

PÅ VILKET SÄTT BÄR FINLAND ETT GLOBALT ANSVAR?

UPK:s halvtidsutvärdering av framstegen
i de utvecklingspolitiska föresatserna i
regeringsprogrammet

November 2021



UTVECKLINGSPOLITISKA
KOMMISSIONEN

Innehåll

Sammandrag	3
Inledning.....	5
1. Finlands Afrikastrategi: Ett konsekvent genomförande kräver en ännu starkare koppling till hållbar utveckling.....	6
Hållbar utveckling ges inte tillräckligt stor vikt i strategin	7
Nätverken och kompetensen inom utvecklingsamarbete bör utnyttjas.....	8
UPK rekommenderar att:	10
2. Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna: Kontinuerliga prioriteringar stärker utvecklingsarbetets resultat, men utan en färdplan för finansiering vittrar grunden till utvecklingsarbetet sönder	11
Bakgrund: UPK har redan länge talat för en utrikespolitik som sträcker sig över regeringsperioderna	11
I redogörelsen fastställs för första gången riktlinjer för en kontinuerlig utvecklingspolitik, dock tills vidare utan något system för uppföljning av dess konsekvens.	13
Nu beaktas det "trippelnexus" av humanitärt bistånd, utvecklingsamarbete och fredsprocesser som är viktigt för sköra länder	15
Redogörelsen förde utvecklingspolitiken närmare riksdagen, men de ambitiösa målen bygger inte på en säker finansieringsgrund.....	16
UPK rekommenderar följande:.....	17
3. Läget inom utvecklingsfinansieringen: Avsaknaden av en färdplan med målsättningar, klimatfinansieringen och den mångtydiga statistiken är oroväckande	19
En ny kalkylmodell har tagits fram för arbetet med att främja jämställdheten mellan könen	21
Klimatfinansieringen måste klarläggas snabbt.....	22
Behovet av humanitärt bistånd är rekordstort	24
Arbetet med att stärka det civila samhällets verksamhet kräver satsningar.....	25
I fråga om Finlands utvecklingsfinansiering rekommenderar UPK följande:	26
4. Finlands stöd till det multilaterala systemet: FN-finansieringen, resolutionen om kvinnor, fred och säkerhet samt de sårbara grupperna	28
FN:s resolutioner om kvinnors och flickors rättigheter är förpliktande	31
De sårbara gruppernas rättigheter kräver särskilt fokus	33
UPK rekommenderar följande:.....	34
5. Beskattning och utveckling: Regeringens handlingsprogram skapar en kontinuitet och utvecklar stöd för arbetet med att stärka utvecklingsländernas skattebas	35
UPK rekommenderar följande:.....	37

Sammandrag

Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) fokuserar i detta utlåtande på de utvecklingspolitiska föresatserna i regeringsprogrammet och gör en halvtidsutvärdering av hur de har genomförts. Vi ger också ett antal rekommendationer som är ämnade att hjälpa Finland att bättre fullgöra sina internationella åtaganden, bära sitt globala ansvar och göra sin utvecklingspolitik mer slagkraftig som en del av genomförandet av FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda 2030.

Exempel på de föresatser i regeringsprogrammet som ska utvärderas är Finlands Afrika-strategi, den utvecklingspolitiska redogörelsen som sträcker sig över flera valperioder, färdplanen för utvecklingsfinansiering och utvecklingsfinansieringens fördelning.

Enligt vår bedömning har regeringen kommit igång väl med att genomföra föresatserna, men på vissa punkter gäller det att trappa upp takten. *Det viktigaste är nu att göra upp en åskådlig färdplan, som sträcker sig över regeringsperioderna, med sikte på att öka utvecklingsfinansieringen till den nivå som FN rekommenderar, dvs. 0,7 procent av bruttonationalprodukten före år 2030.*

En annan aspekt som det enligt UPK bör fästas särskild vikt vid under den pågående regeringsperioden är att ansvarsområdena och arbetsfördelningen för utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik måste förtydligas inom de yttre förbindelserna och överlag inom statsförvaltningen över gränserna för olika politiska områden (inkl. Finlands globala ansvar och det internationella genomförandet av målen för hållbar utveckling). Även den internationella klimatfinansieringens roll, uppföljning och resultat måste förtydligas.

UPK vill rikta ett särskilt tack till regeringen för att den sammanställt en redogörelse som sträcker sig över valperioderna. Den skapar en kontinuitet inom de utvecklingspolitiska fokusområdena och sporrar till sektorsövergripande samarbete över förvaltnings- och aktörsgränserna enligt principen för hållbar utveckling. En annan central förändring som redogörelsen medför är ett intensifierat samarbete mellan humanitärt bistånd, fredsarbete och utvecklingssamarbete. Även utbildnings-, klimat- och

biodiversitetsteman ges större vikt än tidigare. *Det är också positivt att målet att fördubbla finansieringsnivån för utrikesministeriets handlingsprogram för beskattning och utveckling (inkl. Addis Tax Initiative) snart har uppnåtts.*

I redogörelsen konstateras att de humanitära behoven ökar allt mer bland annat på grund av klimatförändringen, konflikter, katastrofer och epidemier. *Det är viktigt att Finland håller fast vid sitt åtagande att ge humanitärt bistånd och att vi är beredda att vid behov öka biståndet, liksom vi gjorde år 2020. I takt med att kriser blir kroniska finns det skäl att öka flexibiliteten mellan finansieringarna och även den humanitära finansieringens långvarighet.*

Viktiga åtgärder och uppföljningsobjekt som sträcker sig över valperioderna är enligt UPK utvecklingsfinansieringen och utvecklingen av dess olika former. Vidare är det viktigt att följa hur finansieringen fördelas och riktas dels när det gäller finansiering i form av gåvor och finansinvesteringar, dels mellan det egentliga utvecklingssamarbete som administreras av utrikesministeriet och annat utvecklingssamarbete. De olika finansieringsformerna ska främja utvecklingspolitikens huvudsakliga mål, dvs. att eliminera fattigdom och minska ojämlikheten, och komplettera varandra konsekvent med beaktande av de genomgående målen. *Därtill ska utrikesministeriets personalresurser i tillräcklig grad riktas till utvecklingspolitiken, dess fokusområden och spetsteman samt resultat- och statistikuppföljning. Vid behov ska också en ökning av personalen övervägas.*

Uppföljningen av utvecklingsfinansiering ska genomgående göras mer åskådlig. Utrikesministeriet ska utveckla kommunikationen om statistik till intressentgrupper och den breda allmänheten. En utvecklingsbiståndsportal som är tillgänglig för allmänheten ska öppnas så fort som möjligt, och förmedling av statistik till intressentgrupper och den breda allmänheten ska utgöra en central del av denna.

Genomförandet av Afrika-strategin ska på ett tydligare sätt än i den tidigare riktlinjen kopplas till målen i Agenda 2030, så att konsekvensen och eventuella synergier mellan olika områden inom de yttre förbindelserna stärks i enlighet med principerna för hållbar utveckling.

När man talar om utvecklingspolitik är det viktigt att komma ihåg att coronaviruspandemin alltjämt är i en allvarig fas i utvecklingsländerna. Finland har kanaliserat sin coronafinansiering i synnerhet till det internationella vaccinsamarbetet, dvs. Covax-mekanismen. Syftet med mekanismen är att främja lika och snabb tillgång till vacciner mot covid-19 till alla länder och att stödja och stärka produktionen och distributionen av vacciner i världen. Vaccinmängderna är dock alltjämt otillräckliga, och i de fattigaste länderna har vaccinationerna knappt inletts. Finland måste bära sitt ansvar genom att öka sitt stöd till åtgärder mot covid-19 i utvecklingsländerna, som skulle främjas bland annat av en patentflexibilitet i fråga om coronarelaterade produkter.

Inledning

Det hör till utvecklingspolitiska kommissionens (UPK) huvudsakliga uppgifter att följa upp hur regeringsprogrammet genomförs. I enlighet med sitt mandat tar UPK i detta utlåtande fasta på de utvecklingspolitiska föresatserna i regeringsprogrammet och en halvtidsutvärdering av deras genomförande och ger rekommendationer om dessa. Föresatserna grundar sig på Finlands internationella åtaganden och de är av särskild betydelse med tanke på Finlands globala ansvar och verkningfullhet som en del av genomförandet av FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030. Exempel på de föresatser som ska utvärderas är Finlands Afrika-strategi, den utvecklingspolitiska redogörelsen som sträcker sig över flera valperioder, färdplanen för utvecklingsfinansiering och utvecklingsfinansieringens fördelning. Vidare granskar vi hur Finland stöder det multilaterala systemet och hur de särskilda mål som nämns i regeringsprogrammet har uppfyllts. Bland dessa kan nämnas kvinnor, fred och säkerhet, sårbara grupper och deras delaktighet i beredningen av utvecklingspolitiken samt Finlands handlingsprogram om beskattning och utveckling.

Målen i regeringsprogrammet sattes upp innan coronaviruspandemin bröt ut. Pandemin har försvårat arbetet med att uppnå målen för hållbar utveckling i hela världen. Detta framhäver ytterligare betydelsen av dels en konsekvent och långsiktig utvecklingspolitik som på ett ändamålsenligt och smidigt sätt möter de växande utmaningarna, dels genomförandet av Agenda 2030. UPK poängterar i sin utvärdering vilka punkter som kräver särskilt fokus under den pågående regeringsperioden och som kommer att vara av stor betydelse även under de följande regeringsperioderna. Det bör också konstateras att coronaviruspandemin orsakade brådskande och mycket utmanande förändringsbehov på hela arbetsfältet för utvecklingspolitik, utvecklings-samarbete och humanitärt bistånd. Regeringen förtjänar beröm för sina snabba och strategiska åtgärder och sitt agerande i det internationella samfundets gemensamma arbete mot coronavirusets spridning. Allteftersom kriserna tillspetsas och det humanitära läget försvagas i världen gäller det att sträva efter ännu mer övergripande insatser och att stärka samarbetet mellan de olika aktörerna. Samtidigt är det viktigt att se till att Finlands insats är tillräcklig och konsekvent och att ge akt på hur stödet genomförs under pandemins alla faser.

