som ger tillräcklig utkomst och ett tryggt liv. I sådant arbete behandlas arbetstagarna rättvist och de är fria att uttrycka sina åsikter och delta i beslutsfattande som berör dem (se närmare uppgifter i Utvecklingspolitiska kommissionens "hörnstenar" för stödande av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor). Bakgrunden till Finlands målsättning är tanken att stöda de internationella målsättningarna. En omedelbar utmaning uppstår eftersom redogörelsen inte specificerar mål som är ställda i relation till Finlands egna resurser.

Enligt redogörelsen främjar Finland utvecklingsländernas och den ekonomiska privata sektorn genom sin verksamhet så att

- alla människor, också kvinnor, unga och de allra fattigaste, ska ha tillgång till mer människovärdigt arbete, näringar och utkomst,
- utvecklingsländernas privata sektor och näringsgrenar ska vara mer livskraftiga och mångsidiga,
- reglerna för internationell affärsverksamhet bättre ska stöda förutsättningarna för att företagsverksamheten ska utvecklas och vara ansvarsfull samt att överenskomna standarder iakttas i utvecklingsländerna och
- nytt kunnande om hållbar utveckling, värdekedjor samt teknologi och innovationer utnyttjas bättre än tidigare.

Den utvecklingspolitiska redogörelsens målsättningar är till sin natur långsiktiga och fokuserade på förändringar i utvecklingsländerna. De utgår från internationella utvecklingsmålsättningar som partnerländerna själva, och Finland, som en del av ett bredare biståndsgivarsamfund, har förbundit sig till. Utgångspunkten är ambitiös och bra. Men i redogörelsen saknas specifika målsättningar för Finlands verksamhet. Därför behöver redogörelsen vid sin sida handlingsprogram för varje prioriteringsområde där Finlands strategiska målsättningar, funktioner och uppföljningen av dem skulle presenteras. Med det nuvarande systemet för resultatuppföljning kan man endast konstatera resultat för en del av målsättningarna. Det vore också viktigt att kunna följa med hur stora resurser som styrs till de olika prioriteringarna, och vad satsningarna leder till.

Stödet för utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor har en fördel i att UM systematiskt har samlat information om resultaten av den förra regeringens *Aid for Trade*-åtgärder, och de evaluerades år 2016. Uppföljningen är en pilotåtgärd och man har fortsatt genomföra den efter regeringsskiftet. De färskaste uppgifterna från resultatuppföljningen är från år 2015 och de finns införda i *Aid for Trade*-uppföljningsdokumentet. Det omfattade sammanlagt 74 projekt och program som idkar utvecklingssamarbete i enlighet med OECD/DAC:s statistiska klassificering eller innehåll. I framtiden ordnas resultatuppföljning- och rapportering för de utvecklingspolitiska prioriteringsområdenas del.

Kärnan i den utvecklingspolitiska resultatuppföljningen är mängden arbetsplatser och företag i utvecklingsländerna som stöds (både den totala mängden och könsindeldad data). Under år 2015 uppstod till exempel 63131 arbetsplatser tack vare *Aid for Trade*, och av dem gällde 42 procent kvinnor. Genom sammanlagt sjuvåra projekt bidrog Finland till att 5848 företag uppstod eller fick stöd. Tio projekt gav upphov till eller stödde 4366 mikro-, små eller medelstora företag. Tack vare tolv projekt uppstod eller stöddes 1942 kvinnoägda företag. Dessutom har Finland bidragit till ökade exportintäkter och exportberedskap för utvecklingsländer, samt till antalet direkta investeringar, exempelvis Fintnpartnershipsamarbetet har gett upphov till investeringar värda 22,1 miljoner euro med en insats på cirka 1,6 miljoner.

Arbetsplatserna och de understödda företagen erbjuder en viktig granskningsvinkel, men för att följa upp hur de utvecklingspolitiska målsättningarna och principerna förverkligas är den alltför snäv. Det finns till exempel inte tillräckligt systematiska och täckande uppgifter

att tillgå om alla de ovan nämnda delområden av det som enligt ILO är människovärdigt arbete, för att det ska vara relevant ur människorättsaspekt. För tillfället är det bara ILO:s projekt *Green jobs* i Zambia som uppfyller ILO:s kriterier. *Green jobs* finansieras till en del av Finland. Om alla motsvarande projekt har man alltså inte samlat in information, och kommer inte heller att göra det. Det här borde man fästa särskild uppmärksamhet vid. Dessutom bör man beakta att olika samarbetsaktörers åsikter ofta påverkar valet av målsättningar på parternivå.

Arbetsplatser och utökade näringar granskas med samma resultatmarkörer. Deras tillväxt anses allmänt också medföra mera välmående. Det finns ingen skild mätare för välmående men man försöker få fram mera övergripande synvinklar än vad statistiken erbjuder genom att granska olika fallstudier. De vidgar synvinklarna men urvalsförfarandet kan väcka frågor. På vilka grunder väljs fallen och resultatrapporteringen? Får framgångssagorna större uppmärksamhet när pressen att visa positiva resultat är stor? Uteblir rapporteringen om resultat som inte har uppnåtts? Hur ska man bilda sig en så realistisk helhetsbild som möjligt utgående från fallen?

En annan stor brist i det nuvarande uppföljningssystemet är i detta skede att det inte kan ge systematisk information om hur många av arbetsplatserna som är människovärdiga och som har gagnat de mest centrala av utvecklingspolitikens förmånstagargrupper, så som ungdomar och de fattigaste och mest utsatta. För att få en bild som motsvarar målsättningsuppställningen vore det viktigt att kunna påvisa att arbetsplatser följer ILO-standarderna för människovärdighet och att de sysselsätter olika grupper av människor. I det avseendet är uppföljningen märkbart ensidigare än de angivna målsättningarna.

Ytterligare en utmaning för uppföljningsarbetet ställer det ökande antalet understödda företag till med, när man samtidigt ska eftersträva bredare helheter. Det här skapar mera arbete för utvecklingssamarbetets administration. Därför är det viktigt med stöd via multilaterala organisationer, om stödets effektivitet kan intygas. Sådana organisationer är till exempel FN och internationella utvecklingsbanker, som också har sina egna rapporteringssystem. Förutom projekten har Finland klara planer för att påverka varje organisation under denna regeringsperiod. Med dem är det tänkt att man ska följa upp hur Finlands förslag framskrider i respektive organisations verksamhet. Än så länge är påverkansplanerna främst interna redskap för ministeriet, specifika för varje organisation. De är inte offentliga. Man borde informera öppet också om Finlands



huvudsakliga målsättningar när det gäller organisationer. Förutom de organisationsspecifika redskapen borde utrikesministeriet i samarbete med relevanta sektorministerier utarbeta en påverkansplan för det multilaterala samarbetet, "Finlands globala målsättningar". Det skulle föra med sig mera öppenhet och uppföljning av effektivitet, men också global resultat-inriktning inom ministeriet och nationellt. Det förutsätter att man prioriterar och klargör Finlands centrala målsättningar. Tydliga globala målsättningar skulle också effektivisera Finlands genomförande av Agenda 2030 och främja politisk konsekvens.

Eftersom målen för ekonomi och sysselsättning också förekommer i Finlands uppföljning av Agenda 2030 borde man fästa särskild vikt vid dessa frågor. Finland rapporterar om dem som ett led i den FN-ledda globala uppföljningen. Tanken är att rapporteringen sker mot bakgrunden av den globala situationsbild som FN utarbetat och att den specificerar vad Finland har gjort för att hjälpa utvecklingsländerna uppnå målsättningarna. I detta skede är det ännu oklart på vilken nivå man kommer att samla in information.

Större öppenhet behövs också när anslagen till Finlands multilaterala samarbete följs upp. De specificeras inte mera i budgeten under denna regeringsperiod eller i verksamhetsberättelsen, vilket gör det svårt att följa upp bland annat finansieringen till FN-organisationerna.

Större öppenhet behövs
också när anslagen till
Finlands multilaterala
samarbete följs upp.

Olika aspekter av resultat- inriktning och effektivitet

När det handlar om att följa upp resultat-inriktningen är det viktigt att fråga sig hur omfattande resultat man är ute efter, och hur det finländska respektive de övriga biståndsgivarnas utvecklingssamarbetes olika funktioner stöder varandra för att förstärka resultaten. Också OECD:s biståndskommitté DAC bedömer hur effektivt det internationella utvecklingssamarbetet är. Dess direktiv och de internationellt överenskomna principerna för biståndets



FOTO: TANZICT

resultatinriktning framhäver brett ägarskap i utvecklingsländerna, att utvecklingsfunktionerna anpassas till lokalt fastslagna prioriteringar och planer samt koordination och komplementaritet mellan nationella funktioner och biståndsgivarsamfundet.

Principerna för biståndets resultatinriktning, som också allt Finlands utvecklingssamarbete är bundet till, enades man senast om vid toppmötet i Busan år 2011. Vid toppmötet i Nairobi ifjol utvärderades hur principerna för resultatinriktningen som styr alla utvecklingsaktörer verkställs – det vill säga staterna, den privata sektorn och medborgarorganisationerna. Uppföljningsrapporten som utarbetades för Nairobi-mötet understryker att utvecklingssamarbetet globalt sett är effektivare och mera resultatinriktat än tidigare. Men framstegen sker ojämnt. Det finns en hel del att utveckla vad gäller uppföljningen av utvecklingssamarbetets resultat och bedömningen av dess effekter. Utvecklingsländernas egna data borde utnyttjas bättre när man följer upp verksamheten.

Staternas kärnfunktioner, så som förstärkande av ekonomiförvaltning, har utvecklats ojämnt. I många länder är medborgarnas demokratiska möjligheter att påverka och kräva redovisning av sina regeringar fortfarande begränsade, och har till och med försämrats på senare år. Demokratiska och fungerande stater garanterar ändå att arbetet man har utfört för utvecklingen leder till resultat

och att resultaten är hållbara. Samhällets grundstrukturer bör fungera och vara transparenta, det är av största vikt också för företagsklimatet och företagsverksamhetens förutsättningar.

Spelreglerna för utvecklingssamarbetets utvecklingsmål och verkningsfulla verksamhet styr också det samarbete som bedrivs med den privata sektorn. Det är viktigt att få mera information om omfattningen av den privata sektorns effektivitet och resultat när det gäller att reducera fattigdom och ojämlikhet i utvecklingsländerna, liksom hur den stöder mänskliga rättigheter. Därför underlättar det om det finns klara och realistiska målsättningar för den privata sektorns stöd.

Det är vettigt att funktioner och aktörer kompletterar varandra och det förutsätter brett ägarskap i utvecklingsländerna, liksom redovisningsskyldighet om uppnådda utvecklingsresultat. Den utvecklingspolitiska redogörelsen har slagit fast målsättningar och principer som är bindande för alla aktörer. Det svåra är att verkställa dem i praktiken, medräknat utmaningarna i samband med det stöd som är bundet till anskaffningar från Finland, likaså öppen och inkluderande planering samt rapportering. Lärdomar från utvecklingssamarbetet borde användas också för att förbättra stödet till utvecklingsländernas privata sektor.

I den utvecklingspolitiska redogörelsen utgår resultatinriktningen från att varje funktion i sig är effektiv och

att prioriteringarna stöder varandra. I sig är funktionerna emellertid inte kopplade till varandra eller nödvändigtvis till samma geografiska kontext eller aktör. Man kan nästan säga att det existerar två olika uppfattningar om resultat-riktning sida vid sida. Å ena sidan har vi den resultat-riktning som innebär att man med funktioner försöker uppnå resultat som harmonierar med Agenda 2030 inom *vilken kontext som helst där det finns ett välgrundat behov*. Det tillvägagångssättet är nytt i utvecklingssamarbetet eftersom man tidigare har eftersträvat sådan resultat-riktning där Finland med sina åtgärder övergripande och långsiktigt påverkar ett visst partnerlands utveckling. Man bör hålla i minnet att Agenda 2030 placerar de allra fattigaste länderna i centrum för utvecklingssamarbetet och politiken, så denna fokus ska inte förloras.

Enligt redogörelsen siktar Finland i sina partnerländer på praktisk koordination mellan olika aktörer, och på komplementaritet mellan internationella

aktörer, EU-funktioner och finländska aktörer. Samtidigt har finansieringen av Finlands landsvisa, det vill säga, bilaterala samarbete reducerats märkbart, vilket gör att Finlands roll på landsnivå krymper. I vissa länder håller stödet på att krympa så mycket att vi inte längre kan delta i alla diskussioner, som också kan vara viktiga för handels- och exportpolitiken. Det är också viktigt att notera att de stödinstrument för den privata sektorn som behandlas i följande kapitel inte är bundna till Finlands bilaterala landsprogram. De planerades ursprungligen inte för att stöda landsprogram. Anledningen är att den privata sektorns instrument måste fungera utgående från efterfrågan. Dessutom har de stora nedskärningarna i landsprogrammen försvagat Finlands kapacitet att stöda små, medelstora och mikroföretag i utvecklingsländerna genom utvecklingssamarbetsprojekt. Här finns en uppenbar motstridighet som bör beaktas i fortsättningen. ■

Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar:

- Finland bör konsekvent förverkliga de utvecklingspolitiska prioriteringarna i sin finansiering, i sina personalresurser, i sin politiska påverkan, i sina direktiv och i sin styrning. Följderna av nedskärningarna i utvecklingssamarbetet bör bedömas skilt för varje prioritering.
- I verksamhet som bedrivs med hjälp av medel för utvecklingssamarbete ska internationella principer för resultat-riktning och effektivitet följas, det vill säga brett ägarskap i utvecklingsländerna, redovisningsskyldighet, transparens, koordination, komplementaritet, stödets obundenhet samt anpassning av utvecklingsåtgärderna till lokalt definierade prioriteringar och planer.
- Målsättningar och arbetsplaner för varje prioritering underlättar uppföljningen. Målsättningarna för varje prioritering bör ställas i proportion till de resurser man har att tillgå i verkligheten. För att bedöma resultaten av dem behövs tydliga och ändamålsenliga mätare.
- Uppföljningen av prioriteringarna bör motsvara de uppställda målen. Om Finland har som målsättning att skapa människovärdiga arbetsplatser måste man också kunna rapportera om det i enlighet med ILO:s kriterier. Man måste kunna påvisa att förmånstagarna är de mest utsatta grupperna, om det är vad som anges i målsättningen. Resultatsystemet bör utvecklas så att det motsvarar detta behov.
- Finansieringen av landsprogrammen måste tryggas och det samma gäller handlingskapaciteten och resurserna hos de finska beskickningarna i utvecklingsländerna, för att man ska kunna främja utvecklingspolitiken ändamålsenligt.
- Finland bör informera öppet om sina huvudmålsättningar i påverkansplanerna för multilaterala organisationer och utvecklingsfinansinstitut. Förutom organisationsspecifika verktyg bör ministeriet utarbeta en påverkansplan för Finlands multilaterala samarbete. Klara och tydliga globala målsättningar för Finland skulle också bidra till att utvecklingsländernas egna resursbaser växer, till mera övergripande genomförande av Agenda 2030 och till uppföljning av politisk konsekvens.



