



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.07.2005
KOM(2005) 292 endelig

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

Årsberetning 2005 om EU's udviklingspolitik og bistand til tredjelande i 2004

{SEK(2005)892}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Årsberetning 2005 om EU's udviklingspolitik og bistand til tredjelande i 2004

A. RESUMÉ

Indledning

Denne årsberetning giver et overblik over EU's politiske initiativer og aktiviteter inden for udviklingssamarbejde og bistand til tredjelande i 2004. Det er formålet, at den når ud til så mange som muligt: EU-institutionerne, vigtige aktører i medlemsstaterne (især parlamenter og offentlige myndigheder), civilsamfundet og borgerne i almindelighed, der medvirker til at gøre denne store indsats mulig, samt partnerlandene i den tredje verden og agenturer og organisationer, der deltager i udviklingssamarbejde og bistand til tredjelande.

Den Europæiske Union indtager en særlig plads på den internationale scene og blandt donorerne. Den er verdens største donor, som tegner sig for mere end halvdelen af verdens officielle udviklingsbistand. Kommissionen selv forvalter ca. 11 % af verdens samlede bistandsbudget og anvendte mere end 6,9 mia. EUR på området i 2004. Dette betyder, at Kommissionen forvalter en femtedel af den officielle udviklingsbistand fra EU. I de sidste fire år har Kommissionen ændret sin prioritering, organisation og gennemførelse af bistandsprojekter og programmer i udlandet for at fremme en mere effektiv anvendelse af de midler, der stilles til rådighed af de europæiske skatteborgere. En særlig Eurobarometer-undersøgelse¹, der blev gennemført i 2004, bekræftede, at den europæiske offentlighed forventer, at Den Europæiske Union spiller en central rolle i udviklingssektoren. 6 ud af 10 europæiske borgere tror, at Europa-Kommissionen hjælper de fattige i udviklingslandene - et mål, som 9 ud af 10 anerkender som vigtigt.

Under de voldsomme kriser og naturkatastrofer, der indtraf i 2004, spillede Europa-Kommissionen en vigtig rolle ved at yde nødhjælp, når det var påkrævet, samtidig med at den videreførte sin indsats i de regioner, der var kriseramte i de foregående år. Denne støtte til freds- stabilitets- og genopbygningsindsatsen i lande som Afghanistan, Timor-Leste, Den Demokratiske Republik Congo, Haiti og Fiji og bestræbelserne på at skabe økonomisk vækst og begrænse fattigdommen i lande som Uganda, Vietnam eller Rwanda vidner om Kommissionens afgørende rolle i verden i dag.

2004 var også det år, hvor EU blev udvidet, hvilket fik stor betydning for EU's eksterne forbindelser. Kommissionen har understøttet de nye medlemsstaters aktive deltagelse i EU's udviklingspolitik gennem et "køreplansprogram", som blev vedtaget i 2003 og fortsat og udvidet i 2004-2005. Udvidelsens virkninger rækker langt ud over landene i EU's umiddelbare nærhed - den markerer en tydelig styrkelse

¹ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf

af EU's betydning for den globale indsats for at fremme fred og stabilitet, styrke verdenshandelen og bekæmpe fattigdom.

Fastsatte mål og forudgående analyser

De vigtigste udviklingsmål for 2004 inden for rammerne af bæredygtig udvikling blev fastsat i Kommissionens årlige politikstrategi for 2004². Der var bl.a. tale om:

- opfølgning af verdenstopmødet om bæredygtig udvikling, især gennem EU's initiativer vedrørende vand og energi
- en vellykket afslutning af Doha-runden og andre vigtige handelsforhandlinger, herunder med Sydøstasien og Latinamerika
- gennemførelse og revision af Cotonou-aftalen med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet
- fremskridt i arbejdet med gennemførelse af gældslempelsesinitiativet og foranstaltninger til bekæmpelse på verdensplan af overførbare sygdomme i udviklingslande.

