

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0337/2000

17 november 2000

BETÄNKANDE

om effektiviteten när det gäller förbindelserna mellan Europeiska unionen och utvecklingsländerna samt konsekvenserna av kommissionens reform för dessa förbindelser
(2000/2051(INI))

Utskottet för utveckling och samarbete

Föredragande: Francisca Sauquillo Pérez del Arco

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	5
MOTIVERING	11

PROTOKOLLSIDA

Vid plenarsammanträdet den 4 maj 2000 tillkännagav talmannen att utskottet för utveckling och samarbete i enlighet med artikel 163 fått tillstånd att utarbeta ett initiativbetänkande om effektiviteten när det gäller förbindelserna mellan Europeiska unionen och utvecklingsländerna samt konsekvenserna av kommissionens reform för dessa förbindelser (2000/2051(INI)).

Vid utskottssammanträdet den 27 januari 2000 hade utskottet för utveckling och samarbete utsett Francisca Sauquillo Pérez del Arco till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 16 oktober 2000 behandlade utskottet förslaget till betänkande.

Vid utskottssammanträdet den 14 november 2000 godkände utskottet enhälligt förslaget till resolution.

Följande var närvarande vid omröstningen: Joaquim Miranda (ordförande), Margrietus J. van den Berg (vice ordförande), Fernando Fernández Martín (vice ordförande), Francisca Sauquillo Pérez del Arco (föredragande), Teresa Almeida Garrett (suppleant för Pier Ferdinando Casini), Yasmine Boudjenah, John Bowis (suppleant för Generoso Andria), Niranjana Deva, Jean-Claude Fruteau, Vitaliano Gemelli, Richard Howitt, Karin Junker, Bashir Khanbhai, Glenys E. Kinnock, Karsten Knolle, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Miguel Angel Martínez Martínez, Hans Modrow, Hervé Novelli, Didier Rod, Ulla Margrethe Sandbæk, Agnes Schierhuber (suppleant för John Alexander Corrie), Inger Schörling (suppleant för Paul A.A.J.G. Lannoye), Bob van den Bos, Stavros Xarchakos och Jürgen Zimmerling.

Budgetkontrollutskottet beslutade den 11 oktober 2000 att inte avge något yttrande.

Betänkandet ingavs den 17 november 2000.

Fristen för att inge ändringsförslag till detta betänkande kommer att anges i förslaget till föredragningslista för den sammanträdesperiod vid vilken betänkandet skall behandlas.

FÖRSLAG TILL RESOLUTION

Europaparlamentets resolution om effektiviteten när det gäller förbindelserna mellan Europeiska unionen och utvecklingsländerna samt konsekvenserna av kommissionens reform för dessa förbindelser (2000/2051(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av dokumentet ”Reformen av kommissionen – Vitbok” (KOM(2000) 200) ¹,
- med beaktande av meddelandena från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 24 april 2000 (KOM(2000) 212) ² om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik, och av den 16 maj 2000 om reformen av förvaltningen av biståndet till tredje land (SEK(2000) 814),
- med beaktande av kommissionens förslag av den 26 juli 2000 om en ny budgetförordning (KOM(2000) 461) ³,
- med beaktande av de mål som avses i EG-fördragets avdelning XX artikel 177,
- med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utveckling och samarbete (A5-0337/2000), och av följande skäl:
 - A. Den 21 september 2000 lade Europaparlamentet fram en resolution om komplementariteten i gemenskapens och medlemsstaternas politik beträffande utvecklingsamarbete ⁴ och den 17 februari 2000 lade det fram en om samstämmigheten mellan gemenskapspolitiken på olika områden ⁵.
 - B. Parlamentet har också lagt fram resolutioner om åtgärder att vidta med anledning av den oberoende expertkommitténs andra rapport om reformen av kommissionen ⁶, 19 januari 2000, om beslutet om beviljande av ansvarsfrihet för kommissionen avseende den finansiella förvaltningen av de sjätte, sjunde och åttonde Europeiska utvecklingsfonderna för budgetåret 1998 ⁷, 6 juli 2000 samt om ansvarsfrihet för kommissionen för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 1998 ⁸, 6 juli 2000.
 - C. Rådet har dessutom lagt fram ett flertal resolutioner om komplementariteten och samstämmigheten i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik och den övriga gemenskapspolitiken, och vid rådets (allmänna frågor) möte den 9 oktober 2000 lade man

¹ Ännu ej offentliggjort i EGT.

² Ännu ej offentliggjort i EGT.

³ Ännu ej offentliggjort i EGT.

⁴ Ännu ej offentliggjort i EGT.

⁵ Ännu ej offentliggjort i EGT.

⁶ EGT C 304, 24.10.2000, s. 28 + 135.

⁷ Ännu ej offentliggjort i EGT.

⁸ Ännu ej offentliggjort i EGT.

fram slutsatser om effektiviteten i EU:s externa verksamhet.

- D. Målen för utvecklingspolitiken utgör en av de tre grundläggande pelarna av EU:s externa verksamhet, jämte utrikes- och säkerhetspolitiken och de handelspolitiska målen.
- E. Det är genom den internationella utvecklingspolitiken som Europeiska gemenskapen gör sig mest synlig i tredje land.
- F. Det statliga utvecklingsstödet från industriländerna har gradvis minskat och uppgår nu till minimala 0,22 procent av den samlade BNP:n, det vill säga långt mindre än det mål på 0,7 procent som rekommenderades av FN i resolutionen från 1974 om den nya ekonomiska världsordningen.
- G. I slutsatserna från rådets (allmänna frågor) möte den 9 oktober nämns inte rådets förklaring om EU:s utvecklingspolitik, och inte heller vikten av bekämpningen av fattigdom, eller de internationella utvecklingsmålen.
- H. Det är nödvändigt med en omfattande reform av gemenskapens internationella biståndspolitik för att göra den effektivare.
- I. Denna reform bör omfatta följande:
- En revidering av den politik som rör utvecklingsbistånd och dess prioriteringar, där man tar hänsyn till de mål beträffande bekämpning av fattigdomen, som fastställts vid ett flertal internationella toppmöten.
 - En bättre fördelning mellan kommissionens olika avdelningar och mellan gemenskapens politik på de olika områden som rör tredje land, så att man får en tydlig operativ samordning och politisk samstämmighet.
 - En striktare tillämpning av artikel 177 i EG-fördraget när det gäller komplementariteten mellan medlemsstaternas och kommissionens respektive biståndspolitik.
 - En anpassning av de mänskliga och ekonomiska resurser som står till kommissionens förfogande, för att den på ett effektivt sätt skall kunna uppnå målen för utvecklingspolitiken.
 - En revidering av biståndsförvaltningen både på plats och vid huvudkontoret, bland annat genom en förenkling av förfarandena, en integrering av samarbetscykeln, en balanserad struktur mellan kommissionens avdelningar med ansvar för yttre förbindelser, en enda person som är politiskt ansvarig på utvecklingsområdet samt större öppenhet inom förvaltningen.
- J. Kommissionen är den främsta givaren i världen av humanitärt bistånd och den förvaltar direkt en betydande del av världens utvecklingsstöd. Varken de mänskliga resurserna eller förvaltningsmetoderna har emellertid anpassats efter den relativa budgetökningen av de gemenskapsmedel som avser humanitärt bistånd och utvecklingsstöd.
- K. De ekonomiska resurser som EU avsätter för utvecklingsbistånd motsvarar inte dess relativa inflytande i internationella sammanhang.

