

Mini-Barometern 2010

Folkrörelser mäter trycket på
Sveriges politik för global utveckling

Afrikagrupperna • Diakonia • Forum Syd • Hela världen,
Svenska kyrkans internationella arbete • Kristna fredsrörelsen •
Svenska missionsrådet

Om CONCORD Sverige

CONCORD Sverige samlar 38 svenska bistånds- och utvecklingsorganisationer med uppdrag att följa och påverka EU:s bistånds- och utvecklingspolitik. CONCORD Sverige är en av 24 nationella plattformar inom konfederationen Concord, som samlar över 1600 organisationer i Europa.

Av: Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Hela Världen - Svenska kyrkans internationella arbete, Kristna freds rörelsen, Svenska missionsrådet

Samordnare: Peter Sörbom, CONCORD Sverige
Form: Malin Parmander, CONCORD Sverige
Tryck: Exellent Print

Innehåll – Mini-barometern 2010

Inledning	1
[1] Klimatpolitiken och PGU	3
• Klimatförändringen påverkar utvecklingen	
• Klimatpolitiken påverkar utvecklingen	
• Är CDM bra för både utveckling och klimat – eller ingetdera?	
• Ett PGU-perspektiv på Sveriges förhandlingsarbete	
[2] Kapitalflykt och PGU	6
• Kommersiella sektorn står för största delen av kapitalflykten	
• Skatteparadis möjliggör utflöde av oregistrerat kapital	
• Åtgärder har vidtagits men är inte tillräckliga	
• Fem vägar framåt för en samstämmig politik	
[3] Handelspolitiken och PGU	9
• Import och export	
• Handel med jordbruksprodukter	
• Vikten av politiskt handlingsutrymme	
[4] Vapenexport och PGU	11
• Riktlinjer som inte tillämpas fullt ut	
• Kränkningar av mänskliga rättigheter	
• EU:s riktlinjer går längre	

Inledning

Sveriges politik på en rad olika politikområden får omfattande konsekvenser för fattiga människor i utvecklingsländer. En samstämmig politik handlar om att Sveriges politik inte ska undergräva de uppställda utvecklingsmålen, utan tvärtom bidra till en hållbar utveckling. Sedan Sveriges Riksdag efter den så kallade Globkom-processen beslutade om Politik för Global Utveckling (PGU) 2003 har Sverige fastställt att det övergripande målet för utvecklingspolitiken är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Två perspektiv ska genomsyra all svensk politik enligt PGU; de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet. Politiken ska utgå från fattiga människors verklighet, erfarenheter och prioriteringar. Det är därför viktigt att så långt det är möjligt garantera att relevanta aktörer - folkvalda, regeringsföreträdare, folkrörelser – ges möjlighet att lyfta fram dessa för PGU centrala perspektiv.

En samstämmig politik handlar i grunden om att bedriva en effektiv politik, att använda resurser på ett effektivt sätt, och att vara tydlig mot såväl den svenska befolkningen som mot människor i utvecklingsländer. På längre sikt står och faller ett lands trovärdighet med huruvida det kan uppvisa en samstämmig politik.

Om några veckor presenterar regeringen 2010 års PGU-skrivelse för riksdagen. I PGU slår man fast att hela samhället ska engageras för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till att genomföra Sveriges politik för global utveckling på ett konkret sätt. Svenska enskilda organisationer har deltagit i denna process sedan Globkom initierades 2001 och har därefter bland annat tagit fram skuggrapporter i form av en barometer där vi utvärderar hur väl regeringen lever upp till målsättningarna i PGU.

I denna mini-barometer, som utgör underlag för riksdagsseminariet den 3 mars och kommande dialogprocesser, utvärderar vi Sveriges politik på fyra områden: klimat, handel, vapenexport och kapitalflykt. Bakom varje kapitel står en av CONCORD Sveriges medlemsorganisationer. Utgångspunkten är de fattigas perspektiv och ett rättighetsperspektiv, och analysen baseras på svenska organisationers samarbete med organisationer och nätverk i utvecklingsländer och internationellt.

