

Udenrigsministeriet, marts 2015

GRUND-OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Et globalt partnerskab for udvikling – udviklingsfinansiering

KOM/2015/44

Notatet oversendes til Folketingets Europaudvalg.

1. Resumé

Kommissionen har udsendt en meddelelse ”Et globalt partnerskab for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling”, der bygger på den gældende EU-holdning om post-2015 dagsordenen og udviklingsfinansiering, som fastsat i Rådets konklusioner i juni 2013, december 2013 og december 2014. Meddelelsen danner rammen for Kommissionens bud på et nyt globalt partnerskab for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling efter 2015, og skal ses som et bidrag til den proces, der skal fokusere EU og medlemsstaternes strategi for dette års mellemstatslige forhandlinger i FN-regi om post-2015 dagsordenen.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM/2015/44 af d. 5. februar fremsendt meddelelsen ”Et globalt partnerskab for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling” til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Meddelelsen afdækker Kommissionens visioner og principper for et globalt partnerskab for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling, herunder udviklingsfinansiering. Meddelelsen fremhæver politiske rammebetingelser, kapacitets-opbygning, national ressource mobilisering, international offentlig finansiering, handel, teknologi-overførsel og vidensdeling, den private sektors rolle og migration som væsentlige elementer i forhold til udviklingsfinansiering og et globalt partnerskab. Det er Kommissionens hensigt, at meddelelsen vil danne grundlag for formuleringen af rådskonklusioner vedrørende det globale partnerskab og udviklingsfinansiering, som forventes vedtaget i maj 2015 forud for konferencen om udviklingsfinansiering i Addis Ababa i juli 2015. En ambitiøs aftale ved konferencen i Addis Ababa er et vigtigt element i at skabe tillid mellem alle FN's medlemslande og dermed at opnå ambitiøse aftaler ved post-2015 topmødet i New York i september og til COP21 i Paris i december. Meddelelsen er modtaget i dansk sprogversion den 6. marts 2015.

3. Formål og indhold

Meddelelsen bygger på den gældende EU-holdning til udviklingsfinansiering som fastsat i Rådets konklusioner af juni 2013, december 2013 og december 2014 og på resultaterne af den seneste tids internationale drøftelser om bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse, herunder Rio+20, rapporten fra den åbne arbejdsgruppe om målene for bæredygtig udvikling, rapporten fra den mellemstatslige ekspertkomité vedrørende finansiering af bæredygtig udvikling og FN's generalsekretærs synteserapport.

Meddelelsen fremfører EU's vision, principper og grundelementer for et globalt partnerskab og udviklingsfinansiering og indeholder forslag til, hvordan EU og medlemsstaterne kan bidrage til partnerskabet.

Meddelelsen opstiller en række hovedprincipper for det nye globale partnerskab og kommer med konkrete forslag til forskellige implementeringsmidler. Hovedelementerne i meddelelsen omfatter bl.a. anerkendelse af det delte ansvar, gensidig ansvarlighed, de respektive kapaciteter i landene og en sikring af balance mellem de tre dimensioner af bæredygtig udvikling. Desuden vægtes integration af klimahensynet, sammenhæng på tværs af politikområder, behovet for national ressourcemobilisering og effektiv brug af ressourcer, styrkelse af partnerskaber, sikring af stærke mål og undermål samt en effektiv ramme for monitorering og opfølgning, herunder sikring af gennemsigtighed og informationsdeling mellem alle parter. Der lægges i meddelelsen op til forslag om en bred vifte af implementeringsmidler omfattende bl.a. sikring af fremmede regulering og politikker, kapacitetsopbygning, mobilisering og effektiv brug af såvel hjemlige som international offentlig finansiering, fremme af handel og bæredygtig udvikling, transformative indsatser gennem viden, teknologi og innovationsfremme, mobilisering af den private sektor (hjemlige og internationale) samt endelig fremme af de positive konsekvenser af migration.

Visionen i meddelelsen er, at gennemførelsen af post-2015 dagsordenen kræver et nyt globalt partnerskab, hvor alle bidrager med nødvendige politiske foranstaltninger og mobilisering af de nødvendige ressourcer. Principperne for partnerskabet skal, ifølge meddelelsen, bygge på respekt for menneskerettighederne, god regeringsførelse, retsstatsprincippet, støtte til demokratiske institutioner, inklusion, ikke-diskrimination og ligestilling mellem mænd og kvinder. Udover de traditionelle aktører, bør også den private sektor, civilsamfundet, herunder arbejdsmarkedets parter, den akademiske verden, fonde, videns-institutioner og offentlige myndigheder inddrages i partnerskabet. Partnerskabet bør ifølge meddelelsen fremme en effektiv brug af ressourcer, herunder naturressourcer, international offentlig finansiering, privat og innovativ finansiering og bør fremme politikkoherens og inddrage klimaproblematikker og opnå målbare, konkrete og bæredygtige resultater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Meddelelsen forventes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller for udviklingslandene. Regeringen vil tage konkret stilling til sådanne overvejelser i forbindelse med behandlingen af eventuelle kommende forslag i opfølgning på meddelelsen.

