



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Udviklingsudvalget

2012/2002(INI)

15.3.2012

UDKAST TIL BETÆNKNING

om en dagsorden for forandring: fremtiden for EU's udviklingspolitik
(2012/2002(INI))

Udviklingsudvalget

Ordfører: Charles Goerens

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	7

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om en dagsorden for forandring: fremtiden for EU's udviklingspolitik (2012/2002(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2011 om "Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring" (KOM(2011)0637 – SEK(2011)1172 – SEK(2011)1173);
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. oktober 2011 om "EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande" (KOM(2011)0638);
- der henviser til den fælles erklæring af 20. december 2005 fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen, om Den Europæiske Unions udviklingspolitik: "Den europæiske konsensus"¹;
- der henviser til Pariserklæringen af 2. marts 2005 om bistandseffektivitet, ejerskab, harmonisering, tilpasning, resultatbaseret forvaltning og gensidigt ansvar²;
- der henviser til Accra-handlingsprogrammet af 4. september 2008³;
- der henviser til Busan-partnerskabet for effektivt udviklingssamarbejde af 1. december 2011⁴;
- der henviser til Kommissionens meddelelse af 28. februar 2007 om en "EU- adfærdskodeks om arbejdsdeling i udviklingspolitik" (KOM(2007)0072);
- der henviser til alle de forpligtelser, som det internationale samfund har påtaget sig på udviklings- og samarbejdsområdet inden for rammerne af FN og de øvrige kompetente internationale organisationer, og som EU og medlemsstaterne har tilsluttet sig;
- der henviser til sin beslutning af 8. juni 2011 om forordning (EF) nr. 1905/2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde: erfaringer og fremtidsperspektiver⁵;
- der henviser til sin beslutning af 5. juli 2011 om forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik⁶;
- der henviser til sin beslutning af 5. juli 2011 om EU's budgetstøtte til udviklingslande i

¹ EUT C 46 af 24.2.2006, s. 1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ Endelig erklæring om det fjerde forum på højt plan for bistandseffektivitet, Busan, Sydkorea, 29.11.–1.12.2011.

⁵ Vedtagne tekster, P7_TA(2011)0261.

⁶ Vedtagne tekster, P7_TA(2011)0320.

fremtiden¹;

- der henviser til udtalelse fra Regionsudvalget af 16. februar 2012²;
 - der henviser til forretningsordenens artikel 48;
 - der henviser til betænkning fra Udviklingsudvalget (A7-0000/2012);
- A. der henviser til, at fattigdomsbekæmpelse og på sigt fattigdomsudryddelse i henhold til Lissabontraktaten er hovedformålet med EU's udviklingspolitik;
- B. der henviser til, at den europæiske konsensus om udvikling, som Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet har undertegnet, er indarbejdet i fællesskabsretten;
- C. der henviser til, at dagsordenen for forandring skal bibringe svar i en verden, der grundlæggende har forandret sig, og i hvilken kløften mellem rige og fattige i alle lande bliver større og større, især i udviklingslandene;
- D. der henviser til, at menneskerettighederne og god regeringsførelse i Kommissionens meddelelse opstilles som en afgørende forudsætning for udvikling, hvilket ikke udelukker, at man forsøger at finde den hastighed, der passer bedst til de enkelte lande;
- E. der henviser til, at gennemførelsen af udviklingspolitikken ifølge Lissabontraktaten skal være sammenhængende, og at foranstaltningerne til fremme af den økonomiske vækst i udviklingslandene først og fremmest skal tjene til at bekæmpe fattigdom og udstødelse;
1. mener, at dagsordenen for forandring er nyskabende, idet den bl.a. privilegerer anvendelse af budgetstøtte, kombination af støtte og lån samt fremme af den private sektor; mener, at anvendelsen af disse mekanismer først og fremmest skal hjælpe med at få borgerne i udviklingslandene ud af ekstrem fattigdom og afhængighed;
 2. noterer sig Kommissionens ønske om at fremme "inklusive og bæredygtig vækst til støtte for menneskelig udvikling", men understreger, at dette nye instrument ud fra et udviklingssynspunkt ikke må have andre mål end økonomisk og social fremgang til støtte for de socialt dårligst stillede;
 3. gentager i denne forbindelse sit engagement til fordel for social integration samt beslutningen om at afsætte mindst 20 % af EU-støtten til grundlæggende sociale ydelser, som fastlagt af FN i årtusindudviklingsmålene;
 4. opfordrer Rådet til at spille en førerrolle i den interinstitutionelle dialog med Kommissionen og Parlamentet i tråd med den europæiske konsensus om udvikling;
 5. bemærker, at Kommissionen sætter fattigdom i centrum for sin nye differentieringspolitik; konstaterer imidlertid, at 70 % af de mennesker, hvis indkomst ligger under fattigdomsgrænsen, bor i mellemindkomstlande, og beklager derfor, at de fattige i disse lande endnu ikke drager fordel af den økonomiske vækst;