- L. Hittills har kommissionen, på grund av bristen på resurser, tyvärr inriktat sig på att genomföra politik och vidta åtgärder, och har i stor utsträckning överlåtit utarbetandet åt andra internationella organisationer såsom Världsbanken, Internationella valutafonden och OECD.
- M. Kommissionen har stor erfarenhet när det gäller genomförandet av utvecklingspolitik, men denna erfarenhet har varken analyserats eller utnyttjats i särskilt stor omfattning.
- N. De externa bedömningar som gjorts av gemenskapens biståndspolitik har visat på problem beträffande hur snabbt och hur effektivt programmen och projekten genomförs.
- O. Parlamentets och medlemsstaternas stöd är av avgörande betydelse för att lösa många av de problem som råder när det gäller förvaltningen av gemenskapens utvecklingsstöd, i synnerhet de budgetmässiga problemen, och rådets interventionsförfaranden.
1. Parlamentet påpekar att världssamfundets åtaganden för att uppfylla vissa kvantitativa målsättningar rörande en hållbar utveckling, och rent konkret bekämpning av fattigdomen, utgör en ny syn på utveckling som gemenskapens utvecklingspolitik bör anpassas efter,
 2. uppmanar kommissionen att grunda sin reform när det gäller den externa verksamheten på en tydlig och omfattande förklaring som fastställer EU:s mål för de yttre förbindelserna under 2000-talet, och som har bekämpningen av fattigdom som övergripande mål,
 3. välkomnar med tillfredsställelse det faktum att kommissionen har inlett arbetet med att reformera de delar av kommissionen som har ansvar för yttre förbindelser, vilket bör leda till en förbättring av utvecklingsbiståndets verkningsgrad och en effektivisering av förbindelserna med utvecklingsländerna med hänsyn till det slutgiltiga målet, nämligen att främja en hållbar utveckling som bidrar till att bekämpa fattigdomen och gör dessa länder delaktiga i världsekonomin,
 4. uttrycker sin oro för att en avskiljning av det politiska ansvaret och det strategiska beslutsfattandet från genomförandet och uppföljningen av programmen skall leda till att utvecklingspolitiken marginaliseras inom kommissionen; anser att det politiska ansvaret måste återspeglas i de institutionella strukturerna,
 5. anser i detta hänseende att gemenskapen bör ha ett integrerat organ för internationell utveckling som tar ansvar för hela samarbetscykeln med utvecklingsländerna, inklusive de program som avser Afrika, Latinamerika, Medelhavsländerna och Asien,
 6. anser att man absolut måste lösa det strukturella problem som det innebär att det inte finns tillräckliga mänskliga resurser för att förvalta de medel som avser utvecklingssamarbete, och åtar sig därför att under budgetåret avsätta de resurser som behövs,
 7. begär, med tanke på att småskaliga projekt traditionellt sett har visat sig ge bäst resultat i samband med utvärderingar av EU-bistånd, att de små biståndsprojekten i framtiden skall förses med den personal de behöver för att kunna fortsätta fungera och bli fler till antalet,
 8. uppmanar i detta sammanhang rådet att i egenskap av en av budgetmyndighetens grenar säkerställa att de finansiella bestämmelserna återspeglar målen för gemenskapens utvecklingspolitik,

9. uppmanar budgetmyndigheten att under de kommande budgetåren avsätta en bestämd andel för administrativa utgifter vid varje budgetpost som avser utvecklingssamarbete,
10. anser att det är av avgörande betydelse att kommissionen, inom ramen för utvecklingspolitiken, förfogar över tillräckligt med personal med lämplig utbildning för att man skall kunna föra diskussioner, göra analyser och utarbeta förslag,
11. uppmanar kommissionen att under det första halvåret 2001 förelägga Europaparlamentet en rapport om genomförandet av de olika delarna av reformen av generaldirektoratet för yttre förbindelser,
12. anser att man genom att delegera befogenheter till delegationerna skulle kunna skapa ett system för att förvalta utvecklingsprojekten, och utnyttja och utöka de lokala resurserna; anser därför att man så snabbt som möjligt bör överföra befogenheter till delegationerna och förse dem med de tekniska hjälpmedel de behöver och utöka de mänskliga resurserna för utvecklingspolitiken; anser också att man bör överlåta genomförandet av projekten och programmen på mottagarna, inklusive kontraktering av lokala företag, då dessa kunnat uppvisa en god förvaltning och demokratiska förhållanden,
13. påpekar att det behövs personal med bättre fackkunskaper och att personalen inom generaldirektoratet för yttre förbindelser måste få utbildning som ger dem sådana ingående fackkunskaper, särskilt om programplanering och på olika specialområden,
14. anser att inrättandet av den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser var ett misslyckat försök att rationalisera förvaltningen av gemenskapsbiståndet, och att den otydliga fördelningen av de olika organens ansvarsområden gjorde tjänsten mindre effektiv; påpekar i detta sammanhang behovet av att samla hela samarbetscykeln till en enhet och anser att ett enda organ bör få ansvar för hela cykeln för utvecklingssamarbetet, samt att en enda kommissionsledamot bör ha det politiska ansvaret för detta organ, nämligen kommissionsledamoten med ansvar för utvecklingssamarbete; anser att detta skulle effektivisera kommissionens förvaltning och synliggöra kommissionens åtgärder på detta område utan att detta för den skull påverkar fördelningen av befogenheter mellan kommissionsledamöterna,
15. vidhåller gemenskapsbiståndets särskilda karaktär och det mervärde det innebär, och beklagar att man i vissa medlemsstater anser att utvecklingsbiståndet skall föras tillbaka till nationell nivå; anser bestämt att medlemsstaternas utvecklingspolitik bör utgöra ett komplement till EU:s utvecklingspolitik, och inte ersätta eller duplicera den; anser också, med tanke på den vikt det fäster vid en offentlig gemenskapspolitik på utvecklingsområdet, att hela programförvaltningen bör koncentreras till kommissionen och att delegeringen av förvaltningsuppgifter till externa organ bör ske i mycket begränsad omfattning,
16. noterar att man planerar att inrätta ett nytt förvaltningsorgan för gemenskapsbistånd som skall grunda sig på den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser, som i sin tur skall omvandlas till ett kontor; anser att organet bör arbeta enligt en modell som stämmer överens med målen om ett effektivare gemenskapsbistånd, och som framför allt garanterar att kommissionens åtgärder är enhetliga och att kommissionen kan utöva kontroll över organet, eftersom Europaparlamentet på så sätt kommer att kunna utöva politisk kontroll över organets verksamhet även i fortsättningen,

