



Meddelande om samstämmighet för utveckling i EU

Utrikesdepartementet

2010-01-11

Meddelande om samstämmighet för utveckling i EU

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 458

En konsekvent politik för utveckling - Att upprätta den politiska ramen för en gemensam strategi på EU-nivå

Sammanfattning

Kommissionens meddelande innehåller ett antal förslag till nya angreppssätt för EU:s arbete med samstämmighet för utveckling, (Policy Coherence for Development, PCD). Kommissionen föreslår att ett nytt arbetsprogram för PCD tas fram där fem områden ges ökat fokus under en treårsperiod. Dessa områden är klimatförändringar, livsmedelssäkerhet, migration, immaterialrätt samt säkerhet och fredsbyggande. I meddelandet föreslås även att arbetsprogrammet ska innebära ett ökat resultatfokus i arbetet med PCD, att en tydligare rollfördelning mellan EU:s institutioner görs och att utvecklingsländernas egna perspektiv bättre inkluderas i arbetet.

Regeringen välkomnar flera av de förslag som presenteras i meddelandet då det svarar upp mot ett behov av att utveckla det existerande ramverket för PCD vilket har identifierats som bristfälligt av Sverige och andra medlemsländer. Alla förslag är dock inte tillräckligt utvecklade för att omsättas i ett arbetsprogram.

Meddelandet har utgjort en bra grund för diskussion om PCD. Vid utvecklingssessionen av GAERC den 17 november antogs slutsatser om PCD inför framtagande av ett nytt operativt arbetsprogram för PCD under 2010.

1.1 Ärendets bakgrund

Samstämmighet för utveckling handlar framförallt om att säkerställa att politikområden som inte har fattigdomsbekämpning som sitt huvudsakliga syfte bedrivs på ett sätt som i möjligaste mån bidrar till utvecklingsmålen och åtminstone inte står i strid med dessa. PCD handlar också om att stärka synergierna mellan relevanta politikområden och utvecklingssamarbetet.

EU har ett fördragsbundet åtagande att främja samstämmighet för utveckling och sedan 2005 finns inom EU ett policyramverk kring PCD med meddelande (april 2005 KOM(2005)134) och rådslutsatser (maj 2005 9266/05). Åtaganden om ökad samstämmighet har gjorts inom tolv politikområden: handel, miljö, klimatförändring, säkerhet, jordbruk, fiske, globaliseringens sociala dimension, sysselsättning och anständigt arbete, migration, forskning, informationssamhället, transport samt energi.

Arbetet med PCD inom EU har utvecklats under de senaste åren, men samtidigt konstaterar kommissionen att ett väl fungerande ramverk för PCD saknas. Den finansiella krisens långtgående effekter för utvecklingsländerna har också skapat nya utmaningar. Kommissionens meddelande presenterades den 15 september 2009.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen menar att det finns behov av ett nytt förhållningssätt till arbetet med PCD inom EU. Utgångspunkten, att alla relevanta politikområden ska ta hänsyn till målen för utvecklingspolitiken, ligger fast men EU måste arbeta mer fokuserat för att främja ett utvecklingsperspektiv inom alla relevanta politikområden. Kommissionen föreslår att EU bör ta ett mer strategiskt, systematiskt och samarbetslandsorienterat grepp om arbetet med PCD. För att omsätta förslagen föreslås att ett nytt arbetsprogram för perioden 2010-2013 tas fram under 2010 av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna.

1.2.1 Fem prioriterade områden

Kommissionen föreslår att det nya arbetsprogrammet för PCD bör fokusera på fem prioriterade områden som ska identifieras gemensamt mellan medlemsstaterna och kommissionen. Ett antal kriterier föreslås för hur områdena bör identifieras, bl.a. att områdena bedöms som relevanta för uppnående av millenniemålen och att de är prioriterade av utvecklingsländerna själva. Kommissionen föreslår för den fortsatta diskussionen följande prioriteringar: klimatförändring, livsmedelssäkerhet, migration, immaterialrätt samt säkerhet och fredsbyggande.

Avsikten med de fem prioriterade områdena är inte att ersätta åtagandet inom de befintliga 12 tematiska områdena enligt kommissionen. Syftet är snarare att förändra ansatsen från det som uppfattats som alltför byråkratiskt till mer operativt arbete genom en tydligare, mer strategisk ansats.

1.2.2 Utvecklingsländernas röst

I meddelandet konstateras att EU arbetat aktivt för att göra beslut och initiativ mer utvecklingsorienterade men att utvecklingsländernas roll i dessa processer ofta varit begränsad. De allra fattigaste ländernas har lämnats utanför och har inte getts möjlighet påverka. Kommissionen föreslår att utvecklingsländerna själva bör involveras i konsultationer och att alla intressenter bör ha tillgång till information om initiativ som berör dem.

1.2.3 ODA+

I meddelandet framhålls att finansiella flöden som inte klassas som bistånd (Official Development Assistance, ODA) blir allt viktigare för utvecklingsländer, men att effekterna för utvecklingsländerna till stor del beror på det politiska ramverket omkring dem. Finansiella icke-ODA-flöden beror i stor utsträckning på enskilda individer och ekonomiska aktörer som genom investeringar, remitteringar och överföring av teknologi bidrar till utveckling. EU bör göra mer för att underlätta för finansiella flöden och diskuterar detta som ett "ODA+"-förhållningssätt. Arbetsprogrammet för PCD föreslås innehålla riktlinjer för en ansats som bättre tillvaratar potentialen i finansiella flöden till utvecklingsländer som bidrar till hållbar utveckling, utöver biståndet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s PCD-politik grundas i EG-fördraget och EU-fördraget och regleras därmed inte i svensk författning.

