



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.10.2011
KOM(2011) 637 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring

{SEK(2011) 1172 slutlig}
{SEK(2011) 1173 slutlig}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Att bekämpa fattigdom i en värld i snabb förändring	3
2.	Mänskliga rättigheter, demokrati och andra grundläggande kriterier för god samhällsstyrning.....	5
3.	Hållbar tillväxt som kommer alla till del och gynnar mänsklig utveckling.....	7
3.1.	Social trygghet, vård och hälsa, utbildning och sysselsättning.....	8
3.2.	Företagsklimat, regional integration och världsmarknader.....	9
3.3.	Hållbarhet inom jordbruks- och energisektorerna.....	9
4.	Differentierade utvecklingspartnerskap	10
5.	Samordnande EU-insatser	12
6.	ökad samstämmighet mellan olika EU-åtgärder	13
7.	Att godkänna agendan för förändring	13

1. ATT BEKÄMPA FATTIGDOM I EN VÄRLD I SNABB FÖRÄNDRING

Europeiska unionens utvecklingspolitik går in i en avgörande fas, där globala utmaningar sammanfaller med förberedelserna för nästa fleråriga budgetram, samtidigt som vi närmar oss 2015 – året som utgör referens för millennieutvecklingsmålen. Vi måste nu göra rätt prioriteringar när det gäller åtgärder, verktyg och resurser, så att kampen mot fattigdomen kan bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt mot bakgrund av målen för en hållbar utveckling. Europeiska kommissionen föreslår nu en agenda för förändring, som ska hjälpa oss att stärka Europas solidaritet med utvecklingsländerna i detta arbete.

Enligt Lissabonfördraget är stödet till utvecklingsländerna i kampen mot fattigdomen det centrala målet för utvecklingspolitiken och ett prioriterat mål för EU:s externa åtgärder generellt. Det gynnar också EU:s eget intresse av välbefinnande och stabilitet internationellt. En framgångsrik utvecklingspolitik bidrar också till arbetet med andra globala utmaningar och till målen för Europa 2020-strategin.

EU har redan gjort betydande insatser för att minska fattigdomen och i synnerhet för att bidra till millennieutvecklingsmålen. Detta hindrar dock inte att fattigdomen är ett fortsatt problem i många delar av världen. **Globala chocker** har gjort utvecklingsländer särskilt sårbara. Allteftersom världens befolkning fortsätter att växa krävs det ytterligare ansträngningar för att hantera globala utmaningar, t.ex. konfliktförebyggande, säkerhetsfrågor, miljöskydd och klimatförändring, samt för att bidra till globala kollektiva nyttigheter som livsmedelsförsörjning, vattentillgång och hygien, energitrygghet och migrationsfrågor.

De folkliga rörelserna och upproren i Nordafrika och Mellanöstern har visat att goda framsteg med millennieutvecklingsmålen inte alltid är tillräckliga, även om de är i sig nödvändiga. Detta leder till två slutsatser: för det första att målen för **utveckling, demokrati, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och säkerhet står i nära samband**, och för det andra att **ett samhälle alltid måste kunna erbjuda unga människor en framtid.**

EU:s utvecklingspolitik måste utformas med hänsyn till de växande olikheterna mellan mottagarländerna. På senare tid har **flera av våra partnerländer själva blivit givare, medan andra står inför en mer instabil situation än tidigare.** EU måste finna nya former för samarbete med dessa länder, och bidra till att skapa en internationell utvecklingsagenda som är öppen för ett bredare deltagande.

EU bör också kunna vidareutveckla sitt samarbete med **den privata sektorn, stiftelser, organisationer inom det civila samhället och lokala och regionala myndigheter**, allteftersom dessa aktörers betydelse för utvecklingspolitiken växer.

På EU-nivå har **Lissabonfördraget tydligt bekräftat utvecklingspolitikens plats inom ramen för EU:s externa åtgärder.** Genom den nya posten som hög representant för utrikesfrågor och vice ordförande för kommissionen och den europeiska utrikestjänst som är underställd den höga representanten har EU nu möjlighet till ett effektivare utvecklingssamarbete och ett mer samordnat beslutsfattande.

