



## Meddelande om ökad genomslag av EU:s utvecklingspolitik – en agenda för förändring

Utrikesdepartementet

2011-11-08

### Dokumentbeteckning

KOM(2011) 637 final

Increasing the impact of EU Development Policy: An agenda for Change

### Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett meddelande med förslag till uppdatering av EU:s policy för utvecklingssamarbete. Det baseras på en s.k. grönbok som lades fram i slutet av 2010. Förslaget innebär att EU ska fokusera på två prioriterade områden: mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning samt hållbar tillväxt för mänsklig utveckling. För att säkerställa bästa kostnadseffektivitet föreslås vidare differentiering av partnerskap, koordinering av EU:s agerande och förbättrad samstämmighet mellan EU:s politikområden.

Regeringen är generellt positiv till förslaget i meddelandet. Ökad differentiering av samarbetsländer förväntas leda till ökade resurser till länder där EU kan spela en särskilt viktig roll med tydligt fokus på de fattigaste länderna, bl.a. Afrika söder om Sahara, konfliktländer och Europas grannskapsländer. För ett mer effektivt resursanvändande är en ökning av andelen av EU:s bistånd i form av s.k. innovativ finansiering ett välkommet initiativ när det gäller att finna innovativa arbetsformer och partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, kombinationer av gåvor och lån (s.k. blandfinansiering), samt lånegarantier. Kommissionens tänkande för ökad resultatorientering och transparens liksom ökad uppmärksamhet riktad mot tillväxt och den privata sektorns roll för utveckling ligger väl i linje med regeringens politik inom samma områden.

Vad gäller EU gemensamprogrammering, med ökad biståndseffektivitet i åtanke, vill regeringen se ett ambitiöst slutresultat i linje med tankarna i förslaget. Innebörden av gemensamprogrammering behöver dock konkretiseras och regeringen förordar en stegvis process som medger utveckling av metoden baserat på gemensamma erfarenheter. Regeringen betonar att arbetet måste genomföras på ett flexibelt sätt, med ägarskap på landnivå, med utgångspunkt i rådande situation på landnivå och med beaktande av medlemsstaternas ingångsvärden.

Vikten av samstämmighet mellan politikområden i syfte att bättre bidra till utveckling (Policy Coherence for Development) bör stärkas ytterligare t.ex. genom att hänvisa till EU:s fördragsbundna skyldighet att ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet i unionens politik.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

EU och dess medlemsstater är viktiga aktörer för att bidra till uppnåendet av millenniemålen (MDG). EU och dess medlemsstater är t.ex. världens volymmässigt största biståndsgivare. Lissabonfördraget från 2009 har gjort utveckling till ett av huvudmålen för EU. EU:s relation med utvecklingsländer har gått från relationen givare-mottagare till partnerskap. EU konstaterar i meddelandet att viktiga framsteg gjorts för att uppfylla MDG, men att framstegen varierar mellan länder, regioner och mål och att en viss förnyelse av EU:s biståndssamarbete behövs för att stödja utvecklingsländernas egna ansträngningar att uppnå målen.

Mot bakgrund av detta presenterade Kommissionen i slutet av 2010 en s.k. grönbok kallad "EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development". Grönboken utgjorde underlag för en omfattande konsultation om EU:s framtida policy där kommissionen bjöd in till kommentarer och ordnade ett antal möten för att diskutera förslaget med olika intressenter.

Den 14 oktober presenterade kommissionär Piebalgs på KOM:s hemsida ([http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2011/](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2011/)

10/ 20111013\_en.htm) ett meddelande om EU policy för utvecklingssamarbete baserat på grönboken och inkomna kommentarer. Dokumentet benämns nu "Increasing the impact of EU Development policy: an Agenda for Change".

2011/12:FPM23

## 1.2 Förslagets innehåll

Agenda for Change är tänkt att förtydliga och komplettera EU:s utvecklingspolicy "European Consensus on Development" (2005) i ljuset av de senaste årens globala förändringar. Agenda for Change föreslås vara styrande för EEAS och kommissionen. Medlemsstater uppmanas av kommissionen att ansluta sig till genomförandet av policyn. Rådsslutsatser förväntas antas på FAC utveckling i maj 2012. Meddelandet är kort, koncist och handlingsinriktat. I korthet föreslår Kommissionen följande:

- EU ska fokusera på två breda prioriterade områden:
  - Mänskliga rättigheter, demokrati och andra nyckelfrågor för god samhällsstyrning.
  - Inkluderande och hållbar tillväxt för mänsklig utveckling.
- Därav följer en sektorfokusering till mänskliga rättigheter, demokrati, demokratisk samhällsstyrning, säkerhet, hälsa, undervisning, sociala trygghetssystem, privatsektorutveckling och handel, regional integration, energi och jordbruk.
- För att säkerställa bästa kostnadseffektivitet föreslås vidare:
  - differentiering av partnerskap
  - koordinering av EU:s agerande
  - förbättrad koherens mellan EU:s politikområden.
- Mer detaljerat föreslås följande förändringar:
  - Ökad andel av EU:s bistånd ska gå till de två prioriterade områdena.
  - EU ska koncentrera verksamheten till maximalt tre sektorer per land.
  - En ökad andel av EU:s bistånd ska gå till de mest behövande länderna där EU kan ha reell påverkan, detta inkluderar instabila stater.
  - Ökad vikt ska läggas vid trender för utveckling av mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning när beslut fattas om vilka biståndsformer

som ska användas och vilken biståndsvolym som ska göras tillgänglig.

