EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.11.2010
KOM(2010) 629 slutlig

GRÖNBOK

EU:s utvecklingspolitik till stöd för en socialt integrerande tillväxt och en hållbar utveckling

Att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning ... 3
2. En högeffektiv utvecklingspolitik ... 6
2.1. Att omsätta ett högeffektivt samarbete i praktiken ... 6
2.2. Att skapa en tillväxt till stöd för mänsklig utveckling ... 7
2.3. Att främja en god samhällsstyrning ... 8
2.4. Säkerhet och instabilitet ... 9
2.5. Att genomföra ett samordnat bistånd i praktiken ... 10
2.6. Konsekvens i utvecklingspolitiken ... 10
2.7. Att förbättra budgetstödets verkan ... 11
3. Utvecklingspolitik som en katalysator för en socialt integrerande och hållbar tillväxt ... 11
3.1. Partnerskap för en socialt integrerande tillväxt ... 12
3.2. Främjande av regional integration och fortsatt handel som gynnar utveckling ... 15
4. Hållbar utveckling – en ny drivkraft ... 16
4.1. Klimatförändringen, biologisk mångfald och utveckling ... 16
4.2. Energi och utveckling ... 18
5. Jordbruk och livsmedelstrygghet ... 20
6. Slutsats ... 22

1. INLEDNING

År 2000 antog de utvecklade länderna och utvecklingsländerna millennieutvecklingsmålen. Dessa består av åtta huvudmål, med kompletterande delmål, och har till syfte att minska fattigdomen till 2015. Då världens ledare nyligen samlades vid det plenarmöte på hög nivå i FN:s generalförsamling som hölls i New York den 20–22 september 2010 kunde de konstatera att det gjorts framsteg och att miljontals människor lyckats ta sig ur sin fattigdom. Självfallet varierar dock resultaten för de olika millenniemålen och mellan olika länder.

Under de senaste tio åren har den ekonomiska tillväxten varit mycket stark på många håll i världen. Trots detta återstår det ännu mycket att göra och många utvecklingsländer riskerar att halka efter i återhämtningen efter den globala ekonomiska och finansiella krisen. Omkring 1,5 miljarder människor lever fortfarande i extrem fattigdom (hälften av dem finns i Afrika söder om Sahara) och en sjättedel av världens befolkning är undernärd. I många av de minst utvecklade länderna har återhämtningsförmågan efter den senaste ekonomiska krisen varit bräcklig och under 2009 sjönk BNP generellt sett i dessa länder. Det har gjorts få framsteg när det gäller millennieutvecklingsmålen att minska mödra- och barnadödligheten, och även i fråga om utbildningskvalitet och tillgång till sanitära faciliteter är situationen problematisk. Dessutom har utvecklingen gått i mycket olika takt i olika regioner och i vissa fall, bland annat i länder med en stark tillväxt, har den ekonomiska tillväxtens fördelar ännu inte nått ut till majoriteten av befolkningen.

Europiska unionen och dess medlemsstater har under de senaste tio åren, särskilt sedan antagandet av det europeiska samförståndet om humanitärt bistånd 2005[1], dubblerat sitt offentliga utvecklingsbistånd och förbättrat sina förfaranden för tillhandahållande av bistånd. Dessutom har medlemsstaterna slutit upp bakom gemensamma strategier inom vissa politikområden. Biståndseffektiviteten[2] har förbättrats och partnerskap, samarbetsavtal och finansieringsinstrument har moderniserats. Dessutom har det inrättats mekanismer som ska förbättra samstämmigheten i utvecklingspolitiken[3]. Europeiska unionen är medveten om att det är partnerländerna själva som har huvudansvaret för den nationella utvecklingspolitiken – samtidigt som den poängterar betydelsen av en god samhällsstyrning i detta sammanhang – och har därför övergått från ett givar-mottagarförhållande till ett partnerskapsförhållande[4]. Detta slags förhållande omfattar avtalsmässiga lösningar, grundar sig på en politikområdesdialog och innebär att resultaten kopplas till vissa samarbetsprogram eller instrument.

Under 2010 antog unionen en ambitiös ståndpunkt till stöd för millennieutvecklingsmålen, i vilken den bekräftade unionens kollektiva mål om att anslaget till utvecklingsbistånd ska uppgå till 0,7 % av BNP 2015. Unionen är fortfarande den största givaren i världen. Den har gjort att människor på fältet världen över verkligen blivit hjälpta. Samtidigt som Europeiska unionen är medveten om att det fortfarande återstår mycket att göra så är den ändå stolt över det den redan uppnått. EU:s utvecklingsbistånd är framför allt en fråga om solidaritet,

---

1 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

2 http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm

3 http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

4 Under de senaste åren har EU ingått olika partnerskapsavtal som reglerar dess förbindelser med olika utvecklingsländer och tillväxtekonomier, t.ex. det strategiska partnerskapet Afrika–EU, det reviderade Cotonouavtalet med AVS-länderna, EU:s strategiska partnerskap med tillväxt- och övergångsekonomier och strategin för Centralasien.

engagemang och ömsesidigt intresse. I Lissabonfördraget har utvecklingsbistånd fått plats bland EU:s centrala målsättningar och i artikel 208 anges det att det främsta målet för unionens politik för utvecklingssamarbete ska vara att minska och, på sikt, utrota fattigdom samt att unionen ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna.

Utvecklingsbiståndet kommer även i fortsättningen att kräva långsiktiga finansiella åtaganden. Det är därför särskilt viktigt att man lyckas visa för EU:s medborgare att detta bistånd är betydelsefullt av en rad olika anledningar, t.ex. för att man ska kunna minska fattigdomen och möta andra globala utmaningar. Klimatförändringen har en nära koppling till utvecklingsfrågorna i och med att den ställer ökade krav på utvecklingsbistånd och gör att man måste ägna mer uppmärksamhet åt viktiga problem som t.ex. energitillgång, energitrygghet, vattenbrist och livsmedelstrygghet. Utvecklingsbistånd bör dessutom tjäna till att förbättra en dålig eller svag samhällsstyrning (som ju är en grogrund för terrorism, sjöröveri, olika former av olaglig handel och kriminalitet), till att förbättra hanteringen av migrationsflöden (genom att underlätta laglig migration som är anpassad till behoven på arbetsmarknaden, bekämpa olaglig invandring och se till att migration leder till utveckling), till att främja ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna samt till att stödja deras integration i världsekonomin. Det är därför viktigt att man ger utbildning i och ökar medvetenheten om utvecklingsfrågor så att den europeiska allmänheten blir positivt inställd till utvecklingsbistånd.

Översynen av de framsteg som gjorts hittills när det gäller millennieutvecklingsmålen visade tydligt att man måste stödja utvecklingsländerna ännu mer i deras arbete för att uppfylla dessa mål. Det rör sig då inte bara om nivåerna på det offentliga utvecklingsbiståndet utan frågan om hur bistånd beviljas och används är minst lika viktig. Framför allt gäller att det måste till mer än bara bistånd om man ska lyckas få miljontals människor att ta sig ur sin fattigdom. För att utvecklingsbiståndet ska vara effektivt bör det förutom att säkra och förbättra grundläggande tjänster även åtgärda de bakomliggande orsakerna till att utvecklingsländerna inte gör tillräckligt snabba framsteg i riktning mot millennieutvecklingsmålen. Bistånd är inte en universallösning utan bara ett av de finansiella flöden som går till utvecklingsländerna. Biståndet ska användas till att åtgärda orsakerna till fattigdom och på dess symptom. Det ska i första hand vara en katalysator för utvecklingsländerna så att de kan skaffa sig en egen förmåga att generera en socialt integrerande tillväxt, som gör det möjligt för människor att dra nytta av den ekonomiska tillväxten, och mobilisera sina ekonomiska och mänskliga resurser och naturresurser till stöd för sina fattigdomsbekämpningsstrategier. Det står således allt mer klart att millennieutvecklingsmålen inte kommer att uppnås utan en alltmer socialt integrerande tillväxt. En enprocentig ökning av utvecklingsländernas BNP kan vara långt mer effektiv än en ökning av utvecklingsbiståndet till dessa länder. En sådan inkomstökning kan bidra mycket till att förbättra utvecklingsländernas förutsättningar att minska fattigdomen och ha en multiplikatoreffekt i form av en ökad sysselsättning och ett förbättrat socialt skydd.