Av UPK:s medlemmar deltar Sannfinländarna i utvärderingen med följande reservationer: "Sannfinländarna kan inte godkänna vare sig förslaget att anslagen för utvecklings-samarbete ska höjas till 0,7 % av bruttonationalprodukten eller de etappmål på 0,55 % år 2023 och 0,63 % år 2027 som föreslås i rapporten. Om anslagen för utvecklings-samarbete höjs till 0,7 % av bruttonationalprodukten innebär det att staten ökar sina utgifter med närmare 600 miljoner per år och därmed måste skuldsätta sig ännu mer. Sannfinländarna anser att utvecklingsbistånd i framtiden ska betalas endast från budgetöverskottet. Utvecklingsländernas största utmaningar är alltiämt befolkningstillväxten samt arbetet med att förbättra kvinnornas och flickornas ställning. För att bromsa befolkningstillväxten borde medlen i första hand styras till att förbättra tillgången till preventivmedel och familjerådgivning. Det är också ytterst viktigt att målstaterna lägger fram en plan på hur de ska tygla befolkningstillväxten. Globalt sett leder befolkningstillväxten till att konsumtionen av naturresurser och koldioxidutsläpp ökar och samhällenas förmåga att anpassa sig till klimatförändringen försvagas. Man skulle också kunna förbättra de sårbara ländernas situation genom att ingripa i IMF:s och Världsbankens verksamhet i tredjeländer. De svaga resultaten särskilt i de afrikanska länderna, de orättvisa låneavtalen och det politiska påverkansarbetet är områden som måste analyseras grundligt. Tyngdpunkten i utvecklingspolitiken bör i fortsättningen ligga på krishantering, eftersom fred är en förutsättning för att stabil utveckling och effektiv förvaltning ska kunna nås."

Av UPK:s medlemmar deltar inte Finlands Näringsliv (EK) i publikationen.

Finlands Afrikastrategi:

1.

Ett konsekvent genomförande kräver en ännu starkare koppling till hållbar utveckling

I regeringsprogrammet konstateras följande:

“Finland ska utarbeta en övergripande Afrikastrategi som grundar sig på Agenda 2030 och som säkerställer en konsekvent finländsk Afrikapolitik. Finland breddar de politiska och ekonomiska relationerna med de afrikanska länderna.”

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att det är mycket bra att Afrikapolitiken uppdateras och välkomnar idén om ett allt mer strategiskt grepp som för samman olika förvaltningssektorer, aktörer och branscher. Strategin byggs upp på insatsområden som valts på goda grunder och med delaktighet i åtanke och som styr Finlands åtgärder i förhållande till de afrikanska länderna, Afrikanska unionen (AU) och de regionala organisationerna under de kommande åren. Det är fråga om totalt fem insatsområden som omfattar de politiska och ekonomiska förbindelserna med Afrika, förbindelserna mellan Afrika och Europeiska unionen samt förbindelserna mellan människor och sammanslutningar.

I strategin betonas att förbindelserna ska fördjupas och diversifieras och möjliggöra ett ömsesidigt och jämlikt partnerskap samt att de politiska och ekonomiska förbindelserna ska stärkas på ett sätt som är till nytta för bägge parter. Det är särskilt beaktansvärt att Finland strävar efter

att främja målen i strategin även på bredare front i det internationella samarbetet och beslutsfattandet: som en del av Europeiska unionen, i det nordiska samarbetet, i internationella finansieringsinstitut och inom ramen för samarbetet i FN och annat multilateralt samarbete.

Hållbar utveckling ges inte tillräckligt stor vikt i strategin

I Afrikastrategin konstateras att *Finland* i enlighet med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen i all sin verksamhet beaktar Agenda 2030 för global hållbar utveckling och klimatavtalet från Paris samt konventionen om biologisk mångfald (CBD), som de flesta länder i Afrika också har förbundit sig till. Vidare är målet för klimatfrågor i Finlands utrikespolitik att främja en global omställning till utsläppsnåla och klimatrelianta samhällen. Även detta tangeras i strategin.

Utvecklingspolitiska kommissionen hade önskat ett ambitiösare grepp där Afrikastrategin ges en aktiv roll i genomförandet av dessa avtal och de principer och mål som anges i dem. På så sätt hade föresatsen i regeringsprogrammet om att hållbar utveckling ska ligga till *grund* för Afrikastrategin och fungera som ett *styrande* ramverk för synnerligen olika typer av aktörer varit tydligare. Det hade varit motiverat att konsekvent koppla insatsområdena i Afrikastrategin till målen i Agenda 2030, eftersom de afrikanska ländernas och världsdelen Afrikas största möjligheter och utmaningar anknyter uttryckligen till hållbar utveckling eller avsaknaden av hållbar utveckling. I och med att syftet med strategin är att utvidga Finlands förbindelser utanför utvecklingsarbetet skulle Agenda 2030 ha fungerat som en naturlig ram som fastställer de gemensamma värderingarna och målen och som förenar olika aktörer och sektorer samt Afrikas ambitioner.

Det är särskilt viktigt att engagera de kommersiella och handelspolitiska aktörerna och deras potential i arbetet med att främja hållbar utveckling även i Afrikastrategin. I de afrikanska ekonomierna finns det en efterfrågan på investeringar och affärsverksamhet som skapar anständiga arbetsplatser och som är förenliga med principen om hållbar utveckling. Strategin ger i synnerhet akt på branscher som bygger på den gröna

Det är särskilt viktigt att engagera de kommersiella och handelspolitiska aktörerna och deras potential i arbetet med att främja hållbar utveckling även i Afrikastrategin.

omställningen och digitaliseringen och som kännetecknas av starka gemensamma ekonomiska intressen. Detta förutsätter dock att de riktlinjer för att stödja yrkesutbildningen som anges i strategin konkretiseras och omsätts i praktiken.

Med tanke på att regeringen slagit fast att det nuvarande regeringsprogrammet är det första regeringsprogrammet som förespråkar hållbar utveckling och att regeringens politik grundar sig på att genomföra hållbar utveckling, är det dock inte tillräckligt att endast betrakta hållbar utveckling som en viktig bakgrundsfaktor. Om Afrikastrategin hade länkats till målet om globalt partnerskap (SDG-17) och dess till stor del sammanfallande teman (såsom handel, innovationer, teknologi, konsekvens) skulle strategin dessutom ha fått en större dimension, samtidigt som synergier mellan regeringens åtgärder för hållbar utveckling skulle ha stärkts, liksom även Finlands globala ansvar och verkningfullhet.

Även om det i Afrikastrategin konstateras att Finland beaktar Parisavtalet om klimatförändring samt konventionen om biologisk mångfald (CBD) motsvarar detta inte den ambition som anges i regeringsprogrammet, dvs. att Finland ska vara ett ekologiskt hållbart land som visar vägen när det gäller att stävja klimatförändringen och trygga den biologiska mångfalden. Samtidigt är de insatsområden som valts i strategin (klimatet, biodiversiteten, utbildning, fred och säkerhet, unga) centrala med avseende på hållbar utveckling. De korrelerar också med statsrådets redogörelse om Agenda 2030 och den utvecklingspolitiska redogörelsen som sträcker sig över flera valperioder.

Nätverken och kompetensen inom utvecklingssamarbete bör utnyttjas

När det gäller att stärka de politiska och ekonomiska förbindelserna kan Finland utnyttja de nätverk som skapats genom utvecklingssamarbetet, olika utvecklingssamarbetsverktyg och kännedomen om de lokala förhållandena. Finland har också specialkompetens inom exempelvis lärarutbildning och utbildning i krissituationer (EiE). Denna positiva synergi och vikten av att ha gemensamma mål för alla områden inom yttre förbindelser lyfts inte fram särskilt tydligt i strategin. Bland annat målet att stärka de afrikanska ländernas beskattningsförmåga framhävs emellertid som ett positivt exempel i strategin. Strategin sammanför alla områden för yttre förbindelser, och det arbete som utförs med utvecklingssamarbetsmedel kompletterar och stöder den politiska och ekonomiska dimensionen. Det är också berömvärdt att strategin ger akt på de många olika kopplingar som finns mellan det civila samhället och människorna. Gemensamma prioriteringar som inte ges tillräckligt stor vikt i texten är däremot exempelvis arbetet med att skapa anständiga arbetsplatser för afrikanerna och främja hållbar företagsverksamhet, jämlikhetsfrågor och anpassningen till klimatförändringen.

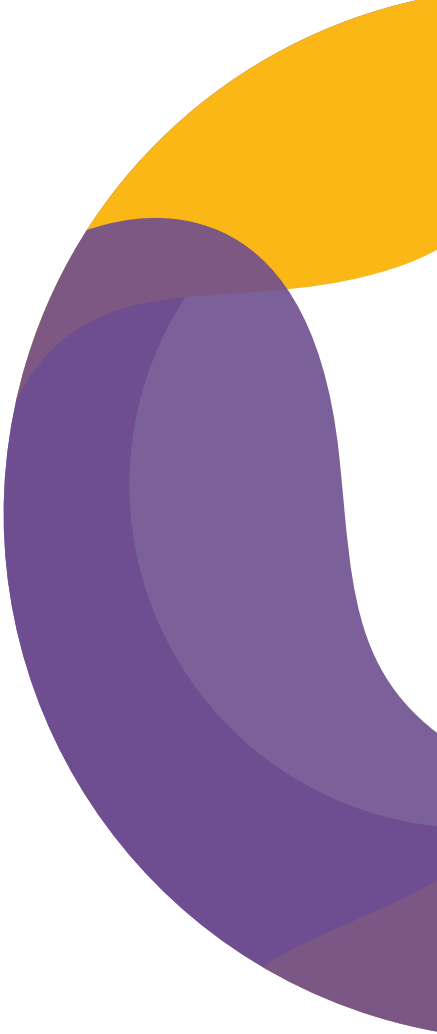
De ambitiösa jämlikhetsmål för utrikespolitiken som nämns i regeringsprogrammet lyfts inte heller fram tillräckligt tydligt i Afrikastrategin. Jämlikheten nämns, men de

jämlikhetsfrämjande åtgärderna är obetydliga i förhållande till regeringens eget åtagande att *systematiskt* främja jämställdheten mellan män och kvinnor och målet att kvinnornas och flickornas mänskliga rättigheter ska tillgodoses till fullo i utrikes- och säkerhetspolitiken. Strategin borde slå fast ett starkare åtagande från Finlands sida när det gäller att stödja de afrikanska aktörerna i det civila samhället, i synnerhet rörelser och organisationer som leds av kvinnor och unga i enlighet med FN:s resolutioner (2250 och 1325). Dessa aktörer behöver övergripande stöd i sitt arbete, framför allt med tanke på att det civila samhället får allt mindre utrymme globalt sett.

I kapitlet *Handel och investeringar samt grön tillväxt som skapar arbetstillfällen* i Afrikastrategin betonas Finlands egna exportfrämjande mål i anslutning till detta tema. Vi anser att dessa mål i rapporten borde ha kopplats ihop med motsvarande mål som satts upp för länderna i Afrika eller de regionala organisationerna. Rapporten hade kunnat erbjuda ett mervärde genom att beskriva hur Finland kan bidra till att främja Afrikanska unionens mål på olika internationella forum, till exempel i Europeiska unionen.