Arbetet med en samstämmig politik för utveckling är av naturliga skäl en angelägenhet på europeisk nivå. EU har sedan 2005 en motsvarighet till PGU i form av Policy Coherence for Development (PCD). Den andra resultatskrivelsen för PCD presenterades i oktober 2009 och i den utvärderades såväl medlemsstaternas som kommissionens samstämmighetsarbete. Sverige och övriga medlemsländer skickade in sina egna bedömningar av den nationella politiken, vilket sedan utgjorde grund för kommissionens utvärdering. Flera av de frågor där vikten av samstämmighet är som störst hittar vi inom politikområden där makten ligger hos EU. CONCORD Europa, den europeiska konfederationen av utvecklingsorganisationer, tog på initiativ från svenska medlemsorganisationer gemensamt fram en skuggrapport i oktober 2009, *Spotlight on Policy Coherence*¹ som utvärderar EU:s politik. Arbetet med samstämmighetspolitiken från såväl regeringens som det civila samhällets sida kommer i allt högre grad äga rum på europeisk nivå framöver.

Hälsa och utveckling tar vi inte upp som enskilt område i vår mini-barometer, men icke desto mindre är det en viktig utvecklingsfråga vi avser fortsätta arbeta med framöver. En jämförelse visar att PCD

¹ Concord Europe (2009), *Spotlight on Policy Coherence*. <http://www.concord.se/page.asp?id=380>

till skillnad från PGU totalt saknar hälsa som ett område såväl i den ursprungliga policyn som i de nyligen identifierade prioriteringarna, trots att millenniemålet om minskad mödradödlighet är de mest eftersatta.

I fokus för vårt arbete på svensk och europeisk nivå finns en ambition att belysa existerande målkonflikter. För att kunna komma till rätta med målkonflikterna på de politikområden vi presenterar så behövs en diskussion om hur de institutionella mekanismerna ser ut och hur de kan utvecklas. Det finns flera intressanta aspekter, och flera förslag står att finna i rapporter framtagna av svenska och europeiska organisationer². Låt oss här nämna sex stycken aspekter där reformer kan göras för att förbättra samstämmighetspolitiken.

- *Tydliga, mätbara mål* som gör det möjligt att följa upp om olika politikområden går hand i hand med utvecklingsmålen. Ökat resultatfokus kan tyckas vara en komponent av teknisk karaktär, men det tydliggör ambitionsnivån och sätter igång en samverkan mellan departement som vi anser gynnar en effektivare samstämmighetspolitik. Resultatredovisningar som är tydliga ökar dessutom insynen för andra aktörer.
- *Identifiera målkonflikter*, inte bara synergieffekter i regeringens resultatskrivelser. Det kommer alltid att existera målkonflikter, och det vore utopiskt att tro att Sveriges politik på alla områden alltid skulle gå hand i hand med utveckling. Just av den anledningen måste Sverige fokusera på mål- och intressekonflikter, och redogöra för dessa i PGU-skrivningarna för att åskådliggöra och motivera politiska övervägningar.
- *En mekanism för att hantera målkonflikter* mellan olika politikområden behövs. En sådan mekanism bör vara tydlig och transparent, vilket skulle främja möjligheten till ansvarsutkrävande.
- *Konsekvensanalyser* av politikens inverkan på fattiga människor. Sveriges politik måste bli mer evidensbaserad om positiva och negativa effekter ska kunna mätas. Ökade resurser måste ges för att genomföra konsekvensanalyser.
- *Resurser* på departementen och myndigheter behöver stärkas. Kunskapen och medvetenheten om PGU har ökat inom departementen, men fortfarande är det tydligt att resurser, såväl personella som finansiella, saknas för att kunna bedriva ett effektivt samstämmighetsarbete.
- *Oberoende utvärdering* av PGU saknas fortfarande, vilket också OECD kritiserade i sin senaste utvärdering av Sveriges utvecklingspolitik³. Som ett led i att förbättra effektiviteten och skapa ökad transparens bör PGU vara föremål för oberoende granskningar och utvärderingar, vilket ju redan är fallet med biståndet.

Med vårt arbete att bevaka och utvärdera svensk och europeisk samstämmighetspolitik hoppas vi kunna sprida kunskap om vikten av en samstämmig politik, tydliggöra de målkonflikter som finns i Sveriges politik, och bidra till att alla politikområden i ökad utsträckning bidrar till en rättvis och hållbar utveckling.

Vi ser fram emot en framtida dialog om hur Sveriges politik för global utveckling kan förbättras och utvecklas.

Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Kristna fredsrörelsen, Svenska kyrkan, Svenska missionsrådet - Medlemmar i CONCORD Sverige

² Ibid och Forum Syd (2009) *Hur genomförs Politik för global utveckling?*

³ OECD/DAC (2009) Sweden DAC Peer review 2009

[1] Klimatpolitiken och PGU

Klimatpolitiken är en viktig del av PGU och PCD. I grunden påverkar klimatpolitiken den globala utvecklingen på två olika sätt: Klimatförändringen är i sig ett utvecklingshot, och de åtgärder vi vidtar för att hantera klimatfrågan påverkar utvecklingen i fattiga länder.

Klimatförändringen påverkar utvecklingen

Först, och kanske mest uppenbart, är klimatförändringen och de hot mot människors livsmiljöer, hälsa och försörjning som den för med sig, i sig kanske det allra största hotet mot mänsklig utveckling under de kommande decennierna. Det innebär att en kraftfull klimatpolitik är en viktig del av PGU. Här finns ingen målkonflikt, snarare ger PGU oss ännu starkare skäl att verka för en snabb omställning till ett klimatsmart samhälle, i Sverige och globalt.

Hur har Sverige och EU agerat för att hindra klimatförändringen? Det är otvivelaktigt så att Sverige och EU arbetade hårt för att få till ett avtal i Köpenhamn, och Sverige utgör fortfarande ett viktigt föregångsland i klimatarbetet. Problemet är att våra grundläggande erbjudanden om utsläppsminskningar är otillräckliga, EU:s villkorade åtagande om 30 procents reduktion till 2020 är inte tillräckligt för att vi ska ha rimliga chanser att klara tvågraderstaket och ta vår del av det globala ansvaret. Inte heller Sveriges mål på 40 procent är tillräckligt, eftersom det (liksom EU:s åtagande) bygger på att nästan en tredjedel av reduktionerna genomförs i utvecklingsländer. Omställningen i Sverige och EU måste gå vidare – detta vore dessutom förmodligen det bästa sättet att bidra till att skapa det förtroende som saknades i Köpenhamn.

En viktig del av PGU är att försöka utnyttja alla tillfällen till synergieffekter. Vi bör till exempel utnyttja alla tillfällen när stora investeringar görs till att investera i klimatsmart utveckling. Det finns exempel på att detta sker, men motsatsen är tyvärr vanlig både inom Sverige¹ och när Sverige bidrar till investeringar i andra länder. Fortfarande går en övervägande del av Världsbankens stöd till energiinvesteringar till utveckling av fossila bränslen². Vi ser inga tecken på att Sverige på allvar försöker förhindra detta. Rapporten *Spotlight on Policy Coherence*³ uppmärksammar också att EU missade chansen att rikta 2009 års enorma stimulanspaket till en grön omställning.

Klimatpolitiken påverkar utvecklingen

Det andra sättet som klimatfrågan påverkar den globala utvecklingen är att klimatpolitiken – de åtgärder vi vidtar för att motverka klimatkrisen – påverkar utvecklingen i fattiga länder. Här finns en potential för betydande synergier, men också risk för målkonflikter. Några exempel:

a) *Utsläppskrav på utvecklingsländerna kan försvåra deras möjligheter att höja den materiella välfärden.* Utvecklingsländerna står inför stora utmaningar: en miljard människor har för lite mat, 1,5 miljarder saknar tillgång till el och 2,6 miljarder lever på motsvarande mindre än två dollar per dag. Fram till idag har materiella välfärdshöjningar alltid lett till ökade utsläpp av koldioxid. Men nu är utrymmet för att släppa ut koldioxid i atmosfären i princip slut.

¹ En stor del av statliga medel till infrastrukturinvesteringar går till vägtrafiken, trots att den svenska bilparken till övervägande del kommer att vara driven på fossila bränslen i åtminstone ett decennium till.

² Mainhardt-Gibbs, Heike (2009) World Bank energy sector lending: encouraging the world's addiction to fossil fuels. Bank Information Center

³ CONCORD Europe (2009). *Spotlight on Policy Coherence*

Det civila samhället talar om klimaträttvisa och rätten till utveckling. Det innebär inte att Indien och Kina har rätt att öka sina utsläpp helt ohejdat. Men det innebär att vi i de industrialiserade länderna som har gjort slut på utsläppsutrymmet har ett ansvar för att själva genomföra drastiska utsläppsminskningar för att skapa utrymme för de fattiga länderna. Samtidigt måste vi bidra ekonomiskt för att möjliggöra en klimatsmart tillväxt och fattigdomsbekämpning i fattiga länder.