Att man verkligen lyckas uppnå millennieutvecklingsmålen måste därför vara EU:s absolut viktigaste prioritering och det europeiska samförståndet om utveckling innehåller de viktigaste principerna för vägen framåt[5]. Fattigdomsbekämpning ingår bland EU:s centrala värderingar, mål och intressen. Det finns också tydliga bevis för att det kan ge ett mervärde om man arbetar med detta mål på EU-nivå, bland annat genom att man får en strategi som har

[5] Bland annat övergripande strategier för fattigdomsbekämpning, ägarskap, mottagaranpassning, samordning och samstämmighet.

en bättre räckvidd, är mer enhetlig och säkrar att EU har en närvaro världen över. Detta skapar i sin tur stordriftsfördelar och ger politisk tyngd. En annan effekt är att arbetsfördelningen förbättras, vilket ger en bättre biståndseffektivitet både för EU och partnerländerna.

Med tanke på de utmaningar man nu står inför är syftet med denna grönbok att inleda en debatt om hur EU bäst kan hjälpa utvecklingsländerna att åstadkomma ett snabbare genomförande av millennieutvecklingsmålen och hur EU kan bidra till att den skapas nya möjligheter som kan minska fattigdomen. Den är uppbyggd kring fyra följande huvudmål som EU och dess medlemsstater ska samverka om:

- **Att se till att EU:s utvecklingspolitik blir effektivare** så att varje euro i bistånd ger ett mervärde, är kostnadseffektiv, ger så god utdelning som möjligt och skapar så goda framtidsmöjligheter som möjligt för kommande generationer.

- **Att främja en ökad och mer socialt integrerande tillväxt i utvecklingsländerna** i syfte att minska fattigdomen och ge alla människor en chans till ett drägligt liv och framtidsutsikter.

- **Att skapa en hållbar utveckling som främjar utveckling.**

- **Att uppnå varaktiga resultat på områdena jordbruk och livsmedelstrygghet.**

Denna grönbok kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats (http://ec.europa.eu/yourvoice/). Samrådet kommer att äga rum under perioden 15 november 2010 – 17 januari 2011. Alla berörda parter kan delta. Enskilda, organisationer och länder uppmanas att inkomma med bidrag. Dessa kan utgöras av svar på de frågor som ställs i denna grönbok eller av allmänna synpunkter på de frågor som tas upp. Framförallt välkomnas bidrag från EU:s partner i utvecklingsländerna.

Inkomna bidrag kommer att offentliggöras, eventuellt i form av en sammanfattning, såvida inte bidragslämnarna motsätter sig att deras personuppgifter lämnas ut med hänvisning till att detta skulle skada deras legitima intressen. Sådana fall kan en anonymiserad version av bidraget offentliggöras i stället. I annat fall kommer bidraget inte att offentliggöras och dess innehåll kommer i princip inte heller att beaktas. Sedan registret för intresseorganisationer (lobbyister) inrättades i juni 2008 inom ramen för Europeiska öppenhetsinitiativet är det meningen att organisationer ska använda sig av detta register för att informera både Europeiska kommissionen och allmänheten om sina mål, sin finansiering och sina strukturer Kommissionen har som policy att behandla bidrag från icke-registrerade organisationer som enskilda bidrag.

Bidragen ska sändas till DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Frågor om samrådet kan skickas till samma e-postadress eller till European Commission, DG Development, Unit A/1, Office SC-15 03/70, 1049 Bruxelles/Brussel, Belgien.

Samrådet kommer därefter att ligga till grund för de förslag rörande en modernisering av EU:s utvecklingspolitik som kommissionen kommer att lägga fram under andra halvåret 2011 samt för andra policyrelaterade initiativ som kan komma att läggas fram på detta område.

2. EN HÖGEFFEKTIV UTVECKLINGSPOLITIK

Vilken inverkan EU:s utvecklingspolitik får på utvecklingen beror på en hel rad olika faktorer som formar den omgivande ramen, t.ex. den ekonomiska situationen i världen, partnerländernas egna nationella strategier, samstämmigheten mellan givarnas strategier (bland annat på områdena handel, jordbruk, migration, humanitära frågor och klimatförändringen) och den dialog som föregår programplaneringen av biståndet. I vissa länder har den externa dimensionen av EU:s olika politikområden en större inverkan på utvecklingen än vad biståndet har.

Finansieringsbehoven för att uppfylla millennieutvecklingsmålen överstiger dock vida de offentliga medel som i dag finns tillgängliga, både på nationell nivå i utvecklingsländerna och på internationell nivå via utvecklingssamarbete och det syd–syd-samarbete som håller på att växa fram. Till detta kommer att givarnas biståndsbudgetar är satta under tryck på grund av det rådande ekonomiska och finansiella klimatet och behovet av budgetkonsolidering. Allt detta gör att det finns ett verkligt behov av att överväga innovativa lösningar. Det rör sig bland annat om sådana lösningar som tagits upp vid diskussionerna om innovativa finansieringskällor[6] ”med hög intäktspotential”[7] samt åtgärder för att göra det redan befintliga offentliga utvecklingsbiståndet ännu effektivare.

Det är helt klart att EU:s bistånd måste ge ett ökat mervärde och vara kostnadseffektivt samt inriktas på områden där det kan ge ett klart mervärde. Enkelt uttryckt innebär detta att EU, när det gäller alla relevanta biståndsformer och sektorer, måste kunna påvisa att dess biståndsprogram kommer att ge maximal långsiktig verkan och lämna ett viktigt bidrag både till millennieutvecklingsmålen och till den därpå följande utvecklingen. För detta ändamål måste unionen således se till att fyra villkor är uppfyllda, nämligen mänsklig utveckling och säkerhet, vilket är en förutsättning för utveckling i alla länder, tillväxt och social integration, vilket är en förutsättning för en långsiktig utveckling. Alla dessa villkor är nödvändiga, och kompletterar varandra, och vi måste ständigt arbeta med dem.

2.1. Att omsätta ett högeffektivt samarbete i praktiken

Det är viktigt att de mål som anges ovan beaktas under alla skeden av programplanerings- och utgiftscykeln och att man investerar i projekt där varje euro, oavsett om den härrör från utvecklingsbistånd eller klimatfinansiering, genererar utveckling och tillväxt i partnerlandet. EU och dess medlemsstater kan kräva att vissa villkor ska tillämpas i samband med program/projekt/stöd. Det kan då röra sig om följande:

i) Mervärde.

ii) Krav på EU-samordning innan bidrag eller programplaner godkänns, t.ex. i form av ett EU-landsstrategidokument.

---

6 KOM(2010) 549 och KOM(2010) 700.

7 Rådets slutsatser om millennieutvecklingsmålen för FN:s plenarmöte på hög nivå i New York och därefter − stöd till uppnåendet av millennieutvecklingsmålen senast 2015 (dokument 11080/10 av den 14 juni 2010).

iii) Belägg för att de föreslagna programmen/bidragen/budgetstöden kommer att främja reformer och en sund politik samt attrahera andra finansieringskällor (t.ex. den privata sektorn eller inhemska budgetmedel).

Dessutom har det blivit allt viktigare med övervakning, utvärdering och redovisning av biståndets resultat, eftersom det pågår en budgetkonsolidering som sätter givarnas biståndsbudgetar under allt större press. Ökad ansvarighet och synlighet när det gäller Europeiska unionens bidrag visar dessutom för dess partner att den verkligen genomför sina internationella åtaganden. Det är därför viktigt att vi på ett övertygande sätt kan visa vilka resultat som EU:s utvecklingsbistånd lett till. Detta innebär att övervaknings- och utvärderingssystemen måste stärkas, liksom rapporteringskraven, både i EU och i partnerländerna.

1.	*Hur kan EU och dess medlemsstater utarbeta en uppsättning riktlinjer för programplanering och utgifter där det ställs krav på att ett visst antal villkor ska vara uppfyllda (mervärde, samordning, verkan) för alla program/projekt/stöd?*
2.	*Vad finns det för aktuell bästa praxis på EU-nivå respektive medlemsstatsnivå som man kan använda sig av för detta ändamål?*
3.	*Hur kan mångfalden av biståndsflöden (både från offentliga och privata källor och från de medel som anslagits till den yttre dimensionen inom ramen för olika politikområdesbudgetar) kombineras, följas upp och rapporteras på bästa sätt för att man ska få maximal effekt, ansvarighet och synlighet?*

2.2. Att skapa en tillväxt till stöd för mänsklig utveckling

Utan en välutbildad och frisk befolkning med en tryggad livsmedelsförsörjning kan ett land aldrig utvecklas och komma ur sin fattigdom. Ekonomisk tillväxt måste vara socialt integrerande och komma alla till del om den ska ge en hållbar utveckling, vilket är något som förutsätter samstämmighet och balans mellan olika politikområden. Att man minskar ojämlikheter genom att skapa inkomster, bland annat genom produktivt arbete som sker under anständiga villkor, jämställdhet mellan könen, socialt skydd, allmän tillgång till utbildning av god kvalitet, ett smidigt system för högre utbildning som kan tillhandahålla de mänskliga resurser som behövs samt hälso- och sjukvårdstjänster, är en avgörande förutsättning för att man ska lyckas minska fattigdomen, uppnå millennieutvecklingsmålen, bidra till social sammanhållning och främja mänskliga rättigheter och fred.