EU kan inte bara ses som en "tjugoåttonde europeisk givare" vid sidan om medlemsstaterna. Kommissionen förvaltar 20 procent av det sammanlagda biståndet från

EU, samtidigt som den fungerar som samordnare, sammankallar möten och utformar policy. Europeiska unionen är en ekonomisk partner och handelspartner, och den politiska dialog inom såväl säkerhetspolitik som andra områden som EU bedriver (det kan gälla t.ex. handel, jordbruk, fiske, miljö, klimatfrågor, energi och migration) är av central betydelse för utvecklingsländerna. Det är därför viktigt att **omsätta denna mångskiftande roll i en specifik och väl anpassad politik för varje enskilt partnerland**. För att nå bättre resultat och öka sin synlighet måste EU och dess medlemsstater tala med en röst och agera tillsammans.

Svåra ekonomiska tider och ansträngda budgetar gör det viktigare än någonsin att **se till att biståndet förvaltas effektivt, ger bästa möjliga resultat och fungerar som hävstång för ytterligare utvecklingsfinansiering**.

Mot denna bakgrund inledde kommissionen 2010 ett samråd om Europeiska unionens utvecklingspolitik¹. Som resultat av samrådet konstaterade man att de nuvarande ramarna för politiken fortfarande är relevanta, men att det är viktigt att fortsätta stärka insatsernas inverkan.

Det behöver därför ske förändringar på ett antal punkter. EU måste i synnerhet fokusera sitt stöd på partnerländer där det kan förväntas nå störst effekter, och utvecklingssamarbetet bör generellt inriktas på

- **mänskliga rättigheter, demokrati och andra viktiga faktorer som är uttryck för en god samhällsstyrning, och**
- **en hållbar tillväxt som kommer alla till godo och gynnar mänsklig utveckling.**

För att garantera bästa valuta för pengarna bör dessa mål kompletteras med

- **differentierade former för utvecklingspartnerskap,**
- **samordnade åtgärder från EU:s sida, och**
- **bättre samstämmighet mellan EU:s insatser på olika områden.**

Den agenda för förändring som kommissionen föreslår skulle ge följande fördelar:

- En större andel av EU:s landsspecifika och regionala samarbetsprogram skulle riktas in på de politiska prioriteringar som redovisas i avsnitt 2 och 3 nedan.
- EU:s insatser i varje land skulle koncentreras på högst tre sektorer.
- En större volym och en större andel av EU-stödet skulle gå till de länder som har störst behov och där stödet kan ha en påtaglig effekt, inklusive i instabila stater.
- Mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning skulle ges ökad vikt vid övervägningen av vilka insatser som ska göras i varje enskilt land och vilka metoder som bör användas.
- Fortsatt stöd till social delaktighet och mänsklig utveckling (minst 20 % av EU-stödet)

¹ KOM(2010) 629. Se vidare http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_en.htm

- Starkare fokus på insatser som gynnar en hållbar tillväxt som kommer alla till godo, som ett viktigt led i kampen mot fattigdom.
- En större andel av EU-stödet skulle förvaltas i form av innovativa finansieringsinstrument, där man t.ex. blandar bidrag och lån.
- Starkare fokus skulle ligga på att hjälpa utvecklingsländerna att bli mer motståndskraftiga mot globala chocker som klimatförändring, förstörelse av ekosystem och resurser och problemet med stigande och snabbt föränderliga priser på energi och livsmedel. Detta skulle ske genom att rikta in stora investeringar på långsiktigt hållbara lösningar inom jordbruk och energiförsörjning.
- Insatser skulle läggas på problem som bristande säkerhet och instabila stater, samtidigt som man skulle stödja länder som genomgår en övergångsprocess.
- EU och medlemsstaterna skulle utforma gemensamma strategier på grundval av partnerländernas egna strategier, med en sektorsbaserad arbetsfördelning.
- Det skulle skapas gemensamma EU-ramar för resultatrapporteringen.
- Konsekvensen i utvecklingspolitiken skulle förbättras, bland annat genom nya tematiska program som bygger på synergier mellan arbetet i globala frågor och fattigdomsbekämpningen.

Tanken med den **agenda för förändring** vi nu föreslår är inte att kullkasta de grundläggande principerna för politiken. Den innebär **ingen försvagning av EU:s övergripande mål för utvecklingspolitiken** som fastställts genom det europeiska samförståndet om utveckling², nämligen **att bekämpa fattigdomen och samtidigt arbeta för en hållbar utveckling**. EU:s åtaganden att finansiera utvecklingsinsatser, arbeta för millennieutvecklingsmålen och förbättra effektiviteten i biståndet står fast, liksom dess ambition att förbli en stor och politiskt ledande givare i utvecklingspolitiken.