¹ Vedtagne tekster, P7_TA(2011)0317.

² CIVEX-V-025, vedtaget på den 94. plenarforsamling, 15. og 16. februar 2012.

6. finder det absolut nødvendigt, at mellemindkomstlandene afsætter en stadig større del af deres indkomst til sociale formål, så EU gradvist kan reducere sine endnu igangværende udviklingsprogrammer;
7. anmoder derfor Kommissionen om at forhandle sig frem til en køreplan for progressiv reduktion af den offentlige udviklingsbistand sammen med mellemindkomstlandene;
8. finder det absolut afgørende, at der afholdes en international konference med deltagelse af BRIKS-landene, som på den ene side vedrører den fremtidige finansiering af årtusindudviklingsmålene, og som på den anden side omhandler fremme af trekantssamarbejde, der omfatter en donor fra nord, et vækstland og et udviklingsland;
9. støtter Kommissionen i dens vilje til at yde budgetstøtte til en partner, så snart den inden for rammerne af en politisk dialog forpligter sig til i højere grad at fokusere sine budgetprioriteter på målsætninger vedrørende udvikling af de grundlæggende sociale sektorer;
10. mener, at betingelserne for anvendelse af offentlig udviklingsbistand i almindelighed og budgetstøtte i særdeleshed skal gå hånd i hånd med en demokratisk budgetkontrol foretaget af parlamenterne, budgetkontrolorganerne og civilsamfundet i partnerlandene;
11. mener, at EU skal vedkende sig det fulde ansvar, der hviler på det som verdens største udviklingsbistandsyder, og udnytte og anvende sit politiske potentiale bedre og højne sit lederskab på den internationale scene vedrørende udviklingsanliggender ved beslutsomt at anvende de beføjelser, det har fået tildelt ved artikel 210 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, til at tage ethvert passende initiativ for at fremme samordningen af EU's og medlemsstaternes politik med hensyn til udviklingssamarbejde samt føre samråd om deres bistandsprogrammer;
12. beklager, at dagsordenen for udvikling har tendens til at ændre den sammenhæng i udviklingspolitikkerne, som er indført i fællesskabsretten, til en søgen efter fælles interesser mellem EU og dets partnere;
13. minder om, at et aktivt civilsamfund i nord såvel som i syd er den bedste garant for god, demokratisk regeringsførelse, den private sektors berettigelse og en bedre fordeling af den økonomiske væksts fordele;
14. ønsker, at dagsordenen for forandring skal præcisere civilsamfundets og de regionale og lokale myndigheders rolle som vigtige og uafhængige aktører, ikke blot i forbindelse med gennemførelsen af udviklingsprogrammer og -projekter, men også som grundlæggende aktører i forbindelse med udarbejdelsen af udviklingspolitikker;
15. kræver, at al støtte til den private sektor, der stammer fra den offentlige udviklingsbistand, både i form af gavebistand og kombineret med lån, indgår i nationale planer og/eller strategier i partnerlandene, og at de således tildelte beløb koncentrerer omkring udviklingen af menneskelige ressourcer, anstændigt arbejde, bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og udvikling af inklusive offentlige tjenesteydelser af høj kvalitet til fordel for befolkningen;

16. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

BEGRUNDELSE

Udviklingspolitikken i forhold til forandringsdynamikken

Siden vedtagelsen af årtusindudviklingsmålene i 2000 er store forandringer, der allerede kunne ses dengang, blevet endnu tydeligere.