17. anser också att inrättandet av ett sådant organ bör leda till en förenkling av förvaltningsförfarandena, i synnerhet i samband med samfinansiering av projekt tillsammans med olika icke-statliga organisationer,
18. är övertygat om att de icke-statliga organisationerna har kapacitet att genomföra program som särskilt avser kampen mot fattigdom och anser att kommissionen bör utnyttja denna möjlighet bättre,
19. anser att EU bör utarbeta strategier för att liva upp och stärka det civila samhället i mottagarländerna, och att EU bör försöka samarbeta med det civila samhällets olika sektorer, inbegripet de icke-statliga organisationerna och den privata sektorn, på samtliga områden som rör samarbete med tredje land för att på så sätt uppnå utvecklingsmålen; anser att det civila samhällets organisationer bör betraktas som betydelsefulla och oberoende partners till EU, vilka spelar en viktig roll i utvecklingsprocessen; anser att EU bör främja en mer omfattande politisk dialog med det civila samhället, och ett utökad samarbete på programnivå,
20. betonar vikten av en ändamålsenlig utvärdering av effekterna av de externa biståndsprogrammen, så att positiva och negativa erfarenheter tas till vara vid programplaneringen och genomförandet av framtida åtgärder; betonar vikten av att man utbildar personal med specialkunskaper på detta område och ger organet i uppgift att utvärdera resurserna och kompetensen så att dess arbete kan leda till att den politik som rör utvecklingsbistånd blir verkningfullare och effektivare,
21. stöder, när det gäller kommittéförfarandet, kommissionens hållning om att rådets arbetsgrupper och kommittéerna bör utvecklas så att deras arbete i högre grad inriktas på politik, regelbunden översyn av de olika ländernas strategier, sektorsstrategier samt frågor som kräver en europeisk samordning under de faser som föregår de internationella förhandlingarna,
22. välkomnar kommissionens initiativ till att genomföra en revidering av samtliga förordningar som rör utvecklingspolitik för att undersöka om det vore lämpligt att införa en övergripande förordning som gör att kommittéerna kan inrikta sitt arbete på programmeringsfasen och att man kan eliminera den systematiska revideringen av samtliga program,
23. påpekar hur viktigt det är att man använder strategidokumentet för enskilda länder ("country strategy papers") och nationella vägledande program för att främja såväl komplementariteten med medlemsstaterna, som mottagarnas delaktighet i planeringen av samarbetet genom dialog och överföring av information, och att man på så sätt förverkligar tanken om att låta mottagarna genomföra utvecklingsprojekten i de fall där det råder lämpliga förhållanden för detta,
24. betonar behovet av att utöka EU:s närvaro i olika forum där viktiga frågor som rör utvecklingsländernas ekonomier behandlas, och att i högre grad samordna medlemsstaternas och EU:s ståndpunkter i de olika internationella forumen, i synnerhet i Bretton Woods-institutionerna och FN, där EU:s politiska roll bör motsvara storleken på dess bidrag,
25. påminner om vikten av att Europaparlamentet informeras innan nya politiska strategier

antas, och senast samtidigt som rådet informeras, beträffande riktlinjer, beräkningar och programplanering som rör gemenskapens biståndspolitik, utan att Europaparlamentet för den skull skall blanda sig i kommissionens förvaltningsuppgifter,

26. anser att man bör se till att den nya strukturen leder till en samstämmighet mellan gemenskapens politik i utrikes-, utvecklings-, handels-, jordbruks- och fiskepolitiska frågor, samt frågor som rör forskning och utveckling samt livsmedelssäkerhet; anser att en konsekvensbedömning beträffande samstämmigheten skall göras i samband med utformandet av alla nya strategier och arbetsmetoder, utöver publiceringen av den årsrapport som skall granskas av både rådet och parlamentet i enlighet med resolutionen av den 17 februari 2000 om samstämmigheten mellan gemenskapspolitiken på olika områden,
27. betonar att reformprocessen inom generaldirektoratet för yttre förbindelser måste genomföras på ett öppet sätt och under god insyn, och att personalen vid de berörda organen måste få delta i reformprocessen, samt att man under övergångsperioden måste lägga särskild vikt vid att upprätthålla målsättningarna beträffande en effektiv europeisk utvecklingspolitik och beträffande de åtaganden man gjort gentemot mottagarländerna,
28. uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

MOTIVERING

Den nya situationen för förbindelserna mellan nord-syd och utvecklingssamarbetet

När det kalla kriget tog slut och det ekonomiska integrationsarbetet på internationell nivå tog fart fick utvecklingssamarbetet en ny inriktning. Under det kalla kriget grundades utvecklingssamarbetet i grund och botten på industriländernas egna intressen, vare sig dessa industriländer tillhörde väst- eller östblocket som utgjorde de två motpolerna i världen. I dag försöker man i stället uppnå en hållbar integrering av utvecklingsländerna i den globaliserade världen.

Både utvecklingsländerna och industriländerna försöker dra så stor nytta som möjligt av marknadernas och penningväsendets integrering på global nivå, samtidigt som man försöker minimera de negativa effekterna på den globaliseringsprocess som den nya tekniken fört med sig. En av de mest påtagliga negativa effekterna är de allt större olikheterna mellan olika länder.

Globaliseringen har också förvärrat en rad gränsöverskridande problem som inte kan lösas på nationell nivå, nämligen de allvarliga miljöproblemen, spridningen av infektionssjukdomar, den internationella organiserade brottsligheten samt dominoeffekten i samband med finanskriser. Dessa problem måste åtgärdas på internationell eller regional nivå. Det internationella biståndet måste därmed användas på ett annorlunda sätt och man har tvingats byta strategi när det gäller olika samarbetsförbindelser. Även om det inte råder fullständig enighet om exakt vilka åtgärder som bör tillämpas, går den vanligaste strategin ut på att utvecklingsländerna så snabbt som möjligt skall integreras i världsekonomin och i förvaltningen av de internationella problemen. Ett viktigt särdrag är emellertid att de politiska, ekonomiska och sociala förhållanden som råder i de olika utvecklingsländerna är mycket olika och måste därför måste behandlas på olika sätt.

