Stockholm, 12 maj 2025

Till: Utrikesdepartementet Enheten för främjande och hållbart företagande
Re: UD2025/04787

REMISS AVSEENDE NYTT FINANSIERINGSINSTRUMENT

CONCORD Sverige, plattform för 78 svenska organisationer som arbetar tillsammans för en rättvis och hållbar värld, tackar för inbjudan att lämna synpunkter på förslaget om en förordning om *ett nytt finansieringsinstrument för samhällsnyttiga och utvecklingsfrämjande projekt i låg- och lägre medelinkomstländer*. Finansieringsinstrumentet är bundet bistånd i form av bidrag från EKN till samarbetsländers/offentliga aktörers delbetalning av räntor, avgifter och amorteringar på exportkrediter från SEK, via ett privat kreditinstitut.

Vår medlemsbaserade plattform samlar en bred expertis inom hållbar utveckling och bistånd. CONCORD Sverige kommenterar förslaget utifrån denna kunskapsbas och utifrån de internationella överenskommelser, mål och principer som styr biståndet. Angående regeringens promemoria (UD2025/04787) överlämnas härmed följande synpunkter:

Sammanfattning

Som det nya finansieringsinstrumentet beskrivs i förslaget är risken stor att det inte kommer att kunna styra effektivt mot verksamheter som bidrar till Sveriges biståndsmål eller uppfylla de OECD-krav som finns på officiellt utvecklingsbistånd.

CONCORD Sverige avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning, därför att:

- den föreslagna förordningen riskerar att inte bidra till målet för Sveriges utvecklingssamarbete.
- den utgör bundet bistånd till länder som omfattas av OECD DAC:s Rekommendation om att avbinda bistånd.
- det saknas information som är nödvändig för att kunna avgöra om förordningen följer OECD DAC:s definition av officiellt utvecklingsbistånd (ODA).

Vidare ges förslag på hänsynstaganden vid bedömning av enskilda projekt för att öka möjligheten att dessa kan utgöra effektivt bistånd, under förutsättning att förslaget på nytt instrument begränsas så att det enbart tillämpas i de länder som inte omfattas av DAC:s Rekommendation om att avbinda bistånd, samt kompletteras och ändras så att det uppfyller ovan nämna mål och riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete.

Samstämmiga insatser för Globala målen för hållbar utveckling

Ett av utvecklingsproblemen som instrumentet adressera är att ”*Många låg- och lägre medelinkomstländer har omfattande investeringsbehov samtidigt som de har begränsade möjligheter att få finansiering på de finansiella marknaderna för stora samhällsviktiga projekt*”. CONCORD

Sverige instämmer i att detta är en viktig utmaning i många av dessa länder, men påminner om att:

a) Låginkomstländer och HIPC/enbart-IDA-länder omfattas av OECD DAC:s Rekommendation om "*Untying aid*", att avbinda allt bistånd till dessa länder från krav på att importera varor från givarlandet.
b) Att investera för att nå Globala målen är i sig inte tillräckligt för att avgöra om något bör finansieras med biståndsmedel, och förslaget så som det ligger ger inte tillräcklig information för att kunna avgöra om instrumentet uppfyller kriterierna för ODA.

Syftet med instrumentet uppges vara *"att möta utvecklingsländers behov av investeringar för att nå de globala utvecklingsmålen och samtidigt utnyttja svensk kompetens och innovationsförmåga"*. Enligt åtagandet om en samstämmig politik för global utveckling, som bekräftats i det riksdagsbundna målet för genomförandet av Agenda 2030, ska alla offentliga politikområden och resurser, inklusive handelspolitikens, bidra till att förverkliga målen i Agenda 2030, eller som miniminivå inte försvåra deras genomförande. För att det ska vara motiverat att finansiera en kostnad med biståndsmedel behöver den bidra till att uppfylla biståndsmålet.

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete

Det svenska utvecklingssamarbetets mål är *att bidra till att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och under förtryck*. Detta mål utgår från den enskilda människan som lever i fattigdom och under förtryck, och vilka förändringar som gör det möjligt för henne att förbättra sin situation. Målet handlar därmed inte enbart om staters ekonomiska utveckling, utan om människors utveckling och välfärd. Bättre levnadsvillkor för människor i fattigdom kommer inte automatiskt med ekonomisk utveckling på makronivå, utan kräver inriktning på de sektorer, grupper (även med hänsyn till jämställdhet och antidiskriminering), platser och typer av infrastruktur och investeringar som ger största möjliga utväxling för hur människor i fattigdom kan försörja sig och få det bättre.

CONCORD Sverige bedömer att den föreslagna förordningen riskerar att inte bidra till målet för Sveriges bistånd då tillräckliga styrmedel i riktning mot biståndsmålet saknas. Enligt principer för god förvaltning är det lämpligt att utveckla ett passande styrmedel för varje mål. I promemorian redogörs för SEK:s och EKN:s ordinarie verksamhet vilket bidrar till målet för det exportfrämjande arbetet. I relation till biståndsmålet saknas resonemang kring hur subventionen av ränte-, avgifts- och avbetalningar på en exportkredit ska bidra till att människor som lever i fattigdom och under förtryck förbättrar sina villkor. Här behöver instrumentets förändringshypotes förstärkas med specifika kriterier och åtgärder för att man på ett trovärdigt sätt ska kunna anta att investeringarna bidrar till att bekämpa fattigdom.

