

17 SAMARBEID
FOR Å NÅ MÅLENE



INNSPILL 6/6

UMIDDELBART BEHOV FOR MER OG BEDRE FINANSIERING

Hvordan Norge kan jobbe for at bærekraftsmål 17 gir
mulighetene til å nå de 16 andre målene.



Forum for
Utvikling og Miljø

SLUG / Nettverk for
rettferdig
gjeldspolitikk

A | FELLESRÅDET
FOR AFRIKA

 **KIRKENS NØDHJELP**
actalliance

 **CHANGEMAKER**

 **Redd Barna**

Dette er innspill 6 i en serie innspill på Norges arbeid med de 6 bærekraftsmålene som skal behandles i FN i 2018.

Forum for utvikling og miljø er et nettverk av 50 norske organisasjoner.

Synspunkter og konklusjoner står for undertegnede organisasjoners regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med alle Forum for utvikling og miljø's medlemsorganisasjoners syn.

Utgitt av: Kirkens Nødhjelp, SLUG – nettverk for rettferdig gjeldspolitikk, Fellesrådet for Afrika, Changemaker, Redd Barna og Forum for utvikling og miljø.

Publikasjonen er utgitt med støtte fra Norad

Design: Kord AS
Trykk: Nilz & Otto Grafisk AS

Forum for utvikling og miljø
Storgata 11, 0155 Oslo

forumfor@forumfor.no
Twitter: @ForumNorway
www.forumfor.no

17		6:6
	SAMARBEID FOR Å NÅ MÅLENE	2018

Finansiering for bærekraftig utvikling

Tre år etter FNs medlemsland vedtok bærekraftsmålene, Addis Abeba Action Agenda og Paris-avtalen, er det lite som tyder på at verden er på vei til å nå målene raskt nok.

Bærekraftsmålene setter ambisjonene høyt for hvor verden skal være innen 2030¹: Ingen skal leve i ekstrem fattigdom. Alle barn skal gå på skole. Alle skal ha et anstendig levebrød. Ingen skal utelates. Alt innenfor planetens bæreevne. Ambisjonene er uoppnåelige uten raskere fremgang på mål 17, agendaens implementeringsmål.

Store ambisjoner koster penger. I følge UNCTAD er den årlige kostnaden for å finansiere bærekraftsmålene i utviklingsland mellom 3,3 og 4,5 billioner dollar, hvorav 2,5 billioner dollar står udekket².

I Addis Abeba Action Agenda identifiseres tre hovedkilder til finansiering av bærekraftig utvikling: Nasjonal ressursmobilisering (skatt), investeringer fra privat sektor og bistand. Skal bærekraftsmålene nås er ikke bistand nok. Skatt er den mest bærekraftige kilden til å finansiere nasjonal utvikling. I tillegg må ulovlig kapitalflukt stanse og ikke-bærekraftige gjeldsbyrder forhindres.

Under FNs generalforsamling i 2019 skal verden opp til tentamen, med første gjennomgang av bærekraftsmålene og Addis Abeba Action Agenda på statsledernivå siden målene ble vedtatt. Vi er ikke i nærheten av å få på plass løsningene for finansiering. Norge har viktige erfaringer og er anerkjent når det gjelder utviklingsfinansiering. Nå må et rettferdig globalt skattesystem, kampen mot nye gjeldskriser og en kritisk tilnærming til offentlig-privat samarbeid (OPS) være nøkkelingrediensene i Norges oppskrift på å finansiere bærekraftsmålene.

Bærekraftig skattepolitikk

Det største potensialet ligger i å øke landenes offentlige inntekter. I gjennomføringen av tusenårsmålene ble 77 prosent finansiert av utviklingslands egne inntekter³. FNs Utdanningskommisjon

MÅL 17: FOR Å NÅ DE 16 ANDRE

Med sine 19 delmål utgjør SDG 17 det såkalte 'Means of Implementation' – eller implementeringstiltakene – for Agenda 2030. Målet favner en bredde av tiltak som må på plass for å innfri de andre bærekraftsmålene. Det inkluderer innsats for å sikre god og tilstrekkelig finansiering; utvikling og deling av teknologi; mer rettferdig handel; løsninger til systemiske og strukturelle utfordringer; globalt partnerskap; og data og ansvarlighet. I tillegg kommer Addis Abeba Action Agenda – som med sine syv pilarer er veikartet for å sikre tilstrekkelig finansiering for utvikling, og muliggjøre bærekraftig utvikling på alle nivåer. Selv om de er tett knyttet sammen, er Addis-agendaen en selvstendig avtale fra Agenda 2030, med egen rapportering og eget oppfølgingsforum (Financing for Development Forum).

