



Mobilisering av utvecklingsfinansiering

Utrikesdepartementet

2012-08-13

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 366

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Förbättra EU:s stöd till utvecklingsländerna genom mobilisering av utvecklingsfinansiering - Rekommendationer på grundval av EU:s årsrapport om utvecklingsfinansiering för 2012

Sammanfattning

EU och dess medlemsstater har gjort ett flertal åtaganden kring utvecklingsfinansiering och en årsrapport presenteras årligen. På grundval av årsrapporten för 2012 har kommissionen presenterat ett meddelande med ett antal rekommendationer kring hur EU:s finansiering för utveckling kan stärkas. Föreliggande fakta-PM behandlar detta meddelande.

Kommissionens meddelande lyfter bland annat fram att EU måste uppfylla redan befintliga åtaganden och utforma en gemensam och sammanhängande strategi, också vad gäller medlen för att nå eventuella nya mål.

Ett antal förslag på åtgärder lyfts fram för att på bästa sätt ge stöd till utvecklingsländerna genom att mobilisera tillgängliga resurser för utveckling. Bland annat rör dessa ökad resursmobilisering av inhemska skatteresurser; att EU fortsätter att tillämpa en ansvarsfull praxis för låneverksamheten, inkl. blandade lån och exportkrediter; vikten av att fastställa hur redovisningen av offentligt utvecklingsbistånd kring lån och egenkapital ska göras av OECD/DAC; skatter på EU-nivå på finansiella transaktioner; samordning av insatser för att innovativa finansieringsmekanismer; stärka synergier mellan olika finansieringskällor; och uppfyllandet av åtaganden om effektivt utvecklingsstöd på landnivå, bl.a. ramar för resultatuppföljning och ömsesidigt ansvarsutkrävande. Även

frågor som handel som en drivkraft för utveckling, remitteringar ("penningaförsändelser" enligt kommissionens översättning) från utvandrare och ökade ODA (Official Development Assistance/utvecklingsbistånd) nivåer behandlas.

I meddelandet betonas att EU måste uppfylla redan befintliga åtaganden och utforma en gemensam och sammanhängande strategi, också vad gäller hur man kan nå eventuella nya mål post-2015. Även i ett föränderligt, och finansiellt ansträngt, globalt sammanhang måste EU fortsätta att fokusera på att ge bästa möjliga stöd till utvecklingsländerna genom att mobilisera resurser för utveckling.

Regeringen välkomnar en diskussion om olika sätt att stimulera ett ökat resursflöde till utvecklingsländer och är generellt positiv till förslagen i meddelandet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För att följa upp frågan om utvecklingsfinansiering brukar kommissionen årligen anta ett så kallat "aprilpaket" där utvecklingen kartläggs och rapporteras och rekommendationer tas fram. I år delade man upp rapporteringen och behandlingen av frågan i två delar där frågan om EU:s biståndsnivåer till 2015 behandlades under våren i rådslutsatser och slutsatser från Europeiska rådet. Detta meddelande utgör den andra delen som belyser utvecklingsfinansiering i sin helhet.

I kommissionens rekommendationer lyfts det fram att EU har alltid varit en drivande kraft när det gäller att mobilisera internationellt stöd till utveckling. Unionen är världens största biståndsgivare och världsledande i biståndseffektivitet.

Denna position har uppnåtts genom ett antal specifika EU-åtaganden att stödja utvecklingsländernas ansträngningar. Syftet med föreslagna åtgärder är att EU fortsatt ska bidra till detta arbete.

Den internationella agendan för utvecklingsfinansiering, som fastställdes vid Monterreykonferensen¹ 2002 och fördes framåt vid Dohakonferensen 2008, är en central beståndsdel i alla större internationella diskussioner om frågor som kräver globalt samarbete och ligger till grund för EU:s årsrapport om utvecklingsfinansiering (SWD(2012)199 final) och kommissionens rekommendationer.

¹ Internationella konferensen om utvecklingsfinansiering.

Till skillnad från övriga givare har EU och dess medlemsstater gjort ett flertal åtaganden inom samtliga områden av utvecklingsfinansieringen och har årligen övervakat framstegen mot att fullgöra dessa. Detta meddelande bygger vidare på såväl tidigare framsteg som de nya principerna i "agendan för förändring" ("Agenda for Change") och innehåller förslag på förbättringar av EU:s stöd till mobilisering av utvecklingsfinansiering.

