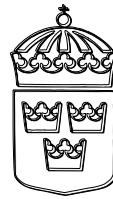


Regeringens skrivelse

2011/12:167



Genomförandet av samstämmighetspolitiken
för utveckling – fokus: den globala utmaningen
ekonomiskt utanförskap

Skr.
2011/12:167

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 28 juni 2012

Carl Bildt

Gunilla Carlsson
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen återrapporerar regeringen till riksdagen om genomförandet av den s.k. samstämmighetspolitiken för utveckling som har sin grund i riksdagens proposition Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122). Sveriges politik för global utveckling (PGU) handlar om en breddad syn på utveckling där regeringens alla politikområden ska bidra och där biståndet bara är en del. Fokus inom samstämmighetspolitiken för utveckling identifierades 2008 (skr. 2007/08:89) till arbete med sex globala utmaningar (förtryck, ekonomiskt utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, migrationsströmmar, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot, samt konflikter och sviktande situationer). Regeringen bedömer i denna skrivelse sitt arbete med de sex globala utmaningarna 2010-2012, vilket redovisas i en bilaga. Regeringens bedömning visar sammantaget att regeringen kommit långt när det gäller utformningen av samstämmighetspolitiken för utveckling, men att arbete återstår när det gäller samordning och samverkan inom politiken.

Skrivelsen fokuserar särskilt på den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Denna utmaning handlar om fattiga länders och människors bristande möjligheter att kunna delta i, bidra till, eller dra nytta av den globaliserade ekonomins möjligheter. För att bryta det ekonomiska utanförskapet behövs inkluderande tillväxt. Med inkluderande tillväxt avses tillväxtmönster där hela samhället, dvs. även fattiga och sårbara människor, deltar, bidrar och gynnas.

Den globala finansiella och ekonomiska krisen har, i kombination med andra kriser och utmaningar, starkt påverkat fattiga länder och

människor. Krisen har förtydligat behoven av olika system för anpassning och riskhantering, inte minst vad gäller finansiella marknader. Regeringen belyser i skrivelsen sitt arbete med finansiella marknader kopplat till utveckling och lyfter fram frågan om kapital- och skatteflykt som ett hinder för utveckling.

Jordbruk, skogsbruk och fiskerinäringen är centrala näringar för en tryggad livsmedelsförsörjning, för export och sysselsättning i många av de fattigaste länderna. De senaste årens snabba och kraftiga svängningar i livsmedels- och råvarupriserna har negativt påverkat livsmedelstryggheten i många utvecklingsländer. Regeringen belyser i skrivelsen sitt arbete med att bidra till en ökad export av jordbruksprodukter från utvecklingsländer. Regeringen lyfter fram potentiella mål-/intressekonflikter inom EU:s handels-, jordbruks- och fiskeripolitik, samt inom bioenergiproduktion.

Basen för handel, tillväxt och sysselsättning i alla länder, inklusive utvecklingsländer, är den privata sektorn. Företag kan bl.a. bidra till en utökad skattebas. Företagens ansvarstagande är viktigt liksom den roll det privata näringslivet kan spela för utveckling, genom till exempel sysselsättning, entreprenörskap och innovationer. Regeringen belyser i skrivelsen sitt arbete med näringsliv och utveckling samt lyfter fram potentiella mål-/intressekonflikter inom svenskt exportfrämjande och statligt ägande.

Regeringen kommer att följa upp och fördjupa arbetet med olika frågekomplex inom den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap, bl.a. genom utåtriktad verksamhet under 2012. Aktörer från olika delar av det svenska samhället, tillsammans med internationell expertis, kommer att inbjudas för att diskutera olika frågekomplex. Nästa skrivelse kommer att fokusera på en ny utmaning. Det löpande arbetet inom Regeringskansliet med de sex globala utmaningarna kommer att fortsätta med fokus på viktiga EU-processer och framtida knäckfrågor. Slutligen kommer regeringen att överväga olika departementsöverskridande arbetsformer för internationella frågor där bl.a. samstämmighet för utveckling kan hanteras samt att en extern utvärdering med fokus på arbetsformer och styrningen av samstämmighetspolitiken för utveckling inom Regeringskansliet ska genomföras.

1	Samstämmighetspolitiken för utveckling	4
1.1	En breddad syn på utveckling – globala utmaningar	4
1.2	Regeringens bedömning av genomförande av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012 – sammanfattning	5
1.3	Bedömningsanalys – aktuell politik med behov av förstärkt samordning och samverkan	6
1.4	Mål- och intressekonflikter inom samstämmighetspolitiken för utveckling	8
2	Global utmaning ekonomiskt utanförskap – omvärldsanalys.....	9
3	Global utmaning ekonomiskt utanförskap – exempel på regeringens arbete och mål- och intressekonflikter	13
3.1	Fokusområde: Finansiella marknader	13
3.1.1	Regeringens arbete med finansiella marknader	13
3.1.2	Mål-/intressekonflikt: Kapital och skatteflykt	18
3.2	Fokusområde: Handel med jordbruksprodukter	23
3.2.1	Mål-/intressekonflikt: EPA-avtalen och utveckling	26
3.2.2	Mål-/intressekonflikt: Fiskeripolitik och utveckling	29
3.2.3	Mål-/intressekonflikt: Globalt tryggad livsmedelsförsörjning – EU:s jordbrukspolitik och höga och rörliga livsmedelspriser	33
3.2.4	Mål-/intressekonflikt: Bioenergiproduktion och livsmedelsförsörjning	39
3.3	Fokusområde: Svensk handel och investeringar	42
3.3.1	Regeringens arbete med näringsliv och utveckling	43
3.3.2	Mål-/intressekonflikt: Svenskt exportfrämjande och utveckling	51
3.3.3	Mål-/intressekonflikt: Statligt ägande och utveckling	56
4	Inriktning på regeringens genomförande av samstämmighetspolitiken för utveckling 2012-2014 – Vägen framåt.....	61
	Bilaga: Regeringens bedömning av genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012	62
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juni 2012.....	88

1 Samstämmighetspolitiken för utveckling

Politiken för global utveckling (PGU)

Övergripande mål: Att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling

Samstämmighetspolitiken för utveckling

Politiska beslut inom olika politikområden ska ta hänsyn till ett utvecklingsperspektiv för att bidra till rättvis och hållbar global utveckling.

Bistånd

Det svenska biståndet ska bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. På detta sätt bidrar biståndet till en rättvis och hållbar global utveckling.

Inom den särskilda reformpolitiken för Öst- och Centraleuropa ska biståndet bidra till stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till EU och dess värdegrunder.

1.1 En breddad syn på utveckling – globala utmaningar

För snart tio år sen antog riksdagen propositionen ”Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling” (prop. 2002/03:122) som baserar sig på betänkandet från den parlamentariska kommittén ”Globkom” (SOU 2001:96). Sverige var därmed ett av de första länderna som formulerade en s.k. samstämmighetspolitik för utveckling där alla departement inom Regeringskansliet har ett ansvar att bidra till målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken har rönt stor internationell uppmärksamhet. Politiken handlar om en breddad syn på utveckling där olika politikområden måste samverka och vara samstämmiga med varandra för att effektivt bidra till global utveckling. Politiken ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv och av de fattigas perspektiv på utveckling. Biståndsministern har regeringens uppdrag att samordna politiken.

I sin skrivelse till riksdagen 2008 bekräftade regeringen sitt åtagande inom samstämmighetspolitiken för utveckling och förnyade politiken genom att fokusera arbetet på sex globala utmaningar (skr. 2007/08:89):

- Förtryck
- Ekonomiskt utanförskap
- Klimatförändringar och miljöpåverkan
- Migrationsströmmar
- Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot
- Konflikter och sviktande situationer

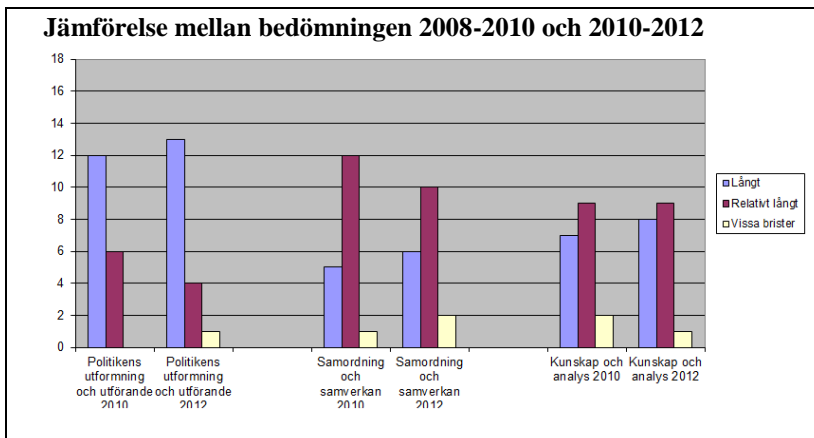
1.2 Regeringens bedömning av genomförande av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012 – sammanfattning

Skr. 2011/12:167

Regeringens bedömning av genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012 utgår från regeringens arbete med de sex globala utmaningarna. Bedömningen i sin helhet återfinns i bilaga. Regeringen använder en bedömningsmodell som togs fram 2010 (skr. 2009/10:129). Denna modell bygger på tre av OECD identifierade viktiga komponenter för genomförande av samstämmighetspolitik. Dessa komponenter, som också är ömsesidigt förstärkande, är:

- Politikens utformning och utförande
- Samordning och samverkan
- Kunskap och analys

Bedömningen görs utifrån från en tregradig skala där genomförandet kan ha kommit ”långt”, ”relativt långt” eller så kan ”vissa brister” konstateras.



Regeringen bedömer sammanfattningsvis att genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012 har kommit längst när det gäller utformningen och utförandet av politiken, vilket handlar om att beakta och utforma ett utvecklingsperspektiv inom olika politikområden. När det gäller samordning och samverkan, som handlar om att skapa synergier och minimera bristande samstämmighet, bedömer regeringen att det finns utrymme för förbättringar. Vad gäller kunskap och analys inom samstämmighetspolitiken bedömer regeringen att genomförandet 2010-2012 generellt har kommit relativt långt.

1.3 Bedömningsanalys – aktuell politik med behov av förstärkt samordning och samverkan

Den **internationella dagordningen** präglas alltmer av globala utmaningar med tydliga utvecklingsperspektiv. Ett exempel är det utvecklingspolitiska åtgärdsprogram som G20-länderna åtog sig under toppmötet i Seoul 2010. Ett annat exempel är den breda utvecklingsstrategi som OECD nu arbetar med där samstämmighet för utveckling är en huvudkomponent. Flera länder har i dag ett uttalat politisk åtagande vad gäller samstämmighet för utveckling och har inrättat olika interna samordningsmekanismer för genomförande. Kunskapsutbytet med andra länder och organisationer i frågan har under det senaste decenniet fördjupats. Inom den Europeiska unionen finns ett förstärkt åtagande om samstämmighet för utveckling genom Lissabonfördraget. Fördraget anger att utvecklingsmålen ska beaktas vid genomförande av politik som kan ha effekter för utvecklingsländer (art. 208) samt att EU ska säkra samstämmighet mellan den breda utrikespolitiken och andra politikområden (art. 21). Påverkan på politiken på EU-nivå för att bidra till ett tydligare utvecklingsperspektiv inom olika politikområden är prioriterat av regeringen.

Dialog och samverkan om samstämmighetspolitiken för utveckling med olika delar av samhället har under tioårsperioden stärkts, både nationellt och internationellt. Det finns ett stort intresse för politiken bland olika civilsamhällesorganisationer, liksom inom det privata näringslivet. Tillgängligheten till information och data om utvecklingsfrågor och om globala utmaningar är i dag större, bl.a. via olika webbportaler som regeringens plattform Open Aid och regeringens MR-webb.

Det senaste decenniets svenska arbete med samstämmighetspolitik för utveckling, kombinerat med flera andra faktorer, som till exempel en alltmer globaliserad politisk dagordning, har bidragit till att det inom Regeringskansliet finns en god bas för arbetet med globala frågor utifrån ett utvecklingsperspektiv. Den **fokusering på sex globala utmaningar** som regeringen införde 2008 (Skr. 2007/08:89) har bidragit till ett mer strukturerat arbete med samstämmighetspolitiken för utveckling inom Regeringskansliet. Fokuseringen har också bidragit till bättre jämförbarhet mellan olika områden och över tid.

Regeringens bedömning av arbetet med de sex globala utmaningarna 2010-2012 visar sammantaget att regeringen kommit längre på de flesta områden än vid bedömningen 2008-2010. Denna bedömning kan sägas bekräftas av ett ”**samstämmighetsindex**” (Commitment to Development Index, CDI) som den Washington-baserade organisationen Center for Global Development årligen tar fram. Av 22 OECD-länder som bedöms vad gäller samlad påverkan på utvecklingsländer inom handels-, investerings-, migrations-, säkerhets- och miljöpolitik, teknologiöverföring samt bistånd, intog Sverige år 2011 första plats. Men Sverige får samtidigt relativt låga betyg vad gäller säkerhetsfrågor där framför allt krigsmaterielexporten bedöms som en svaghet, samt vad gäller s.k. teknologiöverföring och investeringar i fattiga länder.

Regeringens bedömning 2010-2012 visar att förbättringar kan ske när det gäller **samordning och samverkan** inom samstämmighetspolitiken. Detta bekräftas av en utvärdering från OECD¹ som konstaterar att Sveriges utformning av samstämmighetspolitiken för utveckling är god, men att genomförandet av politiken har varit svårare, bl.a. vad gäller samordning- och samverkansmekanismer. Utvärderingen konstaterar att genomförandet saknar en stark mekanism för samordning och att Utrikesdepartementet har begränsade verktyg och kapacitet att samordna och medla mellan olika delar av Regeringskansliet. Även utvärderingar från Statskontoret² visar att arbete med s.k. tvärsektorieella frågor är förknippat med en hel del svårigheter, speciellt om inget enskilt politikområde har möjlighet att ”peka med hela handen”. Utrikesförvaltningsutredningen (SOU 2011:21) konstaterar att dagens globala politik kräver ett målmedvetet samarbete över departementsgränser, men att revirtänkande i det löpande interdepartementala samarbetet ofta kan vara hämmande. Regeringen kommer att beakta slutsatserna från denna utredning för att förstärka samordningen av internationella frågor inom Regeringskansliet där samstämmighetspolitiken utgör en viktig del. Därtill kommer regeringen att genomföra en extern utvärdering med fokus på arbetsformer och styrningen av samstämmighetspolitiken för utveckling inom Regeringskansliet.

Att **analysera utvecklingsperspektivet** inom olika politikområden samt hur olika politikområden samverkar för att bidra till utveckling, eller riskerar att motverka utveckling, är komplext. Det är svårt att förutsäga vilka effekter nationella och internationella beslut inom olika politikområden ytterst har på fattiga länder och människor. Regeringen stöder därför arbetet inom OECD och olika organisationer och forskningsinstitut för att förbättra analys och kunskap inom samstämmighet för utveckling. Den tidigare nämnda utvärderingen från OECD rekommenderar att myndigheterna bättre tas tillvara i den svenska samstämmighetspolitiken för utveckling. Regeringen prioriterar arbetet med bättre styrformer för myndigheter vilket kan bidra till att myndigheternas expertkunskap och analys bättre kan få genomslag i politiken.

¹ Peer review av Sveriges utvecklingspolitik, OECDs biståndskommitté (DAC), 2009-2011.

² Till exempel Statskontorets utvärderingar 2011:25 och 2006:13.

1.4 Mål- och intressekonflikter inom samstämmighetspolitiken för utveckling

Samstämmighetspolitik för utveckling betyder i grunden att åtgärder inom olika politikområden ska komplettera och vara samstämmiga med varandra för att kunna bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Insatser inom olika politikområden ska utformas så att de både bidrar till målet om en rättvis och hållbar global utveckling, samtidigt som de bidrar till andra specifika målsättningar inom respektive politikområde. Synergieffekter, samordning och samverkan är därmed en viktig del i genomförandet.

Mål- och intressekonflikter förekommer inom all politikutformning. Överväganden görs dagligen mellan olika politiska intressen och mål. Politiska mål kan också ha olika tidsperspektiv. Det kan även finnas mål- och intressekonflikter mellan nationell och internationell politikutformning. En naturlig del i internationell politik är kompromisser mellan olika intressen och länder.

Då samstämmighetspolitiken för utveckling i princip berör alla politikområden är förekomsten av mål- och intressekonflikter en extra tydlig del av politikutformningen. Såväl riksdagen som olika civilsamhällesorganisationer har understrukt att mål- och intressekonflikter, liksom politiska avvägandena rörande dessa, tydligare bör synliggöras inom samstämmighetspolitiken.

I denna skrivelse har regeringen valt att fokusera på en av de sex globala utmaningarna, nämligen ekonomiskt utanförskap. Genom att välja endast en utmaning kan ett antal exempel på regeringens arbete och potentiella mål- och intressekonflikter illustreras mer utförligt.

2 Global utmaning ekonomiskt utanförskap – omvärldsanalys

Skr. 2011/12:167

Regeringen har i denna skrivelse valt att fokusera på den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Genom att fokusera på en utmaning kan ett antal exempel och mål- och intressekonflikter belysas mer utförligt. Den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap handlar om fattiga länders och människors bristande möjligheter att kunna delta i, bidra till, eller dra nytta av den globaliserade ekonomins möjligheter. För att bryta det ekonomiska utanförskapet behövs inkluderande tillväxt. Med inkluderande tillväxt avses tillväxtmönster där hela samhället, dvs. även fattiga och sårbara människor, deltar, bidrar och gynnas.

Omvärldsanalys ekonomiskt utanförskap

De senaste årens globala finansiella och ekonomiska kris har drabbat länder med stora underliggande obalanser och små marginaler extra hårt. I kombination med andra utmaningar, som krig och konflikt, livsmedelsförsörjning, klimatförändringar samt tillgång till energi, har krisen starkt berört fattiga länder och människor. Den globala efterfrågan på produkter och råvaror från utvecklingsländer har påverkats, liksom flödena av utländskt investeringskapital. Även flödet av remitteringar (dvs. när migranter skickar pengar till sina hemländer) och bistånd har påverkats. På lokal- och individnivå i utvecklingsländer förvärras det ekonomiska utanförskapet för svaga och sårbara grupper i samhället. Social och politisk oro kan följa i krisernas spår.

Exempel: Fallstudier från WFP om effekter av den globala finansiella och ekonomiska krisen på fattiga människor³

FN: s livsmedelsprogram, WFP, illustrerade 2009 i fem fallstudier hur fattiga människor och hushåll drabbades av den finansiella och ekonomiska krisen efter 2008. Övergripande visade studierna att krisen slog hårt mot fattiga människor samt att nya grupper av människor riskerade att hamna i allt djupare fattigdom. Studierna visade att många fattiga människor i utvecklingsländer åt färre och mindre näringsrika måltider. Många fick skära ner på utgifter för hälsovård och på barnens skolgång. Studierna visade att de grupper som påverkades mest av den globala ekonomiska och finansiella krisen var arbetare utan utbildning i urbana miljöer, familjer som är beroende av utländska remitteringar, samt arbetare som avskedats från exportindustrin och arbetare inom gruv- och turismsektorn.

Studien från **Bangladesh** visade att arbetslösheten ökade, inte minst inom fiske- och skaldjursindustrin samt klädindustrin. Priserna på basvaror steg och remitteringarna minskade, vilket inte minst drabbade kvinnor som ofta är ekonomiskt beroende av remitteringar.

Även i **Ghana** drabbades arbetare utan utbildning hårt av krisen, bl.a. i skogsindustrin. Arbetarnas familjer, som ibland lever i andra delar av

³ <http://www.wfp.org/stories/financial-crisis-pushes-poor-families-deeper-into-hunger>

Ghana, drabbades också av arbetarnas minskade inkomster. I Ghana finns dock ett relativt väl utvecklat socialt trygghetssystem som kunde mildra en del inkomstbortfall.

I **Zambia** drabbades många arbetare inom gruvindustrin av arbetslöshet. Arbetarna gick då också miste om de måltider och den hälsovård som var kopplade till arbetet, vilket inte minst påverkar de som fått medicin mot hiv/aids. Nedgången i internationell turism, kombinerat med översvämningar i Livingstone-distriktet, där Victoriafallen ligger, påverkade en stor del av de anställda i turismsektorn negativt.

I **Armenien** fick jordbrukare och boskapsuppfödare ökade kostnader för insatsvaror i krisens spår, samt minskade inkomster på grund av minskad efterfrågan. Småföretagare fick svårigheter att få krediter och lån, vilket gjorde att många fick lägga ner sin verksamhet. Sänkta socialbidrag i kombination med prishöjningar på basvaror drabbade bl.a. flerbarnsfamiljer hårt.

Även i **Nicaragua** fick höjda livsmedelspriser negativa effekter på fattiga människors matkonsumtion, speciellt vad gäller konsumtionen av kött, vegetabilisk olja och mejeriprodukter. Då lokala småbutiker tvingades lägga ner, försämrades också tillgängligheten till livsmedel.

Utvecklingsländer – en heterogen grupp

I dag växer vissa utvecklingsländer fram som ekonomiska stormakter medan vissa fortsatt kämpar för att bryta sig ut ur fattigdom och ekonomiskt utanförskap. Inkomstskillnaderna inom utvecklingsländer är ofta stora och de regionala skillnaderna är betydande. Sydostasien har blivit en medelinkomstregion med starka kopplingar till tillväxtekonomier som Indien och Kina, men skillnaderna i inkomst och tillgång till varor, tjänster och marknader inom länderna är fortsatt stora. Demokratiseringen i Mellanöstern och Nordafrika kan frigöra möjligheter att öka tillväxten i enskilda länder i regionen. I Afrika söder om Sahara stiger tillväxten och tillväxtpotentialen är stor, men än i dag lever nästan hälften av befolkningen i Afrika söder om Sahara i extrem fattigdom. En tredjedel av jordens fattiga människor bor i sviktande och konfliktdrabbade länder vilket är en särskild humanitär, säkerhets- och utvecklingsmässig utmaning.

EU som global ekonomisk utvecklingsaktör

EU har en viktig roll att spela i den globala ekonomiska utvecklingen och har inom många politikområden stort inflytande på utvecklingsländer. EU står i dag som region inför en rad utmaningar som har förstärkts till följd av den finansiella och ekonomiska krisen. Betydande strukturella problem har tagits sig uttryck i bl.a. låg produktionstillväxt och i underskott i de offentliga finanserna i flera länder. En grundtanke i EU:s gemensamma ramverk för hållbar inkluderande tillväxt och sysselsättning (EU 2020) är att den ökade ekonomiska globaliseringen kräver en samstämmig politik mellan EU:s olika politikområden. Tillsammans med genomförandet av EU:s tydliga åtagande för samstämmighet för utveckling kan dessa politiska ambitioner få betydande positiva effekter också för utvecklingsländer.

Inom den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap finns ett antal frågekomplex som är aktuella i utvecklingsdebatten och som regeringen vill belysa i denna skrivelse.

I ljuset av den globala finansiella och ekonomiska krisen, har behoven av olika system för anpassning och riskhantering förtydligats, inte minst vad gäller **finansiella marknader**. Fattiga länders och människors ekonomiska utanförskap påverkas bl.a. av tillgången till stabila och transparenta finansiella marknader på alla nivåer. Instabila och icke-transparenta finansiella marknader, kombinerat med bristfälliga institutioner, dålig samhällsstyrning och korruption i många utvecklingsländer, kan bidra till olovlig **kapital- och skatteflykt** från dessa länder. Genom denna kapital- och skatteflykt kan utvecklingsländer gå miste om resurser som kunde ha använts till utveckling och fattigdomsbekämpning.

Ett **ömsesidigt handelsutbyte** med omvärlden är en nödvändig förutsättning för tillväxt som kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga länder och människor. Ökad handel med **jordbruks- och fiskeriprodukter** är en potentiellt viktig inkomstkälla för många utvecklingsländer. En mindre handelsstörande jordbruks- och fiskeripolitik inom EU och OECD är därmed fortsatt en viktig faktor för att bryta fattiga länders och människors ekonomiska utanförskap. Jordbruk och fiskerinäringen, liksom skogsbruk, är också centrala näringar för en **tryggad livsmedelsförsörjning** och för sysselsättning i de flesta fattiga länder och för många fattiga människor. De senaste årens snabba och kraftiga **svängningar i livsmedels- och råvarupriserna** har negativt påverkat livsmedelstryggheten i många utvecklingsländer.

Basen för handel, tillväxt och sysselsättning är den **privata sektorn**. Företag skapar arbetstillfällen och kan bidra till en utökad skattebas. **Företagens ansvarstagande** för rättvis och hållbar utveckling är viktigt liksom den roll det privata näringslivet kan spela för utveckling, genom till exempel entreprenörskap och innovationer. Utvecklingsländer hamnar ofta högt upp i mätningar av egenföretagande och entreprenörskap vilken är en vanlig väg ut ur fattigdom.

För en inkluderande tillväxt behövs sysselsättning med arbetstillfällen som bidrar till ökad produktivitet, bättre levnadsförhållanden och starkare social sammanhållning. En viktig aspekt av detta är övergången från informella till formella system, god samhällsstyrning med effektiva institutioner och minskad korruption. I detta sammanhang är sysselsättning en betydligt bredare fråga än arbetsmarknaden och kräver socio-ekonomiska reformer och omställningar. Kvinnors deltagande på den formella arbetsmarknaden är också en central aspekt av en långsiktigt hållbar och inkluderande tillväxt. Kvinnor utgör en majoritet av arbetskraften i den informella sektorn inom och inom det småskaliga jordbruket, sektorer som ofta är avgörande för en stor del av fattiga människors försörjning. Kvinnors låga deltagande på den formella arbetsmarknaden och bristande tillgång till finansiella tjänster (exempelvis krediter och sparande) spär på deras ekonomiska utanförskap och undergräver samhällsutveckling och tillväxt. Ökade investeringar i jämställdhet genererar ökad produktivitet och tillväxt som

därmed kan bidra till utveckling. Detta visar bl.a. Världsbankens utvecklingsrapport 2012 som fokuserar på jämställdhet och ekonomisk utveckling. Kommande utvecklingsrapport 2013 från Världsbanken kommer att fokusera på sysselsättningens vikt för utveckling.

Exempel: Världsbankens utvecklingsrapport 2012 om jämställdhet och ekonomisk utveckling

Världsbankens årliga rapport om utvecklingen i världen (World Development Report, WDR) handlar år 2012 om jämställdhet och ekonomisk utveckling. Rapporten visar hur ökade investeringar i jämställdhet genererar ökad produktivitet och tillväxt och därmed kan bidra till utveckling. Investeringar i jämställdhet leder enligt rapporten till utveckling på tre huvudsakliga plan:

- Jämställdhet ökar produktivitet: Avskaffande av hinder som diskriminerar kvinnor på arbetsmarknaden skulle kunna öka produktiviteten med så mycket som 25 % i vissa länder.
- Jämställdhet ger resultat för nästa generation: Ökad kontroll över hushållet för kvinnor leder till förändrade konsumtionsmönster, vilket i sin tur gynnar barn. Förbättrad hälsa och utbildning för kvinnor leder till bättre hälsa och utbildning för deras barn.
- Jämställdhet leder till mer representativt beslutsfattande: Att stärka kvinnor som ekonomiska, politiska och samhällsliga aktörer kan förändra politiska val och bidra till att institutioner blir mer representativa.

Rapporten identifierar viktiga områden framåt för att bidra till förändring:

Ökad tillgång till arbetsmarknaden och ekonomiska tjänster: I dag arbetar många kvinnor fortfarande oavlönat i hemmet eller i den informella sektorn. Kvinnliga jordbrukare har ofta mindre landytor att odla på och de grödor de odlar är ofta mindre lönsamma. Kvinnliga entreprenörer driver ofta små företag i mindre lönsamma sektorer. Kvinnor tjänar mindre än män överallt i världen, i snitt tjänar en kvinna 80 % av varje krona en man tjänar.

Ökade investeringar i flickors och kvinnors hälsa och utbildning: Varje år dör omkring 4 miljoner fler kvinnor än män i utvecklingsländer i förtid. 35 miljoner flickor går inte i skolan, främst i Afrika söder om Sahara och bland minoritetsbefolkningar.

Ökad makt för kvinnor som aktörer i hushållet och i samhället: Kvinnor har överlag mindre makt över beslut som tas och över resursfördelningen i hushållet. I de flesta länder deltar kvinnor i mindre utsträckning i formella politiska strukturer. Kvinnor är underrepresenterade på höga nivåer i politik, näringsliv och förvaltning.

Marknader, offentliga institutioner och hushåll kan driva förändring och framsteg: Tillväxt i sig skapar inte jämställdhet. Könsklyftorna minskar när marknader, offentliga institutioner, tillväxt och beslut i hushållen samverkar och påverkar varandra för ökad jämställdhet.

