



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.2.2007
KOM(2007) 72 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

EU-adfærdskodeks om arbejdsdeling i udviklingspolitik

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

EU-adfærdskodeks om arbejdsdeling i udviklingspolitik

Indledning.....	3
1. En enestående mulighed.....	3
1.1. Udfordringerne.....	4
1.2. Mulighederne.....	4
2. Et kompleks sæt af indbyrdes forbundne begreber.....	5
2.1. Forskellige dimensioner af komplementaritet.....	5
2.2. Principper for implementering.....	6
3. Vejen frem: En mere effektiv arbejdsdeling.....	7
3.1. Tilgangen: Pragmatisk og velunderrettet.....	8
3.2. Metoden: En adfærdskodeks.....	8
3.2.1. Art.....	8
3.2.2. Anvendelsesområde.....	9
3.2.3. Principper.....	9
3.2.4. Opfølgning.....	12
Konklusion.....	12

INDLEDNING

De europæiske borgere ønsker et stærkere Europa, der vil kunne forbedre levevilkårene for de fattigste i verden. Et Europa, der reagerer mere, bedre og hurtigere i kampen mod global fattigdom. Et Europa, som oftere lader høre fra sig, og som har en politisk vægt, som er på højde med dets finansielle rundhåndethed.

Men de europæiske borgere ønsker også et mere effektivt Europa. I de seneste ti år er der blevet flere og flere bistandsaktiviteter og -strukturer på udviklingsområdet, og det har ført til en kompleks og dyr bistandsindustri. I hvert enkelt udviklingsland er der i gennemsnit 350 donormissioner om året. Alt for mange donorer koncentrerer sig om de samme lande og de samme sektorer. I Mozambique er der for eksempel ikke mindre end 27 donorer, der arbejder med bekæmpelse af HIV. Som følge heraf er det ofte svært for udviklingslandene at håndtere de mange missioner, de unødvendige administrative omkostninger, overlapninger og dobbeltarbejde og de forskellige krav, regler og betingelser, donorerne sætter. Det gør det hele mere uigennemsigtigt og øger muligheden for korrupsion. Andre lande, som for eksempel Den Centralafrikanske Republik eller Somalia, lider derimod under såkaldt donortræthed og er næsten fuldstændig overladt til sig selv.

Der er ved at opnås konsensus om, at denne uigennemskuelige, komplekse situation ikke er holdbar, at Den Europæiske Union (EU) bør føre an i forsøget på at afhjælpe problemet. Med de nye EU-donorer og tilsagnet om at ville fordoble EU-bistanden er det blevet endnu mere klart, at det er nødvendigt med en radikal forbedring. Med vedtagelsen i 2005 af den europæiske konsensus om udvikling¹ fik EU sat nyt skub i udviklingen. For første gang nogensinde nåede Rådet, Parlamentet og Kommissionen til enighed om en række fælles værdier, principper og målsætninger for EU's udviklingspolitik, hvilket gjorde EU til den førende i verden på udviklingsområdet. Få måneder senere, i april 2006, nåede man i EU til enighed om en pakke af foranstaltninger, der skulle betyde mere, bedre og hurtigere bistand.

Nu gælder det om at omsætte ord til handling. *Hvem gør hvad* er et spørgsmål, som EU er nødt til at løse, hvis der skal gøres fremskridt med implementeringen af EU's nye udviklingspolitik. Formålet med denne meddelelse er derfor at foreslå en række konkrete foranstaltninger, *der kan fremme komplementariteten og arbejdsfordelingen blandt EU-donorerne*. For at nå dette mål må EU analysere de store udfordringer og muligheder, der ligger forude (del 1), og omdefinere begreberne i og principperne for EU's indsats (del 2). På grundlag heraf kan EU fastlægge vejen frem (del 3).

1. EN ENESTÅENDE MULIGHED

Komplementaritet er ikke noget nyt politisk set. Internationale donorer og organisationer som for eksempel Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, De Forenede Nationer og Verdensbanken har lang tids erfaring med at prøve at forbedre komplementaritet. På europæisk plan er der meddelelserne og rådsresolutionerne fra 1995² og 1999³, mange

¹ EUT C 46 af 24.2.2006.

