



Gemensam EU-position inför Busankonferensen om biståndseffektivitet

Utrikesdepartementet

2011-10-24

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 541

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén - förslag till EU:s gemensamma ståndpunkt vid det fjärde högnivåforumet om biståndseffektivitet i Busan

Sammanfattning

Kommissionens meddelande utgör grund för vidare diskussioner runt rådsslutsatser inför det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan (Sydkorea). Meddelandet följer formatet på det utkast till Busan Outcome Document som presenterats och föreslår övergripande åtaganden som bör fattas beslut om i Busan. Förslagen bygger på lärdomar från de utvärderingar av Parisdeklarationen som genomförts. Meddelandet omfattar viktiga och av regeringen prioriterade områden inför Busan.

Regeringen anser emellertid att meddelandet är alltför tekniskt, och saknar politisk vision och tydliga politiska åtaganden. I synnerhet ger inte meddelandet uttryck för en nödvändig tonviktsförskjutning mot *resultat* i agendan för biståndseffektivitet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Högnivåmötet i Busan äger rum 29 november till 1 december 2011. Det är det fjärde i en serie internationella möten om biståndseffektivitet. I Paris 2005 enades deltagare om fem principer för ett effektivt bistånd: ägarskap,

anpassning, harmonisering, ömsesidigt ansvarsutkrävande och resultat. Den s.k. "Parisdeklarationen" (PD) har sedan dess utgjort grunden för arbetet med ett mer effektivt bistånd. På konferensen i Accra (2008) togs detta arbete ett steg vidare bl.a. genom att involvera fler aktörer (vilket inkluderade representanter från civilsamhället) och mer långtgående åtaganden i en handlingsplan (the "Accra Agenda for Action" - AAA). Utifrån Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra har EU fattat beslut om ett antal åtgärder för ett mer effektivt bistånd, t.ex. fattades beslut om ett operativt ramverk för biståndseffektivitet under Sveriges ordförandeskap hösten 2009.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande utgör grund för fortsatt diskussion runt en samlad EU-position inför Busan. Inledningsvis betonar kommissionen att syftet med konferensen i Busan är att utifrån erfarenheter från genomförandet av PD och AAA revidera det fortsatta internationella arbetet med biståndseffektivitet och länka detta till en bredare agenda för utveckling. Meddelandet betonar vikten av stärkta utvecklingsresultat inom ramen för nya globala utvecklingsutmaningar och partnerskap.

Meddelandet refererar till den omfattande internationella utvärdering som har genomförts av Parisdeklarationen (Paris Declaration Evaluation). Enligt denna har framsteg främst gjorts inom principen för *ägarskap*, medan framstegen är mer ojämna avseende *givaranpassning* och *harmonisering*, t.ex. har användandet av samarbetsländernas system inte ökat trots att dessa stärkts. Minst framsteg föreligger inom områdena *resultat* och *ömsesidigt ansvarsutkrävande*.

Den stora merparten av kommissionens förslag till åtaganden i Busan utgår ifrån den traditionella biståndseffektivitetsagendan: ägarskap, transparens och förutsägbarhet, minskad fragmentisering, givaranpassning, ansvar för och ansvarsutkrävande av resultat ("accountability for results") och sviktande stater.

Vad gäller *ägarskap* innehåller kommissionens meddelande flera förslag till åtaganden i Busan för såväl samarbetsländer som samarbetspartners. Förslagen betonar vikten av ett bredare ägarskap (än bara av regeringar) inklusive att stärka förutsättningarna och samhällsklimatet för ett demokratiskt ägarskap ("enabling environment").

Beträffande *givaranpassning* innehåller meddelandet förslag till två åtaganden för samarbetspartners – anpassning till nationella utvecklingsplaner samt användandet och stärkandet av ländernas system för alla biståndsformer.

Inom ramen för *transparens* föreslår kommissionen bl a ett åtagande runt en global standard för rapportering, baserat på DAC:s rapporteringssystem (CRS) liksom International Aid Transparency Initiative (IATI), det initiativ

runt transparens som lanserades i Accra. Noterbart är att kommissionen också föreslår ett specifikt EU-åtagande om en ”EU transparensgaranti”, på initiativ från den svenska regeringen.

Kommissionens förslag för *minskad fragmentisering* fokuserar på ökad fokusering och arbetsdelning, på såväl land- som global nivå, en ökad användning av gemensamma strategier samt återhållsamhet beträffande lansering av nya vertikala fonder.

