

Utrikesutskottet

Statsrådets redogörelse: Finlands utvecklingspolitik

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse: Finlands utvecklingspolitik (SRR 1/2016 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 1/2016 rd
- miljöutskottet MiUU 3/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört:

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Lenita Toivakka, utrikesministeriet
- understatssekreterare Elina Kalkku, utrikesministeriet
- avdelningschef Jukka Salovaara, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Kari Alanko, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Riikka Laatu, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Eija Rotinen, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Ilkka Saarinen, utrikesministeriet
- enhetschef Jyrki Pulkkinen, utrikesministeriet
- handelsråd Antti Piispanen, utrikesministeriet
- finansråd Antero Toivainen, finansministeriet
- specialsakkunnig Tuuli Juurikkala, finansministeriet
- direktör för internationella ärenden Aulikki Hulmi, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Pentikäinen, arbets- och näringsministeriet
- råd för internationella ärenden Tita Korvenoja, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuulia Toikka, miljöministeriet
- ledande expert Simo Karetie, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Jaakko Kangasniemi, Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)
- verksamhetsledare Tuija Talvitie, Crisis Management Initiative
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund
- verksamhetsledare Jouni Hemberg, Kyrkans utlandshjälp

Betänkande UtUB 3/2016 rd

- verksamhetsledare Elina Multanen, Suomen UN Women - Finlands UN Women ry
- generalsekreterare Rilli Lappalainen, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer KEHYS rf
- verksamhetsledare Timo Lappalainen, Kepa rf
- tf verksamhetsledare Anu Juvonen, DEMO Finland
- ambassadör Matti Kääriäinen
- doktor i ekonomiska vetenskaper Ritva Reinikka
- professor Teivo Reivanen, Helsingfors universitet
- direktör Finn Tarp, UNU Wider
- UNDP Administrator Helen Clark, United Nations.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- Finlands Röda Kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän bedömning av redogörelsen

Utrikesutskottet anser att den nya utvecklingspolitiska redogörelsen ger en god grund för Finlands fortsatta utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik. Den baserar sig som tidigare på Finlands grundläggande värderingar och principer och nämner som bärande mål för finländsk utvecklingspolitik att avskaffa den extrema fattigdomen, minska fattigdom och ojämlikhet och tillgodose de mänskliga rättigheterna.

Det är välkommet att det människorättsbaserade förhållningssättet lägger grunden för hela utvecklingssamarbetet. Samtidigt vill utskottet understryka att detta förhållningssätt inte får bli ett påklippt slagord. För att bli verklighet kräver främjande av mänskliga rättigheter arbete och in-gripande i enskilda situationer och verkligheter.

Utrikesutskottet välkomnar att synsättet i redogörelsen utvecklats från biståndsperspektiv i riktning mot gemensamt ansvar, staternas lika värde och samarbete. Trender inom global utveckling såsom klimatförändringen, befolkningsökningen, flyktingsituationen och den ökade flyttningsrörelsen är fenomen som berör både dem som ger utvecklingsbistånd och dem som tar emot det och att finna hållbara lösningar förutsätter delaktighet och insatser från alla aktörer.

Redogörelsens strävan att öka utvecklingspolitikens effekt genom att koncentrera verksamheten kring de utvalda prioriteringsområdena och utvalda länder och organisationer är i allt väsentligt korrekt. Men tiden får utvisa om den nuvarande fokuseringen är tillräcklig. Utrikesutskottet vill betona att i detta avseende är 2018 års utredning om verkställandet av riktlinjerna och resultaten av Finlands utvecklingspolitik viktig.

Utskottet instämmer i redogörelsens konstaterande om att utvecklingspolitiken är en viktig del av Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Genom att delta i att lösa internationella problem förstärker Finland samtidigt sin utrikespolitiska och ekonomiska ställning och sina möjligheter att på-

Betänkande UtUB 3/2016 rd

verka internationellt. Tyvärr försvåras uppnåendet av målen för den aktiva utvecklingspolitiken av anmärkningsvärt stora minskningar av utvecklingssamarbetsanslag i alla områden.

Anslag

Anslaget för egentligt utvecklingssamarbete uppgår till totalt 498,1 miljoner euro 2016. Anslaget är 516,8 miljoner euro för 2017, 551,1 miljoner euro för 2018 och 586,2 miljoner euro för 2019. Det genomsnittliga årliga anslaget för utvecklingssamarbete under ramperioden är cirka 0,38 procent av bruttonationalinkomsten. Det offentliga biståndets andel av bruttonationalinkomsten 2008—2014 var 0,42—0,60 procent, så nedskärningen av utgifterna för utvecklingssamarbete för den innevarande fyraårsperioden är betydande. De negativa konsekvenser som följer på detta behandlades i utskottets utlåtande om 2016 års budgetproposition.

Även om det görs besparingar i utvecklingsfinansieringen under ramperioden, är målet på lång sikt enligt regeringsprogrammet att i enlighet med FN:s och EU:s mål höja utvecklingsfinansieringen till 0,7 procent av bruttonationalinkomsten.

Långsiktighet i utvecklingspolitiken och politisk styrning

Att åstadkomma faktisk utveckling kräver tid och långsiktigt arbete. Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om redogörelsen för utvecklingspolitikens genomslagskraft (UtUB 9/2014 rd — SRR 5/2014 rd) att Finlands utvecklingspolitik bör vara långsiktig och sträcka sig utöver regeringsperioderna för att ge resultat.

