

FINLANDS *utvecklingspolitiks* TILLSTÅND 2019

Globalt ansvar över regeringsperioderna
och förvaltningsgränserna



Utvecklingspolitiska kommissionen

FINLANDS
utvecklingspolitiks
TILLSTÅND 2019

Globalt ansvar över regeringsperioderna
och förvaltningsgränserna

Innehåll

Ordförandes förord	6
Sammandrag	8



1. Varför behöver utvecklingspolitiken en grund som sträcker sig över flera regeringsperioder?

10

Utvecklingspolitiken som en del av politiken för globalt ansvar?	13
--	----

2. Utvecklingspolitikens internationella hörnstenar och Finland	18
Ramen och principerna för hållbar utveckling	19
Ansaret för hållbar utveckling är globalt	19
Hur genomför Finland en hållbar utveckling?	20
Stärkt människorättsperspektiv	21
Utvecklingsfinansieringsåtaganden för hållbar utveckling och Finland	22
Trycket på utvecklingssamarbetet	25
UPK:s linje är	27



3. Utvecklingspolitiken saknar en grund som överskrider regeringsperioderna

28

De utvecklingspolitiska programmen och redogörelsen som verksamhetens ryggrad	29
Tre regeringar, tre olika riktlinjer	30
Riktlinjerna styr tillsvidare bara utvecklingssamarbetet	33
Utvecklingspolitiken behöver alla politikområden	33
Tidigare rekommendationer om styrningen av utvecklingspolitiken	34





4. Lösningar som ökar kontinuiteten och konsekvensen i utvecklingspolitiken	38
En lag om utvecklingssamarbete – möjlig också i Finland	39
Starkare roll för riksdagen genom parlamentarisk överenskommelse.....	39
En politik för globalt ansvar som sträcker sig över regeringsperioderna	42

5. Aspekter i politiken för globalt ansvar, strategi och förvaltning för att styra förändringen	46
Grunden för utvecklingspolitiken 2030	47
Utvecklingspolitikens bestående värdegrund och huvudprinciper	47
Prioriteringarna på lång sikt reflekterar de valda värderingarna	48
Genomgående mål och samband mellan prioriteringarna.....	53
Utvecklingssamarbete, utvecklingspolitik och humanitärt bistånd i ett kontinuum	56
Finansieringen av utvecklingssamarbetet behöver en modell som sträcker sig över flera regeringsperioder.....	57
Principer och reformbehov i samband med finansieringen...	59
Utvecklingspolitikens resultatbaserad, uppföljning och utvärdering som ett led i genomförandet av Agenda 2030	61
UPK bör ges ett permanent mandat och en tydlig roll.....	62
Betydelsen av en strategi som uppdateras varje regeringsperiod	63
Förvaltningsmodell i politiken för globalt ansvar	64
Utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik	64
Modellen för globalt ansvar medför ett konsekvent genomförande av hållbar utveckling.....	66
Hur ska övergången genomföras?	67



Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen 2016 – 2019	68
--	-----------

Ordförandes förord

Den andel av världens befolkning som lever i extrem fattigdom har minskat i rekordtakt under de senaste åren. Enligt FN:s bedömning finns det emellertid fortfarande kring 740 miljoner människor som lever i extrem fattigdom, ca en tiondel av jordens invånare.

Som medlem i FN har Finland förbundit sig till att avskaffa den extrema fattigdomen till 2030. Agenda 2030 för hållbar utveckling ålägger oss att lösa också andra globala problem.

Invecklade problem, som ojämlikhet och klimatförändringar, påverkar allt större områden. De berör direkt eller indirekt allt fler människor då de föder instabilitet, fördjupar fattigdom och ger upphov till påtvingad migration och flyktingskap.

Problemen kan inte lösas genom enskilda åtgärder utan vi behöver globala insatser som involverar alla länder och olika aktörer.

Finland har mycket att ge inom utvecklingspolitiken fastän våra resurser inte är så stora. Det avgörande är att använda resurserna så effektivt som möjligt och agera så att vår verksamhet på alla områden stöder genomförandet av de globala målen för hållbar utveckling, här hemma och i världen.

Ett centralt problem är att utvecklingspolitiken stakas ut för kortsiktigt och delvis inkonsekvent. Olika riktlinjer som avlöser varandra erbjuder inte den målriktade kontinuitet som Agenda 2030 kräver. Strategier som ändras med varje regeringsperiod har skapat oklarhet och diskrepans mellan politik och genomförande, vilket tär på arbetets effektivitet och kvalitet belastar förvaltningen.

Resultaten i utvecklingssamarbetets program och projekt förutsätter långa cykler som ofta sträcker sig över regeringsperioderna och olika riktlinjers datering. Av denna orsak rekommenderar Utvecklingspolitiska kommissionen i denna rapport att man för den begynnande regeringsperioden utarbetar en grund för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken som också styr kommande regeringar.

Den föreslagna modellen för globalt ansvar skulle stärka utvecklingspolitikens permanenta värdegrund, huvudprinciper, prioriteringar och finansieringens kontinuitet.

Förutom kontinuitet behöver vi också större samstämmighet. Hittills har de utvecklingspolitiska riktlinjerna endast styrt utvecklingssamarbetet. Globalt ansvarstagande kräver emellertid att också andra politikområden och aktörer har tydliga roller och en etablerad andel av politiken för globalt ansvar.

Den sittande Utvecklingspolitiska kommissionens fyraåriga mandatperiod går mot sitt slut. Vi vill framföra vårt varma tack till alla som deltagit i kommissionens arbete. Vårt arbete är värdefullt eftersom Utvecklingspolitiska kommissionen är det enda utomstående organet som bevakar utvecklingspolitikens riktlinjer och finansiering, som samlar synpunkter av partierna, civilsamhället, sakkunniga tjänstemän och forskare och skapar en gemensam vision.

En fungerande utvecklingspolitik förutsätter alltid övervakning, utvärdering och kontinuerlig utveckling av verksamheten. Utvecklingspolitiska kommissionen vill vara en aktiv part i detta arbete också under den kommande regeringsperioden.

Aila Paloniemi
Utvecklingspolitiska
kommissionens ordförande (C)

Hanna Sarkkinen
Utvecklingspolitiska
kommissionens 1. vice ordförande (Vf)

Saara-Sofia Sirén
Utvecklingspolitiska kommissionens
2. vice ordförande (S)





Sammandrag

För att kunna tackla globala utmaningar, som till exempel klimatförändringen, fattigdomen och bristen på jämlikhet, och för att nå FN:s globala mål för hållbar utveckling krävs ett mer målmedvetet grepp i Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. I denna rapport går Utvecklingspolitiska kommissionen igenom olika alternativa modeller för en mer långsiktig och resultatorienterad politik.

Utifrån vår analys föreslår vi en modell för globalt ansvar där man fastställer centrala element i utvecklingspolitiken – målsättningar, prioriteringar, centrala principer och finansieringsnivå – som lever vidare från en regeringsperiod till följande. Det skulle förbättra arbetets kontinuitet och resultat jämfört med de lösryckta programmen för en regeringsperiod i taget. Dessa har lett till en ojämnhet i utvecklingssamarbetet och splittring av de knappa resurserna. Modellen för globalt ansvar skulle också stärka utvecklingspolitikens roll i det nationella genomförandet

av målen för hållbar utveckling och öka Finlands internationella inflytande. Den uppmuntrar också till branschövergripande samarbete mellan olika aktörer och överförvaltningar.

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att det är viktigt att den långsiktiga modellen för utvecklingspolitiken och de strategiska uppdateringarna av den utarbetas genom ett möjligast brett samarbete och att de behandlas i riksdagen. I modellen för globalt ansvar ska det också ingå en klar och tydlig plan för hur medlen för utvecklingssamarbete ska höjas till den nivå som FN rekommenderar. Kommissionen anser att nivån på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten ska nås inom de två kommande regeringsperioderna. Minst 0,2 procent av bruttonationalinkomsten ska riktas till de minst utvecklade länderna. Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar att man stärker kopplingen mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsbyggande som en del av den modell som sträcker sig över regeringsperioderna.

1.

Varför behöver
utvecklingspolitiken
en grund som
sträcker sig över flera
regeringsperioder?

Många av vår tids "lömska problem"¹ – såsom ojämlikhet, klimatförändring, artutrotning och humanitära kriser som blivit kroniska – förutsätter även av Finland lösningar som måste kunna genomföras sektorsövergripande, konsekvent och långsiktigt över flera regeringsperioder. Rötterna till problemen ligger ofta djupt i historien men de lever vidare och får ny kraft av kortsiktigt självintresse. I dag återspeglas konsekvenserna av olika fenomen på allt större områden och rör allt fler människor, direkt eller indirekt. De ger näring åt instabiliteten, tillspetsar fattigdomen och leder till ofrivillig migration och flyktingströmmar – och skapar nya skadliga fenomen. De inbördes relationerna mellan lömska problem och fenomen påminner om en härva. Problemen kan inte elimineras genom enskilda åtgärder utan det behövs globala ansträngningar för att tämja dem och alla länder och aktörer måste involveras.

FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda2030 och dess 17 mål avser svara på utmaningen och stabilisera världsläget. Finland förband sig att genomföra åtgärderna för hållbar utveckling 2015 och upprättade en nationell handlingsplan 2017. Planen tar upp främjandet av hållbar utveckling i hemlandet, hanteringen av effekterna av Finlands verksamhet som överstrider de nationella gränserna samt dimensionen för globalt ansvar, genom vilken Finland på olika sätt påverkar lösningen av problem med hållbar utveckling på det internationella planet. Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete är verktyg för arbetet.

De lömska problemen drabbar de fattigaste och bräckligaste länderna hårdast, men de gäller också Finland på olika sätt. Våra produktions- och konsumtionsvanor vilar inte på en hållbar grund och det har negativa konsekvenser såväl i Finland som internationellt.² Vår dagliga konsumtion och våra nyttigheter, såsom vårt morgonkaffe, våra kläder och vår elektronik, kopplar oss också till den globala ekonomin, produktionen och människooödena i utvecklingsländerna. Samtidigt återspeglas kriserna i utvecklingsländerna och snabbt växande ekonomier redan nu, och i framtiden allt starkare, även i Finland. Även utrikesministeriets framtidsöversikt (2018) visar att det förtätade globala inbördes beroendet är ett fenomen som Finland bör sträva efter att påverka.

En del av problemen och lösningarna är gemensamma för alla länder. Medvetenheten om t.ex. internationella beskattningsfrågor, kapitalflykt, nyttjande av naturresurser och företagens sociala ansvar har ökat även hos oss. Oron för demokratins och de mänskliga rättigheternas tillstånd ökar på olika håll i världen. Klimatförändringen och det alarmerande tillståndet i naturens mångfald är fakta som styr mänsklighetens, även Finlands, framtid.³

Utvecklingen av den nationella och internationella lagstiftningen och åtagandena samt ett ambitiöst genomförande av dem, ansvarstagande företag som tar fram lösningar, ett alert och inflytelserikt civilsamhälle samt vetenskap och bildning spelar en central roll i främjandet av hållbar utveckling och hanteringen av komplicerade fenomen. Finlands utvecklingspolitik bör kombinera dessa faktorer.

Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) är enig om att Finland måste göra sitt bästa för att stoppa den ohållbara utvecklingen. Vi måste säkerställa att vårt agerande och den styrande politiken verkligen svarar på denna utmaning. På samma sätt måste vi kunna gripa nya möjligheter och kunna stärka positiva utvecklingstrender och partnerskap och också lära oss av dem. Därför måste vi allt noggrannare fundera över var en aktör som Finland behövs mest, var vi har mest att ge och i vilken roll. Finlands kommande EU-ordförandeperiod, goda placering i uppföljningen av hållbar utveckling och första plats i *The Good Country Index* skapar förväntningar som vi måste kunna svara på.⁴

Att ta tag i de lömska problemen och samtidigt också gripa nya möjligheter kräver samarbete över partigränserna och dagspolitiken. Tidsspannet för lösningarna följer inte heller Finlands regeringsperioder utan kräver ett långsiktigare perspektiv och engagemang i målen för hållbar utveckling. Även de grundläggande värderingarna och principerna för hållbar utveckling, såsom jämställdhet och jämlikhet, är bestående. Hur vi kan påverka komplicerade fenomen kräver också att vi kontinuerligt utvärderar vår verksamhet och politik, lär oss av erfarenheterna och utvecklar verksamheten från en regeringsperiod till nästa. Tillräcklig långsiktighet är nödvändigt om vi ska nå resultat.⁵ Det gäller också för utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet, som nu saknar den långsiktiga målinriktning och vision som förutsatts i Agenda 2030.

1 På engelska används uttrycket "wicked problems", som lanserades av forskarduoen Horst Rittel och Melvin Webber 1973.

Uttrycket används numera allmänt även i granskningen av mångfacetterade politiska och administrativa problem. Se t.ex. SITRA

2 Se uppskattning av de externa miljökonsekvenserna av finländarnas matkonsumtion t.ex. i östra Afrika (Sandström, LUKE och SITRA 2018).

3 Se t.ex. WWF:s rapport Living planet 2018.

4 Sustainable Development index and Dashboard Report 2018 se <http://sdgindex.org/reports/2018/> eller The Good Country Index 2019.

5 Utvecklingspolitisk resultatrapport (2018): Centrala slutsatser.

Fred och säkerhet är grundläggande värderingar i alla samhällen. Föregripande och beredskap att agera i olika katastrofsituationer inger allmänheten en känsla av trygghet och tillit till samhällets strukturer och deras funktion. Utvecklingen av säkerhetsstrukturerna i tillväxtländerna är ett långsiktigt samarbete där stödlandet måste förbinda sig långsiktigt. Det kan inte genomföras med enbart en årlig budget utan kräver planering och ekonomiskt stöd som överskrider

Avsikten med den här rapporten är att erbjuda en modell för utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete som är hållbara och som sträcker sig över flera regeringsperioder.

flera regeringsperioder. Kontinuiteten handlar också om ansvarsfull och effektiv användning av resurser. Att bygga upp förtroende och fungerande partnerskap tar många år, särskilt i de fattigaste och bräckligaste länderna. Plötsliga förändringar i utvecklingssamarbetet bryter ner grunden, minskar genomslagskraften och blir dyra.

Avsikten med den här rapporten är att erbjuda en modell för utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete som är hållbara och som sträcker sig över flera regeringsperioder. Det är viktigt att klargöra deras roll i främjandet av hållbar utveckling, hur de knyts samman med

den övriga verksamheten i Finland och hur de bäst kan genomföras på längre sikt än för närvarande. De här frågorna uppkommer inte ur tomma intet utan bygger på Utvecklingspolitiska kommissionens nästan 15 år långa utvärderingsarbete under olika regeringsperioder. Även rekommendationerna för framtidens utvecklingspolitik bygger på uppföljningsarbetet under tidigare regeringsperioder. UPK är den enda aktören som följer utvecklingspolitikens riktlinjer och finansiering utifrån och för samman partiernas, organisationsfältets, frivilligorganisationernas, experttjänstemännens och forskarnas synpunkter för att skapa en gemensam strategisk intention.

Evalueringsarna av utvecklingspolitiken rekommenderar likaså att den nuvarande modellen som ändras varje regeringsperiod ska omformas till en långsiktig utvecklingspolitik vars genomförande granskas och vid behov preciseras strategiskt i början av regeringsperioderna.⁶ I UPK:s uppföljning av genomförandet av hållbar utveckling har behovet av en mer kontinuerlig utvecklingspolitisk grund framhållits ytterligare. Det här hänför sig väsentligt till utvecklingen av statsförvaltningen och stärkandet av utrikesministeriets resultatbaserad samt förankringen av hållbar utveckling inom olika sektorer.⁷ Nu är tiden inne att fatta djärva beslut och genomföra rekommendationerna även i Finlands utrikespolitik.

I enlighet med det mandat vi fått av statsrådet granskar vi i den här rapporten särskilt hur utvecklingspolitiken bedrivs i Finland med avseende på kontinuitet och konsekvens och frågar oss hur den behöver reformeras. Vi går igenom olika alternativ till grunden för en mer långsiktig och resultatdriven politik så att Finland bättre ska kunna svara på de enorma utmaningarna i vår tid och i framtiden. Utifrån den här analysen föreslår vi att kontinuiteten och konsekvensen i utvecklingspolitiken ska stärkas som ett led i modellen för globalt ansvar som sträcker sig över flera regeringsperioder. Målet med modellen är att skärpa utvecklingspolitikens roll i det nationella genomförandet av hållbar utveckling och att uppmuntra till sektorsövergripande samarbete över förvaltnings- och aktörsgränserna. I rapporten funderar vi över vilka principiella element modellen bör innehålla t.ex. med avseende på långsiktiga mål och volymen och fördelningen av utvecklingsfinansieringen. Vi berättar också hur modellen kan uppdateras per regeringsperiod, vilken slags förvaltning den ska grunda sig på och hur övergången till Agenda 2030-eran ska genomföras. ■

6 Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2017.

7 STIGEN2030 – En utredning av Finlands politik för hållbar utveckling, statsrådets strategiska forskningsprojekt (2019) och En fenomenbaserad offentlig förvaltning, SITRA (2018).

Utvecklingspolitiken som en del av politiken för globalt ansvar?

Termerna "utvecklingspolitik" och "utvecklingssamarbete" går ofta hand i hand, så även i den här rapporten. Även om det handlar om etablerad praxis är det viktigt att stanna upp och fundera över vad man egentligen avser med dessa begrepp och vilken betydelse de har i ekvationen för hållbar utveckling. Liksom alla begrepp lever också utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och förändras enligt rådande politik, tänkesätt och kontext. Ibland är det bra att se över vad vi menar och vart vi strävar med dem.

"Utvecklingssamarbete" är den entydigare av dessa termer. Till exempel i utrikesministeriets utvecklingspolitiska resultatrapport (2018) hänvisar utvecklingssamarbete till den verksamhet som finansieras med utvecklingssamarbetsmedel ur statsbudgeten. Utvecklingssamarbete genomförs i samarbete med partner, såsom utvecklingslandets förvaltning eller en frivilligorganisation. Samarbetets betydelse återspeglas också i själva begreppet, som numera ersatt det tidigare allmänt använda begreppet "(utvecklings)bistånd". Vad som kan räknas som utvecklingssamarbete definieras av OECD:s biståndskommitté. Det viktigaste kriteriet har varit att verksamheten ska sikta mot utvecklingsmålen, i synnerhet minskningen av fattigdomen i utvecklingsländerna. Utvecklingssamarbete definieras ofta som ett utvecklingspolitiskt verktyg, men kontaktytan mellan de två begreppen lever.

Europeiska unionen är den största finansiären av utvecklingssamarbete och en föregångare för världen, och har därför haft stor betydelse också i utformandet av ett gemensamt "utvecklingsspråk". Historiskt sett har begreppet utvecklingssamarbete förutom bistånd också omfattat avtal och partnerskap inom såväl handeln som politiken.¹ I och med EU:s interna förändring har utvecklingssamarbetet blivit en del av Europas yttre förbindelser, vilket också

påverkat utvecklingssamarbetets ställning. Behovet av att stärka den egna behörigheten och ställningen som ett självständigt politikområde återspeglas också i termerna. I detta sammanhang låter "utvecklingspolitik" mer slående än "utvecklingssamarbete" eller "utvecklingssamarbetspolitik". Samma fenomen har även kunnat ses i Finland.

Samtidigt har frivilligorganisationerna redan under flera decennier bidragit till att alla givarländer förutom vid utvecklingssamarbetets kvalitet och resultat också bör fästa uppmärksamhet vid och stödja de fattigaste ländernas utvecklingssträvanden inom alla politikområden, inte bara genom utvecklingssamarbete. Konsekvenstänkandet började vinna genklang i EU-länderna på 1990-talet och har ingått i EU:s grundfördrag sedan 1992. Behovet av en mer omfattande "utvecklingspolitik" som sträcker sig vidare än utvecklingssamarbetet uppkom genom denna förändring.

Som medlem i EU har Finland alltså en skyldighet att granska de åtgärder som påverkar utvecklingsländerna både inom ramen för utvecklingssamarbetet men också på bredare bas inom hela statsförvaltningen. Principen Policy coherence for development, på svenska konsekvent politik för utveckling, etablerade sig i den finländska debatten och de politiska riktlinjerna i början av 2000-talet. Grundtanken är att säkerställa att de övriga politikområdena agerar i samma riktning som utvecklingsmålen, åtminstone inte emot dem. Åtagandena följs upp av både EU och OECD, under de senaste decennierna till exempel inom handels-, jordbruks-, fiske- och migrationspolitiken. Aktiveringen av Utvecklingspolitiska kommissionen och det nya mandatet (2003) hänförde sig till fastställelsen av detta åtagande och uppföljningen av dess genomförande i Finland.

Agenda 2030 för hållbar utveckling har lyft fram konsekvenstänkandet i en ännu mer betydande ställning. Hållbar

1 Jfr Lomékonventionens gemensamma församling mellan EU och Afrika, Karibien och Stillahavsstaterna 1975–2000.

utveckling förutsätter att de utvecklade länderna tar ansvar för konsekvenserna av sitt agerande utanför landets gränser och stöder de fattigaste länderna i främjandet av målen för hållbar utveckling. Konsekvensprincipen har tagits med i de mål som styr det globala partnerskapet för hållbar utveckling. Agenda 2030 innehåller dock inga entydiga anvisningar om hur konsekvensen ska genomföras. Även i Finland kräver förhållningssättet ytterligare preciseringar på såväl utrikesministeriets som hela statsförvaltningens nivå.

Utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik är en viktig del av ekvationen, eftersom de avser att styra genomförandet av Finlands globala partnerskap och ansvar för hållbar utveckling (se redogörelsen om hållbar utveckling 2017). På samma sätt är konsekvensen en väsentlig del av genomförandet av hållbar utveckling och globala partnerskap. Konsekvensen är den mest problematiska delen av ekvationen, eftersom den inte är en konkret målsättning utan beroende av allmänna och synnerligen oklara principer.

Enligt en bakgrundsutredning som UPK lät göra har olika parter i Finland också mycket olika uppfattningar om vad konsekvent politik innebär i genomförandet av hållbar utveckling.² Därför behövs så fort som möjligt en utredning över vad utvecklingspolitik och konsekvent politik innebär i samband med hållbar utveckling, vilka politikområden de berör och vilken roll de bör ges.

Utrikesministeriet fastställer att huvudansvaret för Finlands utvecklingspolitik ligger hos utrikesministeriet. Detta ansvar och vad det innebär behöver klargöras. Till exempel den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) begränsar i praktiken utvecklingspolitiken till det arbete som utförs med utvecklingssamarbetsfinansiering och till internationellt politiskt påverkansarbete. Denna definition är betydligt snävare än EU:s, OECD:s och UPK:s tolkningar.

Samtidigt fastställer utrikesministeriet att även andra ministerier har en egen roll i utvecklingspolitiken eftersom utvecklingsländerna påverkas av många beslut inom andra sektorer på nationell, EU- och internationell nivå. Sådana är till exempel säkerhets-, handels-, jordbruks-, miljö- och migrationspolitiken. Även inrikesministeriet framhåller att man genom långsiktiga och förvaltningsövergripande utvecklingspolitiska åtgärder kan påverka de fenomen som försämrar den inre säkerheten i Finland och inom EU, såsom okontrollerad migration, radikalisering och organiserad brottslighet.

Enligt UPK har utvecklingspolitiken också en viktig uppgift i att stärka konsekvensen inom de övriga politikområdena till stöd för utvecklingen och tillföra ett perspektiv av hållbar utveckling i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och ekonomiska yttre förbindelser.

En sådan definition av utvecklingspolitiken är problematisk även därför att utrikesministeriet saknar behörighet i de andra ministerierna och dessa eller de yttre förbindelserna vanligen inte ser sig själva som "utvecklingspolitiska" aktörer. Denna uppgift har inte heller kunnat fullgöras på önskat sätt i praktiken.³ Därför måste vi närma oss frågan i andan av genomförandet av Agenda 2030, eftersom den redan i sig inkluderar principen och målet för globalt ansvar. Även redogörelsen om hållbar utveckling (2017) uppmuntrar förvaltningsområdena till samarbete och till att fundera över kopplingar över sektorsgränserna för att nå konsekvens. Den utrikespolitiska framtidsöversikten (2018) sporrar likaså i samma riktning och framhäver kontinuiteten.

Genomförandet av förvaltningsövergripande samarbete kräver dock en betydligt starkare gemensam intention och målsättning samt personal. Intentionen kan inte härröra från utvecklingspolitiken utan måste skapas utifrån de gemensamma målen för hållbar utveckling i utvecklingsländerna i samarbete mellan olika förvaltningsområden. Dessutom är det viktigt att inrätta incitament som främjar de gemensamma målen. Samtidigt behöver kunskapen ökas om de positiva och negativa effekterna av verksamheten inom Finlands politikområden över de nationella gränserna, i synnerhet med avseende på de allra fattigaste länderna. Den utrikespolitiska intentionen ska vara en enda, enhetlig utrikespolitik som iakttar principerna för globalt ansvar.

Utöver förvaltningsövergripande samarbete och frivilliga åtaganden behövs också öppenhet och beredskap för att hantera varierande intressen och vid behov dra upp förpliktande riktlinjer. Det här bör synas tydligare i Finlands nästa redogörelse om hållbar utveckling. Även i samordningen av hållbar utveckling på statsrådets nivå behövs en mer omfattande uppföljning av den globala dimensionen.

Samtidigt bör vi öppet överväga om det nuvarande utvecklingspolitiska förhållningssättet tjänar främjandet av hållbar utveckling eller om Finland bör övergå till en övergripande politik för "globalt ansvar", som inkluderar utvecklingssamarbetet, det politiska påverkansarbetet, det humanitära biståndet, de förvaltningsövergripande målen och hela samhällets engagemang i målen för globalt ansvar. Då får utvecklingspolitiken en betydande men klarare avgränsad roll i genomförandet av hållbar utveckling. Tanken om Finlands globala ansvar lyfts tydligare fram som hela statsförvaltningens uppgift och ligger i linje med OECD:s förhållningssätt "konsekvent politik för hållbar utveckling". Begreppet "ansvar" kan i detta sammanhang definieras som ansvar för att iaktta de internationella utvecklingsåtagand-

2 "Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa" Fiant Consulting OY 2019.

3 Projektet STIGEN2030 (2019), UPK:s årsuppskattning 2014, rapporterna OECD DAC Review, EU:s Policy Coherence for Development samt för det globala partnerskapets del Millennium Development Goals GAP reports.

ena och främja dem på bred front och konsekvent inom alla förvaltningsområden och även mer övergripande.