Europeiska unionens utvecklingssamarbete kommer att fortsätta bygga på de utvecklingsstrategier som utformas av varje partnerland, i linje med principerna om **egenansvar och partnerskap**. EU eftersträvar i praktiken en större **ömsesidighet i åtagandena** i förhållande till partnerländerna, inklusive en ökad ansvarsskyldighet för båda parter i fråga om resultaten. Exakt var och på vilket sätt EU bör agera bör beslutas genom **en dialog med varje berört land inom ramen för ett samordnat givarnätverk**. Samtidigt bör man eftersträva ett effektivare samarbete inom den multilaterala strukturen.

2. MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, DEMOKRATI OCH ANDRA GRUNDLÄGGANDE KRITERIER FÖR GOD SAMHÄLLSSTYRNING

En god samhällsstyrning i alla dess politiska, ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter är av avgörande betydelse för få till stånd en hållbar utveckling som kommer alla till del. EU:s insatser till stöd för god samhällsstyrning bör därför ges en viktigare roll i alla partnerskap, särskilt genom att man skapar incitament för resultatorienterade reformer och stärker fokus på partnerländernas åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen och ledarnas vilja att tillmötesgå folkets behov och önskemål.

² 2006/C 46/01.

Eftersom det alltid behövs interna drivkrafter för att nå bestående framgångar kommer EU att lägga stark tonvikt vid dialog med alla berörda aktörer, såväl om övergripande politik som konkreta åtgärdsområden. **Stödets nivå och sammansättning kommer att bero på det enskilda landets situation, inklusive dess förmåga att genomföra reformer.**

Stöd till förmån för god samhällsstyrning kan t.ex. ta formen av program eller projektbaserade insatser till stöd för olika aktörer eller processer på lokal eller nationell nivå eller på sektorsnivå. **Möjligheten till allmänt budgetstöd från EU bör sättas i samband med hur partnerlandet styrs och hur den politiska dialogen med landet fungerar**, och dessa frågor bör skötas i samordning med medlemsstaterna³.

Om ett land skulle kompromissa med sitt åtagande om mänskliga rättigheter och demokrati bör EU i stället stärka sitt samarbete med **icke-statliga aktörer och lokala myndigheter**, och använda stödformer som garanterar nödvändigt stöd åt de fattigaste. Samtidigt bör EU upprätthålla dialogen med regeringar och icke-statliga aktörer. I vissa fall kommer det att införas **striktare villkor** för biståndet.

Ett starkare fokus på resultat och ömsesidigt ansvar innebär inte att EU bör avstå från att ge hjälp i **instabila situationer** där det tar längre tid innan biståndet får effekt, eller där effekten är svårare att mäta. Det måste förbli vårt mål att hjälpa länder som drabbats av oroligheter att upprätta fungerande och ansvarstagande institutioner som förmår att leverera grundläggande tjänster och stödja arbetet mot fattigdom. Beslut om att ge budgetstöd till sådana länder måste fattas från till fall, med hänsyn tagen till fördelar, kostnader och risker.

EU:s insatser bör koncentreras på följande:

- **Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.** EU bör fortsätta stödja demokratisering, fria och rättvisa val, fungerande institutioner, fria medier och tillgång till internet, skydd av minoriteter, försvar av rättsstatsprincipen och ett väl fungerande rättsväsende i partnerländerna.
- **Jämställdhet mellan könen och ökade möjligheter för kvinnor** att bidra aktivt till utveckling och fredsarbete⁴ kommer att integreras i alla EU:s åtgärder och program inom utvecklingspolitiken, i linje med 2010 års handlingsplan för jämställdhet.
- **Stärkt förvaltningskapacitet i den offentliga sektorn** för att uppnå högre kvalitet på offentliga tjänster. EU bör stödja nationella program som syftar till att förbättra utformningen av åtgärder, stärka den ekonomiska förvaltningen inom den offentliga sektorn inklusive inrättande eller vidareutveckling av funktioner för revision, kontroll och bedrägeribekämpning, samt till att stärka institutioner och förbättra förvaltningen av mänskliga resurser. Det är mycket viktigt att gå vidare med nationella reformer och utforma en skattepolitik som gynnar fattiga.
- **Skattepolitik och skatteförvaltning.** EU kommer genom sina landsspecifika program att fortsätta verka för rättvisa och tydliga nationella skattesystem. Detta stämmer överens med EU:s principer om effektiv förvaltning inom skatteområdet,

³ KOM(2011) 638.

⁴ SEK(2010) 265 slutlig.

och bör kombineras med internationella initiativ och landsspecifik rapportering i syfte att förbättra den finansiella insynen.

