

Regionsudvalgets udtalelse: »EU's udviklingspolitik til støtte for inklusiv vækst og bæredygtig udvikling — forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik«

(2011/C 192/03)

REGIONSUDVALGET

- deler Kommissionens opfattelse om, at der trods fremskridt på en række sociale områder stadig er et godt stykke vej, før de udviklingsmål, som det internationale samfund satte sig i Millenniumerklæringen for over 10 år siden, er nået;
- mener, at fokus i højere grad bør rettes mod faktorer, der har at gøre med de disponible midler til finansiering af udviklingen, overholdelse af bistandsforpligtelserne, støtte til mobilisering af udviklingslandenes indenlandske ressourcer, styrkelse af landenes kapacitet på skatteområdet, bekæmpelse af korruption, intensivering af kampen mod skatteunddragelse, mod kapitalflugt og ulovlige kapitalbevægelser, samt hjælp til at finde nye finansieringskilder;
- beklager, at grønbogen, på trods af Kommissionens anerkendelse af, at de lokale og regionale myndigheder spiller en afgørende rolle i forbindelse med udviklingsbistanden og samarbejdsprogrammerne, ikke tager hensyn til de lokale og regionale myndigheders voksende rolle i en EU-samarbejds politik, som tilstræber at være effektiv og opnå bred samfundsmæssig støtte. Derfor opfordrer udvalget til at rette større opmærksomhed mod den rolle, de lokale og regionale myndigheder spiller med hensyn til fremme af en udvikling med et bredere socialt fundament, opbygning af effektive forvaltningsorganer i udviklingslandene og udvikling af en miljømæssigt bæredygtig energimodel;
- ønsker, at reformen af EU's udviklingspolitik og den europæiske konsensus skal følge den retning, der er blevet udstukket i meddelelsen »Lokale Myndigheder: Igangsættere Af Udvikling«, som fremhæver disse myndigheders position, rolle og merværdi inden for disse områder og politikker. Med henblik på at fremme udveksling og skabe et forum, hvor de regionale og lokale myndigheder politisk kan komme til orde på samarbejds- og udviklingsområdet, påtager Regionsudvalget sig således at fortsætte sit tætte samarbejde med Kommissionen om at arrangere den årlige konference om decentraliseret samarbejde.

Ordfører	Jesús GAMALLO ALLER (ES/PPE), Generaldirektør for eksterne forbindelser og forbindelser med EU, den selvstyrende region Galicien
Basisdokument	Grønbog – EU's udviklingspolitik til støtte for inklusiv vækst og bæredygtig udvikling – Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik KOM(2010) 629 endelig

I. POLITISKE ANBEFALINGER

REGIONSUDVALGET

Generelle bemærkninger

1. deler Kommissionens opfattelse om, at der trods fremskridt på en række sociale områder stadig er et godt stykke vej, før de udviklingsmål, som det internationale samfund satte sig i Millenniumerklæringen for over 10 år siden, er nået;

2. er enig med Kommissionen i, at der er behov for at forbedre resultaterne og merværdien af EU's udviklingspolitik med henblik på at gennemføre millenniumudviklingsmålene. Efter Regionsudvalgets opfattelse er denne opgave så meget desto mere nødvendig med tanke på den økonomiske krise, som størstedelen af donorlandene i øjeblikket lider under;

3. beklager, at grønningen ikke går i dybden med, hvilke kriterier der er nødvendige for at kortlægge merværdien af foranstaltningerne i forbindelse med EU's samarbejds politik, at behovet for en mere omfattende konsekvensanalyse af de gennemførte foranstaltninger ikke ydes større opmærksomhed, og at der ikke foreslås noget tiltag med henblik på at bygge videre på Pariserklæringen, Accra-handlingsplanen og forpligtelserne som følge af den europæiske konsensus om udvikling og EU's adfærdskodeks;

4. mener, at fokus i højere grad bør rettes mod faktorer, der har at gøre med de disponible midler til finansiering af udviklingen, overholdelse af bistandsforpligtelserne, støtte til mobilisering af udviklingslandenes indenlandske ressourcer, styrkelse af landenes kapacitet på skatteområdet, bekæmpelse af korrupsion, intensivering af kampen mod skatteunddragelse, mod kapitalflugt og ulovlige kapitalbevægelser, samt hjælp til at finde nye finansieringskilder;

