



Efter 2015: mot en bred och integrerad strategi för finansiering av fattigdomsutrotning och hållbar utveckling

Utrikesdepartementet

2013-09-02

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 531

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén Efter 2015: mot en bred och integrerad strategi för finansiering av fattigdomsutrotning och hållbar utveckling

Sammanfattning

I meddelandet poängteras att största delen av finansieringen för utveckling i låg- och medelinkomstländer kommer från inhemska offentliga resurser och privat finansiering. Av den sammanlagda finansiering som finns tillgänglig för utveckling utgör internationellt bistånd (ODA) runt 25 % i de minst utvecklade länderna och enbart 1 % i medelinkomstländer. Meddelandets principer handlar om behovet av att sätta policy och innovation i främsta rummet, betydelsen av flexibilitet på landnivå samt ansvar och prioriteringar, vikten av att utnyttja synergier mellan olika policymål och finansiella flöden, en fokusering av *Official Development Assistance* (ODA) till låginkomstländer, samt vikten av ömsesidig ansvarstagande. Vidare lyfts vikten fram att sammanlänka aktuella finansieringsförhandlingar med processen att fram ett ramverk för hållbar global utveckling post 2015. Nya överenskommelser bör bygga på Monterrey överenskommelse, Doha-deklarationen och slutdokument från högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan.

Regeringen välkomnar en diskussion om olika sätt att stimulera ett ökat resursflöde till låg- och medelinkomstländer och är generellt positiv till de principer som föreslås i meddelandet samt den ansats som föreslås inför den

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För att följa upp frågan om utvecklingsfinansiering brukar kommissionen årligen anta ett så kallat "aprilpaket" där utvecklingen inom området utvecklingsfinansiering kartläggs och rapporteras och rekommendationer tas fram. I år, likt 2012, delade Kommissionen upp rapporteringen och behandlingen av frågan i två delar där frågan om EU:s biståndsnivåer till 2015 behandlades under våren i rådslutsatser och slutsatser från Europeiska rådet. Detta meddelande utgör den andra delen som belyser utvecklingsfinansiering i ett bredare perspektiv samt i relation till processen att fram en ny agenda för en hållbar global utveckling post-2015.

Den internationella agendan för utvecklingsfinansiering, som fastställdes vid Monterreykonferensen¹ 2002 och fördes framåt vid Dohakonferensen 2008, är en central beståndsdel i alla större internationella diskussioner om frågor som kräver globalt samarbete och ligger till grund för EU:s årsrapport om utvecklingsfinansiering (SWD (2013) 273 final) och Kommissionens meddelande.

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

Kommissionen presenterade meddelandet i rådsarbetsgruppen för allmänna biståndsfrågor, CODEV, (i en gemensam session med arbetsgruppen för FN frågor, CONUN, och arbetsgruppen för globala miljöfrågor, WPIEI Global) den 18 juli 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Den 16 juli 2013 antog Kommissionen ett meddelande som syftar till att utveckla en gemensam EU-position i kommande internationella diskussioner om finansiering av fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling efter 2015. Meddelandet innefattar reflektioner om hur en global ansats för att finansiera fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling skulle kunna utformas, vilka

¹ Internationella konferensen om utvecklingsfinansiering.

internationella processer som bäst kan bidra, vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga och kan mobiliseras från inhemska, internationella, offentliga och privata källor.

Kommissionen stödjer att allomfattande ansatser, Monterrey Konsensus och Doha-deklarationen, om utvecklingsfinansiering uppdateras och inkluderar hållbar utveckling. Centrala principer som lyfts fram är:

- Finansiering måste gå hand i hand med policyutveckling för att nå resultat, rätt prioriteringar och rätt policys för att uppnå överenskomna mål
- Allomfattande täckning av samtliga tillgängliga finansieringskällor krävs vilket innebär att fokus inte enbart bör vara på offentlig finansiering såsom ODA eftersom ODA enbart utgör 2 % av den totala finansieringen för utvecklingsländer. ODA förblir dock en viktig källa till finansiering för de minst utvecklade länderna. Reformering av ODA identifieras som åtgärd.
- En global ansats till finansiering bör lämna det till länderna själva att besluta om fördelningen av resurser mellan olika mål.
- Olika mål förstärker varandra och därför bör synergier dem emellan stödjas för att eftersträva att medel spenderade inom ett område har positiva effekter inom andra områden.
- ODA bör omfördelas till de länder som har störst behov. De rikaste länderna bör bidra med mer ODA än tillväxtekonomier och övre medelinkomstländer i detta avseende.
- Ökad transparens och ömsesidigt ansvarsutkrävande gällande samtlig finansiering på nationell och global nivå är nödvändigt för en mer effektiv användning av medel.
- Internationella finansieringsdiskussioner om hanteringen av globala utmaningar kan innefattas i en övergripande ram som bygger på och är förenlig med utvecklingsfinansieringsramverken från Monterrey och Doha i syfte att utveckla en övergripande och integrerad ansats för finansiering. Detta för att säkerställa bättre samstämmighet och samordning av specifik finansiering och pågående internationella förhandlingsprocesser.