Men tanke på utvecklingssamarbetets långsiktighet uttrycker utrikesutskottet därför sitt gillande över att redogörelsen starkt anknyter till FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda 2030, vars mål sträcker sig 15 år framåt. Agenda 2030 förväntas snabba upp utvecklingsländernas egna utvecklingssträvanden på samma sätt som FN:s millenniemål genom att staka ut utvecklingsländernas planering och styrningen av politiken. De utvecklade länderna förbinder sig för sin del att genom samarbete och utvecklingsfinansiering stödja de fattigaste länderna i att uppnå målen.

Utrikesutskottet ser positivt på att Finlands utvecklingspolitiska program nu för första gången utges som statsrådets redogörelse vilket ger möjlighet för riksdagen och dess utskott att bland annat genom utfrågning av sakkunniga behandla ärendet på bred bas. Utskottet vill betona att redogörelseförfarandet är ett bra sätt att införa politisk styrning i utvecklingspolitiken på en högre nivå än dagspolitiken. Att fortsätta med redogörelseförfarandet en gång per valperiod är enligt utskottets åsikt motiverat för att möjliggöra och säkerställa den politiska styrningen.

Nu när resurserna är knappare är det än viktigare, anser utskottet, att statsrådet fäster särskild uppmärksamhet vid utvecklingssamarbetet i termer av resultat, genomslag och mätbarhet. Redan i föregående betänkande om utvecklingspolitiken fäste utskottet uppmärksamhet också vid behovet av att stärka konsekvensen i utvecklingspolitiken. När anslagen minskar måste konsekvensen och koherensen mellan olika politikområden utvecklas ytterligare för att maximera genomslaget. För att genomföra detta måste samarbetet mellan de finländska aktörerna systematiskt stärkas.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Finlands prioritetssområden

Utrikesutskottet anser att prioritetssområdena i utvecklingspolitiken är rätt valda: prioritetssområdena är motiverade val i gränslandet mellan långsiktiga utvecklingsutmaningar och aktuella problem och de intar en central roll med avseende på utvecklingen i de utvalda länderna. Finland har en betydande kompetens inom prioritetssområdena och de bottnar i en finländsk värdegrund. Men utskottet vill samtidigt påpeka att Finlands mål är en mycket omfattande och ambitiös helhet — särskilt som anslagen samtidigt minskar — och redogörelsen kräver därför betydande bearbetning i genomförandeskedet för att ge bestående utvecklingsresultat.

Förbättring av kvinnors och flickors rättigheter och ställning

Det första prioritetssområdet — att förbättra kvinnors och flickors rättigheter och ställning — stärker enligt de erfarenheter vi har hela samhället och gynnar andra utvecklingsmål. Därför är det motiverat att det ställs främst bland Finlands utvecklingspolitiska mål, anser utskottet. Utskottet står också bakom avvägningen att jämställdheten mellan könen ska beaktas i all utvecklingspolitik. Skrivningen är bra på riktlinjenivå, men det förblir öppet hur och genom vilka åtgärder saken ska åtgärdas. Den praktiska tillämpningen av riktlinjerna måste därför framöver ägnas särskild uppmärksamhet utan att betydelsen av de finländska aktörernas egen utbildning glöms bort.

Utskottet noterar att redogörelsen inte separat beaktar diskriminering av kvinnor och flickor trots att just diskriminering på ett väsentligt sätt fördröjer såväl stärkandet av demokratin som förbättringen av utvecklingsländernas grundläggande utbildning och högskoleutbildning. För att tillförsäkra medborgarna lika möjligheter till inflytande måste vi också ingripa i det som hindrar kvinnor från att delta i politiken. Utskottet konstaterar att bland annat tillfälliga kvotsystem i beslutsfattande organ är ett sätt att komma vidare.

Det är också viktigt med åtgärder som syftar till att förbättra kvinnors möjligheter att få jobb, driva företag, äga och delta i näringslivet. Kvinnors problem med sysselsättning och arbete är starkt strukturella frågor som bör lösas genom ingrepp i finansiella strukturer och praxis som diskriminerar kvinnor.

Utrikesutskottet instämmer med arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande (AjUU 1/2016 rd) om att stärka jämställdheten och att beakta det vid verkställandet av Finlands utvecklingspolitik.

Det är beklagligt, menar utrikesutskottet, att redogörelsen inte beaktar vikten av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter för att nå bestående utvecklingsresultat. Kvinnor och flickor bör ha ett val i fråga om äktenskap, familjeplanering och antal barn. De här frågorna är viktiga för deras välbefinnande och livshantering och inverkar inte bara på kvinnors och flickors egen ställning och möjligheter till utbildning utan också på familjestorlek, befolkningstillväxt och hela samhällsutvecklingen.