EU:s arbete med PCD är ett sätt att överföra Sveriges politik för global utveckling, PGU, till EU. Regeringen ser därmed PCD som en viktig del i arbetet med att genomföra PGU.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Rapporten har inga budgetära konsekvenser.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetet med samstämmighet för utveckling inom EU är en viktig fråga för regeringen och ett sätt att omsätta vår svenska politik för global utveckling i EU-arbetet. Regeringen är och har varit påskyndare till att EU:s ramverk för PCD utvecklas. Kommissionens meddelande är en bra utgångspunkt för att diskutera nästa steg i arbetet. Flera av de förslag till hur arbetet kan förbättras har också inkluderats i de slutsatser om PCD som utarbetats under det svenska ordförandeskapet som t.ex. den mer fokuserade ansatsen på fem prioriterade områden, ökad mål och resultatorientering och närmare dialog med samarbetsländer. Ansatsen svarar upp mot tidigare kritik, bl.a. från Sverige, om att arbetet med PCD inom EU har ett svagt politiskt ägarskap utanför biståndsministrarnas krets och att de instrument som finns för ökad samstämmighet ofta har en oklar status. EU-institutionernas olika roller har också varit otydliga.

Regeringen menar att handelspolitiken måste ingå som ett av de prioriterade områdena då det är ett av de viktigaste områdena vad gäller EU:s påverkan på utvecklingsländer. Därför har regeringen som ordförandeland i rådsslutsatser om PCD sett till att så nu sker för det kommande arbetsprogrammet. Regeringen anser att EU:s jordbrukspolitik inte tillräckligt lyfts fram i meddelandet och har därför tillsammans med andra medlemsländer arbetat för starkare skrivningar inom det prioriterade området livsmedelssäkerhet och inom området handel. Detta har resulterat i att jordbrukspolitiken på ett bättre sätt omfattas i de antagna rådsslutsatserna om PCD.

Vissa förslag i kommissionens meddelande är inte tillräckligt utvecklade för att ta vidare för närvarande, som t.ex. användande av begreppet "Whole of the union approach" vars innebörd inte ännu diskuterats tillräckligt.

Regeringen är av åsikten att det politiska ramverk som nu etablerats genom rådsslutsatser vid GAERC i november 2009 måste följas upp med ett ambitiöst, resultatorienterat arbetsprogram. Relevanta politikområden bör ges ett tydligt ansvar för sina respektive bidrag till en mer samstämmig politik för utveckling inom EU.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna stödjer generellt ansatsen att under en avgränsad period ge särskilt fokus till ett mindre antal områden. Några länder har framhållit att handel borde inkluderas bland prioriteringarna, andra föreslagna områden är illegala flöden i de finansiella systemen samt investeringsgarantier och exportkrediter. Även jordbruk har föreslagits som prioriterat område. I möjligaste mån har detta tillsetts i rådsslutsatser som antagits om PCD under hösten 2009 även om skrivningarna med nödvändighet är resultat av

kompromisser med medlemsländer som inte vill ha starka skrivningar om t.ex. jordbrukspolitikens betydelse för utvecklingsländer.

2009/10:FPM44

Frågor har funnits kring hur existerande tolv tematiska områdena förhåller sig till de fem prioriterade områdena som här föreslås. En otydlighet i hur kommissionen ser på relationen mellan dem och hur de överlappar varandra har framkommit.

Användande av nya begrepp som ”Whole of the union approach” och ”ODA+” har resulterat i frågor och skepsis från flera medlemsstater. Medlemsstater har framhållit att alla eventuella ändringar av ODA-definitionen bör diskuteras och beslutas i OECD/DAC. Flera medlemsstater har uttryckt oro för att ODA+-begreppet skulle komma att användas som ett sätt att även se till andra finansiella flöden vid rapportering av biståndsnivåer vilket skulle underminera gjorda åtaganden om ODA-nivåer.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets utvecklingskommitté (DEVE) diskuterade meddelandet den 9-10 november 2009 då även representanter från kommissionen och CONCORD, en plattform för NGO:s som arbetar med EUs utvecklingspolitik deltog. Europaparlamentariker uttryckte oro över otydlighet i definitioner av vad som ingår i begreppet PCD med anledning av kommissionens användande av nya begrepp. Andra betonade att samarbetsländernas röst måste tillses och att prioriteringen av fem områden inte bör ses som en begränsning av EU:s generella åtagande om PCD.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

EU:s PCD-åtagande är grundat i EG-fördragets artikel 178 om att målet att främja en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, ska beaktas i all politik som berör dessa länder. EU:s PCD-åtagande grundas mer generellt i artikel tre i EU-fördraget om samstämmighet i unionens interna och externa politik. PCD-åtagandet har överförts till Lissabonfördragets Art. 188d som gör gällande att “The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries”

Principen är inte relevant i sammanhanget.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande har använts som diskussionsunderlag när rådsslutsatser om PCD förhandlades för antagande på utvecklingssessionen vid GAERC den 17 november 2009. Flera av de förslag som presenteras i meddelandet har tagits in i slutsatserna. Slutsatserna utgör nu en politisk ram och riktlinje för utformandet av ett operativt arbetsprogram för PCD under 2010. Arbetsprogrammet ska gälla 2010-2013.

4.2 Fackuttryck/termer

DAC – Development Assistance Committee. OECDs biståndskommitté som samordnar de internationella biståndsgivarnas rapportering om biståndet, och tar fram riktlinjer för biståndet. DAC har slagit fast kriterier för vilken typ av finansiella flöden som får räknas som bistånd. Sådana flöden benämns ODA (Official Development Assistance).

GAERC – General and External Relations Council. Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser.

ODA - Official Development Assistance. Se ovan

PCD - Policy Coherence for Development. Samstämmighet för utveckling.