Mål 1 i strategin, "Handeln mellan Finland och länder i Afrika ska fördubblas mellan 2020 och 2030, och finländska företags investeringar i Afrika och afrikanska företags investeringar i Finland ska ökas betydligt under den nämnda perioden", är ett steg i rätt riktning. Det är viktigt att också i detta sammanhang fästa vikt vid afrikanska länders, i synnerhet de allra fattigaste ländernas, tillträde till marknaden och hur deras förutsättningar för detta kan stärkas, såsom det har överenskommit i Agenda 2030 (delmålen till SDG-17). Detta är av central betydelse också av den orsaken att en stor del av de afrikanska ländernas näringar och arbetsplatser anknuter till jordbruk och livsmedelsproduktion. Dessa förutsätter i sin tur även markförvaltningslösningar, som Finland kan stödja.

Eftersom ett av målen i strategin är att göra Finland och den finländska exporten intressantare i de afrikanska samarbetspartnernas ögon är det uttryckligen gemensamma intressen som tydligare bör lyftas fram i kommunikationen om och genomförandet av Afrikastrategin.



Gemensamma intressen som tydligare bör lyftas fram i kommunikationen om och genomförandet av Afrikastrategin.

UPK rekommenderar att:

- Regeringen prioriterar att främja rekommendationerna om genomförande av Afrikastrategin för att strategins genomförande ska komma igång på allvar. UPK vill särskilt betona dels att det är viktigt att ministerierna sammanställer egna handlingsplaner och fördelar sina resurser på ett sätt som främjar delaktighet, dels att samarbetet med finländska Afrika-aktörer behöver utvidgas.
- Genomförandet av Afrikastrategin ska på ett tydligare sätt än i regeringens målsättning kopplas till målen för hållbar utveckling i Agenda 2030, så att konsekvensen och eventuella synergier mellan olika områden inom de yttre förbindelserna stärks i enlighet med principerna för hållbar utveckling. Kopplingarna följs upp som en del av genomförandet av hållbar utveckling.
- I egenskap av samarbetspartner till afrikanska länder ska Finland i EU:s handelspolitik och i diskussioner med EU främja såväl gemensamma som de afrikanska ländernas och de regionala organisationernas egna handelsekonomiska intressen som är förenliga med principen om hållbar utveckling.
- Finland ska bedriva aktiv "diplomati för livsmedelstrygghet" och betona beröringspunkter med och samarbete inom livsmedelstrygghet och livsmedelssystem i syfte att stärka livsmedelstryggheten och jordbruket i Afrika i enlighet med de mål som sattes upp på FN:s toppmöte om livsmedelssystem. Utveckling av hållbart jordbruk (inkl. jordbruksforskning och jordbruksrådgivning, markförvaltning och markrättheter samt värdekedjor som underlättar tillträde till marknaden), företagsverksamhet och innovationer är särskilt viktiga områden med tanke på den växande ungdomssysselsättningen.
- De satsningar på att stävja och anpassa sig till klimatförändringen samt på tryggad livsmedelsförsörjning, vatten, förnybar energi och hållbar användning av naturresurser (inklusive beskogning) som utlovas i regeringsprogrammet förutsätter snabba, konkreta åtgärder. I detta hänseende erbjuder målet African Green Belt exempelvis för hållbara livsmedelskedjor och beskogning ett lokalt samarbetsfält som stärker ekonomin och skapar arbetstillfällen.
- I genomförandet av strategin ska det bedömas vilka effekter strategin har bland annat på arbetet med att främja fred och säkerhet, det ekonomiska samarbetet samt företags- och investeringsverksamheten. Möjligheten för kvinnor och flickor samt andra personer i utsatt ställning att utbilda sig, få arbete och påverka i samhället spelar en betydande roll även när det gäller att stärka samhällenas ekonomi. Resultatmatriserna för Finlands utvecklingspolitik innehåller särskilda, tydliga resultatmål för personer med funktionsnedsättning. Ett motsvarande system för uppföljning av Afrikastrategin skulle säkerställa att strategin genomförs enligt principerna för hållbar utveckling.
- Strategin ska genomföras med fokus på sådana åtgärder som bevisar att Finland är en föregångare i synnerhet när det gäller att stävja klimatförändringen och trygga naturens mångfald. Inom ramen för strategin främjas inga sådana åtgärder som skadar naturens mångfald eller som inte stöder stävjandet av och anpassningen till klimatförändringen.

Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna:

2.

Kontinuerliga prioriteringar stärker utvecklingssamarbetets resultat, men utan en färdplan för finansiering vittrar grunden till utvecklingssamarbetet sönder

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Utvecklingssamarbetet görs långsiktigt inom de områden Finland prioriterar: kvinnors och flickors ställning och rättigheter, demokrati och fungerande samhällen, högklassig utbildning, stärkande av den ekonomiska basen i utvecklingsländerna och arbetsplatser, bekämpning av och anpassning till klimatförändringen, tryggad livsmedelsförsörjning, vatten, förnybar energi och hållbar användning av naturresurser inbegripet beskogning.” Tilläggsfinansieringen i utvecklingssamarbetet riktas till dessa fokusområden.”

”Regeringen ska genomföra reformer som förbättrar utfallet och effekterna av utvecklingssamarbetet. Principer som sträcker sig över valperioderna ska utarbetas för en konsekvent politik och genomslagskraft i Finlands utvecklingspolitik.”

Bakgrund: UPK har redan länge talat för en utrikespolitik som sträcker sig över regeringsperioderna

För att olika globala utmaningar som till exempel klimatförändringen och bristen på jämlikhet ska kunna lösas, och med tanke på FN:s handlingsplan för hållbar utveckling Agenda 2030, måste även Finland i sin utvecklingspolitik och sitt utvecklingssamarbete gå in för ett mer målmedvetet och konsekvent grepp som sträcker sig över regeringsperioderna. Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) utarbetade på våren 2019 till stöd för regeringsperioden en ”modell för globalt ansvar”, där utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet granskas som en del av Finlands genomförande av

Agenda 2030. UPK föreslog att modellen ska innehålla en definition av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet och redogöra för deras syfte och för centrala element som överförs från en regeringsperiod till en annan, såsom målsättningar, prioriteringar och finansieringsnivå. Samtidigt ska en färdplan tas fram med sikte på att öka utvecklingssamarbetsmedlen så att de uppgår till 0,7 % av bruttonationalinkomsten. Det skulle förbättra arbetets kontinuitet och resultat jämfört med de löstryckta programmen för en regeringsperiod i taget. Dessa har lett till en ryckighet i utvecklingssamarbetet och splittring av de knappa resurserna. Evalueringarna 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 varje regeringsperiod.

Enligt UPK skulle en modell som sträcker sig över regeringsperioderna också stärka utvecklingspolitikens roll i det nationella genomförandet av målen för hållbar utveckling och öka Finlands internationella inflytande. Dessutom skulle det sporra till sektorsövergripande samarbete över förvaltnings- och aktörsgrensarna. UPK ansåg det också vara viktigt att den långsiktiga grunden för utvecklingspolitiken och de uppdateringar som varje regeringsperiod ska göras i denna utarbetas så transparent som möjligt med hjälp av utrikesministeriets egen och intressentgruppernas expertis och att de behandlas i riksdagen. Den bästa lösningen ansågs vara att det utvecklingspolitiska programmet sammanställs i form av en redogörelse som sträcker sig över valperioden, vilket nu har gjorts.

Beträffande utvecklingsfinansieringen hade UPK som mål att redogörelsen ska innehålla en trovärdig plan för att utöka utvecklingssamarbetsmedlen till den nivå som FN rekommenderar. Enligt denna färdplan ska nivån på 0,7 % av bruttonationalinkomsten nås inom de två kommande regeringsperioderna. Minst 0,2 % av bruttonationalinkomsten ska riktas till de minst utvecklade länderna. Vi anser det vara beklagligt att detta centrala mål inte har uppfyllts.

Enligt UPK skulle en modell som sträcker sig över regeringsperioderna också stärka utvecklingspolitikens roll i det nationella genomförandet av målen för hållbar utveckling.

Vilka nya element innehåller den utvecklingspolitiska redogörelsen för de kommande valperioderna?

I redogörelsen fastställs för första gången riktlinjer för en kontinuerlig utvecklingspolitik, dock tills vidare utan något system för uppföljning av dess konsekvens.

Den färskaste utvecklingspolitiska redogörelsen för de kommande valperioderna (27.5.2021) hänvisar till 1 § i grundlagen, enligt vilken Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Redogörelsen ger bättre än tidigare akt på utvecklingspolitikens långsiktiga karaktär och visar nu för första gången hur utvecklingspolitikens behov, mål och resultat sträcker sig över flera regeringsperioder. Den utgör en fortsättning på den föregående redogörelsen från år 2016, "En värld, en gemensam framtid – mot en hållbar utveckling". Denna typ av kontinuitet mellan redogörelser och regeringsperioder har inte funnits tidigare.

I redogörelsen definieras utvecklingspolitik som Finlands konsekventa agerande inom alla de sektorer för internationellt samarbete och nationell politik som påverkar utvecklingsländernas ställning. Utgångsläget är ambitiöst och lämpar sig väl för ett övergripande grepp som betonar vikten av konsekvens när det gäller hållbar utveckling. I redogörelsen hänvisas redan i inledningen till det i regeringsprogrammet angivna uppdraget att arbeta "för en konsekvent politik och genomslagskraft i Finlands utvecklingspolitik". Det hade dock varit till fördel att i själva redogörelsen förtydliga dessa begrepp

och de viktigaste principerna som styr dem. På så sätt hade redogörelsens styrande karaktär i fråga om både utvecklingssamarbetet och den mer övergripande utvecklingspolitiken som omfattar även andra politiska områden stärkts och blivit mer konkret.

Redogörelsen fokuserar emellertid till stor del endast på utvecklingssamarbetet. Även resultatrapporterna om utvecklingspolitiken gäller i regel endast de resultat som uppnåtts genom utvecklingssamarbete. De innehåller ingen konsekvensuppföljning eller rapportering om andra politiska områden. Vidare framgår det inte hur och i vilka avseenden de olika politiska områdena bör beakta den utvecklingspolitiska redogörelsen och dess målsättningar. Tolkningsskillnaderna syns i praktiken exempelvis i Finlands Afrikastrategi.

Även regeringens redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling (publicerades i november 2020) ger vid handen att de principer om konsekvens som styr förvaltningsområdena ska klargöras i denna redogörelse. De har dock tills vidare inte klargjorts.

