

”Strategisk ramme for Danmarks deltagelse i EU’s udviklingssamarbejde”

ARBEJDSPAPIR

Dette oplæg er et arbejdsrapport, som angiver strukturen i den kommende strategiske ramme og peger på de elementer, som de enkelte dele af strategien skal omhandle og afklare. Oplægget er blevet udviklet i lyset af de bemærkninger, der er modtaget i forbindelse med en ekstern høring af en konceptnote af den strategiske ramme, samt drøftelser i Udenrigsministeriets programkomite og i Udviklingspolitisk Råd.

Indhold

1. Formål og overordnet vision:	2
1.1 Hvorfor dansk udviklingsindsats gennem EU?.....	2
2. EU - klædt på til en ny verdensorden?	3
2.1 Lissabontraktaten – et nyt grundlag.....	3
2.2 Agenda for Change – en ny slagfærdig udviklingspolitik for EU?	3
2.3 EU’s komparative styrker - og svagheder	4
3. Stærkere danske fingeraftryk på EU’s udviklingssamarbejde.....	5
3.1. Udviklingspolitikken mere i centrum af EU’s eksterne politikker	5
3.2 En fælles dagsorden	6
3.3 Et tættere samarbejde i praksis	8
4. Danske påvirkningskanaler	10
5. EU’s udviklingspolitik til debat	10

1. Formål og overordnet vision:

Formålet med den strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde er at etablere et strategisk grundlag for Danmarks ageren i forhold til EU på udviklingsområdet.

Danmark har en klar interesse i, at EU spiller en fremtrædende global rolle – ikke mindst i det internationale udviklingssamarbejde. Vi ønsker at præge EU's udviklingsdagsorden med danske udviklingspolitiske prioriteter, men vi ønsker også at bidrage til EU's prioriteter gennem vores eget internationale udviklingsengagement. På den måde kan vi skabe så stor sammenhæng som muligt mellem dansk og europæisk udviklingspolitik, og være med til at sikre at EU placerer sig som en relevant og markant global aktør, der kan levere effektive resultater.

Folketinget vedtog i 2012 regeringens nye udviklingspolitiske strategi ”*Retten til et bedre liv*”. Ligeledes har EU revideret sin udviklingspolitik i maj 2012 under det danske EU-formandskab. Den nye udviklingspolitik ”*Agenda for Change*” beskriver EU's nye prioriteter og fokus, og giver anvisning på, hvordan EU kan levere bedre resultater.

På den baggrund er formålet med den strategiske ramme at anvise en mere fokuseret og strategisk tilgang til den danske indsats i EU på udviklingsområdet for herigennem at søge at maksimere den indflydelse Danmark får gennem sit medlemskab af og samarbejde med EU. Samtidig er der også behov for at se på mulighederne for øget indtænkning af EU's politikker og tilgange i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser.

Den strategiske ramme skal således svare på følgende centrale spørgsmål:

- Hvordan får vi mest ud af at arbejde gennem EU?
- På hvilke strategiske områder vil vi fokusere vores indsats gennem EU og hvilke påvirkningskanaler har vi?
- Hvordan kan vi udnytte synergi- og samspilsmulighederne i EU-samarbejdet i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser?

Den strategiske ramme skal være handlingsorienteret og angive konkrete prioriterede målsætninger og handlemuligheder for den danske indsats.

1.1 Hvorfor dansk udviklingsindsats gennem EU?

Dette indledende afsnit vil sætte scenen for den strategiske ramme ved at beskrive Danmarks overordnede og strategiske interesser i og gevinster ved EU som markant global udviklingsaktør.

EU er en central kanal og partner for Danmark på det udenrigspolitiske område. I Danmark har vi en klar interesse i et stærkt europæisk samarbejde i en verden, hvor den globale konkurrence bliver stadig skarpere både på det økonomiske og det politiske område.

Det gælder også på udviklingsområdet. For med fremkomsten af nye aktører på den udviklingspolitiske scene, et forandret globalt fattigdomsbillede og med ændrede finansielle strømme, er rammebetingelserne for global udvikling ændret. Det er grundlæggende en positiv udvikling, men den skaber nye udfordringer og nye muligheder – som bedst kan håndteres i fællesskab. Danmark står stærkere ved at bruge EU som platform når vi skal adressere nye problemstillinger, men det kræver at EU er i stand til at omstille sig de nye rammevilkår og være nytænkende i sine tilgange.

EU bygger på et stærkt værdifællesskab. Vi deler målsætningen om at fremme demokrati og menneskerettigheder og bekæmpe fattigdom gennem bæredygtig og inklusiv vækst i de lande, vi samarbejder med. Ved at udnytte de synergier og samspilsmuligheder, der ligger i et styrket strategisk engagement med og samarbejde gennem EU, kan Danmark øge sin globale indflydelse og gennemslagskraft – også i lande hvor vi ikke selv er til stede.

Samtidig kan Danmark – også gennem EU - være med til at præge den internationale udviklingsdagsorden. Erfaringer har vist, at når EU taler med én stemme kan EU opnå markante resultater i internationale forhandlinger.