På det *økonomiske plan* har det imponerende opsving i Kina, Indien og Brasilien tendens til at flytte det økonomiske tyngdepunkt fra landene med en moden økonomi til *vækstlandene*. *Trods deres imponerende økonomiske vækst har disse lande endnu ikke fået fattigdommen under kontrol*. Globaliseringen, der stimuleres af en mere liberaliseret verdenshandel og er blevet en imponerende kilde til rigdom, ligger nemlig til grund for et yderst besynderligt fænomen. På den ene side mindsker den ulighederne mellem staterne, og på den anden side øger den ulighederne i staterne, både i de industrialiserede og de ikkeindustrialiserede lande.

På det *demografiske plan* vil der, hvis man forlænger kurverne over befolkningstilvækst, hvor vi er gået fra at være 6 mia. til at være 7 mia. mennesker på mindre end 10 år, være over 9 mia. mennesker i verden i 2030, trods den demografiske tilbagegang i *milliardstaterne*. Denne befolkningsstigning udligner en stor del af den økonomiske vækst i landene.

Grænserne er ganske vist blevet lettere gennemtrængelige for varer, men har tendens til at være uoverskridelige for personer, der stammer fra udviklingslandene, og som ønsker at rejse til de industrialiserede lande.

På det *afrikanske kontinent* kan man som helhed konstatere en reel vilje til forandring. Det vidner bl.a. de store institutionelle ændringer, som Den Afrikanske Union har indledt på såvel kontinentalt som regionalt plan, om. Dette rent afrikanske samarbejde, der i vid udstrækning er inspireret af modellen for den europæiske integration, har til formål at organisere reaktionerne på de sikkerhedsmæssige, økonomiske og politiske udfordringer på regionalt plan. Flere og flere afrikanske lande syd for Sahara afholder frie valg og accepterer princippet om politisk vekslen. De *svingende grundpriser* for fødevarer er ganske vist blevet en ustabilitetsfaktor for hele samfund, men der kan noteres reelle fremskridt med hensyn til adgangen til sundhedspleje. Opfyldelsen af årtusindudviklingsmålene i 2015 er dog stadig en illusion.

Kommissionens meddelelse

I sin tale om en dagsorden for forandring varsler kommissær Piebalgs væsentlige forandringer med hensyn til den europæiske tilgang til udviklings samarbejde uden dog at gå væk fra de fremgangsmåder, tilgange og principper, der tidligere har bevist deres værd. Det skal i særdeleshed bemærkes, at Kommissionen fortsat holder fast i den europæiske konsensus om udvikling, som er blevet indarbejdet i fællesskabsretten.

Med sin dagsorden for forandring vil Kommissionen lægge særlig vægt på bistandens *kvalitet*. Kommissionen mener i øvrigt, at der skal udvises større selektivitet ved udvælgelsen af

partnerlande. Dette ville på sigt få fjernet visse vækstlande fra listen over modtagere af offentlig udviklingsbistand fra Europa, eftersom deres problem ikke længere ville være at skabe rigdom, men derimod at fordele den.

Med denne dagsorden for forandring sigter EU, som allerede er den største donor, også mod at blive den bedste donor. I denne forbindelse nævner kommissær Piebalgs tre områder, inden for hvilke EU skal udmærke sig, nemlig regeringsførelse, inklusiv og bæredygtig økonomisk vækst og udvikling af sociale sikringsordninger i udviklingslandene. Endelig vil Kommissionen foreslå andre donorer en højere grad af *fælles programmering*.

Forslag

Europa-Parlamentet har med vedtagelsen af betænkningen om forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik af Filip Kaczmarek allerede udtalt sig meget detaljeret om adskillige aspekter af EU's fremtidige samarbejde med udviklingslandene.