b) *Biståndsmedel som utlovats för att bidra till uppfyllandet av Millenniemålen används till klimatåtgärder i stället.* Åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser, eller till att stödja fattiga länders klimatanpassning, kan också bidra till länders fattigdomsbekämpning. Alla sådana synergier ska givetvis utnyttjas. Men i grunden är klimatstöd en annan finansieringsform än utvecklingsbistånd. Det är stöd för att hantera nya problem, och bör betraktas som ersättning snarare än bistånd. Det finns idag en uppenbar risk att klimatet blir en "gökunge" som tränger ut resurser till hälsovård, utbildning, etc. Därför är det civila samhället noga med att klimatstöd ska utgöras av nya pengar och inte av ompaketerade biståndslöften.

I december utlovade EU totalt 7,2 miljarder euro i stöd fram till 2012⁴, varav åtta miljarder kronor kommer från Sverige⁵. Detta är emellertid inga nya pengar utan utgörs i huvudsak av redan utlovat bistånd inom ramen för enprocentsmålet⁶. För att få fram nödvändiga resurser till det omfattande klimatstöd som kommer att behövas framöver så krävs det att nya finansieringskällor utvecklas. I de internationella förhandlingarna ligger en rad förslag på bordet, bland annat flyg- och fartygsavgifter samt försäljning av internationella utsläppsrätter. I dessa diskussioner har Sverige tyvärr bromsat EU länge, pga. starkt motstånd från Finansdepartementet. Motståndet lades ner under det svenska ordförandeskapet hösten 2009, men det räcker inte. För att vi ska kunna säga att Sverige agerar positivt i denna fråga krävs det aktiva initiativ.

c) *Åtgärder som syftar till att stödja en viss teknik innebär att utvecklingsländer drabbas av handelshinder.* EU:s tullar på biobränslen är ett aktuellt exempel.

Är CDM bra för både utveckling och klimat – eller ingetdera?

Grundtanken med Clean Development Mechanism, CDM, den så kallade flexibla mekanismen under FN:s klimatkonvention är att den både ska bidra till att minska klimatutsläppen och till att teknik och kunnande överförs till utvecklingsländer. Med CDM kan industriländer genomföra utsläppsminskningar billigare genom att de genomförs i utvecklingsländer i stället för hemma. CDM skulle därmed kunna utgöra ett bra exempel på PGU.

Problemet är emellertid att mycket talar för att CDM inte fungerar bra vare sig ur ett utvecklings- eller klimatperspektiv. Utvecklingsnyttan är mycket blygsam på grund av de tekniker som dominerar CDM och för att CDM-projekten är starkt koncentrerade till de mest avancerade utvecklingsländerna. Miljönyttan av CDM-projekten är osäker, och så länge inte EU:s och Sveriges totala utsläppsåtaganden är betydligt större än idag så utgör den "utlokalisering" av åtgärder som CDM innebär att vår klimatomställning försenas. Det är därmed ur ett PGU-perspektiv problematiskt att Sverige med den nya klimatpolitik som

4 Slutsatser från Europeiska Rådet den 10-11 december 2009.

5 <http://www.sr.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3701&grupp=9148&artikel=3296984&sida=6>

6 Odaterat dokument från UD: "Beräkningsunderlag fast start klimatsatser 2010-12"

riksdagen antog sommaren 2009 planerar att öka investeringarna i CDM kraftigt och att till skillnad från tidigare använda CDM för att uppfylla en del av de svenska utsläppsreduceringarna.

Ett PGU-perspektiv på Sveriges förhandlingsarbete

Sverige har en tradition av att agera brygga mellan Nord och Syd i internationella förhandlingar. Inte minst i förhandlingar om nya miljökonventioner har vi bidragit till en ökad förståelse för att miljöintressen inte behöver stå i konflikt med länders omedelbara utvecklingsintressen. När det civila samhället har följt Sveriges förhandlingsarbete inför COP15 i Köpenhamn har vi emellertid tyvärr kunnat konstatera att den diplomatiska och utvecklingsmässiga kompetens som UD representerar kommit in för sent och fått för lite inflytande i förhandlingsarbetet. Detta kan ha bidragit till att EU i Köpenhamnsprocessen valde en förhandlingsstrategi som var mycket provocerade för u-länderna⁷.