Danmark bidrager til EU's udviklingsbistand gennem vort generelle bidrag til EU's budget og gennem bidrag til den Europæiske Udviklingsfond. Samlet svarer det til at godt 10 procent af vores udviklingsbistand ydes gennem EU, hvilket i 2011 udgjorde ca. 1,5 mia. kr. Vi har derfor en klar interesse i at sikre, at disse midler bliver brugt mest effektivt og fremmer en fælles dagsorden. Samtidigt repræsenterer beløbet blot omkring 2 procent af EU's samlede udviklingsbudget. Vi har således også en klar strategisk interesse i at søge indflydelse langt udover vores eget indskud.

EU og EU's medlemsstater er samlet verdens største donor af udviklingsbistand. Men EU kan risikere at blive en irrelevant partner, for både Danmark og resten af verden, hvis ikke man i højere grad udnytter de muligheder der ligger i Lissabontraktaten og i etableringen af EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT), til en mere koordineret og stærkere global rolle for Europa.

Danmark ser det derfor som en væsentlig opgave at få placeret EU som en central aktør på den globale scene, og vil målrettet støtte og deltage aktivt i EU's bestræbelser på at nå dette. Den strategiske ramme vil i det følgende pege på nogle af de områder, hvor vi fra dansk side kan sætte ind.

2. EU - klædt på til en ny verdensorden?

Afsnittet vil kort skitsere nye rammevilkår og strukturer, herunder det juridiske grundlag med Lissabontraktaten og EU's placering i den internationale struktur. Desuden vil afsnittet kort redegøre for hovedelementerne i EU's nye udviklingspolitik "Agenda for Change" og vurdere hvilke konsekvenser den har for EU's placering på udviklingsområdet.

2.1 Lissabontraktaten – et nyt grundlag

Med Lissabontraktaten er udviklingspolitikken blevet traktatfæstet som et selvstændigt politikområde i EU's udenrigspolitik og har som overordnet målsætning at nedbringe og på sigt udrydde fattigdom. Lissabontraktaten understreger desuden, at der skal tages hensyn til de udviklingspolitiske målsætninger, når EU gennemfører politikker på områder, der kan påvirke udviklingslandene.

Udviklingspolitikken er et centralt område i EU's eksterne relationer og udviklingsbistanden udgør størstedelen af EU's udenrigsbudget. Med etableringen af EU's Fælles Udenrigstjeneste og udrulningen af EU-delegationerne på landeniveau, er betingelserne endvidere skabt for en stærk platform for koordination af alle EU's eksterne politikker samt medlemsstaternes indsatser. Dette ønsker Danmark at udnytte til at udvikle nye samarbejdsformer på tværs af udenrigs- og udviklingspolitikken, samt skabe integrerede tilgange, fælles initiativer og analyser. Det er centralt for os, at udviklingspolitikken ikke marginaliseres eller gøres til en isoleret del af EU's eksterne relationer, men i stedet tænkes sammen med andre politikområder, for dermed at sikre en alsidig, slagkraftig og fleksibel udenrigspolitik for EU.

De foreløbige erfaringer fra de tre første år med Lissabon-traktatens nye institutionelle rammer på udviklingsområdet har vist, at den nuværende struktur og arbejdsdeling generelt har hæmmet en mere strategisk placering af udviklingssamarbejdet i EU's samlede eksterne ageren. Der vil derfor fremadrettet være behov for en mere enstrenget håndtering af udviklingsområdet. Det kræver både en klar fælles strategi, tydelige mandater og fasttømrede koordinationsprocesser og -mekanismer.

2.2 Agenda for Change – en ny slagfærdig udviklingspolitik for EU?

EU's nye udviklingspolitik "Agenda for Change" fornyer EU's udviklingssamarbejde, men fastholder samtidigt de grundlæggende målsætninger fra EU's fælles udviklingspolitiske erklæring "Den Europæiske Konsensus om Udvikling" fra 2005 om bl.a. fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, god regeringsførelse og menneskerettigheder. I "Agenda for Change" lægges der desuden op til en mere koncentreret indsats på færre lande, færre sektorer, samt øget fokus på menneskerettigheder og bæredygtig vækst, herunder

tættere samarbejde med den private sektor, samt udvikling af mere tilpassede partnerskaber. Skridt der gør, at EU fremover bedre vil kunne fokusere på, hvor EU kan gøre en forskel på landeniveau.

Flere af de nye tiltag er ligger i klar forlængelse af danske udviklingsprioriteter og vil kunne tage EU's udviklingsarbejde fremad mod tydeligere resultater. Det gælder ikke mindst fokuseringen af indsatsen i de lande der har mest brug for det. 'Agenda for Change' kan dog klandres for hovedsageligt at være rettet mod en omlægning af EU's bistandsadministration og de interne måder at arbejde og organisere sig på, og derfor at mangle en strategisk vurdering af EU's fremtidige rolle i det internationale udviklingssamarbejde. Ikke mindst i lyset af fastlæggelsen af udviklingsdagsordenen post-2015 vil der være behov for at stille skarpt på, hvad EU kan bidrage med på den globale scene.

