



UDENRIGSMINISTERIET

UDLEVERINGSNOTAT fra ministeren for udviklings samarbejde

Redegørelse for EU's arkitektur for udviklingsfinansiering og udviklingsfinansielle instrumenter

Dato:

30 april 2022

Sagsnummer:

2022-14058

Problem/Formål

Folketingets europaudvalgsmedlem, Rasmus Nordqvist (SF), har udbedt sig et notat, der redegør for EU's arkitektur for udviklingsfinansiering og udviklingsfinansielle instrumenter, herunder regeringens holdning til anbefalingerne fra højniveaugruppen.

Baggrund

Arbejdet med reformen af EU's udviklingsfinansielle arkitektur (EFAD) har stået på siden 2018, hvor forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme (MFF) blev en naturlig anledning til at tage fat på ønsket om at adressere udfordringer med systemet. I april 2019 nedsatte Rådet på fransk-tysk foranledning en Højniveaugruppe af Vise Personer (HVP) inklusiv med dansk deltagelse og med mandat til at foretage en uvildig vurdering af EU's arkitektur for udviklingsfinansiering og nuværende udviklingsfinansielle instrumenter forvaltet af hhv. Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD). Rapporten blev offentliggjort 8. oktober 2019. I rapporten vurderede HVP, at udviklingsfinansieringen var ineffektiv på en række områder. EU råder eksempelvis over vigtige finansielle institutioner, men disse bidrager ikke i tilstrækkelig grad til at tackle de store eksterne klima- og udviklingsmæssige udfordringer, som EU står overfor. HVP-rapporten fandt ligeledes, at det nuværende system er præget af uigennemskuelighed og stærke institutionelle særinteresser, der skaber fragmentering og overlap. Lignende vurderinger blev fremsat i den såkaldte "Camdessus Rapport" i 2010.

HVP-rapporten indeholdt en række kortsigtede anbefalinger og tre langsigtede scenarier. De kortsigtede anbefalinger indebærer, at der skal skabes stærke udviklingspolitiske kompetencer i EU. Det skal bl.a. ske ved, at Rådet og Det Europæiske Råd styrker ejerskabet for udviklingspolitikken, at Kommissionen får en større synlig og koordinerende rolle inden for udviklingsfinansiering samt, at der laves en overordnet branding og fortælling om EU's globale strategi og relateret udviklingsfinansiering. HVP-rapporten vurderede tre mulige, langsigtede alternative optioner for at oprette en ny Europæisk Bank for Klima og Bæredygtig Udvikling ("European Climate and Sustainable Development Bank", ECSDB):

- 1) At gøre EBRD til anker for ECSDB, så EBRD's og EIB's udviklingsfinansielle aktiviteter samles i EBRD-regi.
- 2) At oprette en helt ny bank med blandet ejerskab fra EIB, Kommissionen og EBRD samt EU-landene og udfase EIB og EBRD's låneaktiviteter uden for EU.
- 3) At oprette et datterselskab under EIB, der fungerer som ECSDB, med gradvis udfasning af EBRD-aktiviteter. HVP-rapporten opfordrede til, at der udføres detaljerede analyser af gennemførligheden af de tre optioner, der kan danne grundlag for senere politiske drøftelser.

På baggrund af HVP-rapporten vedtog ECOFIN 5. december 2019 rådskonklusioner, der bl.a. opfordrede til, at EU og EU-landene tager større ejerskab for udviklingspolitikken, og at Kommissionen i højere grad indtager en koordinerende rolle blandt de relevante udviklingsaktører i Europa. Konklusionerne opfordrede til at benytte eksperterne konsulenter til gennemførelse af yderligere detaljerede analyser af de finansielle, juridiske og operationelle konsekvenser af navnlig option 1 og 3 i HVP-rapporten. Option 2 blev fundet for ressourcekrævende og erstattet med en option, hvor man så på muligheder for at gennemføre forbedringer under det eksisterende system. De detaljerede analyser skulle danne grundlag for politiske drøftelser i Rådet om evt. videre skridt for at styrke EU's udviklingsfinansielle arkitektur. HVP-rapportens anbefalinger er først og fremmest rettet mod at styrke EU's udviklingsfinansielle rolle, som generelt finansieres over EU's og EU-landenes udviklingsbudgetter. HVP-rapporten og dens opfølgning er derfor blevet drøftet i såvel ECOFIN som FAC (udvikling).