Detta kommer även i fortsättningen att vara en prioritering för de utvecklingsinsatser som EU och dess medlemsstater företar i de mest behövande länderna.

Med hänsyn till att Europeiska unionen har mycket stor erfarenhet av att ge stöd till mänsklig och social utveckling och av att företa insatser utanför de traditionella biståndsområdena så är den nu i stånd att se över hur man bättre skulle kunna integrera ett ökat fokus på färdigheter, innovation, kreativitet och företagande i en bred strategi på det sociala området och hur man skulle kunna stödja en aktiv arbetsmarknadspolitik, agendan för arbete under anständiga villkor och utvecklingen av effektiva nationella sociala trygghetssystem.

4.	*Hur kan EU och dess medlemsstater bäst se till att biståndet till utbildning och sjuk- och hälsovård förbättras så att det blir mer målinriktat, ger bättre verkan och blir effektivare när det gäller mänsklig utveckling och tillväxt?*

5.	*Hur kan EU stödja kompetensutvecklingen i partnerländerna på ett sätt som är förenligt med särdragen och behoven på de lokala arbetsmarknaderna, inbegripet de informella ekonomin? Hur kan EU:s övergripande strategi för migration bidra i detta hänseende?*

2.3. Att främja en god samhällsstyrning

Erfarenheten visar att en god samhällsstyrning är en förutsättning för att biståndsprogram ska ge full verkan och att det alltid kommer att vara extremt svårt att garantera ett högeffektivt samarbete utan detta. Demokratisk samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna, bekämpning av korruption, rättsstatsprincipen och institutions- och statsuppbyggnad ingår som en integrerad del i EU:s samarbetsstrategier.

En välfungerande samhällsstyrning ställer krav på en sund ekonomisk förvaltning av biståndsmedlen, effektiva åtgärder för förebyggande och kontroll samt sanktions- och ersättningsmekanismer för att bekämpa korruption och bedrägerier. Det är även viktigt att man främjar öppenhet, ansvarighet och delaktighet i beslutsprocesserna, framför allt med hjälp av parlamentet, ett oberoende rättsväsende och revisionsorgan. Dessutom måste regeringarnas lagstiftningskapacitet förbättras så att det skapas ett företagsvänligt klimat som gör att inhemska resurser används så effektivt som möjligt och att man attraherar utländska investeringar. Detta bör kombineras med mekanismer som ser till att tillväxten kommer alla delar av samhället till del. I detta sammanhang kan EU:s erfarenhet av övergångsekonomier vara till nytta. Det civila samhällets organisationer är också viktiga partner. I sin politiska dialog med nationella myndigheter förespråkar EU miniminormer som ska skapa en positiv miljö för det civila samhällets organisationer och främja en verklig dialog mellan statliga och icke-statliga aktörer.

EU:s aktuella strategi bygger huvudsakligen på principerna om dialog mellan parterna och incitament till resultatorienterade reformer. Detta uppnås genom att indikatorer för att mäta framsteg läggs in både i de regelbundna översynerna av biståndsanslag och i särskilda program och budgetstöd. EU har redan börjat övergå till en avtalsmässig och efterfrågestyrd programplanering av sitt bistånd, t.ex. i form av initiativet för god samhällsstyrning med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna)[8], millennieutvecklingsmålsavtalen[9] och klausuler om samhällsstyrning i EU:s partnerskapsavtal med AVS-länderna, länder i Asien och Latinamerika samt länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Det är viktigt att främjandet av en god samhällsstyrning har en regional dimension, eftersom detta gör att reformerna lättare accepteras och ges legitimitet.

Att det i utvecklingspartnerskapen ingår som en integrerad del att bistånd ska användas som ett medel för att förbättra samhällsstyrningen ska även i fortsättningen vara en prioritering för EU:s utvecklingspolitik. I vissa partnerländer återstår det ännu mycket att göra i detta hänseende. Detta ger upphov till ett antal frågor om hur man bäst kan gå vidare när det gäller användandet av bistånd för att främja en god samhällsstyrning. Även om det till exempel kan vara bra med förutfastställda fleråriga nationella anslag, eftersom detta ökar förutsägbarheten i finansieringen för utvecklingsländerna, bör detta dock inte hindra att man även kan överväga nya metoder som främjar reformer och mobiliserar interna resurser.

---

8 Se t.ex. kommissionens *arbetsdokument Stöd till demokratisk samhällsstyrning genom samhällsstyrningsinitiativet*: *en översikt samt den fortsatta inriktningen* (SEK(2009) 58, 19.11.2009).

9 http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm

6.	*Hur kan EU anpassa sina strategier, instrument och indikatorer så att de stödjer reformer av samhällsstyrningen i utvecklingsländer/utvecklingsregioner?*
7.	*Hur, och i vilken utsträckning, bör EU integrera fler incitament till reformer i sina processer för anslagstilldelning, både inom ramen för landprogram och tematiska program?*
8.	*Hur bör EU främja solida ramar för bedömning och övervakning av mottagarländernas resultat i fråga om utveckling?*

2.4. Säkerhet och instabilitet

Utan fred och säkerhet, en fungerande rättsstat, lämplig och förutsägbar lagstiftning eller sunda offentliga finanser kommer biståndet aldrig att skapa en framtid på lång sikt för människorna i mottagarländerna. Detta fastställs både i den europeiska säkerhetsstrategin och det europeiska samförståndet om utveckling. Det är dessutom viktigt att det finns en koppling mellan EU:s utvecklingspolitik och EU:s yttre åtgärder i stort för att biståndet ska bli effektivt, tack vare god samordning och kostnadseffektiva åtgärder både på EU-nivå och på medlemsstatsnivå. Detta gäller särskilt för instabila stater, efterkrissituationer och länder där en kombination av faktorer skapar förutsättningar för att det uppstår socialt våld och våldsam extremism, eller att det ges stöd till sådan verksamhet.

Den nya institutionella strukturen i EU efter Lissabonfördragets ikraftträdande ger möjlighet till en mer samlad och bättre samordnad insats från EU:s sida när det gäller att åtgärda de grundläggande orsakerna till konflikter och stödja partnerländernas arbete för att skapa statsbildningar som är fredliga, demokratiska, legitima och socialt integrerade.

Framför allt ges EU möjlighet att genom sin nya utrikestjänst, i samarbete med relevanta avdelningar vid kommissionen, utforma konsekventa och enhetliga politiska strategier där varningssystem och förebyggande diplomati kopplas både till kortsiktiga krishanteringsåtgärder (humanitär, diplomatisk, civil och militär krishantering) och mer långsiktiga instrument och strategier (på områdena utvecklingsbistånd, handel, miljö och anpassning till klimatförändringen i syfte att minska sårbarheten inför naturkatastrofer, migration osv.). Dessa strategier skulle dessutom kunna innehålla en särskild utvecklingskomponent som rör t.ex. god samhällsstyrning, statsuppbyggnad och andra utvecklingsrelaterade reformer som är nödvändiga för att man ska kunna skapa fred och stabilitet och främja de mänskliga rättigheterna.

I detta sammanhang är samstämmighet och en verklig koppling till humanitära åtgärder av avgörande betydelse för att man ska lyckas minska sårbarheten i katastrofbenägna länder och samtidigt stärka deras återhämtningsförmåga och deras övergång från akut krisfas till återhämtningsfas.