Inte heller här behöver vi börja från noll. Vi har redan lovande exempel på förvaltningsövergripande samarbete för det globala ansvaret för hållbar utveckling och på frivilliga åtaganden för hållbar utveckling, bland annat företagsansvarssamarbete (arbets- och näringsministeriet – utrikesministeriet) samt undervisnings- och kulturministeriets och utrikesministeriets täta samarbete kring Finlands lösningar av den globala inlärningskrisen. Utöver ministerierna involverar initiativen även andra aktörer.

Det omfattande vattenansvarsåtagandet bygger på samma princip för utveckling av företagens vattenansvar och uppnående av målen för hållbar utveckling. Bakom åtagandet står Aalto-universitetet, Naturresursinstitutet, Statens tekniska forskningscentral, jord- och skogsbruks-

ministeriet, miljöministeriet och WWF Finland. Även utrikesministeriet har gått med i initiativet. Dessa är konkreta exempel på den riktning i vilken samarbetet bör utvecklas. Redan under tidigare regeringsperioder har Finland varit med och främjat konsekvensen som pilotland för OECD:s livsmedelstrygghetsprojekt 2012–2013. Ett nätverk för beskattningsutveckling har redan etablerats och kan aktiveras för Agenda 2030 om den politiska viljan hittas. Den senaste evalueringen av tvångsmigration och utvecklingspolitik (2019) kräver att Finland ska bedriva tätare samarbete mellan invandringspolitiken, utvecklingspolitiken och det humanitära biståndet. Utvecklingspolitiska kommissionen har å sin sida bidragit till att åtgärdsåtagandena för hållbar utveckling även kan utnyttjas utanför Finlands gränser i de allra fattigaste länderna. I synnerhet de finländska företagen har redan gjort sådana frivilliga åtaganden.



Den nya ekvationen för utvecklingspolitiken enligt Agenda 2030:

Utvecklingssamarbete + påverkan + humanitärt bistånd = utvecklingspolitik

- + utrikespolitik [UM]
- + förvaltningsövergripande skyldigheter/mål/åtaganden för hållbar utveckling inom det globala ansvaret för hållbar utveckling [alla ministerier]
- + involvering av hela samhället [Finland]

= Finlands politik för globalt ansvar



Vägen till målen för globalt ansvar:

- Bindande nationella och internationella normer/lagstiftning
- Förvaltningsövergripande mål
- Förvaltningsövergripande samarbete
- Prioriterade mål och delmål för utvecklingspolitiken
- (Frivilliga) åtgärdsåtaganden för det globala ansvaret för hållbar utveckling

Tankeväckande siffror som vi fortfarande kan påverka

Andelen extremt fattiga av världens befolkning har sjunkit rekordlångt under de senaste åren. Siffran är ändå betydande, över **735,9 miljoner** människor (2015). FN:s medlemsstater har förbundit sig att eliminera den extrema fattigdomen fram till 2030 som ett led i genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Efter den lovande starten har farten dock saktat av. I synnerhet Afrika söder om Sahara ligger långt under målet.¹

Av de som lever i extrem fattigdom är cirka **en femtedel** funktionsnedsatta.²

Enligt uppskattning finns det över **815 miljoner** undernärda människor i världen. Livsmedelstryggheten har försämrats för **11 procent** av världsbefolkningen.³

Under perioden 1990–2015 har världens skogar minskat med en årstakt på **5,2 miljoner** hektar.⁴

Populationerna av vilda ryggradsdjur i världen har minskat med i genomsnitt **60 procent** mellan 1970 och 2014.⁵

Temperaturhöjningen på **1,5 grad** ökar antalet människor som utsätts för dödliga värmeböljor med **350 miljoner** fram till 2050. Allra mest lider de mest utsatta i de fattigaste länderna.⁶

Behovet av humanitärt bistånd är rekordstort. Flyktingskap och ofrivillig migration har blivit vanligare och mer långvarigt globalt. År 2017 var uppskattningsvis **68,5 miljoner** människor tvungna att fly från sina hem.⁷

I Afrika lever en enorm ung befolkning. Fram till 2050 uppskattas befolkningen i hela världsdelen **fördubblas**. Därför är det mycket viktigt att den unga åldersklassen har möjligheter till utbildning och försörjning.

Prognosen för befolkningstillväxt i Afrika söder om Sahara har vänt nedåt men är fortfarande hög. Varje kvinna föder i genomsnitt fem barn. Endast **en knapp tredjedel** av kvinnorna har möjlighet att få önskad prevention.⁸

En betydande orsak till den höga nativiteten är barnäktenskap. Hälften av flickorna i Afrika söder om Sahara gifts bort innan de fyller **18 år**.⁹

Varje år flödar kapital för **50 miljarder** euro olagligt ut ur Afrika. Stora mängder kapital flyr också via lagliga kanaler.

Enligt *indexet Freedom in the World 2019* försämrades de politiska och medborgerliga rättigheterna i **68 länder** i fjol.

1 World Bank <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank>

2 WHO https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/

3 Rapporten IPCC 2018 Warming of 1,5 Celsius.

4 <http://www.fao.org/publications/sofo/2016/en/>

5 Living Planet Index 2018.

6 IPCC 2018 Warming of 1,5 Celsius –report; Shock waves: managing the impacts of Climate change on poverty World Bank 2016.

7 FN:s flyktingkommissariat UNHCR

8 Contraception prevalence (15-49 years) World Bank Open DATA.

9 UNICEF, Child Marriage 2018: <https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/>

10 The African Union

(AU)/United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) High Level Panel (HLP) on Illicit Financial Flows (IFFs) from Africa (the Mbeki panel) 2019.





Utvecklingspolitikens **internationella** hörnstenar och Finland

Utvecklingspolitiken ska grunda sig på internationellt fastställda principer. FN:s Agenda 2030 är den hittills den bästa färdplanen för hållbar utveckling, även om den inte är komplett. Finland kan visa exempel genom att stärka de mänskliga rättigheterna, jämlikheten och jämställdheten samt det globala ansvaret.

Ramen och principerna för hållbar utveckling

Tanken om att hållbar utveckling är oskiljaktigt sammankopplad med minskning av fattigdom och ojämlikhet är inte ny.⁸ Strävan efter att de kan styras universellt av en och samma agenda är däremot betydligt färskare. När FN:s handlingsprogram Agenda 2030 för hållbar utveckling antogs 2015 var det en vändpunkt, eftersom det för första gången sammanförde alla världens länder inför gemensamma mål och principer. De sammanlagt 17 målen för hållbar utveckling siktar mot att alla stater och enskilda aktörer i sin egen verksamhet strävar efter att samtidigt ta hänsyn till såväl den sociala och ekonomiska utvecklingen som miljöns tillstånd. I och med Agenda 2030 blev också fred och säkerhet för första gången en del av ekvationen för hållbar utveckling.⁹ Nyckelorden för hållbar utveckling – människor, planeten, välfärd, fred och partnerskap – beskriver denna förändring. I första hand är det staterna som bär ansvar för genomförandet, men det omfattar alla aktörer.

Hållbar utveckling bygger starkt på en gemensam men i praktiken ofta också omtvistad värdegrund. Tankandet kring hållbar utveckling definieras mellan och inom generationerna av ansvarsfullhet, mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan könen. Konsekvenserna av besluten ska granskas över kommande generationer. Målet är att trygga lika bra eller bättre möjligheter för de kommande generationerna som för de nuvarande. På samma sätt hänvisar ansvaret inom generationerna till ansvaret för våra samtida över stats- och nationalitetsgränserna. Den centrala principen i Agenda 2030 – *leave no one behind/ingen lämnas utanför* – bygger på den här tanken. Enligt den realiserar inte målen för hållbar utveckling förrän de realiserar för alla – även de allra mest utsatta. Principen förpliktar oss att prioritera dem och rikta in satsningarna på hållbar utveckling på ett sätt som minskar ojämlikheten. Jämställdheten och jämlikheten gäller på samma sätt hela den hållbara utvecklingen, inte bara enskilda mål. Jämställdheten mellan könen förpliktar alla FN:s medlemsländer, men det förs en ständig debatt om jämställdhetsprinciperna.

Av de ovan nämnda värderingarna förknippas jämställdheten mellan könen, i synnerhet sexuella och reproduktiva rättigheter, med starka förbehåll. I det allt

mer spända internationella klimatet har Finland kraftigt propagerat för dessa rättigheter. Kompromissen mellan FN-länderna återspeglas i att begreppet "mänskliga rättigheter" inte används i målen i den omfattande planen Agenda 2030. Mänskliga rättigheter och deras bindande karaktär nämns dock i de andra delarna av Agenda på flera ställen. I jämförelse med FN:s millenniemål återspeglar flera av målen för hållbar utveckling också starkare innehållet i människorättskonventionerna och de mänskliga rättigheternas principer för globalism, icke-diskriminering och ansvarsskyldighet. T.ex. de delmål som rör skäligt arbete grundar sig direkt på Internationella arbetsorganisationen ILO:s avtal. I tankandet kring hållbar utveckling förknippas det på ett väsentligt sätt med människors rättigheter, delaktighet och deltagande. Därför är det viktigt att länder som Finland aktivt arbetar för att främja de mänskliga rättigheterna i genomförandet av hållbar utveckling. Agenda 2030 framhäver också tydligare vikten av riskhantering och humanitärt bistånd, som även Finland förbundit sig vid.¹⁰

Ansvar för hållbar utveckling är globalt

Målen för hållbar utveckling begränsar sig inte enbart till hemlandet, utan effekterna av verksamheten ska kunna följas och utvärderas även ur ett vidare perspektiv. Den ledande tanken är den förändringsprocess genom vilken alla länder strävar efter att uppnå målen för hållbar utveckling. De rika länderna har här ett särskilt ansvar och också många möjligheter. Å ena sidan ska de göra sin egen verksamhet mer hållbar och konsekvent beakta behoven i de fattigaste länderna. Å andra sidan är de rikare länderna partner till de fattigaste länderna i genomförandet av den gemensamma agendan. En central metod för partnerskap är utvecklingsfinansieringen, som kanaliseras via utvecklingssamarbetet. Partnerskapet omfattar även andra penningflöden och en ansvarsfull förvaltning av dessa. Även handeln samt stödet för politisk, institutionell och teknisk utveckling är centrala kanaler för ett hållbart utvecklingspartnerskap. Datainsamlingen och uppföljningen inom ramen för hållbar utveckling behöver stärkas. Principen för gemensamt ansvar begränsar sig alltså inte till utvecklingssamarbetet utan gäller också de allt mer omfattande partnerskapen och den konsekvens som tryggar de fattigaste ländernas möjligheter till hållbar utveckling. Konkret har den principen tagits in i partnerskapsmål 17 för hållbar utveckling.¹¹ Dessutom ska det globala ansvaret granskas konsekvent med avseende på alla mål.

⁸ Rapporten Vår gemensamma framtid 1987 och Rio+20-processen 1992–2015.

⁹ Agenda 2030 och dess mål se t.ex. <https://www.yk.fi/node/479>

¹⁰ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, World Humanitarian Summit: Agenda for Humanity och Grand Bargain.

Hur genomför Finland en hållbar utveckling?

Insikten att hållbar utveckling är ett globalt fenomen är ett viktigt led i den strukturella förändringen i den globala utvecklingen, men utfallet beror på genomförandet. Enligt nästa SDG Index 2018-rapport, som följer staternas framsteg, har tillsvidare inte ett enda land i världen korrigerat sin kurs tillräckligt för att kunna nå alla Agenda 2030-mål. Finland placerar sig redan på utgångsnivån (2015) bland de ledande länderna inom hållbar utveckling, trots att vi har stora problem med bl.a. motarbetandet av klimatförändringen samt hållbar konsumtion och produktion (mål 12).¹² Inte heller Finlands utvecklingsfinansieringsnivå motsvarar partnerskapsmålet 17. Detta behandlas närmare nedan.

Finlands politik för hållbar utveckling grundar sig på regeringens Agenda 2030-handlingsplan Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet för hållbar utveckling Agenda 2030: *Hållbar utveckling i Finland – långsiktigt, koherent och inkluderande*. Redogörelsen blev klar i början av 2017 och den täcker såväl nationella som internationella åtgärder för att främja hållbar utveckling under innevarande regeringsperiod. Principerna för genomförandet – långsiktigt, koherent och inkluderande – och systemet för uppföljning och utvärdering slås fast fram till 2030. I bakgrunden ligger det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling *En målbild för Finland 2050*.

Till skillnad från det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling saknar Finlands utvecklingspolitik en motsvarande långsiktig vision. Grunden för utvecklingspolitiken är *Statsrådets redogörelse Finlands utvecklingspolitik – en värld, en gemensam framtid – mot hållbar utveckling*, som godkändes i februari 2016. Beredningen av redogörelsen sammanföll med slutförandet och antagandet av FN:s Agenda 2030. Prioriteringarna i utvecklingspolitiken hade dock fastställts redan tidigare, i regeringsprogrammet 2015, och de återspeglas i handlingsplanen för hållbar utveckling. Den utvecklingspolitiska redogörelsen gäller endast till slutet av innevarande regeringsperiod. Alla fyra prioriterade områden i redogörelsen främjar hållbar utveckling genom utvecklingssamarbete och politisk påverkan.¹³ Utvecklingspolitikens kontinuitet skulle också öka Finlands internationella inflytande i främjandet av hållbar utveckling.

Prioriteringarna i hemlandet enligt Agenda 2030 är ”Ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland” och ”Ett Finland där det råder jämlikhet, jämställdhet och kompetens”. Finland förbinder sig att främja dessa teman även globalt och bl.a. att stödja utvecklingsländernas klimatåtgärder i enlighet med klimatavtalet från Paris. Handlingsplanen återspeglar dock utrikes- och säkerhetspolitikens samt handelspolitikens centrala roll när det gäller att nå målen för hållbar utveckling. Alla sektorer inom utrikespolitiken har förbundit sig att främja de mänskliga rättigheterna. Hela det humanitära samarbetet bygger på internationella normer för humanitärt bistånd. Även riktlinjerna i planen anger att Finland ska bedriva en aktiv människorättspolitik som framhäver jämlikhet, jämställdhet och rätt till delaktighet. Här ligger också utvecklingspolitikens möjlighet. Dessutom har det internationella miljösamarbetet en viktig roll i främjandet av hållbar utveckling, eftersom en frisk och ren miljö erbjuder förutsättningar för hållbar social och ekonomisk utveckling.

Tillsvidare inte
ett enda land i världen
har korrigerat sin kurs
tillräckligt för att kunna nå
alla Agenda 2030-mål.

Enligt UPK:s bakgrundsutredning (2018) råder oklarheter i förvaltningen av utvecklingssamarbetet om utvecklingssamarbetets och utvecklingspolitikens förhållande till FN:s agenda för hållbar utveckling. Endast en tredjedel av dem som svarade omfattade helt påståendet att Finlands utvecklingspolitik grundar sig starkt på Agenda 2030. Cirka hälften av dem som svarade var i viss mån av samma åsikt.¹⁴ Samtidigt uppfattas utvecklingspolitiken tydligt som en del av Finlands utrikes-, säkerhets- och handelspolitik, och dessa påverkar också substansen

11 SDG-17 Partnerships for the goals – Revitalize the global partnership for sustainable development/ SDG 17-kumppanuustavoite – Stärka genomförandemedlen och återvitalisera det globala partnerskapet för hållbar utveckling.

12 SDG-Index 2018: Finland.

13 De nya prioriteringarna i utvecklingspolitiken har i redogörelsen 2016 utformats så här: (I) Kvinnors och flickors ställning och rättigheter har stärkts, (II) Utvecklingsländernas egen ekonomi har ökat arbetstillfällena, näringsgrenarna och välfärden, (III) Demokratin och samhällets funktionsförmåga har stärkts. Beskattningen ingår under detta mål, (IV) Tillgången till mat, vatten och energi har förbättrats och naturresurser utnyttjas mer hållbart.

i utvecklingspolitiken (inkl. uppgången för finländarnas kommersiella intressen, de mänskliga rättigheterna och jämlikheten, fredsfrämjandet och konfliktförebyggandet samt de geografiska prioriteringarna). Agenda 2030 som gemensam styrram lyfts inte fram. I utredningens slutsatser konstateras också att synen på betydelsen av konsekvens i politikområdena och dess ändamålsenlighet varierar kraftigt mellan utrikesministeriet och andra ministerier.¹⁵ Även riksdagens utrikesutskott (2017) har konstaterat att Agenda 2030 till stor del överlåter genomförandet av den politiska konsekvensen till den verksamhet som bedrivs via utvecklingspolitiken. Projektet STIGEN2030¹⁶ som utvärderar genomförandet av hållbar utveckling fäster uppmärksamhet vid samma problem. Det konstaterar att Finland saknar en gemensam syn på hur landets utrikes-, handels-, skatte- och invandringspolitik ska styras. För att kunna lösa problemet krävs att politiken och ansvarskedjorna tydliggörs, styrningen av genomförandet effektiviseras och tillräckliga resurser reserveras genast i början av nästa regeringsperiod.

Stärkt människorättsperspektiv

Med mänskliga rättigheter avses de rättigheter som tillhör varje medlem av mänskligheten på lika grunder och som tryggar människovärdet och grunden till ett bra liv. De bygger på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och på internationella konventioner som rör olika livsområden och människogrupper. Principen *Leave no one behind* i samband med hållbar utveckling passar bra in i denna ram. Det är dock viktigt att notera att det ur människorättsperspektivet är just rättigheterna och tillgodosedandet av dem som tryggar att människorna själva aktivt kan påverka sitt eget liv – eller ur ett vidare perspektiv att målen för hållbar utveckling kan uppnås. De är inte föremål för verksamheten som ”hålls med i utvecklingen” utan aktiva aktörer.

Ett människorättsbaserat förhållningssätt förutsätter att människorna – rättsinnehavarna – är medvetna om sina egna rättigheter och kapabla att kräva att de tillgodoses. En annan aspekt av det människorättsbaserade förhållningssättet är beslutfattarnas och rättssystemets – ansvarstagarnas – skyldighet att skydda och tillgodoseda de mänskliga rättigheterna. Stärkandet av auktoritära

förvaltningar försvagar genomförandet av denna princip på olika håll i världen och kräver därför särskild uppmärksamhet.

Samtidigt har företagens sociala ansvar under de senaste åren stärkts som ett led i hållbar utveckling. Finland har också förbundit sig att genomföra FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter (UNGP). I Finland är det arbets- och näringsministeriet som ansvarar för politiken för ansvarsfull affärsverksamhet och ett av målen för den är att genomföra FN:s principer. Målet är att förbättra företagens förmåga att identifiera människorättsrisker och förebygga dem. Dessutom erbjuds verksamhetsmodeller för hantering och åtgärdande av skadliga effekter. Genomförandet har omfattat utbildning som tillhandahållits i samarbete med utrikesministeriet, skapande av dialog mellan olika intressentgrupper samt publicering av handböcker och landsvisa ansvarspromemorior.

Åtagandet att iaktta FN:s principer för affärsverksamhet och mänskliga rättigheter stärks i redogörelserna för både utvecklingspolitik och hållbar utveckling. Dessutom har de finländska företagen, frivilligorganisationerna och fackförbunden på bred front arbetat för att Finland ska stifta en lag om företagsansvar som rör de mänskliga rättigheterna.¹⁷

I utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken innebär de mänskliga rättigheterna i praktiken att man stärker olika människogrupper medvetenhet om deras egna rättigheter, stöder rätten till domstolsprövning och ålägger stater och företag att iaktta människorättskonventionerna. Grunden för allting är att staterna förbundit sig att iaktta de internationella människorättskonventionerna och rättsstatsprincipen. När detta förhållningssätt tillämpas analyseras de grundläggande orsakerna till ojämlikheten, diskriminerande praxis och strukturer samt ojämna maktfördelning. Dessutom tas metoder fram för att stärka staternas åtaganden för de mänskliga rättigheterna. En utmaning när det gäller det människorättsbaserade förhållningssättet är konsekvensen i det praktiska tillämpandet. I vissa fall, t.ex. i stödet för demokratiprocesser och det civila samhället, framträder fördelarna först senare. Det är också ofta svårt att mäta arbetets resultat. Därför behöver utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet en klar strategi, styrning och anvisningar som lämpar sig för att främja olika typer av mål.

14 I bakgrundsutredningen om utvecklingspolitikens och utvecklingssamarbetets roll i statsförvaltningen intervjuades sammanlagt

17 nyckelpersoner: åtta från utrikesministeriet och nio från andra ministerier (jord- och skogsbruksministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, finansministeriet samt statsrådets kansli). Utredningen inkluderade också en enkät som besvarades av 33 personer från utrikesministeriet och 7 nyckelpersoner från andra ministerier.

15 Kehityspoliitikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa -taustaselvityksen tulokset 10.1.2019. Fiant Consulting Oy.

16 STIGEN2030 – En utredning av Finlands politik för hållbar utveckling, statsrådets strategiska forskningsprojekt (2019).

17 Läs mer om initiativet på <https://ykkosketjuun.fi/sv/>



FOTO: UNDP AFGHANISTAN

En fördel med det människorättsbaserade förhållningssättet är att det förenar utvecklingspolitiken med den internationella och nationella tillsynen över de mänskliga rättigheterna och demokratin, med rättsstatsprincipen och med aktörerna som främjar stärkandet av det civila samhället. Det fungerar också som ett rättesnöre för utrikes- och säkerhetspolitiken, de finansiella yttre förbindelserna och samarbetet med den privata sektorn. Att stärka människorättsperspektivet i Finlands yttre förbindelser som helhet och i genomförandet av hållbar utveckling på bred bas kräver att de gemensamma intentionerna stärks och verksamhetsprinciperna klargörs. Det människorättsbaserade förhållningssättet lyftes fram som den ledande tanken i utvecklingspolitiken i det utvecklingspolitiska programmet 2012. Det ingår också i principerna i den senaste utvecklingspolitiska redogörelsen. Finlands nationella handlingsplan för hållbar utveckling ger bra riktlinjer för stärkandet av detta grepp även i framtidens långsiktiga utvecklingspolitik och de yttre förbindelserna.

Utvecklingsfinansieringsåtaganden för hållbar utveckling och Finland

Utvecklingsfinansieringen täcker olika finansiella instrument för genomförandet av målen för utvecklingspolitiken och för hållbar utveckling ur ett bredare perspektiv. Sådana är t.ex. det offentliga utvecklingssamarbetet, inhemska och utländska investeringar eller utvecklingsländernas egna skatteinkomster samt värdet på handel och produktion.¹⁸

Det mest kända och långvarigaste utvecklingsfinansieringsåtagandet hänför sig till det offentliga utvecklingssamarbetets procentandel av bruttonationalinkomsten (BNI) för varje biståndsgivare. Redan 1970 ställde FN:s utvecklingsstrategi 0,7 procent av bruttonationalinkomsten som mål för det bistånd som betalas ur de industrialiserade ländernas offentliga medel. Bakom målet låg ursprungligen en uppskattning av överföringen av inkomster och kompetens som utvecklingsländerna behöver och som kan göras för att minska klyftan mellan det globala syd och nord.

Finland fastställde 0,7 procent som sitt kvantitativa mål första gången 1974. Ett år senare anslöt sig Finland till ekonomiorganisationen OECD:s biståndskommitté DAC. Finland har nått målet på 0,7 procent endast en gång, år 1991 då BNI sjönk till följd av depressionen. Under de senaste åren kom vi närmast målet 2014, då BNI-andelen för utvecklingssamarbete var 0,6 procent.

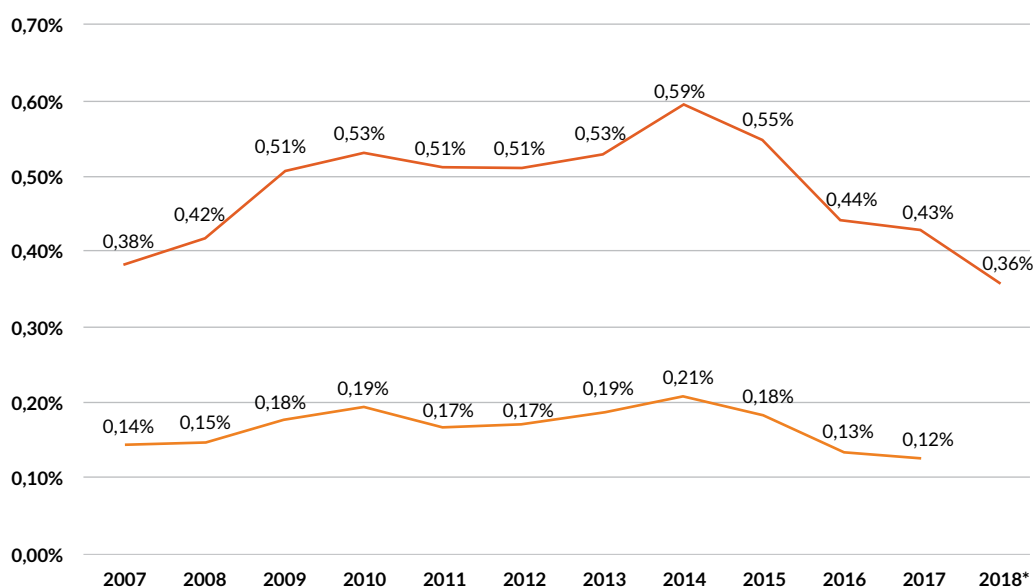
Finlands EU-medlemskap 1995 och Europeiska rådets beslut 2005 skapade också ett tryck på att nå målet. Enligt dessa skulle de gamla medlemsländerna i EU nå minimimålet på 0,51 procent senast 2010 och målet på 0,7 procent senast 2015. Under de senaste åren har BNI-andelen för utvecklingssamarbete legat på något under 0,4 procent på grund av omfattande nedskärningar. Enligt preliminär statistik för 2018 har BNI-andelen sjunkit ytterligare till 0,36 procent. Trots det gäller fortfarande Finlands åtagande att nå FN:s officiella mål för bistånd "på lång sikt", såsom det uttrycks i regeringsprogrammet 2015.