Hörnstenarna för stöd av utvecklingsländernas
ekonomi och privata sektor:

Verksamheten ska vara människorättsbaserad, konsekvent, öppen och resultatenriktad

Finlands utvecklingspolitiska redogörelse slår fast att Finlands värderingar och principer, liksom de internationella förpliktelseerna, ska beaktas i all verksamhetsplanering och i allt genomförande – bortsett från vilken bransch, var och av vem utvecklingspolitiken eller utvecklingssamarbetet utförs. Det medför långsiktiga riktlinjer för verksamheten, som bär från en regeringsperiod till en annan. Riktlinjerna gäller demokrati och rättsstat, jämställdhet mellan könen och mänskliga rättigheter, yttrandefrihet, hållbar marknadsekonomi och hållbar användning av naturresurser samt det nordiska välfärdssamhället. Samma värderingar och principer gäller också olika utvecklingsformer av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor samt dem som deltar i den verksamheten. Det är en viktig riktlinje men i sig är den otillräcklig.

Enligt utvecklingspolitiska kommissionen bör utvecklingspolitiken överallt och till fullo sträva efter att minska på fattigdom och ojämlikhet i utvecklingsländer, och främja hållbar utveckling globalt. Det gäller all utvecklingsfinansiering och alla samarbetsformer. Förutom att framgångsrik utvecklingspolitik är bunden till Finlands värderingar förbinder den sig också till internationella värderingar och principer. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling och Finlands utfästelse att konsekvent beakta utvecklingsmålsättningarna i all sin verksamhet (Lissabonfördraget 2009) är väsentliga delar av detta fundament.

Eftersom det är utmanande att stöda utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor behövs starkt samförstånd om verksamhetens viktigaste principer, deras innehåll och vad de förpliktar till. Därför kräver vissa av de principer som redogörelsen lyfter fram precisering. Det gäller principerna för människorättsbaserad, konsekvent, transparens och resultatenriktning.

Verksamheten bör utgå från mänskliga rättigheter och män- niskovärdigt arbete

Under de senaste åren har Finland försökt genomföra sitt utvecklingssamarbete så att man utgår från mänskliga rättigheter (även kallat rättighetsbaserat utvecklingssamarbete), vilket också den utvecklingspolitiska redogörelsen framhäver. De principerna styr och bör också i fortsättningen styra all verksamhet. Rättighetsbaserad utvecklingspolitik koncentrerar sig på att rättigheter förverkligas. Också behov betraktas som rättigheter. Enligt detta tillvägagångssätt har individer och grupper rätt till grundläggande behov, och de kan framföra krav till dem som bär juridiskt eller moraliskt ansvar. Förverkligandet av rättighetsbaserad utveckling är en av de största utmaningarna i Finlands utvecklingssamarbete, men dess mervärde är betydande, särskilt för utvecklandet av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor.

Till det rättighetsbaserade förhållningssättet hör i hög grad människovärdigt arbete. Hur man tolkar begreppet människovärdigt arbete varierar mycket – också inom Finlands utvecklingspolitik. I den här bedömningen avses med människovärdigt arbete sådant arbete som uppfyller minimikraven i ILO:s agenda Decent Work:

- I arbetet uppfylls minimirättigheterna i ILO:s deklaration om grundläggande rättigheter i arbetslivet: rätten att organisera sig och sluta avtal om arbetsvillkor, rätten till icke-diskriminering i arbetslivet, förbud för tvångsarbete och barnarbete (*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998*)

- Arbetet får inte vara farligt för den som utför det
- Arbetet ger tillräcklig utkomst åt den som utför det.

Målsättningarna som går ut på att skapa mera människovärdiga arbetsplatser, nya näringsmöjligheter och speciellt att ge kvinnor och ungdomar mera ekonomisk egenmakt utgör möjligheter att förstärka rättighetsbaseringen, särskilt för den privata sektorn. Den privata sektorn kan erbjuda lösningar som förstärker de fattigas och utsattas rättigheter, och som reducerar fattigdom genom att skapa nya arbetsplatser. Också de allra fattigaste har rätt till energi, vatten och mat, utbildning, hälsovård och trygg livsmiljö. Man kan också granska teknologin för att dämpa och anpassa sig till klimatförändringen ur människorättsaspekt, likaså hanteringen av urbanisering (exempelvis trafik och sanitation).

Målsättningen för förstärkning av utvecklingsländers ekonomi och privata sektor förutsätter på rättslig grund att grundläggande tjänster förverkligas – så som utbildning och hälsovårdstjänster – likaså grundläggande rättigheter, och god förvaltning. När ländernas egna resurser blir starkare stöds utvecklingen av dessa tjänster.

Finland har förbundit sig till verkställandet av FN:s principer för affärsverksamhet och mänskliga rättigheter (UNGP) och i dem ingår också ILO:s grundläggande arbetslivsrättigheter. UNGP definierar minimikriterierna för ansvarsfull företagsverksamhet, som bör styra företags ansvarsfullhet. Aktörer inom den privata sektorn ansvarar för att mänskliga rättigheter respekteras i hela leveranskedjan. Företagen har skyldighet att utreda risker förknippade med mänskliga rättigheter i sin verksamhet och sina underleverantörers verksamhet, förhindra att sådana risker blir verklighet, samt skapa en mekanism med vars hjälp offer för kränkning av mänskliga rättigheter kan meddela företaget om sina bekymmer så att problem kan repareras. Statsägda aktörer har ett större ansvar. När den privata sektorn bedriver utvecklingssamarbete är det viktigt att hålla rättighetsbaseringen i minnet, och också att beakta verksamhetens människorättsrisker i tillräcklig utsträckning.

Samarbetet bör vara konsekvent och transparent

Förstärkningen av utvecklingsländernas företagsverksamhet bör granskas på ett övergripande sätt; i proportion till arbetsplatsernas kvalitet och utvecklingseffekter samt

till utvecklingsländernas egen ekonomiska resursbas och dess tillväxt. Därför måste man av alla företag som stöds med anslag för utvecklingssamarbetsmedel förutsätta ansvarsfull verksamhet som följer nationella och internationella normer. Företagen måste kunna påvisa att deras affärsverksamhet har effekter som reducerar fattigdom. För det behövs klara och tydliga förhandsdirektiv och bedömningskriterier.

Ett allmänt rättesnöre utgörs av tanken om konsekvens: företag och andra aktörer ska se till att de stöder utvecklingsmålen i enlighet med principerna för hållbar utveckling och den utvecklingspolitiska redogörelsen. Effekter på ekonomi, samhälle, miljö och mänskliga rättigheter bör beaktas redan i förväg, och dessutom bör man höra de berörda parter som effekterna påverkar. Alla aktörer bör respektera mänskliga rättigheter och miljö. Ingen aktör får kränka mänskliga rättigheter eller stöda sådana som gör det.

Konsekvent verksamhet förutsätter att vissa minimikriterier följs i alla målländer. Av huvudprinciperna hör FN:s så kallade Ruggie-principer ”Skydda, respektera och rätta” hit, likaså människorättsutkasterna, ILO:s principer, samt internationella avtal och förfaranden som utökar utvecklingssamarbetets effektivitet. Principer och direktiv som är hållbara ur miljöperspektiv ska också följas. International Financial Corporation (IFC), som ingår i Världsbankgruppen, har slagit fast minimistandarder som styr Finlands låne- och kapitalinvesteringars miljö- och företagsansvar i utvecklingsländer. För att omsätta principerna i praktiken krävs ständigt arbete. För de mänskliga rättigheternas del borde det kompletteras med UNGP-kriterier.

När man avgör om ett företag ska beviljas understöd bedömer man verksamhetens utvecklingseffekter och dess effekter på mänskliga rättigheter, samt kräver rapporter om resultat. När det är frågan om verksamhet som finansieras med anslag från utvecklingssamarbetsmedlen räcker det inte med att principen ”do no harm” uppfylls. Verksamheten måste också leda till konkreta, positiva utvecklingseffekter som går att påvisa. Det är viktigt att man följer principerna om resultatnriktning så som öppenhet, redovisningsskyldighet och utvecklingsländernas ägarskap i all verksamhet som genomförs med utvecklingssamarbetsmedel. Det ska gå att följa upp verksamhet som finansieras med offentliga medel, så beträffande stödet till den privata sektorn bör man också ställa så höga transparenskrav som möjligt. Det ska gå att få tag på uppgifter om verksamhet, målsättningar och resultat.

I länder där risken för att mänskliga rättigheter kränks är stor måste man extra noga övervaka hur utvecklingsfinansieringen används. Det behövs tilläggsdirektiv för att man ska kunna anpassa principerna för bedömning av utvecklingssamarbetets effekter på de mänskliga rättigheterna till all verksamhet som finansieras med medel för utvecklingssamarbete. Det är också viktigt att stöda demokrati och arbete för mänskliga rättigheter, som för sin del också bidrar till företagens verksamhetsmöjligheter i utvecklingsländer. I många andra länder, där man har ökat sitt stöd till den privata sektorn i hög grad, har man samtidigt utökat stödet till frivilligorganisationer som övervakar företagsansvar.

Finland kan visa riktning för effektbedömningen

Det är viktigt att bedöma vilka effekter privata aktörers verksamhet har, både i förväg och i efterhand för att verksamheten ska vara så konsekvent som möjligt och så att inga resurser slösas bort. I framtiden kan Finland vara vägvisare redan i planeringsskedet när det gäller funktioner som syftar till att förstärka utvecklingsländers privata sektor. Det är viktigt att man använder samma utvecklingssamarbetsregler och följer principerna för uppföljning av resultaten som i det övriga utvecklingssamarbetet när man planerar och följer upp.

När man bedömer verksamhetens effektivitet bör man alltså bedöma hur verksamheten reducerar fattigdom och ojämlikhet i utvecklingsländer. Samtidigt bör affärsverksamhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter betonas, också på lång sikt. Ur ett ekonomiskt rättviseperspektiv bör data om globala värdekedjor och värdenät tillgodogöras bättre än hittills för att bättre företagspartnerskap ska kunna byggas upp.

Uppmärksamhet bör fästas vid att bedömningsmetoderna är tillgängliga och konkreta, både sett ur företagspartnerns synvinkel och ur de utvecklingspolitiska granskarnas. Man måste planera fungerande verktyg som säkerställer att verksamheten strävar efter utvecklingsresultat som följer målsättningarna. När man utvecklar modeller för att bedöma relevans och effektivitet ska man tillgodogöra sig de bästa erfarenheterna av effektivitetsbedömning inom utvecklingssamarbete. Dessutom bör man beakta vilka kostnader det medför för olika aktörer, särskilt för små och medelstora företag. Därför bör man överväga att grunda en särskild fond eller annan finansieringskanal

för detta ändamål. En del av finansieringen bör öronmärkas för utveckling av verktyg att använda när man bedömer relevans och effektivitet.

Kravet på öppenhet gäller alla som bedriver utvecklingssamarbete. Öppenhet är det bästa sättet att säkra att verksamheten är berättigad. Utan transparens är det över huvud taget inte möjligt att utvärdera utvecklingseffekter. Det svåra är att många inblandade kan ha helt olika åsikter om kriterierna på öppenhet. Till exempel gäller utvecklingssamarbetets rapporteringskrav i princip inte enskilda finansiärer. Men samma kriterier gäller ändå alla som beviljas finansiering för utvecklingssamarbete för sin verksamhet. Därför behövs klara och tydliga modeller och anvisningar för rapporteringen, så att de inte heller förhindrar samarbete med den privata sektorn eller nyttan av privat finansiering. Man måste kunna informera öppet och på ett lättförståeligt sätt om all verksamhet som bedrivs med offentliga medel, både om dess effektivitet och resultat. Finländska skattebetalare måste kunna följa med hur deras pengar används, och med användningens effektivitet vad gäller alla samarbetsformer och instrument. Förutom de landsvisa och sektorvisa finansieringsuppgifterna bör dessutom projektspecifika uppgifter och exempelvis människorätts- och miljöutvärderingar offentliggöras.

För att lösa denna ekvation krävs precisare anvisningar och direktiv samt att man hör olika intressegrupper, också därför att både den ekonomiska utvecklingen och företagens behållning betonas när företagspartnerskapens resultat granskas. Det är en viktig uppgift för den nuvarande regeringen att hitta en lösning som alla parter kan acceptera, i samarbete med Finnfund och andra som ansvarar för Finlands finansieringsinstrument.

Partnerländernas utvecklingsmål och företags intressen kan förstärka varandra – och det är just till det som man bör sträva, enligt Agenda 2030. Affärsverksamhet som stöds med utvecklingssamarbetsmedel bör främja partnerländernas utvecklingsmål. Det är på samma gång viktigt att stöda utvecklingen av utvecklingsländernas lokala investerings- och företagslagstiftning, och övergripande näringslivspolitik mera vidsträckt. För att kunna följa med resultaten, måste man kunna rapportera om dem. Om det uppstår konflikter i samband med projekt ska man alltid sträva efter en lösning som inte äventyrar utvecklingsmålen uppfyllande. ■



- Utvecklingspolitiska kommissionens bedömning -

Instrument och partnerskap som förstärker den privata sektorn

Den finska utvecklingspolitikens instrumenturval framhäver de finska företagens roll, men är det tillräckligt för att förstärka utvecklingsländernas ekonomier och privata sektorer?

Det krävs förnyat tänkande och förnyade förfaranden både nationellt och internationellt om man ska förstärka den privata sektorn i utvecklingsländer. Agenda 2030 för hållbar utveckling anger de preliminära riktlinjerna. Hur agendan förverkligas beror på i hur hög grad hela aktörfältet – från den offentliga förvaltningen till det civila samhället och näringslivet – som arbetar med hållbar utveckling förbinder sig till målsättningarna för hållbar utveckling och de principer som styr dem. I finansieringsförhandlingarna rörande Agenda 2030 har det ofta konstaterats att målsättningarna för hållbar utveckling inte kommer att förverkligas utan den privata sektorns kunskande och investeringar. Men fortsättningsvis görs massiva investeringar i världen, som står helt i strid med den hållbara utvecklingens mål. För att lösa ekvationen krävs att man rättar till missförhållandena och samtidigt ser till att näringsverksamhet som harmonierar med hållbar utveckling ökar. De anslag som beviljas till världens utvecklingssamarbete räcker inte ens i ideal omfattning till för att målen för hållbar utveckling ska uppnås. Behovet av finansiering är tiotals gånger större än utvecklingsbiståndet. Utvecklingssamarbetet bör utnyttjas ännu effektivare och som en resurs som stöder utvecklingsresultat mera ansvarsfullt, och med vars hjälp man ingriper i de utmaningar som de fattigaste människorna och länderna står inför, och som det inte finns privat finansiering för.

Det här är en kolossal utvecklingspolitisk utmaning. Den privata sektorn måste involveras mer än hittills i utvecklingspolitiken och verkställandet av hållbar utveckling, vid sidan av de övriga aktörerna. Därför är det viktigt att man lägger målsättningar för minskad ojämlikhet och fattigdom till partnerskapsmålen för ekonomisk produktivitet och miljösäkring. Det gäller Finlands utvecklingspolitik och särskilt prioriteringsområdet som gäller utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor.

I Finland trampar diskussionen om företagens roll för förverkligandet av Agenda 2030-målsättningarna ännu i barnskorna. Den privata sektorns möjligheter att reducera fattigdom och ojämlikhet är klart mindre kända än dess effekter på miljö och mänskliga rättigheter. Företagens viktigaste skäl att delta i utvecklingsdebatten är tillgången till marknader i utveckling, förväntad avkastning och partnerskap som gynnar alla parter. I Finlands näringsliv känner man dåligt till internationella trender i inkluderande näringsverksamhet som på övergripande sätt stöder social och ekonomisk utveckling, det vill säga också omfattande de allra fattigaste människorna.