5. er overbevist om, at målrettet bistand, som systematisk følges op og evalueres, er en værdifuld investering for donorlandene. Der er tale om en investering i frihed og retfærdighed, idet det er et bidrag til at skabe et mere retfærdigt samfund, som er mere solidt forankret i anerkendelsen af menneskerettighederne. Det er en investering i muligheder for fremskridt og velfærd, for i en verden, hvor man er gensidigt afhængig, er udvikling i ét land en kilde til stabilitet og dynamik for andre. Det er også en investering i sikkerhed, for spændingerne mildnes, og det internationale system bliver nemmere at administrere;

6. fastholder, at den internationale bistand kun er én faktor i en lang række faktorer, som kan puste liv i udviklingsprocesserne i de fattigste lande, hvilket gør, at sammenhængen mellem de politikker, donorlandene anvender, nødvendigvis må forbedres, og at de retlige rammer, som regulerer de internationale transaktioner og de rige landes landbrugsstøtte, skal udformes således, at de fremskridtsmuligheder, der opstår som følge af globaliseringen, fordeles så retfærdigt som muligt. Udvalget beklager imidlertid, at disse aspekter ikke er genstand for behørig opmærksomhed i grønningen, på trods af at de behandles på møder mellem internationale ledere i FN- og G-20-regi;

7. beklager, at grønningen, på trods af Kommissionens anerkendelse af, at de lokale og regionale myndigheder spiller en afgørende rolle i forbindelse med udviklingsbistanden og samarbejdsprogrammerne, ikke tager hensyn til de lokale og regionale myndigheders voksende rolle i en EU-samarbejds politik, som tilstræber at være effektiv og opnå bred samfundsmæssig støtte. Derfor opfordrer udvalget til at rette større opmærksomhed mod den rolle, de lokale og regionale myndigheder spiller med hensyn til fremme af en udvikling med et bredere socialt fundament, opbygning af effektive forvaltningsorganer i udviklingslandene og udvikling af en miljømæssigt bæredygtig energimodel;

8. ønsker, at reformen af EU's udviklingspolitik og den europæiske konsensus skal følge den retning, der er blevet udstukket i meddelelsen »Lokale Myndigheder: Igangsætter Af Udvikling«, som fremhæver disse myndigheders position, rolle og merværdi inden for disse områder og politikker. Med henblik på at fremme udveksling og skabe et forum, hvor de regionale og lokale myndigheder politisk kan komme til orde på samarbejds- og udviklingsområdet, påtager Regionsudvalget sig således at fortsætte sit tætte samarbejde med Kommissionen om at arrangere den årlige konference om decentraliseret samarbejde;

9. minder om Regionsudvalgets udtalelse (CdR 116/2010) med titlen »Forårspakken: EU's handlingsplan til realisering af millenniumudviklingsmålene«, hvori udvalget foreslår, at hver af de 100 000 lokale myndigheder i EU – under overholdelse af de respektive nationale love – frivilligt beslutter at afsætte mindst 1 euro pr. indbygger til udviklingsbistand. De lokale og regionale myndigheder, der ikke selv gennemfører decentraliserede samarbejdsaktiviteter, kunne eventuelt indbetale deres bidrag til en fond for udviklingsbistand fra de lokale myndigheder, således som det er tilfældet i dag i Spanien. De tiltag, som indirekte bidrager til udvikling (f.eks. med henblik på at gøre offentligheden bevidst om fattigdommen i verden) kunne ligeledes medregnes blandt disse bidrag.

Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik

REGIONSUDVALGET

10. er enig med Kommissionen i, at bistanden bør fokusere på »områder, hvor der kan påvises en tydelig merværdi«. Ikke desto mindre findes der efter udvalgets opfattelse hverken kriterier eller indikatorer, som gør det muligt entydigt at afgøre, hvordan man måler EU's evne til at skabe merværdi i forbindelse med samarbejdspolitikken;

11. er enig med Kommissionen, når den anbefaler at fastholde og forbedre procedurerne for at vurdere virkningerne af EU's samarbejdspolitik, og minder om, at der er god plads til, at EU indfører konsekvensanalyseprocedurer, som er mere robuste og nyskabende og eksempelvis er baseret på randomiserede teknikker (randomised evaluation), som EU knap er begyndt at udforske. Denne indsats bør også sprede sig til det decentraliserede samarbejde;

12. er enig med Kommissionen i at prioritere målsætningen om »vækst til støtte for menneskelig udvikling« af mindst to grunde: i) for det første fordi der på den måde rettes op på den skævhed, der har kendetegnet bistanden i tidligere år, hvor vægten er blevet lagt på udviklingens sociale dimensioner, som er svære at opretholde uden inklusiv økonomisk vækst; ii) for det andet fordi krisen påvirker vækstpotentialet, evnen til at nedbringe fattigdommen og evnen til at skabe beskæftigelse for økonomierne i en lang række udviklingslande;

13. minder ikke desto mindre om, at vækst ikke er synonymt med udvikling, men at udvikling også indebærer en udvikelse af produktionskapaciteten, fremme af de sociale fremskridt og en *spredning* af velstanden til hele territoriet gennem en bæredygtig lokal og regional udvikling, som dækker geografisk bredt, og som er tilgængelig også for de fattigste befolkningsgrupper;

14. minder også om, at det er af afgørende betydning, at de regionale og lokale myndigheder, der er nøgleaktører i forbindelse med skabelsen af en intern og varig vækst, deltager, hvis denne territorialt baserede udvikling skal vise sig levedygtig;

15. deler Kommissionens opfattelse om, at styrkelse af partnerlandenes institutioner og forbedring af deres effektivitet og legitimitet udgør en af de vigtigste opgaver i forbindelse med enhver udviklingsstrategi og forbedrer betingelserne for forvaltning af den økonomiske og sociale forandringsproces;

16. opfordrer ikke desto mindre Kommissionen til at være mere opmærksom på den negative indflydelse, som afhængigheden af bistand udøver på institutionernes kvalitet, og til at prioritere skrappe antikorrupsionsforanstaltninger og en styrkelse af udviklingslandenes kapacitet på skatteområdet, ikke blot som et middel til at forbedre institutionernes kvalitet, men også med henblik på at mindske afhængigheden af bistand og forbedre landenes evne til at mobilisere de indenlandske ressourcer;

17. understreger endvidere, at decentraliseringsprocesser spiller en afgørende rolle i forbindelse med målsætningen om mere legitime og effektive institutioner, da det er et redskab til at tilnærme regeringen til borgerne og forankre de demokratiske

værdier i samfundet. De lokale og regionale myndigheder bør spille en afgørende rolle i forbindelse med fremme af disse processer. Dette er et aspekt, som grønbogen imidlertid ikke tager højde for;

18. er enig med Kommissionen i, at det er et krav for at skabe udvikling, at der opnås et vist niveau af sikkerhed. Dette tvinger donorlandene til at revidere de eksisterende forbindelser mellem dagsordenerne for henholdsvis sikkerhed og udvikling, som hænger sammen, og til at arbejde hen imod at styrke institutionerne, fremme menneskerettighederne og den sociale samhørighed i lande, hvor staten er svag, samt etablere mekanismer for tidlig varsling og forebyggende diplomati. Kommissionen opfordres imidlertid til at afklare kompetencefordelingen på området mellem de afdelinger i EU, der er ansvarlige for henholdsvis samarbejde og EU's foranstaltninger udadtil;

19. giver Kommissionen ret i, at hvis bistandseffektiviteten skal forbedres, er der behov for en »langt mere systematisk og effektiv« koordinering mellem de europæiske donorlande. Udvalget finder det også hensigtsmæssigt, at Kommissionen i 2011 fremsætter forslag til Rådet om at synkronisere landenes programmeringscykler. Udvalget minder endvidere om, at en forbedring af bistandskoordineringen er et af Pariserklæringens principper om effektiv bistand, indgår i den europæiske konsensus om udvikling og udgør et af de grundlæggende principper i EU's forfatningstekster (traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab, Maastrichttraktaten og Lissabontraktaten);