Det långsiktiga tänkandet som omspannar flera regeringsperioder återspeglar sig tydligast i de utvecklingspolitiska prioriteringarna, som nu sträcker sig över regeringsperioderna i uppdaterad form. Jämfört med det tidigare regeringsprogrammet innehåller redogörelsen både nya strategiska tyngdpunkter och tidigare tyngdpunkter som nu förtydligats. I redogörelsen fastställs följande huvudsakliga utvecklingspolitiska mål som sträcker sig över valperioderna och som bygger på Finlands styrkor: kvinnors och flickors rättigheter, utbildning, hållbar ekonomi och anständigt arbete, fredliga och demokratiska samhällen samt klimatförändringen, naturens mångfald samt hållbar förvaltning och användning av naturresurser. Humanitärt bistånd definieras i redogörelsen som en självständig del av utvecklingspolitiken, genom vilken man hjälper nödlidande människor i krissituationer.

Den största förändringen gäller utbildningen, som lyfts fram som ett separat mål. Detta är ett positivt steg som stöds på bred front och som visar att Finland utnyttjar sina egna styrkor i utvecklingspolitiken. I redogörelsen förblir dock själva innehållet i utbildningsmålet relativt vagt. De första stegen i genomförandet – exempelvis deltagandet i internationella utbildningsfonder – har emellertid varit positiva.

Även det åtagande som nämns i regeringsprogrammet, dvs. att Finland som ett ekologiskt hållbart land visar vägen när det gäller att stävja klimatförändringen och trygga naturens mångfald, återspeglar sig tydligt i den utvecklingspolitiska redogörelsen. Det att Finland skrev under Leaders' Pledge For Nature, ett löfte om att skydda naturens mångfald, som en del av FN:s toppmöte om biologisk mångfald i september 2020 stöder också detta åtagande.

Den största förändringen gäller utbildningen, som lyfts fram som ett separat mål.

Utvecklingspolitiska kommissionen sammanställde i början av 2020 en utredning om miljöns och naturens mångfald samt dess roll i Finlands utvecklingssamarbete. Det nya utvecklingspolitiska programmet för de kommande valperioderna beaktar de viktigaste rekommendationerna i utredningen och kanaliserar förhoppningsvis även i fortsättningen tilläggsresurser till denna sektor. Rekommendationerna behövs också för att på global nivå främja och lyfta fram betydelsen av konventionen om biologisk mångfald och finansiering i enlighet med den föregångarroll som nämns i regeringsprogrammet.

Även perspektivet för rättsstatsutveckling, som anges i regeringsprogrammet, återspeglar sig i redogörelsen på så sätt att en stark grund för hållbar ekonomi kopplas samman med bland annat fungerande institutioner och tillgång till rättsskydd.

Nu beaktas det "trippelnexus" av humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsprocesser som är viktigt för sköra länder

UPK har tidigare rekommenderat att kopplingen mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsbyggande som ett led i detta angreppssätt över regeringsperioderna ska stärkas under denna regeringsperiod. Detta har beaktats noggrant och grundligt i den utvecklingspolitiska redogörelsen. Redogörelsen utgår från att den internationella gemenskapen inte tillräckligt effektivt har kunnat svara på de utmaningar som orsakas av klimatförändringen, miljöns försvagade tillstånd samt konflikter, terrorism, naturkatastrofer och pandemier, och inte heller i tillräcklig mån lyckats stärka samhällenas bärkraft. Denna typ av enorma problem och extrem fattigdom samt risker

i anslutning till mänskliga rättigheter förekommer särskilt i utvecklingsländer som lider av utdragna kriser och konflikter. Formuleringen i redogörelsen accentueras på ett synnerligen dramatiskt sätt av läget i Afghanistan.

Till följd av coronaviruspandemin har den mänskliga utvecklingen för första gången sedan början av 1990-talet gått tillbaka. För de allra fattigaste och för dem som är i utsatt ställning har konsekvenserna blivit synnerligen allvarliga. Det civila samhället har fått ännu mindre utrymme, och bland annat skolor som måste stängas kommer att leda till långsiktiga konsekvenser. Samtidigt har det internationella samfundet misslyckats med att samarbeta för att få slut på pandemin och uppnå målet att vaccinera majoriteten av världens befolkning.

Till följd av coronaviruspandemin har den mänskliga utvecklingen för första gången sedan början av 1990-talet gått tillbaka.

I syfte att lösa dessa problem fastställs det i redogörelsen att verkställigheten av Finlands utvecklingspolitik ska styras av ett s.k. trippelnexus, som gör utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsprocesserna enhetliga, inbördes kompletterande och resultatrika. Aktörernas gemensamma strategiska läges- och riskanalyser samt samarbete är här ett centralt medel. Verksamheten måste också vara konflikt-sensitiv, dvs. präglas av dels en förmåga att förstå omvärlden och dess konflikter, dels en förmåga att anpassa verksamheten på rätt sätt till de rådande förhållandena för att främja en hållbar fred. Formuleringen i redogörelsen är förenlig med OECD:s rekommendation.

Med tanke på situationerna i Finlands samarbetsländer kräver samordningen och genomförandet av styrkorna inom humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete särskild planering, samordning och resurser. Civilsamhällsaktörerna i krisländer och sköra länder strävar efter att operera enligt trippelnexus-principen, men de behöver flexibelt och kontinuerligt stöd i sitt arbete. Det gäller också att fästa särskild vikt vid finansieringen av det humanitära biståndet, utvecklingssamarbetet och fredsprocesserna. Finansieringen måste kunna fördelas flexibelt för att ett övergripande grepp i praktiken ska vara möjligt.

Trippelnexus-greppet stöder också Finlands målsättningar att främja rättvisa och demokratiska samhällen och delaktighetsfrämjande fredsprocesser i synnerhet med tanke på kvinnornas och de ungas roll (i enlighet med resolutionerna 1325 och 2250). De lokala aktörerna spelar här en central roll.

Vi hoppas att trippelnexus-principen ska komma att genomföras omsorgsfullt många regeringsperioder framöver och att Finland ska bli känt som ett land vars utvecklingssamarbete, humanitära bistånd och fredsarbete är mer än summan av dess delar: att de är konsekventa, bygger positiva kopplingar och kompletterar varandra samt ger mätbara resultat även kollektivt. Det är särskilt viktigt att samarbetet skapar mervärde för människorna i målområdena och för deras strävan efter bestående fred och utveckling.

Redogörelsen förde utvecklingspolitiken närmare riksdagen, men de ambitiösa målen bygger inte på en säker finansieringsgrund

UPK anser det vara bra att en parlamentarisk uppföljningsgrupp bestående av representanter för alla riksdagspartier har deltagit i beredningen av redogörelsen, och även intressentgrupper och olika aktörer inom statsförvaltningen har engagerats i beredningen. Avsikten med redogörelsen har varit att skapa en "övergripande gemensam bild av en utvecklingspolitik som det finländska samhället kan stödja på bred basis". Enligt vår uppfattning stöder resultatet uttryckligen detta mål.

Därtill är det viktigt att följa upp hur de riktlinjer som stakas ut i redogörelsen

genomförs och hur målen nås. Även resultaten ska följas upp, och en resultatrapport ska sammanställas i slutet av varje valperiod så som det anges i redogörelsen. Utarbetandet av redogörelsen var dock som helhet en lång och politiskt utmanande process, vilket återspeglar sig i resultatet. Det exakta tidsspannet för redogörelsen för de kommande valperioderna framgår inte av texten, och detsamma gäller uppföljnings- och uppdateringsmekanismerna. En av de största bristerna är att den färdplan för finansiering som enligt regeringsprogrammet ska sträcka sig över flera valperioder saknas helt och hållet, och det centrala utvecklingspolitiska åtagande som nämns i regeringsprogrammet uteblir. Det innebär att det de facto inte finns säkra tillräckliga resurser för Finlands ambitiösa fokusområden, vilket tär på förutsättningarna för ett långsiktigt och resultatriktigt arbete. Därför anser UPK att det med tanke på Finlands globala ansvar och internationella trovärdighet måste utarbetas en plan för att utöka anslagen för utvecklingssamarbete till 0,7 % av bruttonationalinkomsten i enlighet med FN:s globala handlingsplan för hållbar utveckling Agenda 2030. Planen ska omspänna flera regeringsperioder. I följande avsnitt går vi igenom utvecklingsfinansieringen i närmare detalj.

Regeringen ska förtydliga definitionerna av utvecklingspolitik, utvecklingssamarbete och Finlands globala ansvar.

UPK rekommenderar följande:

- Den utvecklingspolitiska redogörelsen för de kommande valperioderna ska godkännas som ett styrande ramverk för Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik som en del av Finlands genomförande av Agenda 2030.
- Regeringen ska förtydliga definitionerna av utvecklingspolitik, utvecklingssamarbete och Finlands globala ansvar. En gemensam insikt om verksamhetsområdet skapar en grund för konsekvent verksamhet och dess uppföljning och gör det också lättare att engagera olika aktörer från statsförvaltningen och olika grupper i samhället. Konsekvent verksamhet hör i sin tur till grundförutsättningarna för en resultatrik, slagkraftig och resurseffektiv politik.
- Det ramverk som redogörelsen över de kommande valperioderna skapar ska fungera som en bestående grund, men det ska vara möjligt att uppdatera den strategiskt.

Uppdateringsbehov kan uppstå exempelvis av internationella rekommendationer, förändringar i omvärlden samt oberoende utvärderingar av utvecklingspolitiken och vetenskapliga forskningar. Uppdateringen ska göras på ett inkluderande och transparent sätt i början av varje valperiod utifrån ett förslag som utrikesministeriet lämnar till den parlamentariska uppföljningsgruppen.

- Regeringen ska utan dröjsmål sammanställa en trovärdig färdplan för de kommande valperioderna med målet att utöka utvecklingsfinansieringen till den nivå som FN rekommenderar, dvs. 0,7 % av BNI före 2030. En effektiv utvecklingspolitik kräver tillräcklig finansiering och personalresurser. Finlands internationella roll lider om detta åtagande inte fullgörs.
- De kontinuerliga prioriteringarna inom utvecklingspolitiken ska utvecklas så att det nya prioritetsområdet utbildning systematiskt fördjupas och dess kopplingar till tidigare prioriteringar och till humanitärt bistånd stärks under regeringsperioden. Exempelvis utbildning i krissituationer (EiE) stärker kopplingen mellan prioritetsområdet utbildning och humanitärt bistånd. Yrkesutbildning stärker i sin tur prioritetsområdet hållbar ekonomi och anständigt arbete.
- Resultatinformationen om prioriteringarna ska vara mer transparent och lättillgänglig. Här bör den webbportal för utvecklingsbistånd (Open Aid Portal) som är under beredning utnyttjas.
- Finland ska fortsätta att bedriva ett målmedvetet och intensivt samarbete mellan det humanitära biståndet, utvecklingssamarbetet och fredsarbetet i enlighet med OECD:s rekommendationer. På så sätt kan vi garanterat bedriva en verksamhet som är ändamålsenlig och effektiv med tanke på de människor som lever i sköra situationer och deras rättigheter och behov.

