



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Utskottet för utveckling

2012/2002(INI)

15.3.2012

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om en agenda för förändring: framtiden för EU:s utvecklingspolitik
(2012/2002(INI))

Utskottet för utveckling

Föredragande: Charles Goerens

PR_INI

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	7

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om en agenda för förändring: EU:s framtida utvecklingspolitik (2012/2002(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens meddelande av den 13 oktober 2011 ”Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring” (COM(2011)0637 – SEK(2011)1172 – SEK(2011)1173),
- med beaktande av kommissionens meddelande av den 13 oktober 2011 om det framtida upplägget för budgetstödet från EU till tredjeländer (COM(2011)0638),
- med beaktande av den gemensamma förklaringen av den 20 december 2005 från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: ”Europeiskt samförstånd”¹,
- med beaktande av Parisförklaringen om biståndets effektivitet av den 2 mars 2005, användning, harmonisering, anpassning, resultat och ömsesidigt ansvar²,
- med beaktande av handlingsprogrammet från Accra av den 4 september 2008³,
- med beaktande av partnerskapet från Busan för effektivt utvecklingssamarbete av den 1 december 2011⁴,
- med beaktande av kommissionens meddelande av den 28 februari 2007 om EU:s uppförandekodex för arbetsfördelningen på området utvecklingspolitik (COM(2007)0072),
- med beaktande av det internationella samfundets samtliga åtaganden i fråga om utveckling och samarbete inom ramen för Förenta nationerna och andra behöriga internationella organisationer, som EU och dess medlemsstater har ingått,
- med beaktande av sin resolution av den 8 juni 2011 om förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete – tillvaratagna erfarenheter och riktlinjer för framtiden⁵,
- med beaktande av sin resolution av den 5 juli 2011 om att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare⁶,
- med beaktande av sin resolution av den 5 juli 2011 om framtiden för EU:s budgetstöd till utvecklingsländer¹,

¹ EUT C 46, 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 Slutdeklarationen från det fjärde forumet för högnivågrupperna om biståndseffektivitet, Busan, Republiken Korea, den 29 november–1 december 2011.

⁵ Antagna texter, P7_TA(2011)0261.

⁶ Antagna texter, P7_TA(2011)0320.

- med beaktande av yttrandet från Regionkommittén av den 16 februari 2012²,
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utveckling (A7-0000/2012), och av följande skäl:
 - A. Att minska och på sikt utrota fattigdomen är i enlighet med Lissabonfördraget det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik.
 - B. Det europeiska samförståndet om utveckling, som undertecknats av kommissionen, rådet och Europaparlamentet, utgör en viktig ram.
 - C. Agendan för förändring måste skapa lösningar för en i grunden förändrad värld där klyftan mellan rika och fattiga i alla länder fortsätter att växa, framför allt i utvecklingsländerna.
 - D. I kommissionens meddelande anges att mänskliga rättigheter och goda styrelseformer är en förutsättning för utveckling, men att åtgärder som är optimalt anpassade till situationen i varje land måste eftersträvas.
 - E. I enlighet med Lissabonfördraget ska genomförandet av utvecklingspolitiken vara konsekvent, och åtgärderna för att främja den ekonomiska tillväxten i utvecklingsländer ska i första hand bidra till att bekämpa fattigdom och utestängning.
 1. Europaparlamentet anser att agendan för förändring är nyskapande genom sin inriktning på bland annat budgetstöd, en kombination av bidrag och lån, samt åtgärder som främjar den privata sektorn. Parlamentet anser att användningen av dessa mekanismer i första hand bör bidra till att lyfta medborgarna i utvecklingsländerna ur extrem fattigdom och beroende.
 2. Europaparlamentet noterar kommissionens avsikt att främja en ”hållbar tillväxt som kommer alla till del och gynnar mänsklig utveckling”, men betonar att det enda syftet med detta nya instrument ur utvecklingssynpunkt är att möjliggöra ekonomiska och sociala framsteg för de mest utsatta.
 3. Europaparlamentet bekräftar i detta sammanhang sitt åtagande i fråga om social integration, samt sitt beslut att avsätta minst 20 procent av EU:s bistånd till grundläggande sociala tjänster, enligt FN:s definition i millennieutvecklingsmålen.
 4. Europaparlamentet uppmanar rådet att inta en ledande roll i den interinstitutionella dialogen med kommissionen och parlamentet, i enlighet med det europeiska samförståndet om utveckling.
 5. Europaparlamentet noterar att fattigdom är en central utgångspunkt för kommissionens nya ”differentieringspolitik”, men konstaterar dock att 70 procent av de personer vars inkomst understiger fattigdomströskeln lever i medelinkomstländer, och beklagar