Situationen är problematisk för Finland. Samma mål på 0,7 procent utgör fortfarande en väsentlig del av partnerskapet och genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Därmed ska totalbeloppet av finansieringen för utvecklingssamarbete höjas till 0,7 procent av BNI

och minst 0,2 procent av BNI riktas till de minst utvecklade länderna. Stärkandet av målet bygger på FN:s tredje utvecklingsfinansieringskonferens i Addis Abeba (2015), där målet var att trygga tillräckliga resurser för genomförandet av agendan för global hållbar utveckling. Även Finland har förbundit sig vid konferensens beslut. Den utvecklingspolitiska redogörelsen (2016) fastställer att andelen finansiering till de minst utvecklade länderna även under innevarande regeringsperiod överstiger den internationella rekommendationen 0,2 procent av brutonationalinkomsten. Målet har dock inte uppnåtts, och de fattigaste ländernas betydelse är inte tillräckligt synlig i finansieringen av utvecklingssamarbetet. Finland har under innevarande regeringsperiod inte kunnat hålla målet på 0,2 procent. Som störst var utvecklingssamarbetsfinansieringen till de fattigaste länderna 2014 (0,21 procent av BNI), men för närvarande är andelen endast 0,12 procent (2018).

Det offentliga utvecklingsbiståndets betydelse i finansieringen till utvecklingsländerna har förändrats under de senaste åren. Biståndet har fortfarande en avgörande roll i finansieringen till de minst utvecklade länderna och inom bräckliga områden, medan betydelsen av investeringar och privata penningförsändelser

Utvecklingssamarbetsutbetalningarnas andel
av bruttonationalinkomsten



*) Siffrorna för 2018 preliminära

— ODA/BNI, %

— LDC/BNI, %

Källa: Utrikesministeriet,
förvaltnings- och rättsenheten
för utvecklingssamarbete 2019.

kontinuerligt ökat i de övriga utvecklingsländerna. Även i de stater där medelinkomsten är låg har utvecklingssamarbetsmedlen betydelse just för stödet till utsatta grupper såsom etniska minoriteter, sexuella minoriteter och funktionsnedsatta, eftersom dessa stater själva är ovilliga att satsa på dem.

De medel som globalt riktas till utvecklingssamarbetet skulle inte ens med idealsatsningen 0,7 procent i sig vara nog för att nå målen för hållbar utveckling. År 2018 var det officiella utvecklingsbiståndet 147 miljarder euro. Enligt Världsbankens uppskattningar är redan behovet av investeringar i infrastruktur i utvecklingsländerna över tiofaldigt i jämförelse med den summan.

Även biståndstänkandet har förändrats många gånger sedan 1970-talet: det räcker inte att överföra ekonomiska resurser eller kompetens om inte utvecklingsländernas resursbas tryggas genom att förebygga återflödet av ekonomisk nytta till de utvecklade länderna. Därför har konsekvensen i t.ex. skatte- och finansfrågor och i den globala handelns värdekedjor blivit ett centralt tema i stärkandet av utvecklingsländernas egen resurs- och finansieringsbas (*Domestic Resource Mobilisation, DRM*) som en möjliggörare av hållbar utveckling.

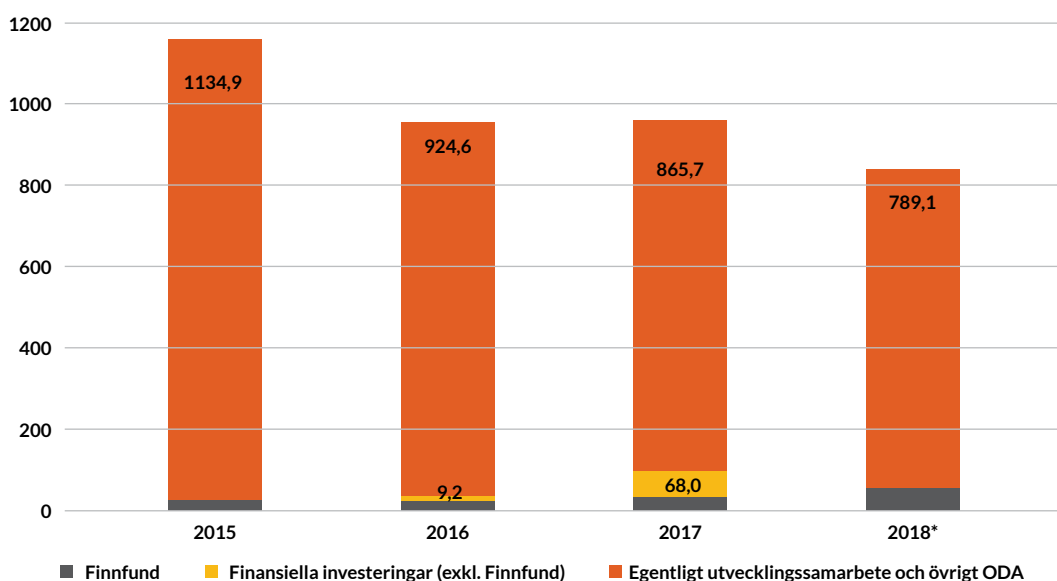
Utvecklingspolitiska kommissionen fastslog 2017 att utvecklingsländernas ekonomi och målen och aktörerna inom den privata sektorn bör stärka ländernas

egna resursbaser och en bredare fördelning av den ekonomiska nyttan. Målet är att en större del av den ekonomiska nyttan ska tillfalla människorna i utvecklingsländerna, även de allra fattigaste. Detta kan främjas med hjälp av utvecklingssamarbete och bistånd samt ur ett bredare perspektiv exempelvis genom handels-, investerings- och skattepolitiken och ansvarsfull affärsverksamhet.

Utvecklingsländernas egen beskattningsförmåga spelar en central roll i stärkandet av den nationella resursbasen. Den påverkas förutom av skatteförvaltningen och de instanser som övervakar användningen av statliga medel även av förvaltningen av hela den offentliga och privata ekonomin och av rättssystemet. Dessutom behövs en skattepolitik som även den politiska eliten själv förbinder sig vid. Det civila samhället har här en betydande tillsynsroll. Dessutom behövs det civila samhället för att öka medvetenheten så att medborgarna ser beskattningen som berättigad. Även utvecklingen av de internationella skattebestämmelserna och verkställigheten av dem är en väsentlig del av denna ekvation.

Finland har gett ut ett eget handlingsprogram för beskattning och utveckling (2016–2019). Därtill har Finland haft ett åtgärdsprogram mot internationell skatteflykt och ett program för samhällsansvar. Dessa bildar dock ännu inte en helhet som skulle täcka tidsspannet enligt Agenda 2030.

Utvecklingssamarbetsutbetalningar vs finansiella investeringar 2015–2018, mn euro



*) Siffrorna för 2018 preliminära

Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsenheten för utvecklingssamarbete 2019

I finansieringsförhandlingarna kring Agenda 2030 har det ofta konstaterats att målen för hållbar utveckling inte kan uppnås utan den privata sektorns kompetens och investeringar. Samtidigt görs det fortfarande massiva investeringar på olika håll i världen som strider mot målen för hållbar utveckling och bryter ner utvecklingsländernas resursbas. För att lösa problemet behöver man samtidigt åtgärda missförhållandena, öka affärsverksamheten enligt hållbar utveckling och förstå utvecklingsländernas behov. Affärsverksamheten kräver vanligen en stabil omvärld. Den kan förbättras med hjälp av både nationell och internationell lagstiftning (inkl. EU).

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen bör utvecklingssamarbetet utnyttjas effektivt och som en ansvarsfull resurs som ger utvecklingsresultat. Med hjälp av samarbetet ingriper man i de fattigaste människornas och ländernas problem som inte kan anvisas privat finansiering. Denna uppgift innebär en enorm utvecklingspolitisk utmaning. Den privata sektorn måste effektivare fås med vid sidan av de andra aktörerna i utvecklingspolitiken och genomförandet av hållbar utveckling. Därför behöver vi förutom utvecklingsbistånd också ansvarsfulla finansiella investeringar i form av lån och kapital.

De finansiella investeringarna är ur utvecklingspolitikens perspektiv en resurs som ska fördelas genomtänkt och deras effekter på utvecklingen ska följas noga. Detta förutsätter mer transparent information än tidigare och att kunskandet hos olika intressentgrupper utnyttjas redan i planeringen av investeringarna. Transparensen är motiverad även därför att ramvillkoren för fördelningen av de finansiella investeringarna i huvudsak är exakt desamma som i det övriga utvecklingssamarbetet: objekten ska motsvara målen för Finlands utvecklingspolitik och riktlinjerna för genomförandet av den. Investeringarna ska också fylla OECD:s DAC:s kriterier för utvecklingssamarbete. Dessa tas upp i följande underavsnitt. Dessutom – och till skillnad från det övriga utvecklingssamarbetet – ska investeringarna fylla de villkor som grundar sig på EU:s statistikmyndighet Eurostats definition, enligt vilka investeringar inte räknas som offentliga utgifter i statsräkenskaperna. Ur den offentliga ekonomins perspektiv är fördelen med finansiella investeringar att de inte ökar underskottet i statsbudgeten. Samtidigt är det inte förenligt med de allmänna budgeteringsprinciperna att öka finansieringen utifrån. För att kriterierna för finansiella investeringar ska uppfyllas måste investeringarna ha en trovärdig avkastning och återbetalning och lånen en ränte- och

återbetalningsplan. Huruvida kriterierna uppfylls avgörs i Finland av Statistikcentralen från fall till fall.

Europeiska kommissionen lade i mars 2018 fram ett handlingsprogram för hållbar finansiering där syftet är att styra den privata finansieringen till att stödja målen enligt Agenda 2030 och Parisavtalet. Enligt kommissionen behövs t.ex. tilläggsfinansiering på cirka 180 miljarder euro för att nå EU:s mål enligt Parisavtalet fram till 2030. Handlingsprogrammet inkluderar olika åtgärder till stöd för finansieringen av hållbar tillväxt.¹⁹

Trycket på utvecklingssamarbetet

Som utvecklingssamarbetets grundläggande uppgift anges ofta att minska fattigdomen och ojämlikheten – eller mer ambitiöst att eliminera dem. Det här är en viktig normativ grund som dock ständigt debatteras även i samband med hållbar utveckling. Den centrala frågan är om utvecklingspolitiken är ett fristående politikområde eller bara en metod för att nå andra intressen. Därför lyfts ofta strävanden som rör säkerheten, ekonomin, handelspolitiken eller migrationen fram vid sidan av – eller till och med före – utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. Allra tydligast är trycket i användningen och statistikföringen av utvecklingsbistånd.

OECD:s biståndskommitté DAC:s huvudsakliga uppdrag är att ställa så tydliga kriterier för utvecklingsbiståndet som möjligt och att främja resultatriktningen i utvecklingssamarbetet. DAC utvärderar också effektiviteten i det internationella utvecklingssamarbetet. Kommitténs anvisningar och internationellt överenskomna resultatprinciper framhäver ägandet på bred bas i utvecklingsländerna, anpassningen av utvecklingsåtgärderna till lokala prioriteringar och planer samt samordningen av och kompletterbarheten hos nationella åtgärder och biståndsaktörer. Resultatprinciperna, som även är bindande för Finlands utvecklingssamarbete, fastställdes senast på toppmötet i Busan 2011. Syftet med åtgärderna är att bidra till att trygga det huvudsakliga syftet med utvecklingsbistånd: att minska fattigdomen och ojämlikheten. Under de senaste åren har tillämpningen av principerna för biståndresultat i genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling diskuterats livligt, men det finns ännu inga klara anvisningar för detta.

DAC har fastställt regler för vilka kostnader som får räknas som officiellt utvecklingsbistånd (ODA, *official development assistance*) och vilka inte.²⁰ DAC

19 Till följd av handlingsprogrammet har Europeiska kommissionen redan lagt fram tre förordningsförslag i maj 2018. Lagstiftningsförslagen om referensvärden för koldioxidsnåla investeringar (COM(2018)355)) och information som ska lämnas avseende hållbara investeringar och hållbarhetsrisker (COM(2018)354) förväntas bli klara våren 2019. Genom det tredje förordningsförslaget skapas ett EU-klassifikationssystem för att underlätta hållbara investeringar (COM(2018)353).

20 <https://www.oecd.org/dac/stats/What-is-ODA.pdf>

följer också utvecklingsbiståndet som en del av Agenda 2030-finansieringen.

Enligt DAC är det officiella utvecklingsbiståndet offentligt bistånd (skattemedel och andra offentliga medel) som riktas till främjandet av utvecklingsländernas ekonomi och välfärd. Det riktas till länder och områden som är med på DAC:s lista över mottagare av officiellt utvecklingsbistånd. Listan uppdateras vart tredje år och den bygger på bruttonationalinkomsten. Från listan stryks de länder som överskridit en viss inkomstnivå under tre på varandra följande år. Dessutom kan det officiella utvecklingsbiståndet riktas till internationella utvecklingsorganisationer som fyller vissa villkor.

Enligt DAC:s definition har det officiella utvecklingsbiståndet karaktären av gåva, vilket betyder att mottagaren inte behöver återbetala det. Som utvecklingsbistånd räknas så kallade mjuka lån vars ränta och övriga villkor är förmånliga. Understöd som ges i form av utvecklingsbistånd överförs vanligen från givar- till mottagarlandet, men som officiellt utvecklingsbistånd räknas också vissa kostnader som uppkommer i givarlandet (stöd till frivilligorganisationer, förvaltnings- och informationskostnader, kostnader för mottagning av flyktingar och kostnader för utbildning av studerande från utvecklingsländer).

I princip är utvecklingsbistånd inte militärt understöd och får inte användas för att främja givarens militära intressen. Utvecklingsbistånd får inte heller användas för rent kommersiella syften. Dessa begränsningar har utsatts för kontinuerligt tryck särskilt under de senaste åren. DAC slutförde i fjol en revidering av biståndskriterierna som även omfattade en översyn av statistiksystemet. Syftet med biståndskommittén har varit att harmonisera tolkningarna och förbättra jämförbarheten mellan givarländerna. En utmaning har varit att processen även involverar aktiva länder som haft stora svårigheter med att fylla de tidigare biståndskriterierna. Ändringarna har alltså inte fört kriterierna närmare biståndsidealet utan snarare erbjudit flexibilitet för medlemsländernas intressen. De centrala kriterierna har gällt lån med mjuka villkor, räntestöds krediter, den privata sektorns instrument, säkerhetsintressen och flyktingkostnader som uppkommit i givarländerna.

Rapporteringen med de nya definitionerna trädde i kraft 2018 och siffrorna enligt de nya kriterierna publiceras i början av 2019. Dessutom utvecklar DAC sitt statistiksystem till att också motsvara biståndet enligt Agenda 2030 (s.k. TOSSD). Detta arbete pågår fortfarande.

En viktig reform för Finland har gällt beräkningen av flyktingkostnader som uppkommit i givarlandet. Enligt DAC:s tidigare praxis fick endast kostnaderna under det första ankomståret för asylsökande som beviljats asyl bokföras som kostnader för utvecklingssamarbete. Detta ändrades emellertid 2017, och i motsats till tidigare praxis räknas nu även kostnaderna för asylsökande som inte beviljats asyl med i utvecklingssamarbetet. Finland har inte understött denna linje men övergår till statistikföring enligt DAC:s nya kriterier senast 2019.

Även utvecklingspolitiken inom EU har varit i ett brytningskede. Den utvecklingspolitiska konsensus som antogs 2017 uppdaterade EU:s utvecklingspolitik till Agenda 2030-eran. Konsensus fastställer minskandet av fattigdom som huvudmålet för EU:s utvecklingspolitik och byggs upp kring de ledande temana i Agenda 2030: människorna, planeten, välbefinnande, partnerskap och fred. Som en av EU-institutionerna gemensamt antagen riktlinje gäller den också Finland, men genomförandet är fortfarande i startskedet.

Samtidigt har önskemålet varit att EU:s utvecklingssamarbete i allt högre grad ska användas som ett verktyg för att dämpa den okontrollerade migrationen till Europa. Europeiska kommissionen har lyft fram Afrika som en strategisk partner i centrum av EU:s utvecklingspolitik. Finland har poängterat att EU måste agera konsekvent i samarbetet med olika politiska sektorer och minska behovet av emigration. Särskilt viktigt är det att minska fattigdomen, ojämlikheten och konfliktkänsligheten genom politiskt samarbete och företagssamarbete.

Det framtida genomförandet av EU:s utvecklingspolitiska konsensus styrs i hög grad av finansieringsramarna för 2021–2027, som förhandlas fram under Finlands EU-ordförandeskap. Ramarna anger för vilka ändamål EU:s gemensamma utvecklingssamarbetsmedel ska användas. Som ordförandeland har Finland en exceptionellt bra möjlighet att påverka prioriteringarna i och principerna för EU:s utvecklingssamarbete. Under Finlands ordförandeskap rapporterar EU också första gången till FN:s politiska forum på hög nivå om hur genomförandet av konsensus framskrider.

Även om EU:s utvecklingspolitik enligt konsensus ligger i linje med Agenda 2030 saknar EU en övergripande plan för genomförandet av Agenda 2030 som motsvarar Finlands redogörelse. EU:s medlemsstater har bett kommissionen göra upp en sådan plan, men det har den nuvarande kommissionen inte gjort. ■

UPK:s linje är att:

- Finlands utvecklingspolitik ska vara en del av genomförandet av Agenda 2030. Nästa regerings utvecklingspolitik ska utformas i enlighet med detta som ett led i genomförandet av hållbar utveckling i Finland och vårt internationella påverkansarbete.
- Det stärkta människorättsperspektivet, icke-diskrimineringen och den politiska konsekvensen som förutsätts i Agenda 2030 ska lyftas fram i centrum som "Finlands internationella varumärke".
- Finland inom OECD och EU ska påverka och övervaka att utvecklingspolitiken och utvecklingsfinansieringen även i fortsättningen riktas till att minska fattigdom och ojämlikhet och till att främja hållbar utveckling. Det är viktigt att biståndet uppnår målsättningarna och de resultat som eftersträvas.

Nio av tio understöder utvecklingssamarbete

Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik har ett starkt stöd bland befolkningen. Den slutsatsen kan dras av de opinionsundersökningar som utrikesministeriet låtit göra regelbundet under två decennier.

Den senaste gallupen av Taloustutkimus publicerades sommaren 2018. Den visar att utvecklingssamarbetets betydelse har ökat bland allmänheten och att understödet var det högsta på tio år.

Nästan hälften (47 %) av dem som deltog i undersökningen ansåg att utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik är mycket viktiga och 41 procent att de är ganska viktiga. Enligt Taloustutkimus är detta ovanligt höga siffror för vilket ämnesområde som helst.

Enligt gallupen anser endast var tionde finländare att utvecklingssamarbetet har ganska liten betydelse. Endast två procent anser att det saknar betydelse.

Det världspolitiska läget förefaller ha påverkat finländarnas åsikter. Allt fler ansåg att man genom utvecklingssamarbete kan förebygga flyktingkriser och människors behov av att lämna sitt hemland.

Deltagarna ansåg att den finländska utvecklingspolitiken i första hand bör fokusera på att främja utbildning (37 %). Allmänt taget verkar befolkningens utbildning, kompetens och yrkeskunskap enligt finländarna vara centrala aspekter när det gäller att förbättra förhållandena i utvecklingsländerna.

Finland anses också ha mycket att ge i utvecklingssamarbetet kring hälso- och sjukvård (13 %). Dessutom bör utvecklingspolitiken särskilt fokusera på att hjälpa kvinnor och barn (11 %).

3.

Utvecklingspolitiken saknar en grund som överskrider regeringsperioderna

Utvecklingspolitikens riktlinjer dras upp alltför kortsiktigt och ställvis inkonsekvent och de riktlinjer som följer på varandra utgör inte ett sådant målinriktat kontinuum som krävs enligt Agenda 2030. Detta försämrar arbetets resultat och kvalitet och belastar förvaltningen.

De utvecklingspolitiska programmen och redogörelsen som verksamhetens ryggrad

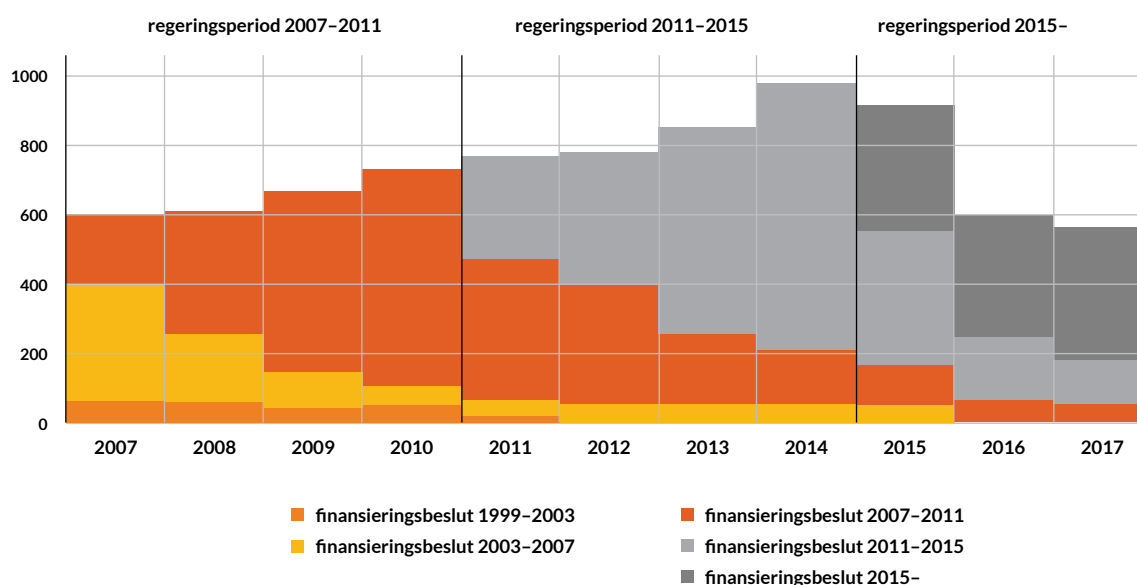
Det viktigaste styrdokumentet i utvecklingspolitiken är den utvecklingspolitiska redogörelsen. Den fastställer varje regerings mål och åtgärder. Redogörelsen utgör en bro mellan regeringsprogrammet och genomförandet av utvecklingspolitiken. Den är också ett dokument som statsrådet lämnar till riksdagen och som riksdagen röstar om. Före regeringen Sipiläs period fastställdes riktlinjerna för utvecklingspolitiken med så kallade utvecklingspolitiska program. Ett officiellt program eller en officiell redogörelse har varit ett mångsidigt visitkort såväl i Finland som i världen. I hemlandet styr redogörelsen en stor organisations olika avdelningar och verksamhetsområden. Den redogör för riksdagen och övriga sektorer inom statsförvaltningen om utvecklingspolitikens uppgifter och för skattebetalarna om syftena med verksamheten. En gemensam utvecklingspolitisk vision gör samarbetet mellan utrikesministeriet och Finlands utrikesrepresentation mer konsekvent och berättar för andra partnerländer om Finlands ambitioner. I bästa

fall fungerar riktlinjerna som verktyg för en god politik, förvaltning och öppenhet. Därför ska de ges särskild uppmärksamhet.

I praktiken följer planeringen, finansieringen, genomförandet och utvärderingen av utvecklingssamarbetet ändå inte regeringsperioderna. Varje regerings egna prioriteringar återspeglas uttryckligen i de *nya* programmen och projekten och i det politiska påverkansarbetet, medan huvuddelen av de pågående programmen och projekten har inletts under föregående regering eller till och med tidigare. Det här kan leda till oklarheter i både förvaltningen och uppföljningen av politiken. I ljuset av en utredning som genomfördes av Utvecklingspolitiska kommissionen (2019) har övergången till en utvecklingspolitik som grundar sig på Agenda 2030 för hållbar utveckling ännu inte slutförts. Ett tydligt och långsiktigt politiskt beslut skulle här tillföra den styrning som behövs.²¹ Det skulle också stödja resultatnriktningen i utvecklingspolitiken och stärka den positiva spiralen, då främjandet och uppföljningen av samma huvudmål kunde utvecklas långsiktigt. Riktlinjer som sträcker sig över flera än en regeringsperiod är ändamålsenligt även i påverkansarbetet. Dessutom styrs verksamheten på lång sikt av alla utvecklingspolitiska internationella överenskommelser och åtaganden, såsom Agenda 2030.

Programmen fortgår över regeringsperioderna

Utbetalningar för egentligt utvecklingssamarbete enligt beslutet om den regeringsperiod under vilken programmet ska ¹



Källa: Utvecklingspolitisk resultatrapport 2018, Utrikesministeriet.

21 Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön rooli valtionhallinnossa -taustaselvitys, Fiant Oy (2019).

I bästa fall fungerar
riktlinjerna som verktyg
för en god politik,
förvaltning och öppenhet.
Därför ska de ges särskild
uppmärksamhet.

Tanken om att regeringen ska få bestämma sina egna utvecklingspolitiska riktlinjer har talat för program som byts varje regeringsperiod och den nuvarande redogörelsen. Också varje minister har strävat efter att sätta sin egen prägel på utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. T.ex. under de två senaste regeringsperioderna har uppdraget skötts av sex olika ministrar. Det institutionella minnet och expertisen försvagas också av tjänstecirkulationen och de snabba bytena från en befattning till en annan vid utrikesministeriet. Det behövs en lösningsmodell som slår fast de långsiktiga målen och de grundläggande principerna för utvecklingspolitiken oberoende av regeringsperioderna. Samtidigt bör modellen lämna tillräckligt med rum för varje regerings preciseringar och ändringsbehov. En sådan modell skulle effektivisera styrningen och genomförandet av utvecklingspolitiken, lätta upp praxis och tillföra önskad kontinuitet. Plötsliga förändringar försämrar också kostnadseffektiviteten i utvecklingspolitiken.

De utvecklingspolitiska riktlinjerna åstadkommer inga förändringar i sig utan det behövs också konkreta politiska beslut och kompetent genomförande. I praktiken bestäms utvecklingspolitiken i betydande mån av finansieringsnivån och fördelningen av finansieringen inom utvecklingssamarbetet. Därför ska finansieringen, personresurserna och de utvecklingspolitiska riktlinjerna konsekvent gå hand i hand. Den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) visar att Finlands utvecklingspolitik har gett resultat. Det vill vi stödja och stärka även i framtiden.

Tre regeringar, tre olika riktlinjer

Utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken har under de tre senaste regeringsperioderna präglats av tre separata riktlinjer som dragits med mycket olika grepp. Gemensamt för dem är att till stor del samma värderingar, principer, partnerskap och samarbetsteman upprepas med olika betoningar. Enligt evalueringen av utvecklingssamarbetet (2017) fattar Finland de rätta och ändamålsenliga besluten men behöver stärka de långsiktiga målen och principerna. En utmaning för alla riktlinjer har varit att de i praktiken dragits upp separat från planeringen av finansieringen och den resultatbaserade verksamheten.

