

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2007 rd

Statsrådets utredning om det utvecklingspoli- tiska programmet 2007

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Utrikesutskottet fick den 25 oktober 2007 en utredning från statsrådet om det utvecklingspolitiska programmet (USP 12/2007 rd) med stöd av 97 § 1 mom.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paa-vo Väyrynen
- understatssekreterare Marjatta Rasi, avdelningschef Ritva Koukku-Ronde och rådgivare Tuukka Castrén, utrikesministeriet

- ordförande Nina Suomalainen, Utvecklingspolitiska kommissionen
- verkställande direktör Jaakko Kangasniemi, Finnfund Fonden för industriellt samarbete Ab
- ombudsman Timo Lappalainen och biståndspolitisk sekreterare Tytti Nahi, Servicecentralen för utvecklingssamarbete KEPA rf
- professor Juhani Koponen
- professor Liisa Laakso.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av konsult Tapio Wallenius.

UTREDNINGEN

Statsrådet antog den 18 oktober 2007 ett principbeslut om ett utvecklingspolitiskt program, "Ut-

vecklingspolitiskt program 2007 — Mot en rättvis och hållbar mänsklig politik"

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det utvecklingspolitiska programmet som styrmedel

Det är viktigt att regeringen i principbeslutet

lägger upp utvecklingspolitiska riktlinjer för hela valperioden eftersom det krävs långsiktig styrning för att utvecklingspolitiken ska ha effekt, understryker utrikesutskottet. Principbeslutet från 2004 har varit ett väl fungerande styrmedel och genomförandet har bevakats systema-

tiskt. Efter regeringsförklaringen är det utvecklingspolitiska programmet det näst viktigaste dokumentet om utvecklingspolitiken. När biståndsanslagen ökar kraftigt är det extra viktigt att användningen är välplanerad.

Det nya utvecklingsprogrammet har ett annat angreppssätt än det gamla från 2004. Programmet från 2004 är mer konkret och innehåller exakta riktlinjer för Finlands bistånd. Programmet har genomförts med utgångspunkt i riktlinjerna och de har varit till fördel när programmet har följts upp.

Årets utvecklingsprogram är mycket generellt utformat. Det lägger fram synpunkter på en mänsklighetspolitik och lyfter fram vikten av att främja en naturekonomiskt hållbar utveckling med utvecklingspolitiska medel. Programmet täcker in de viktigaste frågorna i biståndspolitik, men det säger ingenting om var Finland har sina operativa prioriteringar, det vill säga hur olika funktioner konkret prioriteras och vilka allmänna regler som styr allokeringen av anslagen. Inom till exempel säkerhets- och försvarspolitik lämnas likaså säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser med mycket konkreta riktlinjer vart fjärde år. Och riksdagen får säga sitt om de beslut som regeringen lägger fram.

I det nya programmet är de viktigaste konkreta besluten integrerade i själva genomförandet som enligt programmet ingår i de ekonomi- och handlingsplaner som avdelningarna och beskikningarna vid ministeriet lägger upp. Det finns inget genomförandeprogram. De viktigaste riktlinjerna i Finlands utvecklingssamarbete styrs alltså via ett mycket generellt formulerat program och mycket ingående interna beslut på ministeriet. Men gränslandet existerar ingen mekanism för att lägga fram de konkreta riktlinjerna i biståndspolitik för regering eller riksdag. Därmed ges den som genomför programmet fria händer.

Programmet har en del punkter vars substans förefaller oklar. Det sägs följande om större finansiell flexibilitet: "*Finland stöttar aktivt OECD:s arbete för att definiera vad som räknas som offentligt bistånd (ODA) så att anslagen för utvecklingssamarbete uttryckligen och öppet*

satsas på genuina försök att lösa de globala utvecklingsproblemen." Det är svårt att med säkerhet säga vad en sådan riktlinje är tänkt att innebära.