¹ Antagna texter, P7_TA(2011)0317.

² Dokument CIVEX-V-025, antaget vid den 94:e plenarsessionen den 15–16 februari 2012.

följaktligen att de fattiga i dessa länder fortfarande inte får del av resultatet av den ekonomiska tillväxten.

6. Europaparlamentet anser att medelinkomstländerna måste avsätta en allt större del av sina inkomster för sociala ändamål, vilket skulle göra det möjligt för EU att gradvis minska antalet pågående utvecklingsprogram.
7. Europaparlamentet uppmanar följaktligen kommissionen att tillsammans med medelinkomstländerna förhandla fram en färdplan för gradvis minskning av det offentliga utvecklingsbiståndet.
8. Europaparlamentet anser att det är nödvändigt att anordna en internationell konferens med deltagande av Briks-länderna om å ena sidan millennieutvecklingsmålen framtida finansiering och å andra sidan om främjande av trepartssamarbeten med deltagande av ett givarland i nord, ett tillväxtland och ett utvecklingsland.
9. Europaparlamentet stöder kommissionens beredvillighet att bevilja budgetstöd till partner som inom ramen för en politisk dialog åtar sig att rikta in sina budgetprioriteringar på utveckling av grundläggande sociala sektorer.
10. Europaparlamentet anser att villkoren för generell användning av offentligt utvecklingsbistånd, och särskilt av budgetstöd, ska åtföljas av en demokratisk kontroll av budgetarna av parlamenten, budgetkontrollorganen och det civila samhället i partnerländerna.
11. Europaparlamentet anser att unionen fullt ut måste uppfylla sina skyldigheter i egenskap av den största givaren i världen av utvecklingsbistånd, och bättre värdesätta och utnyttja sin politiska potential och stärka sitt ledarskap på internationell nivå i utvecklingsfrågor genom att på ett beslutsamt sätt utnyttja sina befogenheter i enlighet med artikel 210 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att ta alla lämpliga initiativ för att främja samordningen av politiken för utvecklingssamarbete i unionen och medlemsstaterna samt dialogen om deras biståndsprogram.
12. Europaparlamentet beklagar att agendan för förändring tenderar att omvandla den ram som byggde på en samstämmig utvecklingspolitik där man strävade efter att tillvarata EU:s och dess partners gemensamma intressen.
13. Europaparlamentet erinrar om att ett aktivt civilt samhälle är den bästa garantin, såväl i nord som i syd, för goda demokratiska styrelseformer, ansvarsskyldighet för den privata sektorn, samt en bättre förmåga när det gäller att fördela resultatet av den ekonomiska tillväxten.
14. Europaparlamentet vill att agendan för förändring ska lyfta fram det civila samhällets och de regionala och lokala myndigheternas roll såsom viktiga och oberoende aktörer, inte bara med avseende på genomförandet av utvecklingsprogram eller utvecklingsprojekt, utan även såsom centrala aktörer i utarbetandet av utvecklingspolitiken.
15. Europaparlamentet kräver att allt stöd till den privata sektorn i form av offentligt utvecklingsbistånd, oavsett om det ges som bidrag eller i kombination med lån, ska ges

inom ramen för nationella planer och/eller strategier i partnerländerna och att de medel som avsätts inom dessa ramar främst ska användas för utveckling av mänskliga resurser, anständigt arbete, hållbar förvaltning av naturresurser och utveckling av inkluderande allmänna tjänster av hög kvalitet till förmån för medborgarna.

16. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaternas regeringar och parlament.

MOTIVERING

Utvecklingspolitiken och de förändringar som skett

Sedan millennieutvecklingsmålen antogs 2000 har stora förändringar skett som var skönjbara redan vid den tidpunkten.

På *det ekonomiska planet* tenderar det stora uppsvinget i Kina, Indien och Brasilien att förflytta den ekonomiska tyngdpunkten från utvecklade ekonomier till *tillväxtekonomier*. Trots dessa länders stora ekonomiska tillväxt är fattigdomen fortfarande inte under kontroll i dessa länder. *Globaliseringen*, som stimulerats av en mer liberaliserad global handel och som har blivit en viktig källa till skapande av rikedom, har gett upphov till ett mycket besynnerligt fenomen: å ena sidan minskar globaliseringen skillnaderna mellan staterna och å andra sidan ökar den de nationella skillnaderna i alla länder, såväl industriländer som utvecklingsländer.

På *det demografiska planet* kommer jordens befolkning, som har ökat från 6 till 7 miljarder människor på mindre än tio år, att överstiga 9 miljarder människor år 2030, trots den demografiska stabiliseringen i *miljardstaterna*. Denna befolkningsökning neutraliserar en stor del av den ekonomiska tillväxten i dessa länder.

Gränserna har visserligen blivit lättare att korsa för produkter, men håller på att bli omöjliga att passera för personer från utvecklingsländer som vill ta sig till industriländerna.

När det gäller *den afrikanska kontinenten* kan man konstatera att det finns en verklig vilja till förändring i dessa länder, vilket framför allt framgår av det omfattande institutionsbyggande som Afrikanska unionen inlett såväl på kontinental nivå som regionalt. Detta interafrikanska samarbete, som till stor del bygger på den europeiska integrationsmodellen, syftar till att hitta svar på de säkerhetsrelaterade, ekonomiska och politiska utmaningarna på regional nivå. Beträffande länderna i Afrika söder om Sahara hålls fria val i allt fler stater som erkänner principen med politiska skiften. *Volatiliteten i baspriserna* för råvaror skapar instabilitet i hela samhällen, men stora framsteg kan konstateras i fråga om tillgången till hälso- och sjukvård. Uppnåendet av millennieutvecklingsmålen senast 2015 är dock fortfarande orealistiskt.

Kommissionens meddelande

I sitt anförande om *"En agenda för förändring"* tillkännagav kommissionsledamot Piebalgs att stora förändringar skulle genomföras i fråga om EU:s strategi för utvecklingssamarbete, dock med bevarande av den praxis, de metoder och de principer som hittills varit effektiva. Det bör särskilt välkomnas att kommissionen fortfarande håller fast vid den ram som det europeiska samförståndet om utveckling ställer till förfogande.

Med agendan för förändring vill kommissionen särskilt betona biståndets *kvalitet*. Kommissionen anser för övrigt att partnerländerna har fått en större valfrihet, vilket kommer att leda till att vissa tillväxtekonomier inte längre kommer att beviljas offentligt utvecklingsbistånd från EU, eftersom deras problem inte längre är att skapa rikedom, utan snarare att fördela den.

Med agendan för förändring vill EU, som redan är den största givaren, också bli den bästa givaren. I det syftet har kommissionsledamot Piebalgs fastställt tre områden där EU måste

utmärka sig: styrelseformer, ”hållbar ekonomisk tillväxt för alla” och utveckling av de sociala trygghetssystemen i utvecklingsländerna. Slutligen avser kommissionen att föreslå utökad *gemensam programplanering* för andra långgivare.

Förslag

Genom antagandet av Filip Kaczmareks betänkande ”att göra EU:s utvecklingspolitik *effektivare*” har Europaparlamentet redan uttalat sig mycket detaljerat om ett antal aspekter av EU:s framtida samarbete med utvecklingsländerna.