En av de röda trådarna i den utvecklingspolitiska redogörelsen är att finska företags möjligheter att delta i utvecklingssamarbetet bör förbättras. Tanken är välkommen eftersom företagen har mycket att erbjuda Agenda 2030 och utvecklingspolitikens målsättningar. Till Finlands starka sidor och internationellt erkända områden hör bland annat energi och infrastruktur, undervisning och utbildning, socialsektor och hälsovård, vatten och sanitet, hållbart jord- och skosbruk samt livsmedelsindustrin. Det finns efterfrågan ute i världen på finländsk cleantech och återanvändning av avfall. Finland hör också till de länder som har den största kunskapen om mödrhälsovård. Dessutom har finska företag i regel gott rykte och tillämpar ansvarsfull praxis. Finland har också mycket att ge när man vill främja inkluderande demokrati, jämställdhet och arbetslivslagstiftning. Denna potential finns det

De anslag som
beviljas till världens
utvecklingssamarbete räcker
inte ens i ideal omfattning
till för att målen för hållbar
utveckling ska uppnås.

skäl att kanalisera mera så att det gagnar utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor, men ensam är den inte tillräcklig. Bredare diskussion kräver också redogörelsens linje om att partnerländernas privata sektor ska förstärkas i samarbete med finländska företag. Utvecklingen av företagssektorn och företagen i partnerländerna får väldigt lite uppmärksamhet, och det samma gäller skapandet av en bredare näringslivspolitik. Nya arbetsplatser uppstår huvudsakligen i små företag. Man bör hålla i minnet att näringslivet både i Finland och i utvecklingsländerna domineras av småföretag när man utvecklar den privata sektorn i utvecklingsländer och eftersträvar mera utvecklingspartnerskap för finska företag.

Länken mellan finska företags verksamhet och utvecklingssamarbetet är inte okomplicerad, särskilt inte mellan de förväntade utvecklingsresultaten. Företagen är inte i första hand utvecklingsfaktorer utan fungerar utgående från affärssekonomiska grunder. I de allra fattigaste länderna är verksamhetsklimatet utmanande också för mållandets egna aktörer och i synnerhet för företag utifrån. Riskerna och riskhanteringen är emellertid väldigt olika för storföretag, små och medelstora företag, och för enskilda uppstarts företag. Variationerna är dessutom stora inom olika branscher. Om man vill utveckla ländernas näringspolitik

och företagarklimatet borde man rikta stödet bland annat på att utveckla stödtjänster för nya och växande företag i partnerländerna, och mera allmänt på att skapa ett stabilt företagarklimat.

För många utvecklingsländer är det en central målsättning att locka till sig utländska investeringar, och bland andra Världsbanken och OECD betonar investeringarnas betydelse för utvecklingen. Många länder erbjuder utländska företag skattelättnader och försöker underlätta investerarnas verksamhet exempelvis genom att möjliggöra ärendehantering via en enda myndighet, så kallad

Få finska företag i utvecklingsbankernas projekt

Internationella utvecklingsbanker är allt viktigare finansiärer för den offentliga och den privata sektorns projekt i utvecklingsländerna. Av utvecklingsbankernas finansiering går största delen till anskaffningar från företag, men de finska företagen har haft klara framgångar i utvecklingsbankernas offerttävlingar. Den största utvecklingsfinansiären är Världsbankgruppen, men Europeiska investeringsbanken EIB, Asiatiska utvecklingsbanken ADB, Afrikanska utvecklingsbanken AfDB och Latinamerikanska utvecklingsbanken IDB med flera är också stora finansiärer.

Enligt uppgifter som utrikesministeriet har samlat in varierar mängden anskaffningar som utvecklingsbanker gjort från Finland varje år, men på senare tid har de sammantagna affärerna inte överstigit några tiotal miljoner euro per år. Världsbankens och de regionala utvecklingsbankernas projekts anskaffningar görs oftast på fältet och följer mållandets offentliga anskaffningsförfaranden. Det är vanligen en myndighet i mållandet som gör upphandlingen. Anskaffningarna varierar från jättelika entreprenader till enskilda konsulter insatser. På senare år har det främst funnits behov av produkter och kunskaper i samband med miljö, infrastruktur, IT, utbildning och hälsovård.

FN-organisationerna köper inte heller mycket från Finland

Också när det gäller FN-organisationerna har de finska företagens roll varit liten. Finlands andel av FN:s anskaffningar var bara cirka 10 miljoner US-dollar år 2015, fast FN:s totala anskaffningsvolym uppgick till 17,5 miljarder dollar. I statistiken syns inte anskaffningar från finska företags utländska

dotterbolag som anskaffningar från Finland. Anskaffningsprocedurerna varierar från organisation till organisation. Inom FN görs anskaffningarna utgående från offerttävlingar, både på fältet och centralt i verksamhetsställen som är specialiserade på anskaffning. Ett sådant finns i Köpenhamn. Det torde vara en orsak till att danska företag fick 50 gånger så mycket affärer som finska företag år 2015.

I FN-organisationernas anskaffningsportal United Nations Global Market Place har ungefär 300 finska företag registrerat sig. Enligt Finpro håller de finska företagens antal på att öka. FN-organisationerna har främst köpt produkter och tjänster som hänför sig till läkemedelsindustri, informationsteknologi och utbildning från Finland. De flesta anskaffningarna har gjorts av FN:s barnskyddsorganisation Unicef och av FN-utvecklingsprogrammet UNDP.

Enligt Finpros uppfattning klarar sig finska företag relativt bra när det gäller konsultverksamhet, men beträffande maskin- och produktaffärer besitter de mycket outnyttjad potential.

Man har försökt sänka tröskeln till FN-organisationernas och utvecklingsbankernas projekt med hjälp av Team Finland-samarbete, som bland annat omfattar anskaffningsseminarier, verkstäder, besöksresor och köparträffar. I FN har till exempel ett särskilt mål varit anskaffningscenter på olika håll i världen.

Finpro menar att FN och utvecklingsbankerna är relativt okända ur handelsaspekt. De är stora och komplicerade organisationer vilket gör det svårt för företag att bilda sig en uppfattning om dem.

one-stop-shop. För små och medelstora företag som verkar inom den offentliga ekonomin är det till exempel ofta förhållandevis kostsammare än för stora företag att följa komplicerade regelsystem för skatter och tillstånd. Mindre företag har också sämre möjligheter att få finansiering eller själv bygga upp den infrastruktur som de behöver. Ofta blir banbrytare tvungna att ta större risker och investera mera än sina efterföljare för att skapa grundförutsättningar för affärsverksamheten. Intresset för egentliga utvecklingseffekter är mindre om det inte medför kokurrensfördelar för företaget. Riskerna som är förknippade med marknader i utveckling är inte enbart ekonomiska; i utmanande rättsliga miljöer kan också ens rykte vara hotat, exempelvis i frågor om mänskliga rättigheter. Det kan vara nästintill omöjligt att reparera sådana skador även om man aldrig skulle ha gjort sig skyldig till någon förbrytelse. Å andra sidan måste ett företag som använder sig av utvecklingssamarbetsmedel vara kapabelt att hantera sådana utmaningar.

Instrument som förstärker den privata sektorn

Finlands utvecklingspolitiska redogörelses tolkning av regeringsprogrammet framhäver finska företags roll och de privatsektorinstrument som är avsedda för dem. I praktiken styr denna betoning primärt tjänstemännens verksamhet till att utveckla instrument som lämpar sig för detta ändamål, men är den valda infallsvinkeln den bästa tänkbara när det gäller att förstärka utvecklingsländernas

För varje instrument bör man undersöka vilket mervärde det har för utvecklingsländernas privata sektor och för att de människor som arbetar inom den ska få starkare ställning.

ekonomier och privata sektorer? Det är mycket viktigt med partnerskap mellan företag, men i praktiken berör de bara marginellt de fundamentala problemen med utvecklingen av de fattigaste utvecklingsländernas företagsverksamhet, så som tillräckliga insikter i företagande (bokföring, riskhantering, hur man ansöker om finansiering) eller alternativa former av företagande, som till exempel kooperativa företag. Finland bör också bättre beakta den offentliga sektorns roll när man utvecklar och vägleder den privata sektorn, exempelvis hur man från lågproduktivt jordbruk kan gå över till annat än till lågproduktiva tjänster, och komma bort från den inofficiella ekonomin. Men det utesluter inte behovet eller utvecklingen av privatsektorinstrument.

Härnäst skissar vi upp en överblick av det nuvarande urvalet inom utvecklingssamarbetet när det är frågan om instrument som ska användas för att förstärka utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor. Vi noterar också vilka möjligheter och utmaningar som förknippas med vart och ett av instrumenten. Dessutom granskar vi hur utvecklingssamarbetets verktyg bidrar till att det uppstår partnerskap som stöder utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor, samt presenterar våra rekommendationer för förbättring av verktygen. För varje instrument bör man undersöka vilket mervärde det har för utvecklingsländernas privata sektor och för att de människor som arbetar inom den ska få starkare ställning. Principerna för samarbetet tar vi upp mera detaljerat i det skilda avsnittet om "Hörnstenar i stödande av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor".

Användningen av utvecklingssamarbetsfinansiering som "katalysator" för att generera mera penningflöden, till exempel privata investeringar, har fått medhåll särskilt i EU. De andra nordiska länderna har redan länge uppmuntrat företag att etablera sig i utvecklingsländer. Utvecklingen av de utmanande marknaderna och riskerna har man delat på med hjälp av utvecklingssamarbetsfinansiering. Finland kan lära sig av de övriga nordiska länderna och andra jämförbara länder och dra nytta av deras erfarenheter.

Mera information om de nordiska fondernas utvecklingseffekter

De nordiska utvecklingsbankerna bör informera mera öppet än vad som nu är fallet om sina uppskattningar av investeringsutvecklingseffekter. Det visar en konsultutredning som beställts av nordiska medborgarorganisationer.⁵

Utredningen behandlar Finnfunds, IFU:s (Danmark), Norfunds (Norge) och Swedfunds (Sverige) förfaranden för att mäta och rapportera om utvecklingseffekterna av de projekt som man finansierar. Alla fyra utvecklingsfinansinstitut har förbundit sig till ansvarsfull verksamhet i miljö-, människorättsliga och sociala frågor och till internationella standarder i sammanhanget. Utredningen kräver emellertid mera transparens när det handlar om den praktiska tillämpningen av direktiv.

Särskilt när det är frågan om bedömning och rapportering av effekter på mänskliga rättigheter efterlyser man ett mera sys-

tematiskt grepp. Det bör gå att identifiera och förebygga risker i samband med mänskliga rättigheter redan i projektens planeringsskede. Dessutom bör finansörerna använda sig av mekanismer med vilkas hjälp de kan följa upp hur mänskliga rättigheter respekteras i varje projektskede.

Utredningen rekommenderar exempelvis projektspecifika besvärsmekanismer, genom vilka individer eller grupper, till exempel lokala samfund, kan föra fram olägenheter som projekt för med sig för dem. De långsiktiga utvecklingseffekterna får också för litet utrymme, anser konsultutredningen. Hur de långsiktiga utvecklingseffekterna förverkligas borde enligt utredningen följas upp också efter att finansieringen har upphört.

Finnfund: Utvecklingsfinansbolag som förverkligar utvecklingspolitik

Enligt utrikesministeriet är Finnfund en av Finlands viktigaste kanaler för att stöda utvecklingsländernas privata sektor och investeringar i utvecklingsländerna. Finnfund är ett utvecklingsfinansbolag vars uppgift är att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländerna genom att finansiera livsduglig och ansvarsfull företagsverksamhet där. Något finländskt intresse bör vara förenat med verksamheten. Det kan vara något utvecklingsmål som är viktigt för Finland, som till exempel bättre miljövård eller mindre kolutsläpp. Det kan också vara ett finskt företag. Finansieringsobjekten kan vara industriell och tjänsteproducerande företagsverksamhet, infrastruktur eller finansierings- och kapitalmarknader.

Finnfunds finansieringsinstrument är:

Placeringar i aktiekapital, där Finnfunds investering utgör högst 30 procent av objektets värde. När företagsverksamheten har etablerats avstår Finnfund från sitt delägarskap.

Investeringslån för företags etablering eller expansion. Finnfunds andel kan vara ungefär en tredjedel av projektets totala finansieringsbehov. Lånet uppgår vanligen till 1-10 miljoner euro, i praktiken sällan mindre än 3 miljoner.

Mezzaninelån, till exempel kapitallån, preferensaktier och konvertibla skuldebrev. Finnfund kan dessutom bevilja garantier i undantagsfall, exempelvis för anskaffning av finansiering i lokal valuta från ett lokalt finansieringsinstitut.

Finnfund är ett statsbolag som styrs av och rapporterar till utrikesministeriet. Därför är det viktigt att projekten inte bara ska vara lönsamma utan också generera positiva effekter på utveckling och miljö. Den ekonomiska lönsamheten är viktig eftersom Finnfund inte delar ut vinsten som dividend. Istället används den alltid till nya investeringar i utvecklingsländerna. De projekt som Finnfund finansierar är förlagda till Ryssland och utvecklingsländerna. Enligt Finnfunds nu rådande direktiv ska $\frac{3}{4}$ av de nya beslutens eurovärde allokeras antingen till de minst utvecklade länderna, eller till länder med låg inkomstnivå, eller låg medelinkomstnivå. För närvarande riktas ungefär en tredjedel av Finnfunds verksamhet till de minst utvecklade länderna. Av besluten från år 2016 riktades cirka 42,4 miljoner euro (28 %) till de minst utvecklade länderna (LDC-länderna), cirka 4,3 miljoner euro (cirka 3 %) till länder med låg inkomstnivå (LIC-länderna) och 57,5 miljoner euro (cirka 38 %) till länder med låg medelinkomstnivå. Därför spelar Finnfund en viktig roll när det gäller att allokera utvecklingsfinansiering också till de allra fattigaste länderna.

Finnfunds centrala mandat går ut på att utöka arbetsplatser och skatteintäkter. Människovärdiga arbetsplatser och rättvisa, tillräckliga skatteintäkter är av största vikt för att fattigdomen ska avta och grundläggande tjänster ska kunna produceras. För varje Finnfundprojekt görs en analys av operationsmiljön, där man också beaktar kvinnornas ställning.

Finnfund har beviljats märkbart större finansieringsresurser under denna regeringsperiod. År 2016 fick Finnfund med regeringens beslut ett långfristigt lån på 130 miljoner euro av staten. Till sin storlek motsvarar det 16 procent av allt Finlands utvecklingssamarbete. Det gör att Finnfunds betydelse växer, liksom förväntningarna på dess verksamhet.

Möjligheter

- Finnfunds verksamhet gör sig själv lönsam. Verksamheten kan ha synnerligen starkt katalyserande effekt på resurserna för hållbar utveckling. Den kan använda offentliga utvecklingsmedel som kapital och på så sätt generera mera resurser från andra källor. Startkapitalet kan mångfaldigas när privata fonder eller större utvecklingsfinansinstitut engageras i projektet. Finnfund grundades år 1980 och har sedan dess (till utgången av år 2016) fått ihop aktiekapital värt cirka 165 miljoner

euro av sina ägare. Det egna kapitalet har samtidigt vuxit till över 230 miljoner euro tack vare verksamhetens avkastning. Dessutom använder Finnfund sitt kapital för att utvinna pengar för utveckling på två olika sätt: genom att ta lån från marknaderna och genom att engagera privata investerare i sina projekt med hjälp av sin finansieringsinsats.