Globalisering kan påskynda jämställdhetsutvecklingen: Genom handel, informationsspridning och kommunikationsteknologi kan både kvinnor och män i ökad grad ta del av marknader och ekonomiska

3 Global utmaning ekonomiskt utanförskap – exempel på regeringens arbete och mål- och intressekonflikter

I detta avsnitt redovisas ett antal exempel på regeringens arbete samt mål- och intressekonflikter inom ett antal frågekomplex inom den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Avsnittet utgår från de tre fokusområden som regeringen 2008 (skr. 2007/08:89) identifierade under den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap (finansiella marknader, handel med jordbruksprodukter, samt svensk handel och investeringar). Varje frågekomplex redovisas utifrån ett antal frågeställningar som till exempel hur den aktuella frågan påverkar ekonomiskt utanförskap, vilka politikområden som berörs, samt hur frågan tas upp i den aktuella utvecklingsdebatten. Slutligen presenteras regeringens ställningstaganden och framtida arbete.

3.1 Fokusområde: Finansiella marknader

Målet för detta fokusområde är bättre fungerande finansiella marknader som kan bidra till ökat sparande och investeringar i utvecklingsländer.

I en allt mer globaliserad ekonomi påverkas alla länder av finansiella oroligheter oavsett var de har sitt ursprung. Ett stabilt och transparent finansiellt system på alla nivåer är grundläggande för att bidra till minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga länder och människor.

3.1.1 Regeringens arbete med finansiella marknader

Den pågående finansiella och ekonomiska krisen visar hur stark påverkan de finansiella marknadernas stabilitet och regelverk har på den globala ekonomin, inklusive på utvecklingsländer. Finanskrisen hade sitt ursprung i OECD-länderna, men har indirekt haft negativa konsekvenser för fattiga människor och länder, bl.a. genom mindre omfattande utländska direktinvesteringar samt sämre tillgång till finansiella marknader. Fattiga länder och människor är särskilt sårbara vid kriser och prisfluktuationer.

Arbete inom EU för stabila finansmarknader

Regeringens arbete med finansiella marknader sker till stor del genom EU. Då EU är en stor ekonomisk aktör på den internationella agendan påverkas även utvecklingsländernas ekonomier av finansiella beslut inom EU. Unionen står i dag inför en rad utmaningar som har förstärkts till följd av den finansiella och ekonomiska krisen. För att bidra till att

återställa förtroendet för EU på de internationella finansiella marknaderna antogs 2008 ett åtgärdsprogram. Vissa av åtgärderna, som kapitaltillskottsprogrammet och garantiprogrammet för bankers upplåning, fasades ut under 2011. Andra åtgärder står fast, som den utvidgade insättningsgarantin och den stabilitetsfond som skapades för att finanssektorn själva ska bidra till åtgärder för att värna den finansiella stabiliteten. Parallellt med den kortsiktiga finansiella krishanteringens arbetar EU med förslag som syftar till att förebygga framtida finansiella kriser. Ändringar i kapitaltäckningsdirektivet är en sådan fråga, liksom förslag om ett EU-gemensamt ramverk för krishantering av banker.

EU arbetar med att genomföra de program som G20 har kommit överens om. G20:s ”Cannes Action Plan” handlar bl.a. om åtgärder för att stödja tillväxt, sysselsättning, strukturreformer och global finansiell stabilitet. G20:s ”Seoul Development Action Plan” från 2010 handlar bl.a. om samarbete med utvecklingsländer för att bidra till deras tillväxt och utveckling bl.a. genom att betona globala och regionala systemfrågor samt inkluderande finansiella marknader. En arbetsgrupp har bildats inom G20 som fokuserar på genomförandet av ”Seoul Development Action Plan” samt på utvecklingsdimensionen av internationellt ekonomiskt samarbete. Sverige har fått en unik möjlighet att medverka i gruppens arbete med utvecklingsfrågor under 2012 på inbjudan av det mexikanska ordförandeskapet. Regeringen kommer särskilt att fokusera på grön och inkluderande tillväxt.

Övervakning av finansiella marknader

Regeringens arbete med finansiella marknader sker också genom den internationella valutafonden (IMF), som har ansvar för övervakning av den globala ekonomin samt att uppmärksamma risker och ge råd om hur dessa kan undvikas. Den finansiella krisen påvisade brister i IMF:s verksamhet och reformer har påbörjats för att förbättra det internationella övervakningsarbetet. Brister uppmärksammades bl.a. när det gäller förståelse av de komplexa finansiella länkar som sprider risker och kriser mellan länder, tillgång till finansiell data, kopplingen mellan den finansiella och reala ekonomin samt ökad förståelse av hur fattiga länders finansiella marknader fungerar. Förbättringar har nu börjat genomföras av IMF på dessa områden.

Ramverk för internationella kapitalflöden

De internationella kapitalflödena har ökat kraftigt det senaste decenniet. Den mer integrerade globala finansmarknaden och ökade kapitalflöden har gynnat många utvecklingsländer. Möjligheterna till mer effektiv internationell fördelning av sparande och investeringar har ökat, något som har stärkt den globala tillväxten. Men en mer integrerad global finansmarknad och ökat kapitalflöde innebär också risker. Internationella finansiella chocker kan sprida sig snabbt mellan länder och risken ökar för lokala överhettningar, tillgångsprisbubblor samt uppbyggnad av ohållbara skulder. Kraftiga upp- och nedgångar i kapitalflöden kan vara svårt att hantera för många utvecklingsländer. Storleken på kapitalmarknaderna i många utvecklingsländer är mycket mindre än i

OECD-länder, vilket innebär att även en liten ökning av nettoflöden kan överstiga dessa länders upptagningsförmåga. För att skydda sig mot dessa negativa effekter har flera länder introducerat olika åtgärder, inklusive kapitalkontroller. På sikt kan kapitalkontroller vara tillväxthämmande, och regeringen anser att eventuella kapitalregleringar bör användas med stor försiktighet och vara tidsbegränsade.

IMF arbetar med att ta fram ett ramverk för hur de ökade internationella kapitalflödena bör hanteras. Regeringen är positiv till ett sådant ramverk som kommer innebära att IMF får ökad möjlighet att ge rådgivning kring internationella kapitalflöden, något som inte minst utvecklingsländer kan dra nytta av. IMF:s redan nuvarande rådgivning kring de finansiella marknaderna är också till stor nytta bl.a. för låginkomstländer och fattiga tillväxtländer.

Lokala finansiella marknader

I utvecklingsländer är de nationella finansiella marknaderna ofta svaga och inte särskilt utbredda. Över hälften av världens befolkning har i dag inte tillgång till någon form av banksystem, och kvinnor har generellt sämre tillgång än män. Fattiga människors ekonomiska utanförskap kan motverkas med bättre tillgång till finansiella tjänster som till exempel krediter, transfereringsmöjligheter och försäkringar. En stor del av sparandet i utvecklingsländer sker i dag via informella system. Men formella kanaler för sparande ökar, till exempel via mobiltelefoner vilket också möjliggör ökad sparkvot i flera länder.

Exempel: Indonesien - arbete för ökad öppenhet och ansvarsutkrävande i den finansiella sektorn

Indonesien är det land i Sydostasien som klarat sig lindrigast undan den finansiella och ekonomiska krisen. Tillväxten är god och den indonesiska marknaden väcker intresse på många håll i världen. En sund makroekonomisk politik och finansiell sektor lyfts fram som förklarande faktorer, liksom att utländska investeringar och utrikeshandel spelar en mindre roll i ekonomin jämfört med flertalet grannländer.

I likhet med många andra medelinkomstländer har Indonesien, trots god ekonomisk tillväxt, en stor andel fattiga människor (ca 15 %) och en utbredd arbetslöshet. Landet har haft omfattande utländska lån, men har sedan 2007 hanterat sin skuldhantering utan internationellt stöd. Indonesien får fortsatt internationellt bistånd (4 % av den nationella budgeten), framför allt från Australien, Japan, USA och Världsbanken.

Institutioner är fortsatt svaga i Indonesien med bristfälliga system för genomförande och uppföljning, speciellt på lokal nivå. Men regeringen har startat ett antal konkreta processer bl.a. vad gäller resultatbaserad budget, kontroll och utvärdering samt omdefiniering av institutionella roller. En riskbedömning görs av Finansdepartementet inför regeringens budgetunderlag, vilket gör Indonesien till pionjär i detta hänseende bland tillväxtekonomier.

Genom lagstiftning 2006 stärktes Indonesiens revisionsmyndighets mandat och roll som oberoende granskare. Parlamentets Budgetutskott har en central roll i budgetprocessen, men specialiserade tekniska utskott får en allt viktigare roll. Parlamentet har också fått mer analytiskt och

tekniskt stöd till ledamöterna. Men fortfarande finns problem avseende effektivitet och budgetuppföljning.

Sedan 2011 registreras alla låne- eller biståndsfinansierade projekt i regeringens system. Världsbankens och IMF:s rapporter om den finansiella aktiviteten sprids också till allmänheten. Relevant och relativt modern lagstiftning finns inom många områden, men betydande utmaningar kvarstår vad gäller genomförande, inte minst på lokal nivå. Djupt rotad korruption är fortsatt ett mycket stort problem. Regeringen prioriterar frågan högt och har bl.a. tillsatt en kommission för antikorrupsionsarbete.

Givet Indonesiens storlek, strategiska läge och regionala tyngd är landet en viktig partner för Sverige. Flera svenska företag är etablerade i Indonesien. Den svenska exporten uppgick år 2011 till ca 5,2 miljarder kr och importen till 1,3 miljarder kr. År 2008 upprättades mellan Sverige och Indonesien en bilateral dialog om mänskliga rättigheter och möten hålls nu på årlig basis. Det svenska utvecklingssamarbetet med Indonesien utgörs av selektivt samarbete, vilket omfattar både aktörssamverkan med syfte att etablera långsiktigt bärkraftiga relationer och riktade insatser inom strategiska områden. Samarbetet är främst fokuserat kring demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (inkl. antikorrupsion), miljö och klimat, samt internationell handel och näringslivsutveckling. Ambassaden, Sida och Exportrådet har etablerat en plattform för att lyfta frågor runt näringslivets utökade roll i utvecklingssamarbetet i linje med regeringens arbete med råd för näringsliv och utveckling (NU-råd). Inom denna grupp har ett CSR-samarbete initierats. Svenska företag har indikerat intresse av att samarbeta inom CSR-området och inom Aktörssamverkan bedrivs ett CSR-samarbete med fokus på textilbranschen. Avsikten är att bredda denna plattform till att omfatta flera aktörer på såväl den svenska som den indonesiska sidan.

Exempel: Landsbygsbanker i Indien – attitydförändringar i syfte att motverka ekonomiskt utanförskap⁴

Banker är väl etablerade på landsbygden i Indien och skulle därmed kunna bidra till att motverka ekonomiskt utanförskap. Då återbetalningskapaciteten ofta är låg hos fattiga människors och transaktionskostnaderna höga, är banker ofta är ovilliga att låna ut till fattiga män och kvinnor. Fattiga människor kan också tveka att kontakta banker då processerna vanligtvis är långdragna, besvärliga och potentiellt nedvärderande. Negativa attityder mot fattiga kunder är därmed ett hinder för att motverka ekonomiskt utanförskap.

Ett forskningsprojekt i Madhya Pradesh i Indien utvecklade ett innovativt utbildningsprogram i syfte att uppmuntra en mer positiv inställning gentemot fattiga kunder hos bankpersonal på landsbygden. Utbildningen handlade om vad fattigdom är och hur den påverkar män

⁴ Training to address attitudes and behaviour of rural bank managers in Madhya Pradesh, India: A programme to facilitate financial inclusion, Jones, Williams, Nilsson och Thorat, University of Reading, Berkshire, Storbritannien, Sida, Stockholm, och Nabard, Indien, 2007.

och kvinnor. De lärde de sig mer om vilka resurser som fattiga människor har och hur de använder dem i sitt dagliga liv, vilket möjliggjorde en syn på fattiga män och kvinnor som potentiella bankkunder. Även exempel på hur bankernas befintliga mål och strategier kan anpassas för att bättre gynna fattiga människor framkom i diskussionerna.

Utbildningen ledde till positiva attitydförändringar hos banktjänstemännen som även överfördes till mer positiva beteenden i kontakterna med fattiga människor. Effekterna var även positiva för fattiga kunder som fick bättre självkänsla i kontakterna med banktjänstemännen.

Hur den ökade motivationen från banktjänstemännen kan behållas beror troligtvis på vilket stöd dessa initiativ får av medarbetare, chefer och helhetskulturen i organisationen. Hämmande faktorer kan vara brist på tid och resurser, otillräckligt engagemang och/eller stöd från överordnade, samt brist på uppföljning. Viktiga lärdomar i projektet var värdet av löpande samråd med berörda parter om relevansen och användbarheten av utbildningen samt kontinuerligt återkoppling. En stor lärdom från projektet var att större förändringar inom banksektorn måste drivas inifrån branschen själv, snarare än utifrån. Utomstående kan stödja och underlätta en sådan förändring.

Projektet visade att utbildning i attitydförändring och kundanpassning inom banker ger resultat som kan ha en positiv inverkan på ekonomiskt utanförskap och fattigdomsbekämpning. Med stöd från bankledningen kan dessa förändringar också konsolideras.

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet huvudansvar för arbetet med finansiella marknader. Andra delar av Regeringskansliet berörs av frågorna som till exempel Utrikesdepartementets. Dessutom bidrar Riksbanken och andra myndigheter som Finansinspektionen och Riksgälden till arbetet.

Regeringens ställningstagande

– I en globaliserad värld påverkas alla länder, både utvecklingsländer och OECD-länder, av finansiella kriser oavsett var de har sina ursprung. Regeringen anser att alla länder har ett ansvar för att säkra offentlig finansiell stabilitet och hållbarhet för att bidra till global finansiell stabilitet.

– Inom EU arbetar regeringen för att samtliga medlemsstater ska vidta nödvändiga åtgärder för att skapa stabila finansiella marknader. Inom kapitaltäckningsdirektivet ska kapitaltäckningsgraden harmoniseras till en miniminivå.

– Regeringen anser att kostnader för finanskriser i huvudsak ska bäras av aktieägarna, fordringsägarna och finanssektorn, inte av staten och skattebetalarna. Vad gäller ett EU-gemensamt ramverk för krishantering av banker bör ändamålsenliga regleringar införas som syftar till

marknadseffektivitet. Medlemsländerna ska på ett flexibelt sätt tillåtas komplettera ramverket med verktyg på nationell nivå.

– Regeringen anser att IMF:s mandat och arbete när det gäller finansiell övervakning bör förstärkas. Detta innebär bl.a. att IMF bättre bör integrera analys av de finansiella marknaderna i övervakningen av enskilda länders ekonomier och att förståelsen av hur fattiga länders finansiella marknader fungerar bör stärkas.

– Regeringen välkomnar framtagandet av ett ramverk för internationella kapitalflöden som kan öka förutsägbarheten av politiska åtgärder samt underlätta IMF:s granskning och rådgivning. Regeringens anser att alla länder på sikt bör ha fria kapitalflöden, samt att kapitalkontroller enbart bör införas när andra potentiella politiska åtgärder är uttömda och bör i så fall vara tidsbegränsade.

– Regeringen verkar 2012 inom G20:s arbetsgrupp för utvecklingsfrågor (inom genomförandet av ”Seoul Development Action Plan”) särskilt för hållbarhetsfrågor och inkluderande tillväxt. Regeringen understryker bl.a. privata sektorns roll, kvinnors roll samt vikten av utfasning av subventioner av fossila bränslen.

Arbete framåt

Regeringen kommer att fortsatt arbeta aktivt inom EU för att bidra till en sund utveckling av EU-ländernas offentliga finanser, som i sin tur bidrar till stabilitet på den globala finansmarknaden och därmed också på utvecklingsländers marknader. Arbetet med en förstärkning av IMF:s övervakningskapacitet inom bl.a. finansiella marknader är prioriterat och regeringen arbetar för ett beslut om detta under 2012. Även IMF:s ramverk för kapitalflöden väntas beslutas under 2012. En viktig fråga är att få tillräcklig tillgång till data så att en bättre global övervakning av de finansiella marknaderna, som uppmärksammar risker och potentiella globala spridningseffekter, kan ske. En annan viktig fråga är arbetet med att utveckla fattiga länders finansiella marknader så att de kan dra större nytta av de internationella finansiella marknaderna och minska sin sårbarhet vid rörlighet i kapitalflöden. Sveriges deltagande i G20-arbetsgruppen för utvecklingsfrågor ger en god inblick i G20-arbetet och kommer att vara en viktig arena för påverkan vad gäller utvecklingsfrågor och ekonomiska och finansiella frågor.

3.1.2 Mål-/intressekonflikt: Kapital och skatteflykt

En central komponent i att motverka ekonomiskt utanförskap rör utvecklingsländernas möjligheter att generera inhemska resurser som kan bidra till utveckling och fattigdomsbekämpning. En viktig källa för inhemska resursmobilisering är skatteintäkter från ekonomisk verksamhet. Olovlig kapitalflykt inklusive skatteflykt minskar dessa möjligheter.

Olovlig kapitalflykt från utvecklingsländer kan handla om kapitalflykt genom kriminella aktiviteter som drog- och vapenhandel och korruption.

Men en ofta refererad studie⁵ uppskattar att den största delen av olovlig kapitalflykt från utvecklingsländer (ca 60-65 %) består av transaktioner inom multinationella företag i syfte att undvika skatt. Även om den exakta andelen olovlig kapitalflykt genom denna kanal kan vara svår att beräkna, finns klara indikationer på att det rör sig om avsevärda summor. Därmed är kapital- och skatteflykt genom multinationella företag ett hinder för utveckling. Detta ställs i kontrast till multinationella företags, inklusive svenska företags, önskan att begränsa sina skatteutgifter.

Olovlig kapitalflykt hos multinationella företag

Vissa multinationella företag försöker minimera sina skatteutgifter genom att tillämpa felaktig s.k. internprissättning. Dessa företag ser till att en så stor del av vinsten som möjligt flyttas till jurisdiktioner med låg skatt. Detta sker genom transaktioner som inte följer internationella riktlinjer.

Med s.k. internprissättning avses de villkor (till exempel det pris) som avtalas vid gränsöverskridande transaktioner mellan företag i intressegemenskap. Den internationella standarden för internprissättning är OECD:s ”Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations”. En grundläggande princip i detta är att transaktioner mellan företag i intressegemenskap ska ske på samma villkor som om transaktionen genomförts mellan oberoende parter. Riktlinjerna är mycket omfattande. De kan också vara komplicerade att tillämpa, och situationer kan uppkomma där olika länder har olika uppfattning om hur riktlinjerna ska tillämpas. Tillämpningen kan vara särskilt komplicerad för utvecklingsländer på grund av brister i skatteförvaltningen (dålig organisation, låg kapacitet, korruption m.m.)

Det finns även andra sätt som koncerner med företag i flera länder kan minimera sina skatteutgifter på, till exempel genom att inkomster från den faktiska verksamheten slussas via sekretessjurisdiktioner, för att dölja strukturer och transaktioner.

Ett utvecklingsperspektiv på skatteflykt

Utvecklingsländer har särskilda svårigheter att hantera skatteflykt och skatteundrandraganden. Inhemsk kapacitetsbrist utgör ett stort hinder. Många utvecklingsländer har bristfälliga institutioner, dålig samhällsstyrning och är hårt drabbade av korruption, vilket försämrar deras möjligheter att få in skatteintäkter.

När det gäller företag som ingår i en multinationell koncern har utvecklingsländer ofta svårt att etablera och följa upp effektiva internprissättningsregelverk. Detta ger dem en svagare förhandlingsposition i skattefrågor gentemot dessa företag samt gentemot skatteförvaltningen i sådana länder där vinster redovisats av andra företag som ingår i den multinationella koncernen.

Utvecklingsländer som har ingått s.k. informationsutbytesavtal på skatteområdet kan på grund av bristande kapacitet ha svårt att dra nytta av dessa avtal. Vidare kan negativa effekter för utvecklingsländers

⁵ Illicit financial flows from Africa, Kar och Cartwright-Smith, 2010.

skatteintäkter uppkomma i de fall fullständiga skatteavtal finns, men bestämmelserna om informationsutbyte är bristfälliga. Genom en stärkt inhemsk kapacitet kan utvecklingsländer bättre tillgodogöra sig det internationella arbetet för ökad öppenhet.

Ett förslag som bl.a. förs fram av det civila samhället både i Sverige och internationellt för hur även länder med kapacitetsbrister skulle kunna dra nytta av ökad öppenhet handlar om så kallad landspecifik rapportering. Landspecifik rapportering innebär krav på multinationella företag att i sina årliga räkenskaper redovisa försäljning, vinst och skatt per land. Genom ett sådant krav kan företag med stor omsättning men låg betalad skatt i ett land, exempelvis till följd av felaktig internprissättning, lättare identifieras. Landspecifik rapportering ger dock inte någon förklaring till varför företaget inte har betalat någon skatt, om det till exempel beror på felaktiga internprissättningstransaktioner eller på höga faktiska kostnader. Diskussion kring hur en sådan riktlinje bäst införs och vad den ska innehålla pågår i olika fora inom OECD samt i International Accounting Standards Board.

Ett annat förslag som aktörer inom det civila samhället driver är automatiskt informationsutbyte i skattefrågor. Den internationella standarden för informationsutbyte sker på begäran. Det innebär att det land som efterfrågar information behöver viss information som bas för sin fråga. Återigen utgör bristande kapacitet ett hinder för utvecklingsländer att efterfråga rätt information. Förespråkarna anser att automatiskt informationsutbyte skulle begränsa detta hinder. Andra pekar på att det krävs betydande kapacitet att hantera och tillhandahålla det informationsflöde som en automatisk process innebär. I många utvecklingsländer saknas en fungerande skatteförvaltning.

Användning av offshore-center i biståndet

Till utvecklingsdimensionen av skatteflykt hör även en diskussion om vikten av att begränsa mängden biståndsmedel som slussas via sekretessjurisdiktioner. Både de internationella finansiella institutionerna och det statliga bolaget Swedfund International AB arbetar i dag med denna fråga. Flera internationella finansiella institutioner har antagit riktlinjer för hantering av investeringar via intermediära jurisdiktioner. Senast i november 2011 antog Världsbanksgruppen en policy för privatsektorinvesteringar via s.k. Offshore Financial Centers (OFC). Sedan april 2012 finns det nya skrivningar i Swedfunds ägaranvisning om användningen av intermediära jurisdiktioner samt krav på att bolagets investeringar ska ske inom sunda och tydliga bolagsstrukturer som inte bidrar till bl.a. skatteundandragande. Swedfund tillämpar sedan tidigare också riktlinjer för användningen av OFCs som utarbetats inom European Development Finance Institutions (EDFI), ett nätverk där Swedfund och dess europeiska motsvarigheter ingår.

Internationellt arbete

Inom EU tog kommissionen 2010 fram ett meddelande (KOM 2010(163)) som behandlar god förvaltning i skattefrågor i förhållande till utvecklingsländer. Kommissionen har vidare föreslagit att de två direktiv

som innehåller bestämmelser om företags offentliga redovisning, dvs. årsredovisning och koncernredovisning, ersätts med ett nytt direktiv. Förhandlingarna om dessa direktiv inleddes under december 2011. Kommissionens förslag syftar bl.a. till att öka öppenheten om betalningar till offentliga förvaltningar från råvaruutvinningsindustrin och skogsindustrin. Detta bidrar till att öka länders insyn i hur inhemska naturtillgångar disponeras.

OECD har länge arbetat för att motverka skadlig skattekonkurrens. Som en del i det arbetet skapades Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum). Inom Global Forum arbetar stater inom och utanför OECD tillsammans för att verka för öppenhet och effektivt informationsutbyte på skatteområde. Syftet med arbetet är att se till att alla länder får tillräcklig information så att de kan tillämpa sina egna skatteregler fullt ut och därigenom motverka skatteflykt och skatteundandraganden. Global Forum utvärderar länders ramverk och praktiska genomförande av de internationella standarderna för öppenhet och informationsutbyte på skatteområdet genom en s.k. peer review process.

OECD:s Global Forum har för närvarande 108 jurisdiktioner som medlemmar, bl.a. Sverige, och arbetar aktivt för att engagera utvecklingsländer i processen. Ett antal internationella och regionala organisationer är observatörer i Global Forum, till exempel Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och African Tax Administration Forum.

Inom OECD finns också en informell arbetsgrupp för skatter och utveckling (Informal Task Force on Tax and Development) som inrättades 2010 och är ett samarbete mellan OECD:s skattekommitté och biståndskommittén. Näringslivet, civilsamhällesorganisationer, utvecklingsländer och OECD-länder deltar i arbetet. Arbetsprogrammet för arbetsgruppen fokuserar på viktiga frågor för utvecklingsländer som frågor om statsbyggnad och skatter, främjandet av öppenhet avseende multinationella företags rapportering av finansiell information, samt effektivt genomförande av OECD:s principer om internprissättning.

Internationellt finns en global standard, EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), med regler för att kontrollera att de utgifter som råvaruutvinnande företag har, bl.a. för licenser och skatter, överensstämmer med de intäkter som staten får från företagen. Syftet är att stärka naturresursrika länders möjlighet att hantera intäkter från råvaruutvinning genom ökad öppenhet och ökat ansvarstagande. Internationellt sker arbete mot korruption bl.a. inom ramen för FN-konventionen mot korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC), genom de multilaterala utvecklingsbankerna och genom WCO (World Customs Organization) och UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet har Finansdepartementet ett huvudansvar för frågan om internationell kapital- och skatteflykt, men många andra delar av Regeringskansliet arbetar med relaterade frågor, som till exempel internationellt arbete med öppenhet och korruption, företagets ansvar

Skr. 2011/12:167 (Utrikesdepartementet) och rättsliga frågor (Justitiedepartementet). Vad gäller kapacitetsuppbyggande åtgärder på området i utvecklingsländer har myndigheter en viktig roll, till exempel genom Skatteverkets samarbete med skattemyndigheter i flera utvecklingsländer. Sida arbetar bl.a. med stöd till offentlig finansiell styrning.

Regeringens ställningstaganden

- Regeringens anser det viktigt att utvecklingsländer fullt ut kan tillämpa sina nationella skattesystem. Internationell skatteplanering och skatteundandragande samt sekretess kan försvåra detta.
- Regeringen anser att utvecklingsländers kapacitet att etablera och genomföra inhemska och internationella skatteregelvek behöver stärkas, bl.a. OECD:s och Global Forums arbete kan bidra.
- Inom EU arbetar regeringen för god förvaltning i skattefrågor, dvs. öppenhet, informationsutbyte och rättvis skattekonkurrens. Det är viktigt att utvecklingshänsyn beaktas i hantering av skattefrågor och att ökad expertis om detta etableras inom EU. Regeringen stöder vidare kommissionens förslag att öka öppenheten om företags betalningar till offentliga förvaltningar från råvaruutvinnings- och skogsindustrin.
- Regeringen stöder den globala standarden EITI.
- Regeringen arbetar aktivt mot korruption, bl.a. inom de internationella finansiella institutionerna och inom ramen för UNCAC liksom genom stöd till WCO och UNCTAD. Sverige bidrar till Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative för återställande av stulna statliga tillgångar.
- Regeringen arbetar för att de internationella finansiella institutionerna antar riktlinjer som minimerar risken för att skatteundandragande förekommer i samband med privatsektorinvesteringar via intermediära jurisdiktioner. Regeringen stödde inte Världsbanksgruppens nya policy för att den ansågs lämna för stora möjligheter till undantag från Global Forums bedömningar av jurisdiktioner vad gäller frågan om biståndsinvesteringar i OFC.
- Regeringen har i Swedfunds ägaravisning under 2012 infört skrivningar om användningen av intermediära jurisdiktioner (dvs. via tredje land) samt krav på att bolagets investeringar ska ske inom sunda och tydliga bolagsstrukturer som inte bidrar till bl.a. skatteundandragande. Regeringen arbetar med liknande skrivningar i Sida:s regleringsbrev.

Arbete framåt

Ett utvecklingsperspektiv inom regeringens arbete med internationella kapital- och skattefrågor kommer fortsatt att vara viktigt. Aktuella framtidsfrågor är bl.a. landspecifik rapportering för multinationella företag samt hur utvecklingsländer ska involveras och dra nytta av arbetet för ökad internationell öppenhet.

Målet för detta fokusområde är att bidra till en ökad export av jordbruksprodukter från utvecklingsländer.

En ökad export av jordbruksprodukter från utvecklingsländer kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap. I dag finns fortsatt betydande handelshinder inom OECD och EU för fattiga länders export av bl.a. jordbruksvaror. Jordbruk, skogsbruk och fiskerinäringen är också centrala näringar för en tryggad livsmedelsförsörjning och för sysselsättning, inte minst i de fattigaste länderna.

Regeringens arbete med handel och utveckling

Det senaste decenniet har en dramatisk förändring ägt rum i globala handelsmönster. Den globala produktionsstrukturen har förändrats och handel med tjänster har ökat kraftigt. Tillverkningsindustrin har också blivit mer tjänsteberoende. Multinationella företag står i dag för ca 40 % av världshandeln. Stora tillväxtekonomier som till exempel Kina och Indien står för en allt större del av den globala handelen, inte minst med de fattigaste länderna.