Et videre mål for 2004 var forberedelsen til det forum på højt plan, der skal finde sted i New York i september 2005. Kommissionen offentliggjorde i oktober 2004 en rapport, i hvilken det foreslås, at der forberedes særlige EU-foranstaltninger på områderne udviklingsfinansiering, sammenhæng i udviklingsarbejdet og fokus på Afrika.

a) Den politiske dimension

EU's udviklingspolitik's vigtigste mål må være at indskrænke og i sidste ende udrydde fattigdom. Dette mål kræver støtte til bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling, fremme af udviklingslandenes gradvise inddragelse i verdensøkonomien og en beslutsom bekæmpelse af uligheder.

Europa-Kommissionen støttede også i 2004 en række lande i deres bekæmpelse af fattigdom og i deres bestræbelser på at skabe fred, sikkerhed og demokrati og på at opbygge en retsstat og sikre god regeringsførelse og overholdelse af menneskerettighederne, alt sammen faktorer af stor betydning for udviklingen.

Kommissionen traf i 2004 foranstaltninger til at fremme menneskelig sikkerhed, som forudsætter dels strategisk sikkerhed og politisk stabilitet, dels god regeringsførelse og overholdelse af menneskerettigheder. Denne nyskabende tilgang, som sætter mennesket i centrum, sigter mod at omsætte formelle rettigheder til konkret praksis. Foruden det traditionelle mål at beskytte og forsvare værdier lægger den særlig vægt på at imødekomme grundlæggende behov og skabe velfærd.

² KOM(2003) 83 endelig.

b) Millennium-udviklingsmålenes gennemførelse

I november 2000 vedtog EU en fælles, samlet ramme for politikken for udviklingssamarbejde med udviklingslandene³. Dens mål er en begrænsning og i sidste ende en udryddelse af fattigdom. Denne fokusering er siden 2000 blevet styrket og understreget af en række detaljerede politiske erklæringer om særlige samarbejdsområder og -sektorer, især uddannelse og sundhed, transport og opbyggelse af institutioner.

Endvidere fastsatte Kommissionen for at etablere en udtalt forbindelse mellem udviklingspolitikken og de internationalt anerkendte mål for bekæmpelse af fattigdom (Millennium-udviklingsmålene) i snævert samarbejde med medlemsstaterne og internationale institutioner som Verdensbanken, FN og OECD ti nøgleindikatorer vedrørende indkomst, børns underernæring, deltagelse i skolegang på primærtrinnet, vaccinationer og andre sundhedsindikatorer (herunder udbredelsen af hiv). I 2003 begyndte Kommissionen at anvende disse indikatorer til vurdering af resultaterne i de lande og regioner, som den yder udviklingsbistand til. Det skal dog bemærkes, at

- De forskellige indikatorer er snævert forbundet med hinanden. Manglende adgang til rent vand og sanitære faciliteter er f.eks. ikke kun til stor skade for sundheden, for manglende sanitære faciliteter på skoler er også en af de vægtige grunde til, at piger ikke går i skole.
- Det kan være afgørende at yde bistand på andre områder for overhovedet at skabe rammebetingelserne for, at der kan ske fremskridt på de områder, der måles med indikatorerne. Det er således en forudsætning for at yde grundlæggende sociale tjenesteydelser, at der findes en passende transportinfrastruktur, og at den offentlige finansforvaltning fungerer effektivt i praksis.
- Da ingen mål kan nås, hvis den indre sikkerhed er konstant truet, er konfliktforebyggelse blevet gjort til en vigtig tværgående dimension i EU's eksterne forbindelser.
- Det er især i de mindst udviklede lande nødvendigt at forbedre forvaltningen af statistikker med henblik på at sikre, at de krævede data altid kan fremskaffes, når der er brug for dem.