Utskottet påpekar att den okontrollerade folkökningen globalt sett hotar oönskade framstegen i att överhuvudtaget nå utvecklingsmålen. Därför måste saken ägnas tillbörlig uppmärksamhet. För närvarande finns det 7,3 miljarder människor på jordklotet. Folkmängden väntas 2030 vara 8,5

Betänkande UtUB 3/2016 rd

miljarder, vid mitten av århundradet 9,7 miljarder och i slutet av århundradet 11,2 miljarder. Ökningen är särskilt snabb i Afrika och världsdelen befolkning väntas öka fyrfaldigt och uppgå till 4,4 miljarder i slutet av århundradet. Det bästa sättet att bromsa folkökningen är ekonomisk utveckling med påföljande ökning av utbildningsnivån, vilket redan har bromsat upp folkökningsskoefficienten i världen.

Finland besitter i synnerhet genom sitt fält av organisationer en erkänd specialkompetens i fråga om sexuell och reproduktiv hälsa och utskottet betonar att det är viktigt att den utnyttjas i utvecklingssamarbetet. Att rikta sexualrådgivning till både män och kvinnor är av avgörande betydelse för att nå önskade resultat. Av organisationerna gör särskilt UNDP ett viktigt arbete på området och utskottet menar att Finland har anledning att göra en insats också genom denna organisation och särskilt genom målmedvetet agerande i direktionen.

Utskottet betonar också vikten av bekämpning av våld mot kvinnor, inklusive sexuellt våld, i Finlands utvecklingspolitik. Arbetet mot sexuellt våld måste omfatta också de internationella organisationernas egna anställda. Utskottet lyfter i sammanhanget fram nyhetsförmedlingen om våldtäkter som FN:s fredsbevarare begått inom sina insatsområden. Utskottet förutsätter att Finland verkar för att FN omedelbart ingriper mot sexuellt våld och att det utrotas i organisationens verksamhet.

Stöd för utveckling av utvecklingsländernas egen ekonomi

Det andra prioriteringsområdet — stöd för utvecklingsländernas egen ekonomi — är likaså en viktig sektor för att åstadkomma genuin utveckling i de berörda länderna. En långvarig ekonomisk tillväxt har konstaterats vara en av de främsta faktorerna för att bekämpa fattigdomen. För att möjliggöra det måste arbetstillfällen och näringar utvecklas också med utvecklingspolitikens medel.

Särskilt den privata sektorns roll i den ekonomiska tillväxten och som sysselsättare är central också i utvecklingsländerna och utskottet konstaterar att denna viktning är tydlig i riktlinjerna för Finlands utvecklingspolitik. Men med tanke på det begränsade antalet företag i förhållande till antalet personer som behöver jobb i många utvecklingsländer är det viktigt att i utvecklingspolitiken också satsa på självanställning och förbättring av arbetets produktivitet. Utskottet framhåller bland annat förbättring av utbildningens kvalitet, lättare tillgång till småskaliga krediter och på landsbygden bättre omvärldsvillkor för familjejordbruk som de viktigaste åtgärderna.

Särskilt nivån på ungdomsarbetslösheten är i många utvecklingsländer en tidsinställd bomb och att tackla detta problem är en grundläggande förutsättning för all hållbar utveckling. Utskottet betonar vikten av utbildning i åtgärderna mot ungdomsarbetslösheten. Finland besitter en betydande och internationellt erkänd kompetens i utbildningsfrågor och det är angeläget att den utnyttjas också i utvecklingssamarbetet. Att utveckla utbildningssystemen och särskilt yrkesutbildningen i utvecklingsländerna är en sektor där Finland har mycket att ge.

Utrikesutskottet vill betona ILO:s roll vid skapandet och regleringen av betingelser för globalt människovärdigt arbete och betonar vikten av Finlands inflytande på organisationens riktlinjer och arbete. Också stödet till den fackliga organisationen i utvecklingsländerna är viktig för att säkerställa att den ekonomiska tillväxten fördelas jämnt.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Att stärka demokratin och samhällets funktionsförmåga

Det tredje prioritetsområdet — att stärka demokratin och samhällets funktionsförmåga — är också ett nödvändigt villkor för en hållbar utveckling och utskottet ser positivt på att det tas upp som ett av Finlands prioritetsområden.

I fråga om att stärka samhällets funktionsförmåga och ekonomiska utveckling betonar utskottet särskilt vikten av att utveckla skattebasen och förmågan att bära upp skatt. Med hänsyn till att de fattiga länderna nu klarar av att samla in endast cirka 10—15 procent av sin bruttonationalinkomst genom skatter och avgifter är utvecklingen av skattesystemen av central vikt. Utvecklingsländerna förlorar också betydande potentiella inkomster på grund av okontrollerade penningflöden — i fråga om Afrika beräknas förlusten uppgå till över 50 miljarder dollar enbart i form av utflödande kapital — och därför är det viktigt att veta vad penningflödena består av och vad som kan göras för att stoppa dem för att genuint verkningsfulla åtgärder ska kunna vidtas.

Utskottet konstaterar att Finland representerar världstoppen när det gäller att ordna beskattning och därför erbjuder sektorn Finland möjlighet till en betydande profilering och inflytande i utvecklingspolitiken.

För att eliminera internationell skattesmitning och olagliga penningflöden och för att öka företagsansvaret betonar utskottet vikten av att Finland satsar betydligt på arbetet med att utveckla de globala skattereglerna. Behovet framhävs också av de så kallade Panamapapperen som kommit ut i offentligheten. De främsta internationella projekten med relevans för temat är OECD:s projekt BEPS (*Addressing Base Erosion and Profit Shifting*) samt EU:s åtgärds paket som gäller förebyggande av kringgående av skatt. Utskottet betonar också vikten av att främja det nationella programmet mot kringgående av skatt. Möjligheterna att stärka FN:s skattekommitté bör också utredas. Finland bör enligt utskottets åsikt också verka för att utvecklingsländerna styr sina skatteinkomster särskilt till finansieringen av offentliga tjänster.