Framtaget av Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete

⁷ EU föreslog i början av oktober att man inte skulle besluta om en ny åtagandeperiod under Kyotoprotokollet, utan i stället lyfta in viktiga delar av Kyotoprotokollet i ett nytt avtal. Detta ledde till kraftigt negativa reaktioner från Kina och G77 och bidrog till svårigheterna att komma överens i Köpenhamn.

[2] Kapitalflykt och PGU

Konsekvenserna av kapital- och skatteflykt för utvecklingsländer är mycket omfattande. Trots det har frågorna fått högst begränsad uppmärksamhet inom PGU.

För att kunna bedriva en effektiv fattigdomsbekämpningspolitik är det centralt att stoppa så kallad kapital- och skatteflykt från fattiga länder. Utvecklingsländer beräknas förlora mellan 850 och 1 000 miljarder USD per år (siffror från 2006) på grund av kapitalflykt¹, dvs. ett oregistrerat kapitalflöde som går från utvecklingsländer till OECD-länder eller så kallade skatteparadis. Det är pengar som skulle kunna användas till att bekämpa fattigdomen och hantera effekter av klimat- och finanskrisen. Att stoppa detta utflöde skulle öka förutsättningarna för en inhemsk mobilisering av resurser och minska biståndsberoendet. Frågan är också central från ett samstämmighetsperspektiv och målsättningarna i PGU och PCD: Kapitalflykten innebär att för varje biståndskrona så försvinner ca tio kronor som oregistrerat kapital ut ur utvecklingsländerna.² Beräkningar visar att sammantaget flödar mer resurser ut ur utvecklingsländer än in, där kapitalflykt står för det största utflödet.³ Detta kan inte anses hållbart utifrån målsättningarna om en samstämmig politik som utgår från fattiga människors behov och intressen.

Kommersiella sektorn står för största delen av kapitalflykten

Nästan två tredjedelar av de oredovisade kapitalflödena består av kommersiell verksamhet som täcker både laglig skatteplanering och illegal skatteflykt. 31% består av inkomster från kriminell verksamhet som handel med narkotika, vapen och människor. Endast runt 5 % beräknas bestå av korruptionspengar som placeras på bankkonton och investeringar i rika länder.

Den vanligaste metoden för att undvika beskattning är att flytta vinsterna inom multinationella företag mellan olika länder och skatteparadis genom manipulerad prissättning. Det sker exempelvis genom att varor eller tjänster säljs inom en multinationell koncern till konstgjort höga eller låga priser för att minimera skatt. Detta underlättas av att internationella regler tillåter att företagen bara redovisar sina vinster globalt och inte från verksamheterna i varje land, vilket försvårar upptäckt.

Skatteparadis möjliggör utflöde av oregistrerat kapital

Banksekretessen i skatteparadis möjliggör utförsel av oregistrerat kapital och därmed skatteflykt. Beräkningar visar att om avkastningen på den totala förmögenhet som är placerad i skatteparadis beskattades i de länder där de hör hemma, skulle dessa utvecklingsländer ha ytterligare 160 miljarder USD i skatteintäkter.⁴ Detta motsvarar ca 1,5 gånger det totala årliga biståndet.⁵ Ett minskat skatteuttag i utvecklingsländerna bryter den viktiga kopplingen mellan skatt och politiskt ansvarsutkrävande. Många av skatteparadisen finns i Europa och EU har därmed ett särskilt stort ansvar att ta itu med problematiken.

1 Global Financial Integrity (2008). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*. Washington D.C.

2 Eurodad (2008). *Addressing Development's black hole: Regulating capital flight*. A Eurodad, CRBM, WEED & Bretton Woods Project report. May 2008.

3 Ibid.

4 Christian Aid (2008). *Death and Taxes: the true toll of tax dodging*. Det finns även andra högre siffror.

5 Skatteparadisens slutenhet och möjliggörande av skatteflykt drabbar inte bara utvecklingsländer utan även rika länder drabbas av minskade skatteintäkter, penningtvätt etc.

Åtgärder har vidtagits men är inte tillräckliga

I finanskrisen kölvatten har vissa åtgärder vidtagits för att skapa ett mer ansvarsfullt finansiellt system. G20 proklamerade förra året att "perioden med banksekretess är över" och gav OECD i uppdrag att ta fram en lista på icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner/skatteparadis. En svart, grå och vit lista har upprättats, men problemet är att de flesta länder flyttat sig från den "svarta listan" (icke-samarbetsvilliga), till den grå och den växande vita listan utan verkliga förändringar som kommer utvecklingsländer till del har genomförts. Det system som upprättats med krav på ett begränsat antal bilaterala avtal om informationsutbyte i skattefrågor har inte gagnat utvecklingsländerna eftersom det kräver för mycket kapacitet och förhandlingsstyrka för att kunna skriva under så många avtal att det ger effekt. För att få ut information då ett avtal har slutits krävs dessutom bevis för misstanke om brott, vilket kräver ytterligare resurser.