Vidare inkluderar meddelandet en bild av varifrån finansieringen kommer och förslag på centrala åtgärder om hur dessa kan ökas. Resurser kan komma från två källor: offentligt och privat, på nationell och internationell nivå. Offentlig inhemsk finansiering inkluderar skatter och andra statliga intäkter, inklusive från naturresurser. Offentlig internationell finansiering kan ske i form av bidrag, eget kapital eller lån. I privat inhemsk finansiering ingår investeringar från lokala företag och välgörenhetsorganisationer. Privat internationell finansiering består av internationella investeringar, privata transfereringar såsom remitteringar och donationer. Nya och innovativa källor såsom intäkter från handeln med utsläppsrätter eller bränsleskatter faller också inom en av ovan nämnda kategorier.

Förslaget påverkar inte gällande svenskt regelverk eller svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser eftersom det endast lyfter fram ett antal rekommendationer om principer som bör gälla utvecklingsfinansiering. Det är ingen budgetfråga.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kommer att agera aktivt och proaktivt för att få till stånd ambitiösa rådslutsatser för utvecklingsfinansiering med särskilt fokus på en allomfattande ansats vad gäller utvecklingsfinansiering relaterat till post-2015 ramverket. Regeringen är generellt positiv till förslagen i meddelandet.

Regeringen anser att utvecklingsfinansiering bör ställas i relation till post-2015 ramverket för att bidra till nya och redan existerande mål. För närvarande hålls diskussioner om finansiering relaterat till klimat, biologisk mångfald, kemikalier, utvecklingsfinansiering och hållbar utveckling i olika fora trots att potentiell finansiering kan komma från samma källor. Det finns ett stort behov av bättre samstämmighet och koordinering i processen kring utvecklingsfinansiering. En uppföljningskonferens om utvecklingsfinansiering bör därför i någon form länkas med post-2015 processen för att inte riskera parallella processer.

Regeringen understryker vikten av att värna ODA-begreppet och anser att ODA-definitionen bör hållas intakt. Vad gäller andra utvecklingsrelaterade flöden är det viktigt att diskutera hur de kan definieras samt mätas och följas upp. De bör då inte ingå i ODA utan vara flöden som hanteras utöver. ODA kommer framöver att spela en viktig, men begränsad roll, och behöver kunna följas upp separat. Regeringen instämmer i kommissionens meddelande när det gäller att ODA bör fokusera på låginkomstländer och där behoven är som störst, samt utgöra katalysator för annan typ av finansiering. Det är viktigt att givarsamfundet gör ansträngningar för att leva upp till gjorda åtaganden om ODA-nivåer till 2015 (0,7% av BNI). Nya finansieringsinstrument och mekanismer behöver stimuleras, mätas och följas upp men ska inte ingå i ODA-begreppet.

Regeringen är positivt inställd till innovativa finansieringslösningar och arbetar med sådana främst genom Sida, i vars instruktion det uttryckligen står att de ska skapa utrymme för innovation samt stimulera andra finansiella resurser som kan bidra till fattigdomsbekämpning. Regeringen prioriterar

samarbete med nya aktörer och samarbetar med den privata sektorn. Biståndet kan användas för att mobilisera ytterligare finansiering från annat håll.

Regeringen motsätter sig lösningar som inbegriper olika typer av globala skatter (inklusive en skatt på finansiella transaktioner).

Regeringen vill betona vikten av ökad transparens och förbättrade möjligheter att följa utvecklingsfinansiella flöden i enlighet med meddelandet. I detta avseende har *the International Aid Transparency Initiative*, IATI, och den gemensamma standarden för publicering av utvecklingsflöden enligt överenskommelse från det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan, en betydelsefull funktion och innebär en möjlighet för alla aktörer att förbättra transparensen. Kommissionen lyfter fram att ett verktyg för att mäta alla finansiella flöden behöver utvecklas. I detta avseende betonar Regeringen snarare vikten av att använda *befintliga* verktyg (såsom IATI) som möjliggör rapportering för samtliga utvecklingsflöden och där specifik vidareutveckling pågår för att på bästa sätt fånga flöden från bl.a. CSO: s (Civila samhällsorganisationer), DFI:s (Development Finance Institutions), IFI:s (Internationella finansiella institutioner) och humanitärt stöd.

