

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2014 rd

Statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet — För en rättvisare värld utan fattigdom

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 maj 2014 statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet — För en rättvisare värld utan fattigdom (SRR 5/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet (FiUU 6/2014 rd), jord- och skogsbruksutskottet (JsUU 27/2014 rd) och miljöutskottet (MiUU 14/2013 rd) lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingsminister Pekka Haavisto, utrikesministeriet
- avdelningschef Pekka Puustinen, biträdande avdelningschef Timo Kantola, biträdande avdelningschef Ilkka Saarinen, ambassadråd Johanna Karanko, ambassadråd Hanna Rinkineva, utvecklingspolitisk rådgivare Suvi Virkunen och specialrådgivare Laura Nordström, utrikesministeriet
- biträdande chef för avdelningen för EU-ärenden, understatssekreterare för EU-ärenden Jori Arvonen, statsrådets kansli
- överdirektör Laura Yli-Vakkuri, inrikesministeriet

- överdirektör Esa Pulkkinen och enhetschef Helena Partanen, försvarsministeriet
- enhetschef Antero Toivainen och specialsakkunnig Tuuli Juurikkala, finansministeriet
- direktör för internationella ärenden Aulikki Hulmi, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Pentikäinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Annika Lindblom, miljöministeriet
- ambassadör Matti Kääriäinen
- Assistant Administrator and Director Cihan Sultanoglu, Special Assistant Kristine Blokhus och Communication and Liaison Assistant Maija Mitrunen, Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States (RBEC), The United Nations Development Programme UNDP
- verkställande direktör Jaakko Kangasniemi, Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)
- Deputy Director, Chief Economist Tony Addison, UNU-WIDER
- verksamhetsledare Antti Pentikäinen, Kyrkans Utlandshjälp
- expert Satu Vasamo-Koskinen, Finlands näringsliv rf
- generalsekreterare Rilli Lappalainen, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer KEHYS rf
- tf. verksamhetsledare Tiina Kukkamaa-Bah, DEMO Finland

- utvecklingspolitisk expert Eva Nilsson, Servicecentralen för utvecklingssamarbete Kefar
- forskare, professor emeritus Juhani Koponen
- politices doktor Marikki Stocchetti, Helsingfors universitet.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

— professor Pertti Haaparanta, Aalto-universitetet.

Samband med andra handlingar

I samband med redogörelsen har utskottet behandlat beredningen av ett handlingsprogram mot internationellt skattekringgående (E 61/2014 rd).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Utvecklingsländerna integreras allt mer i den globala ekonomin. Enligt bedömningar kommer deras andel av de globala investeringarna att tredubblas och deras andel av den globala bruttonationalprodukten att öka till cirka 60 procent före år 2030. Detta alltså trots att det finns vissa osäkerhetsmoment i samband med den ekonomiska tillväxten, bl.a. bristande know-how och, i vissa länder, tilltagande finansiell instabilitet. Det ömsesidiga beroendet innebär att den ekonomiska tillväxten och växande handeln tillsammans med ökade investeringar i utvecklingsländerna skapar förutsättningar för tillväxt också i de industriländer som håller på att återhämta sig från olika kriser. Att utvecklingsländernas och tillväxtländernas geopolitiska betydelse har ökat återspeglar sig i ländernas agerande och hur andra länder ställer sig till denna grupp av länder. Utöver Kina¹ har också bl.a. Brasilien, Indien och Turkiet stärkt sitt politiska och ekonomiska samarbete med i synnerhet de afrikanska länderna. Också Förenta staternas, Japans och Rysslands intresse för Afrika och för gruppen av utvecklingsländer överhuvudtaget har ökat.

¹ Kina är Afrikas största handelspartner; landet har ökat sin handel från 10 miljarder US-dollar år 2000 till sammanlagt 200 miljarder US-dollar 2013, jämfört med t.ex. USA, vars handelsvolym är cirka 100 miljarder US-dollar.

Den tilltagande ekonomiska och sociala segregationen innebär alltså stora utmaningar. Omkring 1,2 miljarder människor lever fortfarande i yttersta fattigdom (på under 1,25 US-dollar per dag), nära hälften av dem i utvecklingsländer i medelinkomstklassen. I länderna söder om Sahara förutspås BNP-tillväxten överstiga 5 procent 2014. Trots det lever nära nog 50 procent av befolkningen under existensminimum. Det brister i demokrati och korruptionen är ett stort problem i många utvecklingsländer.

Det understryks också, helt berättigat, att utvecklingsländerna bär det primära ansvaret för den egna utvecklingen. Den offentliga förvaltningen, rättsstatsprincipen, demokratins tillstånd och den politiska inriktning länderna väljer påverkar välfärden, hur invånarnas rättigheter tillgodoses och en hållbar utveckling. Utgångspunkten för att utrota fattigdomen bör vara att öka individens trygghet och välfärd. Utskottet anser att en politik som utgår från de mänskliga rättigheterna får ett mervärde om man dessutom försöker stärka goda förvaltningsstrukturer samtidigt som man stöder tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna.

Den mångskiftande och snabbt föränderliga utvecklingen kräver att Finland driver en smidigare och mera övergripande politik. I den ingår att vidareutveckla det politiska samarbetet med utvecklingsländerna, påverka beredningen av globalt sett hållbara utvecklingsmål, föra en konsekvent handels-, miljö- och säkerhetspolitik och i övrigt vidta konsekventa åtgärder och att utvärdera och förbättra genomslagskraften i

utvecklingssamarbetet. Också det mervärde som just Finland kan bidra med är en väsentlig del av verksamheten. Vi bör se på mervärdet i ett brett perspektiv. Vid sidan av finsk expertis och teknologi är de bästa sätten att stödja utvecklingen att förbättra kvinnors villkor och stärka de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Utrikesutskottet anser att utvecklingspolitiken är en viktig del av Finlands framtida utrikes- och säkerhetspolitik också i fortsättningen. Utskottet granskar verksamheten kritiskt i sitt betänkande, för att utvecklingspolitikens genomslagskraft ska kunna stärkas och utvecklingspolitiken förnyas och på så vis svara mot den föränderliga verksamhetsmiljön.

Redogörelseförfarandet

Under denna valperiod har utrikesutskottet behandlat och dragit upp de övergripande riktlinjerna för utvecklingsfrågorna, utöver de som gäller befästandet av en helhetsbetonad krishantering också bl.a. situationen i Nordafrika och dess betydelse för EU, ett hållbart nyttjande av naturresurser och FN-systemets funktionalitet (UtUB 2/2012 rd, UtUB 13/2012 rd och UtUU 7/2013 rd). Utrikesutskottet har noterat att hela riksdagen inte i tillbörlig utsträckning har fått en bred analys av resultaten och samstämmigheten i den utrikespolitik som förts. Det är bra att hela riksdagen nu på utskottets initiativ (UtUB 13/2010 rd) har möjlighet att granska denna inrikes- och utrikespolitiskt viktiga helhet.

Statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet är aktuell och behandlingen av den i riksdagens olika utskott är nödvändig på grund av att utvecklingen sker på så många områden. Betänkandet och remissdebatten om den gör det möjligt att granska utvecklingspolitikens effekter, men också innehållet i FN:s mål för en hållbar utveckling efter 2015 med tanke på fastställandet av den s.k. Post 2015-agendan.

Redogörelsen ger en bra helhetsbild av den verksamhet som Finland bedrivit. Det är mycket viktigt att granskningen täcker också samstäm-

migheten inom andra politikområden än biståndet. Redogörelsen ger en ingående beskrivning av de principer och arbetsrutiner som Finland följer såväl nationellt som på EU-nivå och global nivå, och de är generellt sett välmotiverade, anser utskottet. Redogörelsen beskriver på goda grunder den globala ekonomins betydelse för utvecklingsländernas framtid.

Redogörelsen ger emellertid inget direkt svar på utskottets viktigaste fråga, dvs. vilka hållbara resultat Finland — och EU — har fått till stånd. De anekdoter om olika projekt som ingår i redogörelsen visar visserligen att enskilda projekt har lyckats, men enbart det är inte tillräckligt för att bevisa genomslagskraften hos utvecklingssamarbetet. Även om globala indikatorer visar att man kunnat minska fattigdomen globalt sett inom olika sektorer förblir det oklart vilken andel utvecklingssamarbetet har haft i detta.

