

**Rådet for Internationalt Udviklingsarbejde
EU's udviklingssamarbejde
Dansk Arkitektur Center
Tirsdag den 25. april 2006
Referat**

Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde holdt den 25. april 2006 en rådskonference med fokus på EU's udviklingssamarbejde.

Generaldirektør i Kommissionens implementeringsorgan for udviklingsbistanden, DG EUROPEAID, Koos Richelle var hovedtaler med et indlæg om gennemførelsen af Fællesskabets udviklingsbistand især med vægt på programmer og reformer. Herefter fulgte ambassadør, multilateral chef, Ole E. Moesby med et indlæg om den aktuelle dagsorden for EU's udviklingssamarbejde. Derefter fulgte seniorforsker ved Overseas Development Institute London og Development Institute, Bonn, Dr. Sven Grimm med en kritisk bedømmelse af EU's udviklingssamarbejde. Efter de tre indlæg var der diskussion med deltagelse af tilhørerne i salen. Fra mødet kan fremhæves følgende:

Professor Holger Bernt Hansen

Formanden for Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde, professor dr. phil. Holger Bernt Hansen, åbnede dagens møde og bemærkede, at det store fremmøde kunne tages som udtryk for en bred interesse for EU's bistandsarbejde. Interessen havde hidtil været begrænset i den danske udviklingsdebat. Dagens mødet var et forsøg på at ændre dette forhold. Holger Bernt Hansen fremhævede vigtigheden af dagens emne især i betragtning af størrelsen af EU's samlede bistand. EU-medlemsstaterne ydede i 2004 52% af den internationale bistand, og Kommissionen var den tredjestørste enkeltdonor efter USA og Japan. Til dette skulle føjes, at EU-medlemsstaterne havde givet tilsagn om at nå FN-målsætningen om at yde en bistand på mindst 0,7 % af BNI i 2015. Udviklingsminister Ulla Tørnæs havde været meget aktiv i gennemførelsen af denne beslutning, som ville indebære en stigning i visse af medlemsstaternes bistand over de kommende år. Hvordan en sådan stigning skulle gennemføres i praksis, var et af de emner, som dagens møde forhåbentlig kunne bidrage til at belyse.

Holger Bernt Hansen fremhævede, at stigningen i bistanden skulle ses i sammenhæng med ændringer i den måde, som bistanden blev ydet på. Især i forhold til donorharmonisering og fælles strategier i partnerlandene. Udviklingen af det nye bistandsregime gik stærkt, og der blev arbejdet ihærdigt på at justere politikker og praksisser. Et centralt spørgsmål var, hvordan EUROPEAID og Kommissionen opfattede deres roller i forhold til den nye bistandstilgang.

Generaldirektør Koos Richelle

Generaldirektør Koos Richelle ville først koncentrere sig om resultaterne af Kommissionens bistandsimplementering i 2005. Han ville søge, at ændre tilhørernes opfattelse af EU's udviklingsbistand som langsommelig og dårligt udført. Derefter ville han kommentere på planerne for 2006 og videre frem.

EU's udviklingsbistand gennemgik pt. en reformproces. Tidligere udviklingskommissær Poul Nielson havde haft den til tider utaknemmelige opgave at lede processen. 2005 var det tredje år i træk med nye rekorder i forpligtelser, indgåede kontrakter, udbetalinger og hastighed for gennemførelse af aktiviteterne. Den gennemsnitlige implementeringstid for et projekt var således 3,3 år i 2005. Kvalitetsforbedringen i fællesskabsbistanden havde udgangspunkt i decentraliseringen af arbejdet til Kommissionens delegationer i samarbejdslandene. Derudover søgtes en bedre udviklingsbistand opnået ved bl.a. forbedret monitorering, forenkling af processerne, ved overgang fra små til store projekter og i sidste ende ved øget anvendelse af budgetstøtte. EUROPEAID havde et budget for 2005 på ca. 7,5 mia. euro, og blev der hertil lagt de 3 mia. euro i udviklingsbistand, der administreres af andre generaldirektorater i Kommissionen, var Kommissionen ansvarlig for bistand for ca. 10 mia. euro årligt. Niveauet for humanitær bistand lå stabilt på ca. ½ mia. euro om året. Kun for nylig var EU blevet passeret af USA som den største bidragsyder til humanitær bistand. Det skyldtes ydelser til Afghanistan og Irak.