- **Korruption.** EU bör hjälpa sina partnerländer att bekämpa korruption genom att stödja program för god samhällsstyrning. Dessa program bör riktas in på information och ökad medvetenhet samt på att öka kapaciteten hos kontroll- och övervakningsorgan och hos rättsväsendet.
- **Det civila samhället och lokala myndigheter.** Genom att bygga vidare på den strukturerade dialogen⁵ bör EU vidareutveckla sina förbindelser med organisationer inom det civila samhället, arbetsmarknadens parter och lokala myndigheter genom att föra en löpande dialog och tillämpa god praxis. EU bör också stödja framväxten av ett **organiserat civilt samhälle på lokal nivå**, som både kan fylla en övervakande funktion och fungera som länk i dialogen med nationella myndigheter. Vidare bör EU på olika sätt försöka dra nytta av **de lokala myndigheternas kunskaper**, t.ex. genom att ta initiativ till expertnätverk eller vänortssamarbete.
- **Naturresurser.** EU bör öka sitt stöd till övervakningsorgan och -processer, och fortsätta att gynna förvaltningsreformer som syftar till att främja en öppen och hållbar förvaltning av naturresurser inklusive råvaror och resurser till havs, samt av ekosystem, med särskild uppmärksamhet på fattiga människors beroende av dessa resurser och ekosystem. Det senare gäller inte minst de småskaliga jordbruket.
- **Kopplingen mellan utvecklings- och säkerhetspolitik.** EU bör sträva efter en inbördes samverkan mellan målen inom områdena utvecklingspolitik, fredsbyggande åtgärder, konfliktförebyggande och internationell säkerhet (inklusive it-säkerhet). Man bör därför också färdigställa och genomföra initiativet till en handlingsplan för säkerhet, utveckling och hantering av instabila situationer⁶.

3. HÅLLBAR TILLVÄXT SOM KOMMER ALLA TILL DEL OCH GYNNAR MÄNSKLIG UTVECKLING

En hållbar tillväxt som kommer alla till del är en central ingrediens i allt arbete för långsiktig fattigdomsbekämpning, och tillväxtens mönster och fördelning är lika viktig som dess storlek. EU bör därför främja en bättre fördelad tillväxt som gynnar alla, på så sätt att **människor i allmänhet har möjlighet att delta i och dra fördel av välstånd och ökad sysselsättning**. I detta sammanhang bör fokus ligga på att skapa nya arbetstillfällen med anständiga villkor och garantera arbetstagares rättigheter, socialt skydd och fungerande dialog mellan arbetsmarknadens parter.

En utveckling kan inte anses vara hållbar om den **förstör miljö, ekologisk mångfald eller naturresurser, eller om den ökar risken eller utsattheten för naturkatastrofer**. EU:s utvecklingspolitik bör därför främja en grön ekonomi som skapar tillväxt och sysselsättning och bidrar till att minska fattigdomen genom att sätta värde på och investera i naturresurser⁷, bland annat genom att förbättra marknadsvillkoren för renare teknik, energi- och

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm

⁶ Rådets slutsatser 14919/07 och 15118/07

⁷ KOM(2011) 363 slutlig.

resurseffektivitet och en utveckling som inte medför stora koldioxidutsläpp, samtidigt som man gynnar innovationer, användningen av informations- och kommunikationsteknik och motverkar ett ohållbart utnyttjande av naturresurser. EU bör också verka för att stärka utvecklingsländernas motståndskraft mot effekterna av klimatförändringen.

Aktörer inom den offentliga sektorn bör bygga partnerskap med privata företag, lokala samhällen och organisationer inom det civila samhället. **Socialt ansvar hos företag** på såväl internationell som nationell nivå kan bidra till att undvika en s.k. kapplöpning mot botten när det gäller mänskliga rättigheter, internationella sociala normer och miljönormer, och i stället främja ett ansvarsfullt företagande i linje med internationellt erkända överenskommelser.