Arbejdet på dette område fortsatte i 2004. I oktober 2004 forelagde Kommissionen endvidere en omfattende rapport om Millennium-udviklingsmålene 2000-2004⁴. Rapporten indeholdt oplysninger om, hvordan EU bidrog til fremskridt på disse områder og især i spørgsmålet om opbygningen af et globalt udviklingspartnerskab. Rapporten konkluderede, at for at styrke grundlaget for virkelige fremskridt er der behov for, at donorlandene handler på tre områder: 1) forøgelse og effektivisering af udviklingsbistanden; 2) styrkelse af udviklingspolitikens kohærens; 3) en særlig fokusering på Afrika syd for Sahara.

³ Rådets og Kommissionens erklæring om EU's udviklingspolitik, 13458/00, af 16. november 2000.

⁴ http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/communications_en.htm

c) Partnerskabsstrategi

Hvor det er muligt, baseres programmer om udviklingsbistand, som finansieres af Kommissionen, på landets egen strategi for bekæmpelse af fattigdom, som er fastsat i et strategidokument om bekæmpelse af fattigdom. Disse strategier bør anvendes til at koordinere hele støtten fra udviklingspartnere, og de skal sikre, at programmet bliver sammenhængende og effektivt.

Det er Kommissionens erfaring på bistandsområdet, at det er afgørende for alle initiativers effektivitet og bæredygtighed, at EU's partnere overtager ansvaret for dem. Ved at give modtagerlandene mere ansvar bidrager denne fremgangsmåde til at styrke deres erfaring med strategi og forvaltning, og den understøtter udbredelsen af den bedste praksis under hensyntagen til de faktiske forhold.

Aktioner igangsat for at nå disse mål

a) Den politiske dimension

I 2004 skete der en konsolidering og uddybelse af de traditionelle forbindelser med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet, og samtidig igangsattes og understøttedes nyskabende partnerskabsrammer for forbindelserne med nabolandene omkring EU.

I maj 2004 indledtes der forhandlinger om revisionen af Cotonou-aftalen på AVS/EU ministerrådsmødet i Gaborone. Revisionsprocessens overordnede mål var en styrkelse af EU/AVS-partnerskabets effektivitet og kvalitet under anerkendelse af Cotonou-aftalens grundlæggende resultater. Der skete gode fremskridt i forhandlingerne hele året, og de kulminerede i en konference i december 2004, hvor ministrene igen understregede, at det var deres fælles mål at afslutte drøftelserne senest i februar 2005.

Den 12. maj 2004 godkendte Rådet EU's naboskabspolitik⁵, som tager sigte på at dele fordelene af EU's udvidelse med nabolandene, bl.a. ved at give dem adgang til det indre marked. Ved at styrke alle berørte partners stabilitet, indre sikkerhed og velfærd skal denne politik forhindre, at der opstår nye skillelinjer mellem det udvidede EU og dets naboer. Denne naboskabspolitik skal danne en realistisk ramme om et samarbejde baseret på en række fælles grundværdier, men tilpasses til hver enkelt partners specifikke behov på bilateral basis ved hjælp af handlingsplaner (hvoraf de første syv vedrørende Israel, Jordan, Marokko, Moldova, Den Palæstinensiske Myndighed, Tunesien og Ukraine blev forelagt i 2004). Dens endelige mål er at skabe en "ring af venner" omkring EU.

Konfliktforebyggelse og krisestyring var fortsat en af Kommissionens vigtigste prioriteter. I december 2004 blev der offentliggjort en indkaldelse af forslag om oprettelse af et netværk til konfliktforebyggelse, og der blev nedsat en ekspertgruppe, der skal indsættes i fremtidige krisestyringsmissioner under EU's ledelse. Også erfaringerne fra EU's interventioner i de tsunami-ramte områder i slutningen af 2004

⁵ KOM(2004) 373 endelig.

vil indgå i en yderligere forbedring af mekanismerne til koordinering af krisestyringen.

I 2004 kom også de første resultater af afrikansk ledede forsøg på at genoprette freden, som blev solidt understøttet af EU. Den Afrikanske Union (AU) oprettede et freds- og sikkerhedsråd, som skal stille fredsbevarende styrker til rådighed for forhindring af folkemord og forbrydelser mod menneskeheden. Der blev straks sendt fredsbevarende styrker til Burundi og kontrollører til at overvåge våbenhvilens overholdelse i Darfur i Sudan. På et ekstraordinært AU-topmøde i Libyen hyldede den daværende formand for Kommissionen, Romano Prodi, Den Afrikanske Unions beslutsomhed og det imponerende tempo i de fremskridt, der var gjort indtil da.