Kommissionen var efter Verdensbanken og UNDP den donor, der opererede i flest lande (mere end 160 lande). EUROPEAID havde ca. 2300 medarbejdere på delegationerne i samarbejdslandene. 8Ca. 2/3 var kontraktansatte, og der var mange lokalt ansatte. I hovedkvarteret i Bryssel arbejdede omkring 1000 ansatte i EUROPEAID. Ca. 1/3 var kontraktansatte. Antallet af medarbejdere i forhold til budgettet var væsentligt lavere end i europæiske lande. Generaldirektøren mente, at unne bruges som en indikator for effektiviteten i Kommissionens forvaltning af udviklingsbistanden.

Koos Richelle oplyste, at administrationen af fællesskabsbistanden fandt sted gennem 3 generaldirektorater. DG DEVELOPMENT var ansvarlig for programmering af bistanden til AVS-landene (udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet) og havde ansvaret for formulering af udviklingspolitik generelt. DG RELEX var ansvarlig for programmering af samarbejdet med de resterende 80 lande, der modtog udviklingsbistand fra Fællesskabet, samt for formulering af politikker for menneskerettigheder, valgobservation mv. DG EUROPEAID havde ansvaret for implementering af programmer og projekter. Derudover servicerede DG EUROPEAID de forvaltningskomitéer, hvor medlemslandene blev hørt om Kommissionens forslag til projekter og programmer.

Anvendelse af budgetstøtte var blevet systematiseret i forhold til AVS-landene. En tilsvarende systematisering udestod stadig for de øvrige lande og regioner, hvor budgetstøtte kun var anvendt i enkelte tilfælde. Kommissæren for udviklingssamarbejde, Louis Michel, havde tilkendegivet at ville øge budgetstøtten til det dobbelte. Dvs. til ca. 50% af midlerne i Den Europæiske Udviklingsfond. I Kommissionen var man var pt. i færd med at undersøge, hvorledes dette kunne lade sig gøre over de kommende år.

Under omtale af kohærens, koordinering og komplementaritet gav Koos Richelle udtryk for, at der efter Kommissionens opfattelse fortsat var problemer med koordineringen i forhold til EU-medlemslandene.

I koordinationen af bistandssamarbejdet var det partnerlandet, der skulle lede. Men det måtte dog ikke være således, at inaktivitet fra partnerlandets side kunne være en undskyldning for ikke at agere fra Fællesskabets side.

Kommissionen havde stillet forslag om, at det skulle være muligt for EUROPEAID at implementere projekter finansieret af EU-medlemslande og omvendt.

Det overvejedes at udarbejde et infrastrukturatlas over Afrika, der skulle gøre det muligt at lokalisere veje, lufthavne, havne, telefonlinier, jernbaner, vand og energi. Det kunne bidrage til programmeringen af bistanden.

Såfremt alle EU-medlemslandene levede op til de tilsagn, der var givet med henblik på at opfylde 0,7 %-målsætningen, ville det allerede fra 2010 indebære, at der fra EU's side ville blive ydet 30 mia. euro mere om året i udviklingsbistand. 90 % af denne stigning ville blive ydet af medlemslandene selv – ikke af Fællesskabet. Visse medlemslande havde imidlertid ingen eller kun ganske ringe erfaring med udviklingsbistand, medens andre medlemslande hidtil kun havde koncentreret sig om særlige regioner. Mulighederne for en forøgelse af bistanden fra de EU-medlemslande, der allerede opfyldte 0,7% målsætningen, måtte anses for at være begrænsede.