9.	*Hur bör EU hantera kopplingen mellan säkerhet och utveckling, särskilt i instabila och konfliktbenägna stater och se till att man vid programplaneringen av utvecklingsinsatser fäster större vikt vid demokratiska styrelseformer, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, rättvisa och reform av säkerhetssektorn?*
10.	*Hur skulle EU kunna förbättra samstämmigheten med eventuella utvecklingsåtgärder vid sin planering av säkerhetsåtgärder?*

11.	*Hur kan EU bäst klara av uppgiften med att knyta samman katastrofbistånd, återuppbyggnad och utveckling i övergångs- och återhämtningsfaser?*

2.5. Att genomföra ett samordnat bistånd i praktiken

En effektiv samordning av biståndsprogram är en juridisk skyldighet för Europeiska unionen och dess medlemsstater. I artikel 210 i Lissabonfördraget anges det att ”unionen och medlemsstaterna ska, i syfte att främja att unionens och medlemsstaternas åtgärder kompletterar varandra och är effektiva, samordna sin politik inom området för utvecklingssamarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram, även inom internationella organisationer och på internationella konferenser”. Att det är viktigt att givare samordnar sitt bistånd med andra givare fastställs även i det europeiska samförståndet om utveckling, uppförandekoden[10] och den operativa ramen[11] som grundar sig på den internationella agendan för biståndseffektivitet (dvs. Parisförklaringen om biståndseffektivitet och Accra-handlingsplanen)[12].

Hittills har dock en verkligt effektiv biståndssamordning i programplaneringsfasen snarare varit undantag än regel.

Samordningen måste bli mer systematisk och effektiv såsom konstateras av rådet[13] som uppmanar kommissionen att ”lägga fram ett förslag för rådet senast 2011 för att progressivt synkronisera EU:s programplaneringscykler med de nationella programplaneringscyklerna, på partnerlandnivå och utifrån partnerländernas utvecklingsstrategier, med beaktande av deras programplaneringscykler”. Kommissionen har för avsikt att presentera en sådan mekanism under 2011.

12.	*Vilka metoder och strukturer är ur rättslig och praktisk synvinkel de bäst ägnade för att uppnå biståndseffektivitet och genomföra de europeiska landstrategidokumenten? Hur kan man i detta hänseende bäst omsätta Lissabonfördraget och rådets slutsatser av den 14 juni i praktiken?*

2.6. Konsekvens i utvecklingspolitiken

Konsekvens i utvecklingspolitiken är ett rättsligt krav enligt Lissabonfördraget[14]. Den politik som förs på t.ex. områdena handel, fiske, jordbruk, migration, klimat och energi, för att bara nämna några, kan inverka stort på de fattigaste ländernas förmåga att minska sin fattigdom och växa.

I EU:s åtgärdsplan i tolv punkter till stöd för millennieutvecklingsmålen som kommissionen offentliggjorde den 21 april 2010[15] understryker kommissionen att ”EU stödjer också millenniemålen genom att utforma också annan politik än biståndspolitiken till stöd för millenniemålen. I detta syfte har EU under de senaste fem åren inrättat både förhands- och

---

10 Rådets slutsatser om *EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning inom utvecklingspolitiken* (dokument nr 9090/07 av den 15 maj 2007).

11 EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning och den operativa ramen för biståndseffektivitet.

12 http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf

13 Rådets slutsatser om millennieutvecklingsmålen av den 14 juni 2010.

14 I artikel 208 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges det att ”unionen ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna”.

15 http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF

efterhandsmekanismer, inbegripet konsekvensbedömningar för att beakta strategiförslagens externa påverkan. Arbetsprogrammet för konsekvent utvecklingspolitik innehåller konkreta mål och indikatorer för genomförandet av EU:s åtaganden för en konsekvent utvecklingspolitik på en rad politikområden som påverkar följande fem politiska utmaningar: handel och finans, klimatförändringar, tryggad livsmedelsförsörjning, migration och säkerhet." Det används som ett vägledande verktyg i EU:s beslutsfattande, särskilt i kommissionen, rådet och parlamentet, i en mängd frågor som påverkar utvecklingsländerna utanför området utvecklingsbistånd.

Ett sätt att göra ytterligare framsteg kan vara att använda arbetsprogrammet mer aktivt och i ett tidigare skede av utarbetandet av nya initiativ. Det krävs således att man arbetar vidare med detta och genomför samråd för att ta fram metoder för att omvandla detta åtagande till ett konkret handlingsprogram. En viktig utmaning som återstår att lösa är hur man ska förbättra de nuvarande strategierna för att bedöma den konkreta inverkan som EU:s politik inom olika områden har på utvecklingsmålen.

13.	*Vilka praktiska och policyrelaterade åtgärder kan man vidta i EU för att förbättra konsekvensen i utvecklingspolitiken? Hur kan man bäst bedöma framsteg och verkan?*

2.7. Att förbättra budgetstödets verkan

Budgetstöd är en biståndsmetod som innebär att det ges finansiellt bistånd direkt till mottagarländernas statskassor. Under de senaste åren har budgetstöd (allmänt och sektorsspecifikt) kommit att användas alltmer på EU-nivå för att stödja en sund ekonomisk politik, sunda offentliga finanser och reformer i partnerländerna. Det är kommissionens avsikt att budgetstöd ska användas så selektivt som möjligt och på ett sätt som är effektivt och ger resultat.

Mot bakgrund av att det är viktigt att det företas en övergripande översyn av hur detta biståndsinstrument används antog kommissionen den 19 oktober 2010 grönboken *EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden*[16]. Genom denna inleds ett brett offentligt samråd för att samla in synpunkter och fakta från relevanta intressenter så att de erfarenheter som gjorts kan användas för att förbättra användandet av budgetstöd både på EU-nivå och medlemsstatsnivå i framtiden.

3. UTVECKLINGSPOLITIK SOM EN KATALYSATOR FÖR EN SOCIALT INTEGRERANDE OCH HÅLLBAR TILLVÄXT

Biståndets grundläggande syfte är att vara en katalysator, främja tillväxten i partnerländerna och att skapa en miljö som möjliggör en hållbar och socialt integrerande tillväxt som kan ge partnerländerna egen styrka att ta sig ur sin fattigdom. Ekonomisk tillväxt är, under förutsättning att den är socialt integrerande, mycket verkningsfullare när det gäller att minska fattigdom än vad ett alltmer ökande offentligt utvecklingsbistånd har.

Det krävs många olika faktorer för att skapa en tillväxtvänlig miljö, t.ex. politisk och makroekonomisk stabilitet, god samhällsstyrning, säkerhet, respekt för de mänskliga

---

[16] KOM(2010) 586
http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221

rättigheterna, ett regelverk och en politik som gynnar ett företagsklimat som kan skapa produktivt arbete på anständiga villkor, en välutbildad, frisk och kreativ befolkning, en hållbar användning av knappa naturresurser, ekonomisk infrastruktur, tillämpning av grundläggande arbetsnormer och ett effektivt och verkningsfullt deltagande i den internationella handeln.

EU håller redan på att arbeta på alla dessa områden i sina redan befintliga partnerskap med olika utvecklingsländer. Man behöver emellertid överväga hur man kan få utvecklingspolitiken att generera ännu mer tillväxt, dock inte som ett mål i sig utan i syfte att minska fattigdomen.

Självfallet har utvecklingsländerna vitt skilda förutsättningar när det gäller att åstadkomma en god samhällsstyrning och genomföra en politik som skapar tillväxt. Ett tillväxtorienterat samarbete lämpar sig bäst för länder som redan för en politik som gynnar tillväxtskapande faktorer och en socialt integrerande tillväxt, under det att det är lämpligt att fortsätta använda mer traditionella utvecklingsinstrument i sådana länder som är mest behövande eller som befinner sig i en konfliktcykel eller är instabila. Att det görs åtskillnad på länder och regioner kan således leda till att det utvecklas nya strategier för ett bättre samarbete med sådana länder som är villiga att delta i nya former av partnerskap, samtidigt som man fortsätter att ge stöd till statsuppbyggnad, god samhällsstyrning och fattigdomsinriktade strategier där så behövs. Det följer av detta att det är viktigt att man använder sig av landspecifika åtgärder som tar hänsyn till det berörda landets speciella situation, samtidigt som man arbetar i partnerskap och respekterar principerna om ägarskap, resultatorientering och ömsesidig ansvarighet.

EU:s insatser måste samordnas bättre och inriktas på områden där de verkligen tillför ett mervärde. Lissabonfördraget och den nya institutionella ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik liksom de nya befogenheterna på områden av intresse för utvecklingspolitiken[17] ger möjlighet till att föra en mer målinriktad utvecklingspolitik i anknytning till en effektivare utrikespolitik.

Åtgärder för att främja utvecklingspolitik som en katalysator för en socialt integrerande tillväxt ska framförallt vara inriktade på de nedan angivna faktorerna.