Det blir allt vanligare att man inte bara ser utvecklingsbiståndet som ett ekonomiskt stöd, utan snarare som en katalysator som kan bidra till att främja en hållbar utveckling och bekämpa fattigdom. Av denna anledning och på grundval av flera decenniers erfarenhet av utvecklingssamarbete diskuterar man just nu olika målsättningar, lämpliga instrument och de konkreta effekterna av insatserna, och lägger därvid särskild vikt vid effektiviteten. De utvärderingar som gjorts under de senaste åren har visat hur ineffektivt biståndet varit relativt sett för den mänskliga utvecklingen och bekämpningen av fattigdom, och att bistånd måste delas ut under lämpliga villkor för att det skall få några positiva effekter. Föredraganden skulle vilja uppmärksamma riskerna i den maximalistiska hållning som de intar, som förkastar biståndet på grund av att det är för ineffektivt. Denna hållning kan leda till att biståndsmedlen minskas och, följaktligen, att de utvecklingspolitiska mål som vi värnar överges. Ett är dock säkert, nämligen att det är mycket svårt att avgöra vilken situation mottagarländerna skulle befinna sig i om de inte hade erhållit detta bistånd.

Effektiva och enhetliga målsättningar och globala strategier för utvecklingen

Det internationella utvecklingsbiståndet har under de senaste åren gett allt mindre resultat på grund av att man dragit ner på de mänskliga och finansiella resurser som skickas till utvecklingsländerna. Sedan 1992 har de 21 rikaste länderna minskat sitt bistånd till tredje

världen med cirka 24 procent: det statliga utvecklingsstödet från industriländerna har minskat och uppgår nu till minimala 0,22 procent av den totala BNP:n, det vill säga långt mindre än det mål på 0,7 procent som rekommenderades av FN i resolutionen från 1974 om den nya ekonomiska världsordningen.

Därför bör man prioritera att göra biståndet så verkningsfullt som möjligt genom att söka synergieffekter med hjälp av bättre samordning mellan de gemenskapsorgan som arbetar med utvecklingsbistånd och andra biståndsgivare, bättre komplementaritet mellan gemenskapspolitiken och de olika medlemsstaternas politik, samt bättre samstämmighet mellan gemenskapspolitiken på de olika områden som rör utvecklingsländerna.

För att man skall kunna förbättra effektiviteten måste de grundläggande målsättningarna för utvecklingsarbetet vara enhetliga. Världssamfundet har under de senaste åren fört omfattande diskussioner om dessa problem och flera initiativ har tagits för att ge en ny syn på samarbetet, som grundar sig på de gemensamma målsättningarna.

Det senaste årtiondets viktigaste FN-konferenser och världssamfundets åtaganden (kommittén för utvecklingsbistånd, strategi för 2000-talet) för att uppfylla vissa kvantitativa målsättningar rörande en hållbar utveckling, och rent konkret en utrotning av fattigdomen, utgör en ny syn på utveckling som koncentreras kring sociala och mänskliga aspekter, en hållbar förvaltning och ett hållbart utnyttjande av naturresurser och miljön. Behovet av en bättre integrering av den politiska, ekonomiska, sociala respektive miljömässiga dimensionen av utvecklingsprocessen är allmänt erkänt.

Utan att kunna tala om att utvecklingsstrategierna skulle omfattas av något "Post Washington-samförstånd" är uppfattningen rent generellt att de fattiga länderna skall erhålla bistånd i förhållande till de framsteg de gjort när det gäller makroekonomisk politik, bekämpning av fattigdom och god förvaltning av offentliga ärenden (vilket skulle leda till en helt annan fördelning av biståndet jämfört med tidigare då det fördelades på grundval av geopolitiska överväganden).

Genom att betona vikten av effektivitet får man också ett argument för att bevilja en annan typ av bistånd; att i stället för att bevilja bistånd för olika projekt alltmer gå över till att fördela biståndet på olika sektorer för att budgetmässigt stärka de utvecklingsstrategier som tagits fram för mottagarländerna, detta i god samordning med de organ som fattar de politiska besluten och som förvaltar biståndet. Självklart måste ett beviljande av gemenskapsmedel alltid grunda sig på principen om sund förvaltning. Det hävdas att resultatet av dessa åtgärder, tillsammans med en progressiv ökning av biståndet, blir bättre på lång sikt och att fördelningen av själva biståndet blir bättre under förutsättning att samordningen blir mycket bättre än den som för närvarande råder mellan de olika biståndsgivarna.

Europeiska gemenskapens politik

Gemenskapens utvecklingspolitik ingår i den internationella strategi som beskrivs ovan och utgör, tillsammans med de politiska aspekterna, handels-, jordbruks- och fiskepolitiken och forskning och utveckling samt säkerhet och hygien i fråga om livsmedel, en av de tre beståndsdelarna i EU:s utrikesverksamhet. Gemenskapen, liksom de övriga internationella biståndsgivarna, måste nu se till så att det bistånd man ger får större verkan på utvecklingen

och inrikta sin politik på att utrota fattigdomen. Gemenskapsbiståndets särskilda karaktär gör emellertid arbetet mer komplicerat eftersom den europeiska samarbetspolitiken måste inbegripa samtliga särdrag som knyter EU-länderna till vissa utvecklingsländer. Biståndspolitikerna måste kompletteras med de politiska, ekonomiska och handelsmässiga aspekterna och det är ingen lätt uppgift att på ett effektivt och samstämmigt sätt förlika alla dessa aspekter och samtidigt ta hänsyn till både mottagarländernas prioriteringar och EU:s intressen.

Kommissionen har inlett ett omfattande arbete med att införa instrument som skall göra det möjligt för EU att bemöta de nya utmaningarna, och har därvid tagit hänsyn till de uppgifter som rådet angett som en följd av olika externa bedömningar. I samband med detta arbete har kommissionen utarbetat (eller håller på att utarbeta) meddelanden till rådet och parlamentet, vilka återspeglar de ovannämnda aspekterna¹. Särskilt viktigt är det nya partnerskapsavtalet AVS-EU, som är ett bra exempel på hur politik, utveckling och handel hänger samman och som är helt unikt till sin karaktär i det att det grundar sig på partnerskapsmekanismer mellan nord-syd och mellan syd-syd, och i det att det är ett långsiktigt avtal i form av ett kontrakt. Parlamentet skall samtycka till avtalet innan det träder i kraft².