2.3 EU's komparative styrker - og svagheder

I dette afsnit fokuseres på EU's komparative fordele i det internationale udviklingssamarbejde. Afsnittet vil beskrive både EU's styrker og svagheder som udviklingsaktør. Afsnittet vil også se på, hvilke styrker EU i dansk optik i højere grad bør spille på, og hvilke svagheder der bør sættes ind på for at sikre, at EU fortsat forbliver en relevant og effektiv udviklingsaktør.

EU's globale tilstedeværelse, rollen som verdens største udviklingspolitiske aktør, Unionens brede palet af politikker og instrumenter, samt potentialet til at forfølge kollektiv og koordineret handling med medlemslande, der besidder både forskelligartede og fælles kompetencer, fremhæves ofte som eksempler på EU's styrker.

Hertil kommer at EU har en normsættende rolle, kan påvirke den globale dagsorden, og være frontløber når nye udviklingspolitiske udfordringer skal tackles. EU har desuden en klar styrke ved et tæt samarbejde med det europæiske civilsamfund og dets tætte forbindelser til civilsamfundene rundt om i verden.

EU har igennem de sidste årtier markeret sig som en central drivkraft for internationale dagsordner i multilaterale og andre fora hvor man er gået forrest i kampen mod klimaforandringerne, i bestræbelserne på at sikre et effektivt udviklingssamarbejde. EU er desuden centralt placeret i forhold til at fremme en international dagsorden om øget sammenhæng mellem politikker inden for de mange sektorer, der berører udviklingslandene.

EU har været gennem en større reform- og decentraliseringsproces gennem den seneste årrække og har udviklet sig til at være en central udviklingspartner, der leverer væsentlige resultater. Danmark vil støtte EU's arbejde mod at øge bistandseffektiviteten, både internt og i den globale forfølgelse af et effektivt udviklingssamarbejde. Det gælder eksempelvis som facilitator og koordinator i forhold til at fremme arbejdsdeling på landeniveau, herunder bl.a. ved at fokusere på fællesprogrammering, synkronisering af projekt- og programcykluser, informationsdeling og fælles beslutningsmekanismer.

EU lider dog under varierende politisk vilje i både Kommissionen og medlemslandene til at gennemføre og omsætte de besluttede strategier til praksis. EU anklages i mange sammenhænge for at være bureaukratisk og langsommelig i forhold til at levere hurtige og sammenhængende indsatser, når situationen kræver det; at have svært ved at nå til enighed om fælles initiativer, udspil og resolutioner når nationale interesser på udenrigs- og udviklingsområdet blokerer; fortsat at mangle dybdegående koordination mellem politikområder, og gennem dette begrænse mulighederne for at tale med en samlet stemme, samt meget sent at have indtænkt nye og innovative former for samarbejde og partnerskaber med nye aktører.

Disse problemer spiller naturligvis ind og har betydning for hvor langt EU kan gå, når beslutninger typisk træffes med konsensus. Derfor må vi være realistiske omkring EU's komparative styrker og svagheder og fokusere skarpere på, hvor et styrket EU samarbejde vil skabe merværdi for Danmark. Den danske indsats tilpasses de politiske realiteter, der altid vil være præget af medlemsstaters egeninteresser og EU's institutionelle begrænsninger.

3. Stærkere danske fingeraftryk på EU's udviklingssamarbejde

Dette hovedafsnit vil omhandle Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde. Afsnittet vil fokusere på, hvilke strategiske områder Danmark gennem EU vil arbejde målrettet og strategisk med for at fremme danske interesser og prioriteter. Afsnittet vil også afdække, hvordan Danmark kan placere sig mere centralt på disse områder og styrke sin indflydelse.

Danmark kan bedre præge EU's ageren og politikker ved at fokusere indsatsen på få udvalgte områder, hvor Danmark har særlige erfaringer og kompetencer eller hvor Danmark gennem EU kan rykke dagsorden – både i Bruxelles og ude på landeniveau.

Danmark har mulighed for at få indflydelse og påvirkning på forskellige niveauer og i forskellige faser af politikudviklingen og –udmøntningen i EU. Tre niveauer er væsentlige i denne forbindelse: (i) påvirkning i forhold til den strategiske placering af udviklingspolitikken som *en central del af EU's eksterne politikker*, (ii) påvirkning af policy-udviklingen på udviklingsområdet og behovet for at fremme en *fælles dagsorden*, samt endelig (iii) implementeringsniveauet med påvirkningsmuligheder i konkrete processer og procedurer, og de oplagte muligheder der her findes for *et tættere samarbejde i praksis*.

I det strategiske fokus vil der blive taget udgangspunkt i de tre niveauer:

3.1. Udviklingspolitikken mere i centrum af EU's eksterne politikker

Afsnittet vil pege på hvilken rolle Danmark kan spille forhold til at få udviklingspolitikken mere centralt placeret i EU's eksterne politikker.