Riktlinjen 2007 (för regeringsperioden 2007–2012) var det utvecklingspolitiska programmet *Mot en rättvis och hållbar mänskighetspolitik*, som publicerades i form av statsrådets principbeslut. Det lyfte upp utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet som en del av genomförandet av hållbar utveckling och övergripande säkerhet. Även de verksamhetsstyrande principerna, såsom konsekvens, kompletterbarhet och effekt, hade en central roll. Riktlinjerna i sig genomfördes till stor del under ledning av utvecklingsminister Paavo Värynen själv. Den valda linjen framhävde hållbarheten i miljön och ekonomin, medan den sociala och mänskliga utvecklingen fick en mindre roll. Samtidigt lyftes de mänskliga rättigheterna fram som en förutsättning för utvecklingspolitiken och som en förenande norm för alla yttre förbindelser och aktörer. Detta återspeglades också i att stödet till ”grupper som är benägna att marginaliseras”²², i synnerhet barn och funktionsnedsatta, bevarades som ett genomgående tema vid sidan av miljö och jämställdheten mellan könen. Dessa riktlinjer drogs upp redan 2004.

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet (för regeringsperioden 2012–2015) lyfte ännu tydligare fram de mänskliga rättigheterna i utvecklingspolitikens kärna och formaliserade det stärkta människorättsperspektivet i utvecklingssamarbetet. Även programberedningen avvek från tidigare. Utvecklingsminister Heidi Hautala genomförde beredningen med ett exceptionellt involverande och öppet grepp. I arbetet deltog denna gång ett flertal olika frivilligorganisationer, representanter för näringslivet, forskningsinstitut och förvaltningsområden. Resultatet blev en övergripande och till innehållet omfattande konsensus om hur den finländska



FOTO: UNDP AFGHANISTAN

utvecklingspolitiken ska se ut. Samtidigt ändrade åtgärdsprogrammet dock karaktär och blev en värdebaserad programförklaring som framhävde principerna för utvecklingssamarbete. Det övergripande utvecklingspolitiska programmet specificerades också genom anvisningar om det stärkta människorättsperspektivet och temaspécifika strategier. Obestriddliga fördelar med det program som upprättades under Hautalas ministerperiod var att olika parter aktiverades och ställde sig på ett bindande sätt bakom de officiella utvecklingspolitiska riktlinjerna. Programmet fick särskilt frivilligorganisationernas starka stöd. Inom den privata sektorn minskade däremot t.ex. stödet till Finnfund och räntestödsinstrumentet drogs in. Under den regeringsperiod som nu avslutas (2015–2019) togs räntestödsinstrumentet i bruk på nytt i reviderad form och stödet till Finnfund flerdubblades.

De omfattande prioriteringarna blev i och med de reformer som inleddes under minister Hautalas period en del av inställningen inom utvecklingssamarbetet och planeringen av landsprogram. Prioriteringarna var 1) ett demokratiskt och ansvarstagande samhälle som främjar de mänskliga rättigheterna, 2) en inkluderande och sysselsättande grön ekonomi, 3) hållbar hantering av

naturresurser och miljöskydd samt 4) mänsklig utveckling. Programmet 2012 fastställde för första gången genomgående *mål* för all verksamhet, såsom jämställdhet mellan könen, klimatreiliens och minskning av ojämlikhet. I de tidigare utvecklingspolitiska programmen 2004 och 2007 hade jämställdhet mellan könen varit med som ett ”genomgående tema”.

Det utvecklingspolitiska programmet 2016 var det första som fick formen av en redogörelse. Eftersom alla regeringens redogörelser lämnas till riksdagen togs programmet då för första gången genast upp till behandling i utrikesutskottet och till diskussion i plenum. Utrikesutskottet har själv konstaterat att förfarandet med redogörelser är ett bra sätt att införa kontinuitet och långsiktig parlamentarisk styrning i utvecklingspolitiken. Utrikesutskottets betänkande gav också extra tyngd för utrikesministeriets resultatutveckling och resultatrapportering. Den första utvecklingspolitiska resultatrapporten lämnades till riksdagen i november 2018. Tidigare hade en redogörelse upprättats endast över genomförandet och effekten av utvecklingspolitiken (2014), då riksdagens uppgift var att kommentera i efterhand. Enligt UPK har involverandet av riksdagen i utvecklingspolitiken i både början och slutet av

regeringsperioden klart ökat kunskandet, intresset och ägarskapet i fråga om ämnesområdet.

Redogörelsen bereddes av tjänstemän vid utrikesministeriet under ledning av den understatssekreterare som ansvarade för utvecklingspolitiken. Efter många skeden utvecklades redogörelsen till en fristående politisk riktlinje som inkluderar klara principer, men ingen åtgärdsanvisning eller strategi har utarbetats till stöd för genomförandet av den. Redogörelsen är till sin natur tämligen allmän och beskrivande, vilket fungerat bra i kommunikationen utanför organisationen. Dess styreffekt har dock i praktiken varit problematisk. Redogörelsen har inte varit tillräckligt övergripande, förhållningssättet inte tillräckligt människorättsbaserat och genomförandet inte tillräckligt konsekvent. T.ex. i fråga om de stödformer och finansiella investeringar inom privatsektorn som fick en betydande roll under regeringsperioden blev det oklart vilka principer för utvecklingssamarbete som egentligen gäller dem.

Redogörelsen presenterade nya prioriteringar, något mer begränsade än i det förra programmet. Prioriteringarna framfördes för första gången i form av resultatmål och åtföljdes av konkreta delmål och en beskrivning av hur de ska främjas. I ljust av resultatmålen prioriterar Finlands utvecklingspolitik särskilt kvinnors och flickors rättigheter samt stärkandet av utvecklingsländernas egna ekonomier i syfte att öka arbetsplatserna, näringarna och välfärden. Beskattningen kopplades som ett nytt centralt tema till välfärds målet. Prioriteringarna omfattade också samhällenas demokrati och funktionsförmåga samt tillgången till mat, vatten och energi och nyttjandet av naturresurser. Enligt redogörelsen syns prioriteringarna i utvecklingssamarbetets landsprogram och påverkansplaner samt i anvisningarna för och uppföljningen av dessa. Reformarbetet inleddes

när redogörelsen trädde i kraft våren 2016 och avser reformera förvaltningen även med sikte på kommande regeringsperioder.

Inkonsekvensen i de politiska riktlinjerna och finansieringen lyftes fram som en viktig fråga under regeringen Sipiläs period. Konflikten gällde särskilt totalvolymen av resurser för utvecklingssamarbetsmålen och fördelningen av dem enligt riktlinjerna. Till följd av anslagsnedskärningar som gjordes utan övergångsperioder användes i verkligheten t.ex. cirka 40 procent mindre utvecklingssamarbetsfinansiering för den första prioriteringen, dvs. främjandet av kvinnors och flickors ställning, än under föregående regeringsperiod då det inte var en prioritering. En så enorm minskning i finansieringen utan en förbindelse från en regeringsperiod till nästa underminerade den politiskt sett allra viktigaste prioriteringen i riktlinjerna. Målets politiska tyngd räckte inte heller för att trygga dess relativa andel av utvecklingssamarbetsfinansieringen, vilket i sin tur visar att den strategiska planeringen är bristfällig.

I ljust av dessa erfarenheter konstaterar UPK att ett utvecklingspolitiskt program som byts varje regeringsperiod inte tjänar utvecklingspolitikens långsiktiga mål och inte ger tillräckliga anvisningar för att nå målen. Med tanke på utvecklingspolitikens mål och resultat är det problematiskt att programmen för respektive regeringsperiod, som i princip driver samma huvudmål och grundar sig på samma aktörer och verksamhetsprinciper, ändå är separata från varandra. De bygger inte heller i tillräcklig mån på utvärdering och utveckling av verksamheten. En risk är också att de på varandra följande politiska riktlinjerna tillför nya mål men inte avskriver de tidigare. En grundförutsättning för konsekvent politik är att politiken förutom måluppsättningen också styr finansieringen och den strategiska planeringen. Dessutom ökar det samtidiga utarbetandet av en ny utvecklingspolitik, inledningen av dess genomförande och administrationen av pågående projekt personalens arbetsmängd i oskälighets mån. Det behövs ett bättre sätt att bedriva utvecklingspolitik långsiktigt och stärka riksdagens roll i utvecklingspolitiken.

Riktlinjerna under de tre senaste regeringsperioderna har långt baserat sig på samma värderingar, principer och samskapsformer. Dessa kan etableras som en grund som sträcker sig över flera regeringsperioder. Samtidigt behövs en ändamålsenlig modell för uppdatering per regeringsperiod. Man ska också se till att finansieringen och anvisningarna för verksamheten går hand i hand med uppdateringarna. Det är viktigt att den långsiktiga grunden för

Det behövs ett bättre sätt att
bedriva utvecklingspolitik
långsiktigt och stärka
riksdagens roll i
utvecklingspolitiken.

utvecklingspolitiken och uppdateringarna utarbetas så transparent som möjligt och behandlas i riksdagen. Därför bör en etablerad praxis införas även i processen för de utvecklingspolitiska riktlinjerna där olika aktörer ges klara roller.

Riktlinjerna styr tillsvidare bara utvecklingssamarbetet

För att utvecklingspolitikens mål ska kunna nås och lömska problem kunna lösas med hjälp av dem krävs en tydlig arbetsfördelning och interaktion över de traditionella behörighetsgränserna. I denna förändring måste utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet tydligare definiera sin egen roll: vad vill och kan vi uppnå genom utvecklingssamarbetet, vilket är förhållandet mellan utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken ur ett bredare perspektiv – och för vilka mål behöver vi samarbete och engagemang från andra sektorer och aktörer?

Det utvecklingspolitiska programmet styr alla aktörer inom utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. Men vem som hör till denna grupp är inte alltid helt klart. T.ex. enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen 2016 beaktas "vid planeringen och genomförandet av all verksamhet --- Finlands värderingar och principer samt Finlands internationella förpliktelser, oberoende av inom vilket område, var och av vem utvecklingspolitiken eller utvecklingssamarbetet bedrivs". Finland saknar dock t.ex. ett handlingsprogram som styrmedel för den privata sektorns aktörer i utvecklingssamarbetet med riktlinjer för målen och principerna för företagssamarbetet inom ramen för utvecklingssamarbetet. De nuvarande anvisningarna gäller bara enskilda finansiella instrument.

Av tradition har alla parter som använder officiell utvecklingssamarbetsfinansiering räknats med i utvecklingssamarbetet. Dessa är utrikesministeriet, Finlands utrikesrepresentation, de övriga ministerierna, multilaterala organisationer och frivilligorganisationer som Finland finansierar. Dessutom ingår forskningsinstitutens projekt som genomförs med utvecklingssamarbetsmedel. I dessa fall sträcker sig de utvecklingspolitiska riktlinjernas styrande verkan från valet av aktörer som får finansiering ända till kriterierna på projektnivå och påverkansarbetet.

Även finansiella investeringar i form av kapital och lån utgör officiell utvecklingssamarbetsfinansiering. I fråga om dessa är de utvecklingspolitiska riktlinjernas

styrande verkan mer komplicerad. Att t.ex. finansiella investeringar riktas uttryckligen till de allra fattigaste länderna eller specifika teman är inte alltid ändamålsenligt eller ens möjligt, även om det är ambitionen. I synnerhet i projekt och investeringsbeslut som för enar offentlig och privat finansiering, där investeringen dessutom ibland kanaliseras via en tredje aktör, är Finlands utrikespolitiska riktlinjer inte alls den enda faktorn som styr verksamheten. T.ex. avkastningsförväntningarna, riskhanteringen och beskattningsaspekterna väger tungt. För utvärderingen och uppföljningen av de utvecklingseffekter som skapas genom samma verksamhet behövs fortfarande tydligare riktlinjer och konkreta anvisningar. Även jämställdhet mellan könen, klimatesiliens, utveckling mot låga utsläpp och minskning av ojämlikhet bör ha en framträdande och konsekvent roll i investeringsbesluten. Finland har också förbundit sig att genomföra FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter (UNGP). Detta har tagits upp i redogörelsens riktlinjer och gäller hela affärslivet.

Utvecklingspolitiken behöver alla politikområden

Finlands utvecklingspolitiska riktlinjer hänvisar också till de andra politikområdenas roll när det gäller att nå utvecklingsmålen. Det har de gjort under de fyra senaste regeringsperioderna, alltsedan 2004. Här har dock förekommit betydande skillnader mellan de olika utvecklingspolitiska programmen. Programmen 2007 och 2012 framhävde ännu konsekvensen mellan olika politikområden och ökningen av den med hjälp av myndighetssamarbete, där gemensamma fördelar och eventuella konflikter identifieras och löses. I det här sammanhanget sågs utvecklingspolitiken som en övergripande verksamhet inom alla sektorer som bedriver internationellt samarbete och nationell politik för att påverka utvecklingsländernas ställning och möjligheter att nå sina egna mål. Sektorerna var utrikes- och säkerhetspolitik, människorättspolitik, handelspolitik, invandringspolitik, jord- och skogsbrukspolitik, utbildningspolitik, hälso- och socialpolitik, miljöpolitik och vetenskaps- och teknologipolitik. Det här förhållningssättet bygger på EU:s gemensamma konsekvensprincip som även OECD driver. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling och Finlands åtagande att konsekvent beakta dess mål (och tidigare utvecklingsmål) i all

verksamhet förpliktar oss att vidga perspektivet från utvecklingssamarbetet till hela samhället. Även utrikesutskottet och framtidsutskottet har kraftigt tagit ställning för ett mer övergripande förhållningssätt.²³

Det utvecklingspolitiska programmet 2012 påvisade tydligt att vi inte kan nå utvecklingsmålen med hjälp av enbart utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Därtill behövs stöd från de andra politikområdena och aktörerna. Under innevarande regeringsperiod startades också lovande initiativ i t.ex. livsmedelstrygghets- och beskattningsfrågor.

Redogörelsen 2016 framhäver den privata sektorns roll i uppnåendet av målen och tryggheten av resurserna, men ägnar inte konsekvensen i politikområdena stor uppmärksamhet. Redogörelsen ställer som mål att "Besluten inom olika sektorer fattas enligt samma riktlinjer och konsekvent, med medvetenhet om deras inverkan på utvecklingsländerna. Därmed kan åtgärderna inom ett politikområde stödja resultaten inom andra områden." Redogörelsen går emellertid inte närmare in på hur konsekvensen kan uppnås. Den ger heller inga anvisningar om detta, även om den i samband med prioriteringarna också tar upp andra politikområden såsom handels-, investerings-, beskattnings- och klimat- och energipolitiken.

Redogörelsen 2016 fokuserar i hög grad på utvecklingssamarbetet och påverkansarbetet inom ramen för detta. Samtidigt framhäver redogörelsen tydligare det "resultatrika samarbetet" med finländska partner. Utöver företagssektorn lyfter den fram det civila samhällets samt forsknings- och utbildningsinstitutionernas deltagande i samarbetet. Detta har ändå inte återspeglats i finansieringsbesluten.

Den nuvarande redogörelsen styr alltså närmast bara utvecklingssamarbetet och inom ramen för detta i första hand de "traditionella" utvecklingsaktörerna. Genom detta kan man trygga utvecklingssamarbetets satsningar i genomförandet av Agenda 2030, men inte åstadkomma någon mer övergripande utvecklingspolitisk effekt. Även den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) bekräftar i sina slutsatser att ett mer övergripande arbetssätt som involverar olika politikområden och aktörer kan förbättra utvecklingsresultaten. Därtill efterlyser riksdagens uttalanden en konsekvent politik för hållbar utveckling.²⁴ Tillsviðare saknar detta arbetssätt en gemensam och långsiktig grund för den globala politiken som betonar konsekvensen i andan av Agenda 2030.

Redogörelsen 2016
fokuserar i hög grad på
utvecklingssamarbetet och
påverkansarbetet inom
ramen för detta.

Tidigare rekommendationer om styrningen av utvecklingspolitiken

Tanken om en långsiktig strategisk plan över regeringsperioderna är inte ny. Utrikesministeriet genomförde 2014 en omfattande evaluering för att utreda hur de utvecklingspolitiska programmen 2004, 2007 och 2012 har lyckats etablera en grund för resultatbaserad utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete.²⁵ Evalueringen visade att den högsta förvaltningsnivån vid utrikesministeriet fortfarande saknar ett övergripande förhållningssätt till resultatbaserat ledarskap. Dessutom bör politiken i framtiden styras med en långsiktig strategisk plan som förenar ett täckande resultatsystem och budgetplanering. Evalueringen konstaterade vidare att de utvecklingspolitiska riktlinjerna dras upp utan en systematisk process där man drar nytta av erfarenheterna av resultaten och säkerställer att slutsatserna och synpunkterna inkluderas i den nya politiken.

För att åtgärda situationen rekommenderade evalueringen att utrikesministeriet gör upp en långsiktig plan som de kommande regeringarna uppdaterar, kompletterar och styr genom kärnfulla politiska styrdokument (3–5 sidor). Dessutom påpekade evalueringen att konsekvensen i politiken i hemlandet och främjandet av den lider av en alltför låg profil och oklara mandat, trots att utrikesministeriet aktivt arbetat för att främja konsekvensen i utvecklingspolitiken på det internationella planet. Detta bör beaktas i riktlinjerna för utvecklingspolitiken.

Även UPK gick in för den här tanken och lyfte fram etablerandet av en mer bestående grund för utvecklingssamarbetet som den centrala rekommendationen

23 Framtidsutskottets betänkande SRR 1/2017 rd – RSk 27/2017 rd, utrikesutskottets betänkande UtUB 9/2014 rd – SRR 5/2014 rd.

24 Riksdagens uttalanden om statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet för hållbar utveckling Agenda 2030: Hållbar utveckling i Finland – långsiktigt, koherent och inkluderande. SRR 1/2017 rd – RSk 27/2017 rd

25 Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013, Utrikesministeriets evalueringsrapport 2015.



FOTO: JOSEYSHOWAA

i utvärderingsrapporten om Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2015. Dessutom lämnade vi ett förslag till understatssekreteraren och ledningen för utvecklingspolitiska avdelningen om vilka element som bör ingå den långsiktiga grunden för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. UPK fastslog att följande utvecklingspolitiska program bör grunda sig på målen för hållbar utveckling och att utvecklingspolitikens särskilda styrkor och strategiska mål bör definieras för dessa. Därtill framförde vi att utvecklingspolitikens huvudmål och värderingar samt verksamhetsprinciper och genomgående mål bör etableras på en mer bestående nivå. De utvecklingspolitiska riktlinjerna bör ange vad Finland strävar efter i sitt utvecklingssamarbete och i sin utvecklingspolitik på bredare bas. Detta bör konsekvent främjas i vårt nationella genomförande av Agenda 2030.

Dessutom påpekade UPK inför förhandlingarna om regeringsprogrammet 2015 att utvecklingspolitiken bör lämna sin bekvämlighetszon och förankra sig bland de övriga politiska sektorerna och aktörerna. Utvecklingspolitiken gäller inte bara Finlands förhållande till utvecklingsländerna utan kräver ändringar inom flera olika politiska sektorer såsom finans-, beskattnings-, handels- och klimat- och energipolitiken. De erfarenheter och insikter som förvärvats i utvecklingssamarbetet i fråga om utvecklingsländernas omvärld bör utnyttjas i all verksamhet som påverkar den globala utvecklingen.

I statsförvaltningen behövs en starkare mekanism för att säkerställa att konsekvensprincipen i politiken till stöd för utvecklingen blir praxis inom alla förvaltningsområden. Även företagsvärlden behöver starkare kompetens i utvecklingsfrågor för att kunna nå en affärsverksamhet som är ännu mer ansvarsfull än tidigare och som genererar positiva utvecklingseffekter.

UPK ansåg att regeringens följande utvecklingspolitiska riktlinjer (2016) med tanke på tryggheten av kontinuiteten var en viktig vändpunkt där man skulle beakta rekommendationerna i tidigare utvärderingar och sträva efter att skapa långsiktiga riktlinjer som tjänar genomförandet av Agenda 2030 och bygger på mänskliga rättigheter. Detta förverkligades endast delvis.

De omfattande anslagsnedskärningar som gjordes för att stabilisera statsfinanserna riktades på utvecklingssamarbetet och verkställdes utan övergångstid genast i början av 2016. Samtidigt finslipades den utvecklingspolitiska redogörelsen som innehåll ambitiösa mål. Tanken om en långsiktig plan begravdes i krissituationen och redogörelsen fokuserade på att motivera och kommunicera berättigandet och nödvändigheten av utvecklingssamarbetet. Även Finlands nationella fördel och samarbetet med uttryckligen finländska partner stärktes. Samtidigt lyfte redogörelsen tydligare än tidigare fram behovet av att reformera arbetssätten, flexibiliteten, resultatnriktningen och effekten i utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet samt uppföljningen av dessa. ■

Utvecklingspolitiken behöver en grund som också styr kommande regeringar

Utvecklingspolitiska kommissionen rekommenderar att det under följande regeringsperiod upprättas en grund för Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik som också styr kommande regeringar. Målet är att lösa problemen med de nuvarande riktlinjerna:

- Utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken saknar en klar och gemensam syn på Finlands internationella insats och strategi för att nå målen i Agenda 2030.
- Finland saknar en riktlinje för långsiktiga prioriteringar, genomgående mål, verksamhetsprinciper och strategisk styrning av genomförandet i utvecklingssamarbetet.
- De utvecklingspolitiska riktlinjerna har endast styrt utvecklingssamarbetet. Utöver utvecklingssamarbetet bör även utvecklingspolitiken i vidare bemärkelse, dvs. de övriga politikområdenas och aktörernas roller, klargöras och integreras i Finlands politik för globalt ansvar.
- Riktlinjer som ändras varje regeringsperiod skapar oklarhet och inkonsekvens mellan politiken och verkställigheten:
 - Utvecklingssamarbetsprogrammen och projekten samt uppnåendet av resultat i dem kräver en längre tidscykel som sträcker sig över flera regeringsperioder och riktlinjer. I praktiken genomför utvecklingssamarbetsförvaltningen de projekt som startats under föregående regeringsperiod, men planerar också nya program och projekt och bedriver påverkansarbete i enlighet med de nya politiska riktlinjerna.
- De nya riktlinjerna tillför ofta nya mål men framhäver inte kontinuiteten i tidigare mål och gallrar inte heller bort dem.
- Eftersom de utvecklingspolitiska riktlinjerna och finansieringen inte följer samma tidscykel får tyngdpunkterna och prioriteringarna som ändras varje regeringsperiod inte tillräcklig synlighet i fördelningen av finansieringen.
- Anvisningarna för genomförandet uppdateras för sent och ofta bristfälligt.
- Genomförandet av utvecklingspolitiken ger inget underlag för hur politiken ska utvecklas och de på varandra följande riktlinjerna som görs upp för respektive regeringsperiod har ingen "inbördes dialog". Hittills har riktlinjerna inte i tillräcklig mån grundat sig på utvärdering och utveckling av verksamheten.
- De politiska riktlinjerna, den politiska styrningen, förvaltningen av utvecklingspolitiken och intressentgruppernas roller är oklara. Detta återspeglas också i uppgörandet av de utvecklingspolitiska riktlinjerna.
- Det samtidiga utarbetandet av en ny utvecklingspolitik vart fjärde år, inledningen av dess genomförande och administrationen av pågående projekt ökar personalens arbetsmängd i oskälig mån och helt i onödan.



4.

Lösningar som ökar kontinuiteten och konsekvensen i utvecklingspolitiken

Problemen i de utvecklingspolitiska riktlinjerna kan lösas och därmed kan en målinriktad verksamhet över regeringsperioderna tryggas i enlighet med Agenda 2030. Vi presenterar tre metoder som kommit upp i diskussionen. De har ett likartat innehåll men upprättandeprocessen, formen och graden av juridisk bindning avviker från varandra.

En lag om utvecklingssamarbete – möjlig också i Finland

Ar 2016 lät Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) göra en bakgrundsutredning om huruvida en lag om utvecklingssamarbete skulle kunna trygga kontinuiteten i utvecklingssamarbetet. Forskaren Anna Blanks utredning *Voidaanko kehitysyhteistyötä säädellä lailla?* undersökte om det genom ny lagstiftning är möjligt att lösa problem i anslutning till styrningen av utvecklingssamarbetet samt lagens eventuella form och dess förhållande till internationella förpliktelser och rekommendationer som gäller Finland. Utredningen gick dessutom igenom andra europeiska länders lagstiftning om utvecklingssamarbete och alternativa styrmedel. I bakgrundsutredningen behandlades lagen med avseende på den mer begränsade regleringen av utvecklingssamarbetet. Vad gäller den mer omfattande utvecklingspolitiken fokuserade utredningen på internationella förpliktelser och principer.²⁶

Utredningen konstaterade att en lag om utvecklingssamarbete är en fullt möjlig metod för att stärka Finlands iakttagande av internationella förpliktelser och klargöra de viktigaste reglerna för utvecklingssamarbetet och hur Finland förbinder sig att iaktta dem. Lagen skulle förbättra nuläget, där regleringen av utvecklingssamarbetet är ytterst fragmenterad. Nu regleras det genom budgetmakt, allmän lagstiftning om statsförvaltningen och allmänna lagar om själva genomförandet av utvecklingssamarbetsprojekten. Till dessa hör bl.a. statsunderstödslagen och lagen om offentlig upphandling. Utvecklingssamarbetet regleras också genom vissa speciallagar såsom lagen om rântestöds-krediter till utvecklingsländer eller den s.k. Finnfund-lagen. En svaghet i den nuvarande regleringen är att den gällande lagstiftningen inte till alla delar är planerad för utvecklingssamarbetets behov. Den beaktar inte heller Finlands internationella förpliktelser inom utvecklingssamarbetet. Utvecklingspolitiska program eller redogörelser är inte heller juridiskt bindande.

Idén om en lag om utvecklingssamarbete har mött motstånd med motiveringen att motsvarande lagar i andra länder är mycket generella till sin natur och att sådana s.k. ramlagar inte lämpar sig för det finländska rättssystemet. Den finländska klimatlagen har ansetts vara ett exempel på en sådan olämplig ramlag. Enligt utredningen skulle tillämpningsområdet för lagen om utvecklingssamarbete dock vara avsevärt snävare än för klimatlagen. Lagen

skulle vara ämnad att reglera en verksamhetssektor som i huvudsak hör till ett enda ministeriums ansvarsområde. Då skulle verksamheten kunna omfattas av en s.k. vanlig lag, som det finns flera exempel på inom andra sektorer i statsförvaltningen. Dessutom skulle de övriga sektorernas roll kunna fastställas genom att hänvisa till internationella konsekvensprinciper som Finland har anslutit sig till.