8. Høring

Sagen har været sendt i høring hos Globalt Fokus¹ og 92-gruppen² som har fremsendt et samlet høringssvar som gengivet nedenfor:

Høringssvaret betegner meddelelsen som et godt udgangspunkt for EU's diskussion af implementeringsmidler i forbindelse med FN-forhandlingerne om en post-2015 ramme og udviklingsfinansiering. Særligt findes det positivt, at meddelelsen har et stærkt fokus på politik-kohærens for udvikling, og der opfordres til, at Danmark arbejder aktivt for, at dette princip kommer til at stå tilsvarende stærkt i rådskonklusionerne på EU-meddelelsen og i FN-forhandlingerne om udviklingsfinansiering og implementeringsmidler. Det findes desuden positivt, at meddelelsen nævner det vigtige i at integrere de tre dimensioner af bæredygtig udvikling (miljø, social, økonomisk) i forbindelse med et nyt post-2015 rammeværk.

Høringssvaret påpeger, at essentielle elementer forekommer uklare eller helt mangler i meddelelsen. Generelt findes det bekymrende, at titlen på dokumentet ikke refererer til tidligere beslutninger og forpligtigelser aftalt i udviklingsfinansieringsprocessen, særligt i Monterrey og Doha. Desuden indeholder titlen på meddelelsen hverken reference til udviklingsfinansiering eller implementeringsmidler, selv om meddelelsen er udgangspunktet for EU's position på begge. I stedet bliver "globalt partnerskab" det centrale koncept, hvilket kan virke bekymrende, da konceptet hverken er fuldt etableret eller defineret i meddelelsen.

Høringssvaret giver en række specifikke kommentarer og anbefalinger til, hvad Danmark skal løfte ind i forhandlingerne om EU's position på implementeringsmidler og i FN-forhandlingerne om udviklingsfinansiering og den nye post-2015 ramme:

Skat

Høringssvaret bifalder meddelelsens fokus på en generel styrkelse af skattesystemer og kapacitetsopbyggelse af skatteadministrationer, hvor større gennemsigtighed og et internationalt samarbejde om bekæmpelsen af illegale kapitalstrømme og skattesnyd indgår.

Høringssvaret fremhæver følgende mangler og anbefalinger:

- Det findes problematisk, at meddelelsen ikke forholder sig til, at den primære udarbejdelse af internationale skatteprincipper og - standarder bliver udført i OECD,

¹ Globalt Fokus er en platform for 73 danske civilsamfundsorganisationer, som arbejder med international udvikling, miljø og humanitært arbejde. DanWatch er medlem af Globalt Fokus, men er i dette tilfælde ikke medunderskrivere.

² 92-gruppen er i denne sag tegnet af: Afrika Kontakt, Amnesty, Care Danmark, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økologiske Råd, FN-forbundet, Folkekirkens Nødhjælp, Greenpeace, IBIS, IWGIA, Kvindernes U-landsudvalg, Mellemløst Samvirke, Sex&Samfund, U-landsforeningen Svalerne, Vedvarende Energi, Verdens Skove, WWF Verdensnaturfonden, Dansk Røde Kors.

hvor udviklingslandene ikke er repræsenteret. Det medfører, at udviklingslandene enten ekskluderes fra samarbejdet, eller at der ikke tages højde for deres særlige behov på området. I den forbindelse fremhæves det, at EU skal støtte etableringen af et mellemstatsligt organ om internationalt samarbejde på skatteområdet, hvor udviklingslandene er inkluderet i udformning og implementering af skattestandarder, der på linje med Ban Ki-moons anbefalinger, så vidt muligt bør ligge i FN.

- Det ses som bekymrende, at progressive skattesystemer ikke er inkluderet i meddelelsen. En opbygning af progressive skattesystemer, hvor de bredeste skuldre løfter den tungeste byrde vil medføre en indsamling og fordeling af ressourcer, som i højere grad tilgodeser de fattigste befolkningsgrupper.