Gemenskapens utvecklingspolitik omfattar både humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete och måste garantera en effektiv förvaltning av övergången mellan katastrof-, återuppbyggnads- och utvecklingsbistånd, så att det inte uppstår några situationer där behövande befolkningar inte får någon hjälp på grund av byråkratiska problem eller problem som rör fördelningen av behörighet mellan gemenskapens olika biståndsorgan. Minskningen av samarbetsbiståndet genom ständigt försenade utbetalningar till de behövande befolkningarna, vilket beror på byråkratin eller på fördelningen av befogenheter mellan de organ som förvaltar gemenskapsstödet, låter antyda att kommissionen har överlåtit en stor del av ansvaret. Denna ansvarsöverlåtelse får dubbel negativ effekt för biståndspolitikerna: Dels uppnås inte målen om att utrota fattigdomen och hjälpa befolkningar som drabbats av naturkatastrofer, en situation som är politiskt oacceptabel. Dels får det negativa effekter för den allmänna opinionen, som i allt större utsträckning motsätter sig att medlen används till politiska åtgärder som verkar ineffektiva.

Enligt EU-fördraget (artikel 3 andra stycket) skall unionen säkerställa att den genomgående handlar samstämmigt inom ramen för sin utrikespolitik och beakta sina mål beträffande utvecklingssamarbete då den genomför sin politik (artikel 178). Hittills har man tagit mycket liten, om ens någon, hänsyn till utvecklingen och de konsekvenser som gemenskapens övriga politik fått för utvecklingen i tredje världen. I samband med reformen av kommissionen och, rent konkret, av kommissionens biståndspolitik och biståndsorgan måste man söka uppnå en bättre balans mellan den politik som rör tredje land, i synnerhet handelspolitiken och utvecklingspolitiken, men även jordbruks- och fiskepolitiken, forskning och utveckling samt andra som i en globaliserad värld får sådana effekter i tredje land. Samordningsmekanismer mellan parlamentet, kommissionen och rådet måste tillämpas i så stor utsträckning som möjligt för att undvika osammanhängande beslut.

¹ Bland dessa dokument ingår följande meddelanden: om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2000) 212), om komplementariteten i gemenskapens och medlemsstaternas politik beträffande utvecklingssamarbete, (KOM(1999) 218), om reformen av förvaltningen av stöd, om samstämmigheten mellan EU:s utvecklingspolitik och övriga politik (på begäran av Europaparlamentet), om EU:s externa utgifter och fattigdomen (SEK(2000) 877), samt om utveckling av tjänsten för yttre representation (KOM(2000) 456).

² KOM(2000) 324.

Slutligen måste gemenskapen och medlemsstaterna främja samordningen och samstämmigheten mellan gemenskapens och medlemsstaternas utvecklingspolitiska åtgärder i internationella sammanhang och i samband med att åtgärder vidtas i partnerländerna, vilket kräver bättre samordning av de olika ländernas strategier och riktlinjerna för de sektorsindelade strategierna.

I enlighet med vitboken om reformen av kommissionen bör alla dessa politiska och institutionella frågor, samt granskningen av gemenskapsbiståndets förvaltning, behandlas i samband med reformen av den externa verksamheten så att det blir möjligt för Europeiska gemenskapen att förbättra utvecklingsbiståndets verkningsgrad och, kort sagt, effektivisera dess förbindelser med utvecklingsländerna mot bakgrund av det slutgiltiga målet, nämligen att främja en hållbar utveckling som leder till att fattigdomen utrotas och att göra dessa länder delaktiga i världsekonomin. Det gäller alltså att på bästa sätt utnyttja alla de instrument som kommissionen förfogar över i utrikes-, handels-, utvecklings-, jordbruks- och fiskepolitiska sammanhang, när det gäller forskning och utveckling samt i budgetmässiga sammanhang.

Med tanke på att de olika aspekterna som nämns ovan behandlas i olika meddelanden från kommissionen respektive betänkanden från parlamentet ¹ kommer detta betänkande främst att ta upp de aspekter av reformen som bör behandlas men som inte kommer att tas upp i särskilda dokument, i synnerhet omorganiseringen av tjänsterna för yttre förbindelser och granskningen av hur gemenskapsbiståndet förvaltas.

Reformen av gemenskapsbiståndet till tredje land

Reformen av gemenskapsbiståndet till tredje land utgör ett av de viktigaste målen för den generella reformen av den nya kommissionen. Målet är att återupprätta Europeiska unionens politiska trovärdighet som tillhandahållare av kapital, avsevärt förbättra resultaten, reformera mekanismerna för administrativ och finansiell kontroll, samt att kunna garantera deras verkan på fältet, i synnerhet när det gäller en snabb tillämpning och kvalitativt stöd.

Kommissionen är den främsta givaren i världen av humanitärt bistånd och den förvaltar direkt en betydande del av världens utvecklingsstöd. Varken de mänskliga och finansiella resurserna eller förvaltningsmetoderna har emellertid anpassats efter den exponentiella budgetökningen av de gemenskapsmedel som avser humanitärt bistånd och utvecklingsstöd, vilket gjort situationen besvärlig ².

Det råder enighet om att en reform måste genomföras, även om den innebär ett mycket omfattande arbete som kräver en lämplig strategi för att de åtgärder som vidtas på olika områden skall bli samstämmiga. Det kan uppstå problem när det gäller tidpunkten och ordningsföljden för förändringarna, liksom när det gäller de olika förvaltningskulturer som skall samordnas inom kommissionen. En förutsättning för att en reform skall lyckas är att så många som möjligt görs delaktiga, och därför måste kommissionens personal, liksom övriga berörda aktörer (i synnerhet delegationerna), få möjlighet att delta i debatten. Denna nya

¹ Betänkanden från Gemelli, Ferrer, Galeote och Rod.

² Se bilagan med de viktigaste slutsatserna av de externa bedömningarna av gemenskapsprogrammen.

strategi måste sättas i samband med att de reformer som tidigare genomförts inom kommissionens biståndsorgan inte blev så lyckade som man hade hoppats.

För att reformen skall lyckas måste det även föras en konstruktiv dialog mellan de olika institutionerna inom EU. Därför har kommissionen, som bär det institutionella ansvaret för reformen, gjort de övriga institutionerna uppmärksamma på att **många av problemen inte kommer att kunna lösas utan parlamentets och medlemsstaternas hjälp, i synnerhet när det gäller frågor som rör budget och ekonomistyrning, och förfarandena för rådets tillsyn**. Följaktligen måste man finna en lämplig lösning för hur man i fortsättningen skall kunna föra en dialog mellan de olika institutionerna. Denna lösning bör grunda sig på en förenkling av kommittéförfarandet och ett större deltagande från Europaparlamentets sida. Europaparlamentet kan i och för sig inte ersätta kommissionen när det gäller förvaltningsarbetet, men bör däremot få ökade möjligheter att genomföra en politisk kontroll av beräkningarna och resultaten av stödet.