Utskottet framhåller att en självkritisk granskning saknas i redogörelsen. I ljuset av de uppgifter utskottet fått står det klart att det också har förekommit misslyckanden inom Finlands utvecklingspolitik. Finland har 50 års erfarenhet av utvecklingssamarbete, vilket ger anledning till en mera djupgående analys av de bakgrundsfaktorer som gör att samarbetet lyckas eller misslyckas. Analysen är nödvändig för att se över och effektivisera utvecklingspolitiken så att den bättre står i samklang med förändringarna i omvärlden.

Målen för utvecklingspolitiken och hur den genomförs

Utrikesutskottet understryker att utgångspunkten för utvecklingspolitiken bör vara att upptäcka utvecklingsbehoven, ställa upp tydligare mål och förmå partnerländerna till politiska åtaganden. När utvecklingsmålen ställs upp bör gemensamt överenskomna globala mål också beaktas, inte enbart mottagarländernas egna prioriteringar. Huvudstrategin i Finlands utvecklingspolitik bör vara långsiktig och sträcka sig utöver regeringsperioderna.

Det är viktigt att regeringen fortsätter prioritera partnerländernas ägarskap. Utskottet påpe-

kar att det när ägarskapet bestäms måste beaktas i vilken utsträckning demokrati verkligen råder. När det gäller stater där demokratin är bristfällig, de mänskliga rättigheterna inte iakttas fullt ut eller korruptionen är omfattande är det skäl att vid behov ställa villkor för biståndet eller styra det så att det också når det civila samhället. En fungerande demokrati är det bästa sättet att försäkra sig om att biståndet inte tjänar enbart den politiska och ekonomiska elitens intressen. Utskottet framhåller att en av de viktigaste grundpelarna för utveckling är att den demokratiska processen stöds. Dialogen med partnerländernas parlamentariker bör stärkas. Riksdagen stöder demokratisamarbetet bl.a. genom Demo rf och andra fristående organisationer och kommer att stärka sin roll i detta arbete (rapport från ordf. Soinis arbetsgrupp, behandlad i talmanskonferensen).

Det gäller att rikta resurserna effektivt och på ett sådant sätt att de disponibla anslagen får största möjliga genomslag. Målet bör vara att våra egna starka sidor ska komma till sin fulla rätt. Utskottet understryker utbildningens betydelse för utvecklingen. Det är särskilt viktigt att höja utbildningens kvalitet vilket också inbegriper yrkesutbildning av tillräckligt många lärare. Utskottet påpekar att det är väsentligt att öka flickornas och kvinnornas kunskaper om rätt mat, hygien och barnavård redan i den grundläggande undervisningen för att förbättra livsmedelsförsörjningen och nutritionssäkerheten, eftersom den har ett stort inflytande på utvecklingen. Det är viktigt att framhålla för i synnerhet männen, som fortfarande har beslutanderätten när det gäller barnens utbildning i utvecklingsländerna, hur väsentligt det är att flickor får gå i skolan, inte bara för familjens skull utan för utvecklingen på lång sikt.

Biståndet bör fortsättningsvis koncentreras i enlighet med OECD:s rekommendationer. Utskottet vill emellertid påminna om att redan det faktum att biståndet kanaliseras genom så många olika frivilligorganisationer ger ett intryck av att biståndet är splittrat. Sammanlagt cirka 300 organisationer i nästan 100 länder och över 900 projekt ingår i samarbetet. För många finländare

är det just samarbetet med frivilligorganisationerna som är den samarbetsform som är mest bekant, och det har av tradition åtnjutit ett starkt stöd också i riksdagen.

Utrikesutskottet efterlyser konkreta åtgärder för att utvecklingssamarbetet i dess nuvarande form ska bli överflödigt på lång sikt. Sådana åtgärder är bl.a. att säkerställa att hjälpen går fram, att närma sig samarbetet på ett sätt som är mera samlat och bygger på andra slags åtgärder, att öka samstämmigheten inom andra politikområden, att stärka den privata sektorns roll, att identifiera och analysera hjälpberoende och att utarbeta betingade exitstrategier för det traditionella utvecklingssamarbetet i de enskilda biståndsländerna.

Resurserna för utvecklingssamarbete

Finland använder över 1,5 miljarder euro på utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 2014, vilket är mera än någonsin tidigare. Det motsvarar trots det endast cirka 0,56 procent av bruttonationalinkomsten.

På grund av det statsfinansiella läget föreslås det nedskärningar också i anslagen för utvecklingssamarbete 2015—2018. Detta innebär att anslagen sjunker redan 2015. Det är viktigt att inkomster från utsläppshandeln används också för utvecklingssamarbete. Utskottet anser ändå att 0,7 procent av bruttonationalinkomsten ska vara den andel som Finland har som mål på lång sikt — i mån av möjlighet redan under ramperioden — i enlighet med internationella utfästelser. Utskottet hänvisar till förhandlingar med bl.a. OECD om utnyttjandet av innovativa finansieringskällor och framhåller att Finland bör utveckla också den egna finansieringen på ett innovativt sätt.

Utskottet efterlyser anslag för effektivisering av biståndsadministrationen. Statens revisionsverk och finansutskottet har med rätta påpekat t.ex. att de så kallade transitoriska posterna är betydande; år 2014 nära nog 50 procent av alla anslag. Precis som finansutskottet anser också utrikesutskottet att det måste utredas om användningen av anslaget och samtidigt dess ge-

nomslagskraft kunde effektiviseras genom att det vid planeringen fästs större vikt vid den faktiska användningen av anslaget. Utskottet påpekar emellertid att förutsägbarheten i fråga om anslagen, vilket är en orsak till att metoden med transitoriska poster tillämpas, enligt OECD:s bedömning är en viktig faktor med tanke på en mera planmässig utveckling.

Utvecklingssamarbetets genomslagskraft — biståndets effekter på lång sikt

Det är enligt utskottet absolut nödvändigt att redogörelsen kraftigt tar ställning för den resultatbaserade bedömningen i enlighet med regeringens utvecklingspolitiska åtgärdsprogram. Detta innebär målmedvetenhet, resultatorientering, långsiktighet och konsekvent samverkan mellan olika politikområden för gemensamma mål.

Enligt uppgift efterlyser FN:s biståndsprogram (UNDP) och många fackorganisationer ordenliga reformer för att göra biståndet mera effektivt. Som ett exempel kan nämnas projektet ONE-UN, som inte har framskridit på förväntat sätt. Utskottet är för multilateralt samarbete, men det är av yttersta vikt att ministeriet försöker påverka internationella organisationers verksamhet mera effektivt. En mera planmässig rekrytering av personal är vid sidan av direktionsstyrning en metod för detta.

Enligt utredning till utskottet ska resultatet också förbättras genom att antalet samarbetsparter minskas, problemkomplexen avgränsas och projektadministrationen effektiviseras. Det ska krävas att projekten är insynsvänliga och att de som genomför dem avger rapporter som är "läsarvänliga" för att projektuppföljningen inte ska kräva alltför mycket resurser. Utskottet framhåller att exakt avgränsade mål, tydliga målintikatorer och öppen tillsyn över dem ökar också utvecklingssamarbetets trovärdighet och medborgarnas förtroende och acceptans gentemot samarbetet.

Det som enligt utskottets mening skapar problem för biståndets genomslagskraft är att det internationella samarbetet och dess spelregler urvattnas i allt större utsträckning. Allt oftare styrs

biståndsgivarnas verksamhet av ekonomiska och politiska intressen. Utskottet anser det vara viktigt att spelreglerna för biståndet diskuteras med i synnerhet Kina. Trots OECD:s beslut har inte några betydande förbättringar åstadkommits när det gäller samordningen och administrationen av biståndet, närmast på grund av att biståndsgivarna och organisationerna styrs av egna intressen. Utskottet efterlyser koncentration av biståndet, bättre samordning och bl.a. införandet av gemensamma rapporteringssystem för att biståndet ska nå fram bättre och för att minska byråkratin.

Utvecklingssamarbete kännetecknas av att det inte är möjligt att bedriva under riskfria förhållanden. Det kräver i själva verket viss risktolighet. Finansutskottet påpekar också, helt berättigat, att det också kan innebära risker att inte genomföra ett projekt, eftersom kostnaderna för verksamheten efter det att en konflikt brutit ut är betydligt större än för förebyggande arbete.