2011/12:FPM23

- Fortsatt stöd för inkluderande social mänsklig utveckling genom att minst 20 % av EU:s bistånd används inom sociala sektorer.
- Ökat fokus på investeringar i förändringsprocesser för inkluderande och hållbar tillväxt utgör grunden för fattigdomsminskning
- Ökad andel av EU:s bistånd ska utgå som innovativa instrument, t.ex. kombinationer av gåvobistånd och lån.
- Ett ökat fokus på att stödja fattiga länder att minska utsatthet för globala utmaningar som klimatförändringar, ökande priser på energi och livsmedel m.m.
- EU ska bättre möta utmaningar kring säkerhet, instabilitet och transition.
- I de fall samarbetsländer har antagit tillförlitliga utvecklingsstrategier så föreslår Agenda for Change att EU och medlemsstaterna antar, där så är möjligt, gemensamma fleråriga programplaneringsdokument (gemensamplanering). I länder utan utvecklingsstrategier kommer EU att sträva efter att utveckla gemensamma strategier med medlemsstaterna. Processerna ska resultera i gemensamma EU-programdokument som anger sektoriell arbetsfördelning och finansiella anslag per sektor och givare med utgångspunkt i medlemsstaternas prioriteringar. Dessa dokument ska vara styrande när EU och medlemsstater utvecklar bilaterala genomförandeplaner. För att öka samarbetsländernas ägarskap, ska EU gemensamprogrammering synkroniseras med partnerländernas strategiska cykler där det är möjligt. Operativt föreslår Agenda for Change att EU och medlemsstaterna använder sig av biståndsformer som underlättar gemensamma åtgärder, som t.ex. budgetstöd (under ett "enda EU-avtal").
- Gemensamt EU resultatuppföljningsramverk som lyfter fram möjligheter till ansvarsutkrävande och transparens.
- Förbättrad samstämmighet för utveckling (PCD), bl.a. genom att den framtida fleråriga budgetramen bör förstärka PCD. Tematiska program är tänkta som instrument för att tackla globala problem och kommer enligt Agenda for Change både projicera EU:s politik in utvecklingssamarbetet och hjälpa till att utrota fattigdomen.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget påverkar inte gällande svenskt regelverk eller svensk lagstiftning.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är generellt positiv till förslaget i meddelandet. Ökad differentiering av samarbetsländer förväntas leda till ökade resurser till länder där EU kan spela en särskilt viktig roll med tydligt fokus på de fattigaste länderna, bl.a. Afrika söder om Sahara, konfliktländer och Europas grannskapsländer. För ett mer effektivt resursanvändande är en ökning av andelen av EU:s bistånd i form av s.k. innovativ finansiering ett välkommet initiativ när det gäller att finna innovativa arbetsformer och partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, kombinationer av gåvor och lån (s.k. blandfinansiering), samt lånegarantier. Kommissionens tänkande för ökad resultatorientering och transparens liksom ökad uppmärksamhet riktad mot tillväxt och den privata sektorns roll för utveckling ligger väl i linje med regeringens initiativ inom samma områden.

De synpunkter UD lämnade på grönboken har i stor utsträckning omhändertagits av kommissionen. Policydokumentet är koncist och handlingsinriktat. Det behöver dock utvecklas med ytterligare förklaringar och tydliggöranden kring förslagen bl.a. vad gäller EU-gemensamprogrammering, hur landdifferentieringen ska genomföras och kring samstämmighetspolitiken. Mer information krävs om bakgrunden till förslaget om sektorfokusering och vilken koordinering som skett med andra stora givare och utvecklingsbanker t.ex. om finansiering av infrastruktur och vägar.

Vad gäller differentiering och utformning av stöd till samarbetsländer i grannskapet bör ökad vikt läggas vid samarbetslandets egna prioriteringar och reformframsteg, liksom vid objektiva kriterier såsom ambitioner när det

Vad gäller EU gemensamprogrammering och inom ramen för arbetet med ökad biståndseffektivitet vill regeringen se ett ambitiöst slutresultat i linje med tankarna i förslaget. Innebörden av gemensamprogrammering behöver dock konkretiseras och regeringen förordar en stegvis process som medger utveckling av metoden baserat på gemensamma erfarenheter. Regeringen betonar att arbetet måste genomföras på ett flexibelt sätt, med ägarskap på landnivå, med utgångspunkt från rådande situation på landnivå och med beaktande av medlemsstaternas ingångsvärden.