- Med Finnfunds verksamhet kan man på många vis verka för målsättningarna i Agenda 2030 eftersom mandatet omfattar social och ekonomisk utveckling och dessutom en stark klimat- och miljödimension. Med finska mått mätt har Finnfund dessutom anmärkningsvärda resurser för sina ändamål.
- Finnfund gör tröskeln lägre för finska företag att ge sig ut på utvecklingsmarknader som investeringspartner, eftersom man delar på riskerna och sänker företagets investeringströskel. Finnfund kan också koppla företagens investeringar till projekt som främjar hållbar utveckling och hjälpa dem att bilda nätverk med företag i utvecklingsländerna.
- Finnfund kanaliserar en del av sin finansiering genom banker eller finansinstitut som fokuserar på fonder, mikrofinansbolag (MFI) samt små och medelstora företag, vilket gör att också små och medelstora företag gynnas av finansieringen.
- Finnfunds utvecklingsfinansiärer arbetar också med att förbättra miljö- och samhällsansvar i kundföretag. Som villkor för finansiering står alltid att IFC:s företagsansvarsstandarder och centrala ILO-konventioner uppfylls. Deras uppfyllande följs upp, och om framstegen inte sker enligt överenskommelse ingriper man. Det har en stor betydelse för så väl företagets personal och näromgivning som för utvecklingsländernas samhällen i bredare bemärkelse.
- Finnfund skulle ha större möjligheter att främja jämställdheten mellan könen och kvinnornas rättigheter i företagen som man investerar i.
- En täckande evaluering av Finnfund kommer att påbörjas under år 2017.

Utmaningar

- Finnfund är ett utvecklingsfinansieringsinstitut och en utvecklingssamarbetsaktör vars roll skiljer sig från andra finansinstrument för den privata sektorn. Finnfunds verksamhetscykel, verksamhetskultur och intressegrupperna från finansierings- och företagsvärlden bildar en



- egen självständig helhet. Synen på Finnfunds mandat och förhållande till utvecklingspolitikens principer och målsättningar kräver klarläggning och öppen diskussion.
- Finnfund utvecklar ständigt uppföljningen av utvecklingsresultat och effektivitet. De största utmaningarna är förknippade med relationen mellan affärshemligheter och de utvecklingspolitiska kraven på öppenhet. Under år 2016 har några åtgärder för att utveckla öppenheten genomförts; bland annat förnyades och publicerades Disclosure Policy, projektspecifika finansieringsbelopp och instrument offentliggjordes, liksom en projektkarta och en publikation om utvecklingseffekter (i början av 2017). I enlighet med Finnfunds ägarstyrningsnot kommer man att fästa mera uppmärksamhet vid öppenhet och resultatnriktning i fortsättningen.
 - Förutom när det handlar om arbetsplatser och arbets-säkerhet borde verksamheten gå att bedöma utgående från ILO:s minimikriterier för människovärdigt arbete och i enlighet med UNGP-principerna.
 - Samarbetet med de civila samhällsorganisationerna kräver planering och såväl Finnfund som medborgarorganisationerna har förbundit sig till att utöka planeringen. Finnfund saknar än så länge regelbunden diskussionsstruktur med organisationsfältet.
 - Beskattning och transparens. Finnfund förverkligar handlingsprogrammet Finlands beskattning och utveckling, och följer statens ägarpolitiska riktlinje om publicering av allmänna skatteuppgifter. UM:s ägarstyrning, som utgår från Statsrådets principbeslut om ägarstyrning (2016), tillåter till exempel Finnfund att investera i fonder på Mauritius trots att Europeiska kommissionen förbjuder det.⁶ Mauritius skatteavtalsnät gör det möjligt att undvika skatt i flera afrikanska länder. Projektföretagen avkrävs inte heller någon landsspecifik rapportering om bokslutsuppgifter. Ägarstyrningen bör säkerställa att företag som Finnfund investerar i inte bedriver aggressiv skatteplanering. Å andra sidan gör omfattande skatteavtalsnät det möjligt att investera i svåra målländer. I skatteavtalen måste man beakta utvecklingseffekter och förhindra skatteflykt.
 - Det finns mera uppgifter om Finnfunds projekt än tidigare, exempelvis på Finnfunds webbplats, där projekten och utvecklingseffekternas mätare beskrivs i stora drag. Det borde finnas exaktare uppgifter om verktyget DEAT, som används för att bedöma utvecklingseffekter. Verktyget med dess delområden borde finnas till exempel på Finnfunds webbplats. Ännu större transparens skulle främja Finnfunds redovisningsskyldighet och

förstärka dess roll som utvecklingspolitisk aktör. När man utvärderar utvecklingseffekter bör man fästa uppmärksamhet både vid förhandsbedömningar och utvärderingar i efterhand.

- Förutom att verksamheten bedöms utgående från antalet arbetsplatser den har genererat och från arbetssäkerhet, bör den också gå att bedöma utgående från ILO:s minimimålsättningar för människovärdigt arbete och enligt systemet Gender Marker. Finnfunds ägarstyrningsnot bör förses med ett förklarande tillägg om gender markers och hur de används.

Finnpartnership: Utvecklingsländernas och Finlands företag i samarbete

Affärspartnerskapsprogrammet Finnpartnership erbjuder finska företag rådgivning om verksamhet i utvecklingsländerna, och ekonomiskt stöd för projektberedning. Finansieringen är främst avsedd för projektens planerings-, utvecklings- och utbildningsskeden. Stödet kan sökas av finska företag eller andra aktörer som siktar på långvarigt, kommersiellt samarbete i utvecklingsländer och på affärsekonomiskt lönsam verksamhet. Projekten som beviljas understöd ska leda till gynnsamma utvecklingseffekter i mållandet, de måste följa mållandets lagar och krav samt uppfylla internationella standardkrav gällande miljö- och sociala aspekter. När utvecklingseffekterna synas beaktas följande: löner, hyror, räntor och vinster som stannar i mållandets samhällsekonomi, sysselsättningen i mållandet, mållandets produktions diversifiering, mållandets skatteintäkter och övriga motsvarande intäkter, överföring av teknologi och kunnande, höjning av kunnandet hos mållandets arbetande befolkning, att arbetsförhållandena samt de sociala förmånerna inom företaget och i dess omgivning följer ILO:s regler, särskilt gynnsamma miljöeffekter, jämställdhet mellan könen, förbättring av mållandets infrastruktur samt mållandets valutareserv. Bedömningsgrunder och uppföljningsrapporter gällande dem som får understöd finns på Finnpartnerships webbplats.

Stödet från Finnpartnership täcker en del (30, 50, 70 eller 85 procent) av de godtagbara projektkostnaderna. Stödprocenten bestäms utgående från mållandets och den ansökandes storleksklassificering. Godtagbara projektkostnader är utgifter för personal i mållandet, resekostnader och utgifter för utomstående konsulter, i mållandet eller i Finland. Stödet som beviljas kan i princip vara högst

200 000 euro under tre skatteårs tid. Stödet kan vara högre om det finns berättigade skäl. I resultatrapporten för *Aid for Trade* år 2016 uppskattades att investeringar värda 22,1 miljoner euro har gjorts tack vare Finnpartnershipsamarbete, med en insats på cirka 1,6 miljoner euro.

Finnpartnerships tjänst *Matchmaking* har som syfte att hitta lämpliga finländska samarbetspartner för företag i utvecklingsländerna som har anmält sitt intresse. Partnerskap med företag i mållandet är en viktig motivering för att Finnpartnership ska bevilja stöd. Därför kan stöd inte beviljas endast för projekt som eftersträvar export eller för normal affärsverksamhet. Målet är att utvecklingsländernas företag ska få möjlighet att växa och utvecklas inom sina egna branscher med hjälp av det finländska samarbetet. Det gör tillträdet till marknaderna lättare både i Finland och i resten av EU-området. På motsvarande vis hittar finska företag nya businessmöjligheter och samarbetspartner. Finnpartnerships verksamhet omfattar också mycket praktisk rådgivning, vilket det finns stor efterfrågan på.

Möjligheter

- Som ett instrument som bygger på partnerskap mellan företag förenar Finnpartnership målsättningarna i den utvecklingspolitiska redogörelsen med utvecklingen av den privata sektorn i utvecklingsländerna. Partnerskapsprincipen följer också konceptet i Agenda 2030.
- Kriterierna för att beviljas understöd är relativt enkla vilket gör att tröskeln för ansökningar är ganska låg. Finnpartnerships villkor förändrades under sommaren 2016 och lämpar sig nu bättre också för organisationer.
- Inriktningen särskilt på LDC-länder är viktig.
- I databanken *Matchmaking Partner Search* finns ungefär 350 potentiella utvecklingslandspartners förtecknade. *Matchmaking*-företagen måste uppge sina skatteuppgifter från föregående redovisningsperiod.
- I vilken utsträckning är det möjligt att skapa länkar mellan Finnfund och Finnpartnership, eller mellan små, medelstora och stora aktörer? Team Finland borde också marknadsföra Finnpartnerships kunnande och nätverk bättre.

Utmaningar

- Instrumentets viktigaste uppgift är att skapa partnerskap som leder till positiva utvecklingseffekter. Vilka

kriterierna för utvecklingseffekterna är och hur man påvisar resultat behöver klargöras. UM har beslutat att förnya kriterierna under år 2017 för att åstadkomma bättre kvalitet och effektivitet.

- Partnerskapsprogrammet används ännu inte i någon högre grad, vilket gör att dess potentiella utvecklingseffekter uteblir.
- Stödet täcker mottagarens egna utgifter i mållandet men inte i Finland, trots att det uppstår kostnader också här, särskilt under planerings- och utbildningsskedet. Det är speciellt besvärligt för medborgarorganisationer.
- Liksom för de andra instrumenten som drivs av efterfrågan är processen med stödbeslutet och utbetalningen av stöd relativt långsam, och ansökningsprocessen upplevs som arbetsdryg. Förhandsrådgivning behövs mer än man för närvarande kan erbjuda. Förändringar i organisationen jämte resursbristen har inte gjort situationen bättre.
- Finansieringen utbetalas i efterhand. Det påverkar många mindre finska företag och organisationer.
- Förutom att verksamheten bedöms utgående från antalet arbetsplatser den har genererat och från arbetssäkerhet bör den också gå att bedöma utgående från ILO:s minimisättningar för människovärdigt arbete och enligt systemet *Gender Marker*. Användningen av gender markers borde utredas i Finnpartnerships anvisningar.

BEAM: Ett innovationsdrivet instrument

BEAM - Business with Impact är ett program som genomförs av Tekes och finansieras av utrikesministeriet och Tekes. Programmet stöder finska företags, medborgarorganisationers, forskningsinstituts, universitets och yrkeshögskolors utveckling av innovationer. Det stöder också experiment i sammanhanget, som främjar välmående i länder i utveckling och medför internationell business för finska företag. Programmet fokuserar främst på små och medelstora företag. Jämfört med andra finansieringsinstrument inom utvecklingssamarbetet som riktar in sig på den privata sektorn är BEAM tydligare utvecklingsmålsorienterad, inte aktörsorienterad.

BEAM är ett femårigt program som omfattar 50 miljoner euro. Av det är ungefär hälften Tekes och UM:s andel och den andra hälften kommer från företag som deltar i programmet. BEAM är öppet för alla branscher. BEAM kan finansiera projekt som riktar till utvecklingsländer,

undantaget Kina.⁷ Programmets primära målgrupp är företag som befinner sig i ett tillväxtskede och som vill utvidga affärsverksamhet, som bygger på produkter eller tjänster, till utvecklingsmarknader. Stödet förutsätter trovärdig affärsverksamhet, skalbarhet och tillräckligt stora resurser. Programmet erbjuder företag understöd och lån. Av företagen förutsätts 50 procents självfinansieringsandel. Det är möjligt att få upp till 100 000 euro i understöd, och utöver det kan man anhålla om lån. Lånen kommer helt och hållet från Tekes, UM:s pengar används inte. Totalkostnaderna för projekten varierar mellan några tiotusental euro och hundratusentals, beroende på företagets storlek och projektens innehåll. Medborgarorganisationer kan också delta i projekten, liksom företag som är verkamma i Finland med egna parallella projekt.

Möjligheter

- Instrumentet är målorienterat och sammanför flera olika aktörsgrupper. De sökande uppmanas att bilda partnerskap med företag i mållandet och att samarbeta med både den privata och den offentliga sektorn. Instrumentet utvärderas kontinuerligt, inte i efterhand.
- Understöd erbjuds åt alla sektorer och då är det lättare att bemöta samarbetsparternas utvecklingsbehov.
- BEAM-konceptet har väckt intresse, men det behövs bättre informationsverksamhet gällande ansöknings- och urvalskriterierna och kartläggningen av eventuella samarbetspartner.
- Programmet förstärker relationer i utvecklingsländerna och stöder Finlands övergång från utvecklingssamarbete till affärspartnerskap.
- Programmet underlättar finska företags verksamhet på utvecklingsmarknader.
- Programmet har bidragit till närmare samarbete mellan Tekes och UM så väl i Finland som utomlands.

Utmaningar

- Det borde gå att tolka BEAM:s kriterium om innovation på ett pragmatiskt sätt som en ny affärsmässigt hållbar lösning, som har betydelse för att utvecklingseffekter ska förstärkas eller människors levnadsförhållanden förbättras.
- Det är inte lätt att hitta företag eller projekt för krävande utvecklingslandsomständigheter. Företag som håller på

att etablera sig har inte tillräckliga resurser, kunskande eller trovärdighet för hållbar affärsverksamhet. I början profilerade sig BEAM starkt som ett program för forskning och organisationer.

- BEAM lämpar sig bara begränsat för organisationer, eftersom det förutsätter affärsmässig lönsamhet. Det är trots allt ett instrument för utvecklingsfinansiering med social påverkan som ett väsentligt kriterium. Ändå var det organisationernas ansökningar som hade den högsta bifallsprocenten, 80 procent. Av det kan man dra slutsatsen att BEAM lämpar sig särskilt bra för en viss typ av organisationer, som redan från början har tillräckligt stora resurser och tillräcklig beredskap för BEAM-samarbete.
- BEAM förutsätter en så stor självfinansieringsandel av medborgarorganisationerna som 30-50 procent, vilket kan göra det svårt för medborgarorganisationer att delta. Också företag kan uppleva att självfinansieringsandelen är för stor i proportion till riskerna med affärsverksamhet i utvecklingsländerna. Det är Tekes som i sista hand beslutar om kriterierna. Tekes bedömningskriterier (affärsverksamhet, nyhetsvärde, skalbarhet) och utrikesministeriets prioriteringar (lokala utvecklingseffekter i måländerna) kan avvika från varandra.
- Av de sökande var mer än hälften företag och av de godkända projektförslagen var 47 procent företags projekt. Den höga avslagsprocenten i jämförelse med organisationerna kan vara ett tecken på att företagen inte hade en klar bild av de utvecklingseffekter som krävs.
- I BEAM:s anvisningar borde man fästa uppmärksamhet på hur utvecklingseffekter verifieras och förstärks, i synnerhet när det gäller företags projekt.