3.1. Partnerskap för en socialt integrerande tillväxt

För att man ska lyckas attrahera och behålla både inhemska och utländska investeringar så fordras det ett förutsägbart, öppet, regelbaserat och icke-diskriminerande företagsklimat kombinerat med stöd till investeringar i den produktiva sektorn samt marknadsmöjligheter. Den fråga som därför ställer sig är om EU bör överväga nya **gemensamma strategier för en socialt integrerande tillväxt** i partnerskap med enskilda och regionala grupper av utvecklingsländer, i vilka även intressenter från den privata sektorn deltar (företag, stiftelser, den akademiska världen och det civila samhällets organisationer i vid bemärkelse), som alla är inriktade på att göra mätbara framsteg i sådana frågor där de kan agera gemensamt. Dessa gemensamma strategier kan ingå i redan befintliga formella partnerskapsarrangemang mellan EU och grupper av utvecklingsländer, eller t.o.m. enskilda länder.

Icke-statliga aktörer spelar en aktiv roll för att främja utveckling och ingår som en komponent i utvecklingsarbetet genom sina många olika roller som t.ex. intresseförespråkare, tjänsteleverantörer, givare och långivare i egen rätt, och kan på så sätt tillföra både kunskaper och ett mervärde. Det behövs därför en regelbunden dialog med dessa aktörer, t.ex. av det slag

[17] T.ex. investeringar och migration.

som den kommissionen[18] inlett i syfte att skapa enighet kring kommande utmaningar och vilka områden som är mest i behov av förändringar.

De gemensamma strategierna kan grunda sig på ett antal olika prioriteringar, varvid EU och partnerländerna ska komma överens om en tydlig arbetsfördelning och förväntade resultat, t.ex. enligt följande:

– Främjande av och stöd till produktiva och hållbara investeringar, både inhemska och utländska, i de fattigaste utvecklingsländerna, särskilt de som inte har några handelsökningar och för närvarande inte lyckas attrahera några betydande investeringsflöden. Det kan bland annat röra sig om att generera bistånd till kompletterande investeringar i infrastruktur i anslutning till privata investeringar (t.ex. för att kunna få ut produkter till marknaden) och stöd till projekt som innebär en viss risk, vilket försvårar anskaffandet av privat finansiering, och som när så är lämpligt kan tillhandahållas i form av finansieringsinstrument för riskdelning. Detta slags investeringar ska i stället för att gå till utveckling av befintlig industriell verksamhet, särskilt mineralutvinningsindustri, hellre gå till verksamhet med ett högt mervärde, såsom mineralbearbetningsindustrin. De ska dessutom vara inriktade på att vara till nytta för så stor del som möjligt av befolkningen i det berörda landet.

– Tillgång till kapital och krediter på överkomliga villkor, särskilt till små och medelstora företag och mikroföretag, är mycket viktigt för att man ska kunna stödja tillväxt i jordbruk, industrin och tjänster på lokal nivå samt gör att biståndet kan generera finansiering. Om det är svårt, eller t.o.m. omöjligt, att få tillgång till inhemsk finansiering kan EU ge stöd till en gradvis utveckling av banksystemet och lokala kapitalmarknader, så att inhemska och utländska investerare kan inleda verksamheter med en tydlig inverkan på utvecklingen som de annars inte att vågat satsa på grund av den höga risken. Detta kan t.ex. uppnås genom en integrerad EU-fond eller mekanism som förvaltas gemensamt av EU-institutionerna och de europeiska utvecklingsbankerna respektive finansinstituten, och som genom ett nära samarbete kan tillhandahålla subventionerade lån, tekniskt och finansiellt bistånd, vid behov, samt riskdelning, i syfte att främja privata investeringar i utvecklingsländerna.

– Lagstiftning och övrigt regelverk. Vilka insatser och kostnader som krävs för att starta ett nytt företag, särskilt ett litet eller medelstort företag, och för att driva ett redan etablerat företag har stor betydelse. Det rör sig inte bara om de inledande registreringsformaliteterna utan även om t.ex. uppfyllande av skattskyldighet, bekämpande av korruption och kapitalflykt utomlands samt tillståndsfrågor. EU kan ge bistånd, både tekniskt och finansiellt, till reformer inom detta område i de fall partnerländerna förpliktigar sig, och visar vilja, att genomföra förbättringar. Det handlar även om investeringsskydd, förfaranden för registrering och avveckling av företag samt överkomliga och tillförlitliga förfaranden för att säkra efterlevnaden av avtal. Förvaltningen av rättigheter till utnyttjande, förvaltning och överlåtelse av naturtillgångar, bl.a. mark, vatten, råvaror och fiskeresurser har blivit allt viktigare i takt med att den globala efterfrågan på dessa tillgångar ökar. Vilka framsteg man lyckas åstadkomma när det gäller dessa frågor beror dock i stor utsträckning på vilken vilja partnerländerna uppvisar.

---

[18] Den strukturerade dialog om det civila samhällets och lokala myndigheters deltagande i det utvecklingsarbete som inleddes i mars 2010 och kommer att pågå till maj 2011, se https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

– Innovation. Vetenskapligt och tekniskt samarbete och kapacitetsuppbyggnad samt investeringar i kunskap, innovation och ny teknik kan i betydande utsträckning bidra till att påskynda utvecklingen mot en socialt integrerande tillväxt och till att hjälpa människor att ta sig ur sin fattigdom. En av de största utmaningarna för utvecklingsländerna är att identifiera och dra nytta av de områden där de har komparativa fördelar så att de kan konkurrera med större länder med tillväxtekonomi. Landspecifika åtgärder för att främja teknisk utveckling och tekniköverföring som kan leda till bärkraftiga företag är således oerhört viktiga för att man ska kunna skapa fler investeringsmöjligheter. Man bör även rikta särskild uppmärksamhet på frågan om vilka möjligheter det finns till att få den kulturella och kreativa sektorn att bidra till tillväxten i den lokala ekonomin i många utvecklingsländer. Skydd och respekt för de immateriella rättigheterna, i överensstämmelse med internationella skyldigheter och med hänsyn till utvecklingsnivå och behov, spelar en viktig roll när det gäller att stödja innovationer. Informations- och kommunikationsteknik kan leda till mycket omvälvande förändringar både socialt och ekonomiskt och är ett anmärkningsvärt kostnadseffektivt medel för att tillhandahålla tjänster inom områden som t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning, energi- och miljöförvaltning, transportsystem, offentlig förvaltning, handel och finansiella tjänster[19].

– Arbete på anständiga villkor och socialt skydd. Ökade ojämlikheter i ett samhälle drar markant ner takten i arbetet med att minska fattigdomen och har en mycket negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten. I och med att ett socialt skydd minskar ojämlikheterna och stödjer de mest missgynnade befolkningsgrupperna bidrar det till att främja investeringar i humankapital, till ökad produktivitet, ökad social och politisk stabilitet och inrättandet av solida institutioner. Det behövs en integrerad handlingsplan för att skapa både sysselsättning och en socialt integrerande tillväxt, i vilken man lägger fokus på kunnande, produktivitet och en företagsvänlig lagstiftning. I EU:s samarbete med länderna i Latinamerika är t.ex. social sammanhållning ett centralt mål och anses utgöra en viktig förutsättning för att skapa en socialt integrerande tillväxt.

På alla dessa områden ska respekten för de mänskliga rättigheterna och sociala och miljömässiga hållbarhetsstandarder säkerställas på grundval av FN-initiativet ”Global Compact” och OECD:s riktlinjer, antingen med hjälp av sektorsvisa arrangemang och ordningar, t.ex. avtalen om skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog[20], avtal om fiskepartnerskap, initiativet för öppenhet inom utvinningsindustrin[21] eller Kimberleyprocessen[22] eller med hjälp av företagens sociala ansvar[23] och ansvarsskyldighet. Dessa initiativ ska inte ersätta utan utgöra ett komplement till de insatser som görs på landnivå för att förbättra företagsklimatet och för att fylla luckor och brister i lagstiftningen och kontrollen av efterlevnaden.

14.	*Hur, och i vilken utsträckning, bör EU:s bistånd användas för att ge stöd till industriella investeringsprojekt i utvecklingsländerna och hur kan man säkra rätt balans mellan utvecklingen av mineralutvinnings- och energisektorerna och främjandet av mineralbearbetningsindustrin och industrisektorn?*

[19] Tack vare de stora tekniska framstegen och marknadsutvecklingen finns det numera tre miljarder mobiltelefoner i utvecklingsländerna och tio gånger fler internetanvändare än vad det gjorde 2000.