I 2004 bevilgede Kommissionen 217,5 mio. EUR til genopbygning i Irak, hvorved Kommissionen blev en af de vigtigste donorer. Støtten blev hovedsagelig ydet gennem Faciliteten for Den Internationale Genopbygningsfond for Irak, som søger at løse de daglige problemer, irakerne er konfronteret med, bl.a. på områderne uddannelse, sundhed, vandforsyning og kloakering.

De samlede midler, der var afsat til understøttelse af en tilbagevenden til stabile forhold i Afghanistan, beløb sig til 216,5 mio. EUR. Hermed finansieres både genopbygning af veje og en styrkelse af landets demokrati gennem bistand til registrering af vælgere og administration i forbindelse med afholdelse af valg. EU ydede endvidere støtte til grænseovervågning og bekæmpelse af narkotikahandel, bl.a. ved beslutsomt at understøtte den nationale strategi for overvågning af narkotika.

EU ydede en stor indsats til fordel for menneskerettigheder og demokrati i 2004. Mest direkte og iøjnefaldende var valgobservatørmissionerne. Kommissionen udsendte således 632 valgobservatører til Indonesien, Sri Lanka, Malawi, Mozambique, Vestbredden og Gaza og Afghanistan og forberedte valg i Irak. Finansiell bistand fra EU gjorde det ligeledes muligt for mange afrikanske lande at fortsætte deres bestræbelser på at forbedre deres styreform. Der blev delvis understøttet af Kommissionen afholdt frie og korrekt gennemførte valg i Ghana, Guinea-Bissau og Niger, mens vælgerne i Den Centralafrikanske Republik godkendte en ny forfatning.

På området international ret tog EU i 2004 målrettede initiativer til styrkelse af arbejdet i de internationale domstole for Rwanda og for det tidligere Jugoslavien og Den Internationale Straffedomstol i Haag. I samarbejde med Europarådet gennemførtes der aktioner til konsolidering af retsstaten og demokratiseringsprocessen på Balkan, i Centralasien og i Den Russiske Føderation.

Den første udgave af Kommissionens håndbog om god regeringsførelse, som er blevet udviklet i samarbejde med medlemsstaterne og partnere i civilsamfundet, blev afprøvet i praksis i 2004. Derudover samarbejder Kommissionen med OECD-donorlande om at udvikle indikatorer for god regeringsførelse.

Med udviklingen af en praktisk vejledning blev der taget skridt til at integrere oprindelige folks rettigheder i programplanlægningen, og der blev undertegnet en kontrakt med FN om at støtte et projekt på dette område i Guatemala og i Mexico. Som led i bestræbelserne på at styrke børns rettigheder igangsattes et

uddannelsesprogram i samarbejde med UNICEF, og der nedsattes en arbejdsgruppe med deltagelse fra flere institutioner. Lederne af EU's delegationer i lande, der hjem søges af væbnede konflikter, skal nu indberette om konflikternes virkninger for børn, ikke blot rekruttering af børnesoldater, men også virkningerne for skoler og sygehuse.

b) Initiativer i forbindelse med millenium-udviklingsmålene

Inden for rammerne af opfølgningen af verdenstopmødet om bæredygtig udvikling igangsatte Kommissionen den nyskabende AVS/EU-vandfacilitet⁶ med et samlet budget på 500 mio. EUR (hvoraf en første tranche på 250 mio. EUR blev bevilget i 2004), som skal finansiere projekter foreslået af lokale grupper, private virksomheder og andre ikke-statslige organisationer samt regeringer. En tilsvarende facilitet for projekter i energisektoren blev forberedt i 2004.