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om komplementaritet mellem Fællesskabets og medlemsstaternes politik vedrørende udviklingssamarbejde, Bruxelles, maj 1995. Rådets resolution om komplementaritet mellem Fællesskabets udviklingssamarbejde og medlemsstaternes politikker og tiltag, Bruxelles, juni 1995.

³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om komplementariteten mellem Fællesskabets og medlemsstaternes politik på området for udviklingssamarbejde – KOM(1999) 218 af

rapporter og forskellige pilotinitiativer, som viser, hvordan EU forsøger at forbedre arbejdsdelingen. Den fælles politikerkklæring fra november 2000⁴ om udviklingspolitik var det første forsøg på at opnå en reel komplementaritet mellem Kommissionen og medlemsstaterne ved at fastlægge, hvilke områder der kunne give en merværdi for bistanden fra Fællesskabet. Men mange af disse politikinitiativer lykkedes det ikke at få omsat i praksis på grund af de politiske og operationelle vanskeligheder, denne tilgang afstedkom.

1.1. Udfordringerne

Politikker og synlighed. Udviklingspolitik er en del af donorlandenes værktøjskasse for udenrigspolitik. Donorlandene kan være tilbageholdende med at opgive samarbejdet i en bestemt sektor eller et bestemt land, da det kan føre til, at deres indsats bliver mindre synlig. Synlighed tæller også inden for et lands grænser. Parlamentet og offentligheden kan være tilbageholdende med at støtte foranstaltninger, der går ud på at trække sig fra sektorer, der er direkte rettet mod fattigdomsreduktion (f.eks. uddannelse, børnesundhed).

Operationelle udfordringer. En optimal arbejdsdeling er en operationel udfordring, selv om det er et politisk ønske hos donorerne. Der er eksempler på, at der er givet tilsagn i partnerlande, og at regeringer har gennemført harmonisering og arbejdsdeling blandt donorerne. I begyndelsen af 2006 blev der i omkring 15 lande udviklet lokale procedurer, blandt andet dem, der ofte omtales som fælles bistandsstrategier. Men disse prisværdige initiativer førte ikke nødvendigvis til konkrete fremskridt på grund af de hermed forbundne operationelle vanskeligheder.

Brug af eksisterende ekspertise. I enhver strategi om arbejdsdeling må der tages hensyn til, at der er markante forskelle mellem EU-donorerne. Nogle lande har i lang tid afsat store summer til statslig udviklingsbistand. Andre har opretholdt stærke kulturelle og politiske bånd fra deres koloniale fortid. Andre igen er først for nylig startet med udviklingssamarbejde. Hver enkelt EU-donor har en særlig ekspertise og kan spille en aktiv rolle i arbejdsdelingen, og denne ekspertise bør ikke gå tabt, men tværtimod udnyttes fuldt ud. Arbejdsdelingen bør ikke føre til en rigid bureaukratisk tilgang, men give plads til fleksibilitet.

1.2. Mulighederne

At bygge videre på en ny, global og europæisk konsensus. I 2005 underskrev alle donorer Paris-erklæringen, hvori det understreges, hvor stor betydning komplementaritet har, og hvor nødvendigt det er at udnytte hinandens fordele fuldt ud og samtidig respektere partnerlandenes ejerskab. EU er gået et skridt videre. I bidraget fra EU til Paris-erklæringen, som var baseret på en rapport fra Ad hoc-arbejdsgruppen vedrørende Harmonisering⁵, forlød det, at EU ville udvikle en operationel strategi for komplementaritet. Dette tilsagn blev senere medtaget som en integrerende del af den europæiske konsensus om udvikling fra 2005 og er et centralt element i den handlingsplan om EU-bistandens effektivitet, som blev forelagt i 2006. Efter dette forslag blev EU-ministrene enige om at udvikle operationelle principper om, hvordan arbejdsdelingen kan tilrettelægges bedre i et partnerland eller mellem lande indbyrdes. Dette er baggrunden for den foreliggende meddelelse, som har været under

6.5.1999. Rådets resolution om komplementaritet mellem Fællesskabets og medlemsstaternes udviklingspolitikker, Bruxelles, maj 1999.