PIF: Stöd för investeringar i den offentliga sektorn

Ju investeringsstödet för den offentliga sektorn (*Public Sector Investment Facility*, PIF) är en förnyad version av räntestödscrediten, som avskaffades under den förra regeringsperioden och sedan återupplivades igen. Med hjälp av PIF är det meningen att man stöder utvecklingsländerna i sådana investeringar i den offentliga sektorn som förstärker landets egen kapacitet, genom att utnyttja finländsk teknologi och expertis. Investeringsstödet är till sin karaktär ett blandkreditinstrument och förmånstagaren är den offentliga förvaltningen i utvecklingslandet. Som borgenär fungerar Finnvera. I investeringen i

utvecklingslands offentliga förvaltning ingår ett lån, men det betalas inte ur Finlands anslag för utvecklingssamarbete. PIF finansierar lånets ränta till den del den överstiger 6 procent av Finnveras garantibelopp, samt en del av investeringskapitalet. Den största skillnaden till räntestödscrediten är att den offentliga sektorns investeringsstöd nu också omfattar de fjorton minst utvecklade länderna. Villkoret är att Finnvera beviljar garanti.

Finansieringsobjekten är finska företags investeringsprojekt i utvecklingsländerna, så att finansieringen vanligtvis erbjuds åt ett företags kund inom den offentliga sektorn i mållandet, för att täcka anskaffningsutgifter. PIF är alltså bundet bistånd. Instrumentet erbjuder en gåvoandel på 50 procent till de fattigaste länderna som finns med på förmånstagarlistan, resten av finansieringen är lån med räntestöd. För övriga länder är gåvoprocenten 35.

Det är myndigheter i utvecklingsländer som anholder om PIF, och ansökan görs upp tillsammans med exportören och finansiären i Finland. Instrumentet är inte begränsat vad gäller olika sektorer. Hur investeringen påverkar utvecklingen är av stor vikt när finansieringsbeslutet görs. Projekten måste inkludera en genomförbarhetsutredning enligt IFC:s standarder (Världsbankens internationella finansieringsbolag). Det är utrikesministeriets uppgift att bedöma projektet och dess effekter på mänskliga rättigheter och utveckling. En del av förhandsbedömningarna görs av en utomstående konsult som anlitas av UM. Samtidigt uppskattas hur skuldtaglig den sökande är. Det slutliga beslutet tas av en grupp vid utvecklingspolitiska avdelningen som bedömer utvecklingssamarbetsprojektens kvalitet (den så kallade kvalitetsgruppen). Vid upphandlingsprocessen följer man partnerlandets praxis. Kunden ska rapportera om utvecklingseffekterna efter två år. UM kan låta göra en utvärdering av projekt som har fått investeringsstöd, men i princip evalueras inte alla projekt systematiskt.

Finansieringens omfattning varierar. Räntestödskreditprojekten omfattade vanligtvis 10-20 miljoner euro och som minst 2 miljoner. PIF varierar mellan 5 och 30 miljoner euro, vilket är anmärkningsvärda investeringar för de allra fattigaste länderna.

Möjligheter

- PIF gör det möjligt för finska företag att göra stora investeringar som stöder hållbar utveckling i den offentliga sektorn i utvecklingsländer, också i de allra fattigaste länderna.

- Lämpar sig särskilt väl för energisektorn, vatten- och sanitetsbranschen, miljöteknologin (inklusive meteorologi) och för finska företag som erbjuder infrastrukturlösningar.

Utmaningar

- Uppmärksamhet bör fästas på utvecklingseffekterna, både i planeringsskedet och efter genomförandet. För det ändamålet måste tillräckliga resurser reserveras. När bedömningen sker bör både utvecklingspolitiska och exportfrämjande målsättningar beaktas.
- Eftersom projekten är stora bör de också granskas utgående från värdekedjor, skatteavtryck och lokalt mervärde.
- PIF är bundet bistånd som förutsätter anskaffningar från Finland. Det står i princip i strid mot de internationella huvudprinciperna för utvecklingssamarbete. OECD/DAC har uppskattat att det bundna biståndet är 15-30 procent dyrare än obundet bistånd.
- PIF belastar de redan förut underresurserade finska beskickningarna i de fattigaste länderna.
- Riskerna med de fattigaste ländernas skuldtålighet kräver kritisk granskning. Med det här instrumentet är det utvecklingslandet och delvis Finland som tar riskerna medan privatsektoraktörernas risk krymper.
- Utmaningar som hänger ihop med partnerlandets anskaffningspraxis, god förvaltning, demokrati och konkurrenslagstiftning kräver särskild uppmärksamhet. Finland utreder möjligheten att få stöd av FN i detta sammanhang (*The United Nations Office for Project Services, UNOPS*).
- Hur säkerställer man att projektens pris inte stiger på grund av att stödet kräver att varor och tjänster måste köpas från Finland? OECD uppskattar att bundet bistånd är så mycket som 30 procent dyrare än obundet.
- Lämpar sig inte för företag vars kunder är konsumenter eller den privata sektorn. Lämpar sig inte heller för små precisionsprojekt.
- Förutom vad arbetsplatser och arbetssäkerhet gäller bör verksamheten kunna bedömas utgående från ILO:s minimimålsättningar för människovärdigt arbete, FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter samt enligt gender markersystemet. Dessutom bör det gå att utvärdera den ekonomiska lönsamheten.

Team Finland: Ett nätverk för internationalisering

Syftet med nätverket Team Finland är att främja Finlands och finska företags framgång i världen. Nätverket sammanför statligt finansierade aktörer och de tjänster de erbjuder för att främja internationalisering, utländska investeringar i Finland och Finlandsbilden. Nätverket erbjuder information, verktyg och nätverk för företags internationalisering. Avsikten med nätverksförfarandet är att effektivisera användningen av de offentliga resurser som satsas på export och investeringar samt att förbättra kvaliteten på de tjänster som företagen erbjuds.

Kärnan i team Finland utgörs av arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, samt offentligt finansierade organisationer och utländska filialer som styrs av dem. Sådana är till exempel Finpro, Tekes, Finnvera, Finnfund, Finnpartnership, Teollisuussijoitus, Tekniska forskningscentralen VTT, patent- och registerstyrelsen, NTM-centralerna, Finlands kultur- och vetenskapsinstitut, finsk-ryska handelskammaren och finsk-svenska handelskammaren. Verksamheten styrs av statsrådet och regeringsprogrammet, särskilt spjutspetsprojektet om konkurrenskraft och sysselsättning. En förnyelse av Team Finlands verksamhet har inletts och målet är att nätverket bättre ska kunna betjäna företag. Reformarbetet började med tillväxtprogrammen, som hör till Team Finlands viktigaste redskap. Men nätverkets utvecklingspolitiska direktiv, kunnsande och kopplingar till de utvecklingspolitiska målsättningarna har än så länge fått för lite uppmärksamhet. Till exempel är finska företags expertis ännu en underutnyttjad resurs i Team Finlands praktiska verksamhet.

Reformen av Team Finlands tillväxtprogram beaktar marknader i utveckling. Tillväxtprogramhelheten inkluderar utvecklingsmarknader som ett övergripande tema. Temat är självständigt resurserat och förverkligas dessutom i de andra tillväxtprogrammen (exempelvis bioekonomi, cleantech och digitalisering).

Möjligheter

- Finland håller en hög profil internationellt när det gäller att främja hållbar utveckling. Det borde utnyttjas mera också vid exportfrämjandet. Kunnsandet inom



forskning och utbildning kunde också synas bättre i Team Finlands arbete.

- I en idealisk situation kan Team Finland främja finska företags internationalisering som främjar hållbar utveckling på ett övergripande sätt.
- Det finns redan en grund för tillväxtprogrammen för utvecklingsländer och för *Digital Africa*.
- Team Finland samlar olika aktörers utbud och instrument. Nätverket erbjuder kundkontakter i utvecklingsländer åt finska företag via nätverket Finpro, sina tillväxtprogram och ambassadnätet.
- I samarbete med utvecklingsländernas offentliga och privata organisationer kunde Team Finland åstadkomma förutsättningar för högklassig, konfidentiell stödtjänst gällande due diligenceprocesser. På så sätt kunde man kartlägga eventuella risker med ömsesidig affärsverksamhet men också bygga upp förtroende mellan aktörerna.

Utmaningar

- För att exportfrämjandet och de utvecklingspolitiska målsättningarna ska sammanfogas behövs ny infallsvinkel och ny beredvillighet. Om Agenda 2030 ska

uppfyllas krävs att också exportfrämjandet sporrar företag till affärsverksamhet som följer målsättningarna för hållbar utveckling.

- Utvecklingen av Team Finlands, de utvecklingspolitiska och de icke-offentliga aktörernas nätverk har bara börjat. Man bör utnyttja det finska näringslivets egna organisationers nätverk mera – det vill säga Företagarna i Finland, det riksomfattande nätverket Nyföretagarcentralerna, handelskamrarna, Finlands Näringsliv EK och fackförbundsrorelsernas lokala nätverk - som kontaktytor för verksamhet i utvecklingsländer.
- Bristen på businesskunnande i utvecklingsländer, där det inte finns något konsultnät som känner till och betjänar finländska intressen. Personalresurserna vid Finlands beskickningar är för närvarande inte tillräckligt stora för att kunna åtgärda denna brist.
- För att sakkunskap om och lärdomar av verksamhet i utvecklingssamarbetsform ska kunna utnyttjas i Team Finlands verksamhet behövs systematik och förstärkt kunnande, speciellt i länder där den huvudsakliga formen av samarbete har varit utvecklingssamarbete, som i Zambia och Kenya.
- Tekes, Finnpartnership, Finnfund och UM skulle kunna informera företag som ansöker om finansiering om

möjligheter och förmåner i samband med medborgarorganisationssamarbete bättre än vad man gör idag, likaså om organisationernas kompetens. Nu är det besvärligt för bägge parter att hitta varandra. Organisationer och företag känner inte till varandra.

- Också alla Team Finlandaktörer bör förbinda sig till ILO:s minimimålsättningar för människovärdigt arbete, FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter samt bedömningen av gendereffekter.

Instrumentuppsättningen ska bemöta många behov

För att utvecklingsfinansieringen ska öka är statsförvaltningens interna och externa partnerskap allt viktigare i fortsättningen. Parternas betydelse erkänns också i kraven som den privata sektorns instrument ställer. Den privata sektorns nuvarande stödupsättning är mångsidig, men instrumentens målsättning, användbarhet och deras inbördes kopplingar kräver uppmärksamhet. I stort sett borde instrumentuppsättningen bli mera målsättningsorienterad istället för sökandeorienterad. De nuvarande instrumenten har alltför stränga regler för vem som kan anhänga om finansiering, men inte för verksamhetens syfte. Den blinda punkten i den nuvarande instrumentuppsättningen är utvecklingsländernas små och medelstora företags finansbehov och utvecklingen av deras affärsverksamhet – också utan finska kopplingar.

Utvecklingseffekterna ska vara det primära målet för verksamhet som finansieras med utvecklingssamarbetsmedel, men instrumenten måste också beakta affärsverksamhetens grundläggande utgångspunkter – alltså eftersträva både utvecklingseffekter och maximera affärsverksamhetens lönsamhet. Det är särskilt viktigt att dryfta instrumentens förhållande till behovet av att utveckla utvecklingsländernas privata sektor. Då måste målet vara att sådan affärsverksamhet som lämpar sig för respektive lands verksamhetsmiljö och behov, och som reducerar ojämlikhet, ökar och internationaliseras. Stöd som tas ur anslagen för utvecklingssamarbete för export av enskilda teknologier eller produkter bör också behovsprövas. Det är viktigt att man uppmärksammar större nätverk som har kopplingar till affärsverksamheten, i synnerhet när det handlar om politiska och människorättsliga effekter.

Sett ur finska företags synvinkel bör grunden för samarbetsinstrumenten vara tydliga insikter i de utvecklingsmål som man eftersträvar med verksamheten, kännedom om kraven i samband med tillträde till utvecklingsmarknader, samt om utmaningar man kan råka ut för när man är verksam på sådana marknader. Därför spelar förhandsrådgivningen och utbildningen i samband med instrumenten en så stor roll.

Instrumenten för den privata sektorn bör bilda ett kontinuum där de kompletterar varandra. Det gäller alla Team Finlandtjänster- och instrument, inte bara de instrument som administreras av UM. För företagen skulle det vara bättre om de flexibelt kunde utnyttja instrumenten under olika skeden av sin utveckling (bland »

Tätare samarbete mellan medborgarorganisationer och företag

Medborgarorganisationer som bedriver utvecklingssamarbete har utökat sitt samarbete med företag på senare år, och utvecklat nya verksamhetsmodeller för partnerskap som hjälper fattiga befolkningsgrupper i utvecklingsländer. Här följer tre exempel.

Plan International Finland

Plan International Finlands prioritering är att erbjuda företag sakkunskap om barns rättigheter och flickors ställning i utvecklingsländerna. Plan samarbetar med Kesko för att förbättra ansvarsfullhet och kambodjanska migrantarbetares ställning inom Thailands fiskeindustri. Med projektets hjälp undersöker

man den inofficiella sektorns verksamhet inom fiskeindustrin, kartlägger metoder för att förhindra att migrantarbetarna och deras barn utnyttjas, samt utbildar leveranskedjans aktörer i transparens och rättvis behandling av arbetstagare.

Tillsammans med verkstadsindustriföretaget Metso driver Plan ett projekt i Alwar, västra Indien, där skolorna i regionen får ändamålsenliga undervisningsutrymmen och lärarna tilläggsutbildning. Projektet går ut på att förbättra inlärningsresultaten genom att erbjuda skolorna vetenskaps- och matematikklasser, uppdaterad informationsteknologi och skolbibliotek. Metso har en produktionsanläggning i Alwar och Indien utgör en viktig marknad.

Enligt Plan har också utnyttjandet av nya teknologiska lösningar visat sig vara effektivt. Som exempel kan man nämna en solryggsäck som man har tagit fram tillsammans med ett brittiskt uppstarts företag. Solryggsäcken gör det möjligt att använda sig av audiovisuellt material också i ensliga trakter. I det projektet har man lyckats med att kombinera samarbetssparten Aleutias kunnande med Plans kännedom om lokala förhållanden.

Finlands World Vision

Finlands World Vision anser att den privata sektorn är en viktig samarbetspartner och satsar på att utveckla bra samarbetsmodeller. Tyngdpunkten ligger särskilt på så kallad inkluderande affärsverksamhet, där man åstadkommer utveckling genom affärsverksamhet. Samarbetsparterna har varierat från uppstartsföretag till storföretag.

Genom World Visions innovationsprojekt Weconomy utvecklar företag som redan befinner sig på marknader i utveckling, eller som strävar efter att ta sig ut på sådana, sina produkter och tjänster tillsammans med lokala intressegrupper och samfund, under handledning av organisationens sakkunniga. Ursprungligen tog man fram metoden tillsammans med Aalto universitetet och Finpro. Hittills har World Vision genomfört nio Weconomyprojekt i Indien, på Sri Lanka och i Kenya. Till exempel bygger man apparater som utnyttjar solenergi tillsammans med solenergiföretaget GoSol.org för lokala småföretags behov i Kenya. Med Logonet Oy utvecklar World Vision moderskapsförpackningar som lämpar sig för flyktingläger och humanitära insatser. Andra Weconomyprojekt är bland annat import av indiskt hantverk till Finland (MNI products), utveckling av matavfallskompostering på Sri Lanka (Biolan), undersökning av jordbruksavfalls utnyttjande som biobränsle i Indien (Fortum) samt utveckling av kollektiv reseservice på Sri Lanka (Duara Travels).