En ökad handel kan bidra till ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga människor i utvecklingsländer beroende på respektive lands fördelningspolitik och på den nationella och lokala strukturen på ekonomin. Bristfälliga institutioner, dålig samhällsstyrning och korruption utgör hinder för att kunna dra större nytta av internationell handel för många utvecklingsländer. Nationella hinder för utvecklingsländers handel har också att göra med dålig infrastruktur, höga transportkostnader, omständliga regelverk för export, avsaknad av stödjande inhemsk politik, låg produktionsstandard och bristande kunskap om exportmarknadens krav.

Då många utvecklingsländers export består av ett fåtal råvaror i form av naturresurser och jordbruksprodukter är deras nationella ekonomier sårbara, inte minst för snabba och kraftiga svängningar i råvarupriser och för naturkatastrofer. En råvaruberoende export kan också hindra utvecklingen av en inhemsk tillverkningsindustri. En vidareförädling av råvaror inom utvecklingsländer skulle kunna bidra till en mer diversifierad produktion och ökade inkomster.

Internationell handelspolitik och handelspolitik inom EU

Under det senaste decenniet har förändringarna i de globala ekonomiska strukturerna inneburit att en grupp stora tillväxtekonomier fått större plats på den internationella handelspolitiska arenan. Det stora flertalet utvecklingsländer och i synnerhet de minst utvecklade länderna har dock fortsatt svårt att identifiera, få tillfälle att föra fram, och hävda sina intressen i internationella handelssammanhang. Deras andel av världshandeln är marginell, deras integration i globala värdekedjor relativt svag, och exportbasen odiversifierad. Stora hinder finns också i handeln mellan utvecklingsländer.

Den globala ekonomiska krisen väckte förhoppningar om att de internationella handelsförhandlingarna inom den s.k. Doharundan skulle

nå i hamn under 2010-2011. Förhandlingarna ligger dock återigen på is och förhoppningarna står i det korta perspektivet till framsteg i förhandlingarna om förenklade handelsprocedurer, plurilaterala förhandlingar om tjänster samt ett avtal om IT-produkter (WTO:s informationsteknikavtal, ITA). Ett avtal om förenklade handelsprocedurer skulle vara värdefullt inte minst för utvecklingsländer.

EU är världens största handelspartner och kan därmed bidra till utvecklingsländernas tillväxt. Element i EU:s handelspolitik, liksom i den EU-gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken, försvårar dock fortsatt utvecklingsländernas möjligheter att konkurrera på EU-marknaden. Samma problem gäller för andra OECD-länders marknader. I sammanhanget bör samtidigt noteras att stora hinder finns i handeln mellan utvecklingsländer. Regeringen arbetar inom EU för minskade tullskydd och subventioner på varor som fattiga människor producerar. Krångliga och oförutsägbara EU-regler kan också fungera som dolda handelshinder. Regeringen arbetar även med dessa frågor inom EU. Vad gäller olika säkerhets- och hälsoföreskrifter (s.k sanitära och fytosanitära regler) arbetar regeringen även för att minska spridningen av djursjukdomar och antibiotikaresistens vilket är av vikt för utvecklingsländer.

Regeringen var även aktiv i arbetet med framtagandet av ett kommissionsmeddelande om handel och utveckling som togs fram under 2012 som en direkt uppföljning till EU:s handelsstrategi. Meddelandet understryker vikten av att åtgärder fokuseras på de utvecklingsländer som har störst behov. Meddelandet betonar också vikten av inhemska reformer i utvecklingsländer. Vidare konstaterar kommissionen att en modern och utvecklingsinriktad handelspolitik kräver mer än bara tullsänkningar. Den måste också hantera frågor som tekniska, sociala och miljömässiga regleringar, åtgärder för investeringsskydd, skydd av immateriella rättigheter, reglering av tjänster, konkurrenspolitik, samt insyn och marknadstillträde i offentlig upphandling.

Exempel: GSP – ett betydelsefullt instrument för handelslättnader för utvecklingsländer

EU:s allmänna preferenssystem (Generalized System of Preferences, GSP) möjliggör tullsänkningar och tullfrihet vid import till EU från utvecklingsländer. Syftet med systemet är att stärka utvecklingsländer ekonomiskt genom bättre handelsmöjligheter. GSP är uppdelat i tre undersystem:

- Standard-GSP ger tullfrihet eller tullnedsättning (i de fall varan klassificeras som känslig för EU:s producenter).
- GSP+ erbjuder extra preferenser till ett utvecklingsland om ett tjugotal internationella konventioner för hållbar utveckling har ratificerats och implementerats.
- De minst utvecklade länderna (MUL) omfattas av undersystemet EBA (Everything But Arms), som innebär att de erbjuds tull- och kvotafri import till EU av samtliga varor utom vapen.

EU:s rådsförordning för GSP upphör i slutet på 2013 för att ersättas av en ny förordning. Förslaget från kommissionens på en ny förordning

innebär bl.a. att länder som klassificeras som hög- eller övre medelinkomstländer fasas ut från GSP. Regeringens arbetar inom GSP bl.a. för att särskild hänsyn bör tas till produkter av betydelse för utvecklingsländer att exportera till EU.

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Sveriges arbete med handel och utveckling har i en utvärdering från OECD fått ett erkännande. Utvärderingen lyfter bl.a. fram att resurser har avsatts för arbetet, samt att myndigheterna används väl i arbetet.

Inom Regeringskansliet har Utrikesdepartementet (UD) ett huvudansvar för handelsfrågor, inklusive handel och utveckling. UD samarbetar i dessa frågor med andra departement som Landsbygdsdepartementet, Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Sedan flera år anordnas regelbundet möten på olika nivåer för dialog kring dessa frågor. Rutinerna fungerar väl för att ta fram gemensamma positioner och för att hantera gängse beredningar. En extern referensgrupp för regeringens handelspolitik finns, där representanter från myndigheter, branschorganisationer och civila samhällsorganisationer möts minst två gånger om året. I arbetet med handel och utveckling, jordbruk samt sanitära- och fytosanitära regler anordnar Landsbygdsdepartementet regelbundet arbetsgrupper inom Regeringskansliet med deltagande av berörda myndigheter.

Tätt samarbete finns vad gäller handel och utveckling med myndigheter som Kommerskollegium och Sida. Kommerskollegium bidrar med viktig expertis inom området och gör bl.a. utredningar och analyser om olika frågor som exempelvis ursprungsregler, handel och klimat samt om de ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA) och EU:s preferenssystem (GSP). Kollegiet arbetar även i olika nätverk med andra myndigheter bl.a. vad gäller handel och utveckling (till exempel med Tullverket, SWEDAC och Patent- och registreringsverket). Myndigheterna Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) samarbetar vad gäller handel, utveckling och landsbygdsfrågor.

Regeringens ställningstaganden

– Regeringen arbetar inom EU för ökat marknadstillträde för fattiga länder, till exempel genom att verka för lägre tullar och minskade subventioner särskilt på varor som fattiga människor producerar. Ett viktigt arbete gäller direkta och indirekta handelshinder och utformningen av EU:s frihandelsavtal med olika utvecklingsländer och regioner.

– Regeringen verkar för utvecklingsfrågorna inom Doharundan och betonar bl.a. handel och jämställdhet.

– Regeringen arbetar inom översynen av GSP för ett enkelt, öppet och stabilt system i syfte att preferenserna ska kunna riktas mot länder med störst behov.

– Regeringen verkar inom internationella organisationer som bl.a. Internationella råvarufonden och FN:s livsmedels- och

Skr. 2011/12:167 jordbruksorganisations (FAO) för förbättrade produktionsmetoder och ökad marknadsöppenhet i syfte att stärka utvecklingsländers förutsättningar för handel.

– Regeringen arbetar aktivt inom den s.k. ”Aid for trade”-processen för att stärka identifieringen av handelsrelaterade behov i utvecklingsländerna och att koppla samman dessa med det handelsrelaterade biståndet.

Arbete framåt

De viktiga framsteg som tidigare gjorts i Doha-rundan inom betydelsefulla områden för utvecklingsländer behöver tas tillvara. Detta gäller i synnerhet handelsprocedurer och WTO-anslutningar för de minst utvecklade länderna som förhandlas under 2012. Uppföljningen av UNCTAD:s (FN:s konferens om handel och utveckling) arbetsprogram för 2012-2016 blir viktigt. Att bidra till en diversifiering av exporten från utvecklingsländer samt att motverka deras sårbarhet för externa chocker är viktiga framtidsfrågor. Regeringen vill även arbeta vidare med handel och hållbar utveckling, sociala frågor i handelspolitiken samt med intellektuella rättigheter (IPR). En framtida utmaning inom utvecklingssamarbetet är att kombinera ambitionen att ytterligare förbättra utvecklingsländernas villkor för handel genom att förstärka det handelsrelaterade biståndet med strävan att fokusera och specialisera det samlade biståndet.

3.2.1 Mål-/intressekonflikt: EPA-avtalen och utveckling

För att minska det ekonomiska utanförskapet för utvecklingsländer behövs ökad handel som kan bidra till tillväxt och fattigdomsbekämpning. De ekonomiska partnerskapsavtalen EPA (Economic Partnership Agreements) mellan EU och länder i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS-länderna) syftar till ökad handel, främjandet av regional integration, ökad internationell handel samt till att främja utländska investeringar.

Kritik av EPA har framförts bl.a. av olika civilsamhällsorganisationer, men även av representanter för AVS-länderna och från politiker i Europa. Kritiken gäller bl.a. rimligheten i att begära ömsesidiga åtaganden med EU av de fattigaste AVS-länderna då EPA innebär att AVS-ländernas inhemska marknader måste öppnas till ca 80 % för produkter från EU. Kritik har också riktats mot EU vad gäller brist på flexibilitet kring både övergångstider och hur stor del av handeln som ska omfattas av avtalen. Det finns också kritik om att den uppdelning i EPA-regioner som Afrikas länder beslutat sig för har splittrat de gamla samarbetsorganen som fanns. Kritik mot EPA gäller också avtalens möjligheter att bidra till förädling av råvaror inom AVS-länderna.

EPA-förhandlingarna

Den huvudsakliga anledningen till förhandlingarna mellan EU och AVS om EPA är att de handelspreferenser som EU gav AVS-länderna inom

det s.k. Cotonouavtalet inte var förenliga med internationella handelsregler inom Världshandelsorganisationen, WTO. Genom att basera handelsrelationerna mellan EU och AVS-länderna på ömsesidiga bilaterala/regionala avtal blir de förenliga med WTO:s regler. I den första fasen av EPA-förhandlingarna (som avslutades 2003) behandlades de övergripande frågorna. Därefter har regionala förhandlingar ägt rum mellan EU och olika regionala grupperingar av AVS-länder. WTO:s tidsgräns att omvandla den gällande handelsrelationen gick ut 2007, men förhandlingarna om EPA har blivit försenade. För att inte försämrade handelsvillkoren för AVS-ländernas export till EU presenterade kommissionen 2007 ett förslag till interimsavtal. Under 2009 undertecknades sådana tillfälliga interimsavtal mellan EU och södra Afrika (SADC), östra och södra Afrika (ESA) samt med några länder i Stillehavsregionen. Den regionala gruppen Karibien avslutade förhandlingarna inom tidsgränsen 2007.

Nuläge i EPA-processen

EPA-förhandlingarna har pågått under flera år och framstegen i de olika regionala förhandlingarna har varit obetydliga under 2010 och 2011. Vissa interimsavtal är fortfarande inte undertecknade, vilket innebär att vissa länder/regioner erhåller fördelaktiga preferenser utan att ha fullföljt processen. Inom interimsavtalet med SADC pågår förhandlingar för att också inkludera det ekonomiskt betydelsefulla Sydafrika. Några av de mer utvecklade länderna (främst Nigeria, Gabon och Kongo-Brazzaville) har valt att inte ingå i ett interimsavtal, utan att istället använda sig av EU:s preferenssystem, GSP. De minst utvecklade länderna har tull- och kvotafritt tillträde till EU:s marknad genom ett delsystem inom GSP (Everything But Arms, EBA).

I oktober 2011 presenterade kommissionen ett förordningsförslag som innebär att interimslösningen för EPA upphör den 1 januari 2014. Detta innebär att de AVS-länder som väljer att inte slutföra de pågående EPA-förhandlingar inte längre omfattas av preferenser. Produkter från dessa AVS-länder kommer då att beläggas med tull vid import till EU. Detta för att uppfylla WTO:s krav på frihandelsavtal. Förhandlingar mellan EU och EPA-regionerna kommer nu att öka i intensitet för att kunna uppnå avtal inom den angivna tidsperioden med de länder och/eller regioner som väljer att ingå EPA.

Sverige ingår i ett informellt EPA-nätverk av intresserade medlemsstater inom EU. I Sverige görs löpande analyser av relevanta dokument i EPA-processen, främst av Kommerskollegium. För att diskutera EPA-processen, lämna information, identifiera aktuella utestående frågor samt stämna av svenska positioner finns ett nätverk bestående av berörda departement och myndigheter.

Exempel: EPA-förhandlingarna med Kenya och Zambia

Kenya ingår i EPA-förhandlingarnas regionala grupp EAC (East African Community) där även Tanzania, Uganda Rwanda och Burundi ingår. Alla länder i gruppen, förutom Kenya, räknas till de minst utvecklade länderna (MUL). MUL omfattas redan av tullfrihet enligt EU:s

preferenssystem EBA (Everything But Arms). Beroende på klassificering av utvecklingsnivå har länderna därmed olika förutsättningar i EPA-förhandlingarna vilket har skapat spänningar inom EAC. Under 2010 spekulerades det om att Kenya ville bryta sig ur förhandlingsgruppen och sluta ett eget EPA.

I kenyansk press har EPA-förhandlingarna kritiserats för att EU pressar utvecklingsländerna att öppna sina marknader samtidigt som EU skyddar sin produktion genom subventioner. Massmedia har även rapporterat om kritik mot EPA från regeringshåll i Kenya.

För att skapa mer transparenta processer inom EPA-förhandlingarna med EAC har kommissionen arrangerat seminarier och lämnat information i olika frågor. Parterna har därmed funnit kompromisser på ett flertal områden. Vid förhandlingsmöten i december 2011 kunde parterna konstatera att vissa frågor fortfarande är utestående men enades samtidigt att fortsätta förhandlingarna med målsättning att avsluta förhandlingarna under 2012.

Zambia ingår, vad gäller EPA-förhandlingarna, i ESA-gruppen (Eastern and Southern Africa) tillsammans med Djibouti, Eritrea, Etiopien, Madagaskar, Malawi, Sudan, Zimbabwe, Mauritius, Seychellerna och Komorerna. De flesta länderna i ESA-gruppen tillhör MUL Fem av länderna i ESA-gruppen har skrivit under interimsavtalet om EPA. Alla de elva länderna i ESA-gruppen ingår också i frihandelsorganisationen COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) som har nitton medlemsländer.

Zambia valde att inte skriva under interimsavtalet och den nya regeringen i Zambia har ännu inte gjort något uttalande om sin ståndpunkt i EPA-förhandlingarna. Det är dock troligt att Zambia, tillsammans med flera andra länder i gruppen, väljer att stå utanför det slutliga EPA-avtalet, på grund av sin MUL-status. Om Zambia skulle uppgraderas från MUL-status kan läget förändras.

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet har Utrikesdepartementet ett samordnande huvudansvar för EPA. Tätt samarbete finns med berörda departement, samt med och myndigheter som Kommerskollegium och Sida. Kommerskollegium bidrar med viktig expertis inom området och gör analyser om olika frågor kopplade till EPA.

Regeringens ställningstagande

- Regeringen anser att EPA kan bidra till förutsättningar för AVS-länderna att nyttja den internationella handeln som ett instrument för utveckling.
- Regeringen vill att EU visar lyhördhet, och öppenhet och flexibilitet vid diskussioner om EPA-förhandlingarna för att nå fram till avslutande avtal.
- WTO-förenlighet är ett grundläggande krav för Sverige. Detta sätter vissa ramar för avtalens omfattning. Regeringen arbetar inom EU för att kommissionen inom dessa ramar ska visa lyhördhet för AVS-ländernas

syn på avtalens innehåll, flexibilitet i förhandlingarna samt för att avtalen överensstämmer med AVS-ländernas egna utvecklingsplaner. Förhandlingarna ska drivas utifrån enskilda länders och regioners intressen och förutsättningar och respekt ska finnas för att länder väljer att inte ingå ett partnerskapsavtal.

– För att kompensera förändringar i AVS-ländernas tullintäkter stödjer regeringen förbättringar när det gäller regelverk och administrativa system i utvecklingsländer, som till exempel utveckling av inhemska skattesystem. EPA-relaterat bistånd är en komponent i kommissionens och i enskilda EU-medlemsländers bistånd. Från Sverige ges EPA-relaterat stöd även till regionala och subregionala organisationer inom ramen för Sveriges strategi för regionalt samarbete i Afrika.

Arbete framåt

Regeringen ser en framtida utmaning för EU och dess medlemsländer att ha politisk beredskap att besvara frågor från de AVS-länder som väljer att inte ingå avtal från den 1 januari 2014. Ett centralt element i EPA-förhandlingarna är parternas förtroende för varandra. Det handelsrelaterade biståndet, ”Aid for Trade”, kommer framåt att ha en viktig roll framåt vad gäller bl.a. omställningsarbetet för att undvika negativa effekter av förändringar i tullintäkter för AVS-länderna.

3.2.2 Mål-/intressekonflikt: Fiskeripolitik och utveckling

Fisk är både en viktig handelsvara och ett viktigt livsmedel i många utvecklingsländer. En stor del av utvecklingsländernas fiskeexport går till OECD-länder. En ökad export av fiskeprodukter från utvecklingsländerna inom en rättvis och öppen världshandel kan bidra till tillväxt och ett minskat ekonomiskt utanförskap för fattiga länder och människor.

En ökad global efterfrågan på fiskeprodukter har lett till prisökningar vilket kan vara positivt för fiskeexporterande utvecklingsländer. Prisökningar har dock också påverkat fattiga människors möjligheter att köpa fisk. Naturresurser och ekosystem påverkas av ett ökat fisketryck och risker finns för utfiskning av bestånd i frånvaron av förvaltningsbestämmelser. Illegalt, oreglerat och orapporterat fiske är ett problem, inte minst för utvecklingsländer.

Den ökade globala efterfrågan på fiskeprodukter har också ökat odlingen av fisk och skaldjur, s.k. vattenbruk. Vattenbruket kan bidra till ökade exportinkomster för fiskeproducerande utvecklingsländer, förbättringar av fattiga människors ekonomi och minskar fisketrycket på havs- och insjöfisket. Men vattenbruket kan riskera att slå ut småbrukare och vissa befolkningars traditionella livsstil. bl.a. genom ökad konkurrens om mark med jordbruk och skogsbruk. Det är det viktigt att vattenbruket är långsiktigt hållbart.

Regionala fiskeriförvaltningsorganisationer

Regionala fiskeriförvaltningsorganisationer (Regional Fisheries Management Organisations, RFMO) är forum för internationellt samarbete mellan fiskande länder och kuststater, vilka kan lämna rekommendationer och besluta om fiskets förvaltning. EU är medlem i de flesta RFMO.

EU:s gemensamma fiskeripolitik

I juli 2011 presenterade kommissionen ett förslag om reformering av EU:s gemensamma fiskeripolitik (Common Fisheries Policy, CFP). Förhandlingarna inom EU pågår och reformen var avsedd att träda i kraft i januari 2013, men kommer sannolikt inte att vara avslutade då. Europaparlamentet är medbeslutande i CFP och därmed en viktig aktör i det fortsatta arbetet. EU:s fiskepolitik påverkas även av EU:s olika frihandelsavtal med utvecklingsländer som till exempel de ekonomiska partnerskapsavtalen (EPA), samt av det EU:s allmänna preferenssystem (GSP).

De externa delarna av EU:s gemensamma fiskeripolitik behandlar EU:s förhållande till de Regionala fiskeriorganisationerna (RFMO) och EU:s avtal med utvecklingsländer, s.k. fiskepartnerskapsavtal (Fisheries Partnership Agreements, FPA). EU har i dag FPA med ca 15 utvecklingsländer, främst i Västafrika och i Stilla havsregionen. Flertalet FPA avser endast tonfisk.

Finansieringen av FPA består av två delar, dels en offentlig del från EU, dels en del från de privata redare som fiskar på avtalen genom deras licensavgifter. EU betalar också ett sektorsstöd som syftar till att stärka utvecklingslandets nationella fiskeriförvaltning. FPA förhandlas fram av kommissionen på uppdrag av rådet. Kommissionen har ansvar för att det görs externa utvärderingar före och efter avtalen. Parterna i FPA träffas årligen i en gemensam kommitté för att följa upp avtalen.

Rådsslutsatser antogs inom EU 2004 som gav riktlinjer för hur FPA skulle se ut. Därefter har rådsslutsatserna successivt implementerats i de avtal som nu finns. Detta har bl.a. inneburit att det i avtalen står att fisket ska vara hållbart långsiktigt och bedrivs på ett överskott av kuststatens eller ö-nationens resurser. Det innebär också att ekonomiska och sociala utvärderingar ska genomföras både före och efter avtalen. Vidare ska samarbetsparterna i ökad omfattning förbättra det vetenskapliga underlaget för beslut avseende kvoter samt motarbeta illegalt fiske. I de förslag på förnyade avtal och protokoll som kommissionen lämnat till rådet och Europaparlamentet finns sedan 2010 också en klausul om mänskliga rättigheter.

I mars 2012 antog jordbruks- och fiskerådet slutsatser om kommissionens meddelande om den gemensamma fiskeripolitikens internationella dimension. Slutsatserna slår fast att EU:s internationella fiske måste följa samma principer och främja samma normer för fiskeriförvaltning som de som tillämpas i EU:s vatten, samt att öppenheten om det totala fisket i partnerlandets vatten måste öka. Slutsatserna slår även fast att samstämmighet för utveckling ska beaktas, dvs. att hänsyn ska tas till målen för utvecklingssamarbete vid genomförandet av politik som kan påverka utvecklingsländerna.

Slutsatserna anger att fiskeripartnerskapsavtalen får upphävas vid allvarliga brott mot mänskliga rättigheter och demokratiska principer. Skr. 2011/12:167

Kritik av EU:s fiskepartnerskapsavtal

Aktörer som till exempel olika civilsamhällesorganisationer har kritiserat EU (och andra OECD-länder) för att överutnyttja utvecklingsländers fiskebestånd och att fiskeresursen därmed inte kommer den lokala befolkningen tillgodo.

De flesta av EU:s fiskepartnerskapsavtal (Fisheries Partnership Agreements, FPA) avser uttag av tonfisk som sker längre från kusten. Indirekt kan dock det kustnära fisket påverkas, även av uttag av fisk som sker längre från kusten, genom att beståndstätheten kan minska.

Många av de kustnära utvecklingsländerna har inte tillgång till fartyg med kapacitet för fiske längre ut till havs, men flera länder har uttryckt en ambition att utveckla sitt eget djuphavsfiske. EU:s finansiella stöd för fiskepartnerskapsavtalen (FPA) kan bidra till en sådan utveckling

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet har Landsbyggsdepartementet huvudansvar för fiskefrågorna inklusive bl.a. EU:s fiskepartnerskapsavtal med tredje land. Landsbyggsdepartementet samarbetar med andra departement i frågorna, framför allt Utrikesdepartementet. Samordning om handel, fiskeri och utveckling sker genom Regeringskansliets WTO-arbetsgrupp samt i arbetsgruppen för sanitära och fytosanitära frågor, i vilka representanter från berörda myndigheter också ingår. Myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kommerskollegium och Sida bistår Regeringskansliet med viktigt expertis i frågor om fiskeripolitik och utveckling.

Regeringens ställningstagande

– Regeringen anser att ett utvecklingsperspektiv är viktigt i fiskeripolitiken så att utvecklingsländer och deras befolkningar gynnas av avtalen. Det är också viktigt att avtalen präglas av ett långsiktigt hållbart nyttjande av den globala fiskeresursen som gynnar alla länder, inklusive utvecklingsländer.

– Regeringen arbetar för att alla FPA ska innehålla en särskild klausul om mänskliga rättigheter, i likhet med vad som redan gäller för vissa FPA-avtal.

– Regeringen arbetar för en väl fungerande fiskeriförvaltning på regional och lokal nivå. En förstärkning av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna (RFMO) är en viktig del i detta.

– Inom EU:s framtida gemensamma fiskeripolitik (CFP) anser regeringen de externa delarna vara viktiga och vill att dessa inkluderas i grundförordningen

– Regeringen vill se att FPA ska bli mer transparenta, till exempel vad gäller publicering av externa utvärderingar. Utvärderingarna av avtalen behöver bli av högre och jämnare kvalitet. Beståndsbedömningar bör kvalitetsgranskas.

Skr. 2011/12:167 – Regeringen stödjer kommissionens förslag om att privata fartygsägare inom EU ska bära en större andel av EU:s kostnad för tillträdet till fiskeresursen i utvecklingslandet och vill på sikt se att den helt finansieras av de privata fartygsägarna (och inte av EU:s gemensamma budget).

Arbete framåt

Det närmaste året är centralt i reformeringen av EU:s gemensamma fiskeripolitik, inklusive integreringen av ett utvecklingsperspektiv. Viktiga framtidsfrågor är en förbättring av det vetenskapliga underlaget inom det globala fisket, inklusive beståndsuppskattningar. Regeringen kommer att fortsätta följa EU-arbetet om FPA och driva ett hållbarhets- och utvecklingsperspektiv. Ett tidigt strategiskt påverkansarbete är viktigt i detta syfte, liksom att arbeta multilateralt och bilateralt med andra länder i fiskefrågorna. Doharundans avslutande är av stor betydelse för utvecklingsländernas handel med fiskeprodukter, inte minst vad gäller minskad tullskaleringen (ökad tullsats i takt med bearbetningsgraden) på fiskeområdet i syfte att öka utvecklingsländernas export av mer förädlade produkter. Doharundans avslutande är också av betydelse för att etablera multilaterala principer för subventioner av fisket.

Exempel: Svenskt stöd till fiske- och vattenbruk i Afrika

Regeringen ger stöd till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) extrabudgetära program för fiske- och vattenbruk i Afrika. Programmet fokuserar på fisket som en viktig närings- och inkomstkälla för många fattiga människor i berörda länder och genomförs i samarbete med Afrikanska Unionen (AU).

Programmet syftar till att uppnå ett miljömässigt hållbart fiske och vattenbruk och en ekonomisk utveckling med inriktning på gott styrelseskick, med fokus på hanterandet av fiskeresurserna ur ett ekosystemperspektiv och en anpassning till klimatförändringarna. Kapacitetsuppbyggnad av institutioner på nationell och regional nivå kommer att spela en framträdande roll.

Programmets genomförande kommer främst att utgå ifrån tre regioner: västra och centrala Afrikas kustregioner, Centralafrika samt södra och östra Afrika. Avsikten är att genom lokala aktiviteter kunna föra upp verktyg och goda exempel till policynivån på nationell, sub-regional och regional nivå. Ett exempel på geografiskt fokus är **Lake Chad**, där fiskeresursen har minskat dramatiskt de senaste 40 åren. Programmet bidrar bl.a. till utveckling av förutsättningarna för kommersiella relationer, till att underlätta den regionala handeln och till klimatanpassning i fisket och vattenbruket.

Exempel: Genetiska resurser och livsmedelstrygghet

Genetiska resurser är ärftliga anlag från levande organismer som växter och djur. Genetiska resurser utvecklas genom naturligt urval, men kan också vidareförädlas av människan. Mångfald av genetiska resurser är viktigt och bidrar till växter och djurs möjligheter till vidareutveckling

och anpassning till nya förhållanden, till exempel när det gäller klimatförändringarna. Skr. 2011/12:167

Förädling av växter och avel av husdjur har visserligen framgångsrikt bidragit till en ökad livsmedelsproduktion och därmed ökad livsmedelstrygghet, men har samtidigt lett till att den genetiska mångfalden minskat. Genom att förlora arter och raser förlorar man en global försäkring mot framtida hot mot livsmedelsförsörjningen. En sådan utveckling hotar möjligheterna att klara av människans framtida behov och de utmaningar miljön och marknader ställer när det gäller den framtida matproduktionen. Ett öppet internationellt utbyte av genetiska resurser är väsentligt för tryggad global livsmedelsförsörjning. Inget land är i dag självförsörjande på genetiska resurser för livsmedel och jordbruk. Det internationella växtgenetiska fördraget syftar till att stimulera ett hållbart nyttjande av de växtgenetiska resurserna och bidrar till forskares och förädlares tillträde till växtgenetiskt material.