Under 2010 finns flera möjligheter att se skattefrågan ur ett utvecklingsperspektiv och vidta nödvändiga åtgärder. Diskussioner förs om ett EU-direktiv för skattesamarbete, inklusive modeller för utbyte av skatteinformation, EU-kommissionen förbereder ett meddelande om skatt inför toppmötet i vår, och den spanska regeringen kommer att prioritera frågan om skatteflykt som del av sitt EU-ordförandeskap. OECD har nyligen tagit några positiva steg för att belysa utvecklingsperspektivet på skatteflyktsfrågan.⁶ I en svensk kontext har dock konsekvenser av kapital- och skatteflykt för fattigdomsbekämpning och nödvändiga åtgärder inte diskuterats i samma utsträckning som andra politikområden.

Fem vägar framåt för en samstämmig politik

- **Kapital- och skatteflykt som del av PGU:** Sverige bör anta en samlad politik kring skatte- och kapitalflyktsfrågor från ett utvecklingsperspektiv som en del av målsättningarna inom och resultatuppföljning av PGU.
- **Stoppa skatteparadisen:** De steg som hittills tagits för att öppna upp skatteparadis av OECD, EU och G20-länderna är bra men otillräckliga. Kriterierna för OECD:s så kallade vita lista är för svaga. Sverige bör inom EU, OECD och andra relevanta fora arbeta för att reglerna skärps och att skatteparadis på sikt avskaffas.
- **Automatiskt och öppet informationsutbyte på multilateral nivå:** Sverige bör inom EU, OECD och andra relevanta fora arbeta för att få till stånd ett automatiskt och öppet informationsutbyte på multilateral nivå kring skattefrågor. Nuvarande system med bilaterala avtal missgynnar utvecklingsländers möjligheter att få information och därmed kunna vidta åtgärder för att stoppa skatteflykt.
- **Land för land-rapportering av företags vinster:** Sverige bör arbeta för att få till stånd internationella regler för företag att på ett öppet sätt rapportera sina vinstuttag i varje land de verkar. Detta skulle möjliggöra för utvecklingsländer att se potentiella skatteuttag och upptäcka kapitalflykt, samt främja öppenhet, vilket i förlängningen gynnar företag som vill agera ansvarsfullt.

⁶ Den 27 jan 2010 hölls ett gemensamt möte mellan OECDs "Committee on Fiscal Affairs" och DAC (Development Assistance Committee), som för första gången förde samman skatte- och utvecklingsagendorna. <http://www.oecd.org/dataoecd/7/36/44493096.pdf>

- **Stöd till organisationer som arbetar för ansvarsutkrävande och öppenhet:**
Sverige och andra biståndsgivare bör ge olika former av stöd till folkrörelser och andra organisationer som arbetar för ett ökat ansvarsutkrävande och öppenhet inom den politiska sfären och den privata sektorn i utvecklingsländer. Stöd bör också ges till myndigheter och institutioner som arbetar med skattefrågor och korruptionsbekämpning.

[3] Handelspolitiken och PGU

De fattigas perspektiv ska enligt PGU genomsyra politiken. Trots detta har både Sverige och EU ofta bedrivit en handelspolitik som inte tagit hänsyn till fattiga länders defensiva intressen eller behov av politiskt handlingsutrymme. Detta gäller inte minst i regionala avtal som EPA-avtalen mellan EU och afrikanska länder.

Import och export

Fattiga länders export kan bidra till utveckling både genom att skapa försörjningsmöjligheter och genom att generera exportinkomster. Framför allt för medelinkomstländerna kan tullarna vara ett stort problem när man exporterar till de rika länderna. Sverige driver en konsekvent linje för att de rika ländernas tullar ska sänkas vilket är helt i linje med en samstämmig politik för utveckling.

För många länder i Syd, framför allt de fattigaste, är dock marknadstillträde inte alltid den viktigaste frågan i handelspolitiska sammanhang. Dels därför att de redan har tullfrihet för större delen av sin export men också för att möjligheten att exportera snarare begränsas av svag infrastruktur, ojämn produktion, dåligt diversifierad produktion etc., än av handelshinder.