Sammentænkte politikker og institutioner

Danmark har en stærk interesse i at sikre at EU fremadrettet styrker koordinationen og samtænkningen af alle politikker på udenrigsområdet for på den måde at øge den politiske gennemslagskraft og bistandseffektivitet. Danmark kan gennem sin egen mangeårige erfaring med en integreret institutionel enhedsstruktur med samtænkning af politikområder skubbe på i forhold til at sikre, at EU's institutioner bliver bedre til at arbejde på tværs og dermed nedbryde den silotænkning, der hidtil har præget udviklingssamarbejdet – både i Bruxelles og ude på EU-delegationerne.

Fra dansk side vil fokus være på en mere strategisk anvendelse af EU's udviklingsmidler, men også en bedre udnyttelse af synergi- og samspilseffekterne fra udviklingspolitikken i den bredere udenrigspolitiske dagsorden, herunder at tilgange og principper om bl.a. fattigdomsbekæmpelse og rettighedsbaseret tilgang til udvikling i højere grad anvendes. Ligeledes vil vi fremme rammer, hvormed andre udenrigspolitiske instrumenter kan bringes i spil til at fremme udviklingspolitiske mål.

Processen omkring udviklingen og fastlæggelse af EU's samtækningsdagsorden "*Comprehensive Approach*" er i den forbindelse central. Det er væsentligt for Danmark, at der ikke alene fokuseres på den klassiske kobling mellem udviklingspolitikken og politiske indsatser, stabilisering og sikkerhed i skrøbelige og konfliktramte lande, men at der også udvikles mere raffinerede partnerskaber med udviklingslande, der oplever vækst gennem samtænkning af instrumenter inden for handel og økonomisk samarbejde, klima og miljø, privatsektor-udvikling. Ligeledes skal der sikres en styrket kobling mellem humanitære indsatser og langsigtet udviklingsbistand med særlig vægt på fødevarerikkerhed og opbygning af modstandskraft i de mest sårbare lande.

EU's fælles udenrigstjeneste skal evalueres og tilpasses de kommende år. Danmark vil styrke den fælles udenrigstjenestes strategiske ansvar og tilgang til udviklingspolitikken. Der skal bl.a. sikres en øget integration af udviklingspolitikken i den samlede behandling af relationerne til partnerlande i udenrigstjenestens geografiske enheder. På landeniveau vil Danmark arbejde for, at EU-delegationerne i højere grad fungerer som en fælles paraply, der faciliterer fælles analyser og gensidig udveksling af oplysninger på tværs af de udenrigspolitiske områder, herunder udviklingssamarbejdet.

Politiksammenhæng for udvikling

Et andet aspekt af øget samtænkning er princippet om politikkohærens for udvikling (PCD). EU fører en ambitiøs politik på området, og med Lissabontraktatens artikel 208 har Unionen juridisk

forpligtet sig til at sikre, at europæisk lovgivning, der påvirker udviklingslandene, arbejder i samme retning og understøtter målene for udviklingssamarbejde.

Fra dansk side er betydningen af politikkoherens for udvikling blevet understreget med vedtagelsen af 'Lov om internationalt udviklingssamarbejde', og strategien for Danmarks udviklingssamarbejde, '*Retten til et bedre liv*'. Danmark vil udarbejde en handlingsplan for politiksammenhæng for udvikling, der skal formulere og fastlægge, hvordan Danmark styrker arbejdet med PCD i praksis. Den danske PCD-indsats vil være rettet mod EU, eftersom fælles EU-politikker har langt større betydning for udviklingslandene end nationale politikker.

Danmark vil indtage en aktiv linje i forhold til EU's institutionelle behandling af PCD, bl.a. i forbindelse med fastlæggelse af EU's rullende PCD-arbejdsplaner, en mere systematisk inddragelse af udviklingshensyn i konsekvensanalyser af EU-lovforslag, og udvikling af den lokale dialog i partnerlande om PCD. Fra dansk side vil der bl.a. blive trukket på EU's egne analyser og erfaringsopsamling i det danske arbejde med PCD.

3.2 En fælles dagsorden

Afsnittet vil pege på områder, hvor Danmark gennem en målrettet strategisk tilgang i EU vil kunne komplementere sin øvrige bilaterale og multilaterale indsats på de danske prioriteter. Samtidig vil afsnittet pege på områder, hvor Danmark har særlige interesser og kompetencer, som vi ønsker at fremme i EU-samarbejdet.

Danmark har været en aktiv spiller i udformningen af "*Agenda for Change*". Mange af EU's prioriteter er derfor sammenfaldende med de danske prioritetsområder i "*Retten til et Bedre Liv*". Danmark har derfor en væsentlig interesse i at bidrage til **implementeringen af "*Agenda for Change*".** Fra dansk side vil vi arbejde for at sikre, at principperne i "*Agenda for Change*" bliver afspejlet i EU's instrumenter på udviklingsområdet. Særligt gælder det om at få omsat intentionerne om mere fokuserede og skræddersyede tilgange til samarbejdet med partnerlande til praksis.