Det framtida behovet av animaliska livsmedel förväntas öka. Den globala efterfrågan på animaliska produkter, särskilt i utvecklingsländerna och ekonomier i förändring, beräknas fördubblas fram till 2050, medan vi samtidigt står inför stora klimatförändringar. Husdjur är även viktiga för utnyttjande av gräsbevuxen mark som inte lämpar sig för spannmålsodling. Av de 7600 husdjursraser som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) rapporterat om, riskerar 1500 utrotning eller är redan utrotade.

Regeringen har infört nationell lagstiftning om genetiska resurser. I det internationella arbetet stöder regeringen det europeiska samarbetet inom husdjursgenetiska resurser, European Regional Focal Point, samt förespråkar en utvidgning av det multilaterala systemet inom det växtgenetiska fördraget så att fler arter och sorter inkluderas. För utvecklingsländer har genbankerna inom CGIAR instituten (Consultative Group on International Agricultural Research) en stor betydelse och Sverige delfinansierar Global Crop Diversity Trust Fund som stödjer dessa. Sverige bidrar också till Nordiska Ministerrådets institution NordGens arbete för biologisk mångfald. NordGen förvaltar bl.a. ett globalt frölager på Svalbard, som i framtiden kan utgöra ett mycket betydelsefullt säkerhetsnät för världens viktigaste växtgenetiska resurser.

3.2.3 Mål-/intressekonflikt: Globalt tryggad livsmedelsförsörjning – EU:s jordbrukspolitik och höga och rörliga livsmedelspriser

Jordbruket är en mycket betydelsefull näring i de flesta utvecklingsländer, såväl för livsmedelsproduktion som för sysselsättning och tillväxt, och har därmed stor påverkan på att minska ett ekonomiskt utanförskap. Av världens fattiga människor är en majoritet jordbrukare, eller beroende av jordbruket för sin överlevnad. Många fattiga småbrukare kan dock inte leva på sin egen produktion utan är beroende av att köpa livsmedel utöver andra jordbruksvaror eller insatsvaror på lokala marknader. Bättre fungerande marknader i utvecklingsländer, liksom mer effektiv distribution, skulle därmed kunna ha stora effekter

på fattigdomsminskning. För att bidra till ökad regional och internationell handel för utvecklingsländer behövs också mer effektiv infrastruktur, mer utvecklingsvänliga handelsregimer och kvalitetsstandarder. Tullar och subventioner utgör fortfarande betydande hinder för utvecklingsländernas export av jordbruksvaror, inklusive förädlade sådana.

Under de senaste åren har frågan om en tryggad global livsmedelsförsörjning alltmer kommit i fokus i den internationella debatten. Viktiga anledningar till detta är en växande global befolkning, prisstegringar på livsmedel och en ökad insikt om jordens begränsade naturresurser, men även ett ökat globalt välbefinnande. Klimatförändringarna och naturkatastrofer kan också hota livsmedelsförsörjningen på lite längre sikt.

En viktig fråga inom diskussionerna om tryggad global livsmedelsförsörjning är effekterna av höga och varierande livsmedelspriser på jordbruksmarknaden. Högre priser på livsmedel gynnar generellt utvecklingsländernas exportinkomster och investeringar i jordbruket. Men höga priser drabbar också fattiga konsumenter med små marginaler som använder en stor del av sin inkomst till att köpa mat. Några av de fattigaste länderna i världen saknar dessutom naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion. Därmed kommer dessa länder alltid att vara beroende av import för att säkra livsmedelsförsörjningen. Kraftiga prissvängningar skapar osäkerhet och riskerar därför leda till att nödvändiga investeringar för att höja produktiviteten uteblir.

De flesta låginkomstländernas exportinkomster och importutgifter är direkt relaterade till världsmarknadspriserna på energi och jordbruksråvaror. Däremot påverkas småbrukares inkomster från försäljning av jordbruksprodukter på lokala marknader i varierande grad av världsmarknadspriserna. Vad gäller den urbana befolkningen i utvecklingsländer, som ökar i snabb takt, konsumerar dessa ofta mer importerade livsmedel vars priser påverkas av världsmarknadspriserna. De stora prishöjningarna på livsmedel som skett de senaste fem åren har förorsakat politiska oroligheter i många urbana centra i utvecklingsländer.

Frågan om de internationella livsmedelsprisernas svängningar finns högt upp på den globala agendan. Viktiga grupperingar, som G8 och G20, har under de senaste åren engagerat sig betydligt mer i dessa frågor.

Reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik

EU är världens största importör av jordbruksprodukter från utvecklingsländer och samtidigt en stor exportör av jordbruksvaror. EU:s jordbrukspolitik berör ett stort antal politikområden som bl.a. handelspolitik, energipolitik, utrikes- och utvecklingspolitik, samt klimat- och miljöpolitik. Samstämmigheten mellan EU:s jordbrukspolitik och utvecklingsmålen är fortfarande ifrågasatt av många aktörer.

Målet för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP) har sedan tillkomsten på 1950-talet varit att trygga livsmedelsförsörjningen inom EU. Tullar och olika marknadsregleringar har använts som skydd mot konkurrens och för att uppnå tillräcklig lönsamhet hos EU:s jordbrukare. Jordbruksstödet inom EU ledde under

1980- och 90-talen till stora överskott som exporterades på världsmarknaden vilket påverkade världsmarknadspriserna nedåt och utvecklingsländernas konkurrenskraft negativt.

Reformeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik har pågått under en längre tid och har bidragit till att EU:s jordbrukspriser numera står i bättre samklang med världsmarknadspriserna. EU:s gemensamma jordbrukspolitik innehåller i dag betydligt mindre inslag av marknadsregleringar och handelsstörande element, men innebär dock fortsatt stora hinder för utvecklingsländer att utveckla sitt jordbruk. Höga jordbruksstöd och tullar inom EU, och i många andra OECD-länder, begränsar dock fortsatt utvecklingsländernas tillträde till dessa marknader. EU har inrättat olika preferensarrangemang för att ge utvecklingsländer ökat tillträde till EU-marknaden (till exempel genom GSP och EPA). Många utvecklingsländer har dock svårt att dra nytta av dessa förmåner bl.a. på grund av inhemska begränsningar, såsom dålig inhemsk infrastruktur samt svårigheter att klara OECD-ländernas krav på säkra livsmedel m.m.

I oktober 2011 presenterade kommissionen ett förslag till den framtida inriktningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) som syftar till ett konkurrenskraftigt och hållbart jordbruk inom EU, samt till tryggad livsmedelsförsörjning inom EU och globalt. I detta förslag är marknadsinstrumenten i stora drag oförändrade, vilket innebär att de handelsstörande elementen av CAP kvarstår. Direktstöd till EU:s jordbrukare, reglerad handel via tullar, samt vid behov exportstöd och licenser skulle enligt förslaget också finnas kvar. Den stora andelen direktstöd betalas dock ut till jordbrukarna utan krav på produktion, s.k. frikopplade stöd. En viktig förändring som föreslås av kommissionen är att jordbrukarna måste vidta vissa aktiva miljöåtgärder för att bli berättigade till stödet. En klar majoritet av EU:s medlemsländer vill fortsatt se en stark gemensam jordbrukspolitik och vill bl.a. ha ökade möjligheter att koppla stöden till produktionen.

G20-arbetet

En rad initiativ har tagits av G20, vars medlemsländer har stora intressen i livsmedels- och energimarknaderna. G20-gruppens jordbruksministrar tog i juni 2011 beslut om ett antal åtgärder för att motverka kraftiga prissvängningar. Dessa åtgärder fokuserar bl.a. på ökad öppenhet i, och information om, de internationella livsmedelsmarknaderna, bättre internationell samordning för att förebygga kriser, samt åtgärder för att mildra effekterna av prishöjningarna för de fattigaste. G20 tar även upp det faktum att majoriteten av världens producenter är småbrukare i utvecklingsländer vars egen livsmedelsförsörjning samtidigt är otillräcklig. En ökad livsmedelsproduktion skulle ge ökade inkomster och direkta effekter på fattigdomsbekämpning och hunger via förbättrade lokala och nationella marknader.

G20 har även lyft fram vikten av ökad produktivitet i jordbruket, bättre mark- och vattenanvändning, bättre odlingsteknik samt ökade investeringar. G20-gruppens jordbruksministrar har åtagit sig ett brett spektrum av sådana åtgärder samt att stärka jordbruksforskningen. Samtidigt framhålls att många av de viktiga besluten påverkas av

nationell jordbrukspolitik och prioritering i respektive land. Många utvecklingsländer har under många år inte investerat i jordbruket och inte heller fokuserat på att attrahera privata investeringar till denna sektor. Det internationella biståndet till jordbrukssektorn har under lång tid också varit lågt.

Effektivisering av jordbruksproduktion

Då världens befolkning ökar och inkomsterna generellt ökar, bedömer FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) att livsmedelsproduktionen måste öka med 70 % fram till år 2050. För att möta en ökad efterfrågan på jordbruksprodukter är det viktigt att resurser satsas för att öka produktiviteten och effektivisera produktionen och åstadkomma en hållbar produktion. FAO bedömer att den globala jordbruksarealen kan öka med 5 % till 2050. Det sker i dag en ökning i utvecklingsländerna medan arealen minskar i OECD-länderna. Arealreserven finns i några få länder i Latinamerika och i Afrika söder om Sahara, ofta i områden med svag infrastruktur, viss areal ligger också i träda. All areal är dock av olika skäl inte lämplig för jordbruksproduktion. Dessutom är Afrika beroende av ökad användning av handelsgödsel. I Afrika används i dag ca 7-9 kg handelsgödsel per hektar att jämföra med 100-150 kg i Europa. En nyligen genomförd studie⁶ visar att den globala livsmedelsproduktionen kan öka med 100-180 % om användningen av handelsgödsel ökar i utvecklingsländerna, med fokus på Afrika. Lokala förutsättningar måste dock beaktas så att en långsiktigt hållbar produktion uppnås utan negativ påverkan på miljön.

Ett annan viktig faktor för att trygga livsmedelsförsörjningen är att minska svinnet i olika delar av livsmedelskedjan. OECD har nyligen påbörjat ett arbete som syftar till att kartlägga svinnet storlek samt ge policyrekommendationer. Det svenska Institutet för Livsmedel och Bioteknik (SIK) har på uppdrag av FAO gjort en kartläggning av svinnet storlek och var i kedjan det uppstår. Nivån på svinnet ligger runt 30 % i hela världen. Svinnet är störst i producentledet i utvecklingsländerna och störst i konsumentledet i OECD-länderna.

Exempel: Hållbar matkonsumtion⁷

Hur vi producerar och konsumerar mat kan ha en betydande inverkan på hållbar global utveckling:

En miljard av världens människor saknar i dag tillgång till näringsrik mat, samtidigt som välfärdssjukdomar (till exempel fetma och diabetes) ökar i omfattning.

– Ca en tredjedel av de livsmedel som produceras för mänsklig konsumtion i världen (ca 1,3 miljarder ton) försvinner varje år på grund av ineffektivitet genom hela livsmedelsproduktionskedjan, som till exempel skördeförluster, dålig lagerhantering och matsvinn.

⁶ Studien om en hållbar livsmedelsproduktion 2050, Johan Rockström, SEI.

⁷ Källa: FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO),

Världshälsoorganisationen.(WHO) och Institutet för Livsmedel och Bioteknik, 2011.

- Den mat som konsumenter i höginkomstländer slänger (222 miljoner ton) är ungefär lika stor som livsmedelsproduktionen som helhet i Afrika söder om Sahara (230 miljoner ton).
- Ändrade matvanor, påverkade av stigande inkomster och högre efterfrågan på kött och mejeriprodukter, kräver mer vatten. Två tredjedelar av vattenbehovet för livsmedelsproduktion används för animaliska produkter.
- Boskapsuppfödning använder ca 70 % av världens jordbruksmark och står för ca 18 % av de globala växthusgaserutsläppen.
- Det uppskattas att 53 % av de globala fiskbestånden utnyttjas fullt ut, att 28 % är överutnyttjade och 3 % utfiskade.

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet har Landsbygdsdepartementet huvudansvar för jordbruksfrågor inklusive förhandlingarna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Svenska positioner bereds med berörda departement bl.a. Finansdepartementet, Miljödepartementet och Utrikesdepartementet. Myndigheterna Jordbruksverket, Livsmedelsverket samt Agrifood Economics Centre (Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet) bistår med viktiga analysunderlag.

Regeringens ställningstagande

- Regeringen driver en fortsatt reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) i syfte att väsentligt minska utgifterna, nå ökad marknadsorientering, frikoppling av direktstödet och utfasning av marknadsstödet.
- Regeringen arbetar aktivt för att utvecklingsdimensionen av CAP ska uppmärksammas mer i förhandlingarna.
- Regeringen arbetar för ett avslut i Doharundan, vilket på jordbruksområdet skulle resultera i en betydande minskning av handelsstörande stöd och tullar samt en avveckling av exportstöd, vilket också kan ge positiva effekter för världens livsmedelsförsörjning.
- Regeringen stödjer de rådslutsatser om livsmedelstrygghet i utvecklingsländer som antogs av EU 2010 vilka bl.a. understryker vikten av samstämmighet mellan livsmedelsfrågor, bioenergi, vatten och klimatanpassning.
- Regeringen arbetar för en effektiv uppföljning av deklarationen från toppmötet om tryggad livsmedelsförsörjning i Rom 2009 vilken bl.a. handlar om behovet av ökade investeringar i jordbrukssektorn samt om vikten av global koordinering i livsmedelsfrågor, även med privata sektorn.
- Regeringen anser att bättre fungerande nationella, regionala och internationella marknader är grundläggande för tryggad livsmedelsförsörjning. Nya WTO-förenliga initiativ behövs som bidrar till ökad produktivitet för småbrukare i utvecklingsländer och till möjligheter för dessa att konkurrera på lika villkor. Tillgång till mark och finansiering är viktiga frågor, inte minst för många kvinnor i utvecklingsländer.

– Åtgärder inom djur- och växtskydd kan bidra till utvecklingsländernas möjligheter till internationell handel och regeringen arbetar med dessa frågor inom internationella standardiseringsorgan för djurhälsa, växtskydd och livsmedel.

– Inom FAO driver regeringen en reformering av kommittén för tryggad livsmedelsförsörjning (CFS) för att denna ska bli det centrala internationella forumet för arbetet med livsmedelstrygghet.

– Regeringen har inom biståndet gjort särskilda finansiella satsningar på att stärka livsmedelsförsörjningen i låginkomstländer med början år 2009. I 2011 års livsmedelssatsning har regeringen lyft fram ökad produktivitet i jordbruket, forskning/utbildning och bioteknologi, samt nya former av livsmedelsbistånd. Huvudfokus i satsningen ligger på Afrika.

Arbete framåt

En effektiviserad och ökad hållbar produktion och export av jordbruksprodukter är grundläggande för ökad livsmedelstrygghet, inte minst i Afrika söder om Sahara. En öppnare marknad inom EU är av fortsatt stor betydelse för utvecklingsländernas handel med jordbruksprodukter. Subventioner kan även motverka ny utveckling och innovationer, då subventioner oftast stödjer redan etablerade strukturer. Vetenskaplig verksamhet som kan bidra till nya analyser och innovationer inom jordbruksområdet behövs. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är en betydande vetenskaplig institution i detta sammanhang och har också en speciell enhet för frågor inom politiken för global utveckling (PGU). Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och SLU har ingått en överenskommelse om samarbete om PGU.

Det internationella samordningsarbetet för global livsmedelstrygghet blir fortsatt viktigt, inte minst arbetet inom EU och G20. Förbättrad politisk dialog behövs, bl.a. inom ramen för Agricultural Market Information System (AMIS) och FAO:s kommitté för globalt tryggad livsmedelsförsörjning (CFS) i syfte att undvika framtida livsmedelskriser. Viktiga framtidsfrågor är förbättrad statistik över produktion, konsumtion, lagerhållning och prisutveckling, liksom funktionella och transparenta finansiella marknader som kan bidra till att säkra prisrisker i råvarusektorn. Förstärkta multilaterala regler som begränsar användandet av exportrestriktioner på jordbruksvaror är viktigt för att minska användandet av åtgärder som riskerar bidra till kraftigare prissvängningar.

Exempel: Sverige och Vietnam samarbetar om djurhälsa och småskalig livsmedelsproduktion

En stor del av den fattiga befolkningen i Vietnam lever på landsbygden. De är ofta beroende av jordbruk och djurhållning för sitt dagliga uppehälle. Grisuppfödning är mycket vanligt. Ofta är husdjurskötsel central för familjers försörjning. Utbrott av smittsamma djursjukdomar kan därmed få katastrofala följder för inkomster, livsmedelsförsörjning och hälsa. Vietnam är ett av världens mest drabbade länder vad gäller klassisk svinpest.

Vietnams och Sveriges jordbruksministrar har skrivit under ett avtal om samarbete inom jordbruks- och landsbygdsutvecklingsområdet i syfte att främja kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Mer konkret omfattar samarbetet bl.a. djurhälsa, skogsskötsel, livsmedelssäkerhet samt landsbygdsutveckling.

Berörda myndigheter i Sverige och Vietnam kan därmed ingå egna avtal om tekniskt samarbete. Sveriges veterinärmedicinska anstalt (SVA) och dess vietnamesiska motsvarighet har till exempel ingått ett samarbetsavtal om djursjukdomar och samarbetar bl.a. om kunskapsöverföring mellan de båda länderna inom områdena patologi, diagnostik och kontroll. Ett övergripande mål i samarbetet är att bidra till en uthållig och väl fungerande småskalig livsmedelsproduktion. På lång sikt eftersträvas en allmänt förbättrad kunskapsbas och effektivare diagnostisk kapacitet om klassisk svinpest. Sverige får, genom detta samarbete, ökade kunskaper om djursjukdomar som ännu inte finns på våra breddgrader, men som på sikt kan komma hit.

3.2.4 Mål-/intressekonflikt: Bioenergiproduktion och livsmedelsförsörjning

Bioenergiproduktion representerar en möjlighet för många utvecklingsländer att öka sina inkomster, skapa sysselsättning och minska det ekonomiska utanförskapet. Det kan också vara ett sätt för utvecklingsländer att minska importberoendet av fossil energi. Lämpliga naturresurser för utvecklingen av bioenergiproduktion finns i dag i många utvecklingsländer, till exempel i vissa länder i Afrika söder om Sahara.

Den ökade globala efterfrågan på bioenergi har lett till ökade investeringar i bioenergiproduktion i utvecklingsländer. Detta har bidragit till ökade inkomster för dessa länder. Ökad bioenergiproduktion kan dock bidra till ökad konkurrens om markanvändning i utvecklingsländer. Tendenser finns att mark köps upp eller arrenderas bl.a. av andra länder eller företaget utanför kontinenten för produktion av energigrödor eller livsmedel. Det finns också en risk för att produktion av energigrödor konkurrerar med livsmedelsproduktion på ett icke-önskvärt sätt, vilket kan få konsekvenser för livsmedelsförsörjningen i berörda länder och globalt. Ökad odling av energigrödor har i vissa rapporter, som till exempel 2011 års ”The State of Food Insecurity in the World”, pekats ut som en bidragande orsak till de ökade och rörliga livsmedels- och råvarupriser de senaste åren, bl.a. på grund av kraftiga subventioner som getts till sådan produktion och konsumtion. Det finns dock inga studier som kvantifierar de ovan nämnda faktorernas påverkan på priserna.

Internationellt arbete

Frågan om förhållandet mellan markanvändning för energigrödor och livsmedel, samt prispåverkan, har diskuterats inom det internationella samarbetet, bl.a. inom G20 och i FAO:s kommitté för tryggad

livsmedelsförsörjning (CFS). G20-länderna efterfrågar bl.a. mer analys av energigrödeproduktionens effekt på livsmedelstillgång, prisrörlighet och hållbar jordbruksproduktion. CFS kommer att göra en översyn av olika länders politik på området. Översynen ska utgå från en vetenskaplig bedömning av de möjligheter och utmaningar dessa politiska beslut innebär för tryggad livsmedelsförsörjning. Målet är att energigrödeproduktionen sker där det är socialt, ekonomiskt och miljömässigt gynnsammast. FAO har också tagit fram ett verktyg för hållbar bioenergiproduktion i syfte att motverka skador på levnadsförhållanden och miljö. För att säkerställa att internationella investeringar i mark i utvecklingsländer sker på ett ansvarsfullt sätt har det inom ramen för CFS antagits frivilliga riktlinjer för ansvarsfull förvaltning av mark, fiske och skog ur ett livsmedelsförsörjningsperspektiv, med ett särskilt fokus på de mest utsatta grupperna.

Inom EU har hållbarhetskriterier för biodrivmedel och andra vätskeformiga biobränslen tagits fram. Dessa fokuserar på bevarande av mark och ekosystem med särskilt hög biodiversitet samt utsläpp av växthusgaser i samband med förändrad markanvändning, odling och förädling.⁸

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet arbetar flera departement med bioenergi och berörs då även av utvecklingsperspektivet av frågan. Exempel på de huvudsakliga departementen som arbetar med frågan är Näringsdepartementet, Landsbygdsdepartementet och Miljödepartementet. Myndigheter som Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Sida och Skogsstyrelsen bidrar med kunskap och expertis.

Regeringens ställningstagande

- Regeringen anser att bioenergi är en viktig del i en ökad hållbar energianvändning och klimatanpassning.
- Regeringen anser att risken för mål-/intressekonflikt mellan odlade grödor för energiändamål och en tryggad livsmedelsförsörjning kan minimeras
- Regeringen anser att marknadskrafterna i första hand ska styra hur markresurser används, dvs. utan stöd. Nödvändiga komplement till marknaden (skatter, subventioner, regleringar etc.) bör analyseras kontinuerligt utifrån förändrade förhållanden och tillgänglig forskning så att målsättningen ”bruka utan att förbruka” nås. Generellt sett kan det vara motiverat med någon form av stöd i en inlednings- och uppbyggnadsfas för att främja ny teknik.

⁸ Direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG. Direktivet är införlivat i svensk lagstiftning bl.a. genom lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

- Regeringen verkar för att öka förutsättningar för en övergång till användning av icke-livsmedelsråvaror i bioenergiframeställningen genom utveckling och demonstration av teknik för den s.k. andra generationens biodrivmedel. Andra generationens biodrivmedel är drivmedel som producerats från till exempel avfall och restprodukter samt inte är konkurrerande med livsmedelsförsörjning.
- Inom EU verkar regeringen bl.a. för att EU:s hållbarhetskriterier för flytande biodrivmedel följs och utvecklas, samt för att de frivilliga riktlinjer för ansvarsfull förvaltning av mark, fiske och skog (som förhandlades fram inom ramen för CFS) följs ur ett livsmedelsförsörjningsperspektiv, både inom EU och internationellt.
- Regeringen stödjer och deltar aktivt i arbetet med globala riktlinjer kring hållbart skogsbruk. Sverige har en ledande roll i utveckling av ISO-standarder beträffande hållbarhet och bioenergi.
- Regeringen verkar för att en hållbar global jordbruksproduktion, ett minskat svinn i livsmedelskedjan samt för en effektivisering av energianvändningen. Ökade investeringar bör göras i hållbart jordbruk i utvecklingsländer genom bl.a. privata sektorn och med stöd av biståndet där så efterfrågas.

Arbete framåt

Klimatanpassning kräver hållbar energianvändning och regeringen avser bl.a. identifiera möjliga handlingsalternativ och nyckelåtgärder för regeringens arbete med att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen. Arbetet med att utveckla en nationell forskningsstrategi om en s.k. biobaserad samhällsekonomi, dvs utvecklingen av ett samhälle som i hög grad baseras på förnybara biologiska resurser, kan bidra till en framtida modell för andra länder, inklusive utvecklingsländer. Utvecklingen av den s.k. andra generationens biodrivmedel kan bidra till ökad livsmedelstrygghet.

Exempel: Skogen – en samstämmighetsfråga där Sverige har god kompetens

Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) är mer än 25 % av världens befolkning beroende av skogsresurser för sitt levebröd. Majoriteten av dessa lever i utvecklingsländer. Skog och träd bidrar till livsmedel och bränsle, liksom till miljötjänster som markförbättring och vattenavrinning, samt som råvarukälla till skogsindustri. Skogarna har stor inverkan på det globala klimatet och har en viktig roll i den framtida vattenförsörjningen. Upp till 70 % av världens biologiska mångfald är knuten till skogsekosystemen. Illegal och informell timmeravverkning är ett problem i vissa länder, framför allt i länder med svaga institutioner.

Många småbrukare och folkgrupper i utvecklingsländer är direkt eller indirekt beroende av skog och skogsmark för sin överlevnad, både vad gäller det som kan skördas (ved, frukt, medicinalväxter etc.) och de ekosystemtjänster (till exempel vatten) som skogen genererar. Ekonomiskt utanförskap i skogssektorn handlar om att fattiga människor saknar grundläggande rättigheter och förutsättningar att hållbart nyttja

skogen som bidrag till sitt livsuppehälle, vilket inte minst drabbar fattiga kvinnor.

I utvecklingsländer är skogssektorn ofta en del av den informella ekonomin. I områden med oklara land- och nyttjanderättigheter och högt befolkningstryck finns det risk för att småbrukare bidrar till avskogning genom till exempel ett alltför intensivt svedjebruk. God skogsförvaltning, god samhällsstyrning och tydliga ägande- och nyttjanderättssystem kan motverka avskogning och olaglig skogsavverkning samt förbättra inkomstmöjligheterna för de människor som lever i och av skogarna. Skogsbruket är tätt kopplat till jordbruket. Avskogning sker till exempel ofta som en följd av att livsmedelsproduktionen expanderar. Samtidigt ökar den globala produktionen av biomassa för energiändamål, vilket också kan bidra till ökad avskogning. Samordning mellan sektorer är väsentlig för ett hållbart skogsbruk.

Regeringen verkar för hållbart skogsbruk på global nivå med frågor som fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling, skogens roll för motverkandet av global uppvärmning, samt bevarandet av biologisk mångfald. I linje med regeringens handlingsplan för Skogsriket sprids kunskap om hur Sveriges skogspolitik byggts upp och om hållbart skogsbruk. Som skogsnation, med betydande kompetens och lång erfarenhet, spelar Sverige en aktiv roll i samarbetet kring hållbara skogsfrågor, bl.a. inom EU-FLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) och den s.k. REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon in development countries) inom ramen för FN:s klimatkonvention. I syfte att öka öppenheten och bidra till god skogsförvaltning stödjer regeringen också det förslag till EU-direktivet om företags offentliga redovisning som innebär att EU-listade och större EU-baserade företag inom bl.a. skogssektorn ska redovisa skatter och betalning av en viss nivå som sker till regeringar i olika länder.

3.3 Fokusområde: Svensk handel och investeringar

Målet för detta fokusområde är ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer vilket gynnar såväl lokal näringslivsutveckling som svenska affärsintressen.

Svenska företag kan genom handel och investeringar bidra till att bryta fattiga människor och länders ekonomiska utanförskap på flera sätt. Företag bidrar till detta genom ökad sysselsättning, ökade skatteintäkter och teknik- och kunskapsutveckling. Företag kan också bidra med nya lösningar, produkter och tjänster specifikt anpassade för fattigas behov och köpkraft och genom att inkludera fattiga människor i sina värdekedjor som ägare, producenter eller konsumenter. Förutsättningarna för att företags verksamhet ska leda till fattigdomsminskning ökar om den sker på ett hållbart sätt, med respekt för människan och med hänsyn till miljön. Sysselsättning är centralt för fattiga människor att bryta sitt ekonomiska utanförskap. Enligt Världsbanken står den privata sektorn

för ca 90 % av alla arbetstillfällen i utvecklingsländer som helhet, merparten inom den informella sektorn och framförallt inom jordbruket. Ökad framtida sysselsättning måste framförallt skapas inom den privata sektorn. Företag är också allt viktigare som finansiärer av investeringar i infrastruktur och andra gemensamma nyttigheter som verksamt kan bidra till att människor eller länder kan bryta sitt ekonomiska utanförskap.

3.3.1 Regeringens arbete med näringsliv och utveckling

Regeringen arbetar inom flera politikområden för att stärka det svenska näringslivets bidrag till utveckling. Genom den **internationella handelspolitiken** verkar regeringen för att skapa förutsättningar för ökad handel med och investeringar i utvecklingsländer. Det sker genom att verka för öppna, enkla, icke-diskriminerande regler för internationell handel och för breda, ambitiösa och utvecklingsvänliga frihandelsavtal, som är en viktig förutsättning såväl för internationella som svenska företag som för företag i utvecklingsländer att delta på den internationella marknaden.

Genom att arbeta efter principerna om ansvarsfullt företagande (CSR) bidrar företag till en positiv samhällsutveckling som långsiktigt leder till fattigdomsminskning. Värdeskapande företag med en bas i det sociala entreprenörskapet är långsiktig vinnare på en global marknad. Innovativa affärsmodeller med ett tydligt fokus på ansvarstagande stärker företagets konkurrenskraft. Särskilda ansträngningar görs inom **handelspolitiken**, inom ramen för Globalt Ansvar, att driva och samordna regeringens arbete med företagans ansvarstagande inom såväl Regeringskansliet som i samverkan med olika aktörer i det civila samhället – nationellt och internationellt. Parallellt sker påtryckningar gentemot andra stater att leva upp till åtaganden om att skydda mänskliga rättigheter inom ramen för **utrikespolitiken**. Svenska staten är också företagsägare och en stor upphandlare av varor som i många fall har sitt ursprung i utvecklingsländer. Den **statliga ägarpolitiken** bidrar till regeringens ambition att stärka det svenska näringslivets bidrag till utveckling.