Utrikesutskottet vill betona att för att stödja demokratiutvecklingen i utvecklingsländerna bör också dialogen med parlamentariker i partnerskapsländerna stärkas. I det arbetet bör bland annat Demo rf utnyttjas. Utskottet instämmer också med arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande i att det är viktigt för samhällsutvecklingen att utrota korruption.

Förbättring av matsäkerheten samt tillgången till vatten och energi och en hållbar användning av naturresurserna

Det fjärde prioritetsområdet — matsäkerheten samt bättre tillgång till vatten och energi och en hållbar användning av naturresurserna — är likaså en nyckelfråga för att nå målen för Agenda 2030.

De risker som klimatförändringen förorsakar samhällsutvecklingen står utom tvivel och det innebär ett reellt hot mot en hållbar utveckling som inget land kan avvärja på egen hand. Utskottet välkomnar redogörelsens linjeval att målet i all utvecklingspolitisk verksamhet i Finland är att hejda klimatförändringen. För att vi ska nå en gynnsam global utveckling är det nödvändigt att det klimatavtal som godkändes i Paris i december 2015 och som träder i kraft 2020 verkställs effektivt. I

Betänkande UtUB 3/2016 rd

miljöutskottets utlåtande (MiUU 23/2016 rd) benas klimatavtalets betydelse ut mer detaljerat. Utrikesutskottet delar miljöutskottets syn på att det är angeläget med koherens vid verkställandet av Finlands utvecklingspolitik och genomförandet av klimatavtalet i Paris.

Med tanke på att skogarna är en av utvecklingsländernas främsta och mest förädlingsbara naturresurser anser utskottet att det är beklagligt att redogörelsen inte ger mer plats åt Finlands kompetens i skogsfrågor och möjligheterna att utnyttja den i utvecklingssamarbetet. Utskottet instämmer i miljöutskottets utlåtande om betydelsen av Finlands kompetens i projekt som gäller hållbart skogsbruk. Det är angeläget att den också i fortsättningen utnyttjas i utvecklingssamarbetet. Särskilt planterad skog är av stor betydelse för att motverka klimatförändringen och förhindra att naturskogar försvinner.

I matsäkerhetsfrågor konstaterar utskottet att redogörelsen alltför mycket fokuserar enbart på utvecklingsländernas ansvar. Den globala nivån blir bortglömd. För många utvecklingsländer intar jordbruket en nyckelposition både när det gäller att minska fattigdomen och att stärka ekonomin generellt. Utskottet betonar att jordbrukets strategiska betydelse och jordbruksstödens skadlighet med tanke på utvecklingsländerna bör beaktas i Finlands agerande.

Men utskottet anser också att matsäkerheten bör främjas och jordbruket utvecklas med stödet till småbrukare i blickpunkten. Ett småskaligt jordbruk som baserar sig på en hållbar användning av naturresurser stöder den lokala matsäkerheten och bidrar samtidigt till att bevara naturens mångfald och bekämpa klimatförändringen.

De enda snabba sätten att öka medborgarnas tillgångar och aktivitet är för många länder att förvalta naturresurserna väl och särskilt att höja deras förädlingsgrad. En hållbar utveckling inom naturresurssektorn kan stödjas också genom kommersiellt samarbete i fråga om rena lösningar. Utskottet vill betona att Finland som ett land med ren teknik och bioekonomi har mycket att ge också i fråga om välfungerande, miljömässigt hållbara och klimatsmarta energilösningar.

Flyktingskapets och den ökade migrationens inverkan på utvecklingspolitiken

I utskottets utlåtande om budgeten fästes uppmärksamhet vid att det internationella läget har förändrats efter regeringsförhandlingarna, särskilt i fråga om migrationen till Europa, och att behovet av effektiva insatser i ursprungsländerna och transitländerna har ökat snabbt, i synnerhet när det gäller humanitär hjälp, utvecklingssamarbete och krishantering. Därför måste vi ha beredskap att se över riktlinjerna i ramen i dessa avseenden. Det syns nu i det sätt på vilket redogörelsen fokuserar på flyktingfrågan och flyttningsrörelsen. Att mer än förr rikta stödet till flyktingars ursprungs- och transitområden är motiverat.

Enligt UNHCR:s bedömning fanns det 2015 fler människor i världen än någonsin förr som tvingats fly undan konflikter och förföljelse. Numerärt flest flyktingar fanns i Turkiet (2,2 miljoner), Pakistan (1,5 miljoner), Libanon (1,2 miljoner), Iran (980 000) och Etiopien (702 000). Under 2015 försökte något över en miljon flyktingar ta sig till Europa. Kriget i Syrien som utbröt 2011 är fortfarande den främsta orsaken till flyktingsituationen. Från Syrien har över 4,2 miljoner människor flytt till utlandet. Dessutom finns det 7,6 miljoner interna flyktingar i landet. Flest flyktingar näst efter Syrien kommer från Afghanistan (2,6 miljoner) och Somalia (1,1 miljoner).