Koos Richelle håbede, at deltagerne havde fået et bredt indblik i de fremskridt, der var opnået – at der leveredes mere bistand hurtigere og bedre, og at der var udfordringer forude for så vidt angik finansiering, valg af sektorer og harmonisering af donorindsatser. Politikkerne var gode nok. Det var implementeringen, der voldte problemer.

Ambassadør Ole E. Moesby

Ole Moesby udtrykte sin glæde over Koos Richelles besøg i Danmark og hans deltagelse i rådskonferencen. Koos Richelles indlæg gav Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde en sjælden mulighed for at drøfte Fællesskabets udviklingspolitik. EU's eksterne politikker havde en stærk udviklingsprofil, hvilket gav sig udslag i at EU ydede over halvdelen af den udviklingsbistand, der blev ydet fra donorlandene. Det var derfor vigtigt at overveje, hvordan midlerne bedst kunne anvendes.

Ole Moesby skitserede en række af de udfordringer, som EU's udviklingssamarbejdet stod overfor. Af væsentlige institutionelle udfordringer nævntes EU-udvidelsen mod øst - specielt Bulgarien og Rumænien - tænkepausen i forhold til forfatningstraktaten, de nye finansielle perspektiver og Den 10. Europæiske Udviklingsfond til finansiering af samarbejdet mellem EU og AVS-landene. På policyniveauet ville centrale emner være samspillet mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og international udvikling samt implementeringen af den europæiske konsensus om udvikling, der var besluttet af Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet i 2005.

Som led i de finansielle perspektiver for EU for 2007-2013 havde Kommissionen foreslået en forenkling af retsgrundlaget for EU's eksterne relationer, således at det blev reduceret til i alt 6 instrumenter, der skulle erstatte de eksisterende tematiske og geografiske instrumenter.

1. Et før-tiltrædelsesinstrument.
2. Et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument.
3. Et udviklings- og økonomisk samarbejdsinstrument.
4. Et stabilitetsinstrument
5. Et humanitært instrument.
6. Et instrument for makroøkonomisk bistand.

Ole Moesby understregede, at Kommissionen - på trods af eksisterende svagheder var en stor spiller både for så vidt angik størrelse og kvalitet af bistanden. Uagtet Koos Richelle's roser til den

tidligere danske udviklingskommissær Poul Nielson, så havde Koos Richelle selv en stor del af æren for den positive udvikling af fællesskabsbistanden.

Som væsentlige danske prioriteter nævnte Ole Moesby finansieringen af bistanden, vægten på fattigdomsbekæmpelse og de 3 k'er i form af koordination, kohærens og komplementaritet. Forøgelse af udviklingsbistanden var en nødvendighed, såfremt 2015-målene skal nås. Det var understreget i den europæiske konsensus. Det var vigtigt, at 50% af den øgede EU-bistand gik til Afrika, samt at de nye medlemsstater havde forpligtet sig til en stigning i deres udviklingsbistand. Det havde sendt et stærkt signal til FN topmødet i september og bidraget til en bedre diskussion om kvaliteten og brugen af EU's bistand blandt medlemslandene. Fastholdelse af udviklingspolitikens fattigdomsorientering ville være en stor udfordring. Både for mange EU-medlemslande og for Kommissionen. Andelen af Fællesskabets bistand til de fattigste lande var faldet til under 45 %. Ole Moesby gav overfor generaldirektør Koos Richelle udtryk for dansk bekymring over den lave andel.

Ole Moesby tilkendegav, at der fra dansk side ville blive fokuseret yderligere på kohærens (sammenhæng) i EU's politikker til fordel for udviklingslandene. Komplementaritet skulle følge retningslinjerne i Paris-deklarationen. Koordination skulle finde sted under modtagerlandets ledelse, og det fornødne ejerskab skulle sikres.