20. beklager imidlertid, at grønbogen ikke kommer ind på et andet supplerende aspekt med et enormt potentiale, nemlig arbejdsfordelingen mellem de europæiske bidragsydere. Det er dog ikke kun arbejdsfordelingen blandt de nationale bidragsydere, der bør undersøges, også fordelingen mellem disse og de respektive subnationale bidragsydere (regionale og lokale) burde belyses under hensyn til den relevante rolle, som disse spiller i EU's forskellige samarbejdssystemer. Derfor opfordres Kommissionen til at oprette referencepunkter for de regionale og lokale myndigheder i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og i GD for Udvikling og Samarbejde (DECVO) både i EU og i partnerlandene. Desuden finder udvalget det afgørende vigtigt, at der oprettes en særlig budgetpost, som står til rådighed for EU's lokale og regionale myndigheder;

21. mener, at for at få fordelt arbejdet på en hensigtsmæssig måde ville det være ønskeligt, om grønbogen støttede en strategi, som indebar, at EU's bistandspolitik ikke alene var baseret på målsætninger, men også på aktørerne og ansvarsfordelingen mellem disse. En sådan strategi ville fremhæve de lokale og regionale myndigheders bidrag til en berigelse og effektivisering af samarbejdspolitikken;

22. minder om, at bistanden blot er en af de komponenter i donorlandenes offentlige politikker, der påvirker partnerlandenes udviklingsmuligheder. Derfor er det et centralt mål for EU's udviklingspolitik at forbedre sammenhængen mellem de offentlige politikker. Dette er også et af EU's mangeårige principper (traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab,

Maastrichttraktaten og Lissabontraktaten). Kommissionens rapporter om den årlige evaluering af medlemsstaternes (og Kommissionen egne) fremskridt i forbindelse med grundlæggende sektorspecifikke aspekter vedrørende politiksammenhæng er et værdifuldt instrument, når det gælder om at fremme udviklingen og ansvarligheden på dette område. Regionsudvalget understreger i denne forbindelse betydningen af fortsatte reformer af den fælles landbrugspolitik for at sikre, at den ikke strider mod målene for EU's udviklingspolitik;

23. skal understrege, at de forbindelser, der knyttes mellem de lokale myndigheder i EU og deres partnere i modtagerlandene, konkret bidrager til at fremme gennemførelsen af ejerskabsprincippet, der står centralt i Paris-erklæringen, og som ikke blot bør gælde mellem stater;

24. betoner nødvendigheden af at overholde de grundlæggende regler i Unionens handelsaftaler og ikke sætte kravene i forbindelse med oprindelsesreglerne for produkter fra partnerlandene ud af kraft, på trods af at dette kan være en del af associeringsaftalerne. De potentielle skadevirkninger i forhold til et velfungerende indre marked som følge af disse undtagelser fra lovgivningen bør vejes op imod de mulige fordele, som fremme af en produktion af udelukkende lokal oprindelse ville have for en bæredygtig udvikling i disse lande;

25. er enig med Kommissionen i, at budgetstøtte på ingen måde er et universalmiddel, og at en sådan derfor først skal ydes efter en grundig analyse af forholdene i landet. Udvalget minder imidlertid om, at budgetstøtten er et redskab til at gennemføre bistanden, som hjælper med til, at donorlandene koordinerer bistanden bedre imellem hinanden, og til, at partnerlandene inddrages. Disse to mål taler for at anvende denne metode, når forholdene i øvrigt er dertil;

26. gentager sin interesse for at fremme samarbejdet mellem Regionsudvalget og Europa-Kommissionen om decentraliseret udviklingssamarbejde. Udvalget understreger desuden, at det er nødvendigt at fortsætte indsatsen for, at medlemsstaterne og alle EU's lokale og regionale myndigheder gør brug af atlasset over decentralt samarbejde, som kortlægger de aktiviteter, der er finansieret af EU's lokale og regionale myndigheder på dette område. I øvrigt fremhæves portalen for decentraliseret samarbejde, som har til formål at bidrage til en bedre dialog med partnerlandene på dette område samt at øge bistandens effektivitet og undgå overlappinger;

27. mener, at EU i højere grad bør tage hensyn til ikke blot de lokale og regionale myndigheders økonomiske bidrag, men også den store merværdi, som regionerne og lokalområderne bidrager med på visse ekspertiseområder. Deres erfaringer og knowhow inden for sektorer, som kan bidrage med løsninger på problemer i partnerlandene, gør, at disse regionale og lokale områder tilfører en merværdi til samarbejdet på områder såsom administrativ forbedring, fysisk planlægning, uddannelse, civilbeskyttelse, fødevarerikkerhed gennem landbrug og fiskeri, vedvarende energi, vand, miljø, havvidenskab og anvendt forskning

og udvikling. Dette gælder navnlig i regionerne i den yderste periferi, der spiller en rolle som aktive grænseområder og platforme for EU i verden, og som kan bidrage til en mere effektiv europæisk udviklingspolitik.