[20] http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm

[21] http://eiti.org/

[22] http://www.kimberleyprocess.com/

[23] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

15.	*Hur kan EU säkerställa att stöd till ekonomisk utveckling verkligen leder till en rättvis social fördelning av den nytta som stödet ger och ett förbättrat skydd av sociala och ekonomiska rättigheter, bland annat tillämpning av grundläggande arbetsnormer, samt ett ökat socialt ansvar för företagen?*
16.	*Vilka åtgärder bör vidtas – och hur kan de bäst differentieras – i syfte att bistå utvecklingsländerna i deras insatser för att skapa en ekonomisk miljö som är företagsvänlig, särskilt för små och medelstora företag?*
17.	*Vilka åtgärder eller strukturer skulle kunna utvecklas i samarbete med partnerländerna samt europeiska och internationella finansinstitut för att tillhandahålla finansiellt stöd, och om nödvändigt även finansiering till en låg kostnad och finansiella garantier, till stöd för tillväxten?*
18.	*Vilka instrument kan EU använda sig av för att främja kreativitet och innovation och tekniköverföring samt att dessa omsätts på ett användbart sätt i utvecklingsländerna?*

3.2. Främjande av regional integration och fortsatt handel som gynnar utveckling

Främjande av regional integration

Det är tack vare en gradvis integration av medlemsstaternas marknader på det lagstiftningsmässiga, ekonomiska, finansiella, politiska och skattemässiga planet som Europeiska unionen lyckats skapa ett fredligt och välmående samhälle samt genomföra geografiska utvidgningar. Prioriteringen av infrastruktur, t.ex. transporter, telekommunikationer och energi, har gjort det möjligt att öka handeln och skapa en hög tillväxt. EU har kunnat konstatera att nyckeln till tillväxt och utveckling ligger i en integrerad och dynamisk regional marknad.

I utvecklingsländerna, bland annat i Afrika, sydöstra och östra Asien och Latinamerika, håller en liknande process att ta form, även om den ännu befinner sig i ett mycket tidigt skede. Den absolut största delen av den afrikanska handeln sker med länder utanför Afrika och de regionala grupperingarna är uppsplittrade och överlappar varandra. Dessutom är de olika regionala grupperingarnas infrastruktur inte tillräckligt väl sammankopplad.

Under de senaste åren har det emellertid skett en utveckling i riktning mot en ökad integration i många regioner. Dessa framsteg har främst avsett ekonomiska frågor (precis som EU som också fokuserade på en ekonomisk integration i början). Det har dock skett framsteg även på det politiska området och Afrikanska unionen har t.ex. nyligen vidtagit viktiga steg när det gäller en freds- och säkerhetsstruktur och regional medling.

19.	*Hur kan EU:s erfarenheter bäst vara till hjälp för andra regioner som önskar genomföra en närmare integration?*

Fortsatt handel som gynnar utveckling

Erfarenheten visar att för att ett utvecklingsland ska lyckas tillvarata sin fulla potential så måste det genomföra både en rad inhemska reformer och utrikespolitiska åtgärder som är anpassade till landets egna behov. Utveckling går oftast hand i hand med en gradvis liberalisering av handeln med varor och tjänster, i ett gynnsamt företagsklimat, i syfte att underlätta både en integration i världshandeln och regional integration.

EU har en av de mest öppna marknaderna i världen för utvecklingsländer. Tillsammans med sina medlemsstater är EU den största givaren när det gäller handelsrelaterat bistånd, vilket nådde sin högsta nivå någonsin med 10,4 miljarder euro 2008, vilket innebar en ökning med 3,4 miljarder euro (dvs. 48 %) i förhållande till 2007. Under årens lopp har EU satt in handelsinstrument för att stödja både social och ekonomisk utvecklingen i utvecklingsländerna.

Det viktigaste målen för den närmaste framtiden är att fortsätta insatserna för att säkra överensstämmelse mellan EU:s handelspolitik och målen för utvecklingssamarbetet, att ingå breda, utvecklingsvänliga handels- och samarbetsavtal med en rad olika utvecklingsländer, vidta fortsatta insatser för att stärka det handelsrelaterade biståndet och dess verkan på fältet samt att undersöka möjligheterna till synergieffekter mellan nationella och regionala handelsstrategier.

20.	*Hur kan man åstadkomma ökad samstämmighet mellan EU:s handelspolitik och utvecklingspolitik?*
21.	*Hur kan man förbättra bestämmelserna om handelsrelaterat bistånd för att maximera deras förmåga att generera hållbar ekonomisk verksamhet i utvecklingsländerna som i sin tur kan skapa ytterligare tillväxt?*

4. HÅLLBAR UTVECKLING – EN NY DRIVKRAFT

Utvecklingsländerna antas komma att stå för en mycket stor del av den globala tillväxten under de kommande årtiondena, både ekonomiskt och befolkningsmässigt. Även om en snabb och utbredd tillväxt medför problem när det gäller en hållbar tillväxt och ställer krav på åtgärder för anpassning till, och mildring av, klimatförändringar så står det ändå klart att klimatförändringsproblematiken inte kan utgöra ett skäl för att begränsa insatserna för att hjälpa de fattigaste befolkningsgrupperna i världen att ta sig ur sin fattigdom.

4.1. Klimatförändringen, biologisk mångfald och utveckling

Klimatförändringen är en av de största utmaningarna i vår tid för utvecklingsländerna och äventyrar uppnåendet av millennieutvecklingsmålen. Om man ska lyckas hjälpa människor till att ta sig ur sin fattigdom måste man ha tillgång till energi, vilket innebär en kraftig ökning av energiförbrukningen. Detta leder i sin tur till en ökning av utsläppen av växthusgaser och negativa konsekvenser för miljön världen över. En hållbar utveckling måste således stå i centrum både för vår utvecklingspolitik och vår politik när det gäller klimatförändringen för att det ska vara möjligt att garantera att insatser för att bekämpa klimatförändringen inverkar positivt, och inte negativt, på möjligheterna att skapa tillväxt för de fattigaste befolkningsgrupperna i världen.

Utveckling som grundar sig på en hållbar ekonomi kan ge utvecklingsländerna många tillväxtmöjligheter. Det effektivaste sättet att uppnå detta är att integrera klimatförändringsfrågorna i utvecklingsarbetet. En strategi som klimatsäkrar utvecklingen, i vilken man kombinerar åtgärder för anpassning till, och mildring av, klimatförändringar och åtgärder för katastrofriskreducering och katastrofförebyggande, är av avgörande betydelse.

Dessutom kommer initiativ som omfattar både en koldioxidsnål utveckling och en strategisk och flexibel planering att vara till stor nytta för utvecklingsländerna[24].

En hållbar utveckling förutsätter att man har strategier för att hantera ekonomiska, sociala och miljömässiga frågor. Ur miljösynpunkt bör hållbarhet omfatta både användning och förvaltning av naturtillgångar, särskilt mark, vatten, skogar och biologisk mångfald. Integration av åtgärder för anpassning till klimatförändringen och en övergång till en koldioxidsnål utveckling är avgörande faktorer för att man ska kunna uppnå en hållbar utveckling.

Utvecklingsländernas ekonomier är mycket beroende av utvinningen av naturtillgångar, t.ex. jordbruksprodukter och råvaror. Samtidigt ökar medvetenheten om att ekosystem, t.ex. skogar och våtmarker, spelar en viktig roll som ekonomiskt produktiva tillgångar som genererar lönsamma flöden av varor och tjänster. Detta innebär att det är oerhört viktigt att man förstår hur beroende den ekonomiska verksamheten kan vara av att det finns en biologisk mångfald och ekosystemtjänster och att man måste överväga vilken effekt som en minskning av den biologiska mångfalden kan få totalt sett för möjligheterna att skapa nya produkter, nya jobb och ny teknik. Undersökningen om ekosystemens och den biologiska mångfaldens ekonomi har ökat förståelsen för detta problem genom att prissätta en rad olika tjänster som har sitt ursprung i naturen och som enligt tidigare konventionella ekonomiska modeller anses vara gratis.

Förvaltning av naturliga ekosystem, t.ex. kolsänkor, och anpassningsresurser har i allt större utsträckning börjat erkännas som en nödvändig, effektiv och relativt kostnadseffektiv klimatlösning. Det behövs olika markanvändningsstrategier för att man ska kunna minska de utsläpp av växthusgaser som orsakas av förändrad markanvändning och bevara de ekosystemtjänster som är nödvändiga för en anpassning till klimatförändringen. Särskilt skyddade områden spelar en viktig roll för utarbetandet av nationella åtgärder för mildring av, och anpassning till, klimatförändringen. Detta gör att det är viktigt att man förbättrar skyddet för dessa områden samt deras allmänna täckning och förvaltning.