Inom *resultatområdet* betonar kommissionen samarbetsländernas kapacitet inom statistikhantering liksom för uppföljning och utvärdering. Därutöver lyfter kommissionen fram en transparent rapportering av resultat liksom ramverk för ömsesidigt ansvarsutkrävande, inom vilka åtaganden och resultat följs upp.

Kommissionen föreslår vidare att det arbete som pågår inom den internationella dialogprocessen runt freds- och statsbyggande ska tas om hand i Busan genom stöd för den s.k. ”Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding”.

Därutöver föreslår kommissionen att principer för biståndseffektivitet även bör beakta finansiering utöver bistandsflöden liksom andra aktörer. Förslag inkluderas för nya givare och syd-syd samarbete, civilsamhällesorganisationer, lokala myndigheter och privata stiftelser, arbetet med den privata sektorn samt klimatfinansiering.

Kommissionens meddelande tar även upp frågan om den framtida biståndseffektivitetsarkitekturen, d.v.s. hur det fortsatta internationella arbetet kring biståndseffektivitet bör organiseras. Kommissionen betonar att fokus för implementering bör vara på landnivån i s.k. ”country compacts”. Existerande struktur på global nivå – Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) ska strömlinjeformas och bantas ner. Relationen till andra forum för utveckling ska stärkas. Kommissionen föreslår även att uppföljning bör göras utifrån ett begränsat antal indikatorer i samband med uppföljningen av millenniemålen 2015. Kommissionen understryker avslutningsvis att målsättningen med Busanmötet bör vara att få till stånd en övergripande överenskommelse, baserad på principerna i Parisdeklarationen och handlingsplanen från Accra, om fokuserade och fördjupade åtaganden som ska vägleda det fortsatta arbetet för ökad biståndseffektivitet. I detta sammanhang poängteras att samtliga DAC-givare, inklusive multilaterala organisationer och vertikala fonder, bör följa överenskomna åtaganden.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sveriges arbete för ett effektivt bistånd regleras främst via riktlinjerna för samarbetsstrategier. Därutöver finns en gemensam handlingsplan mellan UD och Sida för biståndseffektivitet 2009-2011. Regeringen gör bedömningen att ingen förändring av svensk lagstiftning är nödvändig som följd av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inga direkta budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig överlag positiv till inriktningen av kommissionens förslag, men anser att ambitionsgraden är för låg, då meddelandet är alltför tekniskt och saknar tydliga åtaganden som driver biståndseffektivitetsagendan framåt.

Regeringen anser att områdena *transparens*, *ansvarsutkrävande* och *resultat* har getts för lite uppmärksamhet vid genomförandet av Parisdeklarationen (PD) och handlingsprogrammet från Accra (AAA). Dessa frågor bör lyftas fram i förhandlingsprocessen inför Busan både som mål i sig själva och som förutsättningar för andra delar av biståndseffektivitetsagendan. Biståndets katalytiska roll och samverkan med andra aktörer, t.ex. näringslivet är också en prioriterad fråga inför Busan.

Det internationella ramverket för biståndseffektivitet har kommit att präglas av en hög grad av byråkratisering. En viktig fråga i Busan blir därför att *fokusera* och *förenkla* alla landbaserade biståndseffektivitetsprocesser. En sådan förenkling måste fokusera på det samlade biståndets *resultat*, inte samordning och harmonisering för sin egen skull.

Därtill anser regeringen att det fortsatta internationella arbetet med biståndseffektivitet bör differentieras, dvs. ske med *utgångspunkt från varje lands specifika situation och varje samarbetspartners förutsättningar*. Varje land är unikt och man behöver se över vilka av delar av Parisdeklarationen som är mest relevant i varje landkontext.

(i) Ökat fokus på resultat

Regeringen önskar se ett större fokus på resultat i det framtida arbetet för bistånds – och utvecklingseffektivitet, både vad gäller bistånd och hur samarbetsländernas egna resurser används. Många biståndsaktörer har idag sina egna, och sinsemellan olika, system för att definiera, planera, mäta, insamla och rapportera om resultat. Detta försvårar ett *samlat* fokus på resultat och är därför varken ändamålsenligt för biståndsgivare eller för partnerländer.

Regeringen verkar för att ett framtida ramverk kring resultat måste utgå från landnivån, "ägas" av partnerländerna själva och reflektera hur *samtliga* resurser används, inte bara biståndsgivares insatser.

För att kunna samlas runt ett resultatramverk krävs bl.a. omfattande och samordnade investeringar för att stärka de nationella institutioner som

producerar och levererar statistik och annan resultatinformation. Tydliga resultatkontrakt mellan givare och samarbetspartners kan vara en väg framåt.