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Med tanke på dimensionerna anser utskottet att redogörelsens avvägning att beakta flyktingfrågan och flyttningsrörelsen och att i Finlands utvecklingspolitik i tilltagande utsträckning rikta stödet till flyktingarnas ursprungs- och transitområden är motiverad. Det är en kärnfråga att inverka på förhållandena i ursprungsländerna så att människor inte behöver lämna sina hemländer. Utskottet anser särskilt att stödet till politiska processer och nationella reformprojekt är av primär vikt för att få medborgarnas levnadsförhållanden i skick.

I förhållanden där fortgående konflikter, våld, terrorism och krigföring tvingar människor att söka sig till tryggare förhållanden kan flyttningsrörelserna inte dämpas enbart genom pengar, vilket situationen i Afghanistan och Irak visar.

Fredsmedling och konfliktförebyggande är kostnadseffektiva medel för att stödja politiska processer. Här ser utrikesutskottet att Finland och finländska frivilligorganisationer har särskilda möjligheter att agera. Det har behörigen beaktats också i redogörelsen. Det är viktigt att utnyttja organisationsfältet i detta arbete också framöver. Utskottet förutsätter att det uppbibras tillräckligt snabba och flexibla finansieringsarrangemang för verksamheten inklusive utvecklingssamarbetsanslagen. Fredsmedling kräver i allmänhet alltid förtroende och smidighet för att lyckas och utskottet ser det som viktigt att byråkratin inte får lägga hinder i vägen.

Humanitärt bistånd

I likhet med redogörelsen betonar utskottet att humanitärt bistånd är en viktig helhet i Finlands utvecklingspolitik. Att agera genom internationella organisationer som effektivt förmedlar humanitärt bistånd är ett klokt val. Utskottet betonar vikten av att använda Finlands rösträtt i dessa organisationers strukturer för att betona det humanitära biståndets opartiskhet och självständighet och för att skydda internationell humanitär rätt. Det är också viktigt att agera för att humanitärt bistånd, fredsmedling, återuppbyggnad och utvecklingssamarbete stöder och kompletterar varandra.

Redogörelsens behandling av humanitärt bistånd förblir ytlig utan siffror eller närmare beskrivning av behoven som sägs ha mångfaldigats av klyftan mellan behov och konflikter. Redogörelsen nämner också att det är viktigt att förnya det humanitära biståndet, men det förblir oklart varför det bör göras.

Utskottet noterar att i katastrofsituationer motsvarar den internationella finansieringen för att stödja utbildningen inte tillnärmelsevis stödbehovet och offrens egna förhoppningar. Finland gör klokt i att beakta detta när redogörelsen ska verkställas och det humanitära biståndet kanaliseras.

Att stärka de internationella aktörernas arbete

Redogörelsen bekräftar helt riktigt både EU:s betydelse som världens största utvecklingsfinansier och unionens betydelse för Finland som påverkanskanal i internationella utvecklingsfrågor. Men inflytandet på EU:s utvecklingspolitik förblir ändå i redogörelsen på en mycket allmän nivå och den lyfter exempelvis inte fram de problem som EU har med att trygga den koordinerade verksamheten.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Utskottet understryker att det måste satsas betydligt på EU-samarbetet för att nå de önskade resultaten. Det är likaså viktigt att kräva och slå vakt om den politiska koherensen i EU. Just nu bereds en global strategi för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik och FN:s handlingsprogram Agenda 2030. Bägge är viktiga och aktuella möjligheter till inflytande.

I och med de minskade anslagen har Finlands ekonomiska insats koncentrerats till de aktörer som bäst främjar tyngdpunkterna inom Finlands utvecklingspolitik. Utöver ekonomiskt stöd till organisationerna betonar utskottet särskilt vikten av att satsa på direktionsarbete för ökat inflytande. Dessutom betonar utskottet att rekrytering av personer till centrala aktörsposter i organisationerna bör utnyttjas bättre än nu.

Utrikesutskottet ser med tillfredsställelse på att redogörelsen lyfter fram FN-organisationerna med avseende på Finlands multilaterala utvecklingssamarbete. Det finländska FN-samarbetet har långa anor och ett brett stöd bland folket. Det är angeläget att samarbetet värnas också i fortsättningen, menar utskottet. Samtidigt är det beklagligt att de största nedskärningarna i utvecklingssamarbetet har drabbat uttryckligen FN-organisationerna. Nedskärningar på upp till 70 procent för vissa organisationer kan inte undgå att påverka deras verksamhet.

Utskottet betonar också vikten av att kartlägga och utnyttja det nordiska samarbetet i all utvecklingspolitik. De nordiska ländernas värderingar och prioriteringar är i hög grad likartade och genom att öka samarbetet kan vi trygga inflytandet också under tider av njuget anslag.

Samarbete med partnerskapsländer

Utrikesutskottet finner det positivt att redogörelsen föreslår ökat stöd till de sårbara och minst utvecklade länderna. Just för dessa länder kan utvecklingsbiståndet vara av avgörande betydelse. Men analysen av lägena i de valda partnerskapsländerna och urvalsprinciperna förblir i redogörelsen på en mycket allmän nivå och den bild som förmedlas av de berörda länderna är mer positiv än verkligheten. Ett sådant utgångsläge ställer betydande förväntningar och krav på de landsprogram genom vilka utvecklingssamarbetet verkställs i partnerskapsländerna. Utskottet uppmanar utrikesministeriet att utnyttja landsprogrammen effektivt genom att bland annat fördjupa analysen i dem.