Sveriges generella linje i handelspolitiken är att handelshindren bör minska/avskaffas också i fattiga länder. Detta är dock en komplex fråga. Import kan på många sätt gynna fattiga länder, genom att ge tillgång till produkter som man inte kan tillverka själva, öka konkurrensen och sänka priserna för konsumenterna. Men erfarenheterna visar också att en alltför snabb liberalisering av importen riskerar att slå ut industriproduktion, försvåra ansträngningarna att diversifiera ländernas ekonomi, och minska de statliga inkomsterna kraftigt. Många u-länder är idag starkt integrerade i världsekonomin – handel utgör en hög andel av deras BNP – medan bristen på diversifiering av produktion och export är ett betydligt större problem. Ett verktyg för fattiga länder att stödja vidareförädling kan vara att selektivt ha vissa avgifter på export av råvaror (t.ex. obearbetad timmer).

WTO-avtalen begränsar inte länders möjligheter att införa exportavgifter. Sverige och EU driver dock i EPA-förhandlingarna mellan EU och Afrika att denna möjlighet ska tas bort. Avtalen innebär också att afrikanska länder måste avveckla huvuddelen (80 %) av sina tullar på europeiska varor relativt snabbt, några länder inom bara ett par år, vilket skulle kunna förstärka det ekonomiska utanförskapet. Det finns studier som visar på att detta kan komma att innebära avindustrialisering och minskad tillväxt för fattiga afrikanska länder.

Handel med jordbruksprodukter

För att bidra till uppfyllandet av FN:s millenniemål om att utrota halvera hungern och för att motverka ekonomiskt utanförskap är det viktigt att livsmedelstryggheten upprätthålls och att jordbruket som försörjningskälla inte undermineras. Ett problem är emellertid att vissa av OECD-ländernas jordbruksstöd innebär att livsmedel som exporteras till u-länderna säljs till underpriser och därigenom riskerar att konkurrera ut lokala producenter. Många utvecklingsländer anser sig behöva flexibla regler i de internationella tullavtalen så att de kan begränsa importen av vissa jordbruksprodukter som är viktiga för småbönders försörjning, oavsett om de importerade produkterna är subventionerade eller inte.

Sverige verkar på olika sätt för att minska de former av jordbruksstöd som kan orsaka dumping, men har trots en tydlig grundinställning inte agerat konsekvent inom EU. Exempelvis röstade Sverige i januari 2009 för återinförandet av exportbidrag för mjölk och

smör (tre medlemsländer röstade emot och tre länder lade ner sin röst).¹ Sverige säger sig också stödja fattiga länders rätt att i vissa fall skydda sin jordbruksmarknad, men det är inte klart hur flexibelt regeringen vill att mekanismerna ska utformas.

Vikten av politiskt handlingsutrymme

Allt fler handelsavtal reglerar frågor som ligger utanför det som vanligtvis menas med handel och omfattar även "handelsrelaterade frågor", som länders inhemska regler för investeringar från utländska företag, patent samt villkoren för utländska tjänsteföretag. Dessa frågor är ofta kontroversiella. Till exempel kan investeringsavtal begränsa u-länders möjlighet att styra utländska företags investeringar så att de ska bidra optimalt till landets utveckling. De nya typerna av mycket strikta patentavtal kan försvåra tillgången till läkemedel. Många u-länder, men även folkrörelser och bland annat flera FN-organ, t.ex. UNDP har uttryckt oro för detta och pekat på att det i stället behövs politiskt handlingsutrymme, "policy space", så att länderna kan utforma lagar som ligger i linje med de prioriteringar och utvecklingsstrategier landet har.

När det gäller tjänstehandel driver Sverige att samtliga länder bör göra mer långtgående åtaganden i WTO och att inga sektorer ska undantas från liberalisering, inte ens grundläggande servicesektorer som el och vatten eller sådant som relaterar till försäljning och marknadsföring av alkohol. Sverige har också till skillnad från flera andra länder inom EU, bland annat Storbritannien, drivit på för att avtal om bl.a. investeringar och offentlig upphandling ska ingå i EPA-avtalen trots att många afrikanska länder konstaterat att de inte är intresserade av sådana avtal.