De icke-statliga organisationerna utgör mycket viktiga aktörer i samband med både gemenskapens utvecklingspolitik och humanitära bistånd, och måste därför delta i debatten om reformen. Denna debatt måste framför allt leda till en institutionaliserad och bättre fungerande dialog och ett förenklat samarbete mellan de icke-statliga organisationerna och kommissionen.

Analys av reformens olika delar

Målet med detta avsnitt är att gå närmare in på de viktigaste delarna av reformen och därvid peka på de aspekter som väckt särskilt intresse hos utskottet för utveckling och samarbete i samband med de diskussioner som förts på detta område.

- Tidigare erfarenheter

Det nuvarande reformarbetet skiljer sig från de tidigare försöken som inte var lika omfattande. Tidigare erfarenheter har visat att reformen måste genomföras på grundval av en djupgående analys av orsakerna till problemen, i stället för på politiska kompromisser.

Den reform som genomfördes 1998 löste inte problemet med den strukturella bristen på mänskliga resurser och tog inte hänsyn till de förhållanden som rådde på fältet, vilket fick negativa effekter hos SCR (gemensamma tjänsten för yttre förbindelser). Även om inrättandet av en gemensam tjänst medförde vissa förbättringar i fråga om att rationalisera förvaltningen av biståndet, kunde man inte lösa den förvaltningsmässiga krisen, på grund av att den otydliga fördelningen av de olika organens ansvarsområden gör organisationen mindre effektiv. Det krävs att ett enda organ tar på sig ansvaret för hela samarbetscykeln, och att en enda person bär det politiska ansvaret för detta organ.

Denna gång är reformen mer generell och kopplar samman de politiska målen med de förvaltningsmässiga reformerna. Man vill skapa en närmare koppling mellan den politik och de instrument, strukturer och specialområden som berörs, och skapa en konkret dialog mellan de som ansvarar för programplaneringen och de som ansvarar för genomförandet. Föredraganden anser, utan att ifrågasätta fördelningen av befogenheter inom kommissionen, att hela samarbetscykeln bör inrättas under en enda administrativ budgetavdelning.

Dessutom skall personalen få större finansiellt ansvar. Med hjälp av en grundlig granskning av kommittéförfarandet vill man skapa nya möjligheter till dialog med medlemsstaterna och parlamentet. Det verkar framför allt finnas en stark vilja att ta itu med problemet beträffande de mänskliga resurserna. Att decentralisera och delegera uppgifter inom utvecklingsprogrammen, samt i lämpliga fall låta mottagarna genomföra dem, är ytterligare några viktiga punkter som tas upp i kommissionens reformförslag.

- En ny arbetsfördelning inom gruppen av kommissionsledamöter med ansvar för yttre förbindelser – den framtida utvecklingspolitiken och generaldirektoratet för bistånd

Detta är kanske den viktigaste frågan i den diskussion om reformen som förs inom de delar av kommissionen som har ansvar för yttre förbindelser. Det finns en rädsla för att den nya ansvarsfördelningen inte kommer att lösa problemet med de olika strukturerna, och att man minskar generaldirektoratet för bistånds inflytande över utvecklingsfrågorna.

Den nya förvaltningskulturen innebär gemensam förvaltning av biståndet till tredje land i syfte att avskaffa de traditionella hindren mellan generaldirektoratet för yttre förbindelser och generaldirektoratet för bistånd och skall därmed motsvara den internationella utvecklingen, men likväl bör man på institutionell nivå se till att man inte glömmer utvecklingsfrågorna.

Utskottet för utveckling och samarbete anser att ansvarsfördelningen mellan kommissionsledamöterna skall grunda sig på olika frågor (handel, utveckling, utvidgning, gemensam utrikes- och säkerhetspolitik) i stället för geografiska områden. Generaldirektoratet för bistånd, SCR (gemensamma tjänsten för yttre förbindelser) och direktoraten inom generaldirektoratet för yttre förbindelser med ansvar för Meda, Asien och Latinamerika och eventuellt Tacis bör samlas inom ett enda organ med befogenheter under hela samarbetscykeln, från att fastställa ramen för samarbetspolitiken för samtliga utvecklingsländer fram till genomförandet av projekten. Detta innebär att kommissionsledamöterna måste byta befogenheter. Den kommissionsledamot som har ansvar för samarbetet bör även ha det politiska ansvaret för tillämpandet av utvecklingspolitiken, vilket dock inte innebär att efterträdaren inom gemensamma tjänsten för yttre förbindelser tar över tjänsten som kanslichef (Chief Executive Officer).

- Samordning, komplementaritet och samstämmighet

Det är EG:s och medlemsstaternas uppgift att främja samordningen och garantera komplementariteten i ett bredare internationellt sammanhang. Denna samordning måste förbättras i fråga om strategier för enskilda länder, riktlinjer för politiken inom olika sektorer samt på operativ nivå i partnerländerna.

Kommissionen vill förbättra komplementariteten för att på så sätt göra biståndet mer verkningfullt. Därför föreslår kommissionen följande:

- 1) Att man koncentrerar sig på ett litet antal områden med hög prioritet och att man på andra områden endast bidrar med finansiellt stöd till medlemsstaternas och andra biståndsgivares program (samfinansiering). Därmed måste man se över de förfaranden som tillämpas i samband med samfinansiering, tilldelning av kontrakt och offentlig

upphandling mellan de olika medlemsstaterna, samt förbättra möjligheterna att på ett effektivt sätt fördela gemenskapsmedlen med hjälp av bilaterala program. Man bör även fastställa riktlinjer för att garantera insyn.

- 2) Att man på ett effektivare sätt använder strategidokumentet för enskilda länder ("country strategy papers") för att främja komplementariteten genom diskussioner med medlemsstaterna om olika prioriteringar och erfarenheter. Denna metod verkar relativt logisk även om den kan visa sig svår att genomföra i praktiken eftersom de flesta medlemsstaternas bistånd ingår som en del av deras utrikespolitik som i sin tur grundar sig på respektive lands strategiska intressen.

Föredraganden vill i detta sammanhang påpeka att parlamentet har begärt att få ytterligare information om strategidokumentet, i synnerhet som ett sätt att förbättra komplementariteten. Kommissionen har exempelvis meddelat att den för rådet (och inte för parlamentet) kommer att lägga fram ramar för strategidokument för enskilda länder som skall utgöra det viktigaste instrumentet för styrning, förvaltning och översyn av EG:s biståndsprogram. Europaparlamentet bör informeras senast då rådet informeras.