Läget inom utvecklingsfinansieringen:

3. Avsaknaden av en färdplan med målsättningar, klimatfinansieringen och den mångtydiga statistiken är oroväckande

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Finland siktar mot ett mål i enlighet med sitt FN-åtagande om att använda 0,7 % av bruttonationalinkomsten (BNI) på utvecklingssamarbete och 0,2 % av BNI på stöd till de minst utvecklade länderna. För att stärka könsperspektivet i utvecklingssamarbetet siktar Finland i enlighet med EU:s handlingsplan stegvis till att 85 % av alla nya projekt ska ha jämställdhetsfrämjande mål och att jämställdhetsperspektivet ska integreras i allt utvecklingssamarbete.”

”Finland ska utarbeta en färdplan med tidtabell för att nå FN-målen.”

I avsnittet om finansieringen av den utvecklingspolitiska redogörelsen över valperioderna har Addis Abeba-handlingsplanen för finansiering av hållbar utveckling (2015) använts som utgångspunkt. I redogörelsen betonas att finansieringen är mångformig och att det officiella utvecklingsbiståndet spelar en särskild roll i en större helhet. Enligt redogörelsen ökas finansieringen för utvecklingssamarbetet gradvis, jämnt och planmässigt över flera valperioder för att Finland ska uppnå FN:s mål. I redogörelsen konstateras att bistånd även i fortsättningen kommer att vara den primära finansieringsformen i fråga om utvecklingssamarbete. Därtill höjs nivån för lån och investeringar som en del av anslaget för utvecklingssamarbete så att det bidrar till ökningen av den totala finansieringen för att uppnå det 0,7-procentsmål som FN satt upp. Regeringen har i enlighet med regeringsprogrammet stärkt Finnfunds

finansieringsbas och satsat på att dels öka finansieringen i form av lån och investeringar, dels utveckla instrument för den privata sektorn enligt regeringsprogrammet. Samma intention återspeglar sig också i redogörelsen för de kommande valperioderna.

I redogörelsen sätts som mål att nivån på 0,7 % av BNI ska uppnås före år 2030, men det förklaras inte vilka steg som måste tas för att målet ska uppnås. Utan långsiktig finansiering är det omöjligt att bedriva en planmässig verksamhet. Avsaknaden av en färdplan försvagar denna grund avsevärt.

Däremot strävar man efter att uppnå målet på 0,2 %, som gäller de minst utvecklade länderna, så fort som möjligt. Här har det skett en positiv utveckling. År 2020 hade nivån stigit till 0,16 % från 2019 års nivå på 0,14 %.

Anslagen för utvecklingssamarbete år 2021 motsvarar enligt utrikesministeriets statistik omkring 0,50 % av BNI. Därtill beslutade regeringen i samband med sin halvtidsöverläggning våren 2021 att även utrikesministeriet och utvecklingssamarbetet blir föremål för nedskärningar på sammanlagt 35 miljoner euro. Det att vi inte lyckas uppnå målet på 0,7 % av BNI påverkar de internationella utvärderingar som görs om Finland och försvagar även våra handelspolitiska förbindelser särskilt till Afrika. Framför allt försämrar det dock våra möjligheter att främja utvecklingsmålen.

De nedskurna anslagen kan också indirekt påverka Finlands följande valkampanj inför FN:s säkerhetsråd. I och med regeringens beslut hålls Finland alljämt långt från sin viktigaste referensgrupp, dvs. de övriga nordiska länderna, som haft en utvecklingsfinansiering på minst 0,7 % av BNI alltsedan 1970-talet. År 2020 var Sveriges utvecklingsfinansieringsandel av BNI 1,14 %, Norges 1,11 % och Danmarks 0,73 %, medan Finlands var 0,47 %. Även personalresurserna för utvecklingssamarbete är avsevärt mindre i Finland jämfört med de övriga nordiska länderna.

I motsats till de övriga nordiska länderna saknar Finland en långsiktig parlamentarisk förbindelse till FN:s målnivå som sträcker sig över budgetpolitiken. Besluten om utvecklingssamarbetet fattades även under denna regeringsperiod med hänsyn till Fin-

lands "makroekonomiska situation" (Utvecklingspolitisk redogörelse för de kommande valperioderna 2021, s. 25), trots att detta inte fastställts i regeringsprogrammet. Finland har använt samma argument flera gånger efter recessionen i början av 1990-talet. Det har använts även sådana gånger då den makroekonomiska situationen och dess indikatorer har varit positiva och utvecklingsfinansieringen har ökat, men målet på 0,7 % ändå inte har uppnåtts.

I motsats till de övriga nordiska länderna saknar Finland en långsiktig parlamentarisk förbindelse till FN:s målnivå som sträcker sig över budgetpolitiken.

En ny kalkylmodell har tagits fram för arbetet med att främja jämställdheten mellan könen

Finland rapporterar årligen till OECD den finansiering som styrs till målen för jämställdhet, de utbetalningar som realiserats och alla nya projekt. Finland har i enlighet med regeringsprogrammet förbundit 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 % av alla nya program och projekt fram till 2020. I detta avseende går Finland i en positiv riktning med tanke på de finansieringsbeslut som fattats under regeringsperioden.

Under åren 2019–2020 har det skett ett stort framsteg: i cirka 70 % av alla nya projekt är främjandet av jämställdhet mellan könen redan ett huvudmål eller ett betydande delmål. Om man analyserar situationen för den totala utvecklingsfinansieringens del (inklusive allmänna understöd som beviljats jämställdhetsorganisationer) är siffran 61 %. Av alla jämställdhetsfrämjande finansieringsbeslut främjade dock endast 10 % jämställdhetsmålet som huvudmål. Kalkylmodellen grundar sig på finansieringsbeslutens kumulativa medelvärden under regeringsperioden.

Det är viktigt att Finland nu har en åskådlig kalkylmodell som gör det möjligt att följa upp jämställdhetsarbetet och ta fram information både för internationella jämförelser med enhetliga kriterier och för den finländska politiken. Till exempel den allmänna finansieringen och den roll som den spelar för FN:s jämställdhetsorganisationer syns inte i OECD:s/DAC:s internationella kalkylmodell som fokuserar på projekt och program, trots att den allmänna finansieringen utgör ett betydande stöd för både jämställdhetsarbetet och det multilaterala arbetet. Därför är det viktigt att också denna information blir synlig.

Det har varit utmanande för aktörer utanför utrikesministeriet att följa upp hur jämställdhetsmålet uppfylls, eftersom statistiken över anslag som styrts till utvecklingssamarbete inte är offentligt tillgänglig på ett tydligt sätt. Open Aid-portalen, som är under arbete, kommer att förbättra situationen. Dessutom ska främjandet av jämställdhet enligt regeringsprogrammet vara en princip som genomsyrar hela utvecklingsfinansieringen och all verksamhet inom Finlands utrikespolitik.

Klimatfinansieringen måste klargöras snabbt

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Finland ska öka klimatfinansieringen integrerat i utvecklingsfinansieringen med iakttagande av Finlands andel av ansvaret för klimatfinansieringen enligt Parisavtalet. Ambitionen är att styra hälften av klimatfinansieringen till anpassning bland annat via internationella fonder och icke-statliga organisationer. Finansieringen i form av investeringar och lån ska fortsätta särskilt för att stärka klimatfinansieringen. För att målen för hållbar utveckling ska nås krävs det offentliga åtgärder, men också massiva privata investeringar i klimatåtgärder i tillväxtländerna, för att främja jämställdhet och skapa rättvisa arbetsplatser.”

Finlands offentliga klimatfinansiering som kanaliseras till utvecklingsländerna uppgick 2019 till sammanlagt cirka 147 miljoner euro, vilket är det högsta beloppet någonsin. Tillväxten härrör dock huvudsakligen från anslag för finansinvesteringar, som till största delen styrs till att stävja klimatförändringen, inte till anpassningsåtgärder. Enligt utrikesministeriet håller Finland emellertid på att hitta en balans i den internationella fördelningen av klimatfinansiering: för närvarande kanaliseras 58 % av finansieringen till stävjande åtgärder och 42 % till anpassningsåtgärder, medan motsvarande siffror år 2019 var 64 % respektive 36 %. Om den sittande regeringen fortsätter att på samma sätt som den föregående regeringen med krafttag styra anslag för finansinvesteringar till klimatåtgärder, är det osannolikt att en balans mellan stävjande åtgärder och anpassningsåtgärder kommer att kunna uppnås under regeringsperioden, trots att utvecklingen går i positiv riktning.

Uppföljningen och styrningen av klimatfinansieringen försvåras av att det inte finns någon exakt definition på detta ens på internationell nivå. Detta försvårar även Finlands verksamhet. Finland har tills vidare inte satt upp tydliga mål (åtminstone inte allmänt kända sådana) eller kriterier för sin klimatfinansiering. Dessutom statistikförs och rapporteras inte heller klimatfinansieringens resultat systematiskt, och resultaten utvärderas inte heller i förhållande till de ovannämnda målen i regeringsprogrammet. I praktiken finns det alltså inte tillräckligt omfattande information om alla finansieringsformer och finansieringsaktörer ens

när det gäller sådana offentliga investeringar för hållbar utveckling som är förenliga med regeringsprogrammet. Finland rapporterar emellertid årligen om sin klimatfinansiering till OECD och EU, och med två års mellanrum lämnar Finland en rapport till FN om verkställandet av klimatkonventionen. I fråga om privata investeringar är situationen ännu mer utmanande. Vidare finns det beträffande den privata sektorn ingen allmän information om beloppen av s.k. "hävstångsfinansiering" (finansiering som eventuellt katalyserats med offentlig finansiering).

Medelvärdet av Finlands klimatfinansiering var 97 miljoner euro 2013–2019. Finansieringens målnivå har hållits relativt stabil under de första åren av regeringsperioden. Finansministeriets budgetförslag (13.8.2021) ger emellertid vid handen att en ökning är att vänta år 2022. I så fall stiger beloppet av den utvecklingsfinansiering som rapporteras som klimatfinansiering till 184 miljoner euro. Av förslaget framgår inte vilka instrument regeringen prioriterar.