⁴ Fælles erklæring om EF's udviklingspolitik fra Rådet og Kommissionen – november 2000.

⁵ Godkendt af Rådet i november 2004.

udarbejdelse siden 2004 under syv formandskaber og med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne.

EU: muligt lederskab, nødvendigt ansvar. Denne øgede europæiske bevidsthed skyldes det særlige ansvar, der påhviler Europa, som står for 52 % af den statslige udviklingsbistand i verden og for 80 % af den planlagte optrapning af bistanden. Alle EU-donorer deler samme udviklingsmål, samme vision, samme værdier og samme principper. Denne vision, som er forankret i den europæiske konsensus om udvikling, er det grundlag, som det delte ansvar skal bygges på. Desuden har Kommissionen og medlemsstaterne allerede indført koordinering på landeplan og en løbende dialog. Der er ved at opstå fælles programmering i EU. I den europæiske konsensus blev budget- og sektorstøtte anerkendt som en foretrukket bistandsform, der giver bedre mulighed for yderligere at fremme koordinering, harmonisering og arbejdsdeling.

Bedre resultater. EU's donortlas viser, hvilke huller, overlapninger og unødvendige administrative omkostninger der begrænser indvirkningen af bistanden fra EU-donorer, og som øger belastningen for partnerlandene. En større komplementaritet i EU-donorenes aktiviteter er en nøgelfaktor, hvis der skal opnås bedre resultater og Europa skal være en referencedonor.

2. ET KOMPLEKS SÆT AF INDBYRDES FORBUNDNE BEGREBER

Komplementaritet dækker en bred vifte af principper og begreber. EU må vurdere og præcisere alle disse dimensioner omhyggeligt. At blive enige om de begrebsmæssige rammer er nemlig en forudsætning for, at der kan gøres en fælles indsats. Endnu er der ingen klare internationalt vedtagne definitioner af komplementaritet, der er kun en kort skitse hertil i Paris-erklæringen. Det er derfor vigtigt, at EU foreslår det internationale samfund en definition af nøglebegreber og -principper.

2.1. Forskellige dimensioner af komplementaritet

Komplementaritet er et begreb af organisatorisk art. Det skal forstås på den måde, at donorerne arbejder i fuldstændig, afbalanceret enighed, og at der ikke blot er tale om en ekstra planlægningsøvelse. Komplementaritet starter med koordinering, men går meget længere: det indebærer, at den enkelte aktør koncentrerer sin bistand på områder, hvor den kan tilføje mest værdi, under hensyntagen til hvad andre gør. *Komplementaritet er således den optimale arbejdsdeling mellem forskellige aktører, hvormed der kan opnås en optimal udnyttelse af menneskelige og finansielle ressourcer.* Der kan være tale om komplementaritet inden for nedenstående fem dimensioner, som fungerer sammen og skal ses som en helhed.

Komplementaritet internt i landet: Som det fremgår af ovenstående, fører opsplitning af bistand til øgede administrative byrder og omkostninger for partnerlandene, den politiske dialog bliver vidtspændende, og ressourcerne kan blive fordelt forkert. Nogle, ofte politisk attraktive sektorer får måske alt for mange midler, hvorimod andre sektorer, som ikke er mindre vigtige, ikke får tilstrækkelige midler. Den farmaceutiske vej til at købe medicin i Kenya, hvor der er 20 donorer og 13 indkøbsorganer, er netop et billede på, hvor irrationelt systemet kan være (se bilag 7).

Komplementaritet på tværs af landegrænser: alt for mange donorer fokuserer på nogle lande, hvor det går godt, og tilsidesætter andre, ofte mere skrøbelige lande. Det fører til en større og

større kløft mellem de foretrukne lande og de glemte lande. Der er interessante forsøg i gang på at sikre et minimum af international støtte i lande, hvor det er vanskeligt at gennemføre partnerskaber, og hvor den lokale kapacitet er begrænset. EU har en særlig rolle at spille i den forbindelse: Kommissionen er en global spiller og er tilstede på hele kloden, medlemsstaterne har tætte bånd til alle udviklingslande, og EU har formelle aftaler med næsten alle.