Regeringen stödjer Kommissionens skrivningar rörande remitteringar.

Regeringen anser generellt att frågor kring hållbart företagande (*corporate social responsibility*) ska drivas och ägas av det privata näringslivet. Skrivningar som kan tolkas som förskrivande på detta område bör därför undvikas. Den svenska regeringen uppmuntrar svenska företag att agera i enlighet med internationella riktlinjer på CSR-området; OECD:s riktlinjer för multinationella företag, Global Compact's tio principer samt FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter.

Regeringen stödjer Kommissionens skrivningar rörande utlåning och skuld samt det internationella arbetet för hållbara skulder och fullgör sina åtaganden enligt internationella överenskommelser, såsom det multilaterala skuldavskrivningsinitiativet. Regeringen stödjer främjandet av icke-Parisklubsmedlemmars deltagande i skulduppställningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater var positiva till föreslagna principer och Kommissionens analys kring utvecklingsfinansiering mot bakgrund av post 2015-processen. Några medlemsstater menade att Kommissionen borde ha varit lite mer konkret och ambitiös i sin ansats medan andra menade att meddelandet var en solid start inför en lång och besvärlig process.

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

grupp länder önskar dock inte lika tydliga återbekräftande av åtagandena om ODA nivåer, bland annat i ljuset av den oroliga finansiella situationen.

Inom ramen för bredare diskussioner kring utvecklingsfinansiering har vissa länder framfört förslag som relaterar till innovativ finansiering. Vissa länder har även önskat se över ODA begreppets definitioner. Sverige, vill värna om ODA-definitionen och vikten av ökad transparens tillsammans med en grupp länder.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen står bakom meddelandet och rapporten. Under förra årets process att ta fram rådsslutsatser om utvecklingsfinansiering med i stort sätt samma innehåll, fanns det inga motsättningar mellan institutionerna. Även i vårens förhandlingar om rådsslutsatser vid rådet för utrikesfrågor (FAC) och vid Europeiska rådet om EU:s ODA nivåer var kommissionär Pielbags kabinett, Europeiska utrikestjänsten (EEAS) och irländska ordförandeskapet positivt inställda till processen i stort. Det finns ingen anledning att tro att det i år skulle finnas motsättningar mellan institutionerna i denna fråga.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inga sådana synpunkter har inkommit. CONCORD har inför förhandlingar av första delen av årets aprilpaket (med fokus på ODA frågan) framfört vikten av ambitiösa skrivningar om vikten av att uppfylla EU-ländernas ODA åtaganden.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej relevant.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första diskussion om kommissionens meddelande har hållits i rådsarbetsgruppen för allmänna biståndsfrågor, CODEV, (gemensam session med CONUN och WPIEI Global) den 18 juli 2013. Ordförandeskapet

meddelade vid mötet att rådsslutsatser kommer att diskuteras tillsammans med CONUN och WPIEI Global under oktober 2013. Antagande av rådsslutsatser kommer att ske på rådmötet under det litauiska ordförandeskapet hösten 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

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

Inhemska resurser är de resurser som finns i länderna själva som kan mobiliseras för utveckling. Den absolut största finansieringskälla för utveckling som står till regeringarnas förfogande är inhemska skatteintäkter – vilket förklarar varför det främsta ansvaret för utvecklingen vilar på låg- och medelinkomstländerna själva. Stöd från givare kompletterar detta och kan fungera som katalysator för andra inkomster men utgör för många låg- och medelinkomstländer inte i sig den viktigaste finansieringskällan. Däremot kan handel med och investeringar från utlandet och de pengar som utvandrare sänder hem stimulera realekonomin om de rätta förutsättningarna föreligger. Det sker även utflöden från låg- och medelinkomstländerna, vilket också måste tas med i beräkningen.

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

Transaktionsskatter – Skatt på omsättning eller äganderättsövergång.

Milleniemålen – är baserade på Milleniedeklarationen som antogs vid FN:s millennietoppmöte år 2000. Milleniemålen är åtta till antalet och syftar till att halvera fattigdomen till år 2015. De är centrala för en stor del av det utvecklingsarbete som bedrivs i världen. Biståndsminister Gunilla Carlsson deltog i den panel som tillsatts av FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon för att utarbeta förslag på framtida globala utvecklingsmål efter 2015.