Nærværende betænkning har i højere grad til formål igen at koncentrere forhandlingerne omkring et par prioriterede aspekter, der er en tvingende forudsætning for, at EU's udviklingspolitik bliver en succes.

1) Pålidelige tal: et krav om ærlighed

For de midler, der afsættes til at bekæmpe fattigdom, kan der modtages støtte i form af offentlig udviklingsbistand. Udgifter til andre formål bør ikke berettiges til en sådan støtte.

Det betyder kort sagt, at et lån til et udviklingsland, der ikke er tilbagebetalt, og som eftergives af donorlandet, kun bør sidestilles med offentlig udviklingsbistand, hvis en efterfølgende evaluering kan bekræfte, at det pågældende lån rent faktisk gik til at mindske fattigdommen. Den nuværende fremgangsmåde puster imidlertid statistikkerne om udviklingsbistand kunstigt op og resulterer i en fejlagtig vurdering af donorlandene, for så vidt angår deres egentlige kapacitet til at finansiere udviklingen.

2) Inklusiv vækst – ja, men ...

Det samme krav om ærlighed får os til at se på de finansielle incitamenter til at støtte den inklusive vækst. I dagsordenen for forandring understreger man med rette den rolle, som den økonomiske udvikling spiller som en potentiel drivkraft for social fremgang i udviklingslandene. Nogle frygter imidlertid, at de midler, der afsættes til inklusiv vækst, nogle gange går til andre formål end fattigdomsbekæmpelse. I lyset af denne risiko virker det hensigtsmæssigt at iværksætte *beskyttelsesforanstaltninger*. Ethvert projekt, som afsætter omfattende midler til inklusiv vækst, bør underkastes en vurdering af dets reelle virkning med hensyn til at mindske fattigdommen. Hvad angår udviklingslandene, finder de allerfattigste som oftest deres subsistensmidler heri. Den inklusive vækst må således under ingen omstændigheder ignorere den *uformelle økonomi*.

3) EU: dets komparative fordele

Der bør endvidere sættes særligt fokus på de *nye aktører*, navnlig Kina og Indien, med hensyn til deres indvirkning på de fattiges forhold i landene mod syd. Eftersom EU's og medlemsstaternes udviklingspolitik allerede er underkastet omfattende kontrol og evaluering, ville vi endelig være i stand til bedre at vurdere de forskellige partnerskabers komparative fordele, hvis vækstlandenes indsats også blev gennemgået kritisk.

4) Overvejelser om fødselstal

De *ekstremt høje fødselstal* i udviklingslandene er endnu en hård nød at knække. Niger har med sin årlige befolkningstilvækst på 3,3 % brug for en ekstremt høj økonomisk vækstrate, da bruttonationalproduktet pr. indbygger først vil mindske fattigdommen, når væksten overstiger denne procentsats. Fødselskontrol er imidlertid et ømtåleligt emne. De familieplanlægningsinstrumenter, der iværksættes, skal således omfatte en række forholdsregler, som sikrer, at princippet om menneskelig værdighed og de enkelte (kvindelige) borgeres individuelle rettigheder overholdes. Med al den forsigtighed, der hører sig til, når man tager fat på fødselsproblematikken, skal løsningerne findes i en dialog med aktører, hvis erfaringer, knowhow og fingerspidsfornemmelse har bevist deres værd, som det bl.a. er tilfældet med FN's Befolkningsfond (UNFPA).

5) Ja til uafhængige strategiske overvejelser

Af alle disse grunde vedkender EU sig som den største donor et helt særligt ansvar i det internationale donorsamfund. Det er EU, der bør sætte sit præg på og gennemføre sin metode for hele det internationale samfunds samarbejde med udviklingslandene. Når EU udviser vilje til ikke blot at være den største, men også den bedste af alle udviklingsaktørerne, skal midlerne også stå mål med ambitionerne. Med henblik herpå bør EU omgive sig med de bedste rådgivere med hensyn til, hvilken tilgang der skal indtages til situationen på stedet, samt en kapacitet for strategiske overvejelser. Ordføreren mener kort fortalt, at man ikke længere kan undvære en *uafhængig tænketank*, som kan arbejde for alle udviklingssamarbejdets aktører, men som – dog kun administrativt – er knyttet til Kommissionen. Denne tænketank skal bibringe en merværdi i forhold til alle de tilsvarende organer, der allerede findes i EU-medlemsstaterne. En tænketank af denne type skulle ganske enkelt løbende forbedre udviklingsaktørernes analyse- og rådgivningskapacitet med henblik på at skabe den merværdi, som en på EU-plan ordentligt samordnet politik ville afstedkomme.