Att koncentrera stödet kvantitativt till färre länder är oundvikligt på grund av att anslagen har krympt, men det kan också vara en positiv sak med avseende på verksamhetens genomslag. Men samtidigt uttunnas Finlands synlighet och närvaro och möjligheterna att upprätthålla också andra ekonomiska relationer och att ta ställning till utvecklingen inom många områden. Redogörelsen konstaterar att Finland också undersöker möjligheterna att rikta sitt stöd till Sahel, Centralafrika och kring Tchadsjön. Med tanke på dessa områden både som grogrund för extrema rörelser och som ursprungsområden för flyktingar kan det vara motiverat att stödja dem. Men samtidigt finns det åter en risk för att Finlands stöd blir splittrat och att genomslaget därför försvagas. Därför efterlyser utrikesutskottet en detaljerad analys av Finlands möjligheter till inflytande och mervärdet av Finlands stöd innan besluten om inriktningen av stödet fattas. Det bör också noteras att Finland nästan helt saknar närvaro i området genom beskickningsnätverket, vilket försvagar möjligheterna att agera.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Frivilligorganisationernas roll i utvecklingssamarbetet

Utrikesutskottet vill betona att de finländska frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete spelar en betydande roll i utvecklingspolitiken. Utskottet instämmer med det som framförts vid utfrågningen av sakkunniga i fråga om mervärdet av organisationernas specialkompetens och kontakter och deras betydelse i utvecklingssamarbetet. I likhet med FN-organisationerna drabbas frivilligorganisationerna av stora anslagsnedskärningar som ett led i åtgärderna för att anpassa statsfinanserna. Särskilt i detta läge betonas betydelsen av frivilligorganisationernas övriga medelsanskaffning.

På en allmän nivå instämmer utrikesutskottet med redogörelsens linje att inrikta stödet till frivilligorganisationerna i enlighet med Finlands utvecklingspolitiska prioriteringar. Det är i fas med övrig utvecklingspolitisk verksamhet. Samtidigt betonar utskottet att när stödbesluten fattas måste det omsorgsfullt bedömas vilken politisk betydelse de enskilda organisationerna har i bredare bemärkelse såväl för mållandet och Finland som för det internationella läget i stort. Särskilt i sårbara stater kan också en småskalig närvaro och förtroendefrämjande åtgärder vara en betydande grund för att förebygga konflikter och främja stabilitet.

De fyra prioritetsområden som redogörelsen slår fast för verksamheten har redan länge varit delområden för de finländska frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete, vilket stöder och stärker statens utvecklingssamarbete. Frivilligorganisationerna behövs också för att redovisa resultaten av utvecklingssamarbetet, utöka medlen för utvecklingssamarbetet och erbjuda möjligheter och personliga kontakter till utvecklingsländerna. Det är viktigt att utnyttja organisationernas kompetens och kontakter också i företagsverksamhet som riktas till utvecklingsländer. Utskottet ser det som angeläget att statsrådet hittar forum och metoder för att förtäta detta samarbete. Det är viktigt att utveckla samarbetet också med invandrare som bor i Finland.

Det är positivt, menar utskottet, att utrikesministeriet har inlett en utvärdering av genomslaget för frivilligorganisationernas arbete. Tills vidare vet vi ganska lite om det. Utifrån utvärderingen får vi under de två kommande åren mycket ny information och det är viktigt att den utnyttjas för att maximera genomslaget av det finländska utvecklingssamarbetet.

Samarbete med den privata sektorn

Utrikesutskottet konstaterar att den privata sektorns roll enligt redogörelsen ökar i utvecklingssamarbetet. Att uppmuntra finländska företag att erbjuda utvecklingsländernas marknad kommersiellt lönsamma lösningar som stödjer utvecklingen är något positivt som gagnar alla parter. Samtidigt är det viktigt, poängterar utskottet, att Finlands stöd till företagssektorn inriktas på att utveckla arbetskraften och företagsamheten i utvecklingsländerna och att det inte enbart ses ur exportens synvinkel. Utgångspunkten bör alltid vara att nå positiva utvecklingsresultat i mållandet.

Företagsverksamhet i utvecklingsländer ska vara baserad på samhällsansvar, vilket också konstateras i redogörelsen. Utrikesutskottet instämmer med de synpunkter i arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande som betonar företagets ansvarsfulla affärsverksamhet.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Redogörelsen listar ett flertal finansiella instrument — ökad resurstilldelning till Finnfund och utveckling av dess verksamhet, utveckling av Finnveras nya finansiella instrument, Finnpartnerships projekt, Tekes och UM:s BEAM-program samt Finnpros tillväxtprogram som står i beråd att inledas — för att öka de finländska företagens möjligheter att medverka i utvecklingssamarbetet. Behovet av stödinstrument är uppenbart med avseende på en sund riskhantering hos företagen, anser utskottet. Det är förståeligt att särskilt små och medelstora företag eller företag som utnyttjar teknik som ännu inte har testats i utvecklingsländernas förhållanden behöver stöd för att ta sig in på den mest utvecklade marknaden i de fattigaste länderna.