Statens revisionsverk rekommenderar i sin rapport "Finlands internationella klimatfinansiering – Styrning och effektivitet" (2.6.2021) att planeringen, uppföljningen och rapporteringen av den internationella klimatfinansieringen bör förbättras. Det föreslås i rapporten att utrikesministeriet kunde främja utbyte av god praxis och metoder för utvärdering och uppföljning av klimatfinansieringens effektivitet mellan organisationer som kanaliserar den finska klimatfinansieringen. Vidare har frivilligorganisationerna (Fingo) efterlyst transparent information och föreslagit att styrsystemet för klimatfinansiering bör utvecklas så att tydliga och transparenta mål sätts upp för hur klimatfinansieringen ska fördelas. Målen bör också innefatta uppföljning av finansieringsmålen.

Under den pågående regeringsperioden och under kommande regeringsperioder bör man särskilt se till att en ytterst liten del av Finlands klimatfinansiering styrs till de minst utvecklade länderna. Av Statens revisionsverks revisionsberättelse om klimatfinansieringen (2021) framgick att av den klimatfinansiering som betalats via de tio största kanalerna för klimatfinansiering (vilket motsvarar cirka 88 % av den totala summan) styrdes endast 4–12 % till de minst utvecklade länderna (LDC) under åren 2017–2019. Samtidigt är det dock inte möjligt att i detalj följa hur klimatfinansieringen fördelar sig mellan olika länder och regioner, eftersom andelen finansiering som inte statistikförs geografiskt är betydande bland annat av den anledning att den kanaliseras via multilaterala organisationer. Det innebär att också en del av den finansiering som inte statistikförs geografiskt i verkligheten har styrts till Afrika och till de minst utvecklade länderna. Det gäller dock att fästa mer vikt vid hur klimatfinansieringen fördelas, även globalt sett. En utredning som gjorts av IFAD visar att mindre än 2 % av all klimatfinansiering i världen styrs till småbrukare, som är de första som drabbas av klimatförändringens konsekvenser.

Finland ska i sitt klimatarbete ge akt på att främja naturbaserade lösningar i enlighet med det nya globala ramverket för biologisk mångfald och klimatkonventionen. Det blir allt mer angeläget att stöda naturbaserade lösningar särskilt i de minst utvecklade länderna.

Behovet av humanitärt bistånd är rekordstort

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Nivån på det humanitära biståndet ska höjas.”

Behovet av humanitärt bistånd världen över är större än någonsin. Den globala finansieringen av humanitärt bistånd har inte ökat i samma takt som biståndsbehoven, utan klyftan mellan behoven och finansieringen har ökat allt mer. Coronaviruspandemin ökade behovet av bistånd ytterligare. Finland reagerade på situationen genom att satsa en rekordstor summa på humanitärt bistånd år 2020: 115,1 miljoner euro [2019 hum. bistånd 78,7; 2018 72,5 mn €]. Siffran för innevarande år är ännu inte klar. Den kommer att vara lägre än fjolårets rekordnivå, dock inte lägre än 2019 års nivå.

Finland uppdaterade sina riktlinjer för humanitärt bistånd i december 2019. Enligt dem ska Finland fästa särskild vikt vid att förbättra ställningen för personer med funktionsnedsättning i nödsituationer, vid kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter samt vid behovet att motarbeta sexuellt våld i samband med kriser. Finlands humanitära bistånd är alltid behovsbaserat och opartiskt.

Finland har förbundit sig att årligen rikta cirka 10 % av anslagen för utvecklingssamarbete till humanitärt bistånd. Det humanitära biståndet riktas till mottagarländer för officiellt utvecklingssamarbete (ODA). Finlands bistånd baserar sig på begäran om hjälp och riktas till länder vars humanitära situation har bedömts på ett pålitligt sätt samt där organisationer för humanitärt bistånd har framställt en gemensam nödappell som samordnats av FN. Utrikesministeriet styr sin finansiering för humanitärt bistånd via tre kanaler, dvs. FN-organisationerna, internationella Röda Korset och finländska biståndsorganisationer.

Finland identifierar att det finns ett ökande behov av humanitärt bistånd på grund av klimatförändringen, konflikter, katastrofer och epidemier. Det är viktigt att Finland håller fast vid sitt åtagande att ge humanitärt bistånd och att vi är beredda att vid behov öka biståndet, såsom vi gjorde år 2020. I takt med att kriser blir kroniska finns det skäl att öka flexibiliteten mellan finansieringarna och även den humanitära finansieringens långvarighet. Vidare blir det allt viktigare att samarbetet mellan utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete intensifieras.

Arbetet med att stärka det civila samhällets verksamhet kräver satsningar

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Utrymmet och omvärldsvillkoren för det civila samhället ska systematiskt stärkas i Finland och i världen. Finansieringen för utvecklings-samarbete riktat till icke-statliga organisationer ska höjas.”

Utvecklingsfinansieringen till icke-statliga organisationer har ökat under den pågående regeringsperioden. Finansieringen till organisationerna har ökat från drygt 60 miljoner euro (åren 2016–2019) till nästan 80 miljoner euro (75 miljoner 2020, 79 miljoner 2021). Dessvärre har dock den relativa andelen finansiering till icke-statliga organisationer av utvecklings-samarbetet minskat. Under denna regeringsperiod har organisationerna fått drygt 10 % av finansieringen för egentligt utvecklings-samarbete (2015 fortfarande nästan 15 %), och drygt 6 % av den totala ODA-finansieringen (2015 drygt 10 %). Behovet av stöd för det lokala civilsamhället och för icke-statliga organisationer växer. Detta gäller i synnerhet kvinno- och ungdoms-rörelser och organisationer i konfliktområden och i sköra länder. Dessutom kanalisades en stor del av tilläggsfinansieringen till organisationer under denna regerings-period till programstödsorganisationer, vilket kan anses vara oroväckande med tanke på civilsamhällets mångformighet. Antalet organisationer som bedriver utvecklings-samarbete har minskat avsevärt under de senaste åren.

Det civila samhällets åsikter har hörts i varierande grad i centrala utvecklingspoli-tiska processer. Processen med den utvecklingspolitiska redogörelsen har ansetts vara bra, eftersom de icke-statliga organisationerna redan i ett tidigt skede fick föra fram sina åsikter om den. Informationen om att publikationen av redogörelsen fördröjdes hade dock kunnat vara tydligare. Processen med Afrikastrategin löpte inte riktigt lika smidigt, i och med att tematiska konsultationer ordnades först i ett betydligt senare skede av processen då strategin till stora delar redan hade planerats. Därtill fick endast vissa utvalda aktörer möjlighet att uttala sig, och de fick inte särskilt lång tid på sig att förbereda sig.

Finland skulle emellertid genom sitt långsiktiga arbete med icke-statliga organisa-tioner kunna profilera sig som en trovärdig och synlig, internationell aktör. Att systematiskt försvara och stärka demokratin och det civila samhället är ett arbete som lämpar sig väl för Finland. Detta arbete kan stödas också med andra metoder förutom genom ekonomiskt stöd, till exempel genom att förbättra de mest sårbara gruppernas möjlig-heter att få sin röst hörd.

I fråga om Finlands utvecklingsfinansiering rekommenderar UPK följande:

- Regeringen ska utan dröjsmål sammanställa en trovärdig färdplan för utvecklingsfinansiering för de kommande valperioderna. Färdplanen ska innehålla etappmål för hur det mål på 0,7 % av finansieringen för utvecklingssamarbetet som ställs i den färskaste redogörelsen ska nås före 2030. Dessutom ska färdplanen innehålla specialvillkor som relaterar till Finlands ekonomi och som anger utvecklingsfinansieringens nivå.
- År 2030 ska fastställas som mål för när nivån på 0,7 % ska ha uppnåtts. Etappmålen ska vara 0,55 % av BNI år 2023 och 0,63 % av BNI år 2027.
- Färdplanen för finansieringen ska sammanställas med beaktande av på vilket sätt de olika finansieringsformerna främjar prioriteringsområdena inom utvecklingspolitiken och kompletterar varandra på ett konsekvent sätt. Regeringen ska utarbeta riktlinjer för hållbar finansiering, så att förhållandet mellan de olika finansieringsformerna kan förtydligas och stärkas.
- I de minst utvecklade och sköra länderna gäller det att sträva efter att i allt högre grad utnyttja alla utvecklingsfinansieringsinstrument parallellt med utvecklingsbistånd i gåvoform. Utvecklingssamarbete i form av lån ska i dessa kontexter riktas särskilt till sektorn för små och medelstora företag.
- Bedömningen av finansieringsbehoven ska grunda sig på en åskådlig och transparent modell. I bedömningen av behoven ska exempelvis följande faktorer övervägas: internationella åtaganden, tidigare utfall, resultat av prioriteringsbedömningar, angelägenhet och komplementaritet.
- I behovsuppdateringen gäller det att fästa tillräcklig vikt vid de utmaningar som klimatfinansieringen medför. Särskild fokus ska läggas på anpassningsutmaningarna och nivån på finansieringen av biologisk mångfald, och mer allmänt gäller det att stöda naturbaserade lösningar som en del av arbetet med att stävja klimatförändringen och anpassningsåtgärderna.

- Uppföljningen av finansieringen ska genomgående göras mer åskådlig och transparent. Utrikesministeriet ska utveckla kommunikationen om statistik till intressentgrupper och den breda allmänheten. En utvecklingsbiståndsportal som är tillgänglig för allmänheten ska öppnas så fort som möjligt, och förmedling av statistik ska utgöra en central del av denna.
- Styrsystemet för klimatfinansieringen ska utvecklas och klara och transparenta mål ska sättas upp för fördelningen av klimatfinansiering i enlighet med Statens revisionsverks rekommendationer (2021).
- Det är viktigt att hålla fast vid jämställdhetsmålet på 85 %, och målpuppfyllelsen ska följas upp med ett grepp som sträcker sig över de kommande valperioderna och som främjar jämställdhetsmålet i all verksamhet.
- Det är viktigt att Finland håller fast vid sitt åtagande att ge humanitärt bistånd och att vi är beredda att vid behov öka biståndet, såsom vi gjorde år 2020. I takt med att kriser blir kroniska finns det skäl att öka flexibiliteten mellan finansieringarna och även den humanitära finansieringens långvarighet.
- Arbetet med att riva silona mellan de olika finansieringsformerna måste fortsätta i syfte att underlätta samarbetet mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Finland ska stöda de lokala organisationernas och människornas initiativkraft.
- Det är viktigt att Finland satsar på att fördela resurser till såväl finländska som samarbetsländers icke-statliga organisationer och stärka deras verksamhet i enlighet med formuleringen i regeringsprogrammet. Utvecklingssamarbetsfinansieringen för icke-statliga organisationer och dess ökande relativa andel av den totala finansieringen av utvecklingssamarbete måste tryggas i enlighet med den färskta redogörelsen för de kommande valperioderna. Samtidigt gäller det att fästa vikt vid civilsamhällets diversitet och stöda civilsammanslagningar av olika storlekar. Utrikesministeriet ska främja de icke-statliga organisationernas förmåga att söka utländsk finansiering genom att rikta stöd till den självfinansiering som krävs.
- Utrikesministeriet skulle kunna överväga att utnämna en civilsambassadör för att stärka Finlands påverkansarbete i världen.