Den utredning som vi låtit göra tar upp idrottslagen från 2015 som modell för lagen om utvecklingssamarbete. Dess uppbyggnad och form skulle kunna utgöra en grund även för regleringen av utvecklingssamarbetet.²⁷ Idrottslagens format skulle kunna tillämpas på utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken och utgöra riktlinjer för den regeringsperiodsöverskridande politik som presenteras i avsnitten nedan. Samtidigt har det ansetts vara svårt att få de mål för utvecklingsfinansiering som anges i Agenda 2030 inskrivna i lagen.

Utredningen påminner om att lagstiftning är den viktigaste formen av samhällelig styrning. Genom lagstiftning kan man på ett bindande och bestående sätt fastställa avsikterna och målen med utvecklingssamarbetet, riksdagens och andra organs roller samt tillsynen över utvecklingssamarbetet. Övriga styrmedel kan inte ge samma bindnings- och styrningsgrad.

När man överväger att införa ny lagstiftning bör man dock också beakta eventuella negativa effekter, såsom att flexibiliteten minskar och det blir svårare att ändra på uppställda mål och principer. Enligt utredningen kan god lagberedning säkerställa att dessa krav uppfylls. En lag kan ändras t.ex. genom förordningar.

Att utveckla lagstiftningen är emellertid en långsam och osäker process. Innan en lag kan stiftas i riksdagen krävs en lång och arbetsam beredning vid ministeriet i samarbete med olika aktörer. Ofta tillkommer också ett remissförfarande och fortsatt beredning efter detta. Därefter går lagförslaget vidare till riksdagen i form av en regeringsproposition. Riksdagen kan godkänna eller ändra lagförslaget eller förkasta det. I slutändan är det den politiska viljan som avgör lagens öde.

Starkare roll för riksdagen genom parlamentarisk överenskommelse

Under de senaste åren har man på nytt börjat diskutera ett alternativ där man i stället för att stifta en lag om utvecklingssamarbete stärker riksdagens och

²⁶ EU-lagstiftningen samt FN:s och OECD:s konsekvensrelaterade åtaganden.

²⁷ Likheter med den eventuella lagen om utvecklingssamarbete är bl.a. att idrottslagen inom ett enda ministeriums (undervisnings- och kulturministeriet) ansvarsområde reglerar målinriktad verksamhet där organisationerna har en stark roll. Dessutom har statsunderstöd en stor betydelse när det gäller att stödja idrottsverksamhet. Dit hör också idrottsrådets verksamhet, som i viss mån är jämförbar med Utvecklingspolitiska kommissionens roll.



Styrkor och svagheter hos lagen om utvecklingssamarbete:

- + Det enda bindande och därmed starkaste styrmedlet som skulle kunna ange huvudmålen, principerna, värderingarna och finansieringsåtagandena för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken på lång sikt samt etablera utvecklingspolitiken som en del av hållbar utveckling.
- + Skulle höja den politiska profilen för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken.
- + Skulle förenhetliga den splittrade lagstiftningen om utvecklingssamarbete
- Att utarbeta en omfattande lag är en lång och arbetsam process, resultatet är osäkert. Det krävs hur som helst en alternativ plan som komplement.
- Att uppdatera och ändra en lag genom förordningar är möjligt, men tungt.
- Svarar inte på de strategiska ändringsbehoven (t.ex. effektivisering av förvaltningen, praxis för kvalitet och resultat)
- En lag är inte heller det bästa sättet att främja det förvaltningsövergripande samarbete som Agenda 2030 kräver.
- Endast grundlagen är beständig, en lag om utvecklingssamarbete kan också upphävas.

riksdagspartiernas roll i styrningen av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet. Då skulle regeringens utvecklingspolitiska redogörelse kunna beredas parlamentariskt. Detta är redan fallet med vissa redogörelser, såsom den säkerhetspolitiska redogörelsen. Dessutom har man i Finlands klimatpolitik under den senaste tiden övergått till ett perspektiv som sträcker sig över regeringsperioderna. Utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning har också diskuterat en modell där riksdagspartierna gemensamt fastställer mål och principer för

utvecklingspolitiken över regeringsperioderna. Detta skulle minska de politiska svängningarna vid regeringsbyten och skapa långsiktighet. Varje regering skulle ha till uppgift att upprätta koncisa strategiska riktlinjer som fokuserar på de förändringar som ska genomföras under respektive regeringsperiod och deras resultat.

Det som talar för att riksdagen bör få en starkare roll vid beredningen av utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken är riksdagens budgetmakt, enligt vilken den beslutar om medlen och hur de används. Riksdagen skulle bättre än i nuläget kunna övervaka förhållandet mellan budgeten och den finansiering som beviljas för utvecklingspolitikens och utvecklingssamarbetets prioriteringar, och säkerställa att prioriteringarna även syns i resursfördelningen. Budgetmakten hör till riksdagens viktigaste maktbefogenheter, men i praktiken är det statsrådet som bereder och verkställer budgeten. Därför bör detta samband stärkas ytterligare. En möjlighet har ansetts vara att inrätta en parlamentarisk grupp (eller att ändra UPK:s mandat till en sådan), som i praktiken skulle samordna beredningsprocessen. Ett sådant förfarande skulle dock kunna fjärma utvecklingspolitiken ännu mer från genomförandet av verksamheten i praktiken. Dessutom saknas i Finland en tradition av parlamentariska avtal i denna omfattning, och de väger inte lika tungt som t.ex. i Sverige. Där antog parlamentet redan 2003 *Sveriges politik för global utveckling (PGU)* på lång sikt. Syftet är att styra det svenska utvecklingssamarbetet som en del av utrikespolitiken och skapa en grund för en samstämmig politik för utvecklingssamarbete i enlighet med målen för de mänskliga rättigheterna och hållbar utveckling, över politik- och partigränserna. Hela regeringen ansvarar för genomförandet av målen, och politiken gäller också utvecklingsfinansieringen. Sveriges regering uppdaterade politiken 2016. Politiken har beretts av den parlamentariska kommittén *Globkom*.

I Sverige har det varit lättare att uppnå konsensus tack vare ett brett stöd inom de olika partierna för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. I Finland har situationen varit betydligt mer utmanande. Exempelvis i början av Juha Sipiläs regeringsperiod (2015) var splittringen bland partiernas ståndpunkter till utvecklingssamarbetet så stor att det inte ens hade varit möjligt att nå en gemensam överenskommelse om grundprinciperna enligt internationella rekommendationer. Samtidigt har allt fler riksdagspartier under våren 2019 uttryckt en vilja att förbinda sig t.ex. vid att öka utvecklingsfinansieringen så att den motsvarar rekommendationerna i Agenda 2030.

En politik för globalt ansvar som sträcker sig över regeringsperioderna

Ett tredje alternativ utöver en lag och en parlamentarisk överenskommelse är att utveckla den nuvarande utvecklingspolitiken och uppdatera den till Agenda 2030-eran. Detta reformarbete utesluter inte möjligheten till en lag om utvecklingssamarbete, utan kan vara till hjälp vid utformningen av den. En ny politik kräver också ett starkt parlamentariskt stöd. Sveriges parlamentarisk överenskomna globalpolitik erbjuder en modell som sträcker sig bortom enbart utvecklingssamarbetet och engagerar hela statsförvaltningen. En politik för globalt ansvar kombinerar styrkorna med de olika modellerna och har potential att möta den nuvarande utvecklingspolitikens utmaningar. Enligt UPK bör regeringens

Styrkor och svagheter hos en parlamentarisk överenskommelse:

- + Det parlamentariska greppet när det gäller uppföljningen av genomförandet av Agenda 2030 håller på att stärkas. Den utvecklingspolitiska linjen skulle kunna anpassas för att bli en del av det.
- + En parlamentarisk överenskommelse skulle jämna ut de politiska svängningarna vid regeringsbyten och kunna stabilisera mängden utvecklingsfinansiering och hur den inriktas.
- + Möjligheten att utnyttja konsensus redan vid förhandlingarna om regeringsprogrammet
- + I princip möjligt att fatta beslut som styr olika förvaltningsområden samtidigt.
- En parlamentarisk överenskommelse är inte bindande på samma sätt som en lag. I Finland saknas en tradition med omfattande överenskommelser, alltså ingen etablerad praxis.
- Risk för att politiken fjärras allt mer från den utvecklingspolitiska verksamheten och förvaltningen.
- Arbetsam att utarbeta och förhandla fram.

följande utvecklingspolitiska redogörelse byggas på denna grund och på Agenda 2030.

En politik för globalt ansvar som sträcker sig över regeringsperioderna grundar sig på tidigare rekommendationer, enligt vilka utvecklingspolitiken kräver en etablerad grund som tjänar de internationella långsiktiga åtagandena och utvecklingsmålen. Dessutom behövs en strategi som uppdateras varje regeringsperiod och som styr förändringen. En modell för globalt ansvar innehåller de utvecklingspolitiska element som hänger med från en regeringsperiod till en annan. De skulle exempelvis kunna vara värderingar, huvudprinciper, långsiktiga prioriteringar och genomgående mål för utvecklingspolitiken samt medel för styrning av dessa. Dessutom bör den regeringsperiodsöverskridande grunden kopplas samman med huvudprinciper som styr finansieringen, de olika finansiella instrumentens roll och fördelningen av dem. Normerna för utvecklingspolitikens resultatfokusering och uppföljningen och utvärderingen av politiken skulle också kunna inkluderas här. Det är också ytterst viktigt att kontinuumet av humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete hör till den permanenta grunden för utvecklingspolitiken och till modellen för globalt ansvar. Med en permanent verksamhetsmodell skulle det vara möjligt att definiera de utvecklingspolitiska aktörernas och verktygens roll i främjandet av utvecklingspolitiken. Vi redogör närmare för de olika delarna i de efterföljande kapitlen.

Förutom utvecklingssamarbetet skulle en regeringsperiodsöverskridande modell för globalt ansvar i utvecklingspolitiken kunna förtydliga Finlands långsiktiga mål för global politisk påverkan. Dessutom skulle utvecklingspolitiken kunna kopplas närmare samman med Finlands nationella handlingsplan för hållbar utveckling och det skulle gå att ange gemensamma långsiktiga mål tillsammans med övriga politikområden.

Tidsspannet för modellen bör anpassas till Finlands genomförande av åtgärder för hållbar utveckling minst till år 2028, då det bättre skulle motsvara tidsramen för genomförandet av Agenda 2030. I denna form skulle utvecklingspolitikens innehåll vara mer detaljerat än i lagen, men det skulle också kunna utgöra en testplattform, om man vill etablera motsvarande element i lagform under kommande regeringsperioder.

Politiken för globalt ansvar skulle ses över varje regeringsperiod, men de principiella permanenta element som tryggar kontinuiteten skulle inte omförhandlas utan förbli lika under kommande regeringsperioder efter det

första godkännandet. Dessa inkluderar värderingar, principer, huvudprioriteringar, finansiering och humanitärt bistånd samt uppföljning och utvärdering. Vi presenterar dessa permanenta element närmare i nästa avsnitt.

För eventuella uppdateringsbehov föreslås varje regering upprätta en strategi med vars hjälp den kan styra behövliga praktiska ändringar t.ex. när det gäller anvisande av anslag eller resultatmål för de olika prioritetssområdena. På så sätt skulle varje regering och minister kunna göra politiska bedömningar och utöva sådan politisk styrning som hör till demokratin. Samtidigt kan man i strategin utnyttja relevant information från olika källor vid styrningen av politiken. Vi återkommer också till detta senare.

Både en regeringsperiodsöverskridande politik för globalt ansvar och regeringsperiodsvisa strategier som uppdaterar den behöver ett så brett parlamentariskt stöd som möjligt. Därför bör de godkännas som redogörelser och vara föremål för bred debatt i riksdagens olika utskott.

Eftersom utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken redan nu är en del av Finlands genomförande av hållbar utveckling, bör detta sammanhang stärkas och också utnyttjas på bredare front av andra än statsförvaltningen i fråga om globalt ansvar. Som exempel på detta kan nämnas det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling ”En målbild för Finland 2050”. Planen bör integreras i det åtagandeverktyg för hållbar utveckling som samordnas av statsrådets kansli, i vilket man redan för närvarande kan göra åtaganden för hållbar utveckling även utanför Finlands gränser. Detta bör utvecklas så att också de övriga förvaltningsområdena kan eller rentav åläggs att göra utvecklingspolitiska åtaganden. Exempelvis räddningsväsendets projekt utgår från en övergripande säkerhet och mänsklig säkerhet. Där samverkar de ansvariga myndigheterna, forskningsinstituterna inom området, utbildningarna och frivilligorganisationer som stöder myndigheterna samt företagen. Verksamhetsmodellen skulle också kunna tillämpas i utvecklingsländerna.

Även företag, sammanslutningar, högstskolor, läroanstalter och enskilda medborgare bör uppmuntras till att ta ett större globalt ansvar. De utvecklingspolitiska aktörerna skulle också kunna utmana övriga politikområden och grupper av aktörer att göra ”Åtaganden för Finlands globala ansvar” som kompletterar de gemensamma långsiktiga mål för hållbar utveckling som ställts upp i utvecklingspolitiken och som hör ihop med Finlands globala ansvar.

Åtagandena för globalt ansvar bör också synas i budgetarna för de olika förvaltningsområdena inom statsförvaltningen. Dessutom är det viktigt att

förvaltningsområdena är ansvariga inför statsrådet och riksdagen för att åtagandet fullgörs varje år.

Av de lösningalternativ som vi har lagt fram är modellen för globalt ansvar sannolikt den som enklast att genomföra. Den bygger på tidigare omfattande evalueringar och har ett väsentligt samband med det reformarbete som pågår inom utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning. Den utesluter inte heller ett starkare parlamentariskt grepp eller en inkluderande process, utan skulle snarare dra större nytta av dem. Samtidigt är denna modell och de strategier som uppdaterar den inte juridiskt bindande på samma sätt som en lag. ■

Styrkor och svagheter hos modellen för globalt ansvar

- + Flexiblare än lagstiftning och parlamentariska överenskommelser och en mer detaljerad plattform för att definiera Finlands utvecklingspolitiska roll och mål i fråga om fullgörandet av det globala ansvar som följer av Agenda 2030.
- + Säkerställer kontinuiteten inom utvecklingspolitiken och möjliggör ett politiskt handlingsutrymme inom samma ram.
- + Är jämfört med andra alternativ lätt att genomföra som en fortsättning på nuvarande reformer (inom tjänstemanna- och intressentgruppsberedningen). Utrikesministeriet och intressentgrupperna har beredskap för en förändring av det här slaget.
- + Riksdagens roll och koppling till Agenda 2030 stärks, eftersom modellen för att lyckas behöver en parlamentarisk överenskommelse/riksdagens stöd. Kan godkännas som en redogörelse.
- + Svarar mot rekommendationerna från tidigare evalueringar, förbättrar utvecklingspolitikens förutsägbarhet och resultat.
- + Efter att den utarbetats en gång skulle den förenkla och rationalisera styrningen av utvecklingspolitiken och avsevärt underlätta tjänstemännens arbetsbörda under kommande regeringsperioder.
- Betydligt svagare bindande och styrande verkan jämfört med en lag om utvecklingssamarbete. Denna modell skulle dock kunna utnyttjas vid beredningen av lagen.

Reglering av utvecklingssamarbetet – exempel från Europa

I många europeiska länder fastställs den permanenta grunden för utvecklingssamarbete i lag eller på annat sätt¹. Detta motiveras av internationella rekommendationer (FN, OECD, EU) och behovet av ett mer konsekvent, effektivt, öppet och resultatrikt utvecklingssamarbete. Det finns ingen universell modell som kan tillämpas överallt, eftersom varje lands rättssystem har sina egna särdrag. Utvecklingssamarbetets autonomi och oberoende från den övriga utrikespolitiken kan också variera avsevärt mellan länderna. Dessutom finns det stor variation bland organisationerna inom utvecklingssamarbetet. Regleringens form och omfattning varierar alltså i olika länder. Gemensamt för styrmedlen är parlamentets roll när det gäller fastställandet av mer permanenta och långvariga riktlinjer samt skapandet av en permanent ram för utvecklingssamarbete.

I **Sverige** antog parlamentet den långsiktiga *Sveriges politik för global utveckling/Policy for Global Development* (PGD) redan 2003. Syftet är att styra det svenska utvecklingssamarbetet och skapa en grund för en samstämmig politik för utvecklingssamarbete. Sverige har betraktats som en viktig aktör när det gäller att utveckla en konsekvent politik för utvecklingssamarbete. I **Estland** styrs utvecklingssamarbetet av principerna *Principles of Estonian Development Cooperation*, som antogs av Riigikogu 2003 och kompletteras av ett strategiskt program 2016–2020. I **Tyskland** styrs utvecklingssamarbetet av den omfattande överenskommelsen *the Coalition Agreement* från år 2013, som föregicks av en överenskommelse från 2009. Den kompletteras av *Charter for Future* (2014).

Island har en kort och koncis lag om utvecklingssamarbete (2008, tillägg 2015). Lagen hänvisar till Islands internationella åtaganden inom utvecklingssamarbetet och fastställer de viktigaste målen för utvecklingssamarbetet. I lagen före-

skrivs om parlamentets, ministeriets, ministrarnas och utvecklingskommissionens befogenheter och roller i genomförandet och uppföljningen. Islands utvecklingssamarbete är en väsentlig del av utrikespolitiken och dess viktigaste mål är ett helhetsinriktat och konsekvent förhållningssätt till utvecklingssamarbetet. Förutom lagen har det isländska parlamentet antagit en strategi för utvecklingssamarbete. Island är i många avseenden ett bra jämförelseland för Finland. Precis som i Finland hör utvecklingssamarbete till det isländska utrikesministeriets ansvarsområde. Ministeriets och ministrarnas behörighet kompletteras dock av parlamentets behörighet och en parlamentarisk biståndskommitté.

I **Belgien** stiftades den första lagen om utvecklingssamarbete 1993, men den har ändrats flera gånger. Den gällande lagen stiftades 2013 (tillägg 2014). Den belgiska lagen om utvecklingssamarbete och dess tillämpningsområde är mycket omfattande. Lagen omfattar genomförandeformerna för utvecklingssamarbetet, definierar ett stort antal begrepp inom utvecklingssamarbetet och reglerar antalet biståndsländer och hur de väljs. I lagen ställs först upp allmänna mål (stödande av hållbar utveckling och en konsekvent utvecklingspolitik) och sedan anges närmare hur målen ska nås. Slutligen anges som mål att politiken för utvecklingssamarbete ska vara konsekvent. Lagen föreskriver också om tillsyn. Lagen ålägger ministern att ge parlamentet en årlig rapport om utvecklingssamarbetet. Ansvar för utvecklingssamarbetet hör till en organisation som lyder under utrikesministeriet (DGD). Dess verksamhet styrs av en strategisk kommitté, som bl.a. har till uppgift att komma överens om nya riktlinjer och ändringar i strategin innan de överlämnas till ministern för godkännande och blir DGD:s anvisningar.

- 1 • Storbritannien: International Development Act (2002), som kompletteras av bl.a. International Development Reporting and Transparency Act, Official Development Assistance Target Act och Gender Equality Act
- Frankrike: Law on the French Strategy for Development and International solidarity (2014)
- Österrike: Austrian Federal Development Cooperation Act (2002)
- Italien: Development Cooperation Law (2014) inledde processen för att utveckla utvecklingssamarbetet i Italien
- Spanien: Law on International Development Cooperation (1998)
- Danmark: Development co-operation Act (2011)



5.

Aspekter i politiken för globalt ansvar, strategi och förvaltning för att styra förändringen

UPK föreslår att regeringen i början av nästa regeringsperiod ska fatta ett beslut om en modell för en regeringsperiodsöverskridande politik för globalt ansvar. I den modell som vi föreslår är utvecklingspolitiken och dess permanenta grund kärnan i det globala ansvaret.

Grunden för utvecklingspolitiken 2030

Utvecklingspolitiska kommissionen föreslår en modell för globalt ansvar som ger utvecklingspolitiken en permanent värdegrund, kontinuitet i prioriteringarna och finansieringen samt rekommendationer för dessa. I modellen ingår också ett kontinuum av humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete och en oberoende utvärdering. Ur ett perspektiv av globalt ansvar svarar modellen också mot de förändringsbehov som konstateras i utvärderingen av hållbar utveckling.

I detta avsnitt konkretiserar vi vilka element en regeringsperiodsöverskridande politikmodell skulle kunna innehålla och redogör närmare för den strategi som ska uppdateras varje regeringsperiod. Dessutom diskuterar vi vilken roll de aktörer som genomför målen har i utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och även ur ett bredare perspektiv. Våra förslag bygger långt på de rekommendationer som UPK gett under den regeringsperiod som nu går mot sitt slut samt på det reformarbete som inletts vid utrikesministeriet. Till sist tar vi upp hur den nya politikmodellen administreras och vilken roll den får i genomförandet av hållbar utveckling. Dessutom berättar vi hur övergången till en politik för globalt ansvar skulle kunna genomföras.

Utvecklingspolitikens bestående värdegrund och huvudprinciper

I avsnitt 2 gick vi igenom värderingarna för hållbar utveckling och Finlands åtagande att iaktta dem. Agenda 2030 innehåller inga ”bruksanvisningar”. Därför är det motiverat att vi i Finland diskuterar de viktigaste värderingarna i samband med hållbar utveckling och vad de innebär för utvecklingspolitiken. Utgångspunkten bör vara nyckelorden i FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling: människor (minska fattigdom, ingen lämnas utanför, likabehandling/icke-diskriminering), planeten (gränser) och välbefinnande (minska ojämlikhet). Enligt den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) ökar en stark värdegrund genomslagskraften.²⁸ Värdegrunden hänger också i bredare bemärkelse samman med Finlands roll som stödjare av ett multilateralt, regelbaserat internationellt samarbete.

Finlands utvecklingspolitiska redogörelse 2016 slår fast att Finlands värderingar och principer, liksom de

internationella förpliktelserna, ska beaktas i all verksamhetsplanering och i allt genomförande – oberoende av inom vilket område, var och av vem utvecklingspolitiken eller utvecklingssamarbetet utförs. Redogörelsen slog också fast att det medför långsiktiga riktlinjer för verksamheten, som bär från en regeringsperiod till en annan. Dessa riktlinjer konkretiserades dock inte längre än en allmän princip.²⁹ Därför är det viktigt att den kommande utvecklingspolitiken bygger på ett starkt samförstånd om verksamhetens viktigaste principer, deras innehåll och vad de förpliktar till.

Vi anser att de gemensamma värderingarna för hållbar utveckling, utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik bör styra de yttre förbindelserna både när det gäller utvecklingspolitiken och Finlands yttre förbindelser i allmänhet. *UPK föreslår att värderingarna ska inkludera exempelvis jämlikhet och jämställdhet, hälsa och välfärd, utbildning, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten, fred och omfattande säkerhet, naturskydd och bekämpning av klimatförändringen samt en hållbar ekonomi som en del av de universella åtgärderna för hållbar utveckling.*³⁰

UPK rekommenderar att de viktigaste principerna och arbetssätten för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken från föregående regeringsperiod ska bevaras, men att större uppmärksamhet ägnas åt att de iakttas. *Till dessa principer hör ett människorättsbaserat förhållningssätt, öppenhet och delaktighet (inclusion) i Finland och i världen, resultatriktning och en konsekvent politik som stöder hållbar utveckling.* Principerna ligger väl i linje med de allmänna principerna i Finlands handlingsprogram för hållbar utveckling, vilka också avses gälla under flera regeringsperioder. Dessa är *långsiktighet, konsekvens och delaktighet.*

UPK betonar att ett ansvarsfullt utvecklingssamarbete förutsätter öppen informationsdelning av både biståndsgivarna och mottagarna. Befolkningen och medierna i såväl utvecklingsländerna som i givarländerna har rätt att få veta för vilka ändamål och hur offentliga medel används. Det är viktigt att utrikesministeriet på sin webbplats offentliggör finansieringsbeslut som gäller projekt och program inom utvecklingssamarbetet och utvärderingar av verksamheten samt statistik om användningen av anslagen för utvecklingssamarbete. Dessutom bör de internationella påverkansplanerna för Finlands utvecklingspolitik vara offentliga.

Inom utvecklingssamarbetet följs principerna för resultatstyrning och kunskapsbaserad ledning. Fokus läggs på att uppnå de resultatmål som ställts upp på

28 Utvecklingspolitisk resultatrapport 2018: Sex slutsatser.

29 Enligt 2016 års utvecklingspolitiska redogörelse inkluderade de finländska värderingarna demokrati och rättsstat, jämställdhet mellan könen och mänskliga rättigheter, yttrandefrihet, hållbar marknadsekonomi och hållbar användning av naturresurser samt det nordiska välfärdssamhället.

30 Denna formulering är i linje med den värdebaserade utrikespolitik som beskrivs i Finlands utrikespolitiska framtidsöversikt (2018).

förhand och på resultatens genomslag. Framstegen följs upp årligen genom utvärderingar. Verksamheten anpassas om det krävs för att målen ska uppnås. Resultatstyrningen utvecklas kontinuerligt. Styrningen av utvecklingspolitiken bör basera sig allt starkare på den kunskap och kompetens som genomförandet, evalueringarna och forskningen ger upphov till. I slutet av valperioden utarbetas nästa utvecklingspolitiska resultatrapport, som sammanställer denna information om Finlands utvecklingspolitik som helhet. Utmaningarna inom utvecklingspolitiken bör öppet tas upp i rapporterna, och prognostiseringen och lösningsmodellerna bör utvecklas.

Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik bör vara i linje med våra internationella åtaganden och iakttä bästa praxis. Huvudmålet är att minska fattigdom och ojämlikhet. En mer omfattande politik för globalt ansvar bidrar dessutom till en mer konsekvent politik över förvaltningsgränserna och stärker det nationella och internationella genomförandet av hållbar utveckling. (Se sidor 13–13). En konsekvent politik som stöder hållbar utveckling innebär att all politik bör ta hänsyn till förutsättningarna för hållbar utveckling 1) här och nu, 2) för kommande generationer och 3) inom övriga områden. Dessutom bör man se till att beslutsfattandet samtidigt tar hänsyn till den sociala, miljömässiga och ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling.