Seniorforsker, dr. Sven Grimm

Seniorforsker Sven Grimm indledte med at kommentere de stigninger i bistanden, der er stillet i udsigt i forbindelse med de gamle EU-medlemslandes forpligtelse til at opfylde 0,7 %-målsætningen i 2015.

Det var vigtigt for EU at profilere sig stærkere på harmoniseringsdagsordenen og forsøge at rydde op i de parallelle og overlappende strukturer i udviklingsbistanden.

Kommissionen syntes at stile mod at opstille rammer for medlemslandenes udviklingsbistand. Det var et centralt spørgsmål, om medlemslandene ønskede at se Kommissionen i en så central rolle, og om Kommissionen havde de fornødne ressourcer til at administrere denne rolle tilfredsstillende. Var denne nye rolle overhovedet i partnerlandenes interesse? Alle talte om koordination, men ingen ønskede at blive koordineret.

Kommissionens implementering af udviklingsbistanden havde haft ry for at være dårligere end gennemsnittet. Det havde indvirket på EU-medlemslandenes interesse i et samarbejde. De dårlige resultater syntes dog være ved at vende som følge af de gennemgribende reformer i systemet.

Med innovative bistandsmodaliteter som budgetstøtte og muligheder for fællesfinansiering af projekter kunne en positiv tendens for Fællesskabsbistanden skabes igennem styrkelse af visionen om EU's globale rolle i en bistandsfaglig verden under forandring.

Debat

Under den følgende diskussion blev der udtrykt tilfredshed med EUROPEAID's generelle åbenhed og Koos Richelles deltagelse i mødet. Derudover blev der stillet en række kritiske spørgsmål til Kommissionens forvaltning af udviklingsmidlerne. Det blev bl.a. understreget, at fattigdomsorienteringen i bistanden var utilstrækkelig. Især efter den ny fokus på budgetstøtte,

Civilsamfundets betydning som demokratisk vagthund i forhold til forbrug af offentlige finanser var blevet glemt. Derudover blev der peget på den hyppige brug af indikatorer, som ikke nødvendigvis var særligt præcise. Resultater baseret på disse indikatorer gav derfor ofte et dårligt billede af tingenes sande tilstand. Den manglende fokus på miljøbistand blev kritiseret, og der blev spurgt til visioner for donorkoordination i de kommende 5 år.

Koos Richelle svarede, at den konventionelle fattigdomsbekæmpelse gennem udviklingsbistand til de fattigste lande var forfejlet. Man overså fattige regioner i mere velfungerende udviklingslande. Om miljøbistanden, gav han udtryk for, at det var et politikområde, som Kommissionen kunne overlade til medlemslande med stærkere profil indenfor dette område, som f.eks. Danmark. Med hensyn til NGO'er og civilsamfundets rolle understregede han, at det var nødvendigt at holde sig for øje, at det var regeringens, statsrevisionens og parlamentets opgave at kontrollere de offentlige finanser og ikke civilsamfundets. Generaldirektøren gav desuden medhold i den kritik, der var blevet rettet mod anvendelsen af indikatorer. Men det var nødvendigt at have et fælles grundlag, også selvom det ikke altid var helt præcist. Behovet for handling måtte siges at være større end behovet for præcision. Om donorkoordination fremhævede Koos Richelle, at det var et spørgsmål om politisk vilje til at skabe én fælles politik frem for at fastholde mange egne politikker.

Sven Grimm bemærkede, at man ikke skulle skyde skylden på Kommissionen, da beslutningerne blev taget i Rådet. Det var f.eks. tilfældet med hensyn til fattigdomsbekæmpelse. At der var bestemmelser om samarbejdet med Latinamerika og Asien i samme forordning, var et politisk ønske.

Rådets formand, Holger Bernt Hansen, takkede deltagerne for den konstruktive debat.

For at læse Koos Richelles Powerpoint præsentation [tryk her](#)

For at læse Ole Moesbys talepapir [tryk her](#)

For at læse Dr. Grimms talepapir [tryk her](#)