En grundigere og uafhængig konsulentanalyse ("Feasibility Study on Options for Strengthening the Future European Financial Architecture for Development", herefter EFAD-rapporten) blev færdiggjort i marts 2021. På ECOFIN 16. april 2021 blev rapporten præsenteret med en analyse af de tre optioner og rapportens vurdering af, hvordan disse optioner fremmer målet om styrket europæisk udviklingsfinansiell arkitektur. De tre optioner var hhv.:

- A. En europæisk udviklings- og klimabank (European Climate and Sustainable Development Bank, ECSDB) forankret i Den Europæiske Bank for Udvikling og Genopretning (EBRD)
- B. En ECSDB som nyt datterselskab under Den Europæiske Investeringsbank (EIB).
- C. Forbedringer af den eksisterende udviklingsfinansielle arkitektur inden for eksisterende rammer og ressourcer.

Den 14. juni 2021 besluttede Det Europæiske Råd, at option C var den bedste løsning på udfordringerne i den aktuelle situation. Begrundelsen for valget har i vid udstrækning været hensynet til Covid-19-krisen, hvor man ikke fandt tidspunktet velegnet for komplicerede forandringer, som valget af en forankring af udviklingsfinansieringen i en af bankerne ville indebære. Option C giver mulighed for at fortsætte kriseindsatser ved hjælp af de eksisterende instrumenter, men samtidig undgå komplicerede og langvarige forandringer. Som del af option C opfordredes EIB og EBRD til at styrke samarbejdet på både strategisk og teknisk niveau. Det blev aftalt, at EIB og EBRD skulle afgive statusrapport i ECOFIN på det videre arbejde i slut 2021, efterfulgt af 2 gange i 2022 samt herefter 1 gang årligt.

EFAD bliver regelmæssigt behandlet i EU-regi i såvel ECOFIN samt formelle og uformelle FAC (udvikling).

Seneste udviklinger

Den 15. december 2021 præsenterede EIB og EBRD deres første fællesrapport om fremskridt i integrationen med opdrag fra rådskonklusionerne d. 14. juni 2021. Rapporten redegjorde for et intensiveret samarbejde både institutionelt og praktisk, herunder med ca. 60 fællesfinansierede projekter for næsten 13 mia. euro.

På Rådsmøde for økonomi- og finansministre (ECOFIN) den 5. april 2022 præsenterede Kommissionen sin statusrapport for EFAD for 2021, der også fremlagde en køreplan for fremtidige indsatser og fokusområder. EIB og EBRD aflagde den første af to planlagte statusopdateringer i 2022, hvor der er underskrevet fælles aftale om bedre samarbejde om finansiering. Der er i indeværende år en høj andel af samfinansiering på infrastruktur, hvilket er et nøgleelement i EU's Global Gateway Initiativ med fokus på at mobilisere globale investeringer i hhv. fysisk infrastruktur og forbedring af rammebetingelser for infrastruktur inden for digitalisering, klima- og energi, transport, sundhed, samt uddannelse og forskning.

Et godt eksempel på det øgede samarbejde mellem Kommissionen, EIB, og EBRD og andre internationale finansielle partnere er arbejdet med at sikre støtte til Ukraine efter den russiske invasion. Indtil videre har man gennem EU's eksterne lånemandat (ELM) i samarbejde med EIB udbetalt støtte på 668 mio. euro til Ukraine siden krigens begyndelse. Derudover er makrofinansiell assistance på 600 mio. euro i lån blevet udbetalt. EBRD har hertil givet tilsagn på 2 mia. euro til at hjælpe borgere, virksomheder og lande, der er berørt af krigen. Omprioritering af midler til Ukraine fokuserer på at sikre økonomien holdes oven vande gennem bidrag til at opretholde elektricitet, jernbanenet, fødevarer og medicin.