För att stödja en hållbar tillväxt som kommer alla till del bör EU fokusera på

- de sektorer som är grundläggande för tillväxten, och samtidigt verka för att tillväxten gynnar alla på så sätt att den omsätts i **social trygghet, förbättrad hälsa och utbildning,**
- de centrala faktorerna bakom en hållbar tillväxt som gynnar alla, nämligen ett **bättre företagsklimat och en fördjupad regional integration,**
- sektorer som har en stark "multiplikatoreffekt" för utvecklingsländernas ekonomier och bidrar till miljöskydd, förebyggande av och anpassning till klimatförändringar, särskilt satsningar på **hållbart jordbruk och hållbar energianvändning.**

3.1. Social trygghet, vård och hälsa, utbildning och sysselsättning

EU bör välja ett mer **genomgripande synsätt när det gäller mänsklig utveckling.** Detta innebär bland annat att stödja arbete för god folkhälsa och förbättrad utbildningsnivå och bidra till att anpassa arbetskraftens kompetens till efterfrågan på arbetsmarknaden, vidareutveckla systemen för social trygghet och minska klyftorna när det gäller enskilda människors möjligheter.

EU bör också stödja reformer i enskilda sektorer när detta förbättrar tillgången till sjukvård och utbildning av god kvalitet och stärker den lokala förmågan att svara upp mot globala utmaningar. För detta ändamål bör EU ta tillvara sina olika verktyg för bistånds- och utvecklingspolitiken, bland annat "**sektorsreformkontrakt**" som involverar en stärkt dialog i policyfrågor.

Vidare bör EU vidta åtgärder för att bygga upp och förstärka sjukvårdssystem, minska orättvisor i fråga om tillgång till sjukvård, stödja en väl sammanhållen politik och stärka skyddet mot globala hot mot folkhälsan, med målet att **förbättra hälsolivån generellt.**

Dessutom bör man stärka EU:s stöd till **utbildning av god kvalitet** som ger unga människor de kunskaper och färdigheter som behövs för att aktivt delta i ett samhälle i snabb utveckling. Genom kapacitetsutbyggnad och utbyte av erfarenheter bör EU också kunna stödja yrkesinriktad utbildning som ökar **människors anställbarhet** och den lokala kapaciteten att ta tillvara resultat av ny forskning.

EU bör således också stödja **agendan för anständigt arbete** (*decent work agenda*), **systemen för social trygghet och miniminivåer inom dessa system,** samt uppmuntra insatser som förbättrar **arbetskraftens rörlighet på regional nivå.** EU kommer också att stödja riktade

åtgärder för att ta tillvara samverkans effekterna mellan migration, rörlighet och sysselsättning.

3.2. Företagsklimat, regional integration och världsmarknader

Ekonomisk tillväxt förutsätter ett gynnsamt företagsklimat. EU bör stödja utvecklingen av en **konkurrenskraftig privat sektor lokalt**, bland annat genom att stärka lokala institutioner och företags kapacitet, stödja små och medelstora företag och kooperativ samt verka för reformer av lagar, regler och rättstillämpning. Man bör bland annat ta tillvara möjligheterna med elektroniska kommunikationer för att främja tillväxt inom alla sektorer, underlätta tillgången till företagstjänster och finansiella tjänster och främja åtgärder som gynnar jordbruk, industri och innovation. Detta kommer också att möjliggöra för utvecklingsländerna, särskilt de fattigaste länderna, att ta vara på de möjligheter som följer av **integrerade globala marknader**. Ovan nämnda åtgärder bör vidare kompletteras med effektivare och mer riktade Aid for Trade-program och andra handelsbefrämjande åtgärder.

Det är också av yttersta vikt för utvecklingsländer att dra till sig och bibehålla betydande **investeringskapital både från privata inhemska källor och från utlandet, samt att förbättra sin infrastruktur**. EU bör utveckla nya **former för samarbete med den privata sektorn**, och i synnerhet eftersträva hävstångseffekter där insatser och resurser från den privata sektorn kan bidra till att leverera kollektiva nyttigheter. Man bör undersöka möjligheterna till inledande bidragsfinansiering eller system för riskdelning som kan underlätta offentlig-privata partnerskap och privata investeringar. EU bör bara investera i infrastruktur i fall där den privata sektorn inte kan göra motsvarande investeringar på affärsmässiga grunder.

EU kommer att fortsätta att utveckla blandade lösningar för att öka de finansiella resurserna för utveckling, bygga vidare på positiva erfarenheter som de europeiska investeringsanslagen och den europeiska fonden för infrastrukturinvesteringar i Afrika. I vissa utvalda sektorer och länder bör en **större andel av utvecklingsanslagen från EU ställas till förfogande genom befintliga eller nya finansieringsinstrument, t.ex. blandade bidrag och lån eller andra riskdelningssystem, för att skapa en hävstångseffekt som förbättrar verkan av insatserna**. Denna process bör kompletteras med en EU-plattform för samarbete och utveckling, med medverkan från kommissionen, medlemsstaterna och europeiska finansiella institut.