Partnerländernas egna strategier och planeringsprocesser bör utgöra utgångspunkt. Det faktiska arbetet med gemensamprogrammering bör framför allt ske på landnivå och bör vara öppet för deltagande för biståndsgivare utanför EU.

Vikten av samstämmighet mellan politikområden i syfte att bättre bidra till utveckling (Policy Coherence for Development) bör stärkas ytterligare t.ex. genom att hänvisa till EU:s fördragsbundna skyldighet att ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet i unionens politik.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Preliminärt i huvudsak positiva, men tvivel finns från några medlemsstater hur långt EU bör gå med gemensamprogrammering.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats till svenska remissinstanser.

Under perioden november 2010 till januari 2011 genomförde emellertid kommissionen en bred konsultationsrunda kring den s.k. grönboken "EU

development policy in support of inclusive growth and sustainable development”. Såväl EU:s medlemsstater som andra intressenter gavs möjligheter att inkomma med synpunkter. Totalt kom 240 kommentarer på mer än 2000 sidor in.

De flesta som kommenterat grönboken välkomnade initiativet att se över EU:s utvecklingspolicy i ljuset av skapandet av EEAS och inför framtagandet av EU:s nästa långtidsbudget. Den finansiella krisen gör det vidare än mer väsentligt att säkerställa effektiv användning av biståndsmedel.

De flesta kommentarerna ger stöd till ett ökat EU fokus på inkluderande ekonomisk utveckling, tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Från civilsamhället betonas i sammanhanget också vikten av fördelningspolitik och sociala trygghetssystem. Nästan samtliga svar förespråkar aktivt stöd till små och medelstora privata aktörer särskilt inom jordbruket, bl.a. genom utbyggnad av infrastruktur i transport-, energi- och ICT-områdena samt stärkande av juridiska och finansiella regler för såväl informell sektor som formellt etablerad privatsektor.

Brett stöd ges också till att EU:s utvecklingspolicy ska vara tydligt förankrad i respekt för mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning.

Många kommentarer ger stöd till att de minst utvecklade länderna ska få en större andel av EU:s bistånd och efterlyser bättre koherens mellan politikområden särskilt i förhållande till medelinkomstländer. Många svar ger också stöd till ökad koncentration av biståndet inom länder. Vikten av ökad ömsesidighet i åtaganden mellan givare och mottagarländer framförs i flera kommentarer.

Principiellt stöd ges till förslaget om EU-gemensam programmering av bistånd, men en gradvis introduktion förespråkas.

Miljö- och klimatbistånd förespråkas, inklusive tillgång till förnyelsebar energi. Många tillstyrker att hållbart jordbruk och livsmedelssäkerhet ska vara fokusområden för EU.

Många som kommenterat efterlyste mer uppmärksamhet till mänskliga rättigheter och demokrati, kvinnors roll i utveckling, barns-, minoriteters-,

Av meddelandet framgår att Kommissionen tagit intryck av konsultationerna och flertalet synpunkter, även de regeringen lämnade, har tagits om hand och inarbetats i den nu presenterade versionen.

### 3 Förslagets förutsättningar

#### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

#### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej relevant.

### 4 Övrigt

#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet ska diskuteras på rådsmötet den 14 november. Rådsslutssater planeras under det kommande danska ordförandeskapet under våren 2012.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

Millenniemålen är baserade på Millenniedeklarationen som antogs vid FN:s millennietoppmöte år 2000. Millenniemålen är åtta till antalet och syftar till att halvera fattigdomen till år 2015.

De åtta millenniemålen innebär att fattigdom och hunger ska halveras, alla barn ska gå i grundskola, jämställdheten ska öka och kvinnors ställning stärkas, barnadödligheten ska minska med två tredjedelar, mödradödligheten ska minska med tre fjärdedelar, spridningen av hiv/aids, tbc, malaria och andra sjukdomar ska hejdas, en miljömässigt hållbar utveckling ska säkerställas samt att globalt samarbete genom ökat bistånd, rättvisa handelsregler och lättade skuldbördor i utvecklingsländerna ska eftersträvas.

Millenniemålen är centrala för en stor del av det utvecklingsarbete som bedrivs i världen. Ett av Sveriges svar på Millenniedeklarationen och



millenniemålen är den politik för global utveckling (PGU) som antogs av riksdagen i december 2003.

2011/12:FPM23

Differentiering av partnerskap är en term som används i meddelandet med innebörden att EU ska ha varierande förhållningssätt till utvecklingsländer beroende på ländernas behov, kapacitet att utöver traditionellt bistånd finansiera sin utveckling, ländernas egna åtaganden att bl.a. investera i social service och uppvisade resultat vad gäller miljöarbete, demokratisering, god samhällsstyrning och ekonomisk politik, samt vilken betydelse EU kan ha som utvecklingspartner.

Begreppet innovativ finansiering är ett samlingsbegrepp för en rad olika icke-traditionella sätt att effektivisera och mobilisera utvecklingsfinansiering, t.ex. genom nya former av skatter, partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, kombinationer av gåvo- och lånefinansiering (s.k. blandfinansiering) och lånegarantier.