Genom **handels- och investeringsfrämjandet** arbetar regeringen för att fler svenskaföretag ska se möjligheter på marknader i utvecklingsländer. Det sker genom insatser för att öka svenska företags handel och investeringar genom till exempel Exportrådet och statsstödda exportkrediter. Särskilda satsningar görs också för att öka antalet svenska företag som deltar i internationell konkurrensupphandling i utvecklings- och transitionsländer i bl.a. Afrika och Mellanöstern.

Genom **näringspolitiken** arbetar regeringen för att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. Insatser för att stärka innovationskraften kan få effekter på svenska företags förmåga att utveckla och anpassa lösningar på utvecklingsutmaningar som klimatförändringar eller fattiga människors behov. Verket för innovationssystem (Vinnova) har bl.a. till uppgift att stimulera internationellt samarbete som stärker svensk forskning och innovation.

En av huvuduppgifterna för det **internationella utvecklingsamarbetet** är att skapa förutsättningar för befolkningen i fattigare länder att försörja sig själva och därmed för företagande och entreprenörskap i utvecklingsländer. Detta kan bl.a. ske genom stöd till uppkomsten av bättre fungerande och mer konkurrenskraftiga marknader samt ökade möjligheter att använda handel som instrument för tillväxt och fattigdomsminskning. Det statliga bolaget Swedfund International AB har till exempel till uppgift att medverka till investeringar i utvecklingsländer som inte bedöms kunna realiserars med enbart kommersiell finansiering. Sammantaget gynnar detta såväl utvecklingen av den lokala privata sektorn i utvecklingsländer som möjligheten för svensk och internationell handel och investeringar.

Exempel: Så kan svenskt biståndet bidra till näringslivets och företagandets roll för utveckling och fattigdomsminskning

Det svenska biståndet ska bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Den privata sektorn i utvecklingsländer är motorn för tillväxt och fattigdomsminskning genom att skapa sysselsättning, utgöra skattebas för staten och bidra med nya lösningar, produkter och tjänster anpassade för fattigas behov och köpkraft.

Regeringen vill lyfta fram tre områden där biståndet ska bidra till att stärka näringslivets och företagandets roll för fattigdomsminskning.

– Bistånd kan **stimulera företagande och entreprenörskap i utvecklingsländer** genom att stödja öppna och bättre fungerande marknader som skapar förutsättningar för fattiga människor att delta som ekonomiska aktörer på jämlika villkor. Detta är biståndets mest centrala uppgift i förhållande till utveckling genom näringsliv. Det handlar om kapacitets- och kunskapsbyggande stöd som stärker institutioner och underlättar handel nationellt, regionalt och globalt genom att till exempel effektivisera tullhantering, stärka äganderätten och bekämpa korrupktion. Biståndet kan också möjliggöra investeringar som annars inte skulle ha ägt rum genom att dela viss finansiering. Biståndsinstrument som lån och garantier kan lyfta bort viss risk som öppnar upp för andra investerare och marknadsaktörer. Här har det statliga bolaget Swedfund en viktig uppgift genom att bidra med finansiering till investeringar i utvecklingsländer.

– Samverkan lokalt och internationellt för att **mobilisera näringslivets resurser, innovationskraft och expertis** för fattigdomsminskning. Biståndet kan ge katalytiskt stöd till att efter ett konkurrensförfarande utveckla och testa de bästa idéerna vilket bl.a. sker genom Sidas program Innovation Against Poverty. Det kan också handla om gemensam finansiering mellan biståndet och företag för genomförandet av insatser för fattigdomsminskning, sk Public Private Partnerships. Näringslivet kan också bidra med kunskap om hinder för utveckling.

– Biståndet kan bidra till att **stärka utvecklingseffekten av företags kärnverksamhet** i syfte att minska de negativa och maximera de positiva effekterna av företags verksamhet för fattigdomsminskning. Detta kan till exempel gälla mänskliga rättigheter, jämställdhet och miljö. Det handlar om att stimulera drivkrafter för ansvarsfullt företagande samt

genomföra komplementära insatser i nära anslutning till till exempel privata investeringar i utvecklingsländer. Skr. 2011/12:167

Målgruppen för näringsliv och utveckling inom biståndspolitiken är huvudsakligen **företagare i utvecklingsländer**. Framförallt egenföretagare, främst i den informella ekonomin, och i synnerhet inom jordbruket, samt företagare i små- och medelstora företag som har en potential att skapa jobb samt bidra till en inkluderande och hållbar tillväxt. En annan målgrupp är det lokala internationella näringslivet, inklusive det svenska, där uppdraget är att mobilisera innovation och resurser för fattigdomsbekämpning, eller stärka utvecklingseffekter av näringslivets verksamhet.

Svensk handel och investeringar i utvecklingsländer

Att öka andel handeln med och investeringar i utvecklingsländer från den i dag relativt sett låga nivån är centralt för att stärka det svenska näringslivets bidrag till tillväxt och fattigdomsminskning är. Handeln med utvecklingsländer utgör fortsatt en liten andel av den totala svenska utrikeshandeln. Samtidigt kan noteras att den svenska exporten till Afrika söder om Sahara har fördubblats i värde under fem-årsperioden 2006-2011 – från 1,3 % 2006 till 2,6 % 2011.

Sedan 2011 sker lokala samråd mellan svenska beskickningar och svenska och lokala näringslivet kring näringsliv och utveckling (NU-råd på landnivå) i merparten av samarbetsländerna för svenskt bistånd. De hinder för handel och investeringar som förts fram vid dessa samråd berör ofta likartade frågeställningar. Det handlar bl.a. om att länder bedöms som outvecklade och riskfyllda vad gäller till exempel kreditmöjligheter, lagstiftning, regelverk, skydd för äganderätt etc. Utbredd korruption, brist på öppenhet och godtycke i tillämpning av gällande lagstiftning utgör också hinder. Brist på energi, dåligt utvecklad infrastruktur och kvalificerad arbetskraft är andra exempel på utmaningar som förs fram. En del av förklaringen kan ligga i att många svenska företag och investerare dras med en delvis föråldrad syn på fattiga länder, inte minst Afrika söder om Sahara, som alltför riskfyllt med kapitalsvaga kunder. Detta trots att sex av de i dag tio snabbast växande ekonomierna i världen ligger i Afrika. Det har skett viktiga och grundläggande förändringar i många länder (övergång till demokrati, färre konflikter, förbättrad ekonomisk och finansiell infrastruktur, makroekonomisk stabilitet, framväxande medelklass etc.) vilket har ökat tilltron till Afrika och bl.a. ökat inflödet av utländska direktinvesteringar.

En annan viktig faktor som lyfts fram av svenska företag är vikten av att investerare måste bli bättre på att värdera risk och öka sin kunskap om utvecklingsländer - och möjligheter att investera i och handla med dessa. Samtidigt finns förväntningar på svenska företag om ökad förståelse för lokala behov och att bättre kunna samverka kring aktiviteter i utvecklingsländer. I anslutning till detta kan också noteras att marknader i många fall måste skapas vilket ställer krav på entreprenörskap.

Med en värdeökning på 47 % mellan 2010 och 2011 utgjorde Afrika söder om Sahara (25 % för Afrika som helhet) den särklassigt snabbast växande regionen för svensk export. Även om utvecklingen under fem-årsperioden 2006-2011 uppvisar en mera modest ökning på 130 %, kan noteras att regionens andel av den totala svenska exporten under fem-årsperioden fördubblats från 1,3 till 2,6 %.

Svensk import från Afrika söder om Sahara är en betydligt dystrare läsning då dess andel under fem-årsperioden 2006-2011 legat stilla på låga 0,4 % av den totala svenska importen.

Ovanstående utveckling för svensk handel med Afrika söder om Sahara reflekteras också i statistik på landnivå där länder som Sydafrika, Nigeria, Ghana, Tanzania och Kenya för fem-årsperioden 2006-2011 uppvisar tydliga ökningarna i svensk export – en del mycket kraftiga ökningarna (Nigeria och Tanzania). Siffrorna för svensk import från dessa länder har lägre värden – några med stagnerad (Tanzania) eller minskad (Sydafrika) export.

Ansvarsfullt företagande, Corporate Social Responsibility (CSR)

Många utvecklingsländer står inför stora utmaningar vad gäller respekten för mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljöhänsyn och korruptionsbekämpning. Det finns ett flertal internationella konventioner kring dessa områden som nästan samtliga världens länder ställt sig bakom och därmed åtagit sig att leva upp till. Många länder brister dock i efterlevnaden med svag eller otillräcklig uppföljning som följd. Detta kan utgöra en utmaning för företag som vill bedriva sin verksamhet på ett ansvarsfullt vis. Detta gäller särskilt i förhållande till lokala affärspartners i länderna. Sådana situationer ställer krav på företag att själva ansvara i större utsträckning för miljömässiga och sociala effekter av sin verksamhet.

För att underlätta för företag har de mest centrala internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljöhänsyn och korruptionsbekämpning omsatts till företagsrelevanta riktlinjer bl.a. inom OECD och genom tio principer för FN:s Global Compact som definierar vad det är företag ska förhålla sig till. Därtill finns en rad olika riktlinjer och standarder som ger företag vägledning kring hur integrering av sociala och miljömässiga frågor i verksamheten kan ske. Ett exempel är den internationella vägledande standarden ISO 26000 vägledning i socialt ansvarstagande som arbetades fram i en internationell arbetsgrupp under ledning av de nationella standardiseringsorganisationerna i Sverige och Brasilien. Därtill finns internationella standarder för att företag och andra aktörer på ett transparent och jämförbart vis kan redovisa sitt arbete så som Global Reporting Initiative (GRI, se faktaruta).

Företag som beaktar hur deras verksamhet påverkar omgivningen bidrar positivt till samhällsutvecklingen. Företag har också en central roll för entreprenörskap och innovationer som en länk till nya affärsmodeller. Värdeskapande företag med innovativa affärsmodeller kan bidra till att hitta nya lösningar på utmaningar som påverkar global utveckling.

Förutom att effekten för fattigdomsbekämpning ökar med ett ansvarsfullt företagande, stärker detta samtidigt företagets konkurrenskraft.

Företag har generellt en mycket viktig roll att spela när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Den svenska regeringen förväntar sig att svenska företag uppträder ansvarsfullt oavsett var de verkar. Som ägare arbetar staten för att uppmuntra företag att utveckla processer för tillbörlig aktsamhet ("due diligence") och för att agera i enlighet med FN:s och OECDs internationella riktlinjer för ansvarsfullt företagande (se avsnitt om statlig ägarpolitik). Gränsdragningsfrågor kan uppstå kring vad som är företags ansvar i relation till statens, inte minst i förhållande till mänskliga rättigheter

Sverige har varit drivande i arbetet med att ta fram FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, vilka antogs enhälligt i juni 2011. Dessa principer understryker att stater ansvarar för att skydda de mänskliga rättigheterna genom att leva upp till sina internationella åtaganden så som de stadgas i bl.a. FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. I enlighet med FN:s riktlinjer understryker regeringen att alla företag därtill har ett ansvar att respektera de mänskliga rättigheterna. Företagen ska i sin egen verksamhet undvika att orsaka eller bidra till en negativ påverkan på de mänskliga rättigheterna exempelvis kring yttrandefriheten eller grundläggande arbetsvillkor. Skulle sådan skada ändå uppstå ska de som drabbats ha tillgång till lämpliga rättsmedel. Detta inverkar till exempel på hur företagen bör förhålla sig till utmaningar som uppkommer i samband med att internets användningsområden ökar i kombination med en fortsatt teknisk utveckling. I detta sammanhang är det viktigt att regeringen för diskussioner mellan stater parallellt med att företagen driver frågan om ansvarsfullt företagande. Här har svenska staten också ett alldeles särskilt stort ansvar för de statligt ägda bolagen. Företag som bedriver verksamhet på svåra marknader bör ha internationella ramverk som ingångsvärde och vara medvetna om rådande förutsättningar för civilsamhället. Regeringen anser att det vore värdefullt, i den mån behov föreligger, att företag inrättar strategier för att klara av sådana åtaganden. Det gäller särskilt i länder där statens skydd för mänskliga rättigheter är svagt.

Kraven på ansvarsfullt företagande kommer från många olika håll. För allt fler svenska företag blir hanteringen av miljö och mänskliga rättigheter allt viktigare för förmågan att framgångsrikt konkurrera om kunder och medarbetare, hitta nya affärsmöjligheter och skapa värde för sina ägare. Inom finansmarknaden har efterfrågan på placeringsmöjligheter i företag som bedriver sitt arbete på ett hållbart vis ökat och en stor del av de internationella investerarna genomför i dag analyser av företag också utifrån etiska, sociala och miljömässiga kriterier, på basis av riktlinjer för ansvarfulla investeringar (Principles on Responsible Investment). I Sverige har denna utveckling drivits på av den lagstiftning som infördes 2001 avseende krav på AP-fonderna att ta hänsyn till etik och miljö utan att ge avkall på de finansiella avkastningskraven. Företagsekonomiska skäl som motiverar företag att arbeta med ansvarsfullt företagande är förbättrad förmåga att attrahera, motivera och behålla personal, en starkare relation till leverantörer och

kunder, mer effektivt utnyttjande av resurser och en mer välvillig inställd omgivning.

Det finns en oro bland många utvecklingsländer att krav på ansvarsfullt företagande tjänar protektionistiska syften med följd att länder som inte kan leva upp till vissa krav utestängs från världsmarknaden. För att minska den risken är det viktigt vilka krav som ställs. Det handlar inte om att alla länder skall ha samma villkor som till exempel Sverige. Regler och löner måste vara anpassade efter respektive lands utvecklingsnivå. Men det finns vissa grundläggande rättigheter och hänsyn som inte är avhängig utvecklingsnivå och som alla länder har förbundit sig att leva upp till. Det gäller till exempel Internationella arbetsorganisationens (ILO) grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet. Den svenska regeringen förväntar sig att svenska företag uppträder ansvarsfullt oavsett var de verkar och utgångspunkten är internationella normer och principer som formulerats för företag i FN:s ramverk och vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, i OECD:s riktlinjer samt i principerna i Global Compact.

Exempel: Internationella normer och principer för ansvarsfullt företagande

– **FN:s ramverk och vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter** tydliggör att stater har ett ansvar att skydda mänskliga rättigheter (MR) samtidigt som företag har ett ansvar för att respektera MR. Stater har även ett ansvar för att effektiva rättsmedel finns att tillgå för de som drabbats av MR-kränkningar. Företag bör undvika att kränka MR och bör ta itu med negativ inverkan på MR som de är involverade i. Som ett minimum bör företag respektera internationellt erkända MR, såsom International Bill of Human Rights samt principerna som återfinns i ILOs deklARATION om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Alla företag berörs, oavsett storlek, sektor, verksamhetskontext, ägarförhållanden och struktur, men graden och komplexiteten i ansvaret beror på dessa faktorer och på graden av ett företags negativa inverkan på MR. För att kunna ta ett ansvar för att respektera MR bör företagen göra åtaganden och skapa processer, såsom ett policyåtagande på högsta nivå (styrelse eller VD), ha en process för due diligence (tillbörlig aktsamhet) för att kunna identifiera, förhindra, mildra och ta ansvar för inverkan på MR, samt ha processer för att gottgöra negativ inverkan som de orsakat eller bidragit till.

– **OECD:s riktlinjer för multinationella företag** var ett tidigt initiativ (1976) för att vägleda företag som agerar i en internationell miljö att följa de internationella ramverken för hållbarhet och ansvarsfullt företagande i alla delar av sin verksamhet. OECD-länderna har åtagit sig att främja riktlinjerna genom att inrätta nationella kontaktpunkter. I Sverige är Utrikesdepartementet, genom Globalt Ansvar, ordförande i den nationella kontaktpunkten. Riktlinjerna inkluderar bl.a. mänskliga rättigheter, miljö, konkurrens, korruption, beskattning och produktansvar. Riktlinjerna är frivilliga men regeringen förväntar sig att svenska företag följer dem.

– **Global Compact** är ett globalt FN-initiativ som bygger på tio principer inom mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och korruption som

formulerats utifrån FN:s konventioner. Företag som ansluter sig till Global Compact arbetar för att integrera principerna i sina egna verksamheter. Sedan starten 2000 har antalet medlemmar stadigt ökat och uppgår till över 7000 företag från 130 länder och 3000 organisationer. Ett fyrtiotal svenska företag är anslutna.

– **Global Reporting Initiative (GRI)** är riktlinjer för rapportering av hållbarhetsarbete, som inkluderar socialt, miljömässigt och ekonomiskt perspektiv. På så sätt är det ett stöd och verktyg för företag och organisationer att rapportera sitt arbete utifrån Global Compact och OECD:s riktlinjer. GRI syftar till att öka möjligheten att följa upp och utvärdera företagens hållbarhetsarbete och öka jämförbarheten. 30 av den svenska börsens 100 största bolag rapporterar i dag enligt GRI samt samtliga statliga bolag.

Arbete inom Regeringskansliet och myndigheter

Inom Regeringskansliet har Utrikesdepartementet (UD) huvudansvar för politiken med påverkan på svenska företags handel med och investeringar i utvecklingsländer. Exportrådet, Kommerskollegium och EKN är exempel på myndigheter som berörs. Finansdepartementet ansvarar för den statliga ägarpolitiken. UD:s särskilda funktion Globalt Ansvar samordnar Regeringskansliets arbete med ansvarsfullt företagande (CSR). Detta arbete drivs tillsammans med utlandsmyndigheterna samt berörda myndigheter och statliga bolag. Även Näringsdepartementet och några av dess myndigheter så som Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Vinnova och Sveriges geologiska undersökning (SGU) bidrar med tydliga utvecklingsperspektiv i sitt arbete.

UD ansvar även för internationell handelspolitik och handels- och investeringsfrämjandet, inklusive utvecklingsperspektivet i det arbetet. UD ansvarar därtill för internationellt bistånd där Sida och Swedfund är centrala aktörer. Biståndsministern ansvarar för centrala internationella processer som rör näringslivets roll för utveckling så som FN:s konferens om hållbar utveckling, Rio+20 samt vissa dialogfora med det svenska näringslivet som nätverket för näringsliv och utveckling (NU-nätverket).

Exempel: Strategi för svensk miljöteknik

Regeringens antog i maj 2011 en strategi för utveckling och export av miljöteknik (2011-2014), ”miljöteknikstrategin”, som en gemensam, nationell strategi för miljöteknik för att svara upp mot regeringens mål för klimat-, miljö-, närings-, handels- och biståndspolitik och möta utmaningarna inom klimat- och miljöområdet såväl nationellt som internationellt.

Med avstamp från ett brett analys- och beredningsarbete av Sveriges miljöteknikråd (Swentec), omfattar strategin en rad uppdrag, insatser och åtgärder för att utveckla den svenska miljötekniksektorns kompetens i hela värdekedjan - från forskning och utveckling via växande företag på hemmamarknad till global export. 100 miljoner kronor per år har avsatts för uppdrag till Exportrådet, Energimyndigheten, Vinnova, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, m.fl. Inom ramen för miljöteknikstrategin

ges också stöd till Regeringskansliets internationella miljötekniksamordning (IMT) som utöver Kina nu också omfattar Indien och Ryssland. Utöver miljöteknikstrategin pågår en rad andra insatser inom olika politikområden som bidrar till miljöteknikstrategins målsättningar.

Inom Regeringskansliet finns en styrgrupp av statssekreterare från Miljö-, Närings- och Utrikesdepartementen (handel respektive bistånd) – med tillhörande tjänstemannagrupp – etablerad för framtagandet och genomförandet av miljöteknikstrategin.

Strategin tar avstamp i svenskt kunnande och svenska erfarenheter men pekar på vikten av ett utvecklingsperspektiv i genomförandet – inte minst i ljuset av en den ökade urbaniseringen i Afrika och Asien. Strategin anger bl.a. att biståndet kan bidra med katalytiska insatser för institutions- och kapacitetsuppbyggnad för en effektiv, rättvis och hållbar förvaltning av viktiga resurser inom vatten, sanitet, energi, etc. Detta kan bana väg för den ”marknadsmognad” som anges som en viktig förutsättning för att mobilisera intresse och skapa affärsmöjligheter för svenska miljöteknikföretag att överväga investeringar i utvecklingsländer.

Regeringens ställningstaganden

– Regeringens anser att svenska företag bidrar till utveckling och fattigdomsbekämpning genom att handla och investera i utvecklingsländer och genom att ta ansvar för sociala och miljömässiga effekter av sina verksamheter.

– Regeringen är internationellt pådrivande för att föra upp frågor kring ansvarsfullt företagande på dagordningen.

– Regeringen ämnar stärka sitt bilaterala samarbete kring ansvarsfullt företagande med länder och regioner av särskilt intresse så som Mellanöstern, Nordafrika och Gulfregionen liksom med Angola, Mocambique, Kenya, Ghana, Nigeria, Sydafrika och Tanzania i Afrika samt med BRIC-länderna. Samarbetet med Kina ska fortsätta och utvidgas.

– Inom handelspolitiken verkar regeringen för breda, ambitiösa och utvecklingsvänliga frihandelsavtal som är en viktig förutsättning för ökad handel som kan leda till tillväxt och fattigdomsbekämpning.

– Regeringen anser att biståndet kan spela en viktig roll för att underlätta för handel och investeringar som bidrar till fattigdomsminskning genom bl.a. stöd till institutionsbyggande, rättsäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter.

– Regeringen anser att det kan finnas ett behov av att skifta tyngdpunkt från bistånd till bl.a. handel i relation med vissa länder där relationerna historiskt sett i många fall främst varit uppbyggda kring bistånd.

Arbete framåt

Det finns behov av att ytterligare stärka samverkan mellan de departement som arbetar med olika instrument för att påverka svenska företags handel med och investeringar i utvecklingsländer. Att bättra ta

tillvara de möjligheter som finns på utvecklingsmarknader är viktig del i en strategi för ökad internationalisering av svenska företag. Främjandet av ett ansvarsfullt företagande utgör fortsatt ett prioriterat område som ska prägla samverkan med det svenska näringslivet i förhållande till utvecklingsländer. I de fall där regeringen självt har möjlighet till direkt påverkan, som genom det statliga ägandet eller vissa exportfrämjandeinstrument, ska fokus ligga på genomförandet och efterlevnaden av antagna uppförandekoder och riktlinjer samt uppföljning av desamma.

3.3.2 Mål-/intressekonflikt: Svenskt exportfrämjande och utveckling

Handel och investeringar är viktigt för att stimulera tillväxt som kan bidra till att fattiga människor och länder lyfts ur ekonomiskt utanförskap. Samtidigt så står många länder inför stora utmaningar vad gäller till exempel miljö och mänskliga rättigheter och därför är karaktären av investeringarna eller handeln central för utveckling. Förutom att stimulera handel och investeringar som leder till sysselsättning, skatteintäkter etc kan exportfrämjandet också bidra till utveckling genom att säkerställa ett agerande utifrån principer och riktlinjer för ett ansvarsfullt företagande, s.k. Corporate Social Responsibility (CSR). Vikten av ett ansvarsfullt företagande är särskilt viktigt i länder som står inför stora utmaningar vad gäller till exempel respekt för mänskliga rättigheter eller inom branscher med stor påverkan på människor och miljö. Frågor om miljöhänsyn o.d. har traditionellt sett främst setts som en risk i internationella affärer. Inom området öppnas det nu för nya affärsmöjligheter. Export av svensk miljöteknik ökar till exempel i takt med ökad internationell efterfrågan inom områden som energieffektivisering, förnybar energi, vattenrening och inte minst hållbar stadsutveckling.

Svenskt exportfrämjande

Det övergripande syftet med regeringens exportfrämjande är att skapa tillväxt och sysselsättning i Sverige genom ökad export och förbättra förutsättningarna för svenska företag att ta tillvara de möjligheter som globaliseringen ger. Exportfrämjandet syftar framför allt till att stärka små och medelstora företags förmåga till internationalisering och sker i huvudsak genom Exportrådet vars verksamhet finansieras av staten och näringslivet gemensamt. Utlandsmyndigheterna har också en viktig roll i detta arbete, särskilt i länder där Exportrådet inte är representerat

Samtliga svenska myndigheter med exportfrämjande uppdrag har regeringens instruktion att arbeta utifrån principer om ansvarsfullt företagande/CSR och avrapportera om sitt arbete till regeringen. CSR ska vara företagsägt och företagsdrivet, men svenskt exportfrämjandet ska också stödja och uppmuntra ansvarsfullt företagande. Varje år genomförs en rad olika aktiviteter, bl.a. av Exportrådet, som syftar till att

Skr. 2011/12:167 uppmärksamma svenska företag på miljömässiga och sociala faktorer i företagande.

Exportfrämjandet kan bidra till att synliggöra möjligheter och sänka trösklar för svenska företag att handla med och investera i fattiga länder. Inte minst i övergångs- och tillväxtmarknader där behoven av ren och klimatvänlig teknologi är särskilt stora och där svenska företag ofta ligger i framkant.

Exportrådet ska inom ramen för det statliga uppdraget bidra till ökad export, i första hand för små och medelstora företag och i övrigt ge stöd till företag med svenskt intresse i deras internationella affärsutveckling. Exportrådet arbetar även för att exportörer i utvecklingsländer ska hitta avsättning för sina varor och tjänster på den internationella marknaden och i Sverige. Exportrådet bistår svenska företag i att identifiera leverantörer i andra länder, inklusive utvecklingsländer. Detta importfrämjande bidrar på ett konkret sätt till sysselsättning i de berörda länderna. Likaså bistår man svenska företag med frågor rörande etablering på utlandsmarknaderna. Även dessa etableringar bidrar till att skapa arbetstillfällen i de aktuella länderna. Därutöver har Exportrådet också ett antal uppdrag inom ramen för regeringens miljöteknikstrategi som till stora delar tar avstamp från plattformen SymbioCity för hållbar stadsutveckling.

Regeringskansliets projektexportsektariat har i uppdrag att öka svensk export genom att bl.a. skapa förutsättningar för svenska företag att lägga fler anbud och vinna fler internationella affärer inom offentliga upphandlingar, såväl bilaterala som multilaterala. Utländska regeringars och offentliga myndigheters uttalade prioriteringar och intressen som kan matchas med svenska företagsintressen är en förutsättning för sekretariatets främjande insatser. Sekretariatet stödjer insatser i branscher där Sverige har ledande konkurrensfördelar. Branschexempel är miljöteknik, hälso- och sjukvård, civil säkerhet. Sekretariatet arbetar strategiskt och katalytiskt och tar sikte på att fånga upp och öppna dörrar för en bredd av branscher med såväl små som stora företag med intresse för att exportera, även till nya exportmarknader. Verksamheten finansieras inte av biståndsmedel.

Exempel: Exportkontroll av svensk krigsmateriel

En mål/intressekonflikt som ofta har lyfts fram inom samstämmighetspolitiken för utveckling är den svenska krigsmaterielexporten. Krigsmaterielexporten kan riskera att undergräva målet inom Sveriges politik för global utveckling om att bidra till en hållbar och rättvis global utveckling.

Sverige har ett genuint engagemang för att medverka till stärkandet av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter globalt, och vår krigsmaterielexport ska givetvis inte undergräva denna strävan. Sveriges politik för global utveckling, liksom EU:s uppförandekod, utgör också verktyg för att styra mot en sådan utveckling.

Det är regeringens ambition att effekter som är negativa för ansträngningarna att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling ska undvikas. Dessa viktiga aspekter vägs in i de bedömningar som görs vad gäller svensk krigsmaterielexport.

Sveriges försvars- och säkerhetspolitik byggs idag solidariskt tillsammans med andra. Den tidigare önskan att vara självförsörjande när det gäller materiel till det svenska försvaret har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar. Materieförsörjningen till försvaret, såväl i Sverige som i andra länder, bygger därför på ömsesidiga beroenden och avtal rörande leveranser av komponenter, delsystem och färdiga system, liksom av produkter som är tillverkade i respektive land.

Regeringen har fattat beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ges till uppgift att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Utredningens huvudsyfte kommer vara att föreslå förändringar som skärper exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Utredningen ska även granska de konsekvenser en skärpning av exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater kan förväntas få. Kommittén ska vidare också redovisa hur EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport, de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport och Sveriges politik för global utveckling omvandlats i praxis och om denna förändrats över tid.

Regeringen noterar att det rör sig om ett område som påverkas av förändringar i vår omvärld och av internationella processer och som därmed behöver ses över. Utredningen kommer även få till uppgift att utreda möjligheten att öka öppenheten och transparensen inom den svenska exportkontrollen, inklusive Exportkontrollrådet. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2014.