En central opgave vil være at bidrage til at indtænke den **rettighedsbaserede tilgang til udvikling** med afsæt i principperne i '*Retten til et bedre liv*'. "*Agenda for Change*" anerkender den rettighedsbaserede tilgang til udvikling, men der er både i den Fælles Udenrigstjeneste og i Kommissionen usikkerhed omkring, hvordan tilgangen kan integreres i politikker og retningslinjer. Danmark har allerede udviklet retningslinjer til, hvordan en rettighedsbaseret tilgang til udvikling kan indgå i politikdialog og programmering. Danmark kan derfor spille en særlig rolle ved at bistå med implementeringen af EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati.

Danmark kan desuden gennem en målrettet og strategisk fokusering i EU komplementere sin øvrige bilaterale og multilaterale indsats på tre strategiske prioritetsområder: 1) Menneskerettigheder og demokrati, 2) Grøn vækst, 3) Stabilitet og beskyttelse. EU har væsentlige komparative styrker på en række af disse områder, hvorfor det giver mening for Danmark at engagere sig i udviklingen og implementeringen af EU's politikker på området:

1. Menneskerettigheder og demokrati vil for fremtiden være et bærende element i EU's udviklingssamarbejde, på samme måde som den rettighedsbaserede tilgang til udvikling er det for Danmark. Ved at bruge EU som platform står Danmark stærkere i arbejdet med at styrke menneskerettigheder og demokrati både i det bilaterale samarbejde, herunder på landeniveau gennem policy-dialogen, sektorvalg og med civilsamfundet, og i det multilaterale system, gennem øget strategisk arbejdsdeling. Fra dansk side vil det være en væsentlig prioritet at bidrage til udmøntningen af EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati.

Særligt vil der være behov for at styrke indsatsen på landeniveau, hvor redskaberne fra en rettighedsbaseret tilgang til udvikling kan anvendes i bl.a. programmeringen af EU's bistand, herunder fælles programmering, og hvor vi kan være med til at sikre tilstedeværelsen af den nødvendige kapacitet og politisk initiativ til udrulningen af rettighedstilgangen. I implementeringen på landeniveau er inddragelsen af civilsamfundet og sociale partnere i arbejdet med rettigheder

desuden fundamentalt, da disse er en central kanal for at nå marginaliserede befolkningsgrupper, og derfor også væsentlige i arbejdet med at adressere ulighed.

- 2. Grøn vækst** og omstilling til en grøn økonomi er en central del af EU's vækststrategi mod 2020 og et væsentligt indsatsområde i EU's udviklingspolitik. Dette sammen med de ændrede globale rammebetingelser gør EU til en ideel og nødvendig partner og kanal for Danmarks arbejde med grøn vækst. EU har den nødvendige finansielle størrelse og bredde for at kunne løfte ressourcetunge initiativer inden for grøn vækst, klima og energi. Det er i Danmarks interesse, at EU fastholder sin ledende rolle og går forrest i arbejdet med at fremme den grønne dagsorden for at sikre størst mulig global indflydelse. Danmark vil på EU-området bidrage til implementeringen af klimaindsatser og grøn omstilling i partnerlande i overensstemmelse med prioriteterne i Danmarks strategiske ramme for naturressourcer, energi og klima.

Danmark er afhængig af at kunne skabe tætte alliancer med mange forskellige parter for at kunne forfølge vores dagsorden på en effektiv og sammenhængende måde, der kan sikre resultater. Det gælder ikke kun i det internationale politiske rum, men også herhjemme, hvor samarbejdet mellem de forskellige ministerier er centralt for at opnå gennemslagskraft, og for at kunne levere sammenhængende og fælles budskaber. Vi skal i højere grad anvende EU som rammen for samarbejde med andre lande og desuden arbejde for at den private sektor i større omfang inddrages i partnerskaber i EU's arbejde omkring grøn vækst.

Vi skal på landeniveau være bedre til at føre politisk dialog omkring grøn omstilling med vores prioritetslande. Der er brug for støtte til at disse kan opbygge institutioner og kapacitet til at håndtere eksempelvis klimaforhandlinger, eller kommercielle forhandlinger om naturressourcer. I lande, hvor Danmark er til stede, vil vi arbejde for at fremme grønne vækst-initiativer sammen med EU og andre ligesindede lande.

Vi vil anlægge en holistisk tilgang til arbejdet med grøn vækst, hvor EU's energi-, ressource- og miljøpolitikker understøtter fødevarerikkerheden i verdens udviklingslande. Vi vil støtte at EU spiller en markant rolle i Sustainable Energy for All (SE4All) initiativet, og arbejde aktivt for at udviklings- og miljø-sporene i en ny post-2015 udviklingsramme sammentænkes.

- 3.** EU har en særlig rolle at spille i arbejdet med **skrøbelige stater** gennem sine bredspektrede instrumenter inden for krisestyring, udvikling, humanitær bistand, diplomati og stabilisering. Mange konflikter og skrøbelige situationer er grænseoverskridende, og EU har med sin globale tilstedeværelse yderligere klare fortrin og kan udvikle integrerede regionale strategier og tilgange. Gennem EU kan medlemslandene desuden fordele risikoen og byrden ved integrerede og multidimensionale indsatser i konfliktramte og skrøbelige lande. EU's indsatser på dette område kan supplere og understøtte andre internationale processer, som *New Deal/International Dialogue*.