Förutom Weconomyprojekten har World Vision bland annat samarbetat kring mentorverksamhet för unga företagare i Nairobis slum (med Salesforce.com). Med optikerföretaget Cazze & Synsam har man bedrivit projekt där företagets optiker gjort synundersökningar och delat ut glasögon som finländare har donerat till behövande i Kenya och Peru.

UNICEF i Finland

Finlands UNICEFs samarbete med den privata sektorn följer internationella UNICEFs riktlinjer och prioriteringar. Samarbetet inkluderar bland annat företagsansvarsfrågor så väl ur företagets aspekt som ur myndigheternas, och tillgodogörande av företagets kunnande och resurser när man utvecklar nya lösningar.

UNICEFs företagsansvarsarbete främjar respekt för barns rättigheter i företags verksamhet. Man har valt ut fem branscher som prioriteras (IT, turism, textil- och beklädnadsindustri, gruvindustri, mat- och dryckesindustri) samt produktionskedjor, och för deras del i synnerhet råvaruproduktionen.

Som en del av UNICEFs internationella verksamhet har Finlands UNICEF samarbetat med Finnair och Neste för att utreda turismens och oljepalmodlingens inverkan på barns rättigheter.

Enligt UNICEF besitter företag mycket sådana resurser och sådant kunnande som kan bidra till att barns rättigheter förverkligas, samtidigt som företagen idkar affärsverksamhet. Med Finlands UNICEFs projekt UniWASH har man utvecklat innovativa lösningar på skolornas vatten- och sanitetsproblem i Uganda. Förutom finländska och ugandiska studerande och universitet har Biolan, som expert på miljöfrågor, deltagit i projektet och understött småföretag i Uganda för att de ska kunna vidareutveckla de studerandes idéer om vatten- och sanitetslösningar till kommersiella produkter och tjänster. Under projektets gång har man lärt sig mycket om processerna i innovationsarbete, bland annat att de är tidskrävande och kräver sakkunskap av olika aktörer och att speciellt den privata sektorn spelar en viktig roll för att koncepten ska gå att utveckla till ekonomiskt hållbara lösningar. Det har varit avgörande att projektarbetet utgått från mänskliga rättigheter, och man har främjat rättighetsbaseringen först genom att utbilda projektpartnerna i rättighetsbaserings och vilka praktiska verktyg som finns att tillgå för ändamålet inom projektarbete, och därefter har de studerande fått tillämpa vad de har lärt sig i sitt praktiska arbete med skoleleverna.

Liksom Plan och World Vision bedriver Finlands UNICEF påverkansarbete med företag. Kända företag och varumärken har många möjligheter att främja målsättningar för hållbar utveckling och barns rättigheter, både genom sin egen verksamhet och genom att visa gott exempel för hela sin bransch och därmed föra budskapet vidare också till andra intressenter. Unicef har länge samarbetat med världens största konsumentvarumärken när det gäller medelanskaffning. Man uppmuntar företagspartner och multiaktörplattformar så som World Economic Forum, FN:s privatsektorforum och de viktigaste branschforumen att agera vägvisare för andra företag i allt större utsträckning. Med Lego har man till exempel satt igång verksamhet för barns digitala rättigheter. Hur stor influensen kan vara vittnar Legos besökarmängd om: varje månad har webbplatsen lego.com 20 miljoner besökare och LEGO You Tube-kanalen hade 1,3 miljarder visningar år 2015. Finlands UNICEF kartlägger som bäst lämpliga banbrytarföretag och försöker skapa nya värdebaserade samarbetsmodeller att använda med företag.

annat vid förhandsutredningar, för etablering, för produktutveckling, för utformning av produkter och verksamhet så att den bemöter lokala behov och för att finansiera tillväxt). Nu finns den största glipan halvvägs i utvecklingen. Ett företag kan exempelvis få stöd från Finnpartnership eller BEAM i ett inledande skede, men därefter är följande finansieringsmöjlighet Finnfund, vars finansiering främst riktar sig till stora projekt i miljonklassen. Däremellan saknas ett instrument, som bland annat små och medelstora företag skulle behöva. För projekt på 400 000-1 miljon euro finns det till exempel inget finansieringsinstrument. Det bör beaktas när de nuvarande samarbetsinstrumenten utvecklas. På motsvarande sätt bör man också granska stödet till frivilligorganisationer i ljuset av den privata sektorns samarbetsbehov. Om man önskar att organisationerna ska samarbeta mera med företag bör organisationsstödet främja det med ändamålsenliga resurser och flexibilitet.

Man bör särskilt fästa uppmärksamhet vid att utvidga och utveckla instrumenten för begynnelsekedena, för att finska företag ska repa mod och lära sig expandera till utvecklingsmarknader. Som alltid när det gäller utvecklingsfinansiering är det viktigt att finansiering och stöd är förutsägbara. Förutom finansiering behövs expertis som förenar kännedom om verksamhetsfältet, utvecklingsutmaningarna och möjligheterna med företagets och marknadens behov. I Finland finns endast begränsad skräddarsydd rådgivning och utbildning om reducering av fattigdom och ojämlikhet som en del av affärsverksamheten att få för företag. Här har vi en tydlig samarbetsmöjlighet för medborgarorganisationer och företag. Några kollegiala nätverk, till exempel sektorvisa eller regionala, finns just inte. Nätverk som gäller samhällsansvar hamnar ofta på sidan av företagets kärnverksamhet. De goda resultat som utvecklingsfinansiering och dess instrument lett och leder till borde informeras om och offentliggöras effektivare. Det kunde bland annat göra att privata finansiärers intresse för utvecklingsländer ökar.

Tid och resurser krävs för att bygga upp partnerskap

Partnerskapens betydelse ökar när man verkar i affärsklimat som skiljer sig från hemmamarknaden. Företag som kommer utifrån har lättare att skapa fungerande affärsmodeller med hjälp av lokala företagspartner. Olika aktörers

stödnätverk kan vara till hjälp när man letar efter samarbetspartner. Samarbetsparterna i mållandet känner till regionens marknader, kunder och förfaranden, vilket gör det lättare för finska företag att etablera sig i det nya området. Nätverken bidrar också till företagandets utveckling i målländerna och hjälper för sin del till med att bygga upp ett näringslivsklimat.

Den finska privata sektorn kan bilda partnerskap direkt med företag i utvecklingsländerna, eller bygga upp samarbetsrelationer med den offentliga sektorn och det civila samhället både i Finland och i målländerna. Man kan också bilda partnerskap med näringslivets organisationer, branschorganisationer eller exempelvis högsolor och andra läroinrättningar. På senare tid har man i Finland och utomlands talat allt mer om partnerskap mellan företag och det civila samhället.

För att bilateralt, multilateralt och medborgarorganisationers utvecklingssamarbete ska gå att genomföra behövs långsiktighet, lokal kännedom och förtroende. Dessa egenskaper behövs också i utvecklingsländernas egna privatsektorstärkande företagspartnerskap, även då aktörernas verksamhetslogik och starka sidor skiljer sig från varandra. Målsättningen är att de olika aktörerna ska eftersträva samma mål – hållbara utvecklingseffekter i utvecklingsländer – med hjälp av sina starka sidor och så att de kompletterar varandra. Privat företagande bygger på lönsamhet, vilket inte behöver utesluta positiva utvecklingseffekter. Förutsättningar för ett lyckat samarbete är att man inser bägge parter olika utgångslägen och accepterar dem, samt framför allt att man har ett genuint, gemensamt intresse. För företag är det till exempel viktigt att säkerställa att dess underleverantörskedjor efterlever internationella normer. Partnerskap uppstår inte av sig själv utan kräver målmedvetenhet, och ofta extern vägledning. Särskilt när man förenar affärsverksamhet med utvecklingseffekter behövs en klar strategi och ledarskap för genomförandet.

Medborgarorganisationerna upplever det som utmanande att deras finansiering har skurits ner medan man samtidigt förväntar sig mera företagssamarbete av dem. Det tar lång tid att bygga upp samarbete. Det går åt resurser till förberedelserna och till att hitta en lämplig samarbetsmodell innan några resultat börjar visa sig. Det här är en stor utmaning för organisationer för det kan vara svårt att garantera att man har de personresurser som krävs för samarbetet. I detta avseende befinner sig organisationer av olika storlek i olikvärdig ställning. Stora internationella organisationer kan lättare bedriva pilotprojekt i samarbete med företag men små organisationer har inte den

möjligheten, om de inte får särskilt understöd för det.

Företagen har inte nödvändigtvis heller kännedom om utvecklingsländer. Det kräver stora resurser av partnerorganisationen, bland annat behövs vägledning. För detta ändamål finns inte någon förberedelsefinansiering att få, med vars hjälp man kunde planera samarbetsprojekt kring olika länder, teman och innovationer. Än så länge syns företagssamarbetet inte så mycket, till exempel om man

ser på medborgarorganisationernas inlämnade ansökningar om finansiering från de senaste åren. Å andra sidan finns det lovande exempel, av vilka man mera systematiskt än förut kan hämta lärdomar och god praxis för dem som planerar partnerskap. Kapacitet behöver byggas upp både i organisationer och i företag. Därför är det viktigt att arbetsplanen, stödet och utbildningen för företagets samhällsansvar, som utlovas i den utvecklingspolitiska redogörelsen, blir verklighet. ■

Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar:

- Finland behöver en bredare vision för sin nuvarande uppsättning av instrument för förstärkning av utvecklingsländernas privata sektor, som förenar målsättningarna i den utvecklingspolitiska redogörelsen med Agenda 2030 och privatsektorpartnerskap. För att verkställa visionen behövs direktiv utarbetas. Det ska definiera hur Finlands utvecklingspolitiska principer – rättighetsbaserad, konsekvens, öppenhet och resultatriktning - reglerar alla aktörer. I den här paletten utgör utvecklingssamarbetet bara ett verktyg bland flera.
- Finlands utvecklingspolitik bör till alla delar sträva efter att minska på fattigdom och ojämlikhet i utvecklingsländer, och till att främja hållbar utveckling globalt. Offentliga medel för utvecklingssamarbete bör alltid användas till verksamhet som följer principerna i Agenda 2030. Det gäller också då företag är involverade. Det är speciellt viktigt att utveckla företagets förståelse för att social utveckling också ska inkluderas då man verkställer Agenda 2030.
- Finansieringsinstrumenten är planerade så att de huvudsakligen ska tjäna privatsektorpartnerskap. Instrumenten begränsar sig i hög grad till samarbete med finska företag. Utöver det behövs andra utvecklingspolitiska metoder för att stöda utvecklingen av den privata sektorn och näringslivspolitikerna i mållandet.
- Små potentiella businessprojekts behov bör beaktas bättre än vad som nu är fallet. Det är viktigt eftersom största delen av företagen så väl i Finland som i utvecklingsländerna är små. Majoriteten av de nya arbetsplatserna uppstår i dessa företag.
- Standarderna som används när man mäter företagsfinansieringens effektivitet, liksom kriterierna för resultatriktning och ansvarsfullhet, bör bli kommensurabla med annan verksamhet som bekostas med utvecklingssamarbetsmedel. Kriterierna, direktiven och verifieringen gällande företagsinstrumentens utvecklingsresultatmål kräver utveckling. Man måste dessutom fästa uppmärksamhet vid informationsverksamheten rörande resultaten och vid transparensen.
- Förutom den ekonomiska effekt som affärsverksamheten har måste man kunna definiera, följa upp och evaluera vilka sociala och miljörelaterade utvecklingseffekter verksamheten eftersträvar. Det förutsätter att företagen har en klar och tydlig bild av vad som förväntas av dem i detta avseende, och hur utvecklingseffekter evalueras. Under denna regeringsperiod bör riksdagen få en rapport över privatsektorinstrumentens utvecklingseffekter.
- Kompetensen hos beskickningar belägna i Finlands samarbetsländer, hos medborgarorganisationer och i företag bör aktivare än hittills förenas för att utvecklingsmålsättningarna ska uppnås. För det behövs tillräckliga resurser anvisas. Också i Finland bör man sträva efter att sakkunskaps- och förvaltningsresurserna tryggas



- Utvecklingspolitiska kommissionens bedömning -

R ä t t v i s b e s k a t t n i n g s t ö d e r u t v e c k l i n g e n

Hur kan Finland främja utvecklingsländernas
beskattningskapacitet och internationella skatteregler som
främjar hållbar utveckling?

Beskattning är en väsentlig del av varje lands budget, som tryggar samhällets funktioner och medborgarnas välmående. Som utvecklingspolitiskt tema anknyter beskattningen till flera viktiga frågor. Via beskattningen kan man se till att ekonomiska resurser stannar i utvecklingsländerna och går att utnyttja för reducering av ojämlikheter mellan människor och länder. Förstärkandet av utvecklingsländernas egen finansieringsbas (*Domestic Resource Mobilisation*, DRM) har blivit ett av den internationella utvecklingspolitikens mest centrala teman, i synnerhet i FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030, och i besluten från utvecklingsfinansieringskonferensen i Addis Abeba, som också Finland har förbundit sig till.

Internationell skattesmitning och skatteflykt, utvecklingsländernas svaga skattesystem och skattemedelsmissbruk undergräver förutsättningarna för välfärd, fungerande samhällen och hållbar utveckling överallt. Stater runt om i världen förlorar årligen anmärkningsvärda skatteintäkter på grund av illegal kapitalflykt och skatteflykt, men också till följd av aggressiv skatteplanering som inte är förbjuden men som strider mot lagens anda. Omfattningen av det kapital som försvinner från utvecklingsländerna överskrider flera gånger storleken på det utvecklingsbistånd de får. Enligt FN:s handels- och utvecklingskonferens UNCTAD:s bedömning går utvecklingsländerna miste om 100 miljarder dollar varje år på grund av multinationell skatteflykt.⁸ För den summan skulle man kunna få hälso- och sjukvård åt 700 miljoner människor i världens fattigaste länder. Det är mycket svårt att uppskatta summorna exakt eftersom det inte finns täckande data om illegala penningflöden. Men det står klart att det sker i stor skala. Största delen av den illegala kapitalflykten är förknippad med felaktig fakturering inom utrikeshandeln – export och import – och därmed med tullbranschen. Fenomenet är inte enbart utvecklingsländernas problem. Skatteflykt och illegala penningströmmar utgör hinder före hela världsekonominns hållbarhet och för människors välmående.

Utvecklingsländerna är mera beroende än industriländerna av att företag betalar skatt. I Afrika kommer i snitt 30 procent av skatteintäkterna från samfundsskatter, medan siffran bara är 11 procent för mera utvecklade ekonomiers del.⁹ Samtidigt är utvecklingsländerna enligt IMF:s och UNU-WIDERS undersökningar mera utsatta för storföretags skatteflykt. Å andra sidan är de största enskilda skattebetalarna i utvecklingsländerna multinationella storföretag så skatten riktar sig främst mot aktieägare i industriländer. Samfundsskattens betydelse har vuxit i

och med att handeln har liberaliserats och importtullarna sänkts. De så kallade friproduktionszonerna (*export processing zones*, EPZs) kan åstadkomma mera ekonomisk tillväxt och sysselsättning och förbättra infrastruktur, men är ofta problematiska arrangemang med tanke på hållbar utveckling. De är zoner som befinner sig innanför stater, där multinationella företag antingen åtnjuter skattefrihet eller vag lagstiftning gällande arbete och miljö, eller båda dera. Till friproduktionszonerna lockas utländska investeringar i utvecklingsländer, i synnerhet till arbetskraftsintensiva branscher så som elektronik-, textil- och leksaksindustrierna. Om storföretagens skattebas utvidgades skulle det ersätta skatter som begränsar och skadar utrikeshandeln, så som tullar och andra avgifter. Konsumtionsskatter som ofta är en viktig inkomstkälla för utvecklingsländer utgör en orimlig börda för de allra fattigaste och belastar ofta kvinnor mer än män.¹⁰ Om man uppstår skatt av företag och av eliten i utvecklingsländerna har länderna mindre tryck på sig att beskatta konsumtion.