6) Et perfektibelt institutionelt system

Al tilpasning tager tid og kræver et nyt politisk balancepunkt, som man imidlertid stadig er langt fra at have fundet. Kravene om, at samarbejdet skal være sammenhængende, effektivt og bæredygtigt, kræver et ulasteligt engagement, overblik samt passende arbejdsmetoder af de enkelte aktører, Kommissionen og medlemsstaterne. Rådet, som er den ene af EU's lovgivende myndigheds to parter og repræsenterer medlemsstaterne, har derudover til opgave at fremme komplementariteten mellem de nationale politikker og Kommissionen. Over 80 % af EU's offentlige udviklingsbistand henhører stadig – med hensyn til dens gennemførelse – under medlemsstaternes direkte ansvarsområde, men den korrekte samordning af samtlige bidrag, herunder Kommissionens, vakler fortsat, da medlemsstaterne ikke har skærpet deres

engagement i den europæiske udviklingspolitik.

I 2005 støbte Kommissionen, Parlamentet og Rådet fundamentet til EU's udviklingspolitik inden for rammerne af den europæiske konsensus om udvikling. Alt det, der sigter mod at fjerne det europæiske udviklingssamarbejde fra dette fællesskabsretlige element, skal følges med omtanke. EU's analyse- og forslagsstillende kapaciteter, der arbejder med denne politik, udfordres konstant med nye forsøg på at føre EU's udviklingsarbejde bort fra dets primære mål, nemlig fattigdomsbekæmpelse. EU's udviklingspol (Kommissionen, Rådet og Parlamentet) skal være i stand til at forpurre disse forsøg, især efter oprettelsen af Udenrigstjenesten.

Integration for nogle, formynderskab for andre – opløsningen af Kommissionens udviklingstjenester i Udenrigstjenesten, som ifølge Lady Ashton endnu ikke er helt køreklar, er ikke ufarlig. Ordføreren mener, at det er nødvendigt at være på vagt over for de higende blikke fra de øvrige grene af EU's udenrigspolitik. I en fri, ærlig og åben dialog bør bl.a. Europa-Parlamentet på et tidligt stadie kunne blottlægge enhver risiko for afvigelser på området. Med ét årligt møde mellem Parlamentets Udviklingsudvalg og EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender er der dog stadig lang vej igen. Hæderligheden blandt Udenrigstjenestens repræsentanter, som deltager aktivt i alle møder i Udviklingsudvalget, kan ikke drages i tvivl, men dialogen mellem Udenrigstjenesten og Parlamentet har kun en virkelig politisk dimension i kraft af den højtstående repræsentants deltagelse i disse møder, og den er der lang tid imellem, hvis det skulle være nødvendigt at minde herom.

Det, der endnu adskiller Rådets møder fra møderne i komitéen for faste repræsentanter (Coreper), er tilstedeværelsen af tre eller fire ministre med ansvar for udviklingsanliggender, som stadig gør sig den ulejlighed at rejse til disse møder i Bruxelles, der i princippet ikke varer over tre timer. Med et gennemsnit på over 20 fraværende ministre på Rådets møder nærmer vi os nulpunktet for politisk engagement.

Det tjener ikke noget formål at skjule disse strukturelle svagheder i EU's udviklingspolitiske beslutningsproces. Det er tværtimod vigtigt at afhjælpe dem, så Europa kan få en handlekraft, der står mål med dets ambitioner om at gøre verdens største donor til verdens bedste donor.