Det kan noteras att kommissionens förslag om att rådet ska införa en finansiell transaktionsskatt (FTT) inte är samstämmigt med den övergripande diskussionen kring FTT, som nu snarare har kommit att handla om ett fördjupat samarbete mellan vissa länder.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet följer upp de områden som antogs vid Monterreykonferensen 2002, dvs. hur framstegen mot fastställda utvecklingsmål ska finansieras. EU måste uppfylla sin del av dessa åtaganden och utforma en gemensam och sammanhängande strategi, också vad det gäller hur man ska nå eventuella nya mål. Ett antal förslag på åtgärder lyfts fram för att på bästa sätt ge stöd till utvecklingsländerna genom att mobilisera alla tillgängliga resurser för utveckling.

Områden som lyfts fram och åtgärder som kommissionen föreslår är följande:

Angående EU-stöd för starkare offentliga finanser i utvecklingsländerna föreslår kommissionen att

- EU bör ge fortsatt ökat stöd för att stärka skattesystemens förmåga i överensstämmelse med de tre principerna för god förvaltning på skatteområdet (öppenhet och insyn, informationsutbyte och lojal skattekonkurrens) och förvaltningen av offentliga finanser.
- EU och dess medlemsstater bör i) fortsätta att tillämpa en ansvarsfull praxis för låneverksamheten till utvecklingsländer, inklusive blandade lån och exportkrediter, ii) slå ett slag för deltagande av icke-Parisklubsmedlemmar i skulduppgörelser, och iii) vidta åtgärder på nationell nivå för att förhindra skuldyngda fonder att inleda rättstvister mot utvecklingsländer.

Kommissionen redogör även för främjandet av internationella privata flöden för utveckling samt konstaterar att

- den internationella handeln är utvecklingsländernas främsta källa till utländskt kapital och en viktig drivkraft för utveckling. Man menar dock att ytterligare ansträngningar krävs för att de minst utvecklade länderna och de andra länder där behoven är som störst bättre ska integreras i det multilaterala handelssystemet. För EU innebär detta att fortsätta leva upp till åtagandena i strategin för

handelsrelaterat bistånd, samt att genomföra riktlinjerna i EU:s meddelande om handel, tillväxt och utveckling (COM(2012) 22).

2011/12:FPM169

- De globala remitteringarna från utvandrare 2011 förväntas öka 7-8% om året, men inom EU har flödena legat oförändrade sedan 2008. På EU-nivå har betydande framsteg gjorts genom olika initiativ för att göra den här typen av penningförsändelser billigare, mer öppna, konkurrenskraftiga och pålitliga.

Vad gäller offentlig finansiering för globala mål skriver kommissionen att:

- EU har åtagit sig att biståndet år 2015 ska uppnå 0,7 % av BNI (0,33 % för de nya EU-medlemmarna). På grund av budgetnedskränningar till följd av den ekonomiska krisen minskade EU:s bistånd från 53,5 miljarder 2010 till 53,1 miljarder euro 2011, vilket motsvarar 0,42 % av BNI. I slutsatserna från rådet för utrikesfrågor (FAC) 14 maj samt i årsrapporten till Europeiska rådet om EU:s mål för utvecklingsbiståndet (9372/12) uttrycker rådet för utrikesfrågor oro över de långsamma framstegen när det gäller att nå EU-målet för ODA till 2015. En positiv tendens är dock att EU under 2011 för första gången uppfyllde sitt åtagande att tillsammans ge minst 0,15 % av BNI till de minst utvecklade länderna.
- Även läget för EU:s ökade stöd för att motverka klimatförändring och bevara biologisk mångfald i ett vidare sammanhang av hållbar utveckling redovisas.

Angående rapportering av offentligt bistånd föreslår kommissionen åtgärder som att

- EU och dess medlemsstater ska verka för att en tydligare definition av förmånligheten i utvecklingslån fastställs av OECD-DAC för förbättrad rapportering och mot bakgrund av att lån används i ökad utsträckning för att finansiera insatser.

Vad gäller innovativa finansieringskällor föreslår kommissionen åtgärder som att

- Rådet bör anta förslaget om en skatt på EU-nivå på finansiella transaktioner bl.a. då detta anges kunna bidra till EU-budgeten (EU:s egna medel)² samt att

² För bakgrund, se faktapromemoria 2010/11:FPM143 Den fleråriga budgetramen 2014-2020 och systemet för egna medel samt faktapromemoria 2011/12:FPM20 Direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner.