En integration av klimatfrågorna i utvecklingspolitiken har ekonomiska konsekvenser. Vid Köpenhamnskonferensen anslog EU 7,2 miljarder euro för perioden 2010–2012 i snabbstartsfinansiering till åtgärder för mildring av, och anpassning till, klimatförändringen, inbegripet åtgärder för katastrofriskreducering och katastrofförebyggande i katastrofbenägna länder. De utvecklade länderna har även som mål att gemensamt mobilisera 100 miljarder US-dollar om året fram till 2020 från en rad olika källor, bland annat alternativa källor, på villkor att utvecklingsländerna genomför meningsfulla åtgärder för mildring av klimatförändringen och är öppna beträffande sina utsläpp av växthusgaser. Om balanserad anslagsfördelning mellan anpassnings- och mildringsåtgärder kan bidra till att utvecklingsländerna får en förbättrad förmåga att klara av klimatförändringen och en övergång till en koldioxidsnål utveckling[25]. Anpassningsåtgärder kommer även i fortsättningen främst att finansieras genom bidrag och deras syfte i en inledande fas är att hjälpa utvecklingsländerna att utforma nationella handlingsplaner för anpassning. När det

---

24 Såsom anges i rapporten om de framsteg som gjorts i Afrika är det av avgörande betydelse att ”länderna i Afrika ... klimatsäkrar sina utvecklingsstrategier”.

25 Det arbete med att minska utsläppen från beskogade områden som för närvarande pågår inom ramen för FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) är mycket relevant, särskilt i kombination med initiativ som t.ex. initiativet för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt) som har till syfte att förbättra skogsförvaltningen i partnerländerna.

gäller mildringsåtgärder kommer man däremot även att behöva använda sig av subventionerade lån och samfinansiering med den privata sektorn. Klimat- och utvecklingsfinansiering bör således även vara inriktad på att stärka förmågan inom alla nivåer av samhället att attrahera investeringar i utsläppssnål teknik och hållbara metoder för markanvändning. Vid konferensen i Nagoya i oktober 2010 enades alla parter i konventionen om biologisk mångfald om att det var nödvändigt att mobilisera resurser till stöd för den biologiska mångfalden, särskilt för att bistå utvecklingsländerna i genomförandet av den nya tioåriga strategiska plan som också antogs vid detta tillfälle.

22.	*Med hänsyn till den nära kopplingen mellan klimatförändringen, biologisk mångfald och utveckling samt de nya möjligheter som ges genom klimatfinansieringsmekanismen och marknaderna, hur kan man stärka integrationen av frågor rörande klimatförändringen och katastrofriskreducering i EU:s utvecklingspolitik i syfte att skapa mer klimatsäkra och hållbara ekonomier och stärka skyddet för skogar och den biologiska mångfalden?*

4.2. Energi och utveckling

Hållbar utveckling innebär många utmaningar, och en viktig sådan är tillgången till hållbar energi för alla medborgare. I själva verket är allmän tillgång till energi en förutsättning för uppnåendet av de flesta millennieutvecklingsmål: tillgången till tillförlitlig energi med stabila priser, i synnerhet el, är en drivkraft för fattigdomsbekämpningen och är också avgörande för hälsa, utbildning, jordbruk och ekonomisk utveckling. Dessa utmaningar kräver innovativa lösningar och ”klimatsäkra” strategier för utveckling och samarbete och investeringar i hållbar utveckling kan skapa många möjligheter.

Exempelvis har färre än 30 % av invånarna i Afrika söder om Sahara tillgång till det allmänna energinätet, och för dessa är det ofta en otillförlitlig energikälla, med alltför ofta förekommande och långvariga avbrott och störningar. Detsamma gäller i många andra utvecklingsländer, vilket får enorma följder för den sociala och ekonomiska utvecklingen, bland annat för möjligheten att uppnå millennieutvecklingsmålen.

Oljepriserna har varierat enormt under de senaste årtiondena. Detta har haft en stor inverkan på sårbara ekonomier och utvecklingsekonomier, särskilt de som är höggradigt oljeberoende, och i synnerhet där bränsledrivna generatorer spelar en viktig roll delvis eftersom det saknas tillförlitlig elförsörjning. Bristen på tillförlitlig elförsörjning leder slutligen till att kol normalt används som bränsle för matlagning med omfattande hälsoproblem och avskogning som följd.

Man kan dock konstatera att många områden i utvecklingsländerna är idealiska för utvecklingen av förnybar energi, däribland vatten- och vindkraft, el från solceller och koncentrerad solenergi. Detta beror bland annat på tillgången på högkvalitativa naturresurser (vatten och solsken). Dessutom kan totalkostnaderna minskas när energiinfrastruktur inte finns att tillgå och lösningar baserade på förnybar energi kan tillhandahållas utanför det allmänna energinätet. I många utvecklingsländer kan man i flera avseenden hoppa över en generation av tekniska lösningar genom att investera i lokal, konkurrenskraftig förnybar energi. Genom att använda moderna lösningar för produktion och distribution av energi skulle man dessutom avsevärt kunna öka energieffektiviteten. Modern teknik kan leda till stora minskningar i utsläppen av växthusgaser och avsevärt förbättra de lokala miljöförhållandena. När det gäller det sistnämnda kan Europa spela en nyckelroll genom att bidra med know-how. Där infrastrukturen finns kan man trygga en bredare tillgång till energi genom att uppgradera befintliga anläggningar och koppla samman dem.

Enorma framsteg skulle kunna göras i tillhandahållandet av hållbar energi till världens fattigaste länder om man kombinerar EU:s utvecklingbistånd med dess stora hävstångseffekt och den ovannämnda snabbstartsfinansieringen från Köpenhamn för att främja investeringar i förnybar el i utvecklingsländerna. Utvecklingen av förnybar energi i dessa länder, särskilt de minst utvecklade länderna, ger en ytterligare, mycket viktig utvecklingsfördel genom att den minskar ländernas beroende av, och sårbarhet inför, de mycket fluktuerande oljepriserna.

Europeiska unionen har en särställning när det gäller möjligheten att ge detta bistånd. Vi är den ledande producenten av förnybar energiteknik. Vi har störst erfarenhet av de rättsliga och administrativa åtgärder som krävs för att katalysera investeringar i förnybar energi, också eftersom vi är världens enda region med rättsligen bindande mål för alla medlemsstater. EU har åtagit sig att täcka 20 % av sitt energibehov med förnybar energi senast 2020.

Investeringar i energi kräver inte nödvändigtvis ett stort gåvobistånd. En sak är dock viktig att hålla i åtanke, nämligen att utvecklingsfinansieringen aldrig kommer att vara tillräcklig för att finansiera de investeringar på hundratals miljarder euro som krävs för att ge alla medborgare hållbar el. I själva verket kan sådana investeringar i princip vara lönsamma. Det bör därför vara lättare att komplettera EU:s budget med medel från givare och finansinstitut, däribland från den privata sektorn, inom denna sektor än inom andra sektorer.

Man bör således överväga om EU och utvecklingsländerna och/eller regionala grupperingar bör agera tillsammans, inom ramen för befintliga partnerskap, för att inrätta konkreta **gemensamma program för att allt efterhand tillhandahålla hållbar energi till alla medborgare**.

Sådana program, som omfattar EU:s utvecklings- och klimatfinansiering med stor hävstångseffekt, EU och utvecklingsländerna, energiindustrin och finansinstituten inom EU, skulle kunna syfta till att fastställa en tidsplan för gemensamma åtgärder och inbegripa reformer i länder med låga inkomster, både i fråga om skydd för investeringar, beskattning och regional energisamverkan. De bör bygga på befintliga åtgärder inom energipartnerskap som t.ex. energipartnerskapet mellan EU och Afrika. Åtgärder inom den förnybara sektorn kan vara en betydelsefull del av lösningen på utvecklingsländernas energiproblem, men måste på ett smidigt sätt integreras i en bredare energipolitik, som till exempel omfattar energieffektivitet, nät och infrastruktur och garanterar effektiv försörjning samt utveckling av andra, mer ”traditionella” energikällor. Samarbetet bör öppnas upp för givare utanför EU och internationella institutioner, och skulle bland annat kunna inriktas på följande:

- Finansiering. Under finanskrisen har det varit svårt för utvecklare av projekt som avser förnybar energi att erhålla marknadsfinansiering i EU, där det finns en stabil administrativ och rättslig ram som främjar förnybar energi. Det är praktiskt taget omöjligt att erhålla finansiering för mer riskabla projekt i utvecklingsländerna, där det inte finns sådana administrativa och rättsliga förhållanden.