Omvärlden ställer också upp ramarna för vad som är realistiska förväntningar, t.ex. när det gäller olika staters uppföljningsmekanismer. Det är skäl att komma ihåg att resurser som avsätts för att upptäcka missbruk, hur nödvändigt det än är, inte i sig befrämjar eller manifesterar effektiviteten hos biståndet. Utskottet anser att Finlands utgångspunkt är den rätta, dvs. att rikta biståndet till de allra fattigaste länderna, även om det gör verksamheten mera utsatt för risker.

Utifrån redogörelsen och utredning till utskottet erfar utskottet att biståndssamarbetet har gett resultat. På kort sikt kan de direkta målen ställas upp på projektnivå och de nås i regel också, men några långsiktiga effekter på nationell nivå får man leta efter, eller de har åtminstone varit svåra att påvisa. Utvärderingen av utvecklingspolitiken måste utvecklas avsevärt för att effekterna ska kunna mätas. Uppföljningen bör inte fokusera enbart på utvecklingssamarbete, utan också en bedömning av effekterna inom olika politikområden behövs. Det är svårt, men nödvändigt med en mer övergripande bedömning i den takt externa faktorer som påverkar utvecklingen, som klimatförändringen, mat- eller vattenförsörjningen och konflikter, ökar i bety-

delse. Det är bra att man i fråga om Tanzania har beslutat bereda en övergripande effektivitetsbedömning.

Utrikesutskottet hänvisar till erhållen utredning och konstaterar att det är oerhört svårt att mäta vilken roll utvecklingsbiståndet spelar för att minska fattigdomen. De orsakssammanhang som inverkar på utvecklingen är komplicerade och den ekonomiska och sociala utvecklingen påverkas förutom av utvecklingsbiståndet också av betydligt mera omfattande ekonomiska och politiska faktorer. I synnerhet i de Afrikanska länderna kan utvecklingsbiståndet bedömas ha haft en positiv inverkan på de fattigaste ländernas utveckling genom jämförelser enbart av den stora andelen bistånd i relation till det övriga penningflödet i den statliga budgeten i länderna. De bestående verkningarna av utvecklingsbiståndet och utvecklingen kan enligt sakkunniga mätas och utvärderas endast på lång sikt (cirka 15 år). Det står därför klart att det är i det närmaste omöjligt att i de globala penningflödena urskilja vad som är orsak respektive verkan i ett enskilt lands utveckling.

I den offentliga eller enskilda verksamheten är det trots det nödvändigt att mäta resultaten av verksamheten eller åtminstone dess betydelse för att användningen av medel ska kunna följas och effektiviseras. I fortsättningen bör de metoder och analyser som används vid utvärderingarna fördjupas. Resultatorienterade arbetsmetoder infördes först från och med 2013. Det ledde till att bl.a. utvecklingsmålen för de nationellt vägledande programmen och utvärderingen av resultaten har formulerats tydligare och en klar förbättring märks redan. Utskottet uppmuntrar ministeriet att utnyttja programmen effektivt, bl.a. genom att fördjupa analysen av dem, inventera modeller för bästa praxis och utvärdera också misslyckanden mera öppet. De reviderade anvisningarna för budgetstöd behövs.

Med beaktande av utvecklingsbiståndsanslagens omfattning måste de resurser som används för utvärdering vara tillräckligt stora. Det är värdefullt i sig att utnyttja utomstående experter och forskningsinstitut och kollegiala bedöm-

ningar. Men det är också viktigt att värna om den utvecklingspolitiska erfarenhet och den expertis med erfarenhet av utvärderingar som finns vid utrikesministeriet.

Tillsyn över att biståndet inte missbrukas

När utvecklingssamarbetet genomförs är öppenhet a och o, både för tillsynen och för allmänhetens förtroende, och Finland har på goda grunder blivit aktivare inom denna sektor. Det öppenhetsvillkor som sammanhänger med budgetstödet har enligt utredning också mera allmänt ökat öppenheten i biståndstagarnas förvaltning. Utskottet upprepar att Finland aktivt bör stödja internationella initiativ för tillgång till aktuella uppgifter om biståndsbelopp och biståndsobjekt, som kampanjer av typen Publish What You Fund (<http://www.publishwhatyoufund.org>).

Enligt utredning till utskottet är den andel medel som bevisligen missbrukats ganska liten i relation till de totala medlen. Det är ändå nödvändigt att misstankarna undersöks. Den s.k. korruptionsknappen, en lättillgänglig elektronisk tjänst för att meddela missbruk inom utvecklingssamarbete som utrikesministeriet tog i bruk i juni 2014, bör säkerställas också i de sju partnerländerna, t.ex. genom att det införs på representationernas webbsidor.

Utrikesutskottet förutsätter att riksdagen en gång per valperiod får en redogörelse med en granskning av dels innehållet i Finlands utvecklingspolitik, inklusive prioriteringar och målländer, dels måluppfyllelse, långsiktiga effekter och problem som uppdagats vid genomförandet.

Utrikesutskottets förutsätter att riksdagen i början av nästa valperiod får en utredning där också nya och kompletterande alternativ för att stödja utvecklingsländerna förutsättningslöst bedöms i syfte att reformera det nuvarande utvecklingssamarbetet.

Utvecklingspolitisk samstämmighet

En politisk samstämmighet som stöder utvecklingen siktar på att det utvecklingspolitiska perspektivet beaktas inom t.ex. handels-, jordbruks-, migrations- och klimatpolitiken och att utvecklingsbiståndets olika former stöder varandra.

Det är enligt utskottet nödvändigt att öka samstämmigheten. Det ömsesidiga globala och nationella beroendet har lett till att sektorstänkandet förlorat i betydelse. Det blir inga resultat om man inte tar hänsyn till andra politikområden. Om de utvecklingspolitiska målen inte har integrerats i planering och beslutsfattande i övriga sektorer är det ineffektivt och ohållbart att försöka påverka bara genom utvecklingspolitiken. Utveckling kan jämföras med andra nationella politikområden, men på sikt kan den komma att spela en viktig roll i att stabilisera den globala ekonomin och hantera klimat- och miljöfrågor, men framför allt i att stötta utrikes- och säkerhetspolitiken.

När frågorna granskas på lång sikt, sammanfaller Finlands och utvecklingsländernas intressen i många frågor. Till dessa hör säkerhet och välfärdsfrågor, hållbar utveckling och minskad ojämlikhet. Betydelsen av samstämmighet och gemensamma intressesfärer framhävs ytterligare när de penningflöden som är riktade till utvecklingsländerna — såsom handel, investeringar och migranternas penningförsändelser — ökar. Dessa har betydligt större inverkan på den ekonomiska tillväxten i fattiga länder än utvecklingssamarbetet.

Utvecklingspolitiska kommissionens årsrapport för 2014, som inriktar sig på samstämmighet, är ett viktigt politiskt ställningstagande som lyfter fram många viktiga utvecklingsobjekt.

Hur en konsekvent utvecklingspolitik ska genomföras

Regeringsprogrammet och det utvecklingspolitiska handlingsprogrammet lyfter fram samstämmighet i beslutsfattandet som ett centralt mål på i synnerhet följande områden: livsmedels säkerhet, handel, beskattning, säkerhet och migration. Enligt utredning till utskottet har

medvetenheten om samstämmighetsfrågor inom statsförvaltningen ökat, men de konkreta resultaten har hittills varit få.

Utskottet påpekar att OECD:s biståndskommitté DAC i sin jämförande utvärdering (2012) ansåg samstämmigheten vara det delområde i Finlands biståndspolitik som gjort de minsta framstegen. Mekanismerna för samarbete mellan förvaltningsområdena bygger i alltför hög grad på inofficiella nätverk och fungerar inte effektivt när faktiska intressekonflikter uppstår. Enligt OECD bör Finland försäkra sig om att regeringens övriga politiska beslut som kan påverka utvecklingsländerna stöder utvecklingsländernas möjligheter att utvecklas eller att de åtminstone inte försvagar ländernas ställning.

Att inkludera samstämmighet i den verksamhet som bedrivs inom övriga politikområden är en stor utmaning politiskt. Utskottet anser att det därför hade varit skäl att i redogörelsen granska hur statsförvaltningen under valperioden sammantaget har lyckats uppfylla de mål för samstämmighet och utveckling som regeringen dragit upp riktlinjerna för. Redogörelsen innehåller trots det inte någon sådan utvärdering av faktiska problem eller framgångar i anslutning till genomförandet av en konsekvent utvecklingspolitik. Vilka nackdelarna av brist på samstämmighet är behandlas i en endaste informationsruta.