Vidare sägs det att riksdagen spelar en stor roll för bevakningen av programmet, men samtidigt uppger regeringen verktyget för uppföljningen är den berättelse om utvecklingssamarbetet som regeringen lämnar varje år till riksdagen och som riksdagen behandlar i samband med regeringens åtgärdsberättelse. Programmet framhåller visserligen att berättelsen anger målen för framtiden, men den är ingen lämplig arena för att behandla framåtblickande strategier. Riksdagen behandlar som regel berättelser först året efter det år som rapporten gäller och lämpar sig därför inte som den naturliga arenan för samverkan mellan riksdag och regering i framåtblickande strategier för utvecklingspolitiken. Budgetbehandlingen är heller inget bra instrument för långsiktig styrning. Följaktligen bör det finnas ett årligt genomförandeprogram, anser utskottet.

Utskottet anser det viktigt att regeringen lägger fram riktlinjerna för att genomföra utvecklingspolitiken för utskottet i form av rapporter där det också ingår indikatorer för uppföljningen och utskottet förutsätter att regeringen årligen lämnar en rapport om hur det utvecklingspolitiska programmet har genomförts.

Riktlinjerna i det utvecklingspolitiska programmet

Det utvecklingspolitiska programmet 2007 innehåller relevanta riktlinjer och strategier, framhåller utrikesutskottet. Fokus förefaller att läggas på en naturekonomiskt hållbar policy och på miljöfrågor. Programmet utesluter inte att policyn genomförs i ett mer brett upplagt perspektiv och att andra viktiga synpunkter beaktas, men programmet är så generellt utformat att det är först när det genomförs som de riktiga fokuseringarna i utvecklingspolitiken kommer fram. Därför anser utskottet att de konkreta synpunkterna nedan bör beaktas när programmet genomförs. Att utskottet tar upp frågorna här betyder

inte nödvändigtvis att de saknas i det i och för sig heltäckande programmet, men det är nödvändigt med en dialog mellan regeringen och riksdagen om frågorna.

Målen för utvecklingssamarbetet

Programmet sätter fokus på en utveckling som är hållbar i ett naturekonomiskt perspektiv. Ett stort plus är att miljö- och klimatfrågorna får en framskjuten roll. Miljöfrågorna har många beröringspunkter med de utvecklingspolitiskt viktiga frågorna och blir allt viktigare både för utvecklingsländerna och i ett globalt perspektiv. Programmet behandlar en naturekonomiskt hållbar utveckling mycket ingående. Det är en utvecklingspolitisk aspekt och ett av FN:s millenniemål som enligt regeringsförklaringen är en av de frågor som ska prioriteras. En hållbar utveckling har tre dimensioner, en ekonomisk, en samhällelig (social) och en naturekonomisk dimension, och det är viktigt att satsa på alla tre.

I regeringsförklaringen sägs att ansträngningarna för att uppnå FN:s millenniemål är det viktigaste målet för utvecklingspolitiken. Ett av millenniemålen är att säkra en miljövänlig hållbar utveckling. Bland de andra målen märks att utrota extrem fattigdom och hunger, uppnå allmän grundskoleutbildning, öka jämställdheten och förbättra kvinnors ställning, minska barnadödligheten, minska mödradödligheten, stoppa spridningen av smittsamma sjukdomar, säkra en miljövänlig hållbar utveckling och att skapa ett globalt partnerskap för utveckling.

Också i framtiden är det viktigt att utrota fattigdomen och främja ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna. I programmet sägs det ut att ett av de viktigaste målen är att utrota fattigdomen. Det finns säkert projekt som är befogade i ett utvecklingspolitiskt perspektiv, exempelvis satsningar på bättre transportinfrastruktur och produktionskapacitet i utvecklingsländerna, men som i ett kortsiktigt perspektiv kan vara till skada för naturekonomin. För tydlighetens skull måste det därför framhållas att en naturekonomiskt hållbar utveckling inte kan vara någon absolut måttstock för utvecklingspolitiken.