I Afrika kommer i snitt 30
procent av skatteintäkterna
från samfundsskatter, medan
siffran bara är 11 procent för
mera utvecklade
ekonomiers del.

Bara beskattning räcker inte, hur man styr och effektiviserar statliga utgifter är minst lika viktigt. Det är viktigt att utveckla den offentliga sektorn så att medborgare och företag kan se vad skattepengarna används till. Rättvist allokerad och använd gör beskattning det möjligt att upprätthålla livsviktiga offentliga tjänster, samt reducerar intern ojämlikhet och fattigdom. Det förutsätter att utvecklingsländernas beskattningskapacitet och skattemedelsanvändning utvecklas. Reformen i den offentliga sektorn gör att korruptionsmöjligheterna minskar och istället ökar insynen och redovisningsverksamheten förbättras. Förutom statlig budget- och skatteförvaltning spelar parlament,

⁸ World Investment Report 2015, UNCTAD.

⁹ Kuin laittaisi rahaa pankkiin – vaihtoehtoja kestävä kehityksen rahoitukseen, 2016, KEPA:s översikt.

¹⁰ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womens-empowerment/taxation-note.html>

De fattigaste kvinnorna bär den tyngsta skattebördan

De fattigaste kvinnorna i utvecklingsländerna axlar ofta en större skattebördan än männen, och de gynnas mindre än männen av skatterna de betalar. I länder med låg inkomstnivå uppbärs enligt undersökningar så mycket som 2/3 av skatteintäkterna i form av indirekta skatter (i länder med hög inkomstnivå är förhållandet 1/3). Man beskattar alltså konsumtion hårdare än inkomst och förmögenhet. Eftersom det är kvinnorna som skaffar sina familjer konsumtionsförnödenheter faller en oproportionerligt stor del av skattebördan på deras axlar. I dessa länder gynnas i sin tur männen av låg eller obefintlig inkomstbeskattning.

Det mest hållbara sättet att utöka utvecklingsländernas egen finansieringsbas är att effektivisera skatteuppbörden. Samtidigt måste man beakta vem man uppbär skatt av och hur skattemedlen används. Man kan påverka situationen genom att införa genderbedömning på varje nivå av skatte- och ekono-

mipolitiken, och i budgetpolitiken (*gender sensitive budgeting*). Man bör också följa med av vem skatter uppbärs. Då kan man undvika situationer där fattiga och utsatta människor betalar mera skatt i proportion än de välbeställda.

Kvinnor får ofta dåligt med motstycke för de skatter de betalar. När stater försöker minimera sitt budgetunderskott prutar de på offentliga tjänster, som är viktiga för kvinnor. Man måste också kunna följa med hur skattemedlen används. Länder borde bygga upp grundläggande tjänster för sina invånare för de skattemedel som uppbärs, och garantera att varje skattebetalare får ersättning för sina pengar. Finland bör stöda sina partnerländers skatteförvaltningars personals kunskaper, främja i synnerhet kvinnors möjligheter att avancera och erbjuda utbildning bland annat om diskriminerande skattepraxis och jämlik budgetering.

tull, rättsväsende och andra övervakningsorgan viktiga roller för god förvaltning och demokrati. Ur företagens synvinkel sett är förutsägbarheten i skattepolitiken och skatteförfarandena viktig. Stabilitet i samhället ligger både i medborgarnas och i företagens intresse. För att beskattningen ska kunna tjäna målsättningarna för hållbar utveckling måste ekvationens alla delar lösas.

I det sista kapitlet av vår årsrapport koncentrerar vi oss på hur Finland skulle kunna främja utvecklingsländernas egen beskattningskapacitet, och internationella beskattningsregler som stöder hållbar utveckling. Vi tar också upp svårigheterna med att utvidga utvecklingsländernas skattebas samt problemet med legal och illegal skatteflykt. Bedömningen utgår från statsrådets utvecklingspolitiska redogörelse, där beskattning tas upp som en del av prioriteringen att förstärka samhällets demokrati och handlingskraft. Redogörelsen preciseras av handlingsprogrammet för beskattning och utveckling som antogs hösten 2016 (2016-2019), där Finlands åtgärder och resurser för att främja målet presenteras. Det omsätter också i praktiken för utrikesministeriets och utvecklingspolitikens del regeringens handlingsprogram för bekämpning av skattefusk och arbetsprogrammet för samhällsansvar.

Handlingsprogrammet är en god utgångspunkt för utveckling av beskattningen

Finlands handlingsprogram för beskattning och utveckling är ett synnerligen välkommet och utvecklingspolitiskt betydelsefullt initiativ. Där konstateras klart och tydligt att alla programmets målsättningar förutsätter politisk konsekvens som främjar utveckling, och samarbete mellan olika aktörer. På så sätt knyter handlingsprogrammet Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik kring beskattning allt tätare till förverkligandet och uppföljningen av FN:s Agenda 2030. Flera av målsättningarna i Agenda 2030 gäller beskattning. Till exempel målsättning 8 (ekonomisk tillväxt), målsättning 10 (minskad ojämlikhet), målsättning 16 (utveckla rättsstat och institutioner samt kontrollera penningflöden) och målsättning 17 (förstärka utvecklingsländernas beskattningskapacitet). Genom handlingsprogrammet samarbetar utrikesministeriet med finansministeriet, arbets- och näringsministeriet och skatteförvaltningen, och påverkar så att skattefrågor behandlas i samband med hållbar utveckling

också i internationella forum så som EU, OECD och de stora ekonomiernas G20.

Situationsanalysen i handlingsprogrammet är mycket realistisk. Där konstateras att skattefusk, skatteflykt och korruption hindrar utvecklingsländernas offentliga sektor från att utvecklas och skattebasen från att förstärkas. Skatteintäkter som tillkommer länderna uteblir, både från stora internationella företag och från förmögna privatpersoner. Handlingsprogrammet konstaterar att det nu rådande läget strider mot nationella och internationella utvecklingsmål. Finland försöker påverka dessa utmaningar genom att aktivt delta i samarbetet kring internationella skatteregler, och genom att stöda utvecklingsländernas eget deltagande, kunnande och deras skattekapacitet.

Programmet bekräftar att Finland deltar i det internationella skattepartnerskapsinitiativet (*Addis Tax Initiative*) och förbinder sig till att fördubbla sitt stöd för utveckling av utvecklingsländernas beskattning från år 2015 till år 2020. Jämförelsen bygger på OECD/DAC:s statistik där initiativets parter rapporterar om medel som är öronmärkta för förstärkande av utvecklingsländernas egen finansieringsbas. För Finlands del kan man vänta sig en årlig ökning från 7 miljoner euro, som beviljades år 2015, till 14 miljoner euro. Även om summan är betydligt mindre än vad som väntades placeras sig Finland med den här insatsen i bredd med medeltalet i DAC-länderna, Sverige och Nederländerna. Finlands tilläggsfinansiering har motiverats med den behållning man får av beskattningen. Enligt OECD:s utredningar leder biståndsinvesteringar i beskattning, också då de är som mest anspråkslösa, till en fyrfaldig ”avkastning” eftersom beskattningsskapaciteten förbättras. OECD talar till och med om 10-20 gånger så stora avkastningar, som allt fler av utvecklingsländernas invånare skulle kunna gynnas av.

Strukturen i handlingsprogrammet för beskattning och utveckling är klar och tydlig. Dess fyra huvudmål är internationella skatteregler, utvecklingsländernas beskattningsskapacitet, skattemoral som förstärks via frivilligorganisationer, och forskning. Handlingsprogrammet presenterar funktioner som främjar målsättningarna samt finansieringen. Det upplyser också om vilken region eller vilket land verksamheten hänför sig till samt definierar aktörerna och deras partner. Det underlättar avsevärt helhetsbilden och uppföljningen. Vad som framöver kunde utvecklas i handlingsprogrammet är långsiktigheten och nya initiativ. Finlands globala skattepolitik och nationella riktlinjer för beskattning och utveckling bör också stakas ut mera konsekvent än vad som nu är fallet. Därför bör också arbetsfördelningen och ansvaret i olika former av myndighetssamarbete preciseras.

Målsättningarnas uppställning i handlingsprogrammet för beskattning och utveckling fortsätter på den ambitiösa linje som man anammat i den utvecklingspolitiska redogörelsen. Man har ställt upp samma mål för Finland som för allt internationellt samarbete. Tanken är att Finland deltar i förverkligandet av de internationella målsättningarna med sin egen insats. I handlingsprogrammet ställs inte målsättningarna upp i relation till funktioner och resurser. I följande avsnitt går vi igenom dem och tar upp stödfunktioner för de viktigaste målsättningarna.

Hur Finland utvecklar internationella spelregler

Enligt handlingsprogrammet Beskattning och utveckling:

”1. Med internationellt samarbete har man åstadkommit och verkställt förnyade internationella skatteregler, bland annat för att konsolidera företags landsvisa skatterapportering och för att minska på skatteflykt och korruption.”

En livlig debatt om den globala skattepolitiken och reglerna som styr den pågår i flera forum. Av dem är de viktigaste OECD/G20, EU, FN, Världsbanken, Internationella Valutafonden IMF och deras samarbetsorgan *Platform for Collaboration on Tax*. Dessutom behandlar många regionala utvecklingsbanker beskattning. Finlands verksamhet är koncentrerad till OECD och till de två helheter som drivs av OECD/G20, som bildar kärnan i den internationella skatteagenda som OECD driver. Det handlar om reformer av den internationella företagsskattelagstiftningen (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS) och automatiskt utbyte av skatteuppgifter (*Automatic Exchange of Tax Information*, AEOI). Som namnet säger är BEPS-processen inriktad på att förebygga att skattebasen förvittrar och på att dämpa förflyttningen av vinster, genom att förnya internationella beskattningsstandarder och utarbeta lagstiftningsrekommendationer för sina medlemsländer. Enligt BEPS rekommendationer borde multinationella företag beskattas i det land där deras produktion eller tjänsters värde uppstår. I en global och digital värld är det inte alltid enkelt att skapa gemensamma regler. Ett av BEPS viktigaste mål är också att utveckla och främja företags landsvisa rapportering. Svagheten ligger i att skattemyndigheternas utbyte av landsvisa rapporter som ingår i BEPS bara gagnar ett fåtal utvecklingsländer. Det

förpliktigar för närvarande inte multinationella bolag att offentligt uppge sina landsvisa skatteuppgifter.

Det automatiska informationsutbytet gäller verksamhet efter beskattningen och eftersträvar framför allt att förhindra nollbeskattning. Det är frågan om en formbunden standard med vars hjälp skattemyndigheter utbyter information om utländska investeringar. Det är OECD:s *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* som utvecklar verksamheten. Sammanlagt 130 länder deltar. Informationsutbytet har två skilda målsättningar: automatiskt utbyte av uppgifter om privatpersoner och av landsvisa rapporter. Ur utvecklingsländernas perspektiv är Global Forums förfarande en utmaning. Det förutsätter reciprocitet av länderna, och för de fattigaste ländernas kapacitet alltför komplicerade tekniska datasäkerhetskrav. Dessutom bygger systemet på bilateralt informationsutbyte och inte multilateralt. För närvarande har utvecklingsländerna inte möjlighet att leverera ömsesidig information. Därför har de fattigaste länderna ingen större nytta av det nuvarande förfarandet. Finland bör stöda utvecklingsländer i deras utveckling av skattesystem och informationsutbyte. Dessutom bör utvecklingsländerna erbjudas flexibel reciprocitet (till exempel övergångsperioder) samt stöd för informationsinsamling. Det finns också luckor i standarderna för automatiskt informationsutbyte som försvagar dess effektivitet.

Finlands handlingsprogram fastlår inte konkret några målsättningar eller hur utvecklingsländernas deltagande ska stödas med detta forum. Enligt handlingsprogrammet hör skattelättnader och beskattning av naturresurser till Finlands politiska påverkansfunktioner. Men det specificeras inte inom vilka internationella forum främjandet ska ske, eller vilka de preciserade målsättningarna ska vara.

Enligt programmet stöder Finland utvecklingsländernas deltagande i detta samarbete och förstärker deras kunnande i tillämpningen av nya skatteregler, med hjälp av utrikesministeriets finansiering och skatteförvaltningens sakkunskap. Den huvudsakliga samarbetspartnern är ATAF, den afrikanska skatteförvaltningsorganisationen. Det är bra att den regionala aktören förstärks. Men finansieringens omfattning framgår inte av handlingsprogrammet. Det specificerar inte heller om Finland själv förbinder sig konsekvent till alla BEPS rekommendationer och standarder. Diskussionen om företagens landsvisa rapportering och kraven kring den har varit en väldigt känslig fråga i Finland och i EU. BEPS landsvisa rapportering är redan i kraft. I Finland blev skatteavtrycksrapporteringen obligatorisk för bolag där staten är majoritetsägare från

och med början av år 2015, men rapporteringens nivå motsvarar inte bokslutsrapportering per land.

I EU har landsvis rapportering till skattemyndigheterna godkänts med ett direktiv, och ifjol höstas också genom nationell lagstiftning. Skyldigheten gäller alla företag vars omsättning uppgår till minst 750 miljoner euro. I april 2016 föreslog kommissionen offentlig landsvis rapportering, visserligen så att uppgifterna för länder utanför EU skulle buntas ihop. Undantag från denna regel utgör länder som finns på kommissionens lista över skatteparadis. Förslaget svaghet är att utvecklingsländerna fortfarande inte kan få egna landsvisa uppgifter. Finland stöder kommissionens modell och förespråkar inte att rapporteringsskyldigheten utvidgas. Finland har inte heller vidtagit skilda nationella åtgärder för att verkställa BEPS utan agerar med EU som modell. Sommaren 2016 enades EU om ett direktiv mot skatteflykt och man börjar bearbeta dess nationella verkställande. Direktivet slår fast en miniminivå för reglering av skattesmitning.

När man förhandlar om internationella skatteregler är det också viktigt att dryfta under vems ledning nya normer skapas, och vem normerna binder. Fördelen med OECD/G20-drivna processer är att de särskilt engagerar OECD-länder att utfärda regler för sina egna offentliga och privata aktörer. Däremot kan det vara till skada för utvecklingsländernas ägarskap och betydelse att det är OECD som står i ledningen, även om utvecklingsländerna och deras regionala samarbetsorganisationer deltar i stor utsträckning i bägge processerna. Nu väntar man sig att utvecklingsländerna ska verkställa normer, i vilkas utformande de inte har kunnat delta som jämställda aktörer. Utgångspunkten för Finlands handlingsprogram för beskattning och utveckling är att främja utvecklingsländernas deltagande i OECD och deras förmåga att tillämpa OECD-standarderna. G77-gruppens 134 länder har ändå främst strävat efter att FN:s roll i internationella skattefrågor ska förstärkas. Också riksdagen föreslog på våren år 2016 att regeringen skulle utreda hur FN:s skattekommitté kan förstärkas. Internationella standarder som alla stater kan förbinda sig till, kan endast åstadkommas med sådant samarbete där också utvecklingsländerna kan delta som likvärdiga aktörer.