Den private sektor

Høringssvaret støtter op om meddelelsens anerkendelse af den private sektors vigtige rolle i udviklingsarbejde, og denne sektors potentiale for at bidrage endnu mere til fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling. Det ses som positivt at få privatsektoren endnu mere involveret i at bidrage til en transformation mod en bæredygtig udvikling, samt at statens regulerende rolle bliver fremhævet flere steder. Endvidere bifalder høringssvaret understregelsen af behovet for, at den private sektor analyserer virkningen af dens aktiviteter, samt lever op til internationalt anerkendte principper og retningslinjer, herunder FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv (UNGP).

Høringssvaret fremhæver følgende mangler og anbefalinger:

- Det findes yderst problematisk, at meddelelsen refererer til en stigende tendens af "blending" af private og offentlige midler, såsom udviklingsbistand, uden at forholde sig til de problematikker, der er forbundet hermed. Der er stadig en tendens til, at blending af midler ikke når ud til de mindst udviklede lande, og er forbundet med ugenomsigtighed. Det bemærkes derfor, at EU skal fastslå, at alle udviklingsaktører, inklusiv den private sektor, i forbindelse med blending af offentlige og private midler skal leve op til lige krav om monitorering, ansvarlighed og gennemsigtighed, samt sikre at projekter harmonerer med nationale prioriteter og understøtter nationalt ejerskab og kapaciteter.
- Det findes bekymrende, at meddelelsen ikke medtager de potentielle faldgruber ved offentlige og private partnerskaber. Høringssvaret anbefaler derfor, at EU inkluderer evalueringsmekanismer af partnerskaberne ud fra kriterier om effekt på bæredygtig udvikling, fattigdomsorientering og reduktion af ulighed.
- Det findes problematisk, at meddelelsen fokuserer på rammebetingelser for den private sektor uden at medtage nødvendige safeguards, og uden at kvalificere hvad rammebetingelserne indebærer. EU må arbejde for at sikre, at der er helt klare rammebetingelser og accountability mekanismer for den private sektor både ift. menneskerettigheder, miljø og økonomisk samt social udvikling.
- Mens det findes positivt, at meddelelsen erkender, at visse sektorer såsom landbrug, har en særlig stærk multiplikatoreffekt i udviklingslandene, er det problematisk, at der, foruden henvisning til minimumsstandarder og retningslinjer for menneskerettigheder og miljø kun er lidt fokus på, hvorfor og hvordan grundlæggende menneskerettigheder,

herunder retten til mad i forhold til landbrug, kan efterleves bedre i forbindelse med forretningsaktiviteter.

Udviklingsbistand (ODA)

Høringssvaret bifalder, at meddelelsen slår fast, at de udviklede lande skal genbekræfte forpligtelsen på at give 0.7% af BNI til ODA, og at der skal fastsætte tidsplaner for, hvordan landene opfylder bistandsforpligtelsen. Desuden støttes op om meddelelsens opfordring om at respektere FN-målet om at mindst 0,15 % af BNI skal gives til de mindst udviklede lande.

Høringssvaret fremhæver følgende mangler og anbefalinger:

- Det findes bekymrende, at det i meddelelsen ikke står tydeligt, at udviklingsbistand ikke må blandes sammen med den officielle klimafinansiering, da et øget fokus på klima derved kan føre til en reduktion i udviklingsbistanden. Klimafinansiering skal være ny og additionel i forhold til udviklingsbistanden.

Ulighed og menneskerettigheder

Høringssvaret støtter meddelelsens fokus på en menneskerettighedsbaseret tilgang til udvikling, især i forbindelse med de globale partnerskaber.

Høringssvaret fremhæver følgende mangler og anbefalinger:

- Det findes bekymrende, at meddelelsen kun nævner ulighed en enkelt gang på trods af et gennemgående fokus på ulighed og ikke-diskriminering er en afgørende faktor for at post-2015 rammen bliver en succes.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generel opbakning til Kommissionens meddelelse og til, at der arbejdes for en fælles EU-linje i sagen i form af de rådskonklusioner, der forventes vedtaget i maj 2015. Linjen bør angive den generelle EU-holdning og retningslinjer til brug for de kommende mellemstatslige forhandlinger, der samtidig giver den fornødne fleksibilitet til løbende at tilpasse linjen til de aktuelle forhandlinger.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter linjen i Kommissionens meddelelse, samt at EU forud for konferencen i Addis Ababa lægger en linje for, hvordan EU bedst muligt øver indflydelse på de kommende mellemstatslige forhandlinger, herunder 1) genbekræftelse af målet om 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand, 2) fremme af private investeringer til bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse og 3) styrkelse af national mobilisering og effektiv udnyttelse af ressourcer med fokus på skat og fremme af grøn vækst, herunder udfasning af miljøskadelige subsidier, ikke mindst på fossile brændstoffer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.