Rammevilkårene for arbejdet i skrøbelige situationer er markant anderledes end meget andet udviklingssamarbejde. De traditionelle arbejdsformer brydes i takt med at en række udenrigs- og udviklingspolitiske instrumenter aktiveres på samme tid og således ikke sekventielt, som vi ellers kender det. Dette stiller krav om fleksibilitet, hurtighed og risikovillighed. Danmark vil arbejde for at nedbryde silotænkningen mellem EU's forskellige udenrigsinstrumenter, som til stadighed eksisterer og er en hindrende faktor i arbejdet i skrøbelige stater. Danmark skal fremme samtænkning, men samtidig være opmærksom på at udviklingspolitiske målsætninger og principper ikke kompromitteres. I stedet må vi fremme og integrere de udviklingspolitiske tilgange mere bredt i EU's indsatser.

EU har siden Lissabon traktatens ikrafttræden været udfordret af tung og omstændelig arbejdsdeling mellem EU's institutioner, hvor der ikke altid har været fælles forståelse om de kort- og langsigtede målsætninger. Danmark vil skubbe på for en bedre integration,

koordination og samarbejde, for at vi i fællesskab kan levere væsentlige resultater i komplekse og skrøbelige situationer. Men EU's koordinerende rolle i skrøbelige situationer kræver også en høj grad af villighed fra medlemslandene til at lade sig koordinere. Her må Danmark gå forrest og vise at man ikke taber noget på at satse på EU. Lokalt skal vi udvise stor vilje til at samarbejde med og indgå i koordination ledet af EU.

Indenfor disse tre strategiske prioriteter på udviklingsområdet spiller **civilsamfundet** en central rolle. Et stærkt civilsamfund kan yde pres for politisk reform, hjælpe befolkningen med at kræve deres rettigheder, og er en fundamental del af at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed fra enhver regering. Danmark vil derfor arbejde for at EU's ambitiøse civilsamfundsstrategi bliver udmøntet – med særlig vægt på landeniveauet. En væsentlig prioritet vil være, at EU systematisk går i dialog med og inddrager civilsamfundsorganisationer i det lokale arbejde med at fremme den rettighedsbaserede tilgang til udvikling.

De specifikke indsatsområder inden for ovennævnte tre områder vil blive identificeret i det videre strategiarbejde med henblik på mere præcist at anvise, hvor Danmark bedst kan påvirke og opnå resultater.

3.3 Et tættere samarbejde i praksis

Dette afsnit vil give anvisning på, hvordan samspil med og synergier i EU-samarbejdet i højere grad kan udnyttes i det danske bilaterale og multilaterale udviklingsamarbejde.

Danmark har en klar interesse i at bringe EU-samarbejdet dybere ind i vores egen udviklingspolitik – både på tværs af sektorer og i forhold til vores egne bilaterale og multilaterale indsatser. Derfor giver det mening at indtænke EU-samarbejdet mere strategisk - både når vi udvikler vores politikker, når vi programmerer vores bistand og når vi implementerer vores aktiviteter. Men det forudsætter, at Danmark er i stand til at påvirke EU's processer, procedurer og implementering.

Fællesprogrammering

Danmark vil - i overensstemmelse med *Agenda for Change og Retten til et Bedre Liv* - arbejde for en styrket arbejdsdeling blandt EU-landene, herunder fællesprogrammering af EU's udviklingsindsatser. Et centralt mål fra dansk side vil være at fællesprogrammeringen er koordineret lokalt, er åben overfor andre donorer og anført af udviklingslandene selv. Danmark vil tage aktiv del i udformningen af den fælles programmering i alle relevante prioritetslande og tage hensyn hertil i vores egen landeprogrammering.

Dette vil bidrage til en effektiv og målrettet fælles indsats i overensstemmelse med principperne om god donordfærd, men også i lige så høj grad styrke EU og medlemslandenes overordnede politiske indflydelse og synlighed vis-a-vis partnerlandet og andre (nye) donorer. Ved at forbedre koordinationen og arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene, kan EU styrke sine udviklingsindsatser indenfor områder, hvor EU har komparative fordele samtidig med at transaktionsomkostningerne mindskes for partnerlandet.

Fælles analyser

Et styrket samarbejde med EU på det analytiske niveau gennem udarbejdelse af fælles analyser og rammepapirer for landeindsatser vil underbygge en fælles EU forståelse af de realiteter og udfordringer, der eksisterer i partnerlandene. En fælles strategisk tilgang vil også bedre kunne sikre synergier og samspil mellem udviklingsbistanden og andre overordnede politiske interesser og hensyn i et givent land, f.eks. indenfor handel, klima og sikkerhed. Samtidig kan disse fælles analyser supplere og føde ind i Danmarks egne landepolitikpapirer.