Utrikesutskottet vill betona att vid användningen och utvecklingen av stödinstrumenten ska de avgörande faktorerna vara att de är snabba och lätta att använda. Det gäller såväl existerande som eventuella nya instrument som enligt redogörelsen nu håller på att tas fram. Utskottet konstaterar att det redan nu finns flera instrument och att det bör övervägas noggrant om det överhuvudtaget behövs nya eller om samma effekter kan fås genom att utöka möjligheterna att använda de existerande instrumenten.

Enligt vad som framkommit vid utfrågningen av sakkunniga har Finnfund under dess existens fått kapital på ca 165 miljoner euro av staten. Genom kapitalet och låntagning har fonden fattat totalt drygt 400 placeringsbeslut vars sammanlagda värde är cirka ett par miljarder euro. Som resultat av en lönsam verksamhet har kapitalet ökat till cirka 250 miljoner euro. Fonden satsar i sin verksamhet särskilt på projekt som dämpar klimatförändringen, såsom förnybar energi och ett hållbart skogsbruk. Det är angeläget, menar utskottet, att Finnfunds arbete också framöver betonar arbetet mot klimatförändringen.

Finnfunds betydande kapitalhöjning för höstperioden 2015 ökar fondens betydelse i genomförandet av Finlands utvecklingssamarbete. Utskottet ser positivt på det avsevärda kapitaltillskottet till Finnfund, men att det sker inom ramen för den i övrigt betydligt nedskurna anslagsramen skapar obefogade motsättningar med andra motiverade prioriteringar i utvecklingssamarbete, vilket utskottet noterade i sitt budgetutlåtande.

Utskottet efterlyser att Finnfunds senaste kapitalhöjning, som fastställdes höstperioden 2015, ska verkställas med det snaraste för att de projekt som planerats för innevarande period ska kunna inledas.

Utskottet betonar betydelsen av ansvarsfulla handlingssätt i Finnfunds samtliga projekt. Det är centralt att internationella standarder och ILO:s avtal iakttas bland annat i arbetsförhållanden och miljöfrågor. För att bekämpa skatteparadis är det av vikt att Finnfund också framöver minutiöst iakttar tillämpliga internationella och EU-baserade standarder och handlar enligt dem.

Utskottet vill betona vikten av att följa utvecklingsresultaten såväl i projekt finansierade av Finnfund som i all övrig affärsverksamhet inom den privata sektorn som görs med stöd av offentlig utvecklingsfinansiering. Projektuppföljningen bör genomföras i form av användarvänliga rapporter så att projektuppföljningen inte tar oskäligt mycket på resurserna. Projekten bör också avkrävas transparens.

Betänkande UtUB 3/2016 rd

Utvecklingssamarbetets resultat och genomslag

Utrikesutskottet menar att det är oerhört viktigt att utvecklingssamarbetet ger resultat och får genomslag. För att följa upp hur de genomförs är det angeläget att evalueringen utvecklas och utnyttjas mer än nu.

Både utrikesministeriets egna evalueringsrapporter och Ritva Reinikkas opartiska bedömning av det finländska utvecklingssamarbetets resultat och genomslag (*Results on the Ground — An Independent Review of Finnish Aid, maj 2015*) visar att uppföljningen och resultatrapporteringen i fråga om utvecklingspolitiken har varit svaga. Därför har möjligheterna att utvärdera programmen lidit. Dokumenten om utvecklingssamarbetet upptar inte tillräckligt tydligt definierade mål eller mätare för att granska måluppfyllelsen. Överhuvudtaget har en systematisk insamling, analys och användning av information ägnats alltför lite uppmärksamhet. Utrikesutskottet vill betona att i fortsättningen måste utvecklingen av evalueringen och den information som det ger ges större vikt i beslutsprocessen. Särskilt evaluering på makronivå av genomförandet av de centrala utvecklingsmålen är viktig.

Utrikesutskottet konstaterar att den nuvarande normen för utvecklingsevaluering 01/2015 och utrikesministeriets egen utvecklingsevaluering redan möjliggör en relativt god evaluering. Utskottet understryker att dessa i fortsättningen bör utnyttjas effektivt som grund för beslutsprocessen. Evalueringar bör också utnyttjas som kanal för att informera bland annat medborgarna och riksdagen om utvecklingspolitikens resultat. Det är viktigt, menar utskottet, att utrikesministeriet i detta avseende aktivt håller kontakt också med riksdagen. Evalueringarna kan också betjäna organisations- och företagsfältet genom att lyfta fram de samarbetsmöjligheter som utvecklingssamarbetet erbjuder.

För att stärka objektiviteten ser utskottet det som viktigt att en utomstående bedömare, vid sidan av utrikesministeriets egen bedömare, då och då granskar hur Finlands centrala utvecklingsmål utfaller och vilket genomslag utvecklingssamarbetet har.

Slutsatser

Utrikesutskottet ser det som motiverat att Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik fortsätter enligt redogörelsen riktlinjer. Redogörelsens strävan att öka utvecklingspolitikens genomslag genom att koncentrera verksamheten kring de utvalda prioritetssområdena, länderna och organisationerna pekar i rätt riktning. Utskottet framhåller utredningen om genomförandet av riktlinjerna och utvecklingspolitikens resultat, som ska lämnas till riksdagen i slutet av 2018, eftersom den ger antydningar om den koncentrerade inriktning som nu valts har gett de resultat som eftersträvs.