- [FNs Generalforsamling. 2015. A/RES/70/1 Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development](#)
- [UNCTAD. 2014. World Investment Report.](#)
- [Oxfam. 2015. Financing the Sustainable Development Goals](#)

fremskriver at innen 2030 vil 97% av utdanningsbudsjetter betales av utviklingslandene selv. Kun 3% vil dekkes av bistand⁴. Skattesystemer som mobiliserer egne ressurser, godt styresett som hindrer korrupsjon, og sosiale budsjetter vil være avgjørende for å finansiere bærekraftsmålene.

Utviklingsland som ønsker å øke skatteinntektene sine møter utfordringer i den globale økonomien. Selskap kan enkelt redusere egen skattebetaling ved å flytte overskudd fra høyskatteland til lavskatteland, og det er enkelt å skjule inntekter og formuer i skatteparadis. Hemmelighold og manglende utveksling av informasjon gjør det utfordrende for skatteadministrasjoner i utviklingsland å ta selskaper eller personer som unndrar skatt. Selv om det er vanskelig å måle på grunn av manglende åpenhet, er det mulig å konstatere at konsekvensene er store. Bare fra det afrikanske kontinentet forsvinner det sannsynligvis årlig rundt 100 milliarder dollar.

Støtte til nasjonal ressursmobilisering er avgjørende for land som mangler nødvendig kapasitet og infrastruktur til å kreve inn skatt. Flere land trenger støtte for å kunne følge opp det ansvar de har for tilby befolkningen sin grunnleggende tjenester, som helse og utdanning. Norge må følge opp forpliktelsene under Addis Tax Initiative (ATI) og doble støtten til skatteteknisk bistand⁵. Gjennom ATI (og SDG 17.13-14) har Norge også forpliktet seg til å føre en samstemt politikk for utvikling. Dette må innebære at Norge innfører offentlige registre over egentlig eierskap, utvidet land for land-rapportering og en vurdering av om OECDs initiativ for å begrense selskapers skattetriksing og internprising også kan levere resultater for utviklingsland.

Skal utviklingsland kunne øke egne inntekter er de avhengige av finansiell åpenhet og internasjonale skatteregler som er tilpasset forhold i alle land, ikke bare i vestlige land. I dag tas beslutninger om internasjonale skatteregler i lukkede fora hvor kun rike land er representert, blant annet i OECD. Alle land må ha en plass ved bordet.

Norge bør derfor:

- Jobbe for opprettelsen av et mellomstatlig skatteorgan i FN, så også utviklingsland kan påvirke utviklingen av globale skattnormer og politikk for nasjonal ressursmobilisering.
- Gjennomføre den lofte doblingen av støtten til skatteteknisk bistand fra 134 millioner i 2015 til 268 millioner i 2020.
- Gjennomføre reformer for samstemthet og finansiell åpenhet i Norge, med tiltak som offentlige registre over egentlig eierskap og utvidet land for land-rapportering.
- Be om en evaluering av OECDs skatteinitiativ for å vurdere om de også kan levere resultater for utviklingsland.

REDUSERT FINANSIERING FOR UTVIKLING

I følge FNs rapportering er det ikke bare manglende fremgang, men også tilbakegang på en rekke av delmålene under mål 17

- Andelen skatt til BNP gikk ned fra 11.1 prosent i 2012 til 8.8 prosent i 2016 i de Minst Utviklede Landene (MUL), og ned fra 14.9 prosent i 2006 til 10.7 prosent i 2016 i land i Afrika sør for Sahara¹⁰.
- Gjeldsbetjening som andel av eksport av varer og tjenester øker for femte året på rad i MUL – fra 3.5% i 2011 til 8.6% i 2016, og IMF melder om at stadig flere land er i, eller på vei inn i, nye gjeldskriser: Dette gjelder 30 av 67 lavinntektsland undersøkt.
- Så langt har offentlig-privat samarbeid eller «blended finance» ikke kommet de fattigste landene til gode: I følge OECD ble kun 7 % av privat finansiering mobilisert til de minst utviklede landene.¹¹