Styrkelse af handelen er et af de vigtigste instrumenter, der kan bidrage til at nå millenium-udviklingsmålene. Kommissionen fortsatte i 2004 sine bestræbelser på at opnå et udviklingsvenligt resultat af WTO-udviklingsdagsordenen i Doha. Understregningen af udviklingsdimensionen gør WTO's Almindelige Råds beslutning af 1. august 2004 til et godt grundlag for en fortsættelse af forhandlingerne, som i sidste ende skulle føre til mere ensartede spilleregler for alle, især for udviklingslande, der kæmper for at blive integrerede i verdensøkonomien. Det er vigtigt for Kommissionen at sikre, at alle udviklingslande, især de mindst udviklede, og andre sårbare og små økonomier får et håndgribeligt udbytte af Doharunden.

De midtvejsevalueringer af de enkelte AVS-landes strategipapirer, som blev foretaget i 2004, gav en passende lejlighed til at evaluere gennemførelsen af Cotonou-aftalen indtil da og styrke strategiernes fokusering på koordinering og kohærens til støtte for gennemførelsen af millenium-udviklingsmålene. Der blev i denne sammenhæng lagt stor vægt på kvaliteten af planlægningen og udformningen af de enkelte projekter og andre operationer for at sikre, at der tages hensyn til tidligere erfaringer, og at spørgsmål som ligestilling og bæredygtig udvikling dækkes på en passende måde. En intern undersøgelse i 2004 bekræftede i høj grad, at der efterhånden sker forbedringer i operationernes udformning. Der udfoldes nu bestræbelser for at styrke systemet og udvikle og gennemføre en mere omfattende kvalitetssikring. I 2004 blev der taget praktiske skridt til at forbedre hensyntagen til ligestillingsaspektet i landenes strategier og skabe bevidsthed om betydningen af kønsopdelte data som et nødvendigt grundlag for landenes analyser. Der blev også gjort en indsats for at samarbejde med medlemsstaterne i marken gennem fælles udnyttelse af faglig viden, analyseinstrumenter og den bedste praksis. Projekter og programmer for mere end 770 mio. EUR havde fremme af ligestilling som vigtigste eller et vigtigt mål, hvilket viser, at indsatsen for ligestilling virker. Også støtte til samarbejdets miljøaspekter var stærkt repræsenteret - med beløb svarende til 700 mio. EUR. Derudover spillede Kommissionen en førende rolle i andre internationale initiativer, herunder den globale fond til bekæmpelse af aids, tuberkulose og malaria og det globale initiativ til udryddelse af børnelammelse. Kommissionen vedtog den

⁶ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/water/index_en.htm

26. oktober 2004 meddelelsen "En sammenhængende europæisk politisk ramme for eksterne foranstaltninger til bekæmpelse af hiv/aids, malaria og tuberkulose"⁷.

c) Partnerskabsstrategi

Gennem den afrikanske fredsfacilitet, som blev oprettet i maj 2004 med et budget på 250 mio. EUR, finansierer EU Den Afrikanske Unions og subregionale organers fredsbevarende indsatser. Dette særlige partnerskab gjorde det muligt for EU straks at imødekomme Den Afrikanske Unions anmodning om støtte til at sende en mission til overvågning af våbenhvilen i Darfur i Vestsudan. Midt i august anmodede FN's Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO) EU om hjælp til bekæmpelse af en græshoppeinvasion i Vestafrika. Inden for 35 dage overførte EU 24 mio. EUR. Kommissionen udarbejdede endvidere en detaljeret plan for bedre at kunne reagere på de nationale anvisningsberettigedes behov. De anvisningsberettigede er de statsembedsmænd i modtagerlandene, som har ansvaret for udbetaling af midler fra EU.

I marts 2004 vedtoges AENEAS-programmet (2004-2008)⁸ med et samlet, vejledende budget på 250 mio. EUR. Programmet skal yde finansiel og teknisk bistand til tredjelande, for at de bedre kan sikre en effektiv forvaltning af alle aspekter af migrationsstrømme. I november 2004 igangsatte Rådet et nyt program (Haag-programmet) for at udvikle integrationen af sikkerheds-, migrations- og asylspørgsmål i forbindelserne med tredjelande.