Regional utveckling och integration gynnar såväl handel och investeringar som fred och stabilitet. EU bör därför genom stöd till partnerländernas åtgärder främja initiativ till integration på regional nivå eller världsdelnivå (inklusive s.k. syd-syd-initiativ), t.ex. i fråga om utveckling av marknader, infrastruktur och gränsöverskridande samarbete om vatten, energi och säkerhet. EU:s omfattande och växande **Aid for Trade-åtgärder, ekonomiska partnerskapsavtal och andra frihandelsavtal** med utvecklingsregioner kommer också att användas för att minska klyftor i fråga om konkurrenskraft.

3.3. Hållbarhet inom jordbruks- och energisektorerna

EU bör använda sitt stöd inom jordbruks- och energisektorerna för att hjälpa utvecklingsländerna att skydda sig mot externa chocker (t.ex. resursbrist, vikande utbud och snabba prissvängningar), och på så sätt lägga en bättre grund för hållbar tillväxt. EU:s insatser

bör också riktas in på att minska klyftor, särskilt genom att förbättra fattiga människors tillgång till mark, livsmedel, vatten och energi, utan att för den skull skada miljön.

EU bör stödja ett hållbart **jordbruk**, bland annat genom att slå vakt om ekosystemtjänster, ge prioritet åt praxis som utvecklas lokalt och ägna särskild uppmärksamhet åt småskaligt jordbruk och försörjningsmöjligheterna på landsbygden, strävan att skapa producentgrupper, mekanismerna för utbud och saluföring av producerade varor samt den offentliga sektorns ansträngningar för att främja ansvarsfulla privata investeringar. EU kommer att fortsätta verka för förbättrad näringsmässig standard, tryggad livsmedelsförsörjning och mindre volatila livsmedelspriser på de internationella marknaderna.

På **energiområdet** bör EU bidra med teknik och expertkunskap, och samtidigt erbjuda utvecklingsfinansiering. Insatserna bör koncentreras på tre huvudsakliga problemområden: snabba prissvängningar och osäkerhet i energiförsörjningen, klimatförändringen och tillgången till den teknik som krävs för att framställa energi med låga koldioxidutsläpp samt tillgången till tillförlitliga, rena och hållbara energiförsörjningstjänster till rimligt pris⁸.

EU bör inom båda sektorerna främja kapacitetsutveckling och tekniköverföring, inte minst som en del av strategierna för anpassning till och mildring av effekterna av klimatförändringen.

På dessa områden strävar EU efter att utveckla långsiktiga partnerskap med utvecklingsländer, grundade på ömsesidigt ansvarstagande.

4. DIFFERENTIERADE UTVECKINGSPARTNERSKAP

När det gäller **bekämpning av fattigdomen** måste EU sträva efter att **rikta sina resurser mot de områden där såväl behoven som möjligheten att använda biståndet effektivt är störst.**

Bidragbaserat bistånd bör inte användas vid geografiskt indelat samarbete med mer avancerade utvecklingsländer som redan slagit in på en stabil tillväxtbana eller som har kapacitet att generera tillräckliga resurser på egen hand, inte minst med tanke på att det finns andra länder som är starkt beroende av stöd utifrån för att kunna erbjuda sina medborgare grundläggande tjänster. Mellan dessa typfall finns ett brett spektrum av situationer som kräver olika samarbetsformer och kombinationer av insatser. För att uppnå bästa effekt och kostnadseffektivitet måste EU därför ha ett **differentierat arbetssätt när det gäller bistånd och partnerskap.**

EU bör även fortsättningsvis fästa särskilt stor vikt vid utvecklingen i dess **grannskap⁹ och i Afrika söder om Sahara¹⁰**. Oavsett vilken region det gäller bör mer resurser än tidigare avdelas för de länder där behoven är störst, inklusive bräckliga stater.

Mer konkret bör EU:s utvecklingsbistånd fördelas enligt följande kriterier:

⁸ Dessa mål bör också relateras till andra pågående initiativ, bland annat inom FN:s högnivågrupp för hållbar energi för alla (*UN High Level Group on Sustainable Energy for all*).

⁹ KOM(2011) 303.

¹⁰ Bland annat genom den gemensamma strategin för EU-Afrika.