Komplementaritet på tværs af sektorer: ikke alle donorer behøver at have kapacitet i alle sektorer. Nogle donorer har udviklet en specifik knowhow, der bør udnyttes fuldt ud. Den europæiske konsensus om udvikling har for eksempel angivet, i hvilke sektorer og om hvilke temaer Europa-Kommissionen globalt set bør koncentrere sine aktiviteter. Andre donorer udnytter de fordele, de har i forhold til andre, og har fastlagt prioriterede områder. EU bør som helhed være i stand til at tilbyde en komplet "værktøjskasse" af tematiske og sektormæssige projekter, der bygger på den enkelte donors specifikke ekspertise.

Vertikal komplementaritet: med fremkomsten af globale bistandsinitiativer og af regionale organisationer som vigtige aktører er der opstået et kompleks sæt af lag af udviklingsbistand. Der er mange områder, hvor der foregår de samme aktiviteter på samme tid på nationalt (herunder lokalt), regionalt eller internationalt plan. Der må overvejes nye synergier. For eksempel bliver grænseoverskridende aktiviteter, projekter i stort format eller projekter til kapacitetsopbygning ofte planlagt på såvel nationalt som regionalt plan.

Komplementaritet i metoder og instrumenter: nogle initiativer omfatter en kombination af forskellige metoder eller instrumenter, hvor synergierne må styrkes. Der er for eksempel ofte tale om at skulle vælge, hvordan tilskud kan suppleres med lån eller private kapitalstrømme. Nogle donorer er også specialiserede i eller foretrækker en særlig form for metode eller instrumenter (dvs. budgetstøtte, projektstøtte, faglig bistand eller støtte til ngo'er).

2.2. Principper for implementering

Ejerskab: Det bør først og fremmest være partnerlandets regering, der har det primære lederskab og ejerskab i forbindelse med arbejdsdelingen i landet. Hvis et sådant lederskab og ejerskab ikke findes, bør EU fremme en sådan proces. I begge tilfælde bør EU spille en aktiv rolle og fremme komplementaritet og arbejdsdeling. Alle initiativer skal så vidt muligt bygge på eksisterende processer og skal let kunne overføres til regeringen, når det er hensigtsmæssigt. EU bør yde støtte til kapacitetsopbygning til partnerlandene for at sætte dem i stand til at tage ansvaret⁶.

Indvirkning på bistandsstrømme: Det er vigtigt, at arbejdsdelingen ikke gennemføres på bekostning af den samlede bistandsmængde eller bistandens forudsigelighed. Hvis der hele tiden sker ændringer, kan det give store problemer for modtagerlandets økonomi. Den planlagte optrapning af bistanden giver muligheder, men EU-donorerne bør undgå pludselige afbrydelser i bistanden. Hvis der skal ændres i bistandspolitikken, må det gøres i samarbejde med partnerlandene.

EU-dimension og donordimension: Som tidligere nævnt har EU et særligt ansvar, eftersom EU står for mere end 50 % af den statslige udviklingsbistand i verden. Desuden er EU's fælles vision og udviklingsmål såvel som dets fælles politiske mål en ideel platform for en bedre

⁶ Konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om EU's retningslinjer for komplementaritet og arbejdsdeling (17.10.2006) – Generelle principper.

arbejdsdeling. Derfor må EU først og fremmest tilrettelægge sin egen arbejdsdeling. Ved at fremme EU's lederskab og komplementariteten i EU vil der også være grundlag for en bedre international arbejdsdeling. I den europæiske konsensus om udvikling er der fastlagt principper for, hvordan interaktionen kan foregå bedst muligt i disse to dimensioner, der gensidigt styrker hinanden.