- EU, dess medlemsstater och de internationella offentliga finansinstituten bör öka insatserna för att säkra att innovativa finansieringsmekanismer i högre grad används på ett samstämmigt, samordnat och strategiskt sätt och att EU mobiliserar mer privat finansiering genom mekanismer för kombinerad finansiering med lån och bidrag bland annat genom att i) skapa en komponent för den privata sektorn inom de regionala mekanismerna för kombinerad finansiering, ii) öka användningen av riskdelningsmekanismer, såsom garantier, som kan frigöra investeringar och iii) främja investeringar genom instrument som förbättrar riskhanteringen och underlättar deltagande av privat kapital i strukturerade fonder.
- Vidare föreslår kommissionen att EU och dess medlemsstater bör stödja en integrerad strategi för utvecklingsfinansiering, inklusive övervakning av dess olika delar

Kommissionens förslag på åtgärder vad gäller genomförandet av slutsatserna från högnivåmötet i Busan fokuserar på

- en kollektiv EU-insats för att främja uppfyllandet av åtagandena om utvecklingseffektivitet på landnivå genom i) främjande av resultatramverk på landnivå och ramar för ömsesidigt ansvarsutkrävande och ii) fortsatt arbetsfördelning, bl.a. kartläggning av EU-stöd för klimatsatser på landnivå, vilket på sikt ökar förutsättningarna för gemensam programmering på landnivå.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar inte gällande svenskt regelverk eller svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser eftersom meddelandet inte är bindande utan lyfter endast fram ett antal rekommendationer. I den fortsatta beredningen behöver detta dock analyseras vidare beroende på vilka delar av meddelandet som kommer att finnas med i rådslutsatserna. Utgångspunkten är dock att eventuella förslag ska rymmas inom befintliga budgetramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kommer att agera aktivt och proaktivt för att få till stånd ambitiösa rådslutsatser för utvecklingsfinansiering med särskilt fokus på transparens (bland annat genomförandet av den gemensamma standarden för

publicering av utvecklingsflöden och EU:s transparensgaranti), resultatredovisning, biståndseffektivitet och ODA.

2011/12:FPM169

Vad gäller biståndseffektivitet ligger kommissionens rekommendationer väl i linje med svenska prioriteringar kring resultat, ansvarsutkrävande, minskad fragmentering samt fokus på implementering på landnivå. Kommissionens åtskillnad mellan resultatramverk och ramverk för ömsesidigt ansvarsutkrävande är dock inte helt självklar eftersom dessa ofta är gemensamma ramverk. Kommissionens förslag på åtgärder för biståndseffektivitet och implementering av åtaganden från Busan saknar dock förslag om EU:s arbete för ökad transparens inom biståndet, en fråga som regeringen prioriterar mycket högt. Regeringen verkar därför för att förslag kring ökad transparens inkluderas i rådslutsatserna.

Regeringen motsätter sig nya egna medel, inklusive införandet av en skatt på finansiella transaktioner som egna medel. Regeringen ställer sig inte bakom kommissionens förslag om att inrätta en transaktionsskatt.

För ett mer effektivt resursanvändande är en ökning av andelen av biståndet i form av s.k. innovativ finansiering ett välkommet initiativ när det gäller att finna innovativa arbetsformer och partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, kombinationer av gåvor och lån (s.k. blandfinansiering), samt lånegarantier. En ev. ökad garantigivning bör dock motsvaras av riskavspeglande avgifter så att ökad risk alltid återspeglas i motsvarande avsättningar/avgifter. Regeringen ser fram emot en fortsatt diskussion om effektiva och ändamålsenliga förslag i detta avseende.

Regeringen stödjer det internationella arbetet för hållbara skulder och fullgör sina åtaganden enligt internationella överenskommelser, såsom det multilaterala skuldavskrivningsinitiativet. Regeringen stödjer främjandet av icke-Parisklubsmedlemmar i skuldppgörelser.

Vad gäller kommissionens förslag på åtgärd gällande nuvarande metod för redovisning av förmånligheten för *lån* och *egenkapital* (4.2 Rapportering om all offentlig utvecklingsbistånd) så arbetar regeringen löpande, genom Sida, för att understryka vikten av att kunna belysa garantiernas utvecklingseffekter i DAC rapporteringen och därmed kunna redovisa effekterna av utställda *garantier*

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En grupp likasinnade länder inkl. Sverige understryker vikten av att värna om att leva upp till EU:s åtaganden om ODA nivåer till 2015 (dvs. 0,7 % ODA av BNI för EU15 och 0,33 % ODA av BNI för EU12).

En annan grupp länder önskar inte lika tydliga återbekräftande av åtagandena om ODA nivåer, bland annat i ljuset av den oroliga finansiella situationen. Inom ramen för bredare diskussioner kring utvecklingsfinansiering har vissa länder framfört förslag som relaterar till innovativ finansiering, bl.a. transaktionsskatter. Detta har inte minst gjorts med hänvisning till pågående

diskussioner inom G20. Vissa länder har även önskat se över ODA begreppets definitioner.