- Stabila regler och administrativa villkor. Utan stabila och förutsägbara villkor som möjliggör och främjar investeringar av privata företag kommer inga investeringar att ske, även om det finns lämpliga finansiella instrument. Sådana villkor omfattar allt från nätfrågor, skatter och bolagsrätt till planeringsregler. Lagstiftningen måste också tillåta fri konkurrens på elmarknaderna för att trygga kundernas elförsörjning. Det krävs också tydliga, rättvisa och ändamålsenliga regler för att garantera kostnadstäckning och skydda konsumenterna.

- Teknisk kunskap och utbildning. I många utvecklingsländer är den tekniska utbildningen otillräcklig eller obefintlig. Utan en välutbildad arbetskraft, och detta gäller allt från elingenjörer till hantverkare, kommer man aldrig att kunna utnyttja den förnybara energins potential. En sådan utveckling kan leda till viktiga nya arbetstillfällen, men det krävs verkliga insatser för att utbilda personal och generera kunskap.

- Regionala marknader. I många fall kommer det att finnas ett stort behov av att sälja energi över gränserna, särskilt för större vattenkraftsprojekt. För detta krävs det tydliga regionala avtal och stabila regler.

23.	*Hur kan EU på bästa sätt stödja utvecklingsländernas ansträngningar för att tillhandahålla hållbar energi till alla sina medborgare? Hur kan till exempel ett gemensamt program mellan EU och Afrika bidra till att allt efterhand tillhandahålla hållbar el till alla medborgare genom en kombination av utvecklings- och klimatfinansiering och mobiliserade lån från utvecklingsfinansinstitut?*

5. JORDBRUK OCH LIVSMEDELSTRYGGHET

Livsmedelstrygghet är fortsatt en stor utmaning för befolkningen i städer och på landsbygden i många utvecklingsländer där 75 % av befolkningen fortfarande är beroende av jordbruk. Det beräknas att världens jordbruksproduktion måste öka med 70 % för att livnära en folkmängd som enligt Förenta nationerna förväntas öka till 9 miljarder 2050. Hungern påverkar den mänskliga utvecklingen, den sociala och politiska stabiliteten och de eventuella möjligheterna att uppnå millennieutvecklingsmålen. I och med den senaste tidens prisutveckling på världsmarknaden för livsmedel har det blivit klart vilka problem som särskilt de utvecklingsländer som importerar livsmedel står inför.

Utveckling och livsmedelstrygghet går hand i hand. Man vet av erfarenhet att jordbruksreformer och kapaciteten att livnära ett lands befolkning är en förutsättning för att vidareutveckla ett land och minska fattigdomen. De flesta av världens fattiga och hungriga lever i landsbygdsområden där jordbruket är den viktigaste ekonomiska verksamheten. Dessa områden domineras av småskaligt jordbruk.

Till exempel produceras 80 % av de livsmedel som konsumeras i Afrika av småskaliga jordbrukare. Men jordbruket har också en stor potential när det gäller att stimulera en bred inkomsttillväxt: i utvecklingsländerna är den BNP-ökning som genereras av jordbruket upp till fyra gånger mer effektiv när det gäller att minska fattigdomen än den tillväxt som genereras av andra sektorer[26]. Om man investerar i livsmedelssäkerhet genom att tillämpa sanitära och fytosanitära standarder förbättrar man ytterligare livsmedelstryggheten och människornas hälsa. Skydd av den biologiska mångfalden och därmed förknippade ekosystemtjänster är också avgörande för att trygga ett hållbart jordbruk och bidra till ett tillräckligt näringsvärde i livsmedelsintaget. Jordbruket har viktiga kopplingar till andra sektorer och dess tillväxt skapar multiplikatoreffekter i hela ekonomin. Ett välskött jordbruk är dessutom viktigt för att begränsa miljöproblem som avskogning, markförstöring, vattenbrist och klimatförändring. Ett snabbare införande av ett jordbruk med låga koldioxidutsläpp kommer också att stärka den globala prisstabiliteten eftersom antalet varierade och tillförlitliga produktionsområden kommer att öka.

---

26 http://www.ifad.org/hfs/.

En samordnad insats från EU:s sida för att dra nytta av investeringar i ett socialt integrerande, allt mer hållbart och ekologiskt effektivt jordbruk kan därför skapa en situation där alla vinner: en stärkt grön tillväxt med lägre utsläpp och ökad social stabilitet[27]. För att man ska lyckas med detta bör produktionen ses som en del i värdekedjan och tillgång bör ges till finansiering, förädling och marknader. I detta sammanhang kan offentlig-privata partnerskap spela en viktig roll.

Målet att se till att EU:s samarbete är högeffektivt är särskilt relevant när det gäller jordbruk och livsmedelstrygghet. I synnerhet vet man av erfarenhet att denna utmaning måste hanteras på ett övergripande sätt som omfattar hela värdekedjan: forskning och bättre utbildning för jordbrukarna, tillgång till mark, lämpliga gödningsmedel, bevattningsmetoder, transport till marknader, lagring, finansiering, bank- och försäkringstjänster samt förädlingskapacitet. Forskning och innovation kan spela en nyckelroll eftersom den kan leda till att livsmedelsproduktionen stegvis ökar. Det förutsätter dock att forskningen och innovationen är efterfrågestyrd, bygger på deltagande och är anpassad till mottagarnas behov och prioriteringar. EU har ett brett expertkunnande om hållbart jordbruk under olika förhållanden, och deltar i omfattande nätverk med utvecklingsländerna.

EU bör därför använda jordbruket och livsmedelstryggheten som ett pilotfall för sin kapacitet att tillhandahålla ett högeffektivt samarbete och främja en socialt integrerande och miljövänlig tillväxt genom att inrikta sig på att beakta hela produktionskedjan inom de områden där bistånd beviljas. Detta kan åstadkommas genom EU-program som är inriktade på produktionskedjan, eller genom att samarbeta bättre och närmare med partnerländer och andra givare för att länka samman insatserna. Samarbetet, i partnerskap med givare utanför EU och internationella institutioner, skulle bland annat kunna inriktas på efterfrågestyrd forskning och innovation, förvaltning av sektorer och värdekedjor samt regionalt jordbruk och livsmedelsmarknader.

I detta övergripande synsätt på jordbruk och livsmedelstrygghet bör nutritionsdimensionen också beaktas. Nya vetenskapliga belägg visar att undernäring försvårar utvecklingsinsatserna och undergräver den ekonomiska tillväxten genom att orsaka en BNP-förlust på upp till 3 %. Undernäring är den främsta orsaken till barnadödlighet och kan även ge bestående psykiska och fysiska men. Insatser mot undernäring ger multiplikatoreffekter när det gäller att uppnå millennieutvecklingsmålen.

Slutligen kan fiskeriprodukter spela en viktig roll såväl i den allmänna kampen mot osäker livsmedelsförsörjning som i dess nutritionsdimension. Därför har EU och utvecklingsländerna ett gemensamt intresse av att främja ett hållbar fiske, inklusive ett effektivt system för övervakning, kontroll och bevakning, samt en hållbar utveckling av vattenbruket. I detta avseende spelar avtalen om fiskepartnerskap och de regionala organisationerna för fiskeförvaltning en avgörande roll.

24.	*Hur kan EU:s utvecklingspolitik på bästa sätt bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen och samtidigt säkerställa kvaliteten på miljön? Vilken politik och vilka program lämpar sig bäst för småbrukarnas och den privata sektorns investeringar i jordbruk och fiske?*

[27] I enlighet med meddelandet om ”EU:s policyram för att hjälpa utvecklingsländer att stärka livsmedelsförsörjningen” – KOM(2010) 127 och rådets därmed förknippade slutsatser av den 10 maj 2010, som finns på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf.

25.	*Vilka strategiska områden bör EU engagera sig i, särskilt när det gäller Afrika? Hur kan EU stimulera ekologiska jordbruksmetoder och en hållbar intensifiering av jordbruket, samt ett hållbart fiske och vattenbruk?*
26.	*Hur bör EU stödja kampen mot undernäring?*

6. SLUTSATS

Kommissionen är fast besluten att fortsätta moderniseringen av EU:s utvecklingspolitik och utgiftsprogram genom att öka deras mervärde, kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet. I uppföljningen av denna grönbok och på grundval av de svar som mottagits kommer kommissionen att lägga fram ett meddelande om en modernisering av EU:s utvecklingspolitik där man bland annat kommer att ta upp frågan om huruvida det europeiska samförståndet om utveckling bör ses över.