Komparativ fordel og merværdi: Komplementaritet bør baseres på den komparative fordel, donorerne har i at støtte partnerregeringer (se definitionen i bilag 2). EU-donorerne bør udnytte deres respektive komparative fordele fuldt ud til at (i) fremme arbejdsdelingen, (ii) øge koncentrationen af aktiviteterne og (iii) udvikle delegeret samarbejde. Der kan også være en komparativ fordel i delsektorer eller nichetemaer inden for sektorer. Der kan være tale om inklusiv uddannelse inden for uddannelsessektoren, fiskeri inden for forvaltning af naturressourcer, lokal forvaltning i reformen af den offentlige sektor osv. Den europæiske konsensus fastlagde de roller, som Kommissionen skulle påtage sig for at opnå merværdi (pkt. 46 til 55). Ud over sin rolle som donor er det anerkendt, at Kommissionen bibringer en merværdi ved at udvikle strategiske politikker, fremme bedste praksis på udviklingsområdet og fremme koordination og harmonisering (pkt. 50 og 51), også i den eksterne dimension af interne fællesskabspolitikker.

Ledende donor og delegeret samarbejde: Delegeret samarbejde er en praktisk ordning, hvor en donor (en "ledende" donor) er den, der leder arbejdet på vegne af en eller flere andre donorer (de "delegerende" donorer eller "tavse partnere"). Den praktiske gennemførelse, herunder spørgsmålet om synlighed, må fastlægges af de ledende og de delegerende myndigheder. Delegationsniveauet og –formen varierer lige fra ansvaret for et af elementerne i et projekt (f.eks. en særlig undersøgelse) til et komplet sektorprogram eller endog et landeprogram⁷.

Europæisk naboskabs- og partnerskabspolitik (ENP): Hensigten med ENP er at opbygge privilegerede partnerskaber med nabolande med anvendelse af relevante instrumenter (herunder udvikling), der kan fremme effektiv styring og gennemførelse. Derfor indeholder ENP og de hertil knyttede finansieringsinstrumenter særlige bestemmelser om programmering af EU-støtte på generelt niveau, landeniveau og regionalt niveau, om politiske og sektorspecifikke dialoger, om mobilisering i medlemsstaterne (f.eks. gennem venskabsprogrammer) og om koordinering, som Kommissionen står for. Under anvendelse af kodeksen til disse bestemmelser og i overensstemmelse med artikel 62 i den europæiske konsensus vil der blive taget passende hensyn til den bredere politiske ramme for og den tekniske art (tilnærmelse til EU-retten) af ENP.

3. VEJEN FREM: EN MERE EFFEKTIV ARBEJDSDELING

En større komplementaritet kræver, at der sker en ændring af holdningen hos såvel donorer som modtagerlande. Det får en kraftig indvirkning på planlægningsprocesser og langsigtede partnerskaber i lande og i sektorer. Det vil ikke ske fra den ene dag til den anden. Og det er derfor nødvendigt med et langsigtet perspektiv og en tilgang i flere trin.

⁷ Definition af DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Good Practice Papers.

3.1. Tilgangen: Pragmatisk og informeret

At analysere og bygge på eksisterende erfaringer. En større komplementaritet og arbejdsdeling har været målet for en række nationale udviklingspolitikker og er undervejs. Der kan læres noget af god praksis, men også af de initiativer, der ikke har givet de forventede resultater (se bilag 3).

At fastlægge et politisk mandat. Udviklingssamarbejde er baseret på politiske beslutninger, og bistandsbudgetterne er underlagt parlamentstilsyn. Ændringer er i høj grad politiske, og der bør være et klart politisk mandat fra højeste niveau.

At etablere passende operationelle metoder. Komplementaritet er i høj grad knyttet til, hvordan donorerne organiserer sig i planlægningen, programmeringen og gennemførelsen af udviklingssamarbejdet. De emner, der indgår i det igangværende arbejde med at finde bedre metoder til at levere bistanden, omfatter, hvilke roller ledende donorer og aktive donorer samt delegerende partnere skal spille, fælles programmering og fælles finansieringsordninger.

At have en pragmatisk tilgang til gennemførelsen. Til at fremme komplementaritet bør der være en pragmatisk tilgang, hvor man søger at opnå konkrete, mærkbare resultater. Med de omfattende drøftelser, der har været de seneste år om komplementaritet i de enkelte lande, bør det være muligt straks at gå i gang her. Hvad angår komplementaritet på tværs af landegrænser og på tværs af sektorer er det nødvendigt med yderligere politiske drøftelser for at lede gennemførelsen. Arbejdsmetoderne bør på alle trin være rationelle, åbne og velbalancerede.