Att stärka den politiska styrningen för att öka samstämmigheten

Samstämmighet ska ses som ett redskap för Finland att maximera och förbättra sin samlade insats för utveckling. Med tanke på skattebetalarna och en god förvaltning är det i princip viktigt att olika politikområden inte står i strid med varandra. Beslutsfattande kräver övergripande information om konsekvenserna av olika åtgärder.

Enligt redogörelsen har statsförvaltningen förbättrat sina arbetsmetoder, förstärkt sina nätverk och utökat sin sakkunskap för att öka samstämmigheten under ledning av framför allt utrikesministeriet. Konsekvensnätverket inom statsförvaltningen enades i maj 2012 om att utnyttja EU-samordningen effektivt. Samarbetet mellan ministerierna har intensifierats bl.a. för

att revidera unionens jordbrukspolitik. Utvecklingen är positiv, men utskottet konstaterar att utrikesministeriets resurser och befogenheter inte räcker till för att samordna hela statsförvaltningen. EU-samordningen är viktig, eftersom EU:s handels-, jordbruks- och miljöpolitik spelar en central roll för framstegen i utvecklingsländerna. Statsrådets samordningsmekanism för EU-ärenden skapar ramarna för samordning och för att lösa eventuella konflikter på ett sätt som tjänar Finlands övergripande intressen. I enlighet med rekommendationerna i redogörelsen och OECD:s rekommendationer anser utskottet att statsrådets kansli under ledning av statsministern på grund av sin uppgiftsbeskrivning och horisontella verksamhet bör vara det organ som tar på sig det huvudsakliga ansvaret för att följa upp samstämmigheten i statsförvaltningen.

I riksdagen behandlas innehållet i utvecklingspolitiken regelbundet endast i utrikesutskottet och delvis också i finansutskottet. Utrikesutskottet framhåller att de utskott i riksdagen som behandlar sådana politiska beslut som påverkar utvecklingsländer — såsom miljö, jordbruk, migration, beskattning — ska inta en mera aktiv och ställningstagande hållning med hänsyn till utvecklingsperspektivet. De externa effekterna av EU:s inre politik på olika områden måste beaktas bättre i EU:s yttre åtgärder. Stora utskottet kan också främja samstämmigheten vid behandlingen och samordningen av riksdagens ställningstaganden till EU:s inre politik.

Utrikesutskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt att regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott, republikens president i samråd med ministerutskottet och EU-ministerutskottet är det lämpligaste sammanhanget för att lägga upp strategier som också beaktar konsekvenserna för utvecklingen.

Utrikesutskottet framhåller statsrådets ansvar för uppföljningen av den utvecklingspolitiska samstämmigheten och föreslår att EU-samordningen på såväl tjänstemanna- som ministernivå under ledning av statsrådets kansli utnyttjas effek-

tivt för att genomföra en konsekvent utvecklingspolitik.

Att stärka riksdagens roll vid uppföljningen av en politisk samstämmighet som stärker utvecklingen bör prioriteras och förutsätter att riksdagen får tillräcklig information om vilka konsekvenser de ärenden som behandlas får för utvecklingsländerna.

Starkare expertis

Utskottet framhåller att medvetenheten om hur olika slag av politik påverkar utvecklingsländerna måste öka, liksom vikten av samstämmighet. Forskningsinstitut och frivilligorganisationer har här en viktig roll. Av utfrågningen av sakkunniga i utskottet att döma kopplas konsekvens ofta bara ihop med utvecklingssamarbete, inte med den roll som andra sektorer spelar för utvecklingen.

Det behövs indikatorer för att bedöma resultaten av de långsiktiga effekterna av olika politiska beslut. Det bästa sättet att påverka den politiska opinionsbildningen och offentliga debatten är genom tillförlitliga resultatanalyser. Mer resurser behöver i själva verket läggas ner på konsekvensbedömningar av olika politikområden. I synnerhet kommissionens konsekvensbedömningar intar en nyckelställning vid bedömningen av EU-beslutens effekter för utvecklingen.

Lobbyverksamhet i riktning EU

Lissabonfördraget stärkte den juridiska grunden för en samstämmig politik och dess roll inom EU:s utvecklingspolitik väsentligt. Många viktiga politikområden som påverkar utvecklingsländerna ingår helt eller delvis i EU-politiken och det är därför viktigt att påverka besluten i EU.

Det är enligt utskottet en av redogörelsens största brister att den inte alls tar upp Finlands lobbyverksamhet inom EU-politiken. Man bör också komma ihåg att nära nog en femtedel av Finlands utvecklingsanslag styrs via EU. Utskottet understryker vikten av att Finland ökar sitt EU-inflytande. Senast i sitt utlåtande om den nya

kommissionen och möjligheterna att påverka kommissionens program (UtUU 2/2014 rd) framhöll utskottet uttryckligen att man ska se till de stora sammanhangen.

Europaparlamentets stärkta roll bör tas till vara för att främja samstämmigheten. I den europeiska utrikesförvaltningen bör det genom lämplig expertis och systematiskt samarbete med den nya kommissionen säkerställas att utvecklingsaspekten får den uppmärksamhet den förtjänar. Finland bör tala för mer samordnad budgetering i utvecklingsfinansieringen och den vägen göra den effektivare, mera insynsvänlig och bättre kontrollerad.

Den privata sektorn får en viktigare roll i utvecklingen

Privata penningflöden, handel och investeringar har en betydligt större inverkan på utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt än utvecklings-samarbetet.

Företagen skapar arbetsplatser, kapital, kompetens och teknik i utvecklingsländerna. Utgångspunkten för företagens verksamhet är en ekonomiskt lönsam verksamhet, och tröskeln för investeringar i utvecklingsländerna är därför hög, särskilt för små och medelstora företag. Om man vill stärka den privata sektorns roll måste samarbetsformerna utvecklas så att de motsvarar rådande förhållanden. Alla stödåtgärder måste tillåta insyn och hur de inverkar på utvecklingen måste utvärderas. Utskottet efterlyser aktivt arbete och innovativa finansiella åtgärder och stödåtgärder för att företagandet ska kunna bidra till att föra utvecklingsländernas privata sektor framåt på ländernas egna villkor. Planerna på att föra samman alla rådgivningstjänster och tillhandahålla dem över en disk bör genomföras med det snaraste. Det bör beaktas att en del av Finlands långvariga samarbetsparter håller på att bli betydelsefulla som investeringsobjekt, och erfarenheter och förtroende som vunnits genom utvecklingssamarbetet kan då utnyttjas på ett affärsekonomiskt plan.

Enligt åtgärdsprogrammet för Finlands ekonomiska yttre förbindelser stöds integrationen

av utvecklingsländerna i världshandeln av olika handelspolitiska åtgärder och genom utvecklingssamarbete som stöder handeln (Aid för Trade). Team Finland-modellen erbjuder en bred bas för utveckling av samarbete och stödformer, men enligt utredning till utskottet har den utvecklingspolitiska synen på verksamheten hittills varit blygsam.

Företagssamarbetet stöds via Finnfund och Finnpartnership. Det är viktigt att utveckla ramarna för Finnfund och de kapitalplaceringar som hittills gjorts är enligt utskottet otillräckliga med beaktande av verksamhetens genomslagskraft. Man bör därför fortsätta att höja kapitalet i Finnfund. Den nya specialfinansieringen är ett välkommet tillskott då de finansiella riskerna ökar. I ett makroekonomiskt perspektiv anser utskottet det vara värt att överväga förslaget att bevilja statliga garantier för de lån Finnfund beviljar. När ett ersättande instrument för räntestöds krediterna tas fram är det viktigt att de brister som funnits i den tidigare verksamheten inte kvarstår. I synnerhet måste de små och medelstora företagens möjligheter att delta förbättras.

Det har föreslagits att de nuvarande stödtjänsterna ska kompletteras med ett program för utvecklingsinnovationer. Genomförandet av programmet bör tidigareläggas och utskottet framhåller att Finlands tekniska kunnande kan utnyttjas för att minska fattigdomen och nå målen för en hållbar utveckling. Enligt utredning till utskottet har man i Sverige och Danmark tagit fram innovativa stödmodeller som kunde undersökas också för vårt vidkommande.