Framtaget av Forum Syd & Afrikagrupperna

1 Gustafsson, Mikael och Holm, Jens (2009). Bidragshyckleriet. Vänsterpartiets EU-sekretariat.

[4] Vapenexport och PGU

Sverige är en av världens största vapenexportörer. Under 2000-talet har vi konstant legat bland de tio största länderna sett till värdet på försäljningarna. 2008 uppgick exportvärdet till 12,7 miljarder. Vapenexporten till utvecklingsländer har under perioden 2003 till 2008 fördubblats jämfört med den tidigare femårsperioden. En utveckling som således har ägt rum sedan året PGU antogs. I PGU konstateras att ”väpnade konflikter utgör det allvarligaste hindret för utveckling i många fattiga länder”¹.

Riktlinjer som inte tillämpas fullt ut

I riktlinjerna för krigsmaterielexporten delas exporten upp i två delar; ”Krigsmateriel för strid” samt ”Övrig krigsmateriel”. Trots att det råder ett generellt förbud mot export av vapen så har vi, om vi enbart fokuserar på krigsmateriel för strid, sedan 1998 exporterat till 63 länder. Den export som sker ses som undantag från det generella förbudet och tillåts endast om det kan motiveras ur säkerhetspolitiskt intresse. Tillstånd bör inte lämnas om det avser stat där omfattande och grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Tillstånd bör inte heller beviljas om det avser stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring har avgetts eller ej, stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt eller stat som har inre väpnade oroligheter.² Dessa två kriterier brukar kallas för MR-kriteriet samt Konflikt-kriteriet. Dessa två är tydliga exempel på hur PGU skulle kunna tillämpas på svensk krigsmaterielexport.

I de svenska riktlinjerna saknas ett kriterium för hållbar utveckling. För att öka samstämmigheten med PGU skulle ett kriterium om mottagarlandets förmåga att nå exempelvis millenniemålen, eller försvarssektorns del av BNP i relation till utbildning och hälsa, inkluderas i riktlinjerna för krigsmaterielexport.

Kränkningar av mänskliga rättigheter

Dessvärre har Sverige de senaste åren i takt med de ökande exportvolymerna alltmer kommit att exportera till länder kända för sin bristande respekt för mänskliga rättigheter så väl som till länder som befinner sig i väpnad konflikt. Pakistan är en av de största mottagarna av svensk export de senaste åren. Saudiarabien är en vanlig kund och 2008 gavs ett positivt förhandsbesked för export av radarsystem till Colombia. Det sista exemplet är synnerligen problematiskt då Sverige är en viktig biståndsaktör i landet och vill verka för en förhandlad lösning på konflikten. Detta rimmar illa med export av krigsmateriel till en av aktörerna.

EU:s riktlinjer går längre

Ett kriterium om hållbar utveckling finns med i den europeiska bindande ”Gemensamma Ståndpunkten” för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel. Där slås i det åttonde kriteriet fast att:

”Medlemsstaterna ska, mot bakgrund av informationen från relevanta källor såsom Förenta nationernas utvecklingsprogram, Världsbanken, Internationella valutafonden samt rapporter från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), beakta huruvida den tilltänkta exporten allvarligt skulle hindra en hållbar utveckling i mottagarlandet. De ska i detta

1 Regeringens proposition 2002/03:122; *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, s. 29 (5.4.7)

2 <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=418> 2010-03-01

sammanhang beakta mottagarlandets relativa nivå på militära och sociala utgifter och även ta hänsyn till eventuellt bistånd från EU eller bilateralt bistånd.”³

I samtal med den svenska myndighet som ansvarar för beviljandet av exporttillstånd för krigsmateriel så bekräftas att de europeiska riktlinjerna tas i beaktande vid bedömning om tillstånd. Dock har än så länge ingen ansökan avslagits med hänvisning till detta kriterium.

Framtaget av Kristna freds rörelsen

3 Rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/GUSP; 2008-12-08: om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel; Artikel 2.8

Om CONCORD Sverige

CONCORD Sverige samlar 38 svenska bistånds- och utvecklingsorganisationer med uppdrag att följa och påverka EU:s bistånds- och utvecklingspolitik. CONCORD Sverige är en av 24 nationella plattformar inom konfederationen Concord, som samlar över 1600 organisationer i Europa.

Mini-barometern är framtagen i samarbete med:

- Afrikagrupperna
- Diakonia
- Forum Syd
- Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete
- Kristna fredsrörelsen
- Svenska missionsrådet