At opbygge effektive overvågningsystemer. For signatarerne i Paris-erklæringen er de overvågningsystemer, som Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling/Komiteén for Udviklingsbistand (DAC) har, et godt udgangspunkt for løbende overvågning af de fremskridt, der gøres. I andre lande bør de eksisterende nationale systemer anvendes med så få nye systemer som muligt. EU's donoratlas og den årlige rapportering om gennemførelsen giver et overblik på europæisk plan.

3.2. Metoden: En adfærdskodeks

Det foreslås, at der vedtages en adfærdskodeks, hvori der er fastsat operationelle principper, der skal sikre en bedre arbejdsdeling mellem EU-donorer. Den er baseret på god praksis i marken og er blevet udarbejdet i nært samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne. *Kodeksen bygger på principperne om ejerskab, tilpasning, harmonisering og resultatledelse*, som fremgår af Paris-erklæringen og de andre mål og værdier, der er fremhævet i den europæiske konsensus.

Europa-Kommissionen vil anvende denne kodeks på grundlag af de mål og principper, der er fastlagt i lovrammerne for udviklingspolitik og den eksterne bistandspolitik, dvs. udviklings- og samarbejdsinstrumentet og Den Europæiske Udviklingsfond.

3.2.1. Art

Kodeksen er frivillig, fleksibel og selvkontrollerende. Der er tale om en "blød" lov, der kan give vejledning om politik og tiltag og en større sammenhæng med de tilsagn, vi giver. Kodeksen giver principper og standarder for EU's udviklingsbistand, men kan inddrages i og blive en del af enhver anden vedtaget lokal eller international adfærdskodeks af lignende art.

Kodeksen er et dynamisk dokument. Der er fastsat mål heri, som EU-donorerne vil bestræbe sig på gradvis at nå. Den vil blive evalueret og revideret jævnligt i lyset af de oplysninger, der indsamles ved implementeringen af kodeksen og ved overvågningen af de fremskridt, der gøres hermed.

Kodeksen er af generisk art og fokuserer på brede retningslinjer. Den er udarbejdet ud fra, hvilke resultater der ønskes opnået, og ikke som et fastlagt sæt af procedurer til at nå disse resultater. Det giver mulighed for fleksibilitet og for at opnå en balance mellem på den ene side behovet for hurtige resultater og på den anden side de problemer, som nogle af EU-donorerne vil blive konfronteret med, når de implementerer disse principper.

Kodeksen er rettet mod alle beslutningstagere i EU, som kan blive inddraget i definition og implementering af udviklingsbistand. De opfordres til at følge kodeksen.

Kodeksen er et bidrag til den internationale dagsorden. Forhåbentligt vil donorer i hele verden finde den nyttig og offentligt tilkendegive, at de vil følge den. Regeringer og donororganer vil måske benytte den som en målestok til at bedømme adfærd hos de agenturer, som de arbejder med. Og partnerlandene har ret til at forvente, at de, der ønsker at hjælpe dem, lever op til disse standarder.

3.2.2. *Anvendelsesområde*

Civilsamfundsaktiviteter og samarbejde med private fonde udgør en vigtig del af støtten til det enkelte land, men spørgsmålet om større komplementaritet mellem det private og det offentlige område hører til i en anden debat. Betydningen heraf anerkendes fuldt ud, men i denne kodeks fokuseres der kun på komplementaritet mellem offentlige myndigheder.

Der henvises i ovenstående således til fem komponenter, men den foreslåede kodeks vil i første omgang hovedsageligt fokusere på de første tre dimensioner af komplementaritet, dvs. på arbejdsdeling mellem EU-donorer og hvordan EU-donorer kan komplementere hinandens arbejde (inden for et land, på tværs af landegrænser og på tværs af sektorer). Det vil dog blive understreget, at det er nødvendigt at tage de øvrige dimensioner op i andre relevante sammenhænge.

Endelig handler denne kodeks om operationel komplementaritet. Det er ikke hensigten at røre ved institutionelle strukturer. Hvis der skal gøres yderligere fremskridt med arbejdsdeling, må der dog ske en ændring og omfordeling af aktiviteter og arbejdsmetoder og eventuelle strukturelle tilpasninger. Til fremme heraf må der indføres passende foranstaltninger.