Affärsverksamhet på svåra marknader

Frågan om hur affärsverksamhet på svåra marknader bidrar till utveckling är levande i debatten och exportfrämjandets roll har diskuterats inklusive i relation till främjandet av respekten för mänskliga rättigheter. Då handel och investeringar är ett viktigt medel för att stimulera tillväxt bör ställningstagandet snarast handla om hur och inte om affärsverksamhet på svåra marknader ska ske. I många fall är det komplicerade frågor som kräver svåra avvägningar och ett långsiktigt arbete över tid. Det är dock viktigt att vara närvarande även i svåra miljöer för att ha möjlighet att påverka i en positiv riktning. Det ger möjlighet för svenska företag att agera som goda förebilder och positivt bidra till en lokal utveckling. Samtidigt bör företag som bedriver verksamhet på särskilt svåra marknader ha de internationella ramverken som ingångsvärde och vara medvetna om rådande förutsättningar för till exempel civilsamhället. Det förutsätter att man har en god kännedom om effekterna av sin verksamhet, inklusive en rimlig kännedom i leverantörskedjor och affärsrelationer. Tillbörlig aktsamhet ('due diligence') bör tillämpas. Exportfrämjandet kan spela en betydande roll i

att stödja och uppmuntra ansvarsfullt företagande till gagn för utveckling och mänskliga rättigheter.

Exportkrediter

Statsstödda exportkrediter är i många fall en förutsättning för att utvecklingsländer ska få tillgång till finansiering i samband med större investeringar inom till exempel infrastruktur. Det är ofta investeringar som påverkar hela samhällen varför det är centralt att beakta sociala och miljömässiga aspekter. Exportkrediter regleras i internationella överenskommelser och avtal inom bl.a. Världshandelsorganisationen (WTO) EU och OECD. OECD:s avtal och riktlinjer är de mest omfattande, och innehåller även bedömningar av miljö- och sociala konsekvenser av större projekt, i synnerhet inom särskilt känsliga sektorer, samt anti-korruption och hållbar långivning. Statliga exportkrediters roll i samband med projekt som kritiseras för att inte respektera mänskliga rättigheter rörande exempelvis arbetsvillkor och folkomflyttningar diskuteras ibland. Likaså har deras potentiella effekt att öka på fattiga länders skuldbörda uppmärksamats. Det är nationella regeringar i utvecklingsländer som har huvudansvar att utforma sin utvecklingspolitik och därmed även ett ansvar för att större investeringar utformas på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Samtidigt har exportkreditinstitut i exportörens hemland, så som EKN i Sverige, ett ansvar att säkerställa att de projekt som garanteras tar hänsyn till miljö- och sociala konsekvenser av verksamheten, antikorruption och hållbar långivning. I den mån utvecklingsländernas skuldbörda påverkas beror det på kundföretagets oförmåga att fullgöra sina betalningsskyldigheter.

Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) har i uppdrag att på kommersiella grunder säkerställa tillgång till finansiella lösningar för svensk exportnäring. Syftet är bl.a. att möjliggöra export till länder med en högre risk, och fungera som ett komplement till banker och andra finansieringsinstitut. Utgångspunkten är EU:s statsstödsregler och OECD:s avtal och rekommendationer. 66 % av EKN exportkreditgarantier och 36 % av SEK:s exportkrediter går till utvecklingsländer. EKN har i många fall kontakt med IMF (International Monetary Fund) i affärer som går till fattiga, högt skuldsatta länder för att säkerställa att affären är i linje med det överenskomna internationella ramverket för hållbar långivning. Statsstödda exportkreditgarantier ska lämnas men hänsyn tas till ansvarsfullt företagande. Under 2011 ändrade EKN policyn för att ansvarsfullt företagande till att uttryckligen inkludera hänsyn till mänskliga rättigheter. Det är viktigt att exportkreditinstitut i alla länder tillämpar dessa hänsyn på samma sätt. Regeringen stödjer att OECD:s riktlinjer rörande miljömässigt och socialt ansvarstagande inom offentligt understödda exportkrediter utvidgas till att även omfatta respekt för de mänskliga rättigheterna, i enlighet med rekommendation från FN:s specialrapportör för företag och mänskliga rättigheter. Regeringen och dess expertorgan verkar samtidigt för att icke-OECD-länder, där några av världens största handelsnationer som Kina ingår, ska följa gällande regelverk för att de ska kunna få avsedd effekt. Därtill att miljö och sociala konsekvenser ska få en ännu

tydligare och mer markerad status i kommande regelverk och internationella riktlinjer. Skr. 2011/12:167

Samma krav vad gäller ansvarsfullt företagande gäller också för Svensk Exportkredit (SEK). SEK är ett statligt bolag och statens ägarpolicy för statligt ägda bolag slår fast att alla bolag ska ha en genomtänkt och förankrad policy och strategi för miljöhänsyn och socialt ansvarstagande, korruption, jämställdhet och mångfald och att detta arbete ska kommuniceras externt och internt. En hållbarhetsredovisning görs enligt riktlinjer från Global Reporting Initiatives (GRI). I statens ägarstyrning av SEK anges också specifikt att SEK i sina kreditbedömningar ska ta hänsyn till förhållanden som rör miljö, korruption, mänskliga rättigheter och arbetsvillkor.

Arbete inom Regeringskansliet och myndigheter

Inom Regeringskansliet har Utrikesdepartementet ett ansvar för frågor som rör det statliga exportfrämjandet men många delar av Regeringskansliet är involverade. Det finns en särskild samordningsfunktion för internationell miljötekniksamordning (IMT). Exportrådet är statens viktigaste aktör inom exportfrämjande. Nätverket för Näringsliv och Utveckling (NU-nätverket) arbetar med dialog mellan näringsliv och Regeringskansliet inklusive utlandsmyndigheterna i frågor om utveckling, främjandet och näringsliv. Samtliga utlandsmyndigheter har främjandet av svensk export, Sverige-bilden samt turism och investeringar i Sverige som ett av sina kärnuppdrag.

Regeringens ställningstagande:

- Regeringens anser att svenska företag bidrar till utveckling och fattigdomsbekämpning genom att handla och investera och bedriva sin verksamhet utifrån principer för ansvarsfullt företagande (CSR)
- Regeringen anser att det svenska främjandets tydliga fokus på CSR bidrar till att omsätta såväl ett rättighetsperspektiv som fattiga människors perspektiv på utveckling, men att det återstår arbete med att redovisa resultat och effekter av arbetet
- Regeringen anser det angeläget att fler svenska företag ser möjligheter i att handla med och investera i utvecklingsländer och inte minst att bidra med produkter, tjänster eller affärsmodeller som kan svara mot på fattiga länders eller människors behov och köpkraft
- Regeringen anser att det statliga exportfrämjandet som inriktas på att täcka marknadsmisslyckanden bidrar till effektivare internationell ekonomisk arbetsfördelning och därmed gynnar global utveckling.
- Regeringen anser att det är viktigt att internationella överenskommelser och avtal kring exportkrediter på ett tydligt sätt integrerar hänsyn till mänskliga rättigheter och arbetar för detta i internationella fora som OECD.

Arbete framåt

Ökad handel är en förutsättning för att bryta fattiga människor och länders ekonomiska utanförskap men får också direkta effekter på social och miljömässig utveckling. Genom att utländska regeringar och

offentliga myndigheter samt multilaterala organisationer upphandlar varor och tjänster med hög kvalitet med hänsyn till hela produktionskedjan verkar främjandet också för en hållbar utveckling och därmed också till utvecklings- och miljöpolitiska målsättningar. Svenska företag ligger internationellt sett i framkant vad rör teknik, kompetens och innovation inom flera branscher och är kända för att ta ansvar (CSR) i affärer och förtagande, vilket skapar förtroende och långsiktighet och stärker Sverige som varumärke i den internationella konkurrensen.

Exportfrämjandet har potential att i ökad utsträckning stödja svenska företag som vill ta steget att handla med och investera i fattiga länder. Regeringen avser att på olika vis arbeta för att företag ska få en mer nyanserad och uppdaterad bild av möjligheter och risker i olika utvecklingsländer med målet att öka svensk handel och investeringar. Regeringen kommer att följa upp hur befintliga policyer och riktlinjer för CSR inom berörda exportfrämjande myndigheter följs inför beslut om framtida arbetet.

Regeringen har fattat beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté som ges till uppgift att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel och ramarna kring den. Utredningens huvudsyfte kommer vara att föreslå förändringar som skärper exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater.

3.3.3 Mål-/intressekonflikt: Statligt ägande och utveckling

Svenska staten är med sina 58 hel- eller delägda företag Sveriges största företagsägare. Företagen representerar stora finansiella värden och ägs ytterst gemensamt av svenska folket. Flera av bolagen har verksamhet som direkt eller indirekt kan ha en påverkan på fattiga människor eller länders möjlighet att ta sig ur ett ekonomiskt utanförskap i utvecklingsländer. Företag med verksamhet i eller upphandling från länder som brister i efterlevnaden av grundläggande internationella ramverk ställs inför särskilda utmaningar som ställer krav på en gedigen riskanalys för beslut om hantering av sociala och miljömässiga utmaningar.

Den svenska staten har ett stort ansvar att vara en aktiv och professionell ägare. I det ingår att de statliga bolagen ska vara föredömen vad gäller ansvarsfullt och hållbart företagande med respekt för människan och miljön. Utgångspunkten är ett långsiktigt ansvarsfullt utnyttjande av resurser och aktivt arbete inom områdena miljö, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupcion, affärsetik, jämställdhet och mångfald.

Statliga bolag som föredömen för hållbart företagande

Den statliga ägarpolitiken slår fast att statligt ägda företag ska vara föredömen för andra företag inte minst när det gäller ansvarsfullt och hållbart företagande. Utgångspunkten för den statliga ägarpolitiken är samma principer som ligger till grund för hela regeringens politik för ansvarsfullt företagande: OECD:s riktlinjer för multinationella företag

och de tio principerna i FN:s Global Compact. Den statliga ägarpolitiken blir därigenom en del av en internationell strävan efter en mer rättvis och hållbar global utveckling.

Företagens hantering av områden som miljö och mänskliga rättigheter blir allt viktigare för förmågan att framgångsrikt konkurrera om kunder och medarbetare, och skapa värde för sina ägare. För staten som ägare är långsiktigt värdeskapande centralt. De statligt ägda företagen ska bedriva sin verksamhet så att förutsättningar för långsiktigt värdeskapande skapas och bibehålls. Regeringens bedömning är att framtidens företag ser en integrering av dessa frågor som en självklar del av sin affärsstrategi på marknader där anställda, affärspartners, kunder och leverantörer ställer allt högre krav.

Hållbarhetsfrågorna är ytterst styrelsens ansvar. Regeringen har uppdragit åt bolagens styrelser att definiera och fastställa relevanta hållbarhetsmål, övergripande strategier för att nå dessa mål, samt att löpande granska och följa upp hållbarhetsarbetet. Varje enskilt bolag har sina specifika risker och möjligheter kopplade till hållbarhet, och målen ska sättas utifrån varje bolags särskilda förutsättningar. Några har fokus på risker, för andra kan arbetet generera affärsmöjligheter. Bolagen har själva bäst kunskap om vilka frågor som är mest relevanta och väsentliga bl.a. utifrån de branscher och länder som de är verksamma inom. Staten som ägare ska ha en löpande dialog med bolagens styrelser för att utvärdera och följa upp bolagens arbete. Arbetet med hållbarhetsfrågor ska vara ett ständigt pågående arbete, utifrån varje bolags förutsättningar och utmaningar.

Risker och möjligheter

Olika branscher möter olika utmaningar och olika förtroendefrågor kopplade till vilka risker och utmaningar som finns i respektive branscher. I enlighet med FN:s ramverk och dess vägledande principer för mänskliga rättigheter och företag har statligt ägda företag (eller företag där staten utgör en stor ägare) ett särskilt ansvar för att följa dessa principer. När företag med statligt ägande har verksamhet eller upphandling i länder som brister i efterlevnaden av grundläggande internationella ramverk är det särskilt viktigt att företaget har en väl förankrad policy och strategi för att hantera dessa frågor.

Genom att vara lyhörd för förväntningarna på bolagets agerande när det gäller miljö, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupcion, affärsetik, jämställdhet och mångfald kan ett bolag identifiera och hantera frågor som kan komma att bli kritiska längre fram i tiden. Det kan till exempel gälla konsumentbojkotter, olika kampanjer eller nya riktlinjer inom ett visst område, som ger negativ uppmärksamhet och kan skada företagets varumärke och förtroendekapital och missgynna företagets affärsmässiga utveckling. Ett företag som driver ett aktivt och medvetet hållbarhetsarbete kan i stället få en kvalitetsstämpel som ger ökad konkurrenskraft och positiv påverkan på varumärket när både kunder och medarbetare väljer bolaget och bolagets produkter eller tjänster. En kostnadseffektiv hushållning med naturresurser, såsom energibesparingar och minskad materialförbrukning, ger inte bara hållbarhetsvinster, utan också direkta ekonomiska fördelar. Långsiktigt

kan en ökad medvetenhet om hållbarhetsfrågorna hjälpa företag att identifiera hållbara affärsmöjligheter och nya behov och på så sätt bidra till en hållbar utveckling.

För ett företag som Vattenfall som arbetar med energi är viktiga hållbarhetsfrågor till exempel klimatpåverkan och förnybar energi. Energibranschen är ofta utsatt ur ett korruptionsperspektiv. Vattenfall är medlem i Transparency Internationals svenska avdelning. Med stöd av interna riktlinjer och utbildningar arbetar företaget för att förebygga korruption. Totalt hade 1 311 med- arbetare utbildats i Vattenfalls Antitrust Compliance Programme mot slutet av 2012.

Ett annat område som är relevant ur ett globalt perspektiv och möjligheten för fattiga människor och länder att bryta sitt ekonomiska utanförskap är detaljhandeln där frågor kring leverantörskedjor blir mer aktuella. Systembolaget driver ett nordiskt samarbete för uppförandekoder för leverantörer, och Svenska Spel har inlett arbetet med en ny uppförandekod. Apoteket har gjort riskbedömningar av leverantörskedjan och inkluderar sin nya kod i alla nya avtal med leverantörer.

En annan aktuell frågeställning gäller öppenhet, personlig integritet och åsiktsfrihet kopplat till telekomsektorn. Här berörs såväl TeliaSonera som Teracom. Regeringen reagerade kraftfullt på de nya uppgifter som framkom 2012 kring Telia Soneras agerande i Eurasien. Även kritiken från investerare och kunder var omfattande, exempelvis sålde stora ägare av aktier i Telia Sonera för betydande belopp. Finansmarknadsministern kallade till sig Telia Soneras styrelseordförande och ställde fyra centrala frågor till honom samt krävde att bolaget initierade en åtgärdsplan. Ministern inbjöd också företrädare för andra större aktieägare till ett möte för att resonera kring de olika aktieägarnas syn på TeliaSonera och hållbart företagande samt hur ägarna skulle kunna stötta bolaget på detta område i framtiden. I april träffade finansmarknadsministern åter bolagets styrelseordförande. Ordförande presenterade då styrelsens nya handlingsprogram för integritets- och yttrandefrihetsfrågor, och tydliggjorde att han, och resten av styrelsen, tagit intryck av ägarnas kritik. Regeringen kommer löpande att följa bolagets implementering av handlingsprogrammet..

Ett annat statligt bolag med verksamhet med bäring på utvecklingsländer är Svenska Skeppshypotekskassan som arbetar för att redare ska ta miljöhänsyn vid fartygsinvesteringar, och finansierar inte fartyg som inte uppfyller miljökrav enligt regler och interna kriterier. Särskilda prövningar görs av arbetsmiljö och mänskliga rättigheter vid utlandsflagg.

Den finansiella sektorn lyfts ofta fram som en central drivkraft för andra företags arbete med ansvarsfullt företagande och hållbarhetsfrågor. Nordea, som är ett delvis statligt bolag, arbetar för att genomföra miljörelaterade, sociala och politiska riskbedömningar i beslutsprocessen för företagskrediter.

Öppenhet och förtroende genom rapportering

Sedan 2007 så har alla statligt ägda bolag i uppdrag att samtidigt med årsredovisningen publicera en oberoende bestyrkt och kvalitetssäkrad

hållbarhetsredovisning enligt Global Reporting Initiatives (GRI) riktlinjer, vilket är den mest etablerade internationella standarden för hållbarhetsredovisningar. Den svenska regeringens riktlinjer för statligt ägda företag var bland de första nationella riktlinjerna för hållbarhetsrapportering för företag. Kravet på bolagen att hållbarhetsrapportera enligt GRI fick stor internationell uppmärksamhet samt bidrog till att GRI etablerades som standard för hållbarhetsrapportering bland svenska bolag. I flera länder i Europa finns numera riktlinjer och andra regleringar för att företag ska rapportera sitt hållbarhetsarbete, exempelvis i Danmark ska de 1100 största bolagen rapportera om sitt hållbarhetsarbete och i Holland ska de statligt ägda företagen hållbarhetsrapportera enligt GRI.

Genom en öppen och tydlig kommunikation kring bolagen hållbarhetsarbete skapas förtroende för bolagens arbete. Öppenhet tydliggör risker och möjligheter, ger intressenterna insyn i det pågående arbetet, och gör det möjligt att följa stegvisa förbättringar och bättre förstå vilka utmaningar företagen möter. De statligt ägda bolagens hållbarhetsredovisningar ska vara kvalitetssäkrade genom oberoende granskning och publiceras inför årsstämman samtidigt som årsredovisningen, eftersom de tillsammans med den finansiella rapporteringen utgör grunden för utvärdering av bolagen.

Genom att använda den internationella standarden GRI som utgångspunkt ges möjlighet till jämförelser mellan företag inom branscher och sektorer både nationellt och internationellt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att varje bolag är speciellt och måste bedömas utifrån sina unika förutsättningar. Regeringens riktlinjer bygger på principen ”följa eller förklara”, som innebär att ett företag kan göra avvikelser från riktlinjerna om en tydlig förklaring anges. För 2011 publicerade i princip alla statligt ägda företag, 92 % (49 av 53), en hållbarhetsredovisning enligt GRI. Detta kan jämföras med börsens 100 största företag där cirka 42 % av företagen hållbarhetsredovisar enligt GRI.

De riktlinjer med krav på rapportering som införts har bidragit till förbättring av företagens hållbarhetsarbete och ökat öppenheten. För att nu ytterligare integrera hållbarhet i bolagsstyrningen uppmuntrar staten, i egenskap av ägare, styrelserna att fastställa och följa upp övergripande hållbarhetsmål. Genom att fastställa ändamålsenliga och tydliga mål:

- möjliggörs utvärdering av bolagens hållbarhetsarbete
- blir det enklare för bolagen att identifiera nya affärsmöjligheter kopplade till hållbarhet
- tydliggörs eventuella målkonflikter inom företagen
- skapas konkreta hållpunkter i dialogen mellan ägare och bolag

Det är nödvändigt att under processen med att lägga fast hållbarhetsmål identifiera eventuella målkonflikter med fastlagd affärsplan och ägarens ekonomiska mål. Eventuella målkonflikter behöver noga belysas och hanteras av styrelsen. Vilket perspektiv som ska vara vägledande för bolagets agerande kan komma att behöva avgöras från fall till fall.

Arbete inom Regeringskansliet och med myndigheter

Inom Regeringskansliet är det finansmarknadsministern som ansvarar för den statliga ägarpolitiken. Vissa statliga bolag lyder under andra departement, som till exempel Swedfund där Utrikesdepartementet är huvudman.

Regeringens ställningstagande

- Regeringen anser att de statligt ägda bolagen ska vara föredömen för andra bolag och leda utvecklingen mot ett hållbart företagande. Detta kan bl.a. ske genom att ställa krav på bolagens styrelser, att fastställa hållbarhetsmål och koppla hållbarhet till sina affärer, samt arbeta strategiskt med frågan.
- Regeringen anser att när statligt ägda bolag har verksamhet eller upphandling i länder som brister i efterlevnaden av grundläggande internationella ramverk är det särskilt viktigt att företaget har en väl förankrad policy och strategi för att hantera dessa frågor
- Regeringen anser att öppenhet är centralt och de statliga bolagen kommer därför fortsatt ha uppdraget att rapportera om sitt hållbarhetsarbete i enlighet med de internationella riktlinjerna från Global Reporting Initiative, GRI
- Regeringen har uppdragit åt bolagen att arbeta mer systematiskt med att fastställa och följa upp hållbarhetsmål för sina verksamheter

Arbete framåt

För att uppnå långsiktigt värdeskapande måste de statliga bolagen fortsatt aktivt positionera sig för nya krav och utmaningar inom området hållbart företagande. I sin roll som ägare behöver staten därför fortsatt betona och integrera frågor om hållbart företagande i ägarpolicy och den löpande styrningen av bolagen. Regeringen ska mer strukturerat och målinriktat bidra till att utveckla samarbete mellan bolagen i frågor gällande hållbarhet. Bolagen har under 2012 fått i uppdrag att fastställa ett fåtal övergripande hållbarhetsmål som är relevanta för bolagets affärsverksamhet och hållbarhetsutmaningar. Målen skall vara långsiktiga och utmanade samt uppföljningsbara. Det är även viktigt att målen är tydliga och enkla att kommunicera så att bolagens olika intressenter förstår målen och kan utvärdera bolagens arbete utifrån målen.

4 Inriktning på regeringens genomförande av samstämmighetspolitiken för utveckling 2012-2014 – Vägen framåt

Skr. 2011/12:167

Regeringen har i denna skrivelse valt att fokusera på den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Ekonomiskt utanförskap är en av de sex globala utmaningar som regeringen 2008 identifierades som centrala i arbetet för rättvis och hållbar global utveckling. Genom fokuseringen på en global utmaning har ett antal exempel och mål-/intressekonflikter kunnat belysas. Regeringen finner att denna form för skrivelsen har varit användbar och avser att fortsätta med fokus på en annan global utmaning i nästa skrivelse om genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling.

Regeringen kommer att följa upp och fördjupa arbetet med olika frågekomplex under den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap. Under 2012 kommer bl.a. utåtriktad verksamhet att anordnas där aktörer från olika delar av det svenska samhället, tillsammans med internationell expertis, kommer att inbjudas för att diskutera olika frågekomplex.

Inom EU kommer regeringen att fortsatt ha en hög profil i frågor om samstämmighet för utveckling. Regeringen kommer att arbeta för effektiva arbetsformer för samstämmighet och globala utmaningar inom EU, inte minst i ljuset av Lissabonfördraget, samt i de multilaterala organisationerna. I det internationella arbetet kommer regeringen bl.a. att arbeta för att samstämmighet för utveckling reflekteras på ett tillfredsställande sätt i processen om millenniemålen post-2015 tillsammans med förslaget om inrättande av s.k. hållbarhetsmål (Sustainable Development Goals).

Inom alla de sex globala utmaningarna har regeringen i denna skrivelse identifierat viktiga framtida EU-processer och knäckfrågor (se bilaga). Dessa processer och frågor kommer att följas upp av den interdepartementala arbetsgruppen för PGU inom Regeringskansliet, samt regelbundet föredras för den biståndspolitiska ledningen inom Utrikesdepartementet i dess roll som samordningsansvarig för PGU.

Regeringen kommer att genomföra en extern utvärdering med fokus på arbetsformer och styrningen av samstämmighetspolitiken för utveckling inom Regeringskansliet.

Bilaga: Regeringens bedömning av genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012

Innehåll bilaga:

- Bedömningsmodell

- Regeringens arbete med de sex globala utmaningarna
- bedömning 2010-2012

- Förtryck
- Ekonomiskt utanförskap
- Klimatförändringar och miljöpåverkan
- Migrationsströmmar
- Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot
- Konflikter och sviktande situationer

- Regeringens arbete med samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012

- Politikens utformning och utförande
- Samordning och samverkan
- Kunskap och analys
- Samstämmighet för utveckling inom EU

Bedömningsmodell

Att bedöma effekter av samstämmighetspolitik på utveckling för fattiga länder och människor är komplicerat. Ett grundläggande antagande i den modell som regeringen använder för bedömning är att ökad samstämmighet för utveckling leder till positiva effekter för fattiga länder och människor. Inom den modell som regeringen använder bedöms tre komponenter som identifierats av OECD som grundläggande för genomförande av samstämmighetspolitik för utveckling, nämligen:

- Politikens utformning och utförande
- Samordning och samverkan
- Kunskap och analys

Denna komponent handlar om hur samstämmighetspolitiken för utveckling formuleras och omsätts i styrdokument och handling. Ofta handlar det om hur utvecklingsperspektivet tas i beaktande i relevant politikutformning inom olika områden. Det kan handla om propositioner, förhandlingsmandat, EU-positioner, verksamhetsplanering, myndighetsstyrning etc. Det handlar också om att företrädare för regeringen på olika arenor lyfter fram och bidrar till ett utvecklingsperspektiv, till exempel vid internationella möten och i förhandlingar, i möten med det civila samhällets aktörer och forskarsamhället etc.

Samordning och samverkan inom samstämmighetspolitik för utveckling

Denna komponent består i att säkerställa samordning och samverkan som bidrar till synergier och minimerar bristande samstämmighet för utveckling. En framgångsrik samstämmighetspolitik för utveckling kräver fungerande mekanismer och konsultationer inom Regeringskansliet, även för synliggörandet och hanteringen av mål- och intressekonflikter. I grunden handlar det om fungerande formella beredningsrutiner och en tydlig rollfördelning. Men det är ofta lika viktigt med informella arbetsgrupper och nätverk. Mestadels behöver samordning och samverkan involvera relevanta myndigheter med specialkunskaper och utvecklingsexpertis. Samverkan med externa aktörer så som näringslivet och civilsamhällets är också viktigt.

Kunskap och analys inom samstämmighetspolitik för utveckling

Denna komponent handlar om att det finns tillräcklig kapacitet att analysera och bedöma utvecklingskonsekvenser av politiska beslut. Möjlighet och kapacitet att tillgodogöra sig befintlig kunskap inom relevanta frågor för samstämmighetspolitiken för utveckling är också viktigt, till exempel från aktuell forskning, från aktörer i utvecklingsländer och internationella organisationer. Det kan även handla om att använda den expertis som finns inom myndigheter, forskarsamhället och andra aktörer mer effektivt. Där kunskap saknas bör resurser avsättas för att initiera utvärderingar, studier och dylikt.

Bedömningskala

Regeringen bedömer arbetet med de tre komponenterna inom en tregradig skala enligt fastställda kriterier. Regeringen bedömer om arbetet har kommit ”långt”, ”relativt långt” eller att ”vissa brister finns”. Bedömningarna är kvalitativa men ger en bild av regeringens arbete samt en möjlighet till jämförbarhet mellan områden. Modellen ger även en möjlighet att följa utvecklingen av genomförandet samstämmighetspolitiken för utveckling över tid. Målsättningen på sikt är att alla fokusområden ska uppnå ”långt” i samtliga beståndsdelar.

Regeringens arbete med de sex globala utmaningarna - bedömning 2010-2012

Regeringen arbetar inom samstämmighetspolitiken för utveckling med ett fokus på sex globala utmaningar (Skr. 2007/08:89). Regeringen identifierade dessa utmaningar som centrala för att nå målet om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utmaningarna identifierades som områden där Sverige har möjlighet att bidra på ett effektivt sätt, samt som utmaningar som förutsätter samstämmighet och samverkan mellan olika politik områden för att ge resultat.

Under de sex globala utmaningarna identifierades också tre fokusområden (Skr. 2007/08:89). Syftet med dessa sammanlagt 18 fokusområden var dels att mer ingående hantera ett antal frågor och processer under utmaningarna, dels att förstärka genomförandet av regeringens politik. Den första bedömningen av regeringens arbete med de 18 fokusområdena under de sex globala utmaningarna gjordes 2008-2010 (Skr. 2009/10:129).

Regeringen bedömer arbetet med de sex globala utmaningarna 2010-2012 genom en bedömning av arbetet med varje fokusområde inom de tre komponenterna i modellen från OECD (se ovan). Bedömningen görs enligt en tregradig skala (se ovan).

I regeringens bedömning av arbetet med de sex globala utmaningarna är det svenska prestationer som står i fokus, dvs. hur den svenska politiken strukturerats för att gynna ett utvecklingsperspektiv och samstämmighet för utveckling. Ofta arbetar Sverige genom EU eller olika multilaterala organisationer, fokus ligger då på svenska positioner eller svensk handling inom dessa organisationer.