- **Landets behov:** Dessa behov bör värderas enligt flera indikatorer, bland annat ekonomiska och sociala utvecklingstendenser, mänsklig utveckling och indikatorer som tyder på sårbarhet eller instabilitet.
- **Kapacitet,** vilken bör bedömas utifrån landets förmåga att generera tillräckliga ekonomiska medel, särskilt från inhemska källor, samt dess tillgång till andra kategorier av finansieringskällor såsom internationella marknader, privata investerare eller naturresurser. Dessutom bör man ta hänsyn till landets förmåga att absorbera stödet.
- **Grad av engagemang och tidigare resultat:** Som positiva faktorer bör man här väga in om ett land investerat i utbildning, vård, hälsa och social trygghet, samt till dess framsteg inom områden som miljö, demokrati och god samhällsstyrning. Man bör också ta hänsyn till om landet bedriver en sund ekonomisk politik och finanspolitik och tillämpar en sund ekonomisk förvaltning.
- **Den potentiella inverkan av EU-åtgärder,** bedömd enligt två sektorsövergripande målsättningar:
 - (1) Att göra EU:s utvecklingsamarbete mer effektivt när det gäller att **främja och stödja politiska, ekonomiska, sociala och miljörelaterade reformer** i partnerländerna.
 - (2) Att öka den **hävstångseffekt** EU-stöd kan ha för andra källor till utvecklingsfinansiering, särskilt privata investeringar.

EU bör föra en **genomgripande dialog med alla partnerländer, såväl om breda politiska frågor som om skilda åtgärdsområden.** Utifrån denna dialog bör EU sedan kunna identifiera den lämpligaste samarbetsformen och skaffa sig en klar och objektiv bild av hur man bäst bör kombinera olika åtgärder och välja stödnivå och biståndsform, samt hur man bör utnyttja nya och befintliga finansiella redskap. Dessa beslut bör också bygga på EU:s egen erfarenhet av att hantera övergångsperioder.

För vissa länder kommer dessa kriterier att resultera i att EU-biståndet i bidragsform minskar eller försvinner, och istället ersätts av en **annan typ av utvecklingsarrangemang** grundat på lån, tekniskt samarbete eller stöd till trilateralt samarbete.

I situationer som kännetecknas av instabilitet bör man utveckla särskilda stödformer som bidrar till återhämtning och minskad sårbarhet, i synnerhet genom ett nära samarbete med det internationella samfundet och genom en rationell uppdelning av resurser och insatser mellan utvecklingsbistånd och den verksamhet som hör hemma inom humanitärt bistånd. Målet bör vara ett så stort nationellt egenansvar som möjligt både på statlig och lokal nivå, så att såväl stabilitet som grundläggande behov säkras på kort sikt medan man samtidigt bidrar till bättre samhällsstyrning, ökad kapacitet och ekonomisk tillväxt, med statsbyggnad som ett centralt mål.

Ett beslutsfattande som utgår från det enskilda landets förutsättningar skulle ge EU den **flexibilitet** som behövs för att kunna agera vid oväntade händelser såsom naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor.

5. SAMORDNANDE EU-INSATSER

Problemen med fragmentering och alltför stor spridning av bistånd är fortfarande vanliga och t.o.m. tilltagande, trots de stora ansträngningar som gjorts på senare tid för att samordna och harmonisera givarnas insatser. EU måste ta den mera aktiva ledarroll som Lissabonfördraget ger mandat för, och det bör därför läggas fram förslag som kan göra det europeiska biståndet mer verkningsfullt.

En gemensam programplanering av EU:s och medlemsstaternas bistånd skulle minska fragmenteringen och förbättra biståndets verkan i förhållande till nivån. Målet är skapa en enklare och snabbare programplaneringsprocess, som i högre grad kan genomföras på fältet.

I de fall där partnerlandet har utformat sin egen strategi bör EU i möjligaste mån stödja denna genom att utveckla **gemensamma fleråriga programplaneringsprojekt** tillsammans med medlemsstaterna. Om partnerlandet inte har utformat en egen strategi kommer EU att samarbeta med medlemsstaterna för att utveckla en gemensam strategi.

Tanken är att denna process ska leda fram till **ett enda gemensamt programplaneringsdokument**, som skulle reglera den sektorsvisa arbetsfördelningen och de finansiella medel som ska avsättas per sektor och givare. EU och medlemsstaterna bör sedan följa detta dokument när de utformar sina bilaterala genomförandeplaner. Givare utanför EU som också är engagerade i en utvecklingsprocess i ett givet mottagarland ska också ges möjlighet att delta.

För att öka partnerländernas egenansvar bör **den gemensamma programplaneringen synkroniseras med det berörda partnerlandets strategi och dess genomförandecykel** där så är möjligt.