Fattigdomen och inte minst den fattigaste femtedelen av befolkningen i världen som bara får det sämre ställt är fortfarande de stora frågorna i vår utvecklingspolitik. I det förra utvecklingsprogrammet uppgav regeringen att bidragen till de allra fattigaste länderna skulle höjas till 0,15 procent av BNP, medan det totala biståndet skulle stiga till 0,7 procent. Utrikesutskottet utgår då från att det här exakta målet fortfarande gäller trots att det nya programmet bara säger att länderna ska få en större del av vårt bistånd. EU-länderna har åtagit sig att låta hälften av ökningen i biståndet gå till Afrika. Om det första millenniemålet, att utrota extrem fattigdom och hunger, ska kunna nås måste det till stora satsningar på att trygga tillgången till mat, bland annat genom utvecklingsinsatser för landsbygden, understryker utrikesutskottet.

I vår utvecklingspolitik spelar kvinnors och flickors rättigheter en viktig roll och programmet framhåller att frågan är ett genomgående tema. Det vore till fördel om genomgående teman får större uppmärksamhet när insatserna inom delområdena i utvecklingspolitiken genomförs. Det går att få bra resultat om man förbättrar kvinnornas ställning i länderna. Ett exempel är utbildning för kvinnor och barn, ett område där Finland har mycket att ge. Utskottet vill påminna om resolution 1325 från FN:s säkerhetsråd. Den gäller kvinnors roll för fredsprocessen och utskottet anser det viktigt att Finland lägger upp ett särskilt program för att genomföra resolutionen.

Mänskliga rättigheter är ett insatsområde som Finland prioriterar starkt. I det förra utvecklingsprogrammet ingår mänskliga rättigheter som ett särskilt insatsområde. Också det nya programmet lyfter fram mänskliga rättigheter och det konstateras bland annat att utvecklingspolitiken ska främja ett demokratiskt beslutsfattande och god förvaltning i utvecklingsländerna och att målet är att universella mänskliga rättigheter ska respekteras överallt. Regeringen framhåller också att respekt och insatser för de mänskliga rättigheterna är grundvalen för vår utvecklingspolitik. Det är önskvärt att det utvecklingspolitiska programmet inte bara behandlar de allmän-

na principerna för de mänskliga rättigheterna utan också mer konkret går in på vad det innebär just för vår utvecklingspolitik att främja de mänskliga rättigheterna och hur vi till exempel kan ingripa när det brister i de mänskliga rättigheterna i våra viktigaste målländer. Är Finland till exempel berett att villkora biståndet mer och knyta hjälpen till ett krav på att länderna ska respektera de mänskliga rättigheterna.

Prioriteringarna i anslagen till utvecklingssamarbete

Det är angeläget att Finland uppfyller sitt biståndsåtagande, att fram till 2010 höja biståndet till 0,51 och fram till 2015 till 0,7 procent av BNP, understryker utskottet. Det betyder att anslagen till utvecklingssamarbetet måste öka avsevärt. Anslagen måste öka i jämn takt för att målen ska vara trovärdiga (UtUU 1/2007 rd, UtUU 3/2007 rd). Samtidigt anser utskottet det viktigt att de stigande anslagen används så effektivt som möjligt.

Programmet säger ingenting om hur prioriteringarna i utgifterna för utvecklingssamarbete ska fullföljas. Samtidigt bör man notera att anslagen enligt planerna ska öka med cirka 40 procent under regeringens mandattid. Utskottet menar att en del av de ökande anslagen med fördel kunde gå till multilateralt utvecklingssamarbete, framför allt till de viktigaste FN-organen (utvecklingsprogrammet UNDP, barnfonden Unicef, befolkningsfonden UNFPA och livsmedelsprogrammet WPA) och till internationella utvecklingsorganisationen (IDA) som har goda förutsättningar att använda medlen effektivt och som inriktar sin verksamhet på att uppfylla millenniemålen. Ett starkare stöd till FN-organen skulle ligga i linje med det uttalade målet i programmet, att stärka FN:s roll som den viktigaste aktören i den internationella utvecklingspolitiken. De samlade riktlinjerna för det multilaterala samarbetet kommer att läggas upp separat och åtföljas av finansiella överväganden, sågs det i programmet. De hade lika gärna kunnat ingå i programmet.