Forvaltningsaspekter

a) Kontekst: uddelegeringsprocessen fuldt gennemført i 2004

Parallelt med indsatsen for at fokusere politikken bedre vedtog Kommissionen i 2000 en forvaltningsreformpakke for at forbedre bistandsprogrammernes hurtighed og kvalitet drastisk. Denne vidtrækkende reform omfattede både oprettelse fra januar 2001 af et enkelt organ til forvaltning af de eksterne udviklingsbistandsprogrammer (EuropeAid) og uddelegering i 2001-2004 af ansvar og ressourcer til Kommissionens kontorer i marken (delegationer). Uddelegeringen styrkede delegationernes rolle i spørgsmål som den politiske dialog med myndighederne om komplekse reformer af offentlige tjenesteydelser og styreformer og koordinering med andre donorer.

Uddelegeringsprocessen blev afsluttet i 2004 (med meget få undtagelser). Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber gennemførte i 2004 en kontrol af Kommissionens forvaltning af uddelegeringsprocessen. Der vil gå tid, før uddelegeringens virkninger slår fuldt igennem, men Revisionsretten fastslår, at der i de fleste af de besøgte delegationer er tegn på, at projektforvaltningens hurtighed og kvalitet drager fordel af udbygningen af kapaciteten i de operationelle enheder. Dette medfører, at delegationerne bliver i stand til at løse problemer bedre, at de får bedre kontakt med modtagerne, og at de bedre forstår de lokale forudsætninger. Revisionsrettens henstillinger er helt i overensstemmelse med de initiativer, Kommissionen allerede arbejder med.

⁷

KOM(2004) 726 endelig.

⁸

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-migration-reglement_en.pdf

b) Bistandspraksis

Det er i denne sammenhæng blevet en prioritet at yde bistand som direkte budgetstøtte, når forudsætningerne for det er til stede. Der knytter sig mange fordele til denne metode i forhold til de traditionelle former for bistand, som har en tendens til at medføre, at der etableres parallelle administrative strukturer med udenlandske rådgivere og med egne procedurer for tilsyn, tildeling og finanskontrol. Det er dog en forudsætning for den direkte budgetbistand, at der foretages en omhyggelig vurdering af modtagerens eksisterende budgetsystemer og eventuelle reformplaner. Kommissionen har arbejdet snævert sammen med andre donorer, især Verdensbanken, inden for rammerne af initiativet om offentlige udgifter og finansielt ansvar (PEFA) for at udvikle metoder til at forbedre transparensen og effektiviteten i modtagerlandenes offentlige finansforvaltning og deltog i 2004 i en evaluering af testningen af effektivitetsindikatorer.

Størstedelen af EU's bistand går til individuelle partnerlande, og en væsentlig del af forbedringen af denne bistands hurtighed og kvalitet består i at forbedre udformningen af programmerne for de pågældende lande. Formålet er ikke kun at vedtage den strategi, der vil være mest effektiv for det pågældende land under hensyntagen til dets ressourcer og politik, men også at sikre kohærens i alle EU's politikker i forhold til strategien for det pågældende land og koordineringen af EU's aktioner med andre donorer.

Der er taget hensyn til behovet for at sikre en passende koordinering af nødhjælp, hjælp til genopbygning og udviklingshjælp, og dette spørgsmål er for tiden emnet for en særlig undersøgelse i otte lande og to regioner.

Det er EU, der går forrest i de internationale bestræbelser på at harmonisere donorerens praksis. I mere end 60 udviklingslande begynder donorerne at anvende harmoniserede og forenklede procedurer, fælles analyser, en stærkere fokusering på udviklingsresultater, fælles gennemførelsesprocedurer og fælles regler for støtte over partnerlandets budget. Det EU-pilotprojekt, der blev igangsat i 2002 for at fremme harmonisering i Marokko, Mozambique, Nicaragua og Vietnam, blev afsluttet i 2004 og var en sådan succes, at disse lande siden har været anvendt som international reference i spørgsmålet. Det arbejde, der blev gjort i OECD's udviklingsbistandsudvalg i 2004, hvor Kommissionen og medlemsstaterne spillede en aktiv rolle, bidrog til fastlæggelsen af de rammer, første operative mål og indikatorer, der senere blev vedtaget af det forum på højt plan om bistandens effektivitet, der trådte sammen i Paris i februar 2005.