På det operativa planet bör EU och medlemsstaterna använda sig av sådana biståndsarrangemang som underlättar **gemensamma insatser såsom budgetstöd (enligt ett "enhetligt EU-kontrakt")**, **EU:s förvaltningsfonder och delegerade samarbetsformer**.

När det gäller arbetsfördelning mellan länderna uppmanar kommissionen alla medlemsstater att tydligare meddela när de inleder eller avslutar åtgärder i linje med EU:s uppförandekodex för arbetsfördelningen på området utvecklingspolitik¹¹. Med tanke på behovet av ett **samordnat arbetssätt** bör det alltså finnas en lämplig **samordningsmekanism för arbetsfördelningen mellan länder**.

EU bör också utveckla en **gemensam ram för hur resultaten av utvecklingspolitik ska mätas och spridas**, och detta innefattar även resultat i form av hållbar tillväxt som gynnar alla. I linje med den operativa ramen för biståndseffektivitet¹² kommer EU i samarbete med partnerländer och andra givare att utveckla ett övergripande tillvägagångssätt när det gäller **landsspecifik och ömsesidig ansvarsskyldighet** samt **öppenhet**, bland annat genom att öka kapaciteten att producera statistik.

Ett verkningsfullt bistånd präglat av ansvarsskyldighet kräver att det också råder öppenhet. Kommissionen har antagit de normer som utarbetats av internationella initiativet för öppenhet

¹¹ 9558/07.

¹² 18239/10.

i biståndet (*International Aid Transparency Initiative*), och är redan idag en av de givare som tillämpar störst öppenhet. Kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna fortsätta att sträva i denna riktning.

6. ÖKAD SAMSTÄMMIGHET MELLAN OLIKA EU-ÅTGÄRDER

EU har en ledande roll i utformningen av **dagordningen för konsekvens i utvecklingspolitiken** (*Policy Coherence for Development, PCD*), och kommer att fortsätta utvärdera effekterna av sina åtgärder i förhållande till utvecklingsmålen. EU kommer också att vidareutveckla sin dialog med enskilda länder om ovan nämnda dagordning, och fortsätta att argumentera för konsekvens i utvecklingspolitiken i globala forum, för att bidra till en politisk miljö som förbättrar effekterna av de fattigaste ländernas ansträngningar.

Den kommande fleråriga budgetramen bör utformas på ett sätt som stärker konsekvensen i utvecklingspolitiken. Det planeras således tematiska program för att tackla globala problem. Dessa program är avsedda att integrera EU-åtgärder i utvecklingsarbetet och bidra till att bekämpa fattigdomen.

EU måste i än högre grad bygga sina insatser på **sambanden mellan säkerhetsproblem och fattigdom**, och där så krävs anpassa sina grundläggande rättsakter och förfaranden för detta ändamål. Initiativen inom EU:s utvecklingspolitik och utrikes- och säkerhetspolitik bör således sammanlänkas för att skapa ett mer integrerat arbetssätt i frågor som gäller fred, statsbyggnad, fattigdomsminskning och underliggande orsaker till konflikter. EU strävar också efter en smidigare **övergång från humanitärt bistånd och krisinsatser till långsiktigt utvecklingsarbete**.

När det gäller **sambandet mellan utveckling och migration** bör EU hjälpa utvecklingsländer att vidareutveckla sina åtgärder och sin kapacitet och verksamhet inom området migration och rörlighet, så att människors ökade rörlighet på regional och global nivå får en så positiv inverkan på utvecklingen som möjligt.

7. ATT GODKÄNNA AGENDAN FÖR FÖRÄNDRING

Kommissionen uppmanar rådet att godta den dagordning för förändring som här föreslås och som har till syfte att

- skapa en **verkningsfull utvecklingspolitik och -praxis** för det kommande årtiondet och ge EU en ledande roll i arbetet för att skapa en genomgripande internationell dagordning för utvecklingsarbetet fram till och efter 2015.
- ge stöd för de förändringar som krävs i partnerländerna om **snabbare framsteg ska bli möjliga i arbetet för att uppnå millennieutvecklingsmålen och minska fattigdomen**.

Kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten kommer att se till att de huvudprinciper som beskrivs i detta meddelande successivt kommer att återspeglas i arbetet under den nuvarande programperioden och i framtida programdokument, samt i förslagen till lagstiftning, struktur och programplanering för de framtida finansieringsinstrumenten inom området för externa åtgärder.

Medlemsstaterna uppmanas också att genomföra denna agenda.