Prioriteringarna på lång sikt reflekterar de valda värderingarna

Vi anser att de nuvarande prioriteringarna i utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och deras delmål i sig är centrala med tanke på Agenda 2030 och att de i princip lämpar sig som pelare i en regeringsperiodsoverskridande politik.³¹ De beskriver de grundläggande nationella värderingar för en hållbar utveckling som Finland vill främja och som det finns en betydande internationell efterfrågan på. Resultatstyrningen, förändringsmodellerna och resultatrapporteringen inom utvecklingssamarbetet som utvecklats under de senaste åren grundar sig också på dessa prioriteringar. Den utvecklingspolitiska resultatrapporten, som utrikesministeriet publicerade första gången hösten 2018, utgör en särskilt bra och fungerande grund. Rapporten är viktig eftersom den är ett uttryck för en förändring från det traditionella ”vad ska vi stödja”-tänkandet, som fokuserar på sektorer inom utvecklingssamarbetet, till ”vilka mål vill och kan vi uppnå?” inom prioriteringarna. Resultatrapporten

innehåller en förändringsmodell som grupperar verksamheten på en axel under de fyra prioriterade områdena i Finlands utvecklingspolitik. På den andra axeln sammanfattas vilka effekter och resultat verksamheten vill uppnå och vilka mål för hållbar utveckling varje åtgärd främjar. Enligt rekommendationen från STIGEN2030, ett forskningsprojekt för hållbar utveckling från 2019, bör denna modell utnyttjas i större omfattning. UPK stöder denna förändring och hoppas att arbetet fortsätter.

De valda prioriteringarna i utvecklingssamarbetet kräver dock fortfarande en inkluderande debatt och behandling. Ambitionen bör vara att prioriteringarna betonar målen och för samman olika aktörer i en politik för globalt ansvar. Målen för de nuvarande prioriteringarna och deras delmål är också ytterst omfattande och ambitiösa i förhållande till resurserna för utvecklingssamarbetet eller programmets och projektens faktiska genomslag. Därför bör de utvecklingspolitiska åtgärderna genomföras med större målinriktning och mer strategiskt på utvecklingssamarbetets olika nivåer (inklusive internationell påverkan), men också över förvaltnings- och aktörsgränserna. I den utvecklingspolitiska redogörelsen (2016) och den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) behandlas prioriteringarna i huvudsak med avseende på utvecklingssamarbetet och den politiska påverkan som hänger ihop med det.

Med tanke på utvecklingspolitikens framtid är det viktigt att säkerställa att den har ett så brett stöd som möjligt. Det behövs en konsensus som förenar civilsamhället, näringslivet, forskningen och olika förvaltningsområden i fråga om vilka de gemensamma målen för en regeringsperiodsovergripande utvecklingspolitik och en politik för globalt ansvar borde vara. Då görs avgränsningar inom prioriteringarna, särskilt med följande frågor i åtanke:

- Omfattar de nuvarande prioriteringarna alla centrala aktörer som arbetar enligt modellen för globalt ansvar och som behövs för att modellen ska realiseras? Utesluter de några väsentliga aktörer helt och hållet?
- Är de relevanta för att lösa världens ’lömska problem’? Riktas de in Finlands stöd på rätt sätt med tanke på åtagandet om att minst 0,2 procent av bruttonationalinkomsten ska avsättas till de bräckliga och minst utvecklade länderna?
- Reflekterar de Finlands kunnande? Inriktas de verksamheten till de områden där det finns behov av, efterfrågan på och genomslagskraft för vårt kunnande inom ramen för Agenda 2030?

31 De nya prioriteringarna i utvecklingspolitiken har i redogörelsen 2016 utformats så här: (I) Kvinnors och flickors rättigheter och position har stärkts; (II) Utvecklingsländernas egen ekonomi har ökat arbetstillfällena, näringsgrenarna och välfärden; (III) Demokratin och samhällets funktionsförmåga ha stärkts. Beskattningen ingår under detta mål; (IV) Tillgången till mat, vatten och energi har förbättrats och naturresurser utnyttjas mer hållbart.

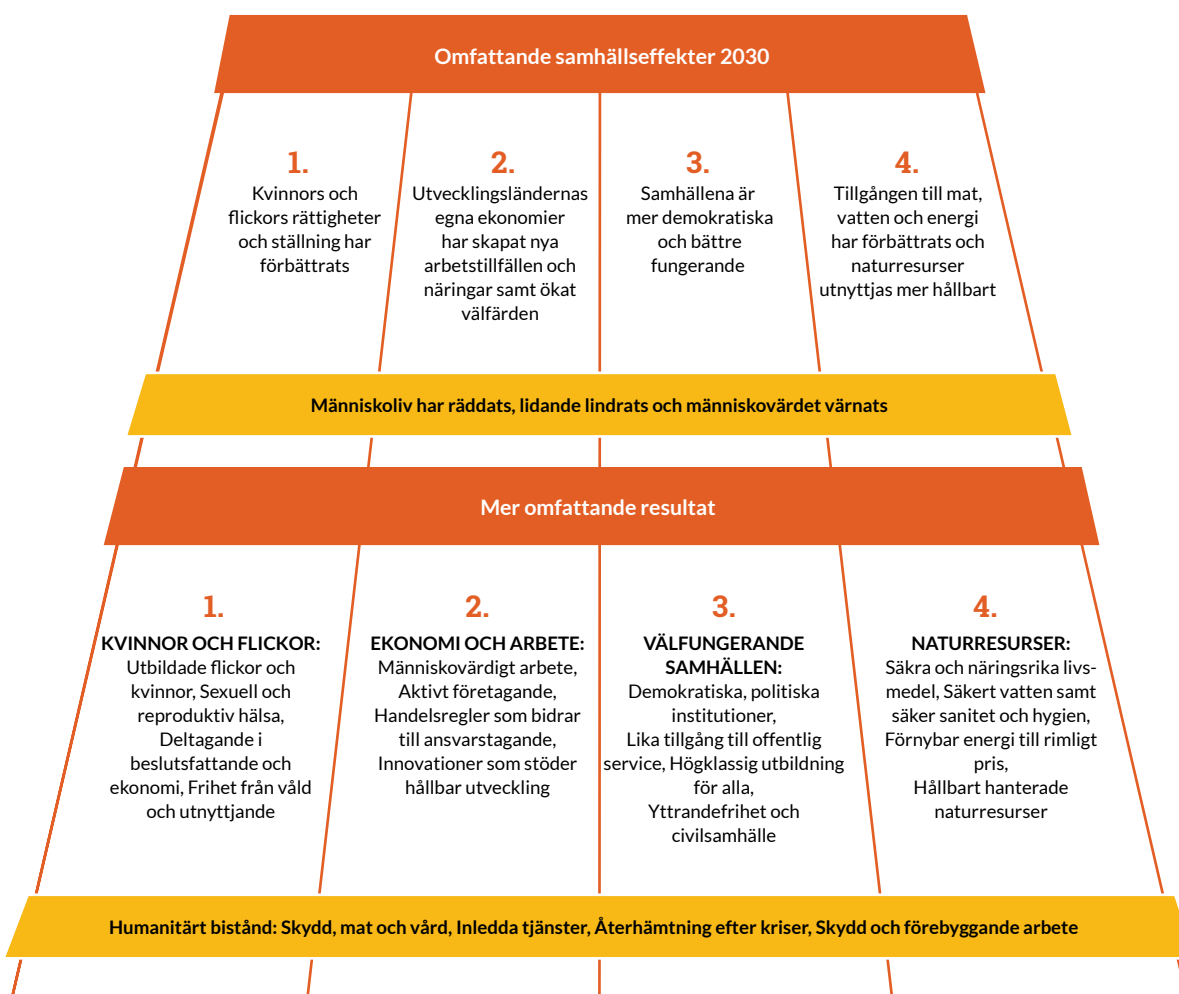
Då görs avgränsningar inom prioriteringarna, särskilt med följande frågor i åtanke:

- Vilken roll är mest ändamålsenlig för Finland (genomförande part med övergripande ansvar, finansieringspartner eller sparringpartner för andra politikområden eller aktörer)?
- Med vilken slags utvecklingsfinansiering uppnås målet (utvecklingssamarbetspengar, finansiella investeringar, samarbete med andra politikområden och aktörer)?
- Vilka slags partnerskap kräver genomförandet av prioriteringarna (partnerskap med många aktörer, koncentrerade "spetsprojekt")?

- Vilka mål kan bäst främjas genom internationellt påverkansarbete och hur bör påverkansarbetet och genomförandet på landsnivå kombineras?

Här aktualiseras frågan om finländskt mervärde. Vid bedömningen av det bör man dock beakta principerna för effektivt utvecklingssamarbete: utvecklingsländernas och mottagarnas ägarskap, biståndsgivarnas inbördes samordning och själva omvärlden. Dessutom bör den ökade sårbarheten tas i beaktande i alla prioriteringar och riskhanteringen stärkas.

Finlands utvecklingspolitiska redogörelse 2016-2019, Prioritetsområden och mål



Nedan följer UPK:s förslag om utveckling av prioriteringarna i utvecklingspolitiken under kommande regeringsperiod:

1. Jämställdhet och jämlikhet

Utvecklingspolitiska kommissionen anser det mycket viktigt att kvinnors och flickors position och rättigheter har lyfts fram som en av prioriteterna i utvecklingspolitiken. Prioriteringen bör dock ses ur ett bredare perspektiv av mänskliga rättigheter, jämställdhet och jämlikhet: detta bör kvarstå oavsett vilken regering som har makten. Politiken bör stärka de mest utsattas (personer med funktionsnedsättning samt etniska, sexuella och könsminoriteter) ställning, hälsa och välfärd under livets olika skeden. Det är nödvändigt att stärka barnens rättigheter. Flickors rättigheter bör ägnas närmare uppmärksamhet som en del av denna helhet.³²

Prioriteringen bör fokusera på specialåtgärder som är viktiga för jämställdheten och jämlikheten, såsom avskaffandet av våld och diskriminering samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Dessutom bör fokus läggas på stärkande av alla kvinnors, inklusive funktionsnedsatta kvinnors, ledarskap och aktörskap samt på att stödja institutioner som arbetar för jämställdhet och jämlikhet.

Dagens politiska klimat är extremt utmanande med avseende på sexuella rättigheter. Finlands starka positionering som försvarare av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter är redan i sig viktig och relevant för att uppnå jämställdhet och jämlikhet. Stärkandet av jämställdhet och jämlikhet bör ses som en väsentlig del av Finlands politik för globalt ansvar och genomförande av hållbar utveckling. Förändringen kräver också ekonomiska resurser i enlighet med de internationella åtagandena. Dessutom tillkommer det nationella genomförandet av EU:s jämställdhetsbefrämjande verksamhetsplan och dess mål om att 85 procent av utvecklingssamarbetet bör främja jämställdhet, antingen som huvud- eller delmål. Detta utmanar alla aktörer – det finländska bilaterala utvecklingssamarbetet, frivilligorganisationer och aktörer i den privata sektorn – att arbeta mer med jämställdhet. Utmaningen omfattar förutom utvecklingssamarbetet också aktörer inom utrikesförvaltningen. Perspektivförändringen är betydande: förutom att vi frågar hur vår verksamhet främjar jämställdheten i utvecklingsländer bör vi, om jämställdhet inte är målet för vår verksamhet, kunna motivera varför det är så eller att verksamheten inte påverkar jämställdheten.

Politiken bör stärka
de mest utsattas
(personer med
funktionsnedsättning
samt etniska, sexuella
och könsminoriteter)
ställning, hälsa och
välfärd under livets olika
skeden.

2. Stärka ekonomierna, resurserna och sysselsättningen i utvecklingsländerna

Under innevarande regeringsperiod har prioriteringarna och instrumenten i utvecklingssamarbetet framhävt finländska företags roll när det gäller att utveckla den privata sektorn i utvecklingsländerna. UPK behandlade de nya prioriteringarnas betydelse och de förändringar som de medför i rapporten Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2017. Att framhäva företagens roll är en viktig aspekt men i sig är den alltför snäv. Därför är det i fortsättningen allt viktigare att begrunda hur och på vilka villkor stärkandet av utvecklingsländernas ekonomi och privata sektor motsvarar människornas rättigheter och behov i utvecklingsländerna. UPK anser att Finland bör sträva efter att den ekonomiska nyttan ska tillfalla de fattigaste människorna i större utsträckning än hittills och användas för att främja ekonomisk och social utveckling. Därför är det viktigt att stärka tillväxtländernas egen resursbas, grundläggande förutsättningar för företagsamhet, näringslivspolitik samt bidra till att den ekonomiska nyttan fördelas bredare, också i de allra fattigaste länderna.

Finländska företag och innovationer kan bidra till att stärka utvecklingsländernas ekonomi och utveckla lösningar på deras utmaningar. Exempel på utmaningar är att ordna tillgång till energi genom lösningar för förnybar energi, att främja utbildning genom digitala tjänster och att utveckla avfallshanteringssystemet. Dessa lösningar tillgodoser i bästa fall människors rättigheter och behov i utvecklingsländerna. Därtill behövs åtgärder för att kunna stödja den lokala förvaltningens kapacitet, såsom grundläggande förutsättningar för företagsamhet, närings- och innovationspolitik, utbildnings- och arbetspolitik och en bredare fördelning av den ekonomiska nyttan också i de allra fattigaste länderna. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att främja arbetstagarernas rättigheter och människovärdigt arbete (*decent work*) både på politisk nivå (FN:s arbetsorganisation ILO) och genom utvecklingssamarbetsprojekt, inklusive projekt för utveckling av näringspolitik och företagsamhet.

UPK föreslår att den innovationspolitik som gagnar utvecklingsländerna ökas och att högskolornas och andra läroanstalters offentlig-privata partnerskap främjas och ges resurser för att nå målet. Att öka innovationskapaciteten i partnerländerna är en förutsättning för

social och ekonomisk utveckling och hållbar tillväxt. Ett bra exempel på detta är övergången till förnybar energi, klimatneutralitet och cirkulär ekonomi samt utnyttjande av ny teknik. I nästa utvecklingspolitiska redogörelse är det ytterst viktigt att klargöra principerna för innovationsarbetet och befästa deras roll som instrument som bidrar till Finlands utvecklingspolitiska mål, effektivitet och ett människorättsbaserat förhållningssätt.

Vi anser att Finlands handlingsprogram för beskattning och utveckling bör fortsätta som en central del av politiken för globalt ansvar. Det behövs också ekonomiska, handels- och arbetsmarknadslösningar som säkerställer att välståndet fördelas på alla befolkningsgrupper och att fler människovärdiga arbetsplatser skapas. När det gäller måluppställning och resultatuppföljning bör arbetsplatsernas kvalitet ägnas större uppmärksamhet.³³ Dessa frågor är en viktig del av FN:s mer omfattande handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030.

Finländska företag
och innovationer kan
bidra till att stärka
utvecklingsländernas
ekonomi och utveckla
lösningar på deras
utmaningar.

33 Se närmare UPK:s rapport Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2017: Hur förstärker Finland utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor och beskattningskapacitet? Avsnittet "Hur följer man upp målsättningarna?"

3. Fungerande demokratiska samhällen, medborgarna och utbildningen

Den offentliga förvaltningen och samhället är teman som fortsatt vara viktiga i utvecklingspolitiken genom åren (2006–2017).³⁴ Enligt UPK bör de finnas kvar även i modellen för Finlands politik för globalt ansvar. Utrikesministeriet har konstaterat följande i fråga om prioriteringen: ”Demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna, en öppen och fungerande offentlig förvaltning, offentlig service, ett bra rättssystem, oberoende media och ett fritt civilsamhälle är förutsättningar för utveckling och fred. Finland har mycket att ge inom alla dessa områden, liksom när det gäller utbildning, som är en grund för utveckling.” UPK delar denna utgångspunkt. Dessutom har vi i våra tidigare bedömningar uppmärksammat det minskade utrymmet för civilsamhället och yttrandefriheten. Det trängda läget för människorättsförsvare världen över är en oroväckande utveckling som behöver motkrafter. Att försvara rättsstatsprincipen och det förpliktande internationella systemet för mänskliga rättigheter bör ges mera tyngd i Finlands utvecklingspolitik. Detta bör också främjas inom andra aspekter av utrikespolitiken, i samarbete med de övriga nordiska länderna.

Oberoende media och ett fritt civilsamhälle är förutsättningar för utveckling och fred.

Stöd för demokratin innebär stöd för samhällsfreden och för en hållbar utveckling. Demokrati garanterar att utvecklingen är hållbar, eftersom nyttan av utvecklingen fördelas jämnare. Stöd för demokratin bidrar till att uppnå målen för Agenda 2030, eftersom demokrati främjar jämställdhet, utbildning, hälsa, välfärd och minoriteters status, dvs. aspekter som Finland prioriterar. Genom att stödja demokrati kan Finland dessutom profilera sig ytterligare inom fredsbyggandet. Finland

har mycket att ge när det gäller att stödja flerpartidemokrati. Därför bör man särskilt satsa på att stödja partier, eftersom de är ett livsvillkor för en pluralistisk och fungerande demokrati. Dessutom spelar de ansvariga representativa partierna i respektive land en nyckelroll när det gäller utveckling och fredsbyggande. Våra partier, som även är internationellt kända för sin samarbetsförmåga, bör utnyttjas för att stödja de demokratiska systemen. Stöd för demokrati genom peer learning är en kostnadseffektiv form av bistånd och ett utmärkt sätt att satsa särskilt på att stärka kvinnors sociala delaktighet, ett tema som är viktigt för Finland.

Utbildning och högkvalitativ undervisning har ett uppenbart samband med demokratin, samhällets verksamhetsförutsättningar och den ekonomiska utvecklingen. En fungerande demokrati förutsätter att befolkningen har tillräcklig förståelse för hur samhället fungerar och för ansvar och skyldigheter i det politiska systemet samt att de känner till sina rättigheter och skyldigheter. Undervisning är också ett tema som i ljuset av utvecklingsfinansieringen alltid har varit ett av de viktigaste områdena. Undervisning, undervisningens kvalitet, lärande och utbildning framhävs ändå inte tillräckligt i de nuvarande utvecklingspolitiska riktlinjerna.

Under denna regeringsperiod har Finland också engagerat sig starkt i arbetet mot ”den globala inlärningskrisen” och aktivt byggt upp partnerskap som sammanför förvaltningen, läroanstalterna och organisationerna kring temat. Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen är denna inriktning ytterst önskvärd och bör ha en framträdande roll också i politiken för globalt ansvar. Det bör dock noteras att Finlands satsningar på att lösa den globala inlärningskrisen bör visa på ett starkt engagemang i att främja jämlikhet genom utbildning.

Betydelsen av hälsa och social trygghet som en del av ett fungerande samhälle och en stabil demokrati bör i större utsträckning beaktas när det gäller satsningar och prioriteringar inom utvecklingssamarbetet. Finansiering till viktiga internationella och multilaterala aktörer inom social- och hälsopolitiken bör säkerställas. Hälsa och välfärd bör ses i ett bredare perspektiv som kapital och en framtidsinvestering. Bl.a. kvinnors och flickors ställning och grundläggande rättigheter är nära kopplade till primärvårdssystemet och de tjänster som tillhandahålls inom ramen för det samt till hur den sociala tryggheten är uppbyggd.

4. Klimat och mångfald: livsmedelstrygghet, vatten, energi och hållbart nyttjande av naturresurser

Finlands mål under denna prioritering har varit att förbättra livsmedelstryggheten och tillgången till vatten och energi och att naturresurserna ska nyttjas på ett hållbart sätt i utvecklingsländerna. Vid utrikesministeriet och i ministeriets utvecklingspolitiska resultatrapport har man konstaterat att klimatfrågorna och den biologiska mångfalden, vilka har ett väsentligt samband med denna prioritering, inte syns tillräckligt i de politiska riktlinjerna och finansieringen. Deras profil skulle kunna höjas t.ex. genom att lyfta bekämpningen av klimatförändringen och tryggandet av den biologiska mångfalden högst upp på agendan inom denna prioritering och göra dem till ett genomgående mål. Detta stöds också av iakttagelsen att klimatfinansieringen och utvecklingsländernas anpassning till klimatförändringen har fått för lite uppmärksamhet, också i fråga om finansieringen. Detsamma gäller finansieringen för vattenhushållning och renhållning samt för sektorer som särskilt relaterar till livsmedelstryggheten, dvs. jordbruk, landsbygdsutveckling, fiskeri och en hållbar skötsel och användning av skogar. Finlands biodiversitetsfinansiering har minskat med en tredjedel jämfört med tidigare nivå. Sökandet efter lösningar på klimat- och biodiversitetskrisen möjliggör också företagsverksamhet i såväl partnerländerna som hos oss. Finlands specialkompetens inom bioekonomi och hållbara energilösningar bör utnyttjas effektivare.

Syftet med de
genomgående målen är
att säkerställa att hela
utvecklingspolitiken och
dess aktörer oberoende av
sektor stöder huvudmålen
och ramvillkoren i politiken.

Skogsbruket har i ljuset av Finlands utbetalningar av utvecklingsbistånd varit en viktig sektor sedan 2012. En hållbar skogsbruks- och energipolitik och en hållbar användning av naturresurser stöder också den biologiska mångfalden. Här har Finland mångsidig kompetens och teknik, både när det gäller skogsskydd och ekonomiskogar. Dessutom har Finland en stark kännedom om lokala utmaningar och hur de kan lösas.³⁶

Här spelar hållbara finansiella investeringar och mer omfattande företagssamarbeten i enlighet med Agenda 2030 en helt central roll. Dessutom var Finlands deltagande i OECD:s livsmedelssäkerhetsinitiativ för att stärka samstämmigheten inom olika politikområden ett lovande steg mot en kultur av globalt ansvar och ett mer helhetsinriktat tänkande.

Genomgående mål och samband mellan prioriteringarna

Syftet med de genomgående målen är att säkerställa att hela utvecklingspolitiken och dess aktörer oberoende av sektor stöder huvudmålen och ramvillkoren i politiken. Därför räcker det inte med att Finland främjar t.ex. kvinnors och flickors rättigheter genom enskilda projekt eller påverkansplaner enbart inom den prioriteringen. De bästa resultaten uppnås ofta genom att man i planeringen och genomförandet av utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken främjar flera mål samtidigt. Huvudmålet kan t.ex. vara att förbättra tillgången till vatten och renhållningen. Utöver detta ingår flera delmål (icke-diskriminering och att förbättra kvinnors och flickors ställning och rättigheter, stärka livsmedelstryggheten och klimatesiliensen).

Kvinnors och flickors ställning och jämställdhet, funktionsnedsatta personers ställning och rättigheter samt klimat- och miljöfråg³⁷ har varit en integrerad del av Finlands utvecklingspolitik under flera decennier, men deras ställning i de utvecklingspolitiska riktlinjerna har varierat. Fram till 2004 kopplades dessa teman tydligt till huvudmålen för de utvecklingspolitiska programmen. I det u-landspolitiska program som publicerades då presenterades för första gången begreppet genomgående *teman*. Tre av temana började integreras, men samtidigt försvann deras tydliga samband med huvudmålen för utvecklingspolitiken. I 2012 års utvecklingspolitiska program ändrades de genomgående temana till målsättningar. Tanken var att verksamheten skulle vara målinriktad i stället för att uppmärksammas

36 T.ex. hushållens beroende av träkol i många länder söder om Sahara.

37 Klimatfrågor började tas upp vid sidan av miljöfrågor 2007.



i allmänhet. Genomförandet av de genomgående målen har under årens lopp styrts av bl.a. *Gender Strategy and Action Plan 2003–2007* och av anvisningarna från 2009 och 2012.

Anvisningarna har emellertid inte varit tillräckliga verktyg för att genomföra målen. Ett flertal bedömningar har visat på utmaningar i genomförandet av de genomgående målen. Utrikesministeriet har upprepade gånger kritiserats särskilt för svagheter när det gäller integreringen av målen. Trots ett politiskt åtagande på hög nivå har man inte lyckats förankra målen i genomförandet. En central utmaning för genomförandet har varit att det har saknats konkreta mål, en handlingsplan och ändamålsenliga indikatorer.

Utrikesministeriet har startat en process för att revidera anvisningarna för de genomgående målen. Ambitionen är att ta fram riktlinjer på längre sikt för att genomföra dessa mål och därmed säkerställa långsiktighet. Syftet är också att stärka resultatstyrningen av de genomgående målen genom att binda dem permanent till alla centrala mekanismer för resultatstyrning och kvalitetssäkring inom utvecklingssamarbetet. I anvisningarna definieras begreppen för de genomgående målen på nytt. Utrikesministeriet föreslår att de genomgående målen ska vara jämställdhet, icke-diskriminering, klimaresiliens och en utveckling mot låga utsläpp³⁸. Att minska ojämlikheten bör kvarstå som ett utvecklingspolitiskt huvudmål vid sidan av fattigdomsminskningen.

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att också Finlands långsiktiga genomgående mål såsom jämställdhet, beaktande av klimatförändringen och minskning av ojämlikhet, bör bibehållas. De bör dock uppdateras i enlighet med Agenda 2030 och klimatavtalet från Paris och följas upp mer aktivt.

UPK har i sin senaste bedömning av Finlands utvecklingspolitiska tillstånd från 2018 lagt fram rekommendationer för att göra temat jämställdhet mer genomgående. Vi slog fast att Finland bör förbinda sig till målsättningen i EU:s handlingsplan för främjande av jämställdhet, enligt vilken jämställdhet antingen bör vara ett betydande delmål eller det huvudsakliga målet i 85 procent av alla nya program fram till 2020. Här måste alla aktörer fortfarande skärpa sig. Under de senaste åren har den andel av utvecklingssamarbetets totala finansiering som går till jämställdhetsarbete sjunkit och legat på cirka 30-40 procent. Förslaget konkretiserar jämställdheten som en s.k. genomgående målsättning,

vilket betyder att alla aktörer inom utvecklingssamarbetet bör bedöma och motivera sina projekt och program ur ett jämställdhetsperspektiv mer ingående. Dessutom har UPK bl.a. efterlyst en tydlig jämställdhetsfrämjande strategi, tydliga direktiv, en jämställdhetsanalys av den verksamhetsmiljö och de situationer för vilka insatser planeras samt praxis för statistisk rapportering och resultatrapportering.

OECD:s granskning av Finland 2017 påpekade att miljö- och klimatfrågor ännu inte är tillräckligt integrerade i allt utvecklingssamarbete och att de inte syns tillräckligt i resurserna. Samtidigt finns det skäl att precisera termerna i samband med klimatmålet. I det utvecklingspolitiska programmet från 2012 lanserades begreppet klimathållbarhet (*climate sustainability*) som aldrig definierades tillräckligt exakt. I 2016 års utvecklingspolitiska redogörelse nämndes begreppet inte längre, utan det konstaterades att målet för hela det finländska utvecklingssamarbetet är att begränsa klimatförändringen och anpassa sig till och förbereda sig inför den. UPK:s rekommendation är att målet i enlighet med klimatavtalet från Paris och Agenda 2030 ska vara klimatesiliens (*climate resilience*) och en utveckling mot låga utsläpp, vilka omfattar både anpassning och begränsning. I Agenda 2030 betonas dessutom vikten av riskminimering och riskberedskap samt proaktiv verksamhet. Dessa bör tas med när utvecklingspolitiken uppdateras.