4. Finlands stöd till det multilaterala systemet:

FN-finansieringen, resolutionen om kvinnor, fred och säkerhet samt de sårbara grupperna

I enlighet med regeringsprogrammet:

”Ett inkluderande och kunnigt Finland”, är Finland en global ansvarsbärare som strävar efter att stärka regelbaserat internationellt samarbete. Finland ska verka för en reform och stärkning av FN-systemet.

De områden som prioriteras i det multilaterala samarbetet är kvinnors och flickors ställning och rättigheter, demokrati och fungerande samhällen, högklassig utbildning, stärkande av den ekonomiska basen i utvecklingsländerna och arbetsplatser, bekämpning av och anpassning till klimatförändringen, tryggad livsmedelsförsörjning, vatten, förnybar energi och hållbar användning av naturresurser inbegripet beslagning.

Finland har förbundit sig till att stärka regelbaserat multilateralt samarbete och arbetat för att främja dessa mål på olika nivåer. Coronavirusåret har medfört många utmaningar för det internationella samarbetet. Stormaktpolitiska frågor återspeglar sig i alla sektorer och försvårar samarbetet. Olika verksamhetskulturer har påverkat samarbetet, trots att olika typer av plattformar för virtuella möten har utvecklats och mötesdeltagarnas digitala kompetens har förbättrats.

Finland har främjat FN:s reformprocess och deltagit aktivt i utvecklingen av det digitala samarbetet inom FN, som visat sig vara nödvändigt under coronavirusåret. Finland har stärkt stödet till de FN-innovationshubbar som verkar här (UN Global Pulse och UNOPS 3SI-programmet) och är medlem i FN:s grupp som behandlar frågor om digital inklusion och data. Finland har också en ledande roll i en FN-grupp som fokuserar på teknik och innovation till stöd för jämställdhet, UN Women's Generation Equality. I dessa roller förenas Finlands många styrkor och prioriteter på ett bra sätt.

Finland har stärkt finansieringen av multilateralt samarbete i enlighet med de centrala utvecklingspolitiska prioritetssområdena, men det har inte varit möjligt att inom ramen för denna publikation göra en systematisk bedömning av finansieringen. I synnerhet finansieringen till FN-organet UNFPA, som fokuserar på sexuell och reproduktiv hälsa, och till jämställdhetsorganisationen UN Women har ökat avsevärt. Stödet till bägge organisationerna har fördubblats från 2019 års nivå. Ett annat positivt faktum är att Finland huvudsakligen ger allmänna stöd i stället för öronmärkt finansiering. Detta har varit viktigt särskilt under innevarande år, då coronaviruspandemin lett till att många program måste riktas om i såväl bilaterala som multilaterala projekt. Samtidigt är Finlands finansieringscykler kortare än till exempel de övriga nordiska ländernas finansieringscykler, vilket försvårar organisationernas planeringsarbete.

Finland har dock på ett tydligt sätt framhåvt ställningstaganden som stöder kvinnornas rättigheter och sexuella rättigheter på olika internationella forum, där statsministern, utvecklings- och utrikeshandelsministern och jämställdhetsministern, eller tvärsektorielementa representantskap på hög nivå, deltagit. Ett starkt påverkansarbete är ovärderligt i synnerhet nu, då en rörelse som motsätter sig kvinnornas rättigheter och sexuella rättigheter har vuxit sig starkare även inom FN. Dessutom pågår en massiv kampanj mot Istanbulkonventionen inom EU. Det är viktigt att Finland utför intensivt påverkansarbete med målet att EU ska ratificera Istanbulkonventionen. Coronaviruspandemin och det ökade våld mot kvinnor som den medfört gör detta till en kritisk fråga.

Finansieringen för att bekämpa pandemin har kanaliserats i synnerhet via multilaterala aktörer. Finland deltar i det internationella vaccinsamarbetet, dvs. Covax-mekanismen. Syftet med mekanismen är att främja lika och

Ett starkt påverkansarbete är ovärderligt i synnerhet nu, då en rörelse som motsätter sig kvinnornas rättigheter och sexuella rättigheter har vuxit sig starkare även inom FN.

snabb tillgång till vacciner mot covid-19 till alla länder och att stödja och stärka produktionen och distributionen av vacciner i världen. Covax leds av Världshälsoorganisationen WHO och de internationella sammanslutningarna CEPI och GAVI. I och med coronaviruspandemin har också stödet till WHO fördubblats. Målet med Covax-mekanismen är att styra två miljarder vaccindoser till utvecklingsländerna före slutet av 2021. Därtill förbereder sig Finland på att donera vaccin via Covax AMC-mekanismen. Detta arbete måste stödjas även i fortsättningen, eftersom ingen gå säker förrän vaccintäckningen är på en tillräcklig nivå i hela världen. Vaccinmängderna är dock alltför otillräckliga, och i de fattigaste länderna har vaccinationerna knappt inletts. Finland har tillsammans med EU blockerat undantaget från Världshandelsorganisationen WTO:s TRIPS-avtal gällande patent för covid-19-vacciner, -behandlingar och -test, vilket försvårar bekämpningen av pandemin.

Inom det humanitära biståndet har stödet till det Nobelprisbelönta Världslivsmedelsprogrammet WFP och FN:s centrala nödhjälpsfond (Central Emergency Response Fund) ökat avsevärt. I syfte att stödja sysselsättningen har även samarbetet med FN:s arbetsorganisation ILO via projektet Trade for Decent Work intensifierats. Även klimatfinansieringen har ökat. Finland har höjt sitt stöd till Gröna klimatfonden med 25 %.

Stödet till FN-organisationerna har dock inte ökat jämnt under denna regeringsperiod. Den icke-öronmärkta finansieringen till FN:s miljöprogram UNEP har under de senaste åren stigit från nivån före 2016 års nedskärningar, men den ligger alltför under vår långsiktiga stödnivå. Även finansieringen till Världsmiljöfonden (GEF), som är synnerligen viktig med tanke på finansieringen av den biologiska mångfalden, skars ned med cirka 60 % år 2016. Regeringen har föreslagit att finansieringen till GEF ska höjas under följande finansieringsperiod (2022–2025), men den är alltför lägre än vår tidigare stödnivå.

Vidare konstateras det i tilläggsprotokollet till regeringsprogrammet att målet är att den finansieringsandel som styrs via FN ska höjas till 30 % av utvecklingssamarbetsanslagen på Finlands prioriterade områden och betona kvalitet och genomslag. År 2020 uppgick den finansieringsandel som styrs via FN till 27 %.

FN:s resolutioner om kvinnors och flickors rättigheter är förpliktande

I regeringsprogrammet konstateras följande:

"I överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1325 Kvinnor, fred och säkerhet arbetar Finland för att kvinnor ska bli delaktiga i fredsförhandlingar och fredsbygge, med betoning på tryggnad av kvinnors och flickors rättigheter i fredsprocesserna. En hållbar fred kan inte byggas på strukturer som upprätthåller ojämlikhet."

Finland har redan lanserat sitt tredje nationella handlingsprogram för Kvinnor, fred och säkerhet. Finland fungerar också som exempel för många andra länder när det gäller att genomföra 1325-arbete och hjälper sina samarbetspartner att utarbeta handlingsprogrammen. Därtill finansierar Finland multilateralt 1325-arbete via UN Women och UNFPA. Finlands stöd gör det också möjligt för finländska organisationer att arbeta i sköra och konflikttrabbade länder som stöd för det lokala civilsamhället och länka samman humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, medling och långsiktigt fredsarbete. Finlands modell för medling och fredsbyggande utgör grund för ett intensivt samarbete mellan finska staten och de finländska organisationerna.

Det finns dock fortfarande även för Finlands del rum för förbättring i det nationella handlingsprogrammets innehåll och verkställande. Tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser har inte heller styrts till arbetet. I handlingsprogrammet och i allt 1325-arbete som Finland bedriver bör förankringen i de mänskliga rättigheterna och det intersektionella perspektivet synas tydligare. Finland skulle kunna bedriva påverkansarbete för att främja dessa perspektiv på ett kraftigare sätt. Finland ska också utveckla uppföljningen och rapporteringen av arbetets resultat och slagkraft. De ansvariga ministerierna ska lämna systematiska rapporter utifrån överenskomna indikatorer. Förutom kvantitativa mål ska Finland i fortsättningen fästa mer vikt vid olika kvalitativa aspekter. Det är till exempel viktigt att säkerställa att de kvinnor som deltar i fredsförhandlingar representerar mångfalden i sitt samhälle. Även en funktionsnedsättning kan vara en faktor som förenar parterna i en kris. Finland skulle kunna använda personer med funktionsnedsättning och handikapporganisationernas roll i högre grad i fredsarbetet och fredsförhandlingar.

Det är viktigt att Finland främjar, försvarar och skyddar kvinnornas sexuella och reproduktiva hälsa och relaterade rättigheter, som i allt högre grad är under hot, i allt arbete och påverkansarbete som hänför sig till agendan Kvinnor, fred och säkerhet samt när Finland hjälper andra länder att sammanställa sina nationella handlingsprogram. Genomförandet av 1325-resolutionerna förutsätter exempelvis att åtgärder vidtas för att ingripa i våld och diskriminering mot kvinnor på flera grunder och skydda personer som talar för kvinnornas mänskliga rättigheter även i Finland. Flickor och kvinnor ska skyddas effektivt också mot könsstympning i Finland. Dessa delområden ska på ett tydligt sätt ingå i handlingsprogrammet, och av rapporteringen ska det framgå hur 1325-åtagandena förankras i all politik i Finland och hur detta arbete finansieras.

I planeringen och utarbetandet av Finlands fjärde nationella handlingsprogram är det viktigt att lärdomarna från utarbetandet av de tre tidigare handlingsprogrammen beaktas. Samtidigt är det viktigt att det civila samhällets och forskarnas åsikter hörs, beaktas och verkställs genom hela processen. Förutom finländska forskare som fördjupat sig i 1325-temat gäller det också att i utarbetandet av det nya handlingsprogrammet intervjua lokala forskare, kvinnoorganisationer och experter som arbetar på fältet, till exempel i konflikttrabbade områden. Forskarpositionsdokumentet om innehållet i Finlands tredje nationella handlingsprogram och 1325-politiken är alljämt aktuellt och innehåller rekommendationer och aspekter som kan utnyttjas i utarbetandet av det fjärde handlingsprogrammet.