En udviklingspolitik som katalysator for inklusiv og bæredygtig vækst

REGIONSUDVALGET

28. er enig i det nødvendige i, at den ydede støtte fremmer en inklusiv og bæredygtig vækst i partnerlandene, men beklager at grønbogen ikke henviser til de to centrale aspekter i opnåelsen af dette mål. For det første at det er nødvendigt at fremme en passende omfordeling af de indtægter, som fremskridtet genererer, så de fordeles mere ligeligt i overensstemmelse med, hvad der socialt set er ønskeligt. For at sikre stabilitet, forankre institutionerne og fremme en socialt bred vækst skal der være en vis lighed i samfundet. For det andet at landenes kapacitet på skatteområdet skal styrkes, og at svig, kapitalflugt samt ulovlige kapitalbevægelser, som dræner udviklingslandenes knappe indenlandske ressourcer og begrænser deres muligheder for fremskridt, skal standses;

29. henleder imidlertid opmærksomheden på, at udvikling ikke kun drejer sig om vækst, men også omfatter resultater på det sociale område, styrkelse af institutioner og ændringer i landenes sociale strukturer og produktionssystemer. Målet bør derfor være at fremme en inklusiv og bæredygtig vækst, som sætter gang i en udviklingsproces med rod i det lokale miljø;

30. understreger betydningen af ligestilling for at opnå en bæredygtig vækst i vore partnerlande. Ud over at være et grundlæggende spørgsmål om menneskerettigheder er reformer, som giver piger og kvinder mulighed for at udfolde deres fulde potentiale i samfundet – uden diskrimination eller trussel om vold – det mest effektive middel for vore partnerlande til at udvikle deres økonomier;

31. mener, at der for at oprette solide og legitime institutioner må lægges større vægt på de distributionsrelaterede spørgsmål, der har at gøre med fordelingen af udbyttet af væksten, lige muligheder og udsigten til at komme til orde i disse lande. Samtidig må den decentraliseringsproces, som bringer institutionerne tættere på borgerne, videreføres. Derfor bør partnerlandenes lokale og regionale myndigheders forvaltningskapacitet styrkes, inspireret af programmer som TALEX og Erasmus, hvilket vil bidrage til at forbedre anvendelsen af samarbejdsfondene. Endvidere vil Regionsudvalget gerne opfordre Kommissionen til at iværksætte programmer for sektoriel budgetstøtte, som letter adgangen til midler for de lokale og regionale myndigheder i udviklingslandene;

32. anerkender, at en af de grundlæggende forudsætninger for udvikling er en god uddannelsespolitik, og mener derfor, at et af de vigtigste principper i EU's samarbejds- og udviklingspolitik bør være uddannelsesfremme i disse lande;

33. minder om, at det, for at dette mål kan nås, er nødvendigt at fremme og støtte decentraliseringsprocesser i partnerlandene, hvor det er relevant, og anvende nærhedsprincippet på fordelingen af kompetencer. Decentralisering er en effektiv måde at demokratisere et land på, give det et solidt grundlag, der afspejler den sociale virkelighed, og sikre, at udviklingsprocessen når ud til hele området og alle dele af samfundet.