Regeringen är positivt inställd till skrivningarna runt resultat i meddelandet, men anser att EU bör signalera vikten av resultat genom att inkludera ett speciellt EU-åtagande runt resultat.

(ii) Ökad transparens och stärkt ansvarsutkrävande

Ökad transparens är en förutsättning för stärkt ansvarsutkrävande. Regeringen anser att dessa områden måste ges ett större utrymme i det framtida biståndet. Medborgare och organisationer i såväl givar- som partnerländer måste ges möjlighet att hålla sina respektive regeringar ansvariga för vad samtliga resurser, inklusive biståndet, leder till för resultat. För att möjliggöra detta måste tillgången till information förbättras. En svensk transparensagenda står därför på tre ben: öppenhet kring biståndsresurser genom en ökad tillgång av jämförbar information om internationella biståndsflöden och implementering av IATI:s standard; öppenhet i användningen av samarbetsländernas egna resurser; samt stärkta förutsättningar för ansvarsutkrävande.

Regeringen driver aktivt frågan om en transparensgaranti på europeisk nivå – en *EU Transparency Guarantee*. Regeringen verkar också för ökad transparens hos samarbetspartner och andra biståndsaktörer, inklusive multilaterala organisationer, det civila samhällets organisationer och aktörer inom den privata sektorn.

Regeringen är även pådrivande i flera internationella initiativ (t.ex. *Open Government Partnership* och *Global Initiative for Fiscal Transparency*) för ökat ansvarsutkrävande och öppenhet i länders statsförvaltningar samt för främjandet av globala normer för budgettransparens. Ett gynnsamt samhällsklimat för det civila samhället och fria och oberoende medier är centralt för att säkerställa möjligheten till ansvarsutkrävande. Demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna möjliggör stärkta förutsättningar för ansvarsutkrävande för medborgare i partnerländerna.

(iii) Biståndets katalytiska roll: Stärka näringslivets och andra aktörers roll för utveckling

Biståndet bör ses i det bredare sammanhanget av vad som påverkar ett lands möjlighet till utveckling, inklusive i förhållande till andra aktörer och finansiella flöden. Regeringen vill fördjupa biståndets roll som katalysator för utveckling för att kunna stärka andra aktörers möjlighet att bidra till fattigdomsminskning.

Näringslivet, inklusive småföretag och entreprenörer, är en central aktör, som motor för tillväxt, sysselsättning, innovationer, handel och investeringar. Detta gäller såväl företag i utvecklingsländer som i utvecklade länder. Företag kan också bidra till att främja centrala områden för fattigdomsminskning så som miljö, korruptionsbekämpning och respekt för mänskliga rättigheter. Regeringen verkar för att ändra synen på näringslivets

roll inom biståndet, från leverantör till en jämbördig aktör och partner för utveckling.

Det finns behov av att utveckla effektiva former för samverkan för att bättra tillvara näringslivets initiativförmåga, erfarenhet, expertis och resurser. Om katalytiska biståndsinsatser kan mobilisera företags intresse och resurser, stärka det sociala och miljömässiga ansvarstagandet eller bidra till utvecklandet och spridandet av nya produkter och tjänster för fattiga människors behov kan utväxlingen på biståndsinsatsen bli hög. Utgångspunkten för all samverkan är principen om obundet bistånd samt de biståndspolitiska målen och prioriteringarna.

Det civila samhället i utvecklingsländer är en viktig aktör i utvecklingsländer som utifrån sina roller som röstbärare och organisatörer av tjänster bidrar till minskad fattigdom. Det behöver skapas förutsättningar för det civila samhället att delta i utvecklingsprocesser i partnerländerna. För att detta ska vara möjligt är det avgörande med ett gynnsamt samhällsklimat för det civila samhället, fria och oberoende medier och andra ansvarsutkrävande aktörer.

Regeringen anser att EU på ett tydligare sätt borde lyfta fram vikten av ökad samverkan med näringslivet för att nå Milleniemålen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har välkomnat kommissionens meddelande men många medlemsstater har efterfrågat tydligare åtaganden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Sida är överlag positivt inställd till kommissionens meddelande, i synnerhet att det bygger på slutsatser från Parisutvärderingen. Sida ser det även som positivt att pappret lyfter fram nödvändigheten av att framtida åtaganden och stärkande av biståndsreformerna ska ligga i linje med partnerländernas prioriteringar.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ordförandeskapet har presenterat ett utkast till rådsslutsatser baserat på meddelandet. Förhoppningen är att rådsslutsatser ska kunna antas vid biståndsministrarnas rådsmöte (FAC) i Bryssel den 14 november 2011.

4.2 Fackuttryck/termer