1. Global utmaning: Förtryck

1.1. Yttrandefrihet

Mål: Ökad yttrandefrihet i länder där denna begränsas

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att yttrandefrihet fortsatt utgör en grundläggande förutsättning för att kunna bekämpa alla former av förtryck. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen har stärkt sina insatser för yttrandefriheten bl.a. inom det multilaterala samarbetet till exempel i FN:s råd för mänskliga rättigheter och i Unesco samt genom att underbygga den starka potential ny teknik och nya medier har i att främja det fria ordet. Regeringen har stött FN:s specialrapportör för yttrandefrihet i arbetet med att analysera och vidareutveckla tillämpningen av yttrandefrihet på nätet. Specialrapportören har under 2011 avrapporterat till FN om hur yttrandefriheten i elektroniska medier ska kunna få ett starkare internationellt skydd. Sverige tog initiativ till den första debatten om yttrandefrihet och internet som hölls i FN:s råd för mänskliga rättigheter i

februari 2012. Vid Unescos generalkonferens i oktober 2011 fick Sverige igenom ett förslag om ett stärkande av yttrandefrihetsarbetet. I april 2012 stod Sverige värd för en internationell konferens om frihet på nätet. Konferensen berörde ett brett spektrum av frågor av betydelse för global utveckling, såsom yttrandefrihet, mänskliga rättigheter, säkerhet och företagens ansvar. Denna bedömning uppgraderas därmed (i jämförelse med 2008-2010) till att regeringen har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Samverkan mellan olika politikområden och aktörer inklusive Sida har ytterligare stärkts. Till exempel har en särskild referensgrupp för yttrandefrihet och mänskliga rättigheter på internet etableras inom Regeringskansliet. Därför uppgraderas denna bedömning (i jämförelse med 2010) till att regeringen har kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan*. God kunskap finns om utvecklingsaspekter av yttrandefrihet men man kan komma längre, varför regeringen gör bedömningen att man fortfarande kommit **relativt** långt när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Frihet på nätet och yttrandefrihet är fortsatt en viktig framtidsfråga som berör flera politikområden. Framtida knäckfrågor och viktiga EU-processer att arbeta vidare med är ett mer effektivt genomförande av EU:s rådsslutsatser om demokratistöd i EUs yttre förbindelser. Det är också viktigt att yttrandefrihet och mänskliga rättigheter blir en del i de strategier som diskuteras inom EU på cyberområdet.

1.2. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

Mål: Bättre sexuell och reproduktiv hälsa och främjande av därtill hörande rättigheter för människor i utvecklingsländer

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) fortsatt är centralt för att rädda liv, förbättra människors hälsa och bekämpa förtryck. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringens tydliga ställningstagande och genomförandet av olika satsningar och aktiviteter både i den svenska debatten och i internationella sammanhang visar på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Regeringen har god samverkan inom Regeringskansliet i frågorna samt samarbetar med myndigheter, civilsamhällesorganisationer och näringslivet. Detta tyder på att regering fortsatt kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Regeringen har även fortsatt kommit **långt** när det gäller *kunskap och analys* om SRHR-frågor. Exempel är bättre kunskap och analys om vikten av adekvat tillgång till sexuell och reproduktiv hälsoservice, inklusive för mödrahälsa, och förnyade strategier för främjandet av dessa i internationella sammanhang. Motståndet i internationella sammanhang till bl.a. barns och ungdomars SRHR, tillgång till sexualundervisning och till preventivmedel, hbt-

personers rättigheter och kvinnors tillgång till säkra aborter blir allt hårdare. Ett material till stöd för dialoger om SRHR som färdigställdes 2010 i samarbete med RFSU och Sida används i bl.a. kompetensutvecklingsinsatser på Sveriges utlandsmyndigheter runt om i världen.

Arbete framåt: Framtida knäckfrågor inom fokusområdet är fortsatt tillgång till sexuell och reproduktiv hälsoservice inte minst för kvinnors och flickors överlevnad och hälsa och inklusive för bättre mödrahälsa. En huvudfråga gäller brett arbete för att minska tonårsgraviditeter. Viktiga EU-processer att arbeta vidare med är förhandlingar om EU:s position och rådsslutsatser inför Rio+20 – konferensen om hållbar utveckling i juni 2012 samt EU:s arbete med översynen av FN:s millenniemål inför överläggningar om målens utveckling efter 2015.

1.3. Organiserad brottslighet med fokus på människohandel

Mål: Minskad organiserad brottslighet och människohandel genom förebyggande och brottsbekämpande insatser i ursprungs-, transit- och destinationsländer

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att bekämpning och förebyggande av organiserad brottslighet med fokus på människohandel fortsatt är centralt för att bekämpa förtryck när det gäller människors rätt och möjlighet att leva ett liv i frihet i utvecklingsländer och globalt. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Under 2011 har Brottsförebyggande rådet (BRÅ) gjort en uppföljning och utvärdering av handlingsplanen för arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167) och regeringen har beslutat om flera nya nationella uppdrag. På EU-nivå är regeringen fortsatt aktiv för att utveckla och stärka samarbetet mot människohandel i linje med Stockholmsprogrammet och det handlingsinriktade programmet rörande människohandel i EU:s yttre förbindelser. Regeringen arbetar också aktivt med EU-kommissionens integrerade strategi mot människohandel presenteras i maj 2012, samt med uppföljningen av handlingsplanen för det globala arbetet mot människohandel antogs i FN 2010. Detta tyder på att regeringen fortsatt har kommit **relativt långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Dock saknas en samlad politik för hanteringen av människohandel inom former av utnyttjande som arbetskraftsexploatering, tiggeri, fickstölder och annan brottslighet. När det gäller samverkansformer är dessa väl fungerande inom Regeringskansliet och med berörda myndigheter, civilsamhällesorganisationer och andra aktörer. Inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) finns sedan september 2011 en särskild ambassadör för samordning av utrikesdepartementets insatser mot människohandel. Ansvaret för organiseringen av arbetet inom Regeringskansliet i sin helhet bör dock förtydligas för att säkerställa ett

samstämigt och effektivt arbete. Regeringens bedömning är därmed att **vissa brister finns** när det gäller *samordning och samverkan* vilket är en nedgradering (från 2010). När det gäller *kunskap och analys* finns inom Regeringskansliet fortsatt god kunskap om kopplingarna mellan organiserad brottslighet, människohandel och utveckling vilket tyder på att regeringen fortsatt kommit **långt**.

Arbete framåt: Framtida knäckfrågor inom fokusområdet är avsaknaden av en samlad politik för hanteringen av människohandel inom arbetskraftsexploatering, tiggeri, fickstölder och annan brottslighet, i likhet med den samlade politiken för bekämpning av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Viktiga EU-processer att arbeta vidare med är genomförandet av EU-kommissionens integrerade strategi mot människohandel från maj 2012.

2. Global utmaning: Ekonomiskt utanförskap

2.1. Finansiella marknader

Mål: Bättre fungerande finansiella marknader för sparande och investeringar i utvecklingsländer

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att fokusområdet finansiella marknader fortsatt är centralt för att bryta fattiga länder och människors ekonomiska utanförskap. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringens arbete med att öka de internationella finansiella marknadernas stabilitet är avgörande även för utvecklingsländer. De mycket rörliga kapitalflöden, som till viss del har skapats till följd av den finansiella och ekonomiska krisen, skapar problem för utvecklingsländernas finansiella marknader. Regeringen arbetar bl.a. aktivt med en förstärkt övervakning av Internationella valutafonden (IMF) på området och med stöd till de internationella finansiella institutionernas (IFI) vars insatser bidrar till att utveckla utvecklingsländernas finansiella marknader och till att minska finanskrisens effekter på marknaderna. Därmed bedöms regeringen fortsatt ha kommit **relativt långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. När det gäller de internationella finansiella institutionerna finns sedan länge etablerade och välfungerande rutiner för beredning inom Regeringskansliet vilket gynnar utvecklingsperspektivets genomslag. Dessa beredningsformer inkluderar även Riksbanken och vid behov andra myndigheter som Sida samt utlandsmyndigheterna. Detta tyder på att regeringen fortfarande kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Det finns relativt god kunskap om utvecklingseffekterna av för fokusområdet relevanta politiska avvägningar och myndigheter involveras när det bedöms som relevant. Detta tyder på att regeringen fortsatt kommit **relativt långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Den offentligfinansiella utvecklingen inom EU är viktig för stabilitet på den globala finansmarknaden. Arbetet inom IMF är också prioriterat. En viktig fråga framåt är att tillgången till data så att en fördjupad global övervakning av de finansiella marknaderna kan ske som uppmärksammar risker och potentiella globala spridningseffekter. En annan viktig fråga är arbetet med att utveckla fattiga länders finansiella marknader så att de kan dra större nytta av de internationella finansiella marknaderna och minska sin sårbarhet vid rörlighet i kapitalflöden. Regeringen kommer att ytterligare stärka utvecklingsperspektivet inom arbetet med finansiella marknader, bl.a. när det gäller det internationella arbetet med olovlig kapitalflykt inklusive skatteflykt ur ett utvecklingsperspektiv.

2.2. Handel med jordbruksprodukter

Mål: Öka utvecklingsländernas handel med jordbruksprodukter

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att utvecklingsländernas handel med jordbruksprodukter samt en mindre handelsstörande jordbrukspolitik fortsatt är en viktig faktor för att bryta fattiga länders och människors ekonomiska utanförskap. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen bedöms fortsatt ha kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Regeringen verkar för breda, ambitiösa och utvecklingsvänliga frihandelsavtal som gynnar ett effektivt och generöst marknadstillträde för utvecklingsländer till EU:s marknad, en reformering av EU:s gemensamma fiskeripolitik med ett tydligt utvecklingsperspektiv samt för en fortsatt reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik i vilken regeringen förespråkar budgetminskningar och ökad marknadsorientering till förmån bl.a. för utvecklingsländer. Regeringen arbetar även för att stödja utvecklingsländerna när det gäller fysiosanitära och sanitära krav, till exempel genom deltagande i de etablerade internationella standardiseringsorganen som till exempel internationella växtskyddskonventionen. Inom Regeringskansliet finns väl etablerade beredningsgrupper för frågorna, liksom med externa aktörer. Regeringen verkar för att bättre tillvarata externa aktörers kunskaper och för att öka kunskapsutbytet mellan politikområden, vilket tyder på att regeringen kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan* vilket är en uppgradering (från 2010). Regeringskansliet och myndigheterna arbetar med väl underbyggda analyser om utvecklingseffekterna av handel med jordbruksprodukter. Kunskap och analys om effekter på olika samhällsgrupper behöver dock förbättras och regeringen har i dialog mellan olika politikområdena och med utvecklingsländer analyserat de så kallade EPA-avtalens effekter på människor som lever i fattigdom. Regeringen arbetar även med uppföljning av rekommendationerna från ett internationellt forskningsprojekt om vilka handelsrelaterade insatser och verktyg som har störst inverkan på fattiga människor vilket har

resultat i en rapport som publicerades 2010. Regeringens bedömning är fortsatt att man kommit **långt** när det gäller *kunskap och analys*. Skr. 2011/12:167

Arbete framåt: Reformeringen av EU:s jordbruks- och fiskeripolitik är fortsatt centrala processer ur ett utvecklingsperspektiv, liksom handelsprocesser inom EU som preferenssystemet GSP och handels- och utvecklingsavtalen EPA. En annan viktig handelsfråga är fortsatt arbete med icke-tariffära handelshinder. På multilateral nivå är ett avslutande av Doha-rundan fortsatt centralt. Arbete med tryggad livsmedelsförsörjning, rörliga livsmedelspriser, växtgenetiska resurser, bioenergi och markanvändningsfrågor är också viktiga frågor. Inom skogsområdet har Sverige god kompetens och området är viktigt för samstämmighet för utveckling.

2.3. Svensk handel och investeringar

Mål: Ett förbättrat klimat för handel och investeringar i utvecklingsländer vilket gynnar såväl lokal näringslivsutveckling som svenska affärsintressen

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att det finns fortsatt stor potential i att stärka svensk handel och investeringars bidrag till att bryta fattiga länders och människors ekonomiska utanförskap. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen verkar för en politik som aktivt främjar fri handel, hållbart företagande, innovation och företagens sociala ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR). Uppdrag och riktlinjer i de svenska exportorganens styrdokument utgör exempel på att regeringen har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Andra exempel är den strategi som har tagits fram för hur det svenska näringslivets kompetens och erfarenheter i ökad utsträckning kan göras tillgänglig för fattiga människor genom de internationella finansinstitutionerna, EU och FN, liksom Sveriges arbete inom EU med uppföljning av rådsslutsatser om CSR-frågorna från 2009. Etablerad och fungerande samverkan finns inom Regeringskansliet som inkluderar näringslivet och externa aktörer vilket tyder på att regeringen har kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Rådet för Näringsliv och Utveckling (NU-rådet) är ett exempel på detta. Så kallade NU-samråd har även upprättats i ett antal samarbetsländer för att stärka samverkan lokalt. Referensgruppen för CSR (där företrädare för såväl industrin som arbetstagare deltar) är ett annat exempel på ett viktigt forum för dialog med det svenska näringslivet om dessa frågor. I arbetet för att främja svensk handel och investeringar kan kunskapen om, och integreringen av, ett tydligt utvecklingsperspektiv ytterligare stärkas vilket tyder på att regeringen kommit **relativt långt** när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Inom exportfrämjandet blir det viktigt att bidra till att öka svenska företags intresse att handla med och investera i nya marknader som växer fram där fattigdomen minskar eller där behoven är

stora av nya lösningar och produkter för fattiga människor. Uppföljning av exportfrämjandets arbete med ansvarsfullt företagande är också prioriterat. För statlig ägarpolitik så centralt att följa upp de statliga ägda bolagens uppdrag att fastställa och följa upp hållbarhetsmål för sin verksamhet.

3. Global utmaning: Migrationsströmmar

3.1. Cirkulär migration till och från Sverige och EU

Mål: Öka de positiva effekterna för utvecklingsländer av cirkulär migration till och från Sverige och EU

Samlad bedömning

Regeringen bedömer att cirkulär migration till och från Sverige och EU är viktig för att ta tillvara migrationens potential för utveckling. Det är bl.a. genom åtgärder för att underlätta cirkulär migration av arbetskraftsinvandrare, studenter och andra kategorier av migranter som de positiva utvecklingseffekterna av migration bäst kan främjas. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Migrationens utvecklingseffekter är inkluderade i målet för utgiftsområdet ”Migration” i regeringens budget samt i reglerna för arbetskraftsinvandring. Regeringen arbetar även med uppföljning av åtgärder om migration och utveckling inom EU:s så kallade Stockholmsprogram. Tillsammans med betänkandet från den parlamentariska utredningen om cirkulär migration och utveckling (Skr. 2011:28) utgör dessa exempel på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Det finns etablerade nätverk i frågan mellan berörda aktörer. Men behov finns av tydligare vägledning från regeringen till berörda aktörer om utvecklingsperspektivet av migrationsfrågorna. Sammantaget gör detta att regeringen bedömer att **vissa brister** fortsatt **finns** när det gäller *samordning och samverkan*. Det slutbetänkande om cirkulär migration och utveckling som den parlamentariska kommittén lämnade i mars 2011, tillsammans med Migrationsverkets rapportering om statistik över arbetskraftsinvandring är exempel på att regeringen fortfarande har kommit **relativt långt** när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Genom att bättre ta tillvara utrikesföddas kunskaper och kompetens kan de positiva utvecklingseffekterna av migration stärkas. Slutsatserna i den kommande rapporten 2013 från regeringens framtidskommission kan i detta avseende bli intressanta. Framtida knäckfrågor och viktiga EU-processer framåt inom fokusområdet är fortsatt policyutveckling på nationell och EU-nivå avseende cirkulär migration och utveckling. I januari 2013 tar Sverige över ordförandeskapet i det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD), vars syfte är att främja en internationell dialog på området migration och utveckling. Under ordförandeskapet kommer bl.a.

samstämmighet mellan migration och utveckling samt cirkulär migration lyftas fram. På det nationella planet bereds för närvarande förslagen från den parlamentariska kommittén för cirkulär migration och utveckling inom Regeringskansliet.

Skr. 2011/12:167

3.2. Remitteringar från Sverige till utvecklingsländer

Mål: Verka för säkrare och billigare remitteringar från Sverige till utvecklingsländer samt öka utvecklingseffekterna av dessa

Samlad bedömning

Regeringen bedömer att remitteringar till utvecklingsländer fortsatt är en viktig del i arbetet med att ta tillvara utvecklingspotentialen i migration. Primärt inriktas detta fokusområde på att främja säkrare och billigare remitteringar som ett led i att främja deras utvecklingseffekter. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Internationellt har Sverige arbetat med frågan om att öka utvecklingseffekterna av remitteringar, till exempel inom EU och i det Globala forumet för migration och utveckling. Men när det gäller åtaganden på den nationella nivån har regeringen varit mindre ambitiös. Den sammantagna bedömningen är därför att **vissa brister finns** när det gäller *politikens utformning och utförande* vilket är en nedgradering (från 2010). Inom Regeringskansliet finns en informell beredningsgrupp för migration och utveckling under Justitiedepartementets ledning där myndigheter deltar. Ett tydligt ägarskap för frågor som rör remitteringar behöver dock säkras. Sammantaget tyder detta på att regeringen fortfarande har kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Behov föreligger att som grund för framtida politikutformning öka kunskapen om remitteringar från Sverige till utvecklingsländer, bl.a. behövs bättre statistik om remitteringar från Sverige och information om befintliga överföringskanaler. Regeringens bedömning är därmed fortsatt att **vissa brister finns** när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Inom fokusområdet är åtgärder på EU-nivå och samarbeten med tredje länder för att stödja de positiva utvecklingseffekterna av remitteringar viktiga att arbeta vidare med. När det gäller den nationella nivån har kommittén för cirkulär migration och utveckling lagt fram förslag avseende förenkling av remitteringar. Dessa förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Arbetet gällande samordning och ansvarsfördelning inom Regeringskansliet och mellan myndigheter behöver prioriteras för ytterligare samstämmighet för utveckling.

Mål: Varaktiga lösningar på skyddsbehövandes situation

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att skydd och varaktiga lösningar för flyktingar, med inriktning på de tre lösningar på flyktingsituationer som det internationella samfundet arbetar med; lokal integration, frivillig återvandring och vidarebosättning, fortsatt är centralt och därför bör kvarstå som fokusområde. Regeringens samlade bedömning när det gäller Sveriges bidrag till fokusområdet är följande:

Det omfattande svenska stödet till olika humanitära organisationer, liksom till FN:s flyktingorgan UNHCR, har bidragit till arbetet med att finna varaktiga lösningar för flyktingar och skyddsbehövande. Inom EU har regeringen bidragit till att konkreta resultat har nåtts inom EU-förhandlingarna på asylområdet och arbetar för att fler medlemsstater involveras i vidarebosättningsaktiviteter, att antalet platser för vidarebosättning till EU ökar samt att det gemensamma europeiska asylsystemet utvecklas i nära samarbete med UNHCR. Sammantaget tyder detta på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Utvecklade samarbetsformer finns inom utvecklingsområdet och det humanitära området, internt och internationellt. När det gäller vidarebosättning av flyktingar och skyddsbehövande har migrationsverket ett nära samarbete med UNHCR. Informationsutbyte och samverkan, på områden då detta är lämpligt, mellan utvecklingsområdet, det humanitära området och migrationsområdet kan dock utvecklas ytterligare, vilket sammantaget tyder på att regeringen fortsatt kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. God kunskap och analyskapacitet finns inom Regeringskansliet och myndigheter, liksom ett bra informationsutbyte med andra relevanta aktörer. Kunskapen kan dock i större utsträckning spridas mellan dessa aktörer för att få än större effekt. Detta tyder sammantaget på att regeringen kommit **relativt långt** när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Viktiga EU-processer och knäckfrågor att arbeta vidare med inom fokusområdet är att under 2012 nå överenskommelser i de kvarvarande rättsakterna, asylprocedurdirektivet, mottagandedirektivet, Dublinförordningen och Eurodacförordningen, som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet.

4. Global utmaning: Klimatförändringar och miljöpåverkan

Skr. 2011/12:167

4.1 Klimatanpassning och utsläppsminskningar

Mål: Begränsning av globala utsläpp av växthusgaser och anpassning till klimatförändringar i utvecklingsländer

Samlad bedömning

Regeringen bedömer att stöd till klimatanpassning i utvecklingsländer och globala utsläppsminskningar fortsatt är centralt i arbetet med de utmaningar som klimatförändringarna och miljöpåverkan utgör. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen har konsekvent prioriterat utsläppsminskningar och klimatanpassning i utformningen av den nationella, europeiska och globala klimatrelaterade politiken. Regeringen är internationellt pådrivande för ambitiösa utsläppsminskningståtaganden och bidrar med betydande finansiella medel till åtgärder för utsläppsminskningar, klimatanpassning och andra klimatrelaterade åtgärder i utvecklingsländerna. Regeringen samarbetar också med utvecklingsländer för att stärka deras deltagande i de internationella klimatförhandlingarna. Sammantaget innebär detta att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Inom Regeringskansliet sker regelbunden samordning på olika nivåer rörande internationella klimatfrågor, inklusive anpassning och finansiering, bl.a. genom olika interdepartementala arbetsgrupper. Stor samverkan finns också med olika myndigheter i frågan, till exempel med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Sida. Därför bedömer regeringen att man fortsatt kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Rekommendationerna från den internationella kommissionen om klimatförändring och utveckling som regeringen initierade 2007 har fått stort genomslag både i regeringens politik och i EU:s ställningståtaganden. De har också bidragit till ett framåtsyftande agerande inom FN:s klimatkonvention. Inom Regeringskansliet finns en gemensam strategi för internationellt klimatarbete. Detta visar sammantaget på att regeringen fortsatt har kommit **långt** beträffande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Utveckling och innovation är fortsatt viktigt för att bidra till så kallade grön ekonomi och grön tillväxt. Framtida knäckfrågor och viktiga EU-processer att arbeta vidare med är fördjupade globala åtaganden om minskningar av växthusgasutsläpp. EU behöver fortsatt driva på för en ambitiös global rättslig överenskommelse under klimatkonventionen. En annan fortsatt viktig process handlar om att identifiera andra möjliga finansieringskällor, vid sidan av biståndet, för klimatrelaterade investeringar i utvecklingsländer och medelinkomstländer. Bättre förutsättningar behöver bl.a. skapas för privata sektorns klimatrelaterade investeringar, på lokal, så väl som på internationell nivå.

Mål: Att användningen av farliga kemikalier i utvecklingsländerna ska minska och att omhändertagandet av farligt avfall ska förbättras

Samlad bedömning

Regeringen bedömer att kemikaliehantering är en fortsatt central del i arbetet med klimatförändringar och miljöpåverkan. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen arbetar med ett ökat utvecklingsperspektiv i kemikaliepolitiken inom EU och på global nivå, till exempel i genomförandet av den globala kemikaliestrategin, Montrealprotokollet, Stockholmskonventionen, Rotterdamkonventionen och Baselkonventionen. Regeringen har varit pådrivande för ambitiösa och långtgående åtaganden i förhandlingarna om en ny kvicksilverkonvention och arbetar för en stärkt miljöförvaltning inom kemikalieområdet. Miljöministern har också under perioden tagit initiativ till en global aktörsdialog under rubriken "8 år och 8 steg – på väg mot en hållbar kemikaliehantering till 2020". Initiativet syftar till att stärka genomförandet av den globala kemikaliestrategin och ligger väl i linje med de globala utvecklingsmålen. Områden som berörs är till exempel kapacitetsuppbyggnad, bättre information och substitution. Som ett stöd för genomförandet av globala överenskommelser i länderna har regeringen genom Kemikalieinspektionens arbete bidragit till olika vägledningsdokumentet inom till exempel UNDP och UNEP, om bl.a. lagstiftning, institutionell utveckling, finansiering av kemikaliekontroll och substitution av särskilt farliga ämnen. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortsatt har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Samordning sker på flera nivåer och med relevanta aktörer, till exempel med Kemikalieinspektionen, Sida och olika civilsamhällesorganisationer som till exempel Naturskyddsföreningen. Kemikalieinspektionen har också förmedlat resestöd för deltagare från utvecklingsländer att kunna medverka vid ett flertal möten. Vidare bedriver Kemikalieinspektionen en rad regionala och bilaterala samarbeten, bl.a. internationella kurser, med ett stort inslag av nätverksbyggande, ett gemensamt program med Africa Institute om genomförande av kemikaliekonventionerna, samt stöd till ett nätverk för myndigheter och institutioner som arbetar med bekämpningsmedelsfrågor i Afrika. Men det finns behov av att ytterligare öka samverkan för att stärka utvecklingspotentialen inom området. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortfarande har kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Regeringen har initierat flera studier om kemikalieanvändning och utveckling. Som stöd i de internationella kvicksilverförhandlingarna tog till exempel Kemikalieinspektionen fram rapporter om alternativ till kvicksilverprodukter och konsekvenser av olika sätt att reglera kvicksilver. Bedömningen är därmed fortsatt att regeringen har kommit **långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: En viktig EU-process att arbeta vidare med när det gäller kemikaliehantering och utveckling är det sjunde miljöhandlingsprogrammet. På den globala arenan är den globala kemikaliestrategin det mest centrala redskapet för genomförande av målsättningarna för samstämmighet mellan kemikaliefrågor och utveckling och regeringen, men även arbetet i de särskilda kemikaliekonventionerna (Stockholmskonventionen, Rotterdamkonventionen och Baselkonventionen) är av betydelse för att uppnå de globala utvecklingsmålen. Regeringen kommer fortsatt att verka för dess genomförande, genom att integrera kemikalie- och avfallsfrågorna tydligare i utvecklingsagendan, men också genom genomförandet av så kallade framkantsfrågor som information om kemikalier i varor samt problematiken kring elektronikavfall. Framåt är också förhandlingarna om en ny kvicksilverkonvention viktiga samt förhandlingarna inom Montrealprotokollet där framför allt vätefluorkarboner är en viktig knäckfråga. Finansiering av globala åtaganden och etableringen av en finansieringslösning för de överenskommelser som saknar finansieringsmekanismer kommer att bli den största knäckfrågan framåt. En ytterligare viktig fråga framåt är att stödjande länder i utveckling av grundläggande kemikalielagar. Detta gäller inte minst länder med en mycket snabb ökning i produktion och användning av kemikalier.

4.3 Hållbar stadsutveckling

Mål: Att urbanisering sker på ett hållbart sätt och bidrar till långsiktig utveckling och fattigdomsminskning

Samlad bedömning

Regeringen anser att hållbar stadsutveckling fortsatt är centralt i arbetet med klimatförändringar och miljöpåverkan då en stor del av jordens befolkning och dess miljöpåverkan är koncentrerad till städer, i ökande utsträckning även i utvecklingsländer. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Inom Delegationen för hållbara städer, vars mandat har förlängts t.o.m. 2012, arbetar regeringen med att främja hållbar stadsutveckling både nationellt och internationellt. Regeringen har antagit en miljöteknikstrategi med fokus på stadsutvecklingsfrågorna och har en särskild miljöteknikfrämjare. Regeringskansliets internationella miljötekniksamarbete, där hållbar stadsutveckling utgör en central del, omfattar nu förutom Kina även Indien och Ryssland. Inom den klimatstödande processen Clean Energy Ministerial har regeringen tillsammans med Danmark, Förenade Arabemiraten och Kina beslutat att utveckla ett nätverk för hållbara städer (Global Sustainable Cities Network). Detta tyder sammantaget på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Regeringskansliet och Exportrådet genomför tillsammans med ett flertal myndigheter, företag och branschorganisationer internationella samarbetsprojekt kring hållbara städer genom det så kallade SymbioCity-arbetet. Sida har gett organisationen Sveriges Kommuner och Landsting i

uppdrag att tillsammans med kommuner och andra organisationer vidareutveckla, förvalta och använda den manual för integrerad, hållbar stadsutveckling som myndigheten tagit fram. Arbetet med manualen samordnas också med SymbioCity-arbetet. Gemensamma insatser mellan Regeringskansliet, myndigheter, näringsliv och andra relevanta aktörer är väl utvecklade men kan ytterligare stärkas för att bidra till ett integrerat perspektivet på stadsutveckling. Därmed bedöms regeringen fortsatt ha kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Genom Delegationen för hållbara städer har flera aktörer beviljats bidrag för fördjupande studier kring hållbar stadsutveckling. Delegationen samlar forskningsaktörer för sammanställning av kunskap kring forskningsläget och har formulerat behov av ytterligare satsningar på forskning och utveckling. Detta tyder på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Allt fler människor i världen flyttar från land till stad, inte minst i utvecklingsländer. År 2030 beräknas fem miljarder av jordens befolkning leva i städer. Städer har en viktig roll i ekonomisk utveckling, fattigdomsminskning och riskhantering där tillgång till vatten, sanitet, energi och livsmedel är centrala områden. I städer och tätorter finns goda förutsättningar för en väl utbyggd infrastruktur i form av tekniska försörjningssystem för transporter, energiförsörjning, avfallshantering samt vatten och avlopp. Det finns också goda möjligheter att i ökad omfattning integrera dessa tekniska system med varandra. Inför FN:s konferens om hållbar utveckling 2012, Rio+20, driver regeringen bl.a. en helhetssyn på hållbar stadsutveckling där vikten av fattiga människors delaktighet och sysselsättning är central, liksom deras tillgång till olika välfärdstjänster som hälsa och utbildning. Regeringen kommer att följa upp resultaten av Rio+20-konferensen i arbetet med fokusområdet framöver. Viktiga EU-processer att arbeta vidare med när det gäller urbanisering är det informella EU-samarbetet kring hållbara städer där bl.a. ett gemensamt verktyg för att underlätta kommuners arbete med hållbar stadsutveckling tagits fram. Framtida knäckfrågor är att fortsatt driva stadsutvecklingsfrågorna internationellt, bl.a. vid UN-Habitat:s 6:e World Urban Forum i Neapel 2012.