4 [The International Commission on Financing Global Education Opportunity. 2016. The Learning Generation. Investing in education for a changing world.](#)
5 [Addis Tax Initiative. 2015.](#)

Unngå en ny gjeldskrise

Siden 2013 har antall utviklingsland med alvorlige gjeldsproblemer fordoblet seg fra 15 til 306⁶. Det er også rekordhøye gjeldsbyrder i mellom- og høyinntekstland. Et land i gjeldskrise vil ha store problemer med å oppfylle bærekraftsmålene.

Store låneopptak og svingninger i råvarepriser og valutakurser har ført til gjeldsbyrder som ikke er bærekraftige. Utviklingsland er spesielt sårbare for svingninger i finansmarkedene. Den største risikoen ligger likevel i manglende strukturer og systemer som kan hindre at slike eksterne sjokk fører til krise. Vi har nylig sett at uansvarlig utlån og låneopptak fører til gjeldskriser, for eksempel i Mosambik. For å forhindre dette, må globale retningslinjer for ansvarlig utlån og låneopptak på plass. Alle utlån og betingelsene som medfølger må i tillegg registreres i en åpen og tilgjengelig database. Økt åpenhet vil gjøre det vanskeligere å være en uansvarlig långiver eller låntaker.

Samtidig må de økende gjeldsbyrdene håndteres og reduseres. Gjeldsporteføljer er i dag langt mer sammensatte enn tidligere. På grunn av mangfoldet i og det høye antallet av kreditorer er det vanskelig å restrukturere gjelden raskt og rettferdig. Med en uavhengig gjeldshåndteringsinstitusjon og et juridisk rammeverk kan man behandle all utestående gjeld i en og samme prosess. FNs generalforsamling har gitt FN mandat til å utarbeide dette gjennom resolusjon 69/319⁷.

Skal bærekraftsmålene nås må dette arbeidet komme i gang nå. Norge har lenge vært en betydelig aktør i internasjonal gjeldspolitik og vil kunne spille en nøkkelrolle frem mot 2030.

Norge bør derfor:

- Jobbe for globale retningslinjer for ansvarlig utlån og låneopptak. Disse bør bygge på «UNCTAD's prinsipper for ansvarlig långivning og låntaking».
- Jobbe for obligatorisk åpenhet om låneavtaler og betingelser i en offentlig tilgjengelig database.
- Jobbe for å etablere et multilateralt rammeverk for gjeldshåndtering.

Samarbeid mellom privat og offentlig sektor

Det er bred enighet om at privat næringsliv må bidra om bærekraftsmålene skal nås. Løsningen som ofte fremmes er å bruke offentlige midler (som bistand eller nasjonale offentlige-private samarbeid) for å katalysere private midler. Skal slike initiativer være katalytiske,

HVA ER ULOVLIG KAPITALFLYTT?

Kampen mot ulovlig kapitalflyt er sentral for å sikre lands ressursmobilisering i tråd med bærekraftsmål 17.1. I delmål 16.4 understrekes behovet for å redusere ulovlig kapitalflyt. Her brukes det engelske begrepet «illicit financial flows». I regjeringserklæringen ønsker regjeringen å jobbe for «bekjempelse av ulovlig kapitalflukt og skatteunndragelse, svart økonomi og korrupsjon». Både skatteunndragelse og skatteunngåelse bør være en del av diskusjonen når verden jobber mot «illicit financial flows».