3.2.3. *Principper*

Det foreslås, at EU-donorerne forpligter sig til at overholde følgende principper (beskrevet mere detaljeret i bilag 1):

- *Ledende princip 1 – Koncentration af aktiviteter inden for et land på fokussektorer*

EU-donorerne fokuserer deres aktiviteter på to fokussektorer ud fra deres respektive komparative fordele. Partnerlandene opfordres til at spille en aktiv rolle ved identifikation af fokussektorerne. I den europæiske konsensus er det fastlagt, hvilke roller Kommissionen skal påtage sig, for at opnå en merværdi (pkt. 46 til 55). Det ses også i traktaten, hvor det anerkendes, for at der kan opnås en merværdi i den eksterne dimension af interne

fællesskabspolitikker. Ud over de to fokussektorer, som vil absorbere hovedparten af de tilgængelige midler, kan donorerne yde almindelig budgetstøtte, hvis betingelserne herfor er til stede, og finansiere aktiviteter på andre områder, blandt andet støtte til civilsamfundet, forskning eller samarbejde mellem universiteter/skoler.

Rubrik 1: I Kommissionens landestrategipapirer, der blev lanceret i 2001 og revideret i 2005, er det fastlagt, hvilken strategisk programmering Kommissionen skal benytte ved støttetildeling for alle udviklingslande. Koncentrationen af aktiviteter og finansiel bistand på to sektorer er et nøgleprincip i disse strategipapirer og har i høj grad øget fokus og effektivitet i Kommissionens samarbejde.

- *Ledende princip 2 – Omfordeling af andre aktiviteter inden for et land*

EU-donorerne omfordeler støtteaktiviteter, som ikke falder ind under deres fokussektorer, enten ved at fortsætte gennem ordninger med ledende donorer og delegeret samarbejde/partnerskab, ved at foretage omfordeling til fordel for almindelig budgetstøtte eller ved at trække sig ud af aktiviteterne på en ansvarlig måde.

a) Delprincip 2 a – Ordning med ledende donorer

EU-donorerne forsøger at fastlægge ordninger med ledende donorer, som er baseret på et klart mandat.

b) Delprincip 2 b – Delegeret samarbejde/partnerskab

Hvis en given sektor anses for at være strategisk for partnerlandet eller donoren, og der mangler finansielle midler, kan EU-donorerne indgå i en ordning med delegeret samarbejde/partnerskab med en anden donor.

Rubrik 2: I Sydafrika har DFID (UK Department for International Development) delegeret implementeringen af sin støtte til landreform til Belgien. I Rwanda har Sverige delegeret overvågning og revision af midler til uddannelsessektoren til DFID, som yder almindelig budgetstøtte.

- *Ledende princip 3 – Sikring af en passende EU-tilstedeværelse i strategiske sektorer*

EU-donorerne bør sikre, at der mindst er én EU-donor, der er aktivt involveret i hver af de strategiske sektorer, som anses for relevante for fattigdomsreduktion. EU-donorerne forsøger endvidere at begrænse antallet af aktive donorer til maksimalt tre pr. sektor inden 2010.

- *Ledende princip 4 – Anvendelse af samme praksis i samarbejdet med regionale institutioner*

I betragtning af at der sker en forøgelse/optrapning af bistand og aktiviteter på regionalt plan, anvender EU-donorerne også ovenstående principper om arbejdsdeling inden for et land i deres arbejde med regionale institutioner.

- *Ledende princip 5 – Fastlæggelse af prioriterede lande*

EU-donorerne styrker deres geografiske fokus gennem en dialog inden for EU under hensyntagen til de samlede donorforpligtelser. Fællesskabsbistanden forbliver universel, sådan som det er fastsat i den europæiske konsensus.

Rubrik 3: Som et eksempel har Nederlandene foretaget en drastisk reduktion i antallet af kernelande/prioriterede lande (fra over 70 til omkring 20 prioriterede lande) ved stort set at benytte tre udvælgelseskriterier: i) fattighedsniveau, ii) makroøkonomiske resultater og iii) god regeringsførelse.