2011/12:FPM169

Sverige, tillsammans med en grupp länder, driver även transparensfrågorna tydligt.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen står bakom meddelandet och rapporten. Under vårens förhandlingar om rådslutsatser vid rådet för utrikesfrågor (FAC) och vid Europeiska rådet om EU:s ODA nivåer var kommissionär Pielbags kabinett, Europeiska utrikestjänsten (EEAS) och DK ordförandeskapet positivt inställda. Under förhandlingar vid Europeiska rådets möte i juni finns det dock indikationer på att rådssekretariatet ställde sig något tveksamma till att inkludera skrivningar om ODA i slutsatserna från Europeiska rådet.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inga sådana synpunkter har inkommit. CONCORD har inför förhandlingar av första delen av årets aprilpaket (med fokus på ODA frågan) framfört vikten av ambitiösa skrivningar kring att uppfylla EU-ländernas ODA åtaganden. Man har även framfört relevansen av ett legalt ramverk för att påskynda och fastställa att EU länderna verkligen kommer att leva upp till ODA nivåerna.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej relevant.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första diskussion om kommissionens rapport samt meddelandet med rekommendationer har diskuterats i rådsarbetsgruppen för allmänna biståndsfrågor (CODEV) den 9, 12 och 16 juli 2012. Förhandlingar inför framtagande av rådslutsatser kommer att börja diskuteras i CODEV den 6 september för att antas på rådsmötet under cypriotiska ordförandeskapet

hösten 2012. Regeringen verkar för att önskvärda element kring transparens, resultatuppföljning, biståndseffektivitet och ODA inkluderas i rådslutsatserna samt motverkar förslaget om införandet av transaktionsskatter.

2011/12:FPM169

4.2 Fackuttryck/termer

ODA – Official Development Assistance/Utvecklingsbistånd. EU har åtagit sig att biståndet år 2015 ska uppnå 0,7% av BNI (0,33% för de nya EU-medlemmarna). Inför att målet ska nås 2015 kom man inom EU överens om ett interrimsmål för 2010 om att EU:s samlade bistånd skulle utgöra 0,56% av BNI. Målen var högre ställda för medlemsstater som varit med i EU ett tag och som också har en tradition som biståndsgivare (0,51% för EU15 och 0,17% för de nya EU-medlemmarna – EU12). Detta mål uppnåddes emellertid inte, och arbetet med att uppnå 0,7% ligger därmed efter.

Inhemsk resursmobilisering – Den absolut största finansieringskälla för utveckling som står till regeringarnas förfogande är inhemska skatteintäkter – vilket förklarar varför det främsta ansvaret för utvecklingen vilar på utvecklingsländerna själva. Stödet från utvecklingspartnerna kompletterar detta och kan fungera som katalysator för andra inkomster men utgör för många utvecklingsländer inte i sig den viktigaste posten. Däremot kan handel med och investeringar från utlandet och de pengar som utvandrare sänder hem stimulera realekonomin om de rätta förutsättningarna föreligger. Det sker även utflöden från utvecklingsländerna, vilket också måste tas med i beräkningen.

Begreppet *innovativ finansiering* är ett samlingsbegrepp för en rad olika icke-traditionella sätt att effektivisera och mobilisera utvecklingsfinansiering, t.ex. genom nya former av skatter, partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, kombinationer av gåvo- och lånefinansiering (s.k. blandfinansiering) och lånegarantier.

Transaktionsskatter – Skatt på omsättning eller äganderättsövergång.

Milleniemålen – Milleniemålen är baserade på Milleniedeklarationen som antogs vid FN:s millennietoppmöte år 2000. Milleniemålen är åtta till antalet och syftar till att halvera fattigdomen till år 2015. De åtta milleniemålen innebär att fattigdom och hunger ska halveras, alla barn ska gå i grundskola, jämställdheten ska öka och kvinnors ställning stärkas, barnadödligheten ska minska med två tredjedelar, mödradödligheten ska minska med tre fjärdedelar, spridningen av hiv/aids, tbc, malaria och andra sjukdomar ska hejdas, en miljömässigt hållbar utveckling ska säkerställas samt att globalt

samarbete genom ökat bistånd, rättvisa handelsregler och lättade skuldbördor i utvecklingsländerna ska eftersträvas.

2011/12:FPM169

Milleniemålen är centrala för en stor del av det utvecklingsarbete som bedrivs i världen. ett av Sveriges svar på Millenniedeklarationen och milleniemålen är den politik för global utveckling (PGU) som antogs av riksdagen i december 2003. Sverige kommer genom biståndsminister Gunilla Carlsson att delta i den kommission som tillsatts av FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon för att utarbeta framtida globala utvecklingsmål efter 2015.