Världshälsoorganisationen WHO och Världsbanken har uppskattat att drygt en miljard människor eller 15 procent av världens befolkning har någon typ av funktionsnedsättning. Av dem lever cirka 800 miljoner i utvecklingsländerna och enligt uppskattningen har ungefär en femtedel av dem som lever i extrem fattigdom en funktionsnedsättning. Enligt 2016 års utvecklingspolitiska redogörelse beaktas i all verksamhet också barnens rättigheter och rättigheterna för dem som är mest utsatta, i synnerhet personer med funktionsnedsättning. Finland har kunskaper och möjligheter att stödja personer med funktionsnedsättning. Stödbehovet understryks av att de ofta inte omfattas av något annat stöd. Denna princip bör fortsätta gälla över regeringsperioderna. Främjandet av de funktionsnedsattas rättigheter förutsätter långsiktiga samhälleliga förändringar.

Enligt den utvecklingspolitiska resultatrapporten från 2018 är Finland en föregångare inom det humanitära arbetet när det gäller att främja de funktionsnedsattas rättigheter. Vi har konsekvent och målmedvetet

38 Målen för klimatesiliens (*climate resilience*) och en utveckling mot låga utsläpp (*low emission development*) är i linje med Parisavtalet och Agenda 2030.

39 https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/

fäst uppmärksamhet vid frågan i olika humanitära organisationers ledningsorgan och på internationella evenemang. I samarbete med andra tog Finland upp de funktionsnedsattas rättigheter på världstoppmötet om humanitära frågor 2016. Då antogs deklarationen *Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action*. I princip agerar Finland i enlighet med deklarationen, men för det praktiska arbetet behövs ytterligare kunskande. De som arbetar med utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd har viljan, men inte alltid den rätta kunskapen för att ta hänsyn till funktionsnedsättningar i praktiken. Därför är det viktigt att det beviljas avsevärt mer finansiering än i dag för integrering av de funktionsnedsattas rättigheter.

Återuppbyggnad efter
humanitärt bistånd bör
ses som en möjlighet att
göra samhällena starkare
och mer tåliga mot
katastrofer.

Utvecklingssamarbete,
utvecklingspolitik och humanitärt
bistånd i ett kontinuum

Utrikespolitiska kommissionen anser att det är viktigt att kopplingen mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsbyggande stärks under den kommande regeringsperioden. Detta bör också synliggöras i Finlands politik för globalt ansvar. Här har Finland möjlighet att bli en internationell föregångare. Det förutsätter dock en ny politisk vilja, styrning och förändringar i hur samarbetet läggs upp.

Behovet av humanitärt bistånd i världen är större än någonsin efter andra världskriget. Samtidigt har

behovet av bistånd blivit mer långvarigt. Konflikter varar i genomsnitt dubbelt så länge som år 1990, och i världen finns redan 23 utdragna flyktingsituationer som pågått i mer än 20 år. Katastrofer, kriser och utveckling har ett nära samband med varandra. Hållbar utveckling kan inte uppnås om man inte lyckas minimera konsekvenserna av olika kriser och katastrofer för särskilt utsatta människor. Målsättningarna i Agenda 2030 för hållbar utveckling betonar riskhantering som en nyckel till avskaffandet av fattigdom. Katastroftålighet och katastrofberedskap minskar sårbarhet, mänskligt lidande och katastrofers inverkan på de utvecklingsresultat som redan uppnåtts.

Sambandet mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete beskrivs allmänt genom ett kontinuum-tänkande. Utvecklingssamarbetet bör öka grupper och samhällens förmåga att identifiera, minska och förhindra risker som kräver humanitärt bistånd i enlighet med det ramverk för katastrofriskreducering (2015–2030) som fastställdes vid FN-konferensen i Sendai. Det styr minskningen av katastrofrisker i hela världen. I synnerhet med tanke på klimatförändringens konsekvenser bör beredskapen inför naturkatastrofer sättas i fokus i Finlands utvecklingspolitik.

Det humanitära biståndet ska vid sidan av räddnings- och biståndsarbetet förbättra exponerade grupper och samhällens förmåga att förutse katastrofer och reagera på dem i enlighet med den humanitära agenda som fastställdes vid världstoppmötet om humanitärt bistånd 2016. Återuppbyggnad efter humanitärt bistånd bör ses som en möjlighet att göra samhällena starkare och mer tåliga mot katastrofer.

För närvarande är problemet att de olika insatserna i samband med allvarliga olyckshändelser och katastrofer finansieras från olika källor och verksamheten inriktas på räddningsarbete och humanitär återhämtning efter katastrofer.

Med tanke på säkerheten och beredskapen i riskutsatta länder är det väsentligt att man utvecklar deras nationella kompetens och kapacitet. Det är viktigt att stödja ländernas egna säkerhetsstrukturer för att de ska ha högre beredskap att agera i eventuella katastrofsituationer. För att dessa strukturer ska kunna utvecklas och stödjas krävs ett systematiskt och långsiktigt samarbete och finansiering av givarländerna.

UPK betonar vikten av att säkerställa hela kontinuumet av humanitärt bistånd och långvarigt utvecklingssamarbete – riskförebyggande, beredskap,

räddning, bistånd, återhämtning och återuppbyggnad. Dessutom bör målen för fredsbyggande läggas till i ekvationen. Att samordna utvecklingssamarbetet med det humanitära biståndet kräver riskmedvetenhet i utvecklingstänkandet och att hindren för kontinuitet mellan det humanitära biståndet, aktörerna inom utvecklingssamarbetet och finansieringen undanröjs.

Olika modeller för humanitär finansiering baserad på prognoser och förutsägbarhet bör främjas för att garantera att katastrofinsatser sätts in i rätt tid och att det finns kontinuitet i utvecklingssamarbetet under kriser och katastrofer. Finansieringen bör också inriktas till de områden där behovet är störst. Bistånd behövs framför allt i de fattigaste och bräckligaste staterna, som inte ensamma kan upprätthålla beredskap för konsekvenserna av kriser och katastrofer. Då när utvecklingssamarbetet de mest utsatta grupperna i de mest bräckliga staterna såsom Afghanistan och Somalia. Utdragna humanitära kriser kräver också längre närvaro och flerårig humanitär finansiering för att åstadkomma varaktiga resultat. Denna koppling mellan utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd bör också tydligt integreras i grunden för Finlands regeringsperiodsövergripande politik för globalt ansvar.

Utrikesministeriets utvärdering *Evaluation on Forced Displacement and Finnish Development Policy* från våren 2019 granskar hur konsekvent Finlands utvecklingspolitik och dess mål avseende ofrivillig migration har genomförts och hur konsekvensen skulle kunna stärkas inom utvecklingssamarbetet och statsförvaltningen. Enligt utvärderingen bör de politiska styrmedlen och praxis i samband med ofrivillig migration vara bättre i linje med målen för humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsbyggande. Dessutom visade utvärderingen på betydande brister bl.a. i fråga om hur människorättsperspektivet beaktas i olika flyktingsituationer. Finland måste också uppdatera sitt förhållningssätt på grund av klimatflyktingskapet.

Finansieringen av utvecklingssamarbetet behöver en modell som sträcker sig över flera regeringsperioder

I regeringens budgetproposition för 2019 utökades anslagen för Finlands egentliga utvecklingssamarbete med 32,4 miljoner euro. Med detta tillägg förväntades nivån på finansieringen öka från 0,39 procent (2017) till 0,41 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). I

ljuset av de preliminära uppgifterna för 2018 förväntas ingen höjning av Finlands BNI-andel, snarare tvärtom. Utvecklingssamarbetets andel ser ut att stanna på bara 0,36 procent av bruttonationalinkomsten 2018.⁴⁰

Finland är således påfallande långt från det internationella åtagandet på 0,7 procent, som vi själva har fastställt i och med att Finland är medlem i FN, OECD och Europeiska unionen. Samma mål på 0,7 procent utgör en väsentlig del av genomförandet av FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030, som Finland har för avsikt att främja och därmed föregå med gott exempel för övriga världen. I den nya budgetpropositionen anger regeringen dock att målet på 0,7 procent ska uppnås på "lång sikt". UPK har redan tidigare kritiserat denna formulering, som även använts i regeringsprogrammet. Vi anser att denna generella riktlinje inte är tillräcklig om Finland vill vara föregångare på området hållbar utveckling. OECD:s biståndskommitté DAC har redan i flera år krävt att Finland ska utarbeta en plan för att åtgärda detta. Detsamma efterlyses också i utrikesministeriets framtidsöversikt (2018). Därför bör den totala nivån på utvecklingsfinansieringen, dess inriktning och förhållande till andra finansieringsformer förtydligas i en finansieringsmodell som sträcker sig över flera regeringsperioder.

Frågan har också varit föremål för parlamentarisk kontroll, eftersom riksdagen följer finansieringens utveckling som en del av genomförandet av Agenda 2030. UPK:s linje är att Finland bör uppnå en nivå på 0,7 procent av BNI senast inom de kommande två regeringsperioderna. För att målet ska kunna uppnås inom två regeringsperioder krävs det i praktiken sannolikt ett engångstillägg på 200 miljoner euro 2020 och därefter ett årligt tillägg på 128 miljoner euro fram till 2028.⁴¹ En större höjning av engångskaraktär (200 miljoner euro) skulle kompensera de nedskärningar som gjorts i gävobiståndet under innevarande regeringsperiod (330 miljoner euro/år). Därtill bör finansinvesteringarna i form av lån och kapital fortsättningsvis uppgå till cirka 130 miljoner euro per år. Vi anser det viktigt att intäkterna från handeln med utsläppsätter, som under denna regeringsperiod har använts för att stödja industrin, på nytt riktas till utvecklingssamarbetet, så som var fallet 2012–2015. Till exempel användes 69 miljoner euro av intäkterna från utsläppshandeln till utvecklingssamarbete 2014. Under de senaste åren har intäkterna legat på en avsevärt högre nivå. Eftersom Finlands klimatfinansiering och framför allt finansieringen av utvecklingsländernas anpassning till klimatförändringen har

40 Förutom av den ekonomiska tillväxten har detta påverkats av att de finansiella investeringarna syns i utbetalningarna av utvecklingsbistånd först när den lånefinansierade investeringen har gjorts i utvecklingslandet.

41 Bedömningen grundar sig på uppgifter som UPK fått av UM 12.10.2018.

minskats avsevärt, bör underskottet åtgärdas med hjälp av intäkterna från utsläppshandeln. En annan central fråga är hur återbetalningen och avkastningen från finansinvesteringarna ska användas. Dessa belopp bör riktas till utvecklingssamarbete.

Finland är part i mer än hundra internationella miljöavtal. Avtalen omfattar ett flertal delområden inom miljösamarbetet, från klimatförändringen till artskydd och hantering av kemikalier och avfall. I flera avtal har Finland genom att ratificera dem förbundit sig till att genomföra dem nationellt, men också till att stödja de utvecklingsländer som är parter i avtalet i deras insatser för att lösa våra gemensamma utmaningar. Biståndet har kanaliseras från offentliga utvecklingssamarbetsmedel, och nedskärningarna i anslagen har haft avsevärda konsekvenser för finansieringen av det internationella miljöarbetet.

Flera av de länder som ger utvecklingsbistånd räknar in de kostnader som orsakas av mottagandet av flyktingar i finansieringen av och statistiken för utvecklingssamarbetet. Enligt OECD:s biståndskommitté DAC:s tidigare praxis fick kostnaderna under det första ankomståret för en asylsökande som fått ett positivt beslut bokföras som kostnader för utvecklingssamarbete. Detta ändrades 2017, och i motsats till tidigare praxis får nu även kostnaderna för asylsökande som fått ett negativt beslut räknas in i utvecklingssamarbetet. Även Finland kommer att

övergå till denna praxis 2019.

Transparent statistik är nu ännu viktigare än förut, så att det egentliga utvecklingssamarbete som sker i utvecklingsländerna, den finansiering som används av olika aktörer och förvaltningsområden samt de inhemska flyktingkostnaderna framgår tydligt specificerade. Flyktingkostnaderna bör inte ersätta den egentliga utvecklingsfinansiering som sker i form av donationer. En finansieringsplan som sträcker sig över flera regeringsperioder är inte bara en kalkyleringsuppgift, utan åtagandet att uppnå 0,7 procent bör uppfyllas i enlighet med de utvecklingspolitiska målen och prioriteringarna samt principerna för Agenda 2030. Förutom att fokusera på totalfinansieringen är det viktigt att se över vad anslagen används till. Finland har dessutom redan förbundit sig att avsätta minst 0,2 procent av BNI till de minst utvecklade länderna. Även inom detta område har avståndet till målet ökat på ett oroväckande sätt. Finlands utvecklingsfinansiering till de minst utvecklade länderna uppgår för närvarande endast till 0,13 procent av BNI. Vägen mot en andel på 0,7 procent av BNI bör därför grunda sig på en verklig ökning av gävbiståndets belopp och på att biståndet riktas till de allra fattigaste och mest utsatta människorna.

De utvecklingspolitiska prioriteringarna liksom de resultat som uppnåtts och den effekt som konstaterats

bör framgå tydligare än förut vid allokeringen av finansieringen. Samtidigt bör man se till att de åtgärder som vidtas och de finansieringsformer som tillämpas är konsekventa. Därför bör man fortsätta att utveckla bedömningen av utvecklingens konsekvenser med beaktande av de sociala, miljömässiga och ekonomiska effekterna. Det är särskilt viktigt att finansinvesteringarna stöder bland annat målen för Finlands handlingsprogram för beskattning och utveckling, såsom öppenhet i fråga om ägande och landsspecifika skatteuppgifter. Finansinvesteringarna bör också bidra till att främja jämställdhet, en hållbar miljö och principerna för företagsansvar.

Även finansieringsformen är av betydelse, eftersom all finansiering inte lämpar sig för att främja alla mål och principer för Agenda 2030 för hållbar utveckling. Ansvarsfulla finansinvesteringar behövs exempelvis för klimatåtgärder, för att främja förnybar energi, företagsverksamhet och fler arbetsplatser samt för att stödja den offentliga sektorn i utvecklingsländerna genom partnerskapslån. Bekämpningen av och anpassningen till klimatförändringen bidrar också till skyddet av den biologiska mångfalden. Därför bör de ha en central roll också i de finansiella investeringarna och företagssamarbetet. Genom gåvobistånd kan vi till exempel stödja utvecklingen av demokratin och rättsstaten samt förbättra ställningen och rättigheterna för de mest sårbara människorna, framför allt i sköra situationer och i de fattigaste länderna. Till exempel bör den centrala principen att "ingen lämnas utanför" i Agenda 2030 stödjas genom att särskilt det utvecklingsbistånd som ges i form av donationer utökas. Samtidigt behövs det även privata investeringar och utvecklingsfinansiering som stöder dessa investeringar om man ska kunna avskaffa fattigdomen och förbättra sysselsättningen i utvecklingsländerna samt kapitalströmmar som styrs till åtgärder för hållbar utveckling. För att kunna finansiera privata investeringar i fattiga länder behövs det fungerande och internationellt konkurrenskraftiga instrument för utvecklingsfinansiering i form av investeringar.

Principer och reformbehov i samband med finansieringen

Finlands utvecklingssamarbetsfinansiering bör ses som en del av finansieringen för hållbar utveckling och en del av genomförandet av målen för Agenda 2030. Att genomföra utvecklingspolitiken som en del av politiken för globalt ansvar kräver ett helhetsinriktat arbete över

sektors- och aktörsgränserna. Dessutom måste den privata sektorn, frivilligorganisationerna och forskningen ha en stark roll. Finlands nationella intressen kan beaktas både i Finland och i partnerländerna inom ramen för målen för utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken och de principer som styr dessa. Varje aktör bidrar till utvecklingssamarbetet med sina styrkor som *främjare av utvecklingsmålen* och kompletterar varandra. Finansieringen bör stödja denna princip. Detta förutsätter att man går in för ett mer målinriktat grepp i utvecklingsfinansieringen. I enlighet med detta bör huvudprioriteringarna i utvecklingspolitiken och målsättningarna för dem styra finansieringen och personalresurserna. Finansieringsbesluten ska vara transparenta.

Den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) rekommenderar att man ökar omfattningen av program som uppnår goda resultat. Samtidigt betonar rapporten att man inte enbart bör se på resultaten när man fattar beslut om hur de finansiella medlen distribueras. Även i fortsättningen måste helheten beaktas ur flera perspektiv. Finlands bistånd inriktas ofta på svåra utmaningar i riskfyllda miljöer. I dessa är biståndet motiverat även om det är osäkert huruvida målen uppnås.

Enligt en oberoende utvärdering av utvecklingssamarbetet spelar frivilligorganisationerna en betydande roll när det gäller att stödja de allra mest utsatta i situationer som inte omfattas av t.ex. Finlands bilaterala samarbete. Därför bör den andel av utvecklingssamarbetsfinansieringen som riktas till frivilligorganisationerna höjas till 15 procent.

Inriktningen av finansieringen kan också betraktas i ljuset av Finlands internationella åtaganden, som följs både nationellt och internationellt som en del av ramverket för Agenda 2030. De största utmaningarna hänför sig t.ex. till klimatfinansieringen till utvecklingsländerna, resursfördelningen inom handlingsprogrammet Beskattning och utveckling samt till fastställandet av jämlikhetsmålsättningarna i enlighet med EU:s gemensamma målnivå.

Finland är part i industriländernas åtagande om att samla in en årlig finansiering på 100 miljarder dollar för klimatfinansiering till utvecklingsländerna före 2020. Finansieringen ska vara ny och kompletterande, dvs. separat från utvecklingssamarbetsmedlen. För Finlands del innebär detta offentlig finansiering om cirka 200 miljoner euro per år under 2020–2025 (den period som åtagandet gäller). Finland bör utarbeta en plan för den målsatta årliga finansieringsnivån för 2020–2025 så att den offentliga andelen av finansieringen ökar till minst

200 miljoner euro per år fram till 2020.

Finland deltar i det internationella skattepartnerskapsinitiativet (*Addis Tax Initiative*) och har förbundit sig att fördubbla sitt stöd för utveckling av utvecklingsländernas beskattning från 2015 till 2020. Finansieringen av initiativet har varit oroväckande sporadisk, och det har inte varit möjligt att hålla fast vid åtagandet. År 2015 var Finlands andel av finansieringen 4,3 miljoner euro och ökade något fram till 2016. År 2017 föll stödet dock till 2,7 miljoner euro, och sedan till 2,3 miljoner euro 2018. Avsikten är att rätta till situationen i år, och det har budgeterats 7 miljoner euro för 2019 och 2020 för att utveckla beskattningen. Enligt UPK är det viktigt att denna positiva utveckling fortsätter.

Inom prioriteringen Kvinnor och flickor har Finland förbundit sig till målsättningen i EU:s verksamhetsplan för främjande av jämställdhet, enligt vilken jämställdhet antingen bör vara ett betydande delmål eller det huvudsakliga målet i 85 procent av alla nya utvecklingssamarbetsprogram under nästa regeringsperiod. Det är ett ambitiöst mål som säkerställer att finansieringen ökar till stöd för måluppfyllelsen och Finlands internationella påverkansarbete.

Kontinuiteten och konsekvensen i de stöd som inrikts på prioriteringarna bör också betraktas i ljuset av de interna prioriteringarna inom dessa. Om man t.ex. vill stärka utbildningens roll ska det också komma till uttryck i finansieringen. Förutom kontinuitet måste utvecklingsfinansieringen vara tillräckligt flexibel under regeringsperioderna bl.a. med avseende på de nya behov och arbetssätt som kommer fram inom ramen för landsprogrammen för utvecklingssamarbetet. Exempelvis är de nuvarande mekanismerna inom utvecklingssamarbetet inte flexibla nog för att utnyttja utvecklingsinnovationer, eftersom logiken och tidsramen inom innovationsprocessen avviker fullständigt från den logiska referensramen för utvecklingssamarbetet. Dessutom bör det noteras att stöd för innovationsverksamhet förutsätter en annorlunda finansieringsmodell som stöder innovationsprocessen från idé till resultat som är skalbara och ekonomiskt lönsamma och som ger positiva utvecklingseffekter.

I princip bör antalet finansiella instrument inom den privata sektorn inte utökas. Däremot bör man utveckla befintliga instrument, särskilt deras förmåga att skapa och följa upp utvecklingseffekter och att säkerställa en långsiktig finansiering (t.ex. Finnfund och räntestöds krediten PIF och Business Finlands BEAM). Dessutom bör man eftersträva synergi

med andra finansiella instrument avsedda för företag samt andra finansieringsformer inom utvecklingssamarbetet. Exempelvis den svenska biståndsmyndigheten SIDA och DANIDA i Danmark har finansiella instrument för frivilligorganisationer genom vilka de kan samarbeta med företag för att utveckla deras affärsverksamhet i en mer hållbar riktning. Denna separata finansiering ger organisationer möjlighet att samarbeta med företag i en expertroll på oberoende basis.

Finansieringen bör vara till nytta för det humanitära biståndet och utvecklingspolitiken och också ta hänsyn till behoven av att förutse begynnande kriser och katastrofer. Finland har fyraåriga samarbetsavtal om humanitärt bistånd med ett flertal internationella organisationer (bl.a. UNHCR, UNRWA, OCHA, WFP och ICRC). Däremot är det humanitära bistånd som kanaliseras via de finländska frivilligorganisationerna kortvarigt, vilket gör det svårare att planera verksamheten och orsakar ineffektivitet. Samtidigt kanaliserar FN-organisationerna ofta den finansiering de får från staterna till de organisationer som ansvarar för själva genomförandet av projekten, vilket leder till långa finansieringskedjor. Sverige och Norge ingår fleråriga partnerskapsavtal om humanitärt bistånd med både FN-organisationer och frivilligorganisationer. Finland är med i initiativen Good Humanitarian Donorship och Grand Bargain som båda rekommenderar flerårig humanitär finansiering. För flerårigt humanitärt bistånd som kanaliseras via frivilligorganisationerna bör därför skapas ett (separat) partnerskapsinstrument likt programstödet. Biståndets effektivitet hänger också samman med frågan om samordningen mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet och hur de kompletterar varandra. Det är nödvändigt att de finansiella instrumenten är tillräckligt flexibla för att kontinuumet inte ska brytas.

Det humanitära biståndet ska ända från början sträva mot en hållbar framtid. I humanitära situationer är ändå ofta barnskydd och utbildning de sektorer som får minst finansiering. Detta undergräver möjligheterna till en hållbar framtid efter en konflikt eller katastrof. Finland bör i fortsättningen rikta in en större andel av sitt humanitära bistånd på just barnskydd och utbildning. Finland har ett stort kunnande som försvarare av flickor, personer med funktionsnedsättning och utbildning, och detta är således en naturlig riktning för Finlands humanitära strategi.

UPK:s rekommendationer om utvecklingsfinansieringen

- En finansieringsmodell som sträcker sig över flera regeringsperioder bör beakta utvecklingspolitikens olika mål och uppgifter. Planeringen av finansieringen bör ägnas större uppmärksamhet.
- Finland bör uppnå en nivå på 0,7 procent av BNI senast inom de kommande två regeringsperioderna. Finland behöver så snabbt som möjligt en trovärdig plan som sträcker sig över flera regeringsperioder och som innebär att anslagen för utvecklingssamarbetet höjs till 0,7 procent av BNI. Av utvecklingsbiståndet bör minst 0,2 procent av BNI riktas till de minst utvecklade länderna. Nästa regering måste omgående börja genomföra detta i sitt regeringsprogram.
- Intäkterna från utsläppshandeln samt återbetalningen av och avkastningen på finansiella investeringar bör användas för utvecklingssamarbete och klimatfinansiering.⁴²
- Finansieringen bör stödja samordningen av det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet i synnerhet i länder som drabbas av återkommande eller utdragna kriser, konflikter och/eller statlig instabilitet.
- Det egentliga utvecklingssamarbete som sker i utvecklingsländerna, den finansiering som används av olika aktörer och förvaltningsområden samt de inhemska flyktingkostnaderna bör statistikföras öppet och tydligt specificerade. Flyktingkostnaderna bör inte ersätta den egentliga utvecklingsfinansiering som sker i form av donationer.
- En finansieringsplan som sträcker sig över flera regeringsperioder bör förutom höja finansieringsnivån även öka det bistånd som ges i form av donationer. Dessutom bör man se till att olika finansieringsformer används på ett konsekvent och kompletterande sätt i enlighet med målen och principerna för Agenda 2030 samt prioriteringarna inom utvecklingspolitiken.
- För att man ska kunna öka anslagen för utvecklingssamarbete och använda finansieringen på ett ändamålsenligt sätt krävs mer personal. Detta bör tas i beaktande inom statsförvaltningen när antalet årsverken vid utrikesministeriet, dess olika avdelningar och utrikesrepresentationen fastställs.

Utvecklingspolitikens resultatbaserig, uppföljning och utvärdering som ett led i genomförandet av Agenda 2030

Utrikesministeriet fortsätter utveckla resultatstyrningen av utvecklingspolitiken så att styrningen av genomförandet av politiken på alla nivåer och i alla partnerskap i större utsträckning baserar sig på analyser av resultat- och genomförandedata samt på lärdomar av framgångar och utmaningar. Insamlingen av data bygger huvudsakligen på elektroniska informationssystem och på systematisk analys av årsrapporter med avseende på resultat

och vidareutveckling av arbetet. I slutet av valperioden utarbetas också nästa utvecklingspolitiska resultatrapport, som sammanställer denna information om Finlands utvecklingspolitik som helhet. Målet är att resultaten ska fås på ett enklare sätt än tidigare. Samtidigt måste man komma ihåg att alla förändringar inte går att mäta enkelt, särskilt inte på kort sikt, även om de kan ha stor betydelse på lång sikt.

Utvärderingen av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet (evaluerig) är en del av de skyldigheter avseende verksamhetens ändamålsenlighet, effektivitet, resultat och genomslag samt utvärderingen av dessa som

⁴² Av UPK:s medlemmar stöder Finlands näringsliv (EK) inte att intäkterna från utsläppshandeln styrs till utvecklingssamarbetet. EK anser i stället att återbetalningen av och avkastningen på finansiella investeringar bör användas för att öka den utvecklingsfinansiering som sker i form av investeringar.

föreskrivs för utrikesministeriet i lagen och förordningen om statsbudgeten (redovisningsskyldighet). Verksamheten styrs av reglementet för utvärdering av utvecklingssamarbetet⁴³, som utrikesministeriets funktionellt oberoende enhet för utvärdering av utvecklingssamarbetet svarar för. Enheten genomför omfattande, strategiskt betydande utvärderingar. Dessutom utvärderar den regelbundet projekt, program och olika finansieringsformer.