- *Ledende princip 6 – Hensyn til "glemte" lande ved støttetildeling*

EU-donorerne forsøger at give en del af deres bistand til underfinansierede lande. Der er ofte tale om "skrøbelige stater", hvor stabiliseringen har en positiv afsmitning på regionen som helhed.

Rubrik 4: Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO) fokuserer i sin støttestrategi stærkt på glemte kriser. I 2002 satte ECHO sig som mål, at 10 % af kontorets midler skulle gå til glemte kriser. I dag er man nået meget videre. Allerede i løbet af 2004 blev der tildelt i alt 239 mio. EUR til glemte kriser (dvs. 42 % af de samlede midler).

- *Ledende princip 7 – Analyse og udbygning af globale styrkeområder*

EU-donorerne foretager en uddybende selvsvurdering af deres komparative fordele. De bør specialisere sig mere og samtidig opretholde den spredning af ekspertise, der er i EU som helhed.

Kommissionen vil videreudvikle sin ekspertise og kapacitet på de områder, hvor den har komparative fordele, og lægge særlig vægt på at få opbygget den fornødne kapacitet og ekspertise på landeplan.

- *Ledende princip 8 – Videreførelse af arbejdet med den vertikale dimension af komplementaritet og med komplementaritet i metoder/instrumenter*

EU-donorerne forpligter sig til at arbejde videre med de andre dimensioner af komplementaritet, primært inden for relevante internationale fora og partnerskaber.

- *Ledende princip 9 – Fremme af arbejdsdeling i fællesskab*

EU-donorerne benytter sig i stigende grad af fælles erklæringer til at afklare formålet med, betingelserne i og resultaterne af arbejdsdelingen og til at opnå større indvirkning af EU's kollektive bidrag.

- *Ledende princip 10 – Uddybning af reformer af bistandssystemer*

EU-donorerne anerkender, at arbejdsdelingen vil medføre store strukturelle ændringer og reformer og få personalemæssige konsekvenser.

3.2.4. *Opfølgning*

Af hensyn til hvad der fremgår af ovenstående, foreslås det, at denne adfærdskodeks først vedtages af EU og derpå åbnes for alle donorer, der er villige til at følge denne praksis. For at implementeringen af kodeksen kan blive en succes, er det nødvendigt med en kollektiv indsats fra medlemsstaterne og Kommissionen og med klare instruktioner. Kommissionens delegationer og medlemsstaternes lokalkontorer vil spille en nøglerolle i denne implementering.

Implementeringen af kodeksen bør opmuntres og overvåges nøje. Den bør indgå i en årlig debat om EU's udviklingspolitik og være baseret på tre elementer: en årlig stikprøve i landene, et EU-donoratlas, der er tilpasset en mere politisk brug, og EU-rapporten om udvikling, som er under udarbejdelse. Kodeksen bør revideres i 2010.

KONKLUSION

Den manglende effektivitet i donorenes input samlet set er blevet uholdbar. EU har pligt til at være proaktiv og gribe fat om denne udfordring. I dag er der en enestående mulighed for gradvis at opfylde det mangeårige tilsagn om at ville fremme komplementaritet og sørge for en reel arbejdsdeling mellem donorerne. EU-donorerne opfordres til at vedtage den foreslåede adfærdskodeks og øjeblikkeligt starte med implementeringen af principperne heri, både for igangværende og kommende optrappede aktiviteter. Kommissionen vil overvåge og evaluere, hvordan implementeringen forløber, og udarbejde årlige rapporter herom, samt jævnligt foretage landeundersøgelser.

EU må nu videre og ikke blot fremsætte politiske erklæringer, men omsætte ord til handling. Ved at opnå aftaler om arbejdsdeling, vil bistandseffektiviteten kunne øges og udviklingssamarbejdets rolle i EU's eksterne forbindelser kunne styrkes, og det vil bidrage til opbygning af en europæisk identitet, der er baseret på værdierne i den europæiske konsensus om udvikling. EU har både potentialet til og ansvaret for at fungere som drivkraft for arbejdsdelingen blandt alle donorer.