Trods øget støtte til Ukraine anerkendes vigtigheden af at fortsætte aktiviteter i resten af verden, herunder Afrika og Sydamerika, i henhold til de globale udfordringer som konsekvens af krigen. Det skal i den sammenhæng noteres, at EIB i starten af 2022 etablerede en ny udviklingsfilial som bl.a. skal styrke bankens muligheder for at foretage kvalificerede investeringer i Afrika. Tilsvarende pågår der på nuværende tidspunkt diskussioner i EBRD om en udvidelse af bankens aktiviteter til også at omfatte afrikanske lande syd for Sahara samt Irak.

EFAD vil blive behandlet som AOB på det formelle EU udviklingsministermøde den 20. maj 2022.

Regeringens generelle holdning

Den kontinuerlige danske deltagelse i reformprocessen har siden begyndelse i 2018 foregået på alle niveauer fra sagsbehandlere på embedsmandsniveau til ministerniveau med deltagelse af udviklings- og finansministrene. Danmark arbejder aktivt for at markere danske prioriteter og positioner, der koordineres mellem Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet. Dette har bl.a. inkluderet tilbagemeldinger til Kommissionen og den Fælles Udenrigstjeneste på HVP og feasibility rapporterens konklusioner såvel som skriftlige bidrag til rådskonklusionerne, statusrapporten for 2021 og den fremadrettet køreplan mv.

Regeringen har fra starten ønsket, at reformarbejdet skulle føre til et reelt kvalitets- og effektivitetsløft af den udviklingsfinansielle struktur, så EU kan optræde sammenhængende, transparent og resultatorienteret i samarbejdet med de fattige lande, med fokus på Afrika syd for Sahara. Regeringen finder dette nødvendigt for, at EU, som verdens største bidragsyder af udviklingsbistand, kan levere en mere slagkraftigt indsats ift. de

store aktuelle udfordringer her, herunder grundlæggende årsager til irregulær migration, og hjælpe landene med en grøn omstilling og med at skærme sig mod effekterne af klimaforandringerne.

Fra dansk side var man således enig med HVP rapportens anbefalinger om, at det eksisterende systems mangler var af en sådan karakter, at en fortsættelse af status quo ikke var en option. Regeringen støtter derfor op om option C, Status Quo+ og arbejder i den forbindelse på at gøre Status Quo+ så ambitiøs som mulig.

Dette har gjort sig gældende i en række tiltag. Fra dansk side er et væsentligt formål med reformen at øge udlånet i de fattigste lande i Afrika. Danmark har arbejdet for, at reformen er efterspørgselsdrevet, således at institutionerne ansøres til at samarbejde i landene inden for fælles landstrategier, der afspejler landenes behov. Danmark ønsker en mere kvalificeret indsats fra EIB i de fattigste lande, herunder i landene syd for Sahara. Fra dansk side er der derfor blevet arbejdet for, at EIB som led i Status Quo+ modellen skulle fremlægge planer for at løfte sin del af opgaven. Danmark deltager i den forbindelse i en nyetableret rådgivningsgruppe for bestyrelsen i EIB om bankens kommende investeringer i Afrika. Posten som næstformand har siden september 2020 være besat af en dansker, Christian Kettel, hvilket giver mulighed for at styrket indflydelse og fremme af danske synspunkter.

Det er vigtigt at styrke samarbejdet og transparensen ift. aktiviteter mellem Kommissionen, EIB, og EBRD samt europæiske og nationale aktører, så overlap og huller i indsatsen undgås. Desuden lægger Danmark vægt på, at der gennemføres en uafhængigt midtvejsevaluering af reformen baseret på objektive kriterier, som skal kaste lys over fremdriften og danne baggrund for eventuelle justeringer af kursen.

Fra dansk side støttes op om prioriteringen af finansiering til Ukraine, men samtidig fastholdes vigtigheden af fortsat at sikre midler til Afrika både på kort og lang sigt. EU's udviklingsfinansielle arkitektur vil i de kommende år spille en helt afgørende rolle for, at der kan leveres på de annoncerede investeringer fra EU's side i forbindelse med det seneste EU-AU-topmøde og som en del af Global Gateway.

Udenrigsministeriet