Evalueringen av utvecklingssamarbetet tjänar det erfarenhetsbaserade lärandet och kvalitetsutvecklingen inom utvecklingssamarbetet genom att den ger självständig och oberoende information om verksamheten. Den är också en central del av öppenheten och insynen. Vid planeringen och genomförandet av verksamheten bör man ta resultaten av eventuella tidigare evalueringar i beaktande och säkerställa en tillräcklig uppföljning och rapportering.

Syftet är att utvärdera utfallet av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet i förhållande till de mål som ställts upp för dem. Dessa mål har fastställts bl.a. i Finlands internationella åtaganden, den utvecklingspolitiska redogörelsen, utrikesministeriets egna strategiska planer och vid planeringen av finansieringshelter och projekt.

Redovisningsskyldigheten och utvärderingen av resultat betonas i Finlands nuvarande regeringsprogram, den utvecklingspolitiska redogörelsen och riksdagens uttalande om redogörelsen samt i den bredare internationella utvecklingspolitiska kontexten, särskilt Agenda 2030, som Finland har förbundit sig vid.

Vid valet av evalueringssteman följs OECD:s biståndsskommitté DAC:s evalueringsprinciper och andra internationella principer, t.ex. att evalueringsåtgärder ska vara oberoende och att evalueringar ska vara nyttiga och aktuella. UPK betonar att evalueringarna bör tjäna den strategiska planeringen och rapporteringen av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet. Med tanke på evalueringarnas användbarhet är det ytterst viktigt att förutse framtida informationsbehov. Evalueringsverksamheten styrs huvudsakligen av den nuvarande regeringens innehålls- och verksamhetsmässiga mål för utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och av informationsbehoven i anslutning till dessa. Dessutom ger evalueringen upphov till information som kommer till nytta när nästa regering utarbetar sina utvecklingspolitiska riktlinjer.

FN:s mål för hållbar utveckling och Agenda 2030 förutsätter en mer omfattande utvärderingsverksamhet som utgör en referensram för såväl utvecklingspolitiken

som för hela utrikespolitiken och en väsentlig del av Finlands övriga politiksektorer. I fortsättningen bör samverkan mellan olika politiksektorer och den politiska konsekvensen utvärderas i samarbete med övriga ministerier och institutioner. Därför behöver Finland också en nationell utvärderingspolitik.⁴⁴ Målen för datainsamlingen och utvärderingen bör ställas upp i förhållande till tillgängliga resurser.

Syftet är att
utvärdera utfallet av
utvecklingspolitiken och
utvecklingssamarbetet
i förhållande
till de mål som ställts
upp för dem.

Vad gäller hållbar utveckling följs Finlands situation upp årligen genom ett nationellt uppföljningssystem, och den nationella politiken för hållbar utveckling utvärderas en gång per valperiod med en extern utvärdering. Det nationella uppföljningssystemet innehåller också indikatorer för globalt ansvar. Utifrån dessa kan man bl.a. konstatera att Finland i förhållande till sin folkmängd deltar aktivt i operationer inom civil krishantering. Med avseende på utvecklingsfinansieringen kommer Finland inte upp till nordisk nivå. Klimatfinansieringen till utvecklingsländerna har också minskat sedan toppåren. Det behövs fungerande indikatorer för att mäta Finlands och finländarnas globala konsumtionsavtryck.

UPK bör ges ett permanent mandat och en tydlig roll

Utvecklingspolitiska kommissionen är ett parlamentariskt och samhälleligt representativt och oberoende rådgivande organ för utvecklingspolitiken. Vi arbetar för en gemensam vision för partierna och intressentgrupperna om aktuella frågor inom utvecklingspolitiken och

vi tar fram rekommendationer till statsrådet och utrikesministeriet om deras genomförande. Vi följer upp och utvärderar genomförandet av Finlands utrikespolitiska riktlinjer och internationella åtaganden. Vi ger också utlåtanden och publicerar den årliga rapporten *Finlands utvecklingspolitiska tillstånd*. UPK:s utvärderingar innehåller konkreta rekommendationer för det utvecklingspolitiska beslutsfattandet. Centrala teman under denna period har varit utveckling av den privata sektorn, jämställdhet och utvecklingsfinansiering samt en konsekvent politik, som krävs för en hållbar utveckling. FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling och statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 (2016) kopplade UPK:s uppgifter till ett mer omfattande långsiktigt nationellt genomförande. Ingen annan aktör har tilldelats en motsvarande roll.

Kommissionen erbjuder ett forum för utvecklingspolitisk debatt (inkl. seminarier och utbildning), informationsutbyte och formulering av ståndpunkter. Vi arrangerar publikevenemang och stärker samarbetet mellan olika intressentgrupper för att främja målen för hållbar utveckling. Målet är också att aktivera den nationella (och i synnerhet) den parlamentariska debatten och informationsförmedlingen (riksdagens utrikesutskott och framtidsutskott).

Det finns ett internationellt erkänt behov av utvecklingspolitiska kommissionens breda sakkunskap och verksamhet⁴⁵, men osäkerheten kring mandatets varaktighet och den oklara institutionella ställningen inom utrikesministeriets förvaltning kräver en förändring för att UPK ska kunna agera på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag.

Utvecklingspolitiska kommissionen har föreslagit för utrikesministeriet att kommissionens mandat ska förtydligas och fastställas genom en förordning. Förordningen bör ange bl.a. kommissionens säte och fastställa dess oberoende ställning, uppgifter (inkl. den bindande karaktären för UPK:s rekommendationer) och kontinuitet (kommissionen fortsätter sin verksamhet tills statsrådet har tillsatt en ny kommission) samt sakkunnigsekretariatets ställning som en enhet som är underställd kommissionen. UPK:s rådgivande roll och utvärderingsuppgifter bör bevaras och utvecklas i enlighet med kommissionens egen vision. UPK:s uppgifter kompletterar utrikesministeriets egen oberoende evalueringsverksamhet. Dessutom bör våra rekommendationer tas med i det strategiska planeringsarbetet inom utvecklingspolitiken på ett mer systematiskt sätt.

Betydelsen av en strategi som uppdateras varje regeringsperiod

UPK föreslår att den regeringsperiodsöverskridande modellen för globalt ansvar ska kompletteras med en strategi för globalt ansvar i enlighet med varje regeringsprogram. Som det viktigaste politiska styrmedlet för utvecklingspolitiken fastställer strategin respektive regerings vilja och åtagande om att främja hållbar utveckling och Finlands globala politik. Strategin föreslås vara betydligt kortare än tidigare redogörelser och program, en cirka 3–5 sidors sammanfattning av de viktigaste ändringsbehoven.

Ändringsbehoven grundar sig på analys av det utvecklingspolitiska läget och den utvecklingspolitiska verksamheten. Hit hör analyser av det förändrade läget i världen och i målländerna, rekommendationer från evalueringen och utvärderingarna, information från biståndstagarna i målländerna och dem som genomför projekten samt vetenskaplig forskning.

I enlighet med demokratins principer ska strategin, som uppdateras varje regeringsperiod, illustrera förändringsbehoven i politiken. Den ska också uttrycka ministerrarnas åtaganden om att vidta åtgärder inom sina förvaltningsområden och att främja målen och kommunicera om dem.

De strategiska förändringsbehoven kan gälla t.ex. ändringar i prioriteringarna för finansieringen, strategisk styrning av tilläggsanslag, politisk påverkan, behov inom det humanitära biståndet, utveckling av finansieringskanaler, innovationer eller t.ex. styrning av personalresurser.

Den föreslagna strategin ska också behandla hela utrikesministeriets mål för hållbar utveckling (t.ex. jämlikhet och människorättsarbete, handelspolitiska mål för hållbar utveckling) samt innehålla uppdateringar av de förvaltningsövergripande målen, nya initiativ och åtaganden om dessa. Detta skulle föra utvecklingspolitiken närmare de andra sektorerna inom utrikespolitiken och intensifiera det förvaltningsövergripande samarbetet mellan ministrierna. Strategin skulle också kunna utnyttjas vid planeringen av Finlands globala påverkansarbete.

En strategi som uppdateras varje regeringsperiod skulle också kunna utgöra en del av den politik för att kombinera de utrikespolitiska agendorna som rekommenderas av forskningsprojektet STIGEN2030 för hållbar utveckling (2019). Detta skulle betona samstämmigheten

45 Se t.ex. utvärderingen av UPK:s resultat 2003–2015 (Uusikylä); Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013; OECD DAC Peer Review Finland 2017. Utvecklingspolitisk resultatrapport 2018 hänvisar också till UPK:s rekommendationer.

i utrikesförbindelserna och motverka den effekt som uppstår när ett överflöd av olika riktlinjer minskar deras effektivitet. Samtidigt skulle strategin skärpa genomförandet av hållbar utveckling och ge frågan större tyngd inom utrikesförbindelserna. De gemensamma utrikespolitiska riktlinjerna och förvaltningsövergripande målen skulle också kunna utnyttjas som Finlands internationella visitkort och ett verktyg för starkare globalt inflytande. Detta skulle också stärka utrikesministeriets insats i den nationella samordningen av hållbar utveckling.

UPK anser att det strategiska programmet bör publiceras varje regeringsperiod i form av en redogörelse, eftersom dessa aktiverar riksdagsdebatten och möjliggör utskottshöranden. Särskilt viktiga utskott är utrikesutskottet och framtidsutskottet, som svarar för uppföljningen av hållbar utveckling. Riksdagens klämmor skapar ett tryck på att kontinuerligt utveckla politiken och förbinda sig vid genomförandet av hållbar utveckling.

Strategin styr utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning samt de regionala avdelningarnas och landsprogrammets verksamhet och samordningen av hållbar utveckling med avseende på Finlands globala ansvar.

Förvaltningsmodell i politiken för globalt ansvar

Utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik

Utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning styr det praktiska genomförandet och den politiska påverkan inom utvecklingssamarbetet. Därför är det viktigt att utveckla arbetssätten. Arbetet med att reformera arbetssätten inleddes våren 2016 och planeringsarbetet är på slutrakan precis i skiftet mellan regeringsperioderna. Därför är det viktigt att säkerställa kontinuiteten i arbetet. Reformen syftar till att stärka förutsättningarna för en mer resultatrik utvecklingspolitik. Reformen inriktas huvudsakligen på ledarskap, utvecklingssamarbetets strukturer, processer och system samt på personalen. Evalueringarna av utvecklingssamarbetet har under de senaste åren uppmärksammat särskilt dessa teman. UPK har också uttalat sig om dem i sina tidigare rapporter. Utvecklingsbehoven bottenar dock framför allt i förvaltningen av utvecklingssamarbetet och en gemensam intention. Reformarbetet har genomförts på ett inkluderande sätt och har stöd bland personalen. På så vis skulle

personalen få mer tid än hittills att koncentrera sig på utvecklingspolitikens innehåll i stället för på administrativa uppgifter.

Utvecklingen av ledarskapet hänger ihop med behovet av en bättre överblick av utvecklingssamarbetet som helhet, en strategisk resultat- och kunskapsbaserad ledning samt med styrningen av utvecklingssamarbetet (inklusive teman och ansvarsområden). Hit hör också det arbete med att klargöra prioriteringarna i utvecklingssamarbetet som UPK har uttalat sig om i sina tidigare rapporter.

Viktigast i arbetet med att utveckla prioriteringarna har varit att granska och precisera de utvecklingspolitiska målen och de resultatkedjor som leder fram till målen. Avsikten är att klargöra hur utvecklingsmålsättningar på olika nivåer (effekt, inverkan under medellång tid och verkan) och metoder och insatser inverkar på varandra. Dessutom behandlas varje tema som en del av prioriteringarna i utvecklingspolitiken som helhet, för att samma åtgärd ska kunna främja flera målsättningar samtidigt (t.ex. jämställdhet, jämlikhet, vatten/renhållning, livsmedelstrygghet och företagande). UPK har också efterlyst temaledarskap som kan säkerställa en systematisk uppföljning av prioriteringarna i finansieringen samt i det politiska påverkansarbetet och planeringen, genomförandet och uppföljningen av verksamheten.

Arbetet med att reformera strukturerna och processerna inom utvecklingssamarbetet inbegriper strävanden att förenkla och förenhetliga förfarandena för beviljande av medel och praxisen inom utvecklingssamarbetet. Dessa inkluderar uppdatering av anvisningar, kvalitetskontroll, bättre riskhantering och förtydligande av aktörernas ansvar samt utveckling av resultat- och statistikuppföljningssystem. Syftet är att kunna följa upp finansieringen för de olika prioriteringarna och deras delmål mer noggrant.

I praktiken är det just förvaltningen och dess tjänstemän som har tryggt kontinuiteten i utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet över regeringsperioderna. Nedskärningarna i utvecklingsanslagen och antalet årsverken leder till personalunderskott och belastning i förvaltningen av utvecklingssamarbetet. En allt mindre personal vid utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning svarar för allt fler separata uppgiftshelheter. Underbemanningens proportioner märks konkret också vid Finlands utrikesrepresentation i samlarbetsländerna. Ingen förvaltning kan fungera utan tillräckliga resurser. En tillräckligt stor och kompetent personal i förhållande till prioriteringarna och målen är en förutsättning för all »



resultatbaserad verksamhet. Man måste också inse att det behövs mer personal för att kunna öka anslagen för utvecklingssamarbete och använda finansieringen på ett ändamålsenligt sätt. Detta bör tas i beaktande inom den högre statsförvaltningen när antalet årsverken vid utrikesministeriet, dess olika avdelningar och utrikesrepresentationen fastställs.

Modellen för globalt ansvar medför ett konsekvent genomförande av hållbar utveckling

Finlands förvaltningsmodell för hållbar utveckling har fått gott om internationell uppmärksamhet och beröm till och med på FN-nivå.⁴⁶ Agenda 2030, Finlands samhällsättagande samt regeringens utrikes- och utvecklingspolitiska riktlinjer har bildat ett gemensamt ramverk för visioner och mål för det nationella genomförandet av Agenda 2030. Enligt redogörelsen om hållbar utveckling (2017) ställs det höga krav på det politiska beslutsfattandet och verksamheten inom förvaltningen för att hållbar utveckling ska kunna främjas på ett framgångsrikt sätt. Enligt redogörelsen ska besluten och verksamheten ske på lång sikt, medge förändring, vara konsekventa, sträva mot globalt partnerskap och betona allas delaktighet och engagemang. Denna utmaning är gemensam för hela statsförvaltningen.

Finlands politik för hållbar utveckling och det nationella genomförandet av Agenda 2030 granskas i en övergripande och oberoende utvärdering vart fjärde år. Den första gången infaller 2019. Utvärderingsprojektet STIGEN2030, som avslutades i februari 2019, behandlade också Finlands utrikes- och utvecklingspolitik. Många av de brister som identifierades i projektet gäller just de utmaningar i de globala partnerskapen som behandlas i denna rapport, t.ex. utvecklingspolitikens svaga synlighet och genomslag i det förvaltningsövergripande samarbetet (Finlands ståndpunkter till den internationella skatte-, handels- och invandringspolitiken). Som brister räknas också intressekonflikter och avsaknaden av gemensamma globala mål för påverkan. Enligt redogörelsen om hållbar utveckling (2017) ska genomförandeplanen uppdateras utifrån rekommendationerna i utvärderingen.

Att införa en regeringsperiodsövergripande grund för utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och definiera den ur ett globalt ansvarsperspektiv skulle öppna upp en möjlighet att behandla de problempunkter som identifierats i projektet STIGEN2030 och således

stärka den globala ansvarsdimensionen inom olika förvaltningsområden. Med tanke på det globala ansvaret är tryggheten av förutsättningarna för hållbar utveckling i utvecklingsländerna en gemensam uppgift för alla ministerier, inte bara för utrikesministeriet. Samtidigt får utvecklingspolitiken ett viktigt, men tydligare ansvar som en del av Finlands yttre förbindelser, särskilt när det gäller de fattigaste länderna, bräckliga situationer och de mest utsatta grupperna. Att stärka den globala ansvarsdimensionen kräver också att personalresurserna och sakkunskapen hos de övriga ministerierna stärks.

Kommissionen för hållbar utveckling och utvecklingspolitiska kommissionen är viktiga arenor för aktörernas samhälleliga dialog kring dessa frågor. En av de viktigaste uppgifterna för kommissionen för hållbar utveckling är att koppla ihop genomförandet av Agenda 2030 med det nationella arbetet för hållbar utveckling och att följa upp och utvärdera genomförandet av Agenda 2030. UPK följer upp och utvärderar Finlands utvecklingspolitiska riktlinjer och genomförande av internationella utvecklingsåtaganden, särskilt vad beträffar genomförandet av Agenda 2030 i ett utvecklingspolitiskt perspektiv. Dessutom bevakar vi hur regeringsprogrammet och regeringens utvecklingspolitiska riktlinjer fullföljs. Alla ministerier ansvarar för genomförandet av den globala dimensionen. Kommissionerna ansvarar gemensamt för uppföljningen av det globala ansvaret.

Med tanke på det globala ansvaret är tryggheten av förutsättningarna för hållbar utveckling i utvecklingsländerna en gemensam uppgift för alla ministerier, inte bara för utrikesministeriet.



Samordningssekretariatet på statsrådets kansli koordinerar det nationella genomförandet av Agenda 2030 och stöder den nationella politiken för hållbar utveckling. Sekretariatet planerar, förbereder, samordnar och säkerställer det nationella genomförandet av Agenda 2030. Företrädare för generalsekretariatet för kommissionen för hållbar utveckling, utrikesministeriet och statsrådets kansli deltar aktivt i sekretariatets arbete. UPK:s generalsekreterare deltar också i samordningssekretariatets verksamhet.

Redogörelsen om hållbar utveckling uppdateras i början av nästa regeringsperiod. Då utvecklas ministeriernas och kommissionernas verksamhet med avseende på de förvaltningsövergripande målen och samarbetet. Detta arbete stöds av statens revisionsverks revisionsrapport om de administrativa strukturerna inom arbetet för hållbar utveckling som blir klar hösten 2019. Kommissionerna kan också utnyttja befintliga exempel från olika sektorer och vidareutveckla dem i enlighet med behov som kommit fram i utvärderingarna. Frivilliga åtgärdsåtaganden spelar också en viktig roll när det gäller att skapa medvetenhet om och dela det globala ansvaret för en hållbar utveckling. Kommissionernas ordförande, sekretariat och medlemmar diskuterar tillsammans hur de aktörer som arbetar för samma mål kan föras samman och hur samarbetet bättre kan utnyttjas för att identifiera och vidareutveckla bästa praxis också när det gäller Finlands globala ansvar.

Hur ska övergången genomföras?

Enligt UPK bör Agenda 2030 i enlighet med riksdagens uttalanden och ställningstaganden⁴⁷ samt rekommendationerna från projektet STIGEN2030 tas som grund för regeringsprogrammet och ha en starkare styrande roll när det utarbetas. Då bör riktlinjerna i regeringsprogrammet följa målen för Agenda 2030. Detta skulle exempelvis innebära att målet om att 0,7 procent av BNI ska gå till utvecklingsfinansiering anges mer konkret i regeringsprogrammet som en del av Finlands budget för hållbar utveckling. Samtidigt skulle det öka trycket att stärka och konkretisera det förvaltningsövergripande samarbetet också när det gäller Finlands globala ansvar. Dessutom bör man i enlighet med rekommendationerna från STIGEN2030 fastställa målnivåerna för Agenda 2030-målen och deras uppföljning, stärka det vetenskapliga stödets roll och resurser och ta större hänsyn till hållbar utveckling inom utrikes- och utvecklingspolitiken och andra förvaltningsområden. Nästa steg är att utarbeta följande utvecklingspolitiska redogörelse på ett sätt som involverar olika intressentgrupper och överskrider regeringsperioder och förvaltningsområden. Denna rapport uppmuntrar till just detta och erbjuder en konkret modell inom ramen för det nationella genomförandet av hållbar utveckling. ■

Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen

2016 – 2019

Ordförande

- **Centern i Finland**

Aila Paloniemi, riksdagsledamot

Suppleant: Anniina Ruottu, FD, SVM

Vice ordförande

- **Vänsterförbundet**

Hanna Sarkkinen, riksdagsledamot

Suppleant: Kalle Hytönen, 3:e vice ordförande

- **Samlingspartiet**

Saara-Sofia Sirén, riksdagsledamot

Suppleant: Daniel Lahti, ordförande

för Tuhatkunta rf.

Medlemmar

- **Svenska Folkpartiet**

Anders Adlercreutz, riksdagsledamot

Suppleant: Ida Schauman, ordförande för Svensk

Ungdom

- **Finlands Socialdemokratiska Parti**

Maarit Feldt-Ranta, riksdagsledamot

Suppleant: Sirpa Paatero, riksdagsledamot

- **Gröna förbundet**

Jani Toivola, riksdagsledamot

Suppleant: Outi Alanko-Kahiluoto, riksdagsledamot

- **Kristdemokraterna i Finland**

Antero Laukkanen, riksdagsledamot

Suppleant: Tomi Kuosmanen, 2. vice ordförande

- **Sannfinländarna**

Mika Niikko, riksdagsledamot

Suppleant: Aleksi Niskanen,

riksdagsledamotsassistent

- **Blåa riksdagsgruppen**

Kari Kulmala, riksdagsledamot

Suppleant: Maija Karjalainen, sekreterare för
internationella ärenden

- **Kepa rf.**

Timo Lappalainen, verksamhetsledare

- **EU-plattformen för finländska**

biståndsorganisationer Kehys rf.

Rilli Lappalainen, generalsekreterare

Suppleant: Jussi Kanner, koordinator för

påverkansarbete

- **Finlands näringsliv EK**

Jannika Ranta, sakkunnig

Suppleant: Tuuli Mäkelä, sakkunnig

- **Företagarna i Finland rf.**

Timo Palander, utvecklingsdirektör

Suppleant: Thomas Palmgren, chef för internationella
ärenden

- **Centralförbunden för löntagare Akava, STTK, FFC**

Pia Björkbacka, sakkunnig, internationella frågor, SAK

Suppleant: Leila Kurki, sysselsättningspolitisk expert,
STTK

- **Centralförbundet för lant- och**

skogsbruksproducenter MTK

Juha Ruippo, direktör

Suppleant: Leena Suojala, sakkunnig

- **UNIPID**

Jussi Pakkasvirta, professor

Suppleant: Katarina Frostell, projektchef

- **Utrikesministeriets partnerorganisationer**

Julia Ojanen, programchef, Plan Suomi

Suppleant: Miikka Niskanen, Chef för humanitärt
bistånd, World Vision Finland

- **Kvinnor och flickor (UN Women, Finlands**

FN-förbund, Väestöliitto, Allianssi): Elina Multanen,

verksamhetsledare UN Women (2016–2017) och

Elina Korhonen, expert, Väestöliitto (2018–2019)

Suppleant: Helena Laukko, verksamhetsledare,

Finlands FN-förbund

Utvecklingspolitiska kommissionens sakkunniga medlemmar 2016-2019:

Ministerier

- **Kommunikationsministeriet:** Enhetschef Harri Pietarila, Meteorologiska institutet, (Antti-Pekka Hyvärinen)
- **Jord- och skogsbruksministeriet:** Konsultativ tjänsteman Marjukka Mähönen, (Markus Schulman)
- **Justitieministeriet:** Direktör Johanna Suurpää, (Niklas Wilhelmsson)
- **Undervisnings- och kulturministeriet:** Kulturrådet Zabrina Holmström
- **Försvarsministeriet:** Konsultativ tjänsteman Tiina Raijas, (Charlotta Collén)
- **Inrikesministeriet:** Specialsakkunnig Ulriikka Johansson, (Vesa Kotilainen)
- **Social- och hälsovårdsministeriet:** Konsultativ tjänsteman Satu Leino, (Tuomas Leppo)
- **Arbets- och näringsministeriet:** Konsultativ tjänsteman Leena Pentikäinen, (Sonja Härmäläinen)
- **Finansministeriet:** Finansrådet Anne af Ursin, (Eeli Jaakkola)
- **Miljöministeriet:** Enhetschef Tita Korvenoja, (Marjaana Kokkonen)
- **Statsrådets kansli:** Specialsakkunnig Sami Pirkkala (Lauratuulia Lehtinen)

Utrikesministeriet

- **Understatssekreterare** Elina Kalkku
- Biträdande avdelningschef Riitta Oksanen (**Utvecklingspolitiska avdelningen**)
- Biträdande avdelningschef Timo Kantola (**Politiska avdelningen**)
- Biträdande avdelningschef Pekka Kaihilahti (**Avdelningen för Amerika och Asien**)
- Biträdande avdelningschef Juha Ottman (**Europaavdelningen**)
- Biträdande avdelningschef Juha Savolainen (**Avdelningen för Afrika och Mellanöstern**)
- Chef för utvärdering Anu Saxén (**Utvärderingen av utvecklingssamarbetet**)
- Enhetschef Erja-Outi Heino (**Informations- och kulturavdelningen**)

- Enhetschef Juhani Toivonen (**Östavdelningen**)
- Enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa (**Handelspolitiska avdelningen**)
- Enhetschef Katja Ahlfors (**Utvecklingspolitiska avdelningen**)

Andra sakkunniga medlemmar

- **Finlands Internationella Handelskamarren ICC:** Generalsekreterare Timo Vuori
- **Kommissionen för hållbar utveckling:** General sekreterare Annika Lindblom, (Marja Innanen)
- **Fredsförbundet:** Styrelsemedlem Kalle Sysikaski, (Maria Mekri)
- **SASK:** Verksamhetsledare Janne Ronkainen, (Juha Vauhkonen)
- **Finlands Röda Korset:** Generalsekreterare Kristiina Kumpula, (Maria Suoheimo)
- **Finlands Bank:** Ledande ekonomist Kristiina Karjanlahti, (Henna Karhapää)

Utrikespolitiska kommissionens sekretariat

Pol. dr Marikki Stocchetti, generalsekreterare
Fil. mag. Katja Kandolin, koordinator



Utvecklingspolitiska kommissionen

Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) är ett av statsrådet tillsatt rådgivande organ som uppföljer och evaluerar hur Finlands verksamhet på politikens olika områden inverkar på utvecklingsländernas situation.

www.kehityspoliittinentoimikunta.fi