Beträffande samstämmigheten mellan Europeiska unionens politik på olika områden uppmanade rådet i sin resolution av den 17 maj 1997 kommissionen att lägga fram förslag om hur samstämmigheten kan förbättras genom praktiska förfaranden och regelbundna rapporter. Europaparlamentet begärde detsamma i sin resolution av den 17 februari 2000. Kommissionen tar upp denna fråga i sitt meddelande om gemenskapens utvecklingspolitik och det är viktigt att den genomför sin politik i enlighet med dessa principer.

- Programplanering

Enligt kommissionen själv har den för avsikt att göra "en radikal översyn av strategin för programplaneringen av biståndet" så att de politiska målen och prioriteringarna avspeglas under samtliga faser av projektcykeln. Större vikt kommer att fästas vid den fleråriga planeringen av biståndet, så att den rätta kombinationen av politik och gemenskapsinstrument kan säkerställas för de enskilda länderna och regionerna. Dessutom skall man ta hänsyn till den politiska dialogen med mottagarländerna. Programplaneringens samstämmighet och kvalitet skall övervakas av en grupp för kvalitetsstöd. Denna tanke fanns redan inom den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser, och den torde även vara effektiv när det gäller att förbättra biståndets kvalitet.

Delegationerna kommer i hög grad att delta i förberedelsearbetet inför programplaneringen, och medlemsstaterna bör på samma sätt delta genom kommittéförfarandet.

Genom den fleråriga programplaneringen av biståndet, vilken utgör en väsentlig del av det nya systemet, kommer man att kunna fastställa en budget och de resultat som skall uppnås inom de olika prioriterade sektorerna och områdena. Den bör inte bara utgöra ett internt förvaltningsinstrument utan även användas i andra samordningssammanhang.

Förslag till programplaneringshandlingar kommer att antas av hela gruppen av kommissionsledamöter med ansvar för yttre förbindelser, och inte bara av en enda ansvarig kommissionsledamot, innan de läggs fram för den övriga kommissionen. I detta sammanhang

vill utskottet för utveckling och samarbete påpeka vikten av att skapa mekanismer för att garantera att man tar tillräcklig hänsyn till utvecklingsfrågorna, i synnerhet i samband med programplaneringen av biståndet till länder som inte är medlemmar i AVS.

Slutligen vill vi påpeka att det nya systemet kommer att kräva ytterligare administrativa resurser.

- Integrering av projektcykeln

Förvaltningen av projektcykeln är uppdelad mellan å ena sidan generaldirektoratet för yttre förbindelser och generaldirektoratet för bistånd, vilka ansvarar för de fyra första faserna (programplanering, fastställande, utformning och finansiella beslut), och å andra sidan den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser som ansvarar för de två sista faserna (genomförande och utvärdering). Vi stöder kommissionens förslag om att hela projektcykeln, från fastställandet till genomförandet, skall samlas till en enhet, och vi anser att det skall finnas en enda förvaltningsstruktur för genomförandet av samtliga faser i projektcykeln, att Europaparlamentet skall kunna utöva politisk kontroll över denna struktur, samt att medlemsstaterna skall kunna vara delaktiga i den. Kontoret för humanitärt bistånd kommer även i fortsättningen att förvalta hela projektcykeln för humanitärt bistånd, men kommer att vara mer decentraliserad för att förvaltningen skall kunna utföras på fältet.

Därför är det viktigt att man under nästa programplaneringscykel garanterar ett tydligt sammanhang mellan programplanering, budgetförfaranden, utvärdering och feedback, och gör den innevarande projektcykeln till en samarbetscykel.

Biståndspolitikens mål måste åter inriktas på resultatet och inte på en överdriven kontroll av kostnaderna, men man måste samtidigt införa mekanismer som leder till en bättre förvaltning.

- Delegering av projektförvaltningsuppgifter till delegationer och mottagarländernas myndigheter

I detta sammanhang föreslås att den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser (eller dess efterträdare) inte bara skall ha sin verksamhet i huvudkontoret i Bryssel, utan även finnas representerad inom delegationerna.

Därför måste man utöka de mänskliga resurserna inom delegationerna som redan nu har för lite medel, och inrätta nya delegationer. Dessutom måste delegationerna förses med de tekniska hjälpmedel de behöver.

Utskottet för utveckling och samarbete skulle vilja uppmärksamma vikten av att driva detta arbete på en realistisk nivå för att det skall kunna lyckas. I första hand bör man utöka resurserna, utforma tydliga riktlinjer, utöka de mänskliga resurserna och utbilda personalen, samt slutligen fördela befogenheterna. Överföringen måste göras så snart som möjligt. Det bör betonas hur viktigt det är att det finns en ansvarig person för biståndspolitikerna i varje enskilt land (country desks).

Genom att överföra befogenheter till delegationerna får man möjlighet att skapa ett förvaltningssystem på detta område och en starkare koppling mellan projekten och utvecklingsmålen, tilldelningen av medel och utökningen av resurser på fältet. I detta syfte skulle de lokala erfarenheterna kunna utnyttjas i högre grad.

En decentralisering av förvaltningen i mottagarländerna utgör ett önskvärt mål i sig, även om det kräver att man vidtar lämpliga kontroll- och uppföljningsåtgärder för att säkerställa en korrekt förvaltning av medlen.

- Kontroll, utvärdering och feedback

En av de viktigaste delarna av den nya administrativa reformen är att förbättra kontrollsystemet och att ge kommittéförfarandet en ny inriktning. På så sätt vill man skynda på genomförandet av projekten. Man har föreslagit att detta skall ske genom att man går över till att kontrollera resultat i stället för förfaranden och genomföra kontrollerna i efterhand i stället för i förväg. Man vill också förse organen med tillräcklig personal för att på ett smidigt och säkert sätt kunna genomföra en lämplig uppföljning av projekten.

Det är viktigt att man får feedback från den politiska dialogen med mottagarländerna och från delegationerna och att man tar hänsyn till denna information i samband med att politiska strategier utarbetas och den centrala programplaneringen utarbetas. Mottagarländernas delaktighet i utvärderings- och uppföljningsarbetet bör utökas.

När det gäller kommittéförfarandet bör rådets arbetsgrupper och kommittéerna utvecklas så att deras arbete i högre grad inriktas på politik, regelbunden översyn av de olika ländernas strategier, sektorsstrategier samt frågor som kräver en europeisk samordning under de faser som föregår de internationella förhandlingarna. Detta innebär att man bör ägna mindre tid åt att godkänna enskilda projekt samtidigt som öppenhet skall garanteras i systemet för samråd om politiska frågor och om rapportering om hur genomförandet av programmen fortskrider.