Föreliggande betänkande syftar därför snarare till att rikta in debatten på ett antal prioriterade aspekter som är oumbärliga för att göra EU:s utvecklingspolitik till en framgång.

1) Tillförlitliga siffror: ett krav på uppriktighet

Medlen för fattigdomsbekämpning beviljas inom ramen för det offentliga utvecklingsbiståndet. Utgifter för andra ändamål bör däremot inte tas från det offentliga utvecklingsbiståndet.

Det betyder i klartext att ett lån som beviljas ett utvecklingsland, som inte betalas tillbaka och som återkallas av givarlandet, endast får räknas med i det offentliga utvecklingsbiståndet om en efterhandsutvärdering gör det möjligt att bekräfta att det aktuella lånet faktiskt har bidragit till att bekämpa fattigdomen. Den aktuella praxisen består dock i att artificiellt bättra på statistiken för det offentliga utvecklingsbiståndet, vilket följaktligen leder till att givarlandet gör en felaktig bedömning av sin faktiska kapacitet i fråga om utvecklingsfinansiering.

2) Tillväxt för alla, men...

Samma krav på uppriktighet gör att man måste granska de ekonomiska incitamenten för tillväxt för alla. I agendan för förändring betonas med rätta den ekonomiska utvecklingens betydelse i utvecklingsländer såsom potentiell drivkraft för sociala framsteg. Vissa är dock rädda för att de medel som i förekommande fall avsatts för tillväxt för alla ska användas för andra ändamål än fattigdomsbekämpning. På grund av den risken vore det klokt att föreskriva *garantier*. Alla projekt där omfattande medel avsätts för tillväxt för alla bör till att börja med vara föremål för en utvärdering så att deras faktiska effekt på fattigdomsminskningen kan fastställas. När det gäller utvecklingsländerna klarar merparten av de fattigaste människorna där sin försörjning. Strävan efter tillväxt för alla får alltså under inga omständigheter hämma den *informella ekonomin*.

3) EU och dess konkurrensfördelar

Särskild uppmärksamhet måste också ägnas åt *nya aktörer* - framför allt Kina och Indien – och deras inverkan på situationen för fattiga personer i länderna i syd. Eftersom EU:s och medlemsstaternas utvecklingspolitik redan är föremål för ett stort antal kontroller och utvärderingar, vore det lättare att bedöma konkurrensfördelarna med olika partnerskap om också tillväxtekonomiernas åtgärder vore föremål för en kritisk granskning.

4) Födelseetal

En annan komplicerad fråga är de *mycket höga födelseetalen* i utvecklingsländerna. Behöver Nigeria, som har en årlig befolkningsökning på 3,3 procent, en mycket hög ekonomisk tillväxttakt, med tanke på att bruttonationalprodukten per capita endast kan öka fattigdomen om tillväxten är högre än befolkningsökningen? Men kontroll av födelseetalen är fortfarande en känslig fråga. De familjeplaneringsåtgärder som i förekommande fall bör tillämpas bör alltså bland annat omfatta ett antal försiktighetsåtgärder som respekterar principen om mänsklig värdighet och om varje medborgares individuella rättigheter. Med tanke på hur försiktigt man griper sig an problemet med födelseetalen, bör lösningar eftersträvas genom en dialog med aktörer med vedertagen erfarenhet, sakkunskap och skicklighet, som exempelvis FN:s befolkningsfond (UNFPA).

5) För en oberoende strategisk reflexion

Av alla dessa skäl har EU, som den största givaren, ett särskilt ansvar i det internationella givarsamfundet. EU:s strategi och metoder bör prägla hela det internationella samfundets samarbete med utvecklingsländerna. Eftersom EU inte bara vill vara den största utan också den bästa utvecklingsaktören, bör unionen också avdela de resurser som krävs för att nå detta mål. I det syftet bör EU söka bästa möjliga råd när det gäller att hantera situationen på plats samt bygga upp en strategisk reflexionsförmåga. Föredraganden anser att det är oundgängligt att inrätta en *oberoende reflexionsgrupp*, som arbetar för alla aktörer inom utvecklingssamarbetet, men som är administrativt underställd kommissionen. Denna reflexionsgrupp ska tillföra ett mervärde i jämförelse med liknande redan befintliga organ i EU:s medlemsstater. Denna typ av reflexionsgrupp bör i klartext ha i uppgift att fortlöpande förbättra utvecklingsaktörernas analys- och rådgivningsförmåga, i syfte att tillföra det mervärde som en väl samordnad politik på EU-nivå kan innebära.