Företagens samhällsansvar ingår i kännetecknen för ett hållbart företagande och rättvis konkurrens mellan företag. Dessa styrs av internationellt erkända principer, såsom FN:s Global Compact och OECD:s anvisningar för multinationella företag. Det är emellertid svårt att följa hur ansvaret i långa värde- och underleverantörskedjor och konsekvenserna för utvecklingen beaktas i samarbetet. Utskottet framhåller mediernas och frivilligorganisationernas roll när det gäller att lyfta fram olika brister. En viktig del i företagets sociala ansvar är att skapa arbetsplat-

ser på skäliga och människovärdiga villkor enligt ILO:s konventioner. Det är skäl att utveckla ett globalt regelverk för att säkerställa likabehandlingen av företagen. Det är också skäl att försöka sporra företagen till att ta ansvar, t.ex. genom att aktivt lyfta fram positiva åtgärder i offentligheten.

Handel och utveckling

Utskottet understryker sin tidigare ståndpunkt att handelns betydelse för en hållbar ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom är obestridlig. Hållbar utveckling innebär bl.a. att liberalisera handeln avtalsbaserat och kontrollerat, förebygga protektionism och säkra utvecklingsländernas marknadstillträde.

Finland bör fortsatt arbeta för att utvecklingsländernas behov ska tillgodoses i de regelverk som Världshandelsorganisationen, EU och OECD bereder. Utskottet upprepar att man i fortsättningen bör fästa uppmärksamhet vid andra handelshinder, som dumpningstullar (eller hot med dem) och det ökade antalet hälso- och växtskyddsbestämmelser och miljönormer. Det har gjorts försök att utnyttja de här i och för sig legitima bestämmelserna som nya handelshinder i och med att tullarna slopats. Utvecklingsländernas kapacitet behöver stärkas, eftersom det växande regelverket är en stor utmaning för dem på grund av bristande know-how och kapacitet.

En ökad insyn i importen till EU ligger i det finska näringslivets och konsumenternas intresse lika väl som i utvecklingsländernas, påpekar utskottet. Insynen i olika områden av handelspolitiken är ingen självklarhet, för medlemsstaterna idkar produktion som konkurrerar med utvecklingsländernas och det skapar tidvis ett protektionistiskt tryck i EU:s handelspolitik. Det har trots det skett framsteg i handels- och jordbrukspolitiken i de minst utvecklade länderna. Finland bör vara aktivt pådrivande och stödja initiativ som främjar utvecklingsländernas marknadstillträde. Finland har på goda grunder låtit de minst utvecklade länderna (LDC) få handelspolitisk preferensbehandling.

Sambandet mellan handel och utveckling liksom de minst utvecklade ländernas särskilda behov inom handelspolitiken har noterats i regeringsprogrammet. Det är besynnerligt att redogörelsen inte alls tar upp eller analyserar konsekvenserna av EU:s handelspolitik för utvecklingsländernas vidkommande. Eftersom Finland stöder att handelspolitiken lyfts fram som ett centralt tema för den nya kommissionen skulle det ligga i linje med den övriga politiken att handeln behandlas också ur utvecklingsländernas perspektiv, i synnerhet som marknadstillväxten förväntas ske just där.

Förhandlingarna med Afrika, Karibien och Stillehavsområdet har dragit ut på tiden och påverkat bl.a. den regionala integrationsutvecklingen och också de politiska relationerna med i synnerhet Afrika negativt, i ett skede där kontinentens ekonomiska potential blir allt större och samarbetet uttryckligen borde främjas. Utskottet har vid flera tillfällen fäst uppmärksamhet vid förhandlingarna om ekonomiskt partnerskap (Economic Partnership Agreement, EPA), senast i UtUU 2/2014 rd. Enligt uppgifter har kommissionen inte tagit tillräcklig hänsyn till utvecklingsländernas synpunkter. Kommissionens arbetssätt och bristen på ett mera övergripande synsätt är oroväckande.

Utrikesutskottet förutsätter att Finland aktivt påverkar kommissionen i riktning mot större hänsyn till utvecklingsmålen i unionens handelspolitik, i synnerhet i partnerskapsförhandlingarna.

Utskottet anser det vara viktigt att Team Finland-verksamheten bättre än hittills beaktar de utvecklingspolitiska synpunkterna, också företagens samhällsansvar.

Beskattning och utveckling

Skatteparadis, internationell skattesmitning och företagens aggressiva skatteplanering har med fog tagits in i den utvecklingspolitiska debatten. Enligt uppskattningar går utvecklingsländerna miste om skatteinkomster som är flera gånger större än utvecklingsbiståndet. Den genom skat-

tesmitning undergräva skattebasen och det offentliga trycket skapar ett gemensamt intresse för motåtgärder. Under ledning av OECD och G20-länderna har samarbetet för bekämpning av aggressiv skatteplanering, skattefusk och skatteparadis ökat. Finlands åtgärder har samlats i regeringens handlingsprogram mot internationellt skattekringgående (E 61/2014 rd) som också förutsätts uppfylla de krav på samstämmighet som ställs på politiska åtgärder. Finansutskottet har i sitt utlåtande behandlat frågan mera ingående.

Det är viktigt att Finland stöder t.ex. det internationella initiativet EIP (Extractive Industries Transparency Initiative) som strävar efter ökad insyn i de penningflöden som härrör från mineral-, olje- och gasindustrin och i samråd med skatteförvaltningen utreder det expertbistånd som utvecklingsländerna får för övervakning av internprissättningen. Finnfund har från ingången av 2013 låtit bli att göra investeringar via sådana länder som OECD har ansett vara "non-compliant", alltså samarbetsovilliga.

Enligt redogörelsen tilltar den oreglerade kapitalflykten från utvecklingsländerna med drygt tio procent per år. Behovet av internationella spelregler och samstämmighet är därför stort. Utrikesutskottet håller med finansutskottet om att en av de viktigaste egenskaper ett hållbart skattesystem kan ha utöver att vara rättvist är neutralitet och förutsägbarhet. Skatter bör tas ut i det land där den ekonomiska verksamheten faktiskt bedrivs. När artificiella strukturer utnyttjas övergår godtagbar skatteplanering i kringgående av skatt och olaglig spekulation. Det bör vara möjligt att ingripa i sådana arrangemang genom internationellt samarbete, gemensamma standarder och effektivt informationsutbyte.

Vinsterna styrs trots det förbi beskattningen också med lagliga metoder. En av de mest betydande är internprissättningen mellan koncernbolag. Gemensamma modeller och standarder är metoder för att förbättra regleringen av sådan verksamhet. Enligt utskottet krävs det tid och att alla parter deltar för att åstadkomma de beslut som krävs för en förändring i riktning mot en balanserad och fungerande lösning.

I likhet med finansutskottet anser utrikesutskottet att ståpunkten att utvecklingsländernas beskattningskapacitet ska utvecklas som ett led i utvecklingssamarbetet är välmotiverad. Det är inte enbart fråga om ett rättvist och välfungerande skattesystem, utan också om utvecklingsländernas förmåga att förvalta den inkomst som genereras på deras territorium. Ett fungerande skattesystem är dessutom en viktig stöttepelare för demokrati. Det ökar insynen och befrämjar ansvarsfördelningen mellan medborgarna och förvaltningen och erbjuder därmed ett verktyg för att övervaka förvaltningens legitimitet.

Utrikesutskottet understryker att Finland måste fortsätta att bekämpa aggressiv skatteplanering, skattekringgående och skatteparadis.

Miljö och utveckling

I likhet med miljöutskottet understryker utrikesutskottet att fattigdom inte kan undanröjas utan radikala förändringar när det gäller miljövård, produktionsmetoder och konsumtionsvanor, resurseffektivitet och trygghet av naturens mångfald. Utskottet framhåller vikten av bättre samordning av den hållbara utvecklingens tre dimensioner och starkare global kontroll av utvecklingen.

Miljöutskottet vill fästa uppmärksamhet vid den ohållbara konsumtionen av de globala resurserna, utarmningen av naturens mångfald och klimatförändringen. Befolkningsökningen fortsätter ända till år 2050, då den antas vara 9,5 miljarder, för att sedan avstanna i och med den ökade levnadsstandarden. Ett effektivare nyttjande av naturresurserna kan därmed i praktiken förbli resultatlöst.

Konsekvenserna av klimatförändringen hotar i synnerhet fattiga länder. Fattigdomen kommer inte att minska om inte både klimatförändringen, utarmningen av naturen och det ohållbara nyttjandet av naturtillgångarna kopplas till utvecklingsagendan och integreras med dimensionerna för den hållbara utvecklingen till en konsekvent och effektiv politisk helhet.