Med decentraliseringen af den danske bistand til ambassaderne, vores brede landestrategier og overgangen til flerårige landeprogrammer er Danmark allerede godt rustet til at kunne deltage i nye fælles analyse- og programmeringstiltag. Ligeledes vil vi - hvor det er relevant - indgå i fælles initiativer

og samfinansiering med EU og andre medlemslande på udvalgte strategiske områder, samt udnytte muligheder for forstærket samarbejde med EU delegationerne, herunder delegeret samarbejde. Danmark har allerede gode erfaringer hermed i en række lande (f.eks. i Sudan, Ghana, Etiopien, Uganda).

Behov for pragmatisk tilgang

Men der er forsat mange udfordringer, der skal overkommes, før frugterne af et mere strategisk samarbejde kan høstes. Således er det vigtigt at sikre, at man undgår en Bruxelles-styret proces, der udelukker andre donorer og som indebærer nye, tunge administrative processer. Fokus skal være på at skabe merværdi i forhold til den lokale kontekst. Uden dette får man ikke den nødvendige opbakning fra medlemsstaterne, partnerlandet og de øvrige donorer.

Endvidere kræver det en åbenhed og vilje i EU-institutionerne, herunder på EU-delegationerne, til vidensdeling og inddragelse af medlemslande og andre partnere på et tidligt stadie i programmeringen. Fra dansk side kræver det også en endnu mere målrettet indsats tidligt i processen, særligt på repræsentationsniveau, hvis Danmark vil påvirke programmering og prioriteter på landeniveau.

Endeligt er det vigtigt at være sig bevidst om realiteterne på landeniveau, hvor modsatrettede, nationale hensyn kan blokere for nogle medlemslandes umiddelbare deltagelse i fællesprogrammeringstiltag. Dette gælder ikke mindst i lande, hvor der er store kommercielle eller sikkerhedspolitiske hensyn (f.eks. i Afghanistan). Den danske holdning er, at man bør følge en pragmatisk tilgang, hvor nogle medlemslande sammen med EU-delegationen kan indlede et mere strategisk samarbejde uden at det nødvendigvis gælder hele EU-kredsen. Endvidere kan det i nogle partnerlande vise sig mest hensynsfuldt at udsætte processen med fællesprogrammering i nogle år til omstændighederne er mere gunstige.

Øget harmonisering

Danmark har også mulighed for at præge fælles EU-retningslinjer for policy-implemtering, således at disse kan anvendes i den danske udmøntning af udviklingsbistanden. På budgetstøtteområdet vil Danmark styrke koordination og harmonisering inden for EU af brugen af budgetstøtte. Vi vil gøre det ved at involvere os i den budgetstøtte, EU Kommissionen forvalter, gennem styrket samarbejde på landeniveau og gennem en anvendelse af EU's kriterier for budgetstøtte. For gennem en bedre harmonisering af budgetstøtte kan EU stå stærkere på den globale scene og i den konkrete dialog i prioritetslandene, hvilket også vil stille Danmark stærkere.

Flere finansieringskanaler

Med muligheden for etablering af EU-trustfonde inden for tematiske områder og i forbindelse med kriser og konflikter kan Danmark kanalisere supplerende midler gennem EU til områder, som er af strategisk dansk interesse. Danmark vil tage stilling til dansk deltagelse i konkrete initiativer, og i den forbindelse lægge vægt på, at særlige indsatser via trustfonde har merværdi i forhold til eksisterende mekanismer og ikke leder til en fragmentering, spredning og duplikation af aktiviteter.

Ligeledes kan EU's nyetablerede blanding-mekanisme (blanding af gavebaseret- og lånefinansieret bistand) tilføje merværdi i forhold til partnerskaber med nye vækstøkonomier eller supplere finansieringstunge initiativer inden for grøn vækst, miljø og energi. Dansk deltagelse i denne mekanisme vil afhænge af den endelige administrative struktur og effektiviteten i forvaltningen af instrumentet.

Styrket samspil på det multilaterale område

På det multilaterale område er der mulighed for yderligere styrket samspil med EU. Der er gode erfaringer med bl.a. strategisk koordination, fælles EU-outreach samt arbejdsdeling ("burdensharing") i forhold til sager i FN's faste Generalforsamlings-udvalg, hvorimod der endnu ikke er entydige erfaringer med et styrket EU-samarbejde i forhold til bl.a. Verdensbanken og FN's fonde og programmer. Der er derfor behov for overvejelser om, hvilken rolle man fra dansk side ønsker EU bør og kan spille i forhold til multilaterale organisationer. Ikke mindst hvordan Danmark kan udnytte EU-samarbejdet og koordinationen som en løftestang for fremme af danske

udviklingspolitiske prioriteter bl.a. i FN-regi, Verdensbanken mv. uden at forrykke de gældende kompetenceforhold. Det vil også være relevant at se på mulighederne for, hvordan Danmark kan præge anvendelsen af de udviklingsmidler, som EU kanalisere gennem multilaterale organisationer.