6 [Jubilee Debt Campaign. 2018. Developing country debt payments increase by 60% in three years.](#)
7 [FNs Generalforsamling. 2015. A/RES/69/319 Basic principles on sovereign Debt Restructuring processes.](#)

må de følges av krav til åpenhet, utviklingseffekt og finansiell addisjonalitet. Initiativer som offentlige-private samarbeid (OPS), hvor myndigheter inngår samarbeid med private aktører for å bygge infrastruktur eller for drift av tjenester, har i dag et skjevt risikobilde hvor man i mye større grad tar hensyn til den private aktørens risiko enn myndighetenes og befolkningens risiko. Selv om tydelige rammeverk og klar risikodeling er viktig for å tiltrekke seg investeringer, vil en slik skjev risikodeling gjøre staten til den tapende part. Videre viser evalueringer fra både rike og fattige land at OPS ikke nødvendigvis fører til økt innsparing (for myndighetene) eller bedre kvalitet (for innbyggerne)⁸. I tillegg er det store utfordringer og uklarheter rundt hvordan OPS kan bidra til å nå de fattigste og mest marginaliserte, all den tid OPS-prosjekter som utgangspunkt skal være kommersielt levedyktige.

Verdensbanken har de siste årene fremmet at finansieringsgapet skal håndteres med det de omtaler som «private finance first» – å først mobilisere ressurser fra privat sektor, for så hente frem offentlige midler når markedsløsninger ikke er mulige å oppdrive. Utviklingseffekten av en slik tilnærming er i beste fall usikker og fremstår som et forsøk på å skyve ansvaret for vår tids største utfordringer bort fra statenes budsjetter, som tradisjonelt har vært den største kilden til finansiering av folks og lands utvikling. Å overføre statens ansvar for å levere offentlige tjenester er også problematisk fra et menneskerettighetsperspektiv, og kan føre til mindre åpenhet og demokratisk kontroll.

Det finnes en rekke eksempler på at OPSer har feilet og etterlatt staten med store kostnader og økende gjeld. Et sykehus i Lesotho endte opp med å koste tre ganger så mye som det offentlige sykehuset det erstattet, hele 67 millioner dollar årlig, noe som spiser opp halvpartens av landets helsebudsjett⁹. OPSer kan også gi økt risiko for gjeldskriser. I Verdensbankens standardkontrakter for OPS tillater man regnskapstekniske standarder hvor myndigheter kan skjule kostnadene ved å ikke inkludere lånene i sine egne budsjetter. Dette kan føre til at den faktiske gjeldsbyrden til landet ikke er synlig og at landet bygger opp ikke-bærekraftige gjeldsbyrder som kan ende i gjeldskrise. Slike skjulte gjeldsbyrder er en stor risiko mot oppnåelse av bærekraftsmålene. Arbeidet med å sikre gode regnskapsmessige standarder for OPS må derfor prioriteres høyt.

Norge bør derfor:

- Stille krav til at den norske næringslivssatsningen, inkludert Norfund, må vise til utviklingseffekt, finansiell addisjonalitet og åpenhet om investeringer, skatt og standarder.
- Aktivt avvise «private finance first»-tilnærmingen og promotere offentlige midler gjennom bistand og nasjonal ressursmobilisering som de mest bærekraftige og effektive finansieringskildene for utvikling.
- Jobbe for at Verdensbanken benytter, og anbefaler, regnskapsstandarder for offentlig-private samarbeid som sikrer god nok åpenhet, blant annet om lånefinansiering.



We stress that International public finance plays an important role in complementing the efforts of countries to mobilize public resources domestically, especially in the poorest and most vulnerable countries with limited domestic resources. We call for a global intergovernmental tax commission, under the auspices of the UN, to ensure that all countries have a say, with the mandate and resources to combat international tax dodging, which drains the vital public financing needed to achieve the SDGs. We agree to abide by the Open Contracting Global Principles, as the first step in a process to ensure full transparency and prevent bad decisions arising from government efforts to mobilise additional resources through Public Private Partnerships. We recall the UNGA-resolution 69/319, and the need of a transparent and accountable Debt Workout Institution, independent of creditors and debtors, to reduce and resolve debt crises and to comprehensively, rapidly and fairly restructure debt.