Utrikesutskottet förutsätter att regeringen lämnar en rapport om de samlade riktlinjerna för och finansieringen av det multilaterala samarbetet till utskottet.

Samtidigt som utskottet framhåller att det är bra utvecklingspolitik att stödja FN understryker det också att större anslag till FN-organen tjänar andra större syften i vår utrikespolitik. Dessutom är Finlands inflytande i FN är beroende av hur trovärdigt vi höjer vår biståndsanslag mot FN-målet 0,7 procent av BNP och hur stora bidrag Finland ger till FN-organen. I det hänseendet har Finland redan länge varit på efterkälken i den nordiska ligan.

Det är inte helt problemfritt att låta en stor del av de ökande anslagen till utvecklingssamarbete gå till bilateralt samarbete genom större satsningar på projektbistånd, menar utskottet. Det bilaterala projektbiståndet administreras av västländerna och är enligt vissa bedömningar inte alltid så kostnadseffektivt. Jämför med andra former av bistånd kräver projektbistånd stora administrativa resurser både i givarländerna och i utvecklingsländerna. Varje bilateralt projekt är en stor administrativ börda ända från planeringen fram till besluten, uppföljningen och utvärderingen. Projekten bör snarare minska än öka.

Allt utvecklingssamarbete, oavsett om det är projektbistånd, programbistånd eller multilateralt samarbete, kräver adekvata administrativa resurser och förmåga att utforma policyn i samråd med bidragsgivarna. Samtidigt som anslagen ökar pågår det ett produktivhetsprogram inom statsförvaltningen som tar sikte på att minska personalen. Det är uppenbart att den kraftiga ökningen av anslagen till utvecklingssamarbete kräver större personella resurser, framhåller utskottet och anser det lämpligt att högst fem procent av de ökande anslagen får gå till administrationen.

Konsekvens

Utskottet har systematiskt understrukit vikten av en konsekvent utvecklingspolitik. Konsekvensen måste ses i ett vitt perspektiv, dvs. att också andra politikområden, såsom handelspolitiken,

jordbruket, invandringen och säkerheten, ska bidra till att utvecklingspolitiken når sina mål. Det är inte särskilt förnuftigt att med ena handen bedriva utvecklingssamarbete och med andra handen förhindra utvecklingsländerna från att utvecklas, exempelvis genom att försvåra deras marknadsinträde. Utskottet ser alldeles som regeringen det angeläget att samspelet mellan handel och utveckling stärks och att utvecklingsländerna integreras i den internationella ekonomin. Det finns en viss konsekvens i det nya utvecklingspolitiska programmet men inte lika markant som i det föregående. Utskottet vill påminna om att det krävt en bedömning av konsekvensen i utvecklingspolitiken även i berättelsen om utvecklingssamarbete.

Koncentrering

Det är rationellt att koncentrera stödet i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det betyder att stödet koncentrerat styrs till långvariga samarbetsländer och till programsamarbete och tematiskt samarbete där Finland har specialistkunskande. Programmet räknar upp en lång rad långvariga samarbetsländer: Etiopien, Kenya, Moçambique, Nepal, Nicaragua, Tanzania, Vietnam och Zambia. Utskottet påpekar att man kan undvika problem med en massa projekt och överlappningar om man koncentrerar det bilaterala utvecklingssamarbetet och ser över den internationella arbetsfördelningen när det gäller utvecklingsbistånd. Därför är det mycket välkommet att programmet proklamerar att Finland för att öka relevansen och effektiviteten eftersträvar rollen som ledande givare på de programsektorer som är viktiga för oss.