Den politik utvecklingsländerna själva för är helt primär för att värna en hållbar utveckling. Faktum är emellertid att varken miljön eller klimatförändringen har särskilt hög prioritet i många utvecklingsländer. Utvecklingssamarbetet måste förbinda partnerländerna till en hållbar utveckling och stödja deras egna åtgärder för att trygga utvecklingen.

Det gäller att se till att vi kopplar fungerande uppföljnings- och responsstrategier till miljö- och utvecklingspolitiken. Det underlättar vid utvärderingen av samarbetets effektivitet och till exempel för uppföljningen av hur internationella miljökonventioner genomförs.

Den för utvecklingen nödvändiga ekonomiska tillväxten måste skapas på ett sätt som är hållbart både för miljön och för människans välfärd. Alla gällande internationella miljökonventioner bör utnyttjas när politikområdena fastslås för perioden efter 2015. Att stödja utvecklingsländerna att genomföra miljökonventionerna kan bidra till att de utarbetar nationella strategier för hållbar utveckling och att de försöker förbättra miljöns tillstånd och minska fattigdomen. På grund av det ömsesidiga beroendet och värdekedjorna inom produktionen är det av vital betydelse att samtliga länder deltar i klimatsamarbetet enligt bästa förmåga. Utskottet anser att man bör sträva efter en gemensam beräknings- och utvärderingsmodell för klimatfinansieringen. Finland bör delta aktivt i det internationella samarbetet för att ta fram innovativa finansieringsmekanismer.

Utrikesutskottet stöder övergången till grön ekonomi och en resurseffektiv och demokratisk förvaltning av naturtillgångarna.

Jordbruk och livsmedelsförsörjning

Det bedöms att jordbruksproduktionen behöver öka med 50—70 procent fram till 2050 för att livnära den växande befolkningen. Av denna ökning måste 80 procent komma från befintliga odlingsarealer. Redogörelsen underlåter att gå in på detta mångfacetterade problem, som kräver en mera konsekvent handels- och jordbrukspoli-

tik och omstrukturerad jordbrukspolitik i utvecklingsländerna. Dessutom måste den stödjas med anslag för utvecklingssamarbete.

Den globala livsmedelsförsörjningen handlar i grunden om fattigdom och kampen mot fattigdom. Den uppåtgående trenden för priserna på livsmedel och jordbruksprodukter är bestående. Efterhand som folk fått mer pengar att röra sig med har efterfrågan och konsumtion allt mer inriktats på kött- och mjölkprodukter. År 2050 kommer upp till 70 procent av jordens befolkning att vara bosatt i städer.

Kapaciteten för livsmedelsproduktion behöver stärkas globalt. Utvecklingsländernas åtgärder för att effektivisera och öka produktionen är väsentliga. Det är viktigt att stärka en livskraftig landsbygd och en bredare näringspalett i utvecklingsländerna genom stöd för forskning, utbildning, rådgivning och privat sektor. Produktiviteten och införande av en mera hållbar teknik bör stödjas i utvecklingspolitiken. Också finländsk kompetens inom jordbruket bör utnyttjas i detta sammanhang. Det går att lindra fattigdom och förbättra nutritionssäkerheten genom bättre villkor för småskalig produktion och lokala marknader. Det löser ändå inte problemet med hur livsmedelsproduktionen ska stärkas globalt. Det behövs mera privata investeringar i utveckling av jordbrukssektorn i utvecklingsländerna. Utskottet efterlyser större insyn i de privata (både utländska och inhemska) investeringarna för att nyttan och effekterna för en långsiktig tillväxt i utvecklingsländerna ska kunna bedömas. Kvinnorna spelar en central roll i livsmedelsproduktionen. Finland bör vara pådrivande när det gäller bättre villkor för kvinnor, inbegripet rätt att äga mark och att få utbildning och råd. Det är enligt utskottet befogat att ställa villkor för hjälpen i relation till i vilken utsträckning mottagarlandet har tryggt kvinnors rätt att äga mark. Finland bör tillämpa denna princip i fråga om partnerländerna samtidigt som det beaktas att de alla har förbundit sig att följa den redan för 20 år sedan genom handlingsplanen från Peking om kvinnors rättigheter (<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/>)

Livsmedelsproduktionen bör bygga på hållbar utveckling. Jordbruket slukar 80 procent av allt sötvatten. Tillgången på vatten kommer att vara en av de största utmaningarna i framtiden. Det finns anledning att se närmare på vattenförbrukningen i livsmedelsproduktionen över hela linjen. Redogörelsen innehåller inte några bedömningar av vilka följder klimatförändringen har för livsmedelsproduktionen och den tar inte heller upp behovet av innovationer inom livsmedelsproduktionen. Enligt jord- och skogsbruksutskottet behövs det åtgärder för att balansera upp den stora fluktuationen i produktionen till följd av väderleksförhållanden, såsom interventionssystemet jämte lagring.

När skogen försvinner blir följderna katastrofala inte bara för naturens mångfald utan också för klimatet och för miljontals människor. I redogörelsen nämns många förbehåll som är väsentliga för skogsbruket, såsom markägförhållanden, att locka till sig investeringar och att aktörer måste ha sin äganderätt tryggad för att få tillträde till finansieringsmarknaden. Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att dessa åtgärder som stöder skogarnas fortbestånd och ett hållbart ekonomiskt nyttjande av dem inte har tillräckligt betydelse i redogörelsen som främjande av en hållbar utveckling skulle förutsätta.

De omständigheter under vilka biomassa produceras i utvecklingsländerna måste vara acceptabla miljömässigt och socialt och adekvata minimikrav tillämpas på produktionen av råvara för biobränsle, oavsett var den produceras.

Det pilotförsök för livsmedelssäkerhet som genomförts under ledning av utrikesministeriet är enligt utrikesutskottet ett lovligt framsteg. Det är viktigt att erfarenheterna och metoderna från försöket tillämpas inom alla insatsområden (säkerhet, migration, beskattning, handel) för att öka samstämmigheten i det praktiska arbetet.

Utskottet upprepar än en gång vikten av att minska slöseriet med mat. Över hälften av den mat som produceras förfärs, kastas bort eller blir outnyttjad på grund av ineffektivitet. Matsvinnet kan och bör kunna minskas i utvecklingsländerna, bl.a. genom bättre lagring av skördarna.

Förbättrad livsmedelsförsörjning i utvecklingsländerna bör behandlas i ett sammanhang inom unionens jordbruks-, handels- och utvecklingspolitik. EU bör genom sin jordbrukspolitik dels stärka den globala livsmedelsförsörjningen, dels driva på att det ska finnas regional produktion inom hela EU. Jord- och skogsbruksutskottet påminner om att varje land har rätt att beakta självförsörjnings- och försörjningsberedskapsaspekterna, i synnerhet när det gäller att trygga livsmedelsförsörjningen.

Utrikesutskottet understryker att Finland bör vara aktivt pådrivande för att EU:s jordbrukspolitik inte ska inverka skadligt på utvecklingsländernas livsmedelsförsörjning, jordbruksproduktion eller marknadstillträde. Utskottet förutsätter att finansieringen av livsmedelsproduktion och landsbygdsutveckling utökas inom utvecklingssamarbetet.

Migration och utveckling

Att hålla migrationen under kontroll är ett led i utvecklingspolitiken. Det är särskilt viktigt att analysera de ursprungliga skälen till flyttningsrörelserna. Enligt FN:s uppskattning uppgår antalet migranter till 232 miljoner och av världens drygt 15 miljoner flyktingar befinner sig cirka 80 procent i utvecklingsländerna. Migration och landsflykt berör alltså mest utvecklingsländerna. Migration och laglig invandring har av tradition varit positivt för den ekonomiska tillväxten i såväl ursprungsländerna som de mottagande länderna. Migrationen bör granskas extensivt och på lång sikt för att dess inverkan på utvecklingen ska kunna bedömas.

Migranternas penningförsändelser är viktiga för utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt. Enligt Världsbanken uppgick beloppet av penningförsändelserna till 414 miljarder US-dollar 2013, dvs. mer än tre gånger så mycket som det officiella utvecklingsbiståndet. Pengarna används till övervägande del för privat konsumtion i motsats till utvecklingsbiståndet, som styrs till offentliga investeringar. När penningförsändelserna blir större är det konsekvent utveck-

lingspolitik att underlätta administreringen av dem och sänka förmedlingsprovisionerna. Särskilt de kvinnliga migranterna förmedlar olika slags kompetens och värden till sina förra hemländer, inklusive betydelsen av att flickor får utbildning. Utskottet uppmuntrar till ett utökat samarbete med diasporan för att värderingar och praxis som stöder utvecklingen ska kunna förmedlas mera systematiskt.