Uppföljningsrapporten om 1325-resolutionen innehöll under denna regeringsperiod för första gången en finansieringstabell. Uppföljningen av finansieringen ska framöver preciseras och förtydligas till exempel så att den delas in i arbete i Finland och internationellt arbete. Finland ska utveckla uppföljningen och rapporteringen av arbetets resultat och slagkraft.

Det är viktigt att Finland främjar, försvarar och skyddar kvinnornas sexuella och reproduktiva hälsa och relaterade rättigheter, som i allt högre grad är under hot, i allt arbete och påverkansarbete som hänför sig till agendan Kvinnor, fred och säkerhet.

De sårbara gruppernas rättigheter kräver särskilt fokus

I regeringsprogrammet konstateras följande:

”Finland uppmärksammar särskilt tillgodoseende av rättigheterna och delaktighet i beredningen av utvecklingspolitiken när det gäller personer i särskilt sårbar ställning och minoriteter. Vid genomförandet ska dessa gruppers egen expertis tillgodogöras.”

Under denna regeringsperiod betonar Finland i sitt humanitära arbete främjandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, kvinnornas och flickornas ställning samt deras sexuella hälsa och rättigheter. Föresatsen måste dock fortfarande konkretiseras och specificeras. På så sätt kan utvecklingen och aktörernas arbete förtydligas, framför allt när det gäller att utnyttja de sårbara gruppernas delaktighet och expertis. Föresatsen bygger på tanken att *det ska vara möjligt för personer med funktionsnedsättning att delta i arbete som gäller dem själva och mer allmänt att påverka i samhället*. Detta bör lyftas fram på ett tydligare sätt och utnyttjas i genomförandet av föresatsen.

Finlands ambition har framför allt återspeglat sig i det sätt på vilket inklusion och rättigheter för personer med funktionsnedsättning har betonats bl.a. i tväradministrativa anvisningar och i anvisningarna och kraven för icke-statliga organisationers programstöd. Finland har aktivt lyft fram rättigheterna för personer med funktionsnedsättning även i sin internationella kommunikation och på olika forum.

När det gäller att stöda sårbara grupper samt grupper och organisationer som representerar minoriteter är det viktigt att finansieringsinstrumenten tillåter en viss grad av flexibilitet. Det bör tas i beaktande att det krävs långsiktigt arbete att stärka den egna kapaciteten och en ändamålsenlig delaktighet hos grupper som representerar minoriteter, eftersom dessa grupper varit föremål för långvarig strukturell diskriminering. I praktiken handlar det om att till exempel förstå och möjliggöra att stärkandet av kapacitet och ägarskap kan vara ett mål i sig utan att det bygger på exakta resultatmål i själva verksamheten.

UPK rekommenderar följande:

- Finland ska målmedvetet och konsekvent på internationella forum föra fram ställningstaganden som stöder kvinnornas och flickornas sexuella och andra rättigheter. Inom Europeiska unionen ska Finland gå i bräschen för påverkansarbetet för att EU ska ratificera Istanbulkonventionen.
- Uppföljningen och rapporteringen av 1325-programmets resultat och slagkraft ska utvecklas kontinuerligt. De ansvariga ministerierna ska sammanställa rapporter utifrån överenskomna indikatorer. Uppföljningen av finansieringen ska preciseras och förtydligas till exempel så att den delas in i arbete i Finland och internationellt arbete.
- Regeringen ska i 1325-verksamheten i synnerhet identifiera att kvinnor och flickor inte utgör en homogen grupp. Finlands följande nationella 1325-handlingsprogram ska bygga på en intersektionell approach.
- Finland ska framöver effektivare erbjuda information om hur sårbara gruppers delaktighet realiserar i olika finansieringsinstrument och hur delaktigheten följs upp och utvecklas.
- Finland ska bedöma hur finansieringen till multilaterala aktörer kan utökas och fördelas i enlighet med de riktlinjer som ges i den utvecklingspolitiska redogörelsen för de kommande valperioderna. Det gäller att fokusera särskilt på de skyldigheter som följer av genomförandet av klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.

Finland ska framöver effektivare erbjuda information om hur sårbara gruppers delaktighet realiserar i olika finansieringsinstrument och hur delaktigheten följs upp och utvecklas.

Beskattning och utveckling:

5.

Regeringens handlingsprogram skapar en kontinuitet och utvecklar stöd för arbetet med att stärka utvecklingsländernas skattebas

I regeringsprogrammet konstateras följande:

“Finland ska stärka en utveckling av utvecklingsländernas egna skattesystem.”

“Företag som får stöd från utvecklingssamarbetets medel ska förpliktas att iaktta kriterierna för skatteansvarighet och öppenhet och främja de mänskliga rättigheterna och målen för Finlands utvecklingspolitik.”

Det finns fortfarande flera stater i världen där ett svagt skattesystem och bristfällig skatteförvaltning hindrar samhället från att utvecklas och individernas grundläggande och mänskliga rättigheter från att tillgodoses. Kapaciteten att samla in skattemedel är svag, och skattemedlen riktas inte till att öka medborgarnas välfärd. Målet att stärka utvecklingsländernas egen finanspolitik och inhemska resurser är i dag ett av de främsta diskussionsteman inom den internationella utvecklingspolitiken. I synnerhet FN:s globala handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda 2030, och den finansiering som behövs för att genomföra handlingsprogrammet framhäver beskattningens roll.

Utrikesministeriet publicerade i juni 2020 ett nytt handlingsprogram för beskattning och utveckling, som fokuserar på att stärka utvecklingsländernas beskattningsförmåga och säkerställa att företag som stöds med utvecklingssamarbetsmedel bedriver en skattemässigt ansvarsfull verksamhet. Programmet bygger på handlingsprogrammet från föregående regeringsperiod, men innehåller nya prioriteringsområden. I programmet läggs bland annat allt större fokus på att utvecklingsländerna ska få sin röst hörd i internationella förhandlingar och på skattefrågorna, som på flera sätt hänger ihop med tillgodoseendet

av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

I kärnan av programmet Beskattning och utveckling finns idén om att stärka utvecklingsländernas skattepolitik och kapacitet att ta ut skatt. Programmet tar också ställning till storföretagens aggressiva skatteplanering och skattekonkurrensen mellan länderna. Finlands skatteförvaltning uppskattar till exempel att skattegapet i utvecklingsländerna uppgår till 30–60 % av de potentiella skatteintäkterna. Den rådande coronaviruskrisen har också drabbat staternas ekonomi hårt, vilket ytterligare accentuerar behovet av att använda skatteinkomsterna uttryckligen till att trygga välfärden och tjänsterna.

Utrikesministeriets handlingsprogram Beskattning och utveckling bygger på tre huvudsakliga mål: 1) stärka utvecklingsländernas beskattningsförmåga; 2) förtydliga företagens skatteansvar och säkerställa en transparent verksamhet och 3) stärka utvecklingsländernas ställning i den internationella skattepolitiken.

De huvudsakliga målen är ambitiösa men möjliga att uppnå, förutsatt att Finland garanterar tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för genomförandet av programmet. Finland anslöt sig år 2015 till ATI-initiativet (Addis Tax Initiative) som är ämnat att förbättra utvecklingsländernas beskattningsförmåga. De länder som undertecknat initiativet ska sträva efter att dela med sig av sin kompetens för att utveckla utvecklingsländernas beskattningsförmåga och förbättra skattesystemen så att de blir mer jämlika, transparenta och effektivare. I initiativet förband sig de hjälpsamma länderna att fördubbla sitt stöd för detta ändamål före 2020. Finland har tills vidare inte lyckats uppnå detta mål, som kräver cirka 8,6 miljoner euro. Ett nytt mål har satts upp till 2022, och Finland har lovat att

uppnå målet. Finlands satsningar på handlingsprogrammet Beskattning och utveckling är betydligt mindre än de övriga nordiska ländernas satsningar. Finland har ändå förbundit sig också till den andra fasen av ATI-initiativet (2021–2025), där kvalitativa mål har satts upp för att stärka utvecklingsländernas skattebas. Syftet är att de åtgärder som vidtas bland annat ska minska ojämlikheten i samhället överlag och förbättra jämställdheten mellan könen.

Under innevarande regeringsperiod har Finland i enlighet med regeringsprogrammet år 2021 fastställt principer för skatteansvar i fråga om företag som får utvecklingsfinansiering. Även i samband med utvecklingen av

Den rådande coronaviruskrisen har också drabbat staternas ekonomi hårt, vilket ytterligare accentuerar behovet av att använda skatteinkomsterna uttryckligen till att trygga välfärden och tjänsterna.

utvecklingssamarbetets förvaltning har man i processerna för de instrument som används i samarbetet med den privata sektorn stärkt principen om att verksamheten ska grunda sig på de mänskliga rättigheterna och på tvärssektoriella mål. Riktlinjer för stödet av den privata sektorn håller på att sammanställas. Finland fortsätter även att stöda samarbetsorganisationen för Afrikas skatteförvaltningar ATAF (stärkande av kapacitet, utbildning), nätverket för icke-statliga organisationer Tax Justice Africa samt UNDP-samarbetet inom ramen för OECD:s och UNDP:s gemensamma Tax Inspectors without Borders-program. Därtill deltar Finland under 2021 i EU-kommissionens, den tyska utvecklingssamarbetsorganisationen GIZ och Afrikanska unionens gemensamma program för att stärka beskattningsskapaciteten och viljan att betala skatt. Finland stöder också samarbetet mellan Tanzanias och Finlands skatteförvaltningar, projektet "Publish What you Pay" och utvecklingen av beskattningen av naturresurser. Allt detta ska leda till att Finland år 2022 uppnår sitt Addis Tax Initiative-åtagande att fördubbla sin finansiering inom temaområdet beskattning och utveckling från år 2015. År 2015 uppgick Finlands finansiering till 4,3 miljoner euro, och beloppet håller på att stiga till 8,6 miljoner euro år 2022.

UPK rekommenderar följande:

- Finland ska aktivt fortsätta att stärka utvecklingsländernas skattebas som en del av sitt utvecklingssamarbete. Det är viktigt att arbetet ger akt på de kvalitativa kriterier som anges i Addis Tax Initiative och att det fortsätter enligt de prioriteringar som anammats i det pågående handlingsprogrammet och dess genomförande.
- Stödet ska också i fortsättningen kanaliseras särskilt till regionala och nationella aktörer, framför allt i programmets prioriteringsområde, Afrika, men i den mån det är möjligt även i andra sydliga delar av världen.
- Finland måste utöka sina personalresurser inom beskattning och utveckling vid utrikesministeriet för att det ovan nämnda handlings sättet ska kunna genomföras på ett högklassigt sätt.
- Finland måste på ett betydligt aktivare sätt än hittills stöda FN:s och utvecklingsländernas roll i den globala skattepolitiken.