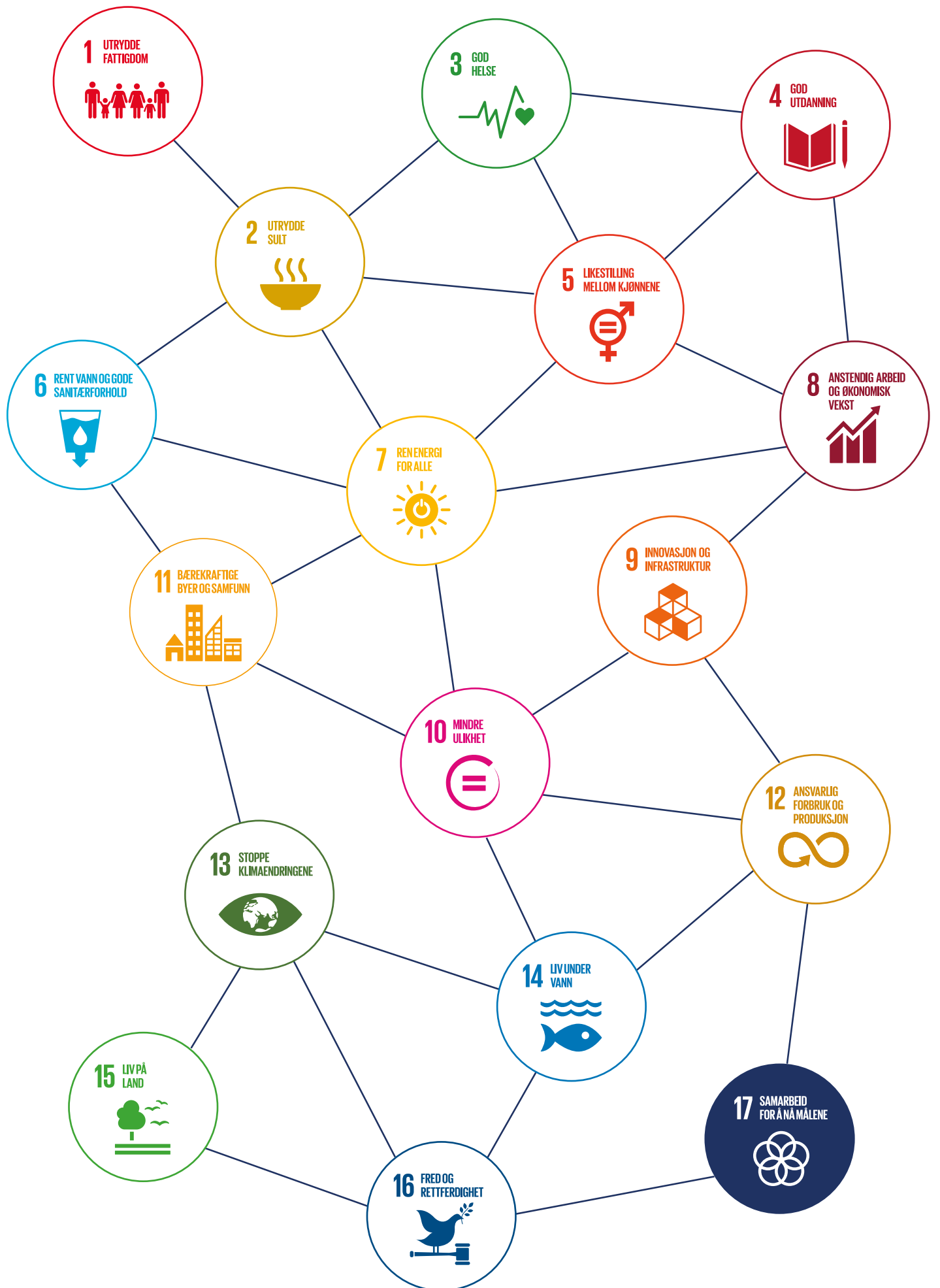
Klipp ut og ta med til FN

8 [Eurodad. 2015. What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development.](#)

9 [Oxfam. 2014. A Dangerous Diversion. Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?](#)

10 [Report of the Secretary-General. 2018. E/2018/64 Progress towards the Sustainable Development Goals.](#)

11 [Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development. 2018. Financing for development: Progress and prospects 2018.](#)





”

Store ambisjoner koster penger. I følge UNCTAD er den årlige kostnaden for å finansiere bærekraftsmålene i utviklingsland mellom 3,3 og 4,5 billioner dollar, hvorav 2,5 billioner dollar står udekket.