5. Global utmaning: Konflikter och sviktande situationer

5.1 Säkerhetssektorreformer

Mål: En legitim säkerhetssektor under demokratisk kontroll i konflikt-, och postkonfliktländer såväl som i sviktande situationer

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att säkerhetssektorreformer (SSR) fortsatt är centralt för att Sverige ska bidra till en legitim säkerhetssektor under demokratisk kontroll i konflikt-, och postkonfliktländer såväl som i sviktande situationer och därmed förbättra förutsättningarna för

fattigdomsbekämpning och utveckling. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen verkar för ökad internationell samordning av SSR-insatser med andra berörda reforminsatser, framför allt när det gäller rättsväsende och förvaltning. Regeringen bidrar till det gemensamma nordiska åtagandet att stödja uppbyggandet av den Afrikanska Unionens östafrikanska snabbinsatsstyrka (Eastern African Standby Brigade, EASBRIG), liksom till EU:s utbildningsinsats i Uganda till stöd för den somaliska regeringens säkerhetsstyrkor. Sverige är en viktig aktör i SSR-arbetet i Liberia. Sverige, tillsammans med de nordiska och baltiska länderna, fortsätter också SSR-stödet gentemot Västra Balkan, Ukraina och Georgien. Regeringen stödjer och bidrar till EU:s arbete med SSR i synergi mellan krishantering och biståndsinstrument i Afghanistan. Regeringen arbetar också för genomförandet av samverkansavtalet mellan EU och Interpol om brottsbekämpning. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortsatt har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Det finns etablerade och väl fungerande beredningsgrupper inom Regeringskansliet som till exempel styrgruppen för SSR-frågor bestående av representanter från UD, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet vilket tyder på att regeringen fortfarande kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan*. God kunskap finns om fokusområdet och myndigheter involveras i stor utsträckning. Ett exempel är den nationella kontaktgruppen för säkerhetssektorreform som är en myndighetsöverskridande mekanism för samordning av internationella SSR-stödjande insatser. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortsatt kommit **relativt långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Inom EU kommer SSR-frågorna fortsatt vara viktiga. En framtida knäckfråga inom fokusområdet som också är politiskt känslig är hur man kan mäta resultat av SSR. Indikatorer för detta skulle behöva utarbetas.

5.2 Kvinnor, fred och säkerhet

Mål: Förbättra situationen för kvinnor i konflikt- och postkonfliktsituationer

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att fokusområdet kvinnor fred och säkerhet fortsatt är centralt för att förbättra kvinnors situation i konflikt- och postkonfliktländer och därmed förbättra förutsättningarna för fattigdomsbekämpning och utveckling. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringens har tydligt prioriterat och inkluderat frågor om kvinnor, fred och säkerhet i relevant politikutformning samt arbetar med genomförandet av handlingsplanen för FN:s säkerhetsresolution 1325 vilket tyder på att regeringen fortsatt har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Samordningsformerna inom området kan förbättras, men beredningsgrupper finns inom

Regeringskansliet och myndigheter har fått särskilda uppdrag. Regeringen bedömer sammantaget att man fortsatt kommit **relativt långt** när det gäller *samordning och samverkan*. Ökat fokus på ämnesområdet kvinnor, fred och säkerhet har bidragit till ökad kunskap hos politiker, policyutövare och media, nationellt såväl som i konflikt och postkonfliktländer. Insikt om både svårigheter och möjligheter att genomföra FN:s säkerhetsresolutioner 1325 (och de efterföljande resolutionerna, 1820, 1888, 1889 och 1960) finns. Regeringen har genomfört utbildningsinsatser nationellt och internationellt för att säkra genomförandet av resolutionerna. Myndigheterna i det så kallade Genderforcesamarbetet genomför löpande utbildningar i området. Regeringen lämnade också ett finansiellt bidrag till the International Conference on the Great Lakes Regions (ICGLR) specialsession om sexuellt och genderbaserat våld. Konferensen anordnades inom ramen för ICGLR:s toppmöte i december 2011 och Regeringskansliet fanns också representerat på plats. Bidraget syftade till att stärka ett initiativ som ger politisk tyngd och nationellt ägande över frågan om sexuellt och genderbaserat våld. Sammantaget tyder detta på att regeringen fortfarande kommit **långt** gällande *kunskap och analys* inom området.

Arbete framåt: En framtida knäckfråga inom fokusområdet är hur man går från ett kvantitativt till ett kvalitativt tillvägagångssätt när det gäller mätning av resultat, som till exempel att inte bara mäta om det finns genderrådgivare i missionerna utan också ta reda på var dessa befinner sig i strukturen, eller att inte bara mäta om kvinnor deltar i fredsfrämjande arbete utan också vilken inverkan de har haft på beslut etc. Inom EU kommer fortsatt arbete med kvinnor, fred och säkerhet att vara viktigt.

5.3 Från konflikt till stabil fred och långsiktig hållbar utveckling

Mål: Att bidra till att överbrygga gapet mellan konflikt och långsiktig hållbar utveckling

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att fokusområdet fortsatt är centralt för att överbrygga gapet mellan konflikt och långsiktig hållbar utveckling med fokus på stabil fred som främsta förutsättning för att långsiktig hållbar utveckling ska kunna äga rum. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen antog 2010 en vägledande policy för säkerhet och utveckling för perioden 2010-2014. Sverige har också tillsammans med Finland lanserat ett initiativ att upprätta ett europeiskt fredsinstitut. Inom EU arbetar regeringen för en effektiv samordning mellan olika aktörer i en konflikt eller post-konfliktsituation, bl.a. när det gäller att stärka synergier mellan civila och militära aktiviteter liksom att identifiera områden där rättsväsendet kan stärka den civila krishanteringen. Regeringen har med utgångspunkt i Lissabonfördragets tagit initiativ till att utveckla formerna för EU:s agerande i fält till stöd för demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter och rättsstaten. Genom

de föreslagna så kallade ”external relations”-insatser skulle unionen kunna använda sina instrument för yttre åtgärder på ett mer kraftfullt och effektivt sätt. Sverige har vid högnivåmötet i Busan endosserat överenskommelsen om arbete med sviktande stater, New Deal, har ingått ett pilotsamarbete med Liberia och USA om dess genomförande på landnivå i Liberia. Det tyder på att regeringen nu har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande* vilket är en uppgradering jämfört med 2010. När det gäller *samordning och samverkan* är bedömningen att regeringen fortsatt har kommit **relativt långt** eftersom beredningsgrupper och samrådsfunktioner finns inom Regeringskansliet. Myndigheterna involveras i stor utsträckning, inte minst när det gäller att ställa kapaciteter till förfogande för krishanteringsinsatser. Kunskap och analys finns om stabil fred som främsta förutsättning för långsiktig hållbar utveckling som t.ex. det analysverktyg för identifiering av rättsaspekter och behov kring offentlig förvaltning i konflikt- och postkonfliktsituationer som utvecklas av Folke Bernadotte Akademin och som under 2011 har pilottestats i samarbete med UNDP. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortfarande kommit **relativt långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Framtida uppgifter inom fokusområdet är att inom EU få genomslag för det svensk-finska förslaget att upprätta ett europeiskt fredsinstitut, att få gehör för det svenska förslaget om att genomföra samlade fältinsatser till stöd för länder i post-auktoritära övergångar (external relations-insatser), samt att genomföra pilotsamarbete inom New Deal i Liberia.

6. Global utmaning: Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot

6.1 Hållbara hälsosystem och ökad tillgång till läkemedel

Mål: Säkerställa fattiga människors tillgång till hållbara hälsosystem och nödvändiga läkemedel

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att hållbara hälsosystem och ökad tillgång till läkemedel fortsatt är av stor vikt för att bekämpa smittsamma sjukdomar och andra hälsohot. Sammanhållna hälsosystem och tillgång till effektiva och säkra läkemedel är en förutsättning för långsiktiga hälsoinsatser. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Ett exempel på regeringens arbete med att inkludera ett utvecklingsperspektiv i utformningen av politiken är den strategi för svenskt samarbete med Världshälsoorganisationen (WHO) som antogs 2011 där stärkande av fattiga länders hälsosystem är en prioriterad fråga. Sverige agerar även inom WHO för ett förstärkande av dess arbete mot spridningen av antibiotikaresistenta bakterier (ABR) samt inom EU för en gedigen uppföljning av rådsslutsatserna om ABR. Regeringen har

också konsekvent lyft frågor om hälsosystem, genusrelaterad ohälsa och mödradödlighet i olika internationella sammanhang. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortsatt har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Inom Regeringskansliet finns en beredningsgrupp för WHO-relaterade frågor där relevanta myndigheter deltar och som vid behov inkluderar externa aktörer. En gemensam WHO-strategi mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter har lett till ökad samsyn och samverkan i en rad frågor. Sammantaget tyder detta på att regeringen nu har kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan* vilket är en uppgradering (från 2010). När det gäller hållbara hälsosystem och nödvändiga läkemedel inhämtar Regeringskansliet kunskap från fackmyndigheter, utlandsrepresentationen och forskningsvärlden. Detta tyder sammantaget på att regeringen fortfarande kommit **relativt långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Inom EU pågår viktiga processer där regeringen arbetar för fokus på Exchange of information and best practises in improving the performance of health systems. En knäckfråga framöver är WHO:s potential att ta det globala ledarskapet i frågan.

6.2 Tidig varning och snabba begränsningsåtgärder

Mål: Snabba och effektiva system för tidig varning och snabba begränsningsåtgärder som kan vara operativa på regional och lokal nivå

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att tidig varning och snabba begränsningsåtgärder fortsatt är av stor vikt för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och andra hälsohot. Utbrotten av pandemier som fågelinfluensan och H1N1 vittnar om vikten av internationella varningsmekanismer för att möta hot mot människors liv och hälsa, inte minst i utvecklingsländer. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen deltar aktivt, både inom EU och globalt, med smittskyddsfrågor som pandemiberedskap samt genomförandet av det internationella hälsoreglementet. Även fackmyndigheter deltar i internationellt samarbete på operativ och förebyggande nivå. Den samlade bedömningen är därmed fortsatt att regeringen kommit **relativt långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Inom Regeringskansliet finns en beredningsgrupp för frågor relaterade till Världshälsoorganisationen (WHO) där relevanta myndigheter deltar och som vid behov inkluderar externa aktörer. En gemensam WHO-strategi mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter har lett till ökad samsyn och samverkan i en rad frågor. Sammantaget tyder detta på att regeringen nu har kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan* vilket är en uppgradering (från 2010). Regeringskansliet omsätter kunskap som inhämtas från utlandsrepresentation och fackmyndigheter. Rapportering har till exempel inhämtats från myndigheterna avseende utvärdering av pandemin. Svensk forskning bidrar till kunskapsupbyggnaden inom området. Därför kommer

sammantaget bedömningen att uppgraderas till att regeringen kommit **relativt långt** när det gäller *kunskap och analys*. Skr. 2011/12:167

Arbete framåt: Inom EU finns bra system för tidig varning, men en utmaning är att samordna olika regionala system på global nivå. Viktiga knäckfrågor är att omsätta tidig varning i effektiva begränsningsåtgärder samt arbete med spannet mellan kortsiktig beredskap (dvs. tidig varning) respektive långsiktig beredskap (dvs. hälsosystem). Ett bredare arbete med hälsoskyddsfrågor som miljörelaterade hälsoaspekter och kopplingen mellan hälsa och livsmedelssäkerhet är också viktiga frågor. WHO behöver axla det globala ledarskapet i frågan. Dessutom behöver de allra fattigaste länderna stöd för att kunna leva upp till åtagandena inom det Internationella Hälsoreglementet.

6.3 Hälsöfrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder

Mål: Att med ökad fokusering och samstämmighet i Sveriges engagemang verka för att länders och internationella organisationers arbete med de faktorer som påverkar hälsan förstärks och anpassas till rådande kunskap

Samlad bedömning

Regeringens bedömning är att hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder fortsatt är av stor vikt för att hantera smittsamma sjukdomar och andra hälsohot. Regeringens samlade bedömning av Sveriges bidrag till fokusområdet och dess mål är följande:

Regeringen har prioriterat utvecklingsperspektivet i en hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande politik i till exempel vid FN-mötena om millenniemålen 2010 och om icke-smittsamma sjukdomar 2011 då kopplingar gjordes mellan det preventiva hälsoarbetet och bredare insatser för att påverka ekonomisk och social utveckling. Inom Världshälsoorganisationen (WHO) och EU driver Sverige viktiga folkhälsofrågor. Ett exempel är Sveriges arbete inom WHO med genomförandet av den globala alkoholstrategin. Regeringen arbetar vidare med partsdrivna och bilaterala samarbeten med till exempel Kina och Indien. Sammantaget tyder detta på att regeringen fortfarande har kommit **långt** när det gäller *politikens utformning och utförande*. Inom Regeringskansliet finns en beredningsgrupp för frågor relaterade till n (WHO) där relevanta myndigheter deltar och som vid behov inkluderar externa aktörer. En gemensam WHO-strategi mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter har lett till ökad samsyn och samverkan i en rad frågor. Sammantaget tyder detta på att regeringen kommit **långt** när det gäller *samordning och samverkan* vilket är en uppgradering (från 2010). Omfattande forskning om hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder, samt att Regeringskansliet inhämtar kunskap från utlandsrepresentation och fackmyndigheter, tyder sammantaget på att regeringen fortfarande kommit **långt** gällande *kunskap och analys*.

Arbete framåt: Arbetet inom EU med hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder är fortsatt viktigt. En knäckfråga framöver är att WHO ges möjlighet att agera som globalt expertorgan när det gäller det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet, bl.a. enligt förväntningar på organisationens arbete med icke-smittsamma sjukdomar i uppföljningen av slutdokumentet från FN:s högnivåmöte om icke-smittsamma sjukdomar i september 2011.

Regeringens arbete med samstämmighetspolitiken för utveckling - 2010-2012

Regeringens bedömning av arbetet med de sex globala utmaningarna 2010-2012 visar sammantaget att regeringen kommit längre på de flesta områden än vid bedömningen 2008-2010, men också att några nya brister har kunnat identifieras när det gäller samordning och samverkan.

Regeringens bedömning visar att regeringen kommit längst när det gäller själva utformningen och utförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling, den komponent som handlar om att beakta och utforma ett utvecklingsperspektiv inom olika politikområden. Denna bedömning kan sägas bekräftas av det ”samstämmighetsindex” (Commitment to Development Index, CDI) som den Washington-baserade organisationen Center for Global Development årligen tar fram. Av 22 OECD-länder som bedöms när det gäller samlad påverkan på utvecklingsländer inom bistånd, handels-, investerings-, migrations-, säkerhets- och miljöpolitik samt teknologiöverföring, intog Sverige första platsen år 2011. Enligt index kan dock Sverige förbättra sig på flera områden. Sverige bedöms ligga under medelvärdet när det gäller säkerhetsfrågor där vapenexporten bedöms som en svaghet. Sverige bedöms även relativt lågt när det gäller så kallade teknologiöverföring och investeringar i fattiga länder.

En utvärdering av Sveriges utvecklingspolitik från OECD⁹ konstaterar att Sveriges utformning av samstämmighetspolitiken för utveckling är god, men att genomförandet av politiken har varit svårare, bl.a. när det gäller samordning- och samverkansmekanismer. Detta bekräftas av regeringens bedömning av arbetet med de sex globala utmaningarna där just samordning och samverkan, är den komponent som ligger lägst. När det gäller kunskap och analys bedömer regeringen att arbetet inom de globala utmaningarna generellt kommit relativt långt.

Nedan följer exempel på regeringens arbete med genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling 2010-2012 inom de tre komponenterna i OECD-modellen som regeringen använder, nämligen:

- Politikens utformning och utförande
- Samordning och samverkan
- Kunskap och analys

⁹ Peer review av Sveriges utvecklingspolitik, OECDs biståndskommitté (DAC), 2009-2011.

Mål: Politiskt ägarskap som tar sig uttryck i ett tydligt utvecklingsperspektiv i politikens utformning och utförande

Samlat visar regeringens bedömning 2010-2012 av arbetet med de globala utmaningarna att regeringen kommit längst när det gäller utformningen och utförandet av samstämmighetspolitiken.

Ett exempel när det gäller regeringens utformning och utförande av ett utvecklingsperspektiv inom flera politikområden är regeringens förberedelser och förhandlingar inför FN:s konferens om hållbar utveckling i Rio de Janeiro 20-22 juni 2012 (Rio +20) där ansvaret i regeringen ligger hos biståndsministern. Utvecklingsperspektivet anses av regeringen som centralt i denna process och regeringen har en hög ambitionsnivå inför mötet. Inom EU arbetar regeringen bl.a. för att Rio +20 lyfter fram betydelsen av fattiga människors delaktighet, sysselsättning och tillgång till välfärdstjänster. Marknadsutveckling, näringsliv, samt handel och jordbrukets roll för grön ekonomi och fattiga människors levnadsvillkor är andra viktiga frågor. Regeringen betonar demokrati, jämställdhet och en inkluderande hållbar tillväxt. Regeringen arbetar slutligen för att Rio-mötet ska utgå från individens drivkraft som en förutsättning för hållbar utveckling och från det ungas synsätt, förslag på lösningar och angreppssätt tas tillvara för att nå en hållbar utveckling.

OECD har i en utvärdering rekommenderat att den svenska samstämmighetspolitiken för utveckling fokuserar mer på teman. Det fokus som regeringen har i denna skrivelse på den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap kan sägas vara ett steg i denna riktning. OECD rekommenderade också att myndigheterna ytterligare engageras i genomförandet av den svenska samstämmighetspolitiken för utveckling. Många bra exempel finns på hur myndigheternas expertis har tagits tillvara i politikutformning och i internationella förhandlingar under 2010-2012, som bl.a. Energimyndighetens bidrag i de internationella klimatförhandlingarna inom frågor som anpassning, kapacitetsutbyggnad och finansiering. Under 2010 - 2012 har Regeringskansliet genomfört en särskild studie om myndigheternas roll i politiken för global utveckling och regeringen arbetar vidare med styrning och arbetsformer för att på bättre sätt ta tillvara myndigheternas expertis.

Det är viktigt att tydliggöra är att myndigheter kan spela en viktig roll i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling (PGU) på två sätt (skr. 2011/12:52 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters tjänsteexport). Dels inom ramen för den så kallade samstämmighetspolitiken (i form av utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden) och dels som genomförare av biståndsinsatser (oftast med finansiering från Sida, s.k. biståndsfinansierad tjänsteexport). En förutsättning för att en myndighet ska kunna komma i fråga som genomförare av biståndsinsatser är att det finns särskilda motiv och behov för och av detta, det kan t ex innebära att myndigheterna besitter en unik kompetens som särskilt har efterfrågats i ett samarbetsland. Det är alltid behoven i samarbetsländerna som styr Sidas engagemang och samverkan med andra svenska myndigheter. Det finns därmed inte, till

skillnad från inom samstämmighetspolitiken, ett biståndspolitiskt självändamål med att inkludera många myndigheter som genomförare av bistånd.

Samordning och samverkan

Mål: Samordning och samverkan till stöd för arbetet med att hantera globala utmaningar och för att integrera ett utvecklingsperspektiv i samt stärka synergier mellan politikområden

Samlat visar regeringens bedömning 2010-2012 av arbetet med de sex globala utmaningarna att det inom samordning och samverkan finns störst utrymme för förbättringar.

Fokus i denna skrivelse på en global utmaning, ekonomiskt utanförskap, syftar bl.a. till att få större kunskap om effektiva arbetsformer inom samstämmighetspolitiken. Inom Regeringskansliet arbetar ett flertal interdepartementala arbetsgrupper, så kallade IDA-grupper, med frågor relevanta för samstämmighetspolitiken. Ett exempel är den IDA-grupp för miljöteknik med representanter från Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Utrikesdepartementet som tagit fram en gemensam strategi för miljöteknik där utvecklingsperspektivet och klimatfrågor finns med. EU-samordningen inom Regeringskansliet fångar upp relevanta perspektiv för olika politikområden. Inom Regeringskansliets arbete med multilaterala organisationer anordnas såväl bredare multisamråd, som olika organisationsspecifika samråd, vilka samlar relevanta departement och Sida kring frågor av strategisk vikt för globala utmaningar.

Flera nätverk finns, mellan Regeringskansliet och myndigheter, samt mellan olika myndigheter, där utvecklingsperspektivet berörs. Ett exempel är ett myndighetsnätverk som arbetar med handel och utveckling liksom med det handelsrelaterade biståndet där aktörer som Kommerskollegium, Tullverket, SWEDAC och Patent- och registreringsverket deltar. Sida samverkar med totalt nära 100 olika myndigheter. Ett exempel på Sidas samarbete med svenska myndigheter är Lantmäteriets arbete med Ministry of Lands i Kenya. Detta samarbete har bidragit till att säkra markrättigheter för fattiga människor genom system för landregistrering. Samarbetet har resulterat i att lantmäteriarbetet blivit effektivare och att det finns bättre referenser för jordbruksskiften, samt att servicen till medborgarna blivit betydligt bättre. Jordbruksverket samarbetar med dess georgiska motsvarighet om kapacitetsutbyggnad och myndighetsstruktur i Georgien. För att stärka samarbetet mellan Sida och andra svenska myndigheter arrangerades ett myndighetsforum under hösten 2011. Genom Sida Partnership Forum (SPF) har Sida bidragit till att stärka myndighetssamverkan inom områden som ekonomiskt utanförskap och Business for Development (B4D).

Ett exempel på regeringens samordning och samverkan med olika andra aktörer inom samstämmighetspolitiken för utveckling är referensgruppen för CSR (Corporate Social Responsibility) där näringslivet deltar. En ny strategi har tagits fram inom referensgruppen för hur det svenska näringslivets kompetens och erfarenheter i ökad

utsträckning kan göras tillgänglig för fattiga människor genom de internationella finansinstitutionerna, EU och FN. Ett annat exempel är Regeringskansliets dialog med olika civilsamhällesorganisationer till exempel med Concord, en NGO- plattform som bl.a. tar fram en rapport om EU:s samstämmighetsarbete för utveckling.

Kunskap och analys inom samstämmighetspolitiken för utveckling

Mål: Kunskap och analys om utvecklingseffekterna av regeringens samlade politik och metoder för att omsätta kunskapen i politikens utformning

Samlat visar regeringens bedömning 2010-2012 av arbetet med de globala utmaningarna att regeringen mestadels kommit relativt långt när det gäller kunskap och analys.

Ett exempel på regeringens arbete med ökad kunskap och analys inom samstämmighet för utveckling är biståndsministrarnas deltagande i högnivåpanelen för global hållbarhet (Global Sustainability Panel) som FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon etablerade 2010. Panelen som samlat några av världens ledande politiker belyser hållbar utveckling i dess tre huvudsakliga delar, ekonomisk, social och miljömässig. Globala frågor som klimat, livsmedelsförsörjning, vatten och energi analyseras. Biståndsministern har inom panelen fått stort gehör för sina ståndpunkter bl.a. om de fattigas perspektiv och ungdomars perspektiv, samt om näringsliv och marknadsutveckling. Panelens slutrapport som lanserades i januari 2012 är bl.a. ett viktigt inspel inför FN-konferensen om hållbar utveckling i juni 2012 (Rio+20) och i klimatförhandlingarna (UNFCCC).

För att bidra till bättre kunskap och analys om utvecklingseffekter har regeringen under 2010-2012 utarbetat vägledande verktyg för konsekvensbedömningar ur ett utvecklingsperspektiv. Dessa verktyg har utformats som stöd för Regeringskansliets handläggare och finns tillgängliga på Regeringskansliets intranät. Regeringens arbete med att öka öppenhet och transparens i utvecklingspolitiken, bl.a. genom den webbaserade informationstjänsten OpenAid, bidrar också till att sprida kunskap om utvecklingsfrågor och om genomförd politik.

Regeringen har genomfört olika konferenser och seminarier inom samstämmighetspolitiken för utveckling under 2010-2012. Ett exempel är den så kallade ABCDE-konferensen (Annual Bank Conference on Development Economics) som 2010 anordnades av regeringen och Världsbanken och som samlade ungefär 500 av världens ledande utvecklingsekonomer. Ett annat exempel är seminariet ”Reshaping Financial Markets to make them more relevant to the poorest of the poor” som regeringen och Sida anordnade i Stockholm 2010 tillsammans med kapitalfonden Urban Poor Fund International (UPFI), Statens bostadskreditnämnd och nätverket Slum Dwellers International (SDI). Sida Partnership Forum (SPF) har en särskild roll i att ge kunskapsstöd om global utveckling till enskilda aktörsgrupper till exempel genom kurser och seminarier om rättighetsbaserat arbete, jämställdhet, anti-korruption och om företagens sociala ansvar. SPF ger även kunskapsstöd till Regeringskansliet.

De multilaterala och internationella organisationerna har en ovärderlig roll när det gäller att bidra med kunskap och analys om utvecklingseffekter av genomförd politik. OECD är en ledande organisation när det gäller kunskap, analys och metodutveckling inom samstämmighet för utveckling. Regeringen har ett kontinuerligt erfarenhetsutbyte med organisationen och bidrar även med finansiellt stöd. OECD arbetar i dagsläget med att ta fram en bred utvecklingsstrategi som bl.a. betonar samstämmighet för utveckling.

Samstämmighet för utveckling inom EU

Mål: Att stärka EU:s arbete med samstämmighet för utveckling

EU är en central aktör för global utveckling. Att arbeta med utvecklingsperspektivet inom EU:s olika politikområden är viktigt, både för att hitta lösningar på globala utmaningar och för att bidra till utveckling för fattiga länder och människor. Regeringen har under 2010-2012 arbetat för att främja utvecklingsperspektivet inom ett flertal EU-processer vilket bl.a. kan utläsas i bedömningen av regeringens arbete med de sex globala utmaningarna 2010-2012.

Lissabonfördraget som trädde i kraft år 2009 har stärkt utvecklingsperspektivet inom den samlade EU-politiken. Det fördragsbundna åtagandet om att främja samstämmighet för utveckling anger att utvecklingsmålen ska beaktas vid beslut inom EU:s olika politikområden som kan ha effekter för utvecklingsländer (art. 208). Fördraget anger även att EU ska försäkra samstämmighet mellan den breda utrikespolitiken och andra politikområden (art. 21). Utvecklingsmålen har i och med fördraget lyfts som mål för den samlade utrikespolitiken. Regeringen arbetar bl.a. för att den europeiska utrikestjänsten (EEAS) och de underliggande EU-delegationerna ska ha en tydlig roll när det gäller samstämmighet för utveckling, samt för att olika samordningsmekanismer mellan EEAS och institutioner och medlemsländerna fungerar tillfredsställande. 26

Sverige har länge arbetat aktivt med det ramverk för samstämmighet för utveckling som finns inom EU (Policy Coherence for Development, PCD). Sverige har bl.a. bidragit till den fokusering som gjorts inom kommissionens arbetsprogram för PCD (2010-2013) till fem viktiga politikområden: handel- och finanspolitik, klimatförändringar, livsmedelssäkerhet, migration samt säkerhet. Detta arbete har bl.a. inspirerats av det svenska arbetet med sex globala utmaningar. Regeringen arbetar också bl.a. för bättre resultatuppföljning inom PCD och för att kommissionens arbete med konsekvensbedömningar (impact assessments) av policybeslut stärks ur ett utvecklingsperspektiv. Det är även viktigt att rollerna för de olika EU-institutionerna stärks och tydliggörs när det gäller arbetet med samstämmighet för utveckling.

Vart annat år rapporterar kommissionen om EU:s arbete med PCD. Den senaste rapporten som presenterades i slutet av 2011 baserar sig på EU:s gemensamma arbete med samstämmighet för utveckling och på exempel från olika medlemsländers arbete. Regeringen bidrog under våren 2012 aktivt till arbetet med viktiga rådslutsatser på denna rapport, liksom till skrivningar om samstämmighet för utveckling inom EU:s

utvecklingspolicy. Nästa rapport om EU:s arbete med genomförandet av Skr. 2011/12:167
samstämmighet för utveckling väntas år 2013, då kommissionen också
ska lägga fram ett nytt arbetsprogram för PCD.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 juni 2012

Närvarande: Statsrådet Bildt, ordförande, och statsråden Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Sabuni, Billström, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Carlsson

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:167 Genomförandet av samstämmighetspolitiken för utveckling – fokus: den globala utmaningen ekonomiskt utanförskap