4. Danske påvirkningskanaler

Mulighederne for at præge EU's udviklingspolitiske dagsorden er mange. Spørgsmålet er hvor, hvordan og hvornår mulighederne for indflydelse er størst. Dette afsnit vil afdække de mulige danske påvirkningskanaler, som kan anvendes for at sikre større dansk indflydelse på EU's udviklingspolitiske dagsorden.

Erfaringer har vist at muligheden for at præge dagsorden og politikker ofte er bestemt af alliancemuligheder, personrelationer samt hvornår i processer, der er mulighed for at spille ind. Dette tilsiger en fleksibel og tilpasset tilgang i forhold til vores EU-samarbejde, herunder hvordan og hvornår vi forfølger vores strategiske prioriteter.

Der er mulighed for dansk indflydelse og påvirkning på forskellige niveauer og i forskellige faser af politikudviklingen og -udmøntningen.

Politik-niveauet er primært drevet af den Bruxelles-baserede deltagelse i EU-arbejdet, hvor Danmark gennem sin aktive deltagelse i de formelle beslutningsfora (rådsarbejdsgrupper, Coreper-møder, ministerrådsmøder) kan præge politikforslag og EU-linjer i en retning, der fremmer danske interesser. Oftest kan der dog opnås større indflydelse på politikforslag, hvis de relevante aktører i EU-institutionerne (EU's Fælles Udenrigstjeneste, Kommissionen, Kommissærernes kabinetter, Europa-Parlamentet mv.) påvirkes i formuleringsfasen. Danmark kan også selv tage initiativer og skabe forståelse for et sagskompleks ved at fremlægge uofficielle diskussionspapirer (non-papers). Oftest vil gennemslagskraften være større hvis Danmark går sammen med en kreds af lande, der har samme synspunkter (ligesindede lande).

I **bistandsprogrammeringen og politik-udmøntningen** er landeniveauet afgørende. Et tæt samarbejde og samspil mellem de danske repræsentationer og EU-delegationer på landeniveau kan sikre stærkere danske aftryk på EU's landeanalyser og programmeringsdokumenter, og en tættere opfølgning på EU-institutionernes konkrete gennemførelse af politikker og aktiviteter ude i felten. Det vil også være på landeniveau, at erfaringer med EU's bestræbelser for sammenhængende og udviklingsvenlige indsatser vil kunne indhøstes. Samme grad af strategisk indflydelse opnås i mindre grad i de Bruxelles-baserede forvaltningskomiteer, hvor medlemslandene traditionelt høres i slutfasen af programmeringen. Ekspertmøder på specifikke sagsområder og tekniske arbejdsgrupper kan også være en vigtig kanal for indflydelse, idet politikudmøntning i form af udarbejdelse af retningslinjer og handlingsplaner oftest drøftes i disse fora.

Der er desuden meget at vinde på **måltrettet placering af danske medarbejdere** på områder af strategisk betydning i EU's institutioner og ude på EU's delegationer. Danmark har dermed direkte mulighed for at påvirke politikudformning og -udmøntning med dansk viden, kompetencer og erfaring, ligesom det giver effektive indgange til institutioner og netværk.

Allianceopbygning og netværk med ligesindede medlemslande er ligeledes en central måde at få større gennemslagskraft på, når der forhandles i EU eller tænkningen skal præges. Samtidig ligger der også et potentiale i at opdyrke samarbejde med utraditionelle lande og partnere, herunder tænketanke, civilsamfundsorganisationer, og EU-parlamentarikere.

5. EU's udviklingspolitik til debat

Dette afsnit vil se på, hvordan den bredere folkelige interesse for og debat om EU's udviklingssamarbejde kan styrkes.

EU og i endnu mindre grad EU's udviklingspolitik fylder ikke meget i den danske offentlige debat. Der er derfor behov for at se på en styrkelse af danske folkevalgte, civilsamfundsorganisationer og den

danske ressourcebases engagement i debatten om EU's udviklingssamarbejde, samt samarbejdet med danske og internationale forskningsinstitutioner og tænketanke.

Med ændringerne i Finansloven for 2013 om rammeaftaler for danske folkelige organisationer, der bl.a. medfører gradvis stigning i egenfinansiering fra 10 til 20 procent over en årrække, åbnes der op for at op mod 15 procent af midlerne kan komme fra andre donorer eller fra organisationernes internationale alliancepartnere. Dette ventes at skabe øget interesse for finansiering fra EU. De folkelige organisationer vil ligeledes kunne anvende dele af de midler, de modtager under rammeaftalerne til EU-samfinansiering. Der er derfor behov for at overveje, hvordan danske folkelige organisationers og virksomheders adgang til EU-midler og finansiering kan styrkes.

Samarbejdet med nationale og internationale forskningsinstitutioner og tænketanke skal styrkes inden for EU's udviklingssamarbejde. Analyse- og redegørelseskapaciteten i disse institutioner kan supplere eksisterende viden, og bruges aktivt til at forfølge prioriteter samt understøtte strategi- og analysearbejde. Samtidig kan man via disse institutioner nå ud til både den danske ressourcebase på EU's udviklingssamarbejde og andre specifikke fagmiljøer, samt til den brede offentlighed gennem oplysningsarbejde.