Utrikesutskottet ser positivt på att Finlands utvecklingspolitiska program nu för första gången är en redogörelse av statsrådet. Det ger riksdagen möjlighet att behandla programmet officiellt. Att fortsätta med redogörelseförfarandet en gång per valperiod är enligt utskottets åsikt motiverat för att möjliggöra och säkerställa den politiska styrningen. När anslagen dras in betonar utskottet också vikten av konsekvens i utvecklingspolitiken och stärkt koherens mellan olika politikområ-

Betänkande UtUB 3/2016 rd

den för att maximera genomslaget. För att genomföra detta måste samarbetet mellan de finländska aktörerna systematiskt stärkas.

Utskottet menar att de prioriteringsområden som valts för utvecklingspolitiken är riktiga men konstaterar att den inskränkta resursbasen försvårar förverkligandet. Utöver det som stakas ut i redogörelsen betonar utskottet särskilt vikten av följande teman: sexuell och reproduktiv hälsa, ungdomsarbetslösheten och anknytande åtgärder särskilt genom utbildning, att utveckla skattebasen och förmågan att bära upp skatt i utvecklingsländerna samt projekt inom skogsbruket. Finland besitter en betydande specialkompetens i fråga om dessa teman och de intar en central roll för ett bestående utvecklingsresultat.

Såväl i organisationsverksamheten som mer allmänt i utvecklingspolitiken betonar utskottet vikten av att kartlägga och nyttiggöra det nordiska samarbetet. Genom ökat nordiskt samarbete kan vi trygga inflytandet också under tider av knappa anslag.

Med hänsyn till den pågående flyktingkrisens dimensioner anser utskottet det motiverat att redogörelsen beaktar flyktingfrågan och flyttningsrörelsen. Utskottet betonar särskilt vikten av att stödja politiska processer i ursprungsländerna och nationella reformprojekt som en lösningsmetod. I detta arbete är fredsmedling och konfliktförebyggande kostnadseffektiva medel för att stödja politiska processer. Här ser utrikesutskottet att Finland och finländska frivilligorganisationer har särskilda möjligheter att agera. Utskottet förutsätter att det uppbringas tillräckligt snabba och flexibla finansieringsarrangemang, inklusive utvecklingssamarbetsanslagen, för verksamheten.

Med anledning av redogörelsens konstaterande om eventuellt finländskt stöd till Sahel, Centralafrika och kring Tchadsjön efterlyser utrikesutskottet en detaljerad analys av Finlands möjligheter till inflytande och mervärdet av Finlands stöd, innan besluten om inriktningen av stödet fattas. Med tanke på dessa områden som grogrund för extrema rörelser och som ursprungsområden för flyktingar kan det vara motiverat att stödja dem, men samtidigt är risken återigen att Finlands stöd splittras upp.

Utrikesutskottet vill betona att de finländska frivilligorganisationernas utvecklingssamarbete spelar en betydande roll i utvecklingspolitiken. Det är viktigt att utnyttja frivilligorganisationernas kompetens och kontakter också i företagsverksamhet som riktas till utvecklingsländer. Utskottet anser det angeläget att statsrådet hittar forum och metoder för att förtäta detta samarbete. Det är viktigt att utveckla samarbetet också med invandrare som bor i Finland.

Utrikesutskottet stödjer redogörelsens linje att utöka den privata sektorns roll i utvecklingssamarbetet. Det är positivt att redogörelsen räknar upp flera finansiella instrument för att öka möjligheterna för finländska företag att delta. Utskottet vill betona att vid användningen och utvecklingen av stödinstrumenten ska de avgörande faktorerna vara att de är snabba och lätta att använda. Utskottet menar att Finnfunds senaste kapitalhöjning som fastställdes höstperioden 2015 måste verkställas med det snaraste för att de projekt som planerats för innevarande period ska kunna inledas.

Utrikesutskottet betonar vikten av att utvärdera utvecklingspolitiken. Utvärdering måste i allt större utsträckning användas som utgångspunkt för beslutsprocessen. Särskilt evaluering på ma-

Betänkande UtUB 3/2016 rd

kronivå av genomförandet av de centrala utvecklingsmålen är viktig. För att stärka objektiviteten ser utskottet det som viktigt att en utomstående bedömare då och då vid sidan av utrikesministeriets egen bedömare analyserar vilket genomslag Finlands utvecklingspolitik har.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 1/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att statsrådet varje valperiod utarbetar en redogörelse om Finlands utvecklingspolitik för politisk styrning på strategisk nivå av utvecklingssamarbetet och för att säkerställa en konsekvent utvecklingspolitik.

När statsrådet genomför det utvecklingspolitiska programmet ska det beakta de iakttagelser som framförs i detta betänkande och avge rapport om dem i samband med 2018 års utredning om redogörelsens utfall och resultaten av utvecklingssamarbetet.

Helsingfors 5.4.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Kaikkonen cent
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Veera Ruoho saf
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Stefan Wallin sv
medlem Sofia Vikman saml
medlem Ben Zyskiewicz saml
ersättare Antti Lindtman sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.