Budgetstöd

Regeringen säger i programmet att Finland under de närmaste åren kommer att överväga budgetstöds andel i sitt utvecklingssamarbete. Det har påpekats för utskottet att budgetstödet är ett bra instrument om det används rätt och övervakas, eftersom bidragsgivarna då effektivt kan påverka den offentliga sektorn i mottagarlandet och stärka beredskapen på den fronten. Bidragsgivaren följer hur budgetstödet används och för

det ändamålet har Världsbanken bra instrument att tillgå. Utskottet anser att ett ökat budgetstöd kunde vara på sin plats i länder med ett fungerande parlamentariskt kontrollsystem och då slipper man t.ex. en uppsjö projekt som tynger mottagarländerna. Enligt information till utskottet inleds i t.ex. Moçambique varje år 850 nya utvecklingssamarbetsprojekt. Det utgör en tung börda för mottagarlandets administration som tvingas hantera varje enskilt projekt.

Frivilligorganisationer

Sammantaget sett utgör det utvecklingssamarbete frivilligorganisationerna bedriver att värdefullt bidrag. Det föregående utvecklingspolitiska programmet hade som mål att frivilligorganisationernas andel av utvecklingssamarbete skulle ökas till 14 procent. Utskottet framhåller att frivilligorganisationernas uppgift inte bara är att fullfölja regeringens riktlinjer utan att de också har en framträdande roll i samhällsdebatten och den allmänna globaliseringsutvecklingen. När det är ändamålsenligt att koncentrera det officiella utvecklingssamarbetet bör spektret med fördel breddas just med det utvecklingssamarbete som frivilligorganisationerna står för.

Stöd till den privata sektorn

Ett av utvecklingssamarbetets viktigaste mål är att få fart på ekonomin i fattiga länder för att invånarna ska få det bättre. Exempelvis i många infrastrukturprojekt är offentliga myndigheter inte alltid de bästa mottagare med tanke på utvecklingspolitiken, eftersom offentliga monopol kan bromsa upp utvecklingen inom vissa områden rejält. Stödet till den privata sektorn borde upprioriteras i utvecklingssamarbetet och Finland har faktiskt en aktör för detta ändamål, Fonden för industriellt samarbete Finnfund. I det utvecklingspolitiska programmet står det att riskfinansiering av investeringar i utvecklingsländer och partnerskap mellan privata och offentliga aktörer ska utvecklas. Utskottet ser det som angeläget att man målmedvetet tar steget från utredningsfas till genomförandefas och menar att Finnfunds uppdrag kunde utvecklas mer i denna riktning genom tillförsel av mer kapital.

Utveckling och säkerhet

Regeringen understryker i det utvecklingspolitiska programmet att det för samarbetsländer där det pågår en konflikt eller som återhämtar sig från en sådan krävs ett sammanhållet partnerskap, med andra ord att militär och civil krishantering, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd samordnas. Självfallet är det lämpligt att högprioritera konfliktländer där Finland bidrar till krishanteringen, menar utskottet, inte minst för att Finland genom sin närvaro bättre kan bilda sig en uppfattning av situationen i stort. Förutom krishantering och eftervård behövs det effektiva krisförebyggande insatser och stöd till fredsprocesser. Utskottet anser att Finland bör satsa på utvecklings- och säkerhetstemat i sin utvecklingspolitik. Civil krishantering kräver mer resurser, och i likhet med Sverige och Norge

borde Finland bereda sig på civil krishantering med början från dimensionering av poliskåren.

Innovativa lösningar

Utskottet har poängterat hur viktigt det är med innovativa lösningar och ansett att regeringen fördomsfritt bör göra en bedömning av dem (UtUU 7/2005 rd). Men mot den bakgrunden förefaller regeringens konstaterande i programmet att den understryker traditionellt, offentligt utvecklingssamarbete men är redo att delta i den internationella diskussionen om nya finansieringsmekanismer alltför inskränkande.

Utlåtande

Utrikesutskottet föreslår

att regeringen tar hänsyn till det som sägs ovan.

Helsingfors den 9 november 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kalliomäki /sd
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Katri Komi /cent (delvis)

Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucélér /sv
Heikki A. Ollila /saml
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Tanja Saarela /cent
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Jukka Salovaara,
utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.