Alternativkostnaden för instrumentet bör också bedömas, dvs potentiella effekter på fattigdomsbekämpning av instrumentet behöver jämföras med andra möjliga

biståndsinsatser för samma summa pengar. Många av CONCORD Sveriges medlemmar ser negativa konsekvenser för människor i fattigdom och förtryck av de utfasningar och nedskärningar som skett i Sveriges bistånd till några av världens mest fragila stater de senaste åren. De ställer sig tveksamma till att målet för svenskt bistånd tjänas på ett tillräckligt sätt av denna typ av instrument jämfört med arbete för att garantera grundläggande mänskliga rättigheter i länder som Sydsudan, Mali, Burkina Faso, Somalia, Sudan, Afghanistan, m fl. De senaste månadernas dramatiska nedskärningar i biståndet från USA, men också flera europeiska länder, har orsakat en akut kris i flera delar av det globala biståndet. Det förstärker behovet av att säkerställa att alla Sveriges biståndsmedel används till insatser som på ett tydligt sätt bidrar till biståndets mål.

Bundet bistånd

I avsnittet om reglerna för bundet bistånd hänvisas till OECD-arrangemanget för exportkrediter och bundet bistånd, men avsnittet saknar en redogörelse av de övriga internationella överenskommelser som styr användningen av bundet bistånd. CONCORD Sverige bedömer att hänvisning till och slutsatser kring följande delar i regelverket om bundet bistånd behövs för att förordningen ska bli möjlig att tillämpa på ett korrekt sätt:

- DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance
- Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance
- DAC Statistical Reporting Directives med bilagor

CONCORD Sverige bedömer att instrumentet med sitt nuvarande fokus på både låginkomstländer och lägre medelinkomstländer bryter mot DAC-rekommendationen om att avbinda bistånd som idag samtliga DAC-medlemmar och EU-medlemsstater efterlever. Den rekommendationen föreskriver att bundet bistånd är uteslutet att använda till låginkomstländer samt till de av lägre medelinkomstländerna som av FN definieras som Minst Utvecklade Länder (MUL), eller som definieras som svårt skuldsatta utvecklingsländer (HIPC) eller enbart har tillgång till IDA-lån från Världsbanken. Det finansieringsinstrument som föreslås kan därmed enbart tillämpas i de lägre medelinkomstländer som inte är vare sig MUL, HIPC eller Enbart-IDA.

Om Sveriges inriktning är att använda bundet bistånd i de länder som omfattas av DAC-rekommendationen, så skulle det göra Sveriges hållning extrem jämfört med övriga DAC-medlemmar. Likaså riskerar det att undergräva Sveriges trovärdighet i rollen som ordförande i det Globala Partnerskapet för Effektivt Utvecklingssamarbete, där obundet bistånd är en av de kvalitetsindikatorer på effektivt bistånd som mäts i uppföljningen av de internationella principerna för utvecklingseffektivitet. Enligt studier från OECD innebär bundet bistånd cirka 15-30 procent dyrare och mindre effektiva insatser, samt mindre valfrihet och delaktighet för aktörer i mottagarlandet.

En beredning av nya instrument behöver väga in erfarenheter av tidigare användning av liknande instrument. Vi föreslår därför att regeringen utvecklar analysen genom att redovisa lärdomar från tidigare svenska erfarenheter av bundet bistånd kopplat till lån, krediter och garantier.

OECD DAC:s definition av Officiellt Utvecklingsbistånd (ODA)

Definitionen av ODA och tillhörande regelverk i OECD DAC Statistical Reporting Directives och dess bilagor, i synnerhet definitionerna av additionalitet i Addendum 3 om privatsektorinstrument, måste beaktas i utformningen av det nya instrumentet. Regeringen behöver i detalj redogöra för hur dessa regelverk beaktas.

I promemorian står endast att ”*Vid denna bedömning kan EKN beakta OECD:s biståndskommittés riktlinjer för vad som kan definieras som bistånd (ODA)*”. Detta är en alltför svag formulering som bör skrivas om till ”ska beakta” och utvecklas med vägledning om tillämpningen av ovanstående centrala regelverk på biståndsområdet.

Ett annat problem med förslagets utformning, i relation till OECD DAC:s kriterier för bistånd, är att biståndsmedlen inte i egentlig mening överförs till mottagarlandet. Instrumentet är konstruerat så att det privata kreditinstitutet som agerar mellanhand håller pengarna för återbetalning till Svensk Exportkredit (SEK) på ett låst konto. Ett krav i DAC:s biståndsdefinition är att det sker en överföring från en officiell källa i ett givarland till en mottagare i ett land på DAC:s lista över mottagarländer. Det är osannolikt att det räknas som en sådan överföring när det privata kreditinstitutet agerar på uppdrag av och under avtal med EKN respektive SEK. Mottagarlandet har inte kontroll över ett låst konto och kan inte styra dess betalningar. Därmed har en överföring inte skett, annat än mellan två svenska myndigheter med ett privat kreditinstitut som extra transaktionsled. Överföringar från en svensk statlig myndighet till en svensk statlig aktör kan i så fall inte definieras som bistånd.

Styrning för utvecklingseffektivitet

Som betonats ovan behöver det föreslagna instrumentet ändras i linje med OECD:s riktlinjer. För att ett instrument av den typ som föreslås ska bidra till utvecklingseffektivitet krävs också tydliga regler för bedömning av de projekt som ska finansieras, som

- att investeringen är del av en nationell utvecklingsplan som tagits fram genom en inkluderande process,
- att en analys görs för att säkerställa att projektet inte bidrar till ohållbara skulder, och
- att särskild hänsyn har tagits till mänskliga rättigheter och fattiga människors perspektiv och behov i urvalet, designen av och storleken på projekten.
- att tillämpa höga krav på ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvensbedömningar och jämställdhets- och klimatanalyser på samma sätt som vid annan garantigivning.