Migration och frivillig utvandring är en mänsklig rättighet och kan inte begränsas, även om de också har negativa konsekvenser i och med att utbildad arbetskraft som vore nödvändig för ursprungslandets utveckling flyttar utomlands. Enligt OECD kunde exempelvis cirkulär migration underlättas med olika slags visumarrangemang för att invandrare ska kunna utnyttja sina inlärd färdigheter också i det egna hemlandet. Utskottet hänvisar i detta sammanhang också till behovet av att stärka utbildningssystemet i utvecklingsländerna, också när det gäller yrkesskolor och universitet.

Det är av yttersta vikt att intensifiera samarbetet vid bekämpningen av illegal invandring för att kunna bekämpa också kriminalitet och människohandel som ofta hör ihop med den. I samarbetet ingår också att främja ursprungsländernas återtagande av migranter som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Syftet med Finlands strategi för migrationens framtid 2020 är att åstadkomma en aktiv och planmässig migrationspolitik. Principen om samstämmighet i utvecklingspolitiken nämns i strategin och det åtgärdsprogram som ansluter sig till den. Utskottet ser det som viktigt att man vid genomförandet av strategin tar hänsyn också till utvecklingen i ursprungslandet. Finland bör föra en aktiv politik inom EU för att öka konsekvensen när det gäller utvecklingspolitiska aspekter i migrationspolitiken.

Säkerhet och utveckling

Säkerhet uppstår inte utan utveckling och utvecklingen är inte hållbar utan säkerhet. Utveckling i sig skapar inte automatiskt stabilitet och en ojämlik ekonomisk tillväxt kan öka risken för

konflikter. Ett nära, men komplext samband mellan säkerhet och utveckling går att skönja, särskilt i så kallade sårbara länder, vilka enligt OECD redan uppgår till en tredjedel av jordens länder.

Regeringen har förbundit sig till en heltäckande krishantering där militär och civil krishantering samordnas med utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet i syfte att nå bästa möjliga samverkans effekter och hållbara resultat. Utskottet vill i detta sammanhang fästa uppmärksamhet vid flera olika riktlinjer² som enligt utredning inte nödvändigtvis betjänar ett övergripande förhållningssätt. Målet bör vara att förbättra planmässigheten i den praktiska verksamheten och att samordna krishanteringens olika förmågor bättre. När hotbilderna förändras är det också nödvändigt att samarbeta med den privata sektorn.

Utskottet har sedan länge krävt att vid beslut om t.ex. krishanteringsoperationer få en utredning om samtliga insatser, såväl Finlands som EU:s, i de områden som berörs av operationen för att kunna beakta långsiktigheten i åtgärderna. Den stabiliseringsfond som utrikesutskottet efterlyst och som nämns i regeringsprogrammet har inte inrättats, men det är positivt att finansieringen av fredsmedling har blivit smidigare också när det gäller medlen för utvecklingssamarbete. Finland saknar fortfarande en enhetlig planerings- och beslutsprocess som skulle bidra till en enhetlig verksamhet. Finland bör aktivt främja respekten för mänskliga rättigheter och jämlikhet i fredsprocessen och i krishantering enligt FN:s resolution 1325.

Enligt redogörelsen är det värt att ta risken att stödja sköra stater. Utifrån inkommen utredning kräver utomstående parter verksamhet i sköra stater mycket djupgående analys. Det är inte enbart fråga om den egna riskhanteringen, utan om att en intervention utifrån också kan påverka si-

² Åtgärdsprogrammet för fredsmedling, den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, handlingsplanen för att genomföra resolution 1325, riktlinjerna för det humanitära biståndet, utrikesförvaltningens FN-strategi, direktiven för att stödja sköra stater (2014), den uppdaterade strategin för civil krishantering, m.fl.

tuationen i negativ riktning. Det nutida utvecklingssamarbetet riktar sig till länder med relativt stabila förhållanden och kan för närvarande inte beakta de särdrag som kännetecknar sköra stater. Varje skör "stat" bör hanteras för sig utifrån sakkunskap och analys. Den bästa sakkunskapen i fråga om hur problemen i sådana länder ska lösas finns i länderna själva. Enligt uppgifter varierar sakkunskapen i Finland fortfarande rätt stort från fall till fall och finns närmast inom ramen för vissa frivilligorganisationer. Utskottet påpekar att de invandrare som bor i Finland (diasporan) besitter stor sakkunskap och att deras nätverk kan utnyttjas.

Utrikesutskottet förordar att man går synnerligen försiktigt fram och tillsammans med andra aktörer planerar noga när man stöder sköra stater för att genomslagskraften hos åtgärderna ska kunna säkerställas. När sköra stater stöds bör det vara fråga om en serie åtgärder där det också beaktas annat än utfallet av utvecklingssamarbetet, som är det som lyfts fram i utrikesministeriets anvisning i fråga om sköra stater. Verksamheten kan och bör samtidigt vara både säkerhets- och utvecklingspolitik. En säker omvärld möjliggör en långsiktig utveckling. Det kräver framför allt att de legitima representanterna för lokala sammanslutningar har förbundit sig att gå in för stabilitet. Att åstadkomma ett tillräckligt stort engagemang är fortfarande det största problemet i krissituationer.

Det är viktigt att man i synnerhet på unionsnivå långt om länge skulle kunna gå in för ett mera övergripande förhållningssätt utifrån den höga representantens och kommissionens meddelande (december 2013). Finland bör aktivt fortsätta att gå in för större samstämmighet mellan säkerhetspolitiken och utvecklingspolitiken i rådets olika sammansättningar.

Kvinnornas roll i fredsmedling och fredsbyggande bör konkretiseras genom tydliga mål och resultatmål.

Utrikesutskottet föreslår att riktlinjer för utvecklings- och säkerhetsstrategin för att stärka den samlade krishanteringen

lämnas till riksdagen i början av valperioden.

Målen för en hållbar utveckling och Post 2015-agendan

Det är enligt utrikesutskottet viktigt att Finland är en aktiv aktör vid beredningen av Post 2015-agendan. Beredningen kräver omfattande samarbete både inom unionen och på nationell nivå. Utskottet stöder de mål som regeringen hittills föreslagit ska ingå i agendan. Det är viktigt att arbetet för målen för hållbar utveckling inlemmas med arbetet för millenniemålen och att gemensamma globala mål för miljö, social utveckling och ekonomi formuleras som samtidigt beaktar principerna för utvecklingspolitisk samstämmighet.

Utskottet vill särskilt lyfta fram det särskilda målet för jämlikhet mellan könen och kvinnornas starkare ställning och rättigheter, inklusive sexuell hälsa. Att öka kvinnors inflytande kräver jämlika möjligheter att påverka, både inom det politiska och det ekonomiska beslutsfattandet. Enligt utskottet bör temat fred och säkerhet ingå som ett viktigt led i utvecklingen. Också de mål som gäller rättsstaten, en god förvaltning, hållbar konsumtion och hållbar produktion och de mål som gäller naturresurser, ekosystemtjänster och diversitet är centrala för den globala utvecklingen. Finland bör enligt utskottet lyfta fram hållbar livsmedelsförsörjning och nutritionssäkerhet som ett prioriterat område både på den nationella och den globala agendan.

Utrikesutskottet tar närmare ställning till Post 2015-agendan när beredningen framskridit.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

förutsätter att statsrådet vidtar följande åtgärder:

1. Statsrådet sammanställer en gång per valperiod en redogörelse där innehållet i Finlands utvecklingspolitik, in-

klusive prioriteringar och målländer, utvärderas tillsammans med måluppfyllelse, långsiktiga effekter och eventuella problem vid genomförandet. I början av följande valperiod ska riksdagen få en utredning där det bedöms hur det traditionella utvecklingssamarbetet ska reformeras och där alternativa sätt att stödja utvecklingsländerna och minska fattigdomen lyfts fram. Som underlag för utredningen ska statsrådet låta göra en oberoende utvärdering av vilken ge-

nomslagskraft det nuvarande utvecklingssamarbetet har.

2. Under ledning av statsrådet utnyttjas EU-samordningen effektivt för att öka samstämmigheten i utvecklingspolitiken.

3. Statsrådet vidtar åtgärder för att förbättra villkoren för den privata sektorn inom utvecklingssamarbetet och för att öka anslagen för livsmedelsproduktionen och landsbygdsutvecklingen.