I själva verket bör kommittéförfarandet och budgetförfarandet inte bara utgöra kontrollmekanismer utan även ramar för att förbättra den konstruktiva dialogen och det konstruktiva samarbetet på interinstitutionell nivå. I detta hänseende stöder utskottet för utveckling och samarbete tanken om att genomföra en revidering av samtliga förordningar som rör bistånd till tredje land för att undersöka om det vore lämpligt att införa en övergripande förordning som gör att kommittéerna kan inrikta sitt arbete på programmeringsfasen.

När det gäller utvärderingen skulle föredraganden också vilja påpeka vikten av att utvärdera effekterna av både det privata och statliga stödet (icke-statliga organisationer, myndigheter och övriga aktörer) för stärkandet av det civila samhället, i synnerhet beträffande utrotningen av fattigdom och demokratiseringen av samhället i mottagarländerna.

- Mänskliga resurser

Stärkandet av de mänskliga resurserna utgör en av de politiska prioriteringarna. För att förbättra effektiviteten måste de mänskliga resurserna motsvara programmets omfattning.

Detta problem, som funnits sedan länge inom kommissionen, tänker man ta itu med genom att vidta de åtgärder som avses i vitboken, införa en verksamhetsbaserad budgetering som gör det möjligt för kommissionen att knyta de olika uppgifterna till de tillgängliga medlen, anställa ytterligare personal (delvis genom det nya kontoret som skall inrättas) samt rationalisera de utgifter som knutits till kontoren för tekniskt bistånd.

I juli 2000 slutförde en styrgrupp ("groupe de pilotage") sitt arbete med att fastställa vilka mänskliga resurser som behövs för att utföra de uppgifter som kommissionen tilldelats, och strax därefter lade gruppen fram en ändringsskrivelse till det preliminära budgetförslaget för 2001, där man begärde ytterligare medel.

Föredraganden anser också att resurserna bör utökas, men skulle också vilja att kommissionen lade fram en rapport om hur medlen använts i samband med genomförandet av reformen. Även om det råder enighet om att det är absolut nödvändigt att utöka de mänskliga resurserna råder det olika meningar om huruvida man bör välja att anställa mer personal eller se till att använda de befintliga resurserna inom kommissionen bättre, även utanför de delar av kommissionen som har ansvar för yttre förbindelser. Det finns även de som anser att man först måste göra några prioriteringar och välja ut några områden där man skall agera innan man anställer någon ny personal.

Det är uppenbart att man måste ha en tydlig strategi i denna fråga för att inte hamna i en situation där ingenting händer och där man upprepar fel som redan begåtts, och att man måste förhindra att motivationen minskar ytterligare bland kommissionens personal som är trött på alla reformer.

En tydlig och öppen dialog mellan rådet, parlamentet och kommissionen i samband med budgetförfarandet är också av avgörande betydelse för att kunna lösa detta svåra problem.

Slutsatser

Den reform som kommissionens står inför utgör en enorm och komplicerad utmaning som å ena sidan kräver att man tillämpar flera olika instrument och att man överbrygger vissa administrativa och politiska hinder, och å andra sidan, på en mer översinnlig nivå, kräver en historisk aktualisering av en politik, nämligen biståndspolitik, som måste utgöra ett av kännetecknen för Europeiska unionens internationella dimension. I detta sammanhang måste gemenskapsinstitutionerna omarbota sin strategi för bistånd till tredje land och därvid ta hänsyn till de internationella mål som antagits för en hållbar mänsklig utveckling och för att utrota fattigdomen. Den administrativa reformen inom kommissionen tjänar ingenting till om den inte ses som ett sätt att uppnå dessa mål. De interna och administrativa åtgärderna är avgörande för att reformen skall kunna leda till ett effektivare bistånd: tillämpa principerna om samstämmighet, komplementaritet och samordning, decentralisera, delegera uppgifter, anpassa de mänskliga och ekonomiska resurserna till målen, samla de olika strukturerna i ett integrerat biståndsorgan, låta mottagarländerna genomföra utvecklingsprogrammen, förenkla arbetsmetoderna och utöka parlamentets medverkan vid den politiska kontrollen. Om reformen genomförs under dessa villkor, kring de nämnda målen och genom att man ständigt beaktar öppenhetsprincipen, har gemenskapens utvecklingspolitik goda utsikter att bli en framgång som motsvarar Europeiska unionens ansvar i världen. Särskilt besvärlig tycks övergången från den nuvarande strukturen till den nya strukturen bli. Det kommer att vara av

avgörande betydelse att en tillbörlig uppföljning görs och att en ständig dialog förs mellan samtliga berörda parter utan att man bara låter sig styras av att reformen i sig är så brådskande. I detta sammanhang vill föredraganden uppmana såväl rådet som parlamentet att ta sitt ansvar med de konsekvenser det innebär.

Problemen vid genomförandet

Utvärderingarna av gemenskapens biståndspolitik har satt fingret på ett antal problem som kan sammanfattas enligt följande:

- Gemenskapens stödsystem är alltför komplicerat och splittrat i fråga om mål, instrument, förfaranden och institutionella mekanismer. Därför bör rationalisering vara ett mål i sig.
- Politiken vägleds av instrumenten snarare än av politiska mål och tydligt definierade prioriteringar. Kommissionen bör utveckla mera exakta sektorsstrategier för att målen skall kunna uppnås.
- Det råder brist på mänskliga resurser både på fältet och i Bryssel i förhållande till den stödvolym som förvaltas. I genomsnitt förvaltar 2,9 anställda vid kommissionen stöd till ett belopp av 10 miljoner US-dollar. Detta kan jämföras med 4,3 personer vid Världsbanken och mellan 4 och 9 personer i de större medlemsstaterna.
- Strävandena att snabbt betala ut betydande belopp går ofta stick i stäv mot strävandena att säkerställa en hög kvalitet på ingripandena, vilket leder till att tonvikten läggs vid insatserna på bekostnad av deras resultat och verkningar.
- De finansiella kontrollerna måste förenklas genom att särskild tonvikt läggs vid kontroller efter ingripandena på grundval av kontrollerbara resultatindikatorer.
- Kontrollen, utvärderingen och den institutionella erfarenheten behöver förstärkas.
- De externa och interna kontrollsystemen bör inte utföra dubbelarbete och de bör sinsemellan förstärka varandra och utformas med beaktande av behovet av komplementaritet.
- Slutligen måste det erkännas att EU:s inflytande inte står i proportion till de betydande medel som betalas ut. EU står för en betydande del av den multilaterala finansieringen. Dess närvaro bör förstärkas inom ramen för diskussionerna om ekonomisk reformpolitik och andra huvudfrågor för utvecklingsländernas ekonomier.