Beskattning och utveckling bör synas mera i påverkansarbetet

Handlingsprogrammet Beskattning och utveckling betonar Finlands påverkansarbete på internationell nivå,

men specificerar inte några konkreta strävanden. Dem har man tänkt precisera exempelvis i utvecklingsbankernas riktlinjer, i Finlands påverkansplaner och i direktionsarbete. Men tillräcklig information om dessa linjer förmedlas inte utanför ministerierna. Finlands påverkansplaner är till exempel verktyg som bara är avsedda för utrikesministeriets bruk och alltså inte några offentliga dokument, trots att de innehåller betydande utvecklingspolitiska funktioner.

Helt medvetet har bara en del av prioriteringarna i utrikesministeriets påverkansplaner valts ut för observation, delvis på grund av den stora mängden. Bland annat har finansministeriet och utrikesministeriet redan i flera år mycket aktivt drivit på främjandet av temat beskattning och utveckling i Världsbankgruppens förvaltning, så väl i bankens verksamhet som när det gäller att utveckla bankgruppens privatsektorfinansier IFC:s skatteparadislinjer i

Handlingsprogrammet Beskattning och utveckling betonar Finlands påverkan- sarbete på internationell nivå, men specificerar inte några konkreta strävanden.

en strängare riktning. De nordiska och baltiska ländernas röstningsgrupp är enig om ärendets vikt, vilket förstärker Finlands influens. Röstningsgruppen har också enats om gemensamma operativa prioriteringar på årsnivå och dit hör beskattningsriktlinjerna som en viktig del också i år.

Påverkansplanerna innehåller systematiska resultatkedjor för Finlands organisationsvisa prioriteringar, som preciserar Finlands roll inom respektive organisation. Däremot saknar de den utvecklingspolitiska redogörelsens genomgående kopplingar mellan prioritetsområdena. Exempelvis är frågorna om beskattning av naturresurser och utvecklingen av ägarregister av stor betydelse för utvecklingsländerna och målsättningarna i Finlands

utvecklingspolitik. Finland hör till de länder som ger sitt stöd till initiativet EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*). Beskattning av naturresurser ingår i hög grad i dess verksamhet men det är svårt att uppskatta hur Finlands EITI-ståndpunkter syns på andra arenor. Därför bör man, förutom ministeriets interna planer, utveckla en gemensam plan för Finlands globala målsättningar, där det klart och tydligt framgår vilka prioriteringarna är också när det gäller beskattning, och som ska främjas i allt påverkande arbete. Det förutsätter öppen och inkluderande debatt, övervägda val och politiska beslut.

I programmet Beskattning och utveckling understryker Finland att man stöder utvecklingsländerna i deras strävanden efter att avstå från fossila bränslestöd. Det är bra. Men man måste samtidigt hålla i minnet att industri-ländernas stöd är många gånger större än utvecklingslän-dernas. Under denna regeringsperiod riktade Finland sina utsläppshandelsintäkter till energiintensiv industri istället för utvecklingssamarbetsfinansiering. Det strider mot principerna för hållbar utveckling.

Dessutom skulle det vara bra att infoga i åtgärdsprogrammet på vilken nivå Finland för närvarande förbinder sig när det gäller beredningen av internationell finansmarknadsbeskattning, och hur man kan främja att utvecklingsländernas finansieringsbas förstärks genom att aktivt delta i beredningen.

Beskattningen syns ännu inte i Finlands påverkansplan gällande handel och utveckling. Om Världshandelsorganisationen WTO:s avtal om att underlätta handel (*Agreement on Trade Facilitation, TF*) förverkligas skulle det kunna knyta teman som beskattning, utveckling och handel allt tätare samman. Till exempel är förbättrad transparens i tullförfaranden och korruptionsförebyggande sådana målsättningar som dessa politikområden tillsammans skulle kunna främja.

Hur Finland utvecklar utvecklingsländernas skatteförvaltningar

Enligt handlingsprogrammet Beskattning och utveckling är det Finlands mål att:

"2. Utvecklingsländernas beskattningskapacitet har förstärkts: skatteförvaltningar och andra institutioner med



anknytning till användning och övervakning av statliga medel har utvecklats och förnyats (parlament, tull, rättssväsende, övervakningsorgan för användning av statliga medel)."

"3. Utvecklingsländernas civila samhällens kännedom om kopplingarna mellan beskattning och offentliga tjänster har ökat, liksom förmågan att kräva redovisningsskyldighet av regeringar för att generera mera skatteintäkter som används till offentliga tjänster".

Utvecklingsländernas egna skatteförvaltningar spelar viktiga roller när man vill förstärka den nationella resursbasen. På beskattningsskapaciteten inverkar förutom skatteförvaltningen och de organ som övervakar användningen av statliga medel också god förvaltning, såväl offentlig som privat, samt ett fungerande rättssväsende. Dessutom behövs skattepolitik som också den politiska eliten själv förbinder sig till. Det civila samhället är viktigt för att kännedomen ska öka, så att medborgarna uppfattar beskattningen som motiverad. Det är viktigt att människor inser att skatter möjliggör grundläggande service, och att de förmår kräva något i gengäld för sina skatter. Också för den privata sektorn är det viktigt att skattesystemen fungerar och skatterna går att förutsäga.

Enligt handlingsprogrammet betonar Finland, vid sidan av förstärkt beskattningsskapacitet, redovisningsskyldighet i proportion till medborgare och inhemska företag och till att skatteintäkter bättre används för offentliga tjänster, i synnerhet för de allra fattigaste

befolkningsgrupperna. Finlands viktigaste funktioner gäller utvecklingen av ATAF (Afrikas skatteförvaltningsorganisation) och att förstärka ATAF:s kunskap om företagsskatter (ett projekt i Namibia). Finland deltar också genom att stöda OECD:s och UNDP:s initiativ Skattehandläggare utan gränser. Finland har öronmärkt sitt understöd till utveckling av utvecklingsländernas inbördes skattehandläggersamarbete. Världsbanken och regionala utvecklingsbanker är de huvudsakliga kanalerna för Finlands påverkan på beskattning och utveckling på global nivå, genom vilka man bland annat stöder beskattningens utveckling och förstärker produktiva sektorer (i Somalia), utvecklar den offentliga sektorn, skatteuppbörd, tull och revisionsverksamhet (i Afghanistan), förstärker parlamentens kompetens i budget- och skattefrågor, insyn i den offentliga sektorn, ansvarsfullhet och reducerar korruption (i Afrika). Dessutom nämns i handlingsprogrammet på planeringsnivå utveckling av skattepolitik, offentlig sektor och skattepolitiska system. I uppdateringen av landsprogrammen togs beskattningen med i varje program.

Handlingsprogrammets starka sida är dess inkluderande infallsvinkel som sammanför olika aktörer. På projektnivå genomförs det i samarbete av Finlands skatteförvaltning, statens anskaffningsbyrå, finansministeriet samt arbets- och näringsministeriet. Meningen är att få utvecklingsländernas parlament, regionala och lokala aktörer samt frivilligorganisationer att ansluta sig. Det är viktigt med tanke på beskattningens berättigande och för att skattemoralen ska växa.

Forskning bidrar till fokus på det viktiga

Det fjärde huvudmålet i Finlands handlingsprogram handlar om forskning. Målsättningen är att det ska finnas tillförlitlig forskningsdata att använda om illegala penningflöden, likaså analyser att använda och lösningar som förhindrar fenomenet. Dessutom behövs information om effektiviteten i de funktioner som vidtas för att förstärka beskattningskapaciteten. Enligt handlingsprogrammet anser Finland att det är viktigt att beslut som utvecklar internationella spelregler och utvecklingsländernas beskattningskapacitet bygger på så tillförlitliga uppgifter som möjligt. Det är också viktigt att förstå vad som utgör de största hindren för beskattnings- och

utvecklingsmålsättningarna. Därför är statistik och uppföljningen av den så viktig, till exempel för att reducera felfakturering och missbruk av överföringspriser i frågan om utrikeshandel. Finland finansierar också forskning kring illegala penningströmmar och analys av deras effekter på utvecklingsländers ekonomi (Myanmar, Zambia och Nepal). Man bör notera att tillförlitlig forskning inte går att åstadkomma utan tillförlitlig, tillgänglig information. Finland kan påverka mera till att det finns tillgång till data som grund för forskning, exempelvis genom att förespråka offentlig rapportering i EU, med separata rapporter om alla länder. Finland kunde också överväga att rikta sin forskningsfinansiering till neutral, kollegialt granskad, vetenskaplig forskning. ■

Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar:

- Finlands handlingsprogram för beskattning och utveckling och det internationella programmet för skattesmitning bör komplettera varandra. Man måste sträva efter att de bildar en helhet när Agenda 2030 verkställs.
- För Agenda 2030 är en regeringsperiod (2016-2019) inte ett tillräckligt långt tidsspänn. Som ny prioritering behöver arbetet med beskattning och utveckling kontinuitet, och en vision av Finlands linje på lång sikt.
- Den globala skattepolitiken och dess mål måste klargöras. Finland bör uppge sina nationella huvudmål och konsekvent verka för dem i alla internationella forum, så som OECD, EU och FN. Målsättningarna i handlingsprogrammet bör också synas i internationella utvecklingsbankers direktionsarbete och i olika politiska sektorer. Finland bör utarbeta en multilateral påverkansplan som uppfyller detta behov.
- Finland bör verka för att utvecklingsländerna deltar i beskattningsfrågor och förstärka deras perspektiv, både inom processer som leds av OECD/G20 och mera övergripande inom FN, där det är möjligt för utvecklingsländer att delta på mera jämställda villkor,
- I EU bör Finland ge sitt bifall till att multinationella storföretag offentligt rapporterar om sina skatter, separat för varje land, och verkställa detta på nationell nivå om ett sådant beslut inte uppstår på EU-nivå.
- Finland bör främja nationellt, inom EU och internationellt insyn i ägande, i samarbete med likriktade länder, för att bekämpa skatteflykt, korruption och penningtvätt.
- Finland bör säkerställa att utvecklingsinstrumenten för den privata sektorn främjar målsättningarna i handlingsprogrammet Beskattning och utveckling. Alla som arbetar med utvecklingssamarbete bör försäkra sig om att varken de eller deras partner idkar aggressiv skatteplanering. De bör främja insyn i ägande och öppna landsvisa skatteuppgifter.

Utvecklingspolitiska kommissionens medlemmar

1.1.2016 – 31.12.2019

Ordförande

- **Aila Paloniemi**, riksdagsledamot, C (Anniina Ruottu)

Vice ordförande

- **Hanna Sarkkinen**, riksdagsledamot, Vf (Kalle Hyötynen)
- **Saara-Sofia Sirén**, riksdagsledamot, Saml (Daniel Lahti)

Medlemmar

- **Anders Adlercreutz**, riksdagsledamot, SFP (Ida Schauman)
- **Susanna Huovinen**, riksdagsledamot, SDP (Sirpa Paatero)
- **Jani Toivola**, riksdagsledamot, Gröna (Outi Alanko-Kahiluoto)
- **Antero Laukkanen**, riksdagsledamot, KD (Heini Röyskö)
- **Kari Kulmala**, riksdagsledamot, Sannf (Maija Karjalainen)
- **Timo Lappalainen**, verksamhetsledare, Kepa (Niina Mäki)
- **Rilli Lappalainen**, generalsekreterare, Kehys rf (Jussi Kanner)
- **Tuuli Mäkelä**, Näringslivets centralförbund EK
- **Timo Palander**, Finlands företagare (Thomas Palmgren)
- **Reijo Paananen**, SAK (Leila Kurki)
- **Seppo Kallio**, Skogs- och jordbruksproducenternas Centralförbund MTK (Leena Suojala)
- **Jussi Pakkasvirta**, UNIPID (Katarina Frostell)
- **Julia Ojanen**, Plan Finland (Miikka Niskanen)
- **Elin Multanen**, UNWOMEN
- **Hilkka Vuorenmaa**, Befolkningsförbundet (Helena Laukko)

Sakkunnigmedlemmar och vice medlemmar

Ministerier

- **Kommunikationsministeriet:** Harri Pietarila, enhetschef, (Antti-Pekka Hyvärinen)
- **Jord- och skogsbruksministeriet:** Marjukka Mähönen, konsultativ tjänsteman (Markus Schulman)
- **Undervisnings- och kulturministeriet:** Zabrina Holmström, kulturråd
- **Justitieministeriet:** Johanna Suurpää, chef för enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter (Niklas Wilhelmsson)
- **Försvarsministeriet:** Tiina Raijas, konsultativ tjänsteman (Charlotta Collén)
- **Inrikesministeriet:** Vesa Kotilainen, överinspektör (Katarine Lindstedt)
- **Social- och hälsovårdsministeriet:** Satu Leino, konsultativ tjänsteman (Tuomas Leppo)
- **Arbets- och näringsministeriet:** Leena Pentikäinen, konsultativ tjänsteman (Sonja Hämäläinen)
- **Statsrådets kansli:** Taina Kulmala, chef för enheten för politisk analys (Lauratuulia Lehtinen)
- **Finansministeriet:** Tuuli Juurikkala, specialsakkunnig (Anne af Ursin)
- **Miljöministeriet:** Tita Korvenoja, chef för enheten för internationella ärenden och EU-frågor (Tuulia Toikka)

UM sakkunnigmedlemmar

- **Understatssekreterare** (utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik): Elina Kalkku
- **Avdelningen för Afrika och Mellanöstern:** Pertti Anttinen, ledande sakkunnig
- **Avdelningen för Asien och Amerika:** Eija Rotinen, biträdande avdelningschef
- **Utvecklingssamarbetets evaluering:** Jyrki Pulkkinen, enhetschef
- **Europaavdelningen:** Juha Ottman, biträdande avdelningschef

- **Östavdelningen:** Juhani Toivonen, utrikesråd
- **Utvecklingspolitiska avdelningen:** Riikka Laatu, biträdande avdelningschef, Sari Lehtiranta, KEO-10, enhetschef
- **Politiska avdelningen:** Timo Kantola, biträdande avdelningschef
- **Avdelningen för externa ekonomiska relationer:** Jukka Pesola, enhetschef
- **Kommunikationsavdelningen:** Erja-Outi Heino, enhetschef för utvecklingskommunikation

Intressenter

- **Internationella Handelskammaren i Finland (ICC):** Timo Vuori, chef
- **Delegationen för hållbar utveckling:** Annika Lindblom, generalsekreterare (Marja Innanen)
- **Fredsförbundet:** Kalle Sysikaski, medlem av Fredsförbundets styrelse (Maria Mekri)
- **Finlands fackförbunds solidaritetscentral (SASK):** Janne Ronkainen, verksamhetsledare (Juha Vauhkonen)
- **Röda Korset i Finland:** Kristiina Kumpula, generalsekreterare (Maria Suoheimo)
- **Finlands Bank:** Olli-Pekka Lehmuusaari, ledande rådgivare (Satu Kivinen)

Utvecklingspolitiska kommissionens sekreteriat

- Pol. dr. Marikki Stocchetti, general sekreterare
- FM Katja Kandolin, koordinator



Utvecklingspolitiska kommissionen

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.