Helsingfors den 17 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Anni Sinnemäki /gröna
Ben Zyskowitz /saml
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.

RESERVATION 1

Motivering

Sannfinländarna föreslår en strukturell reform av Finlands biståndspolitik. Ett av de mest centrala elementen i den nya modellen är att det under utrikesministeriets förvaltning ska inrättas en utvecklingsbiståndsfond från vilken finländskt utvecklingsbistånd kanaliseras till olika aktörer och objekt. Modellen medför betydande besparingar i statens budget.

En bärande tanke är att ansvaret för att finansiera utvecklingsbiståndet främst ska tas av enskilda medborgare, inte finska staten. Många medborgare menar att utvecklingsbistånd är ett behjärtansvärt ändamål, men att finansieringen inte entydigt hör till statens uppgifter. Fondmodellen siktar dock på att bevara Finlands nuvarande nivå på utvecklingsbiståndet, och genomförd med framgång får vi rentav en höjning. Även de finländska företagen bör spöras att delta i finansieringen av utvecklingsbiståndet, till exempel genom att locka med att företag som placerar i fonden får något som motsvarar svanmärket. Det kunde i många konsumenters ögon vara en konkurrensfördel.

I den årliga skattedeklarationen förväntas skattebetalarna placera i genomsnitt 200 euro i utvecklingsbiståndsfonden. Staten uppmuntrar å sin sida skattebetalarna att stödja utvecklingsbiståndet på två sätt. För det första stöder staten bi-

ståndsfonden genom en grundfinansiering på 250 miljoner euro per år. För det andra erbjuder fonden placerande skattebetalare en skattemorot: placeringar i fonden är avdragsgilla upp till 200 euro. Denna morot kostar staten och kommunerna ca 250 miljoner euro. Medan Finland för närvarande betalar ca 1,1 miljarder euro i utvecklingsbistånd, skulle vår modell ge en årlig besparing på ca 600 miljoner euro i statsbudgeten.

Den nya fondmodellen skulle också skapa större enhetlighet inom utvecklingsbiståndet. I dag har sektorn ett otal aktörer men saknar ett klart, gemensamt mål. Det brister också i mätningen av resultaten. När man bedömer resultaten måste man se till hur respektive aktörs insatser har förbättrat förutsättningarna för det aktuella landet eller området att själv skapa hållbar tillväxt.

Förslag

Vi föreslår

att regeringen lämnar riksdagen en ny modell som bygger på en utvecklingsbiståndsfond och som innebär en strukturell omläggning av Finlands utvecklingssamarbete.

Helsingfors den 17 juni 2014

Maria Lohela /saf
Tom Packalén /saf
Timo Soini /saf

RESERVATION 2

Motivering

Behövs bistånd? Absolut. Man bör också sträva efter en demokratisk och rättvis värld. Till den bidrar vårt och andras bistånd knappast alls.

Jag kan inte helhjärtat omfatta Statsrådets redogörelse eller utskottets eget betänkande, trots att båda innehåller behjärtansvärda försök till verklighetsanalys. Men när utskottet efterlyser en ny redogörelse först under nästa valperiod samt en koordination av den kommande verksamheten genom statsrådets kansli, handlar detta om till intet förpliktande förslag eftersom man av allt att döma inte vill ifrågasätta de principer som verksamheten är baserad på.

Detta kan kallas hemmablindhet.

Jag anser att en totalöversyn är på sin plats. Den kan med fördel verkställas av fristående experter. Ingenting får anses vara självklart.

Några motiveringar framgår av det som följer.

Biståndets omfattning

Statsrådet strävar till att småningom uppnå det eftersträlvade målet 0,7% av BNP. Det är knappast möjligt inom en snar framtid, vilket också utskottet påpekar. Det är dock viktigare att diskutera kvalitet än kvantitet.

Under de senaste tjugo åren har det skett en radikal finansiell omstrukturering speciellt gällande Afrika. Utlandsarbetande afrikaner över-sänder sammanlagt stora belopp till sina hemländer, varvid transaktionskostnaderna uppgår till många procent. Att sänka denna kostnad vore ett biståndspolitiskt mål bättre än de flesta. Kapitalflykt existerar också, i okänd omfattning, för att inte tala om korruption, i ganska känd omfattning.

Kina och kinesiska företag har trätt in med stora investeringar, där man tar föga eller ingen hänsyn alls till mottagande länders mänskliga rättigheter.

Den stiftelse som Melinda och Bill Gates grundat tillför Afrika miljardbelopp och tycks

inte heller den fästa sig vid rättssituationen i mottagarländerna. Ett av dem är Etiopien, föremål för den bilaterala hjälp som Finland sysslar med. Etiopien erhåller årligen nära fyra miljarder USD i direkt stöd, av vilket den finska andelen är en droppe i havet. Landet har gjort smärre framsteg sedan tidigare perioder av vänsterdiktatur, men Human rights Watch rapporterar om landet detta år på följande sätt: "as partners in Ethiopia's development, donor nations remain muted in their criticism of Ethiopia's appalling human rights record and are taking little meaningful action to investigate allegations of abuses associated with development programs."

Om Finlands bilaterala bistånd har liten eller marginell betydelse (utan att förneka betydelsen av enskilda insatser) kan man fråga sig om inte en radikal omvärdering på denna punkt vore på sin plats. Exempelvis kan man föreställa sig att en allt större andel penningmedel kanaliseras till internationella organisationer eller humanitär verksamhet, varvid tanken på att "vifta med den finska flaggan" kanske kommer i skymundan. Vill man däremot genom biståndet medverka till att bygga förutsättningar för finsk industriell eller annan ekonomisk verksamhet tror jag att kampen blir ojäm mot exempelvis Kina.

Mänskliga rättigheter och flyktingar

Det sägs någonstans i redogörelsen att vissa framsteg nåtts i Somalia. Man kan fråga sig i förhållande till vad? Just Somalia är ett exempel på den katastrofala naiviteten med vilken bistånd tidigare kanaliserades till vänsterdiktaturer och alltför jämt kommer länder som Etiopien till del.

Jag minns ett besök hos Somalias dåvarande president och diktator Siad Barre, som knappt ens visste om vi kom från Schweiz eller Sverige eller Danmark. Vi hade stora projekt i landet. De har sedermera förstörts och jämnats med marken.

Man kan naturligtvis motivera stöd till auktoritära regimer genom påståendet att sådana sta-

ter erbjuder stabilitet. Ur den synpunkten borde man stöda Uganda för att dess president låter sig omväljas under flera decennier. Men jag är övertygad om att öppna samhällen i långa loppet har bättre utsikter att utvecklas än sådana där åsiktsfrihet är praktiskt taget ett okänt begrepp.

Denna fråga om mänskliga rättigheter bör kopplas samman med flyktingproblematiken. Redogörelsen innehåller vissa hövlighetsfraser om flykt och bistånd, men verkligheten är annorlunda. Finland tar emot ett litet antal kvotflyktingar, detta att jämföra med vårt västra grannland Sverige som öppnat sina gränser, inte enbart av humanitära skäl, utan också för att invandringen bidrar till landets ekonomiska utveckling. Den trångsynta nationalismen i Finland hindrar en motsvarande satsning. Statsrådets redogörelse är på denna punkt helt förljugen.

Fattigdomen i världen och det dåliga samvetet

Det hävdas ibland att biståndet internationellt sett bidragit till en minskning av absolut och re-

lativ fattigdom. Påståendet har rätt liten relevans med tanke på att Kina och Indien är de stora länder där fattigdomen radikalt minskat. Därmed sagt att biståndsfilosoferna alltför ofta framträder med överdrivna påståenden. Bakgrunden till tanken på fungerande bistånd återfinns till en del i tidigare kolonialmaktens dåliga samvete över vad de åstadkommit i Afrika, Mellanöstern och på den indiska halvön. En del av problemen i Afrika har att göra med onaturliga gränser, uppgjorda utan hänsyn till stammar, språk och sedvänjor.

Även om vi själva inte är del av denna samvetskonflikt bör det vara självklart att vi bör vara med, på ett kvalitativt bättre sätt än det nuvarande. I statsrådets redogörelse saknas nästan all självkritik, kanske beroende på att redogörelsen är författad av personer som svarar för biståndets nuvarande inriktning.

Det är skäl att tänka om. Det förblir helt oklart varför vi stöder vissa länder, om det inte sker av gammal vana.

Helsingfors den 17 juni 2014

Jörn Donner /sv