Bæredygtig udvikling

REGIONSUDVALGET

34. er enig i den vægt, grønbogen lægger på kampen mod klimaændringer og støtte til biodiversitet i hele udviklingsstrategien. Samtidig giver klimaændringer og andre miljømæssige udfordringer mulighed for, at nogle udviklingslande kan gøre fremskridt ved at udnytte deres natur- og miljøressourcer. Den aftale, som EU indgik i København og bekræftede i Cancún, viser, hvor alvorligt man tager dette aspekt af udviklingsprocesserne, og at det er nødvendigt at støtte partnerlandenes bestræbelser på at tilpasse sig og afhjælpe den miljømæssige situation;

35. beklager, at grønbogen i denne forbindelse ikke i højere grad belyser de subnationale (regionale og lokale) myndigheders rolle i udformningen af en solid miljøstrategi. Disse myndigheder spiller en nøglerolle i gennemførelsen af bæredygtige strategier for vand- og affaldsforvaltning, energiforsyning og beskyttelse af sårbare miljøer;

36. er enig i, at den energimodel, der er vedtaget af de pågældende lande, er central for hele strategien for en miljømæssigt bæredygtig udvikling. Dette viser det nødvendige i at fremme en mere intensiv anvendelse af vedvarende energi. EU's erfaring på dette område kan være nyttig for nogle udviklingslande, og desuden er de særlige betingelser, der er nødvendige for at udvikle disse energiformer, til stede i nogle af udviklingslandene;

37. foreslår, at der underskrives en international aftale mellem lokale og regionale ledere med henblik på at forsyne alle borgere med energi inden for rammerne af de fælles programmer og ved hjælp af et passende og målrettet finansielt instrument;

38. fremhæver det vigtige i, at målet om at ændre energimodellen (til fordel for vedvarende energikilder) ledsages af en målsætning om at forbedre landets energiinfrastruktur og give de mest udsatte befolkningsgrupper bedre adgang til energi.

Landbrug og fødevarerikkerhed

REGIONSUDVALGET

39. giver Kommissionen ret i, at udvikling af landdistrikterne og fødevarerikkerhed er grundlæggende aspekter i udviklingsprocessen, da de berører en sektor, som er af central betydning for væksten og den økonomiske omstilling i de fattigste lande, og muliggør udøvelsen af en grundlæggende rettighed, nemlig adgang til tilstrækkelig kost, hvilket påvirker andre individuelle rettigheder (herunder sundhed, uddannelse og beskæftigelse) og øver indflydelse på landenes grad af selvstændighed i internationale fora;

40. konstaterer, at den aktuelle krise har ført til en unormal stigning i priserne på råvarer, herunder fødevarer, hvilket i alvorlig grad påvirker forsyningssituationen i de fattigste lande, navnlig i Afrika syd for Sahara, hvoraf mange er nettoimportører af fødevarer. Dette kan føre til alvorlige tilbageskridt i forhold til de hidtil opnåede resultater på det sociale område;

41. mener, at denne situation skyldes fire faktorer: i) øget efterspørgsel fra store lande med stærk vækst, hvilket stimulerer masseindkøb af denne type produkter på det internationale marked, ii) rige landes utilstrækkelige engagement og de utilstrækkelige offentlige investeringer i landdistrikter fra udviklingslandenes side i tidligere år, iii) den adfærd, der har været lagt for dagen af spekulanter, som betragter disse produkter som en indkomstkilde, hvor de kan placere deres aktiver, og iv) virkningerne af miljøskader på jordens og landbrugets produktivitet;

42. opfordrer til, at EU i sin samarbejdspolitik ikke gentager tidligere fejl, anbefaler, at landdistriktudvikling og fødevarerikkerhed i partnerlandene prioriteres højere i forbindelse med fastlæggelsen af internationale støttestrategier, og minder i den forbindelse om, at EU har lang erfaring i landdistriktudvikling, landbrugspolitik og støtte til fødevarerikkerhed, hvilket kan være til nytte for udviklingslandene;

43. opfordrer til, at der også her tages hensyn til den kapacitet og de erfaringer, regionerne ligger inde med. De lokale og regionale myndigheder har erfaring i opbygning af grundlæggende infrastrukturer til fødevareredistribution, i undersøgelser af jordbundsproduktivitet, i forvaltning af afgrøder i harmoni med de lokale forhold, i pleje af sårbare lokale økosystemer og i udformning af planer til sikring af befolkningens fødevarerforsyning. Det er derfor vigtigt, at disse aktører inddrages og spiller en ledende rolle i EU's samarbejdspolitik.

Bruxelles, den 11. maj 2011.

Mercedes BRESSO
Formand for
Regionsudvalget