6) Ett institutionellt system som kan förbättras

All anpassning tar tid och kräver en ny politisk jämvikt, vilket dock långtifrån har uppnåtts. Kravet på att samarbetet ska vara konsekvent, effektivt och hållbart förutsätter att samtliga aktörer, kommissionen och medlemsstaterna engagerar sig fullt ut och tillämpar ett övergripande perspektiv samt lämpliga arbetsmetoder. Rådet, som är ett av EU:s två lagstiftande organ och som företräder medlemsstaterna, har dessutom till uppgift att underlätta strävan efter komplettering mellan medlemsstaternas och kommissionens politik. Eftersom över 80 procent av genomförandet av EU:s offentliga utvecklingsbistånd fortfarande endast är medlemsstaternas direkta ansvar, är det svårt att åstadkomma en god samordning av alla bidrag, däribland kommissionens bidrag, med tanke på medlemsstaternas begränsade delaktighet i EU:s utvecklingspolitik.

År 2005 fastställde kommissionen, parlamentet och rådet grunderna för EU:s utvecklingspolitik i det europeiska samförståndet om utveckling. Allt som gör att EU:s utvecklingssamarbete avviker från denna ram bör följas upp med försiktighet. EU:s analys- och förslagskapacitet med avseende på utvecklingspolitiken utmanas ständigt genom försöken att få EU:s utvecklingsåtgärder att avvika från det prioriterade målet att bekämpa fattigdom. De ansvariga instanserna för EU:s utvecklingspolitik, (kommissionen, rådet och parlamentet) måste kunna stoppa dessa försök, särskilt sedan inrättandet av Europeiska utrikestjänsten.

Omvandlingen av kommissionens utvecklingstjänster till Europeiska utrikestjänsten, som enligt Catherine Ashton fortfarande är under uppbyggnad, är inte oviktig, och innebär att vissa tjänster integreras i och andra underordnas utrikestjänsten. Föredraganden anser att man bör förbli uppmärksam så länge andra EU-instanser för utrikespolitik gör anspråk på utvecklingspolitiken. I en fri, rättfram och öppen dialog bör Europaparlamentet, bland andra, tidigt kunna upptäcka alla risker för avvikelser. Med tanke på att parlamentets utvecklingsutskott endast har ett möte per år med den höga representanten för EU:s utrikespolitik har detta mål långtifrån uppnåtts. Europeiska utrikestjänstens företrädare utför genom sin närvaro och sitt deltagande vid alla sammanträden inom utvecklingsutskottet utan tvekan ett hedervärt uppdrag, men den verkliga politiska dimensionen när det gäller dialogen mellan utrikestjänsten och Europaparlamentet består endast i den höga representantens närvaro i utvecklingsutskottet, en närvaro som är rätt blygsam.

Vad gäller rådets möten skiljer de sig från de ständiga representanternas möten på så vis att tre eller fyra ministrar med ansvar för utveckling fortfarande gör sig besväret att delta i de nämnda sammanträdena i Bryssel, som i princip varar i högst tre timmar. Vid över tjugo rådsmöten i genomsnitt har ministrar varit frånvarande, vilket tyder på ett närmast obefintligt politiskt engagemang.

Det tjänar ingenting till att dölja dessa strukturella brister i beslutsprocessen för EU:s utvecklingspolitik, utan de bör istället avhjälpas så att EU får en handlingsförmåga som motsvarar dess strävan att inte bara vara världens största givare utan också den bästa.