For at bidrage til opfyldelsen af disse forpligtelser vedtog Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) på grundlag af en rapport fra en ad hoc-gruppe bestående af eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne en arbejdsplan i november 2004, som står åben for alle donorer. Planen, som tildeler partnerlandet en central rolle, og som anlægger pragmatiske synspunkter på det praktiske arbejde på stedet, fastsætter fire retningslinjer for det fremtidige arbejde:

- Etablering af EU-køreplaner for hvert enkelt land med en række foranstaltninger til fremme af lokale harmoniseringsprocesser.

- Fastlæggelse af en fælles EU-programmeringsramme, som tager sigte på en forbedring af komplementariteten.
- Indførelse af en fælles finansieringsaftale, som begunstiger en harmonisering af landets systemprocedurer.
- Udvikling af en virkelig operationel strategi for komplementaritet

Parallelt hermed er samarbejdet med Verdensbanken og FN's organisationer blevet styrket og finansielt set rundt regnet fordoblet mellem 2002 og 2004.

Siden 2000 er der udfoldet store bestræbelser på at sikre en langt mere omfattende høring under forberedelsen af disse strategier, og der vil blive tilstræbt en yderligere forbedring af kvaliteten og omfanget af denne høring i fremtiden, bl.a. med sigte på civilsamfundet. Kommissionen fortsatte i 2004 gennemførelsen af de politiske retningslinjer, der udsprang af meddelelsen fra 2002 om ikke-statslige aktørers deltagelse i udviklingspolitikken ved hjælp af regelmæssige dialoger, både om generelle og om sektorrelaterede spørgsmål, finansiel støtte til disse aktørers gennemførelse af deres egne initiativer og deres aktiviteter som "gennemførelsespartnere" i EU's samarbejdsprogrammer og ved hjælp af bevidstgørelse i de ti nye medlemsstater. Sidste år offentliggjordes desuden retningslinjer om principper og god praksis for ikke-statslige aktørers deltagelse i dialoger og høringer om udvikling⁹.

Kommissionen søger at forbedre sine programmets effektivitet og virkning ved at sætte øget fokus på et begrænset antal interventionsområder og ved at undgå opsplitning af sin bistand i et stort antal projekter uden forbindelse med hinanden. Den er især opmærksom på, om der opretholdes en balance mellem forpligtelser og betalinger (den post, der betegnes "Reste à Liquider" eller "RAL"), og den fører tilsyn med den gennemsnitlige tid, det tager at fuldføre et projekt eller program. Projekter, der ikke synes at forløbe gnidningsløst, enten fordi der ikke har fundet transaktioner sted i en vis tid, eller fordi regnskabet ikke er afsluttet efter fem år, undersøges individuelt.

c) Fremtidig udvikling: rationalisering af retlige instrumenter

Vore programmer for bistand til tredjelands har udviklet sig i næsten 50 år. De hviler på mere end 30 forskellige retlige instrumenter, nogle tematiske (som f.eks. fødevarerikkerhed og menneskerettigheder), nogle geografiske (med bistand til AVS-landene adskilt fra det almindelige EU-budget). Der findes også flere særlige instrumenter, som dækker den eksterne virkning af interne politikker. Det er blevet stadig sværere at forvalte disse forskellige programmer på en effektiv og koordineret måde, og bistandsaktiviteterne er derfor blevet overdrevent komplicerede, ikke mindst for modtagerne. Kommissionen foreslog derfor i september 2004 en betydelig forenkling af disse instrumenter for at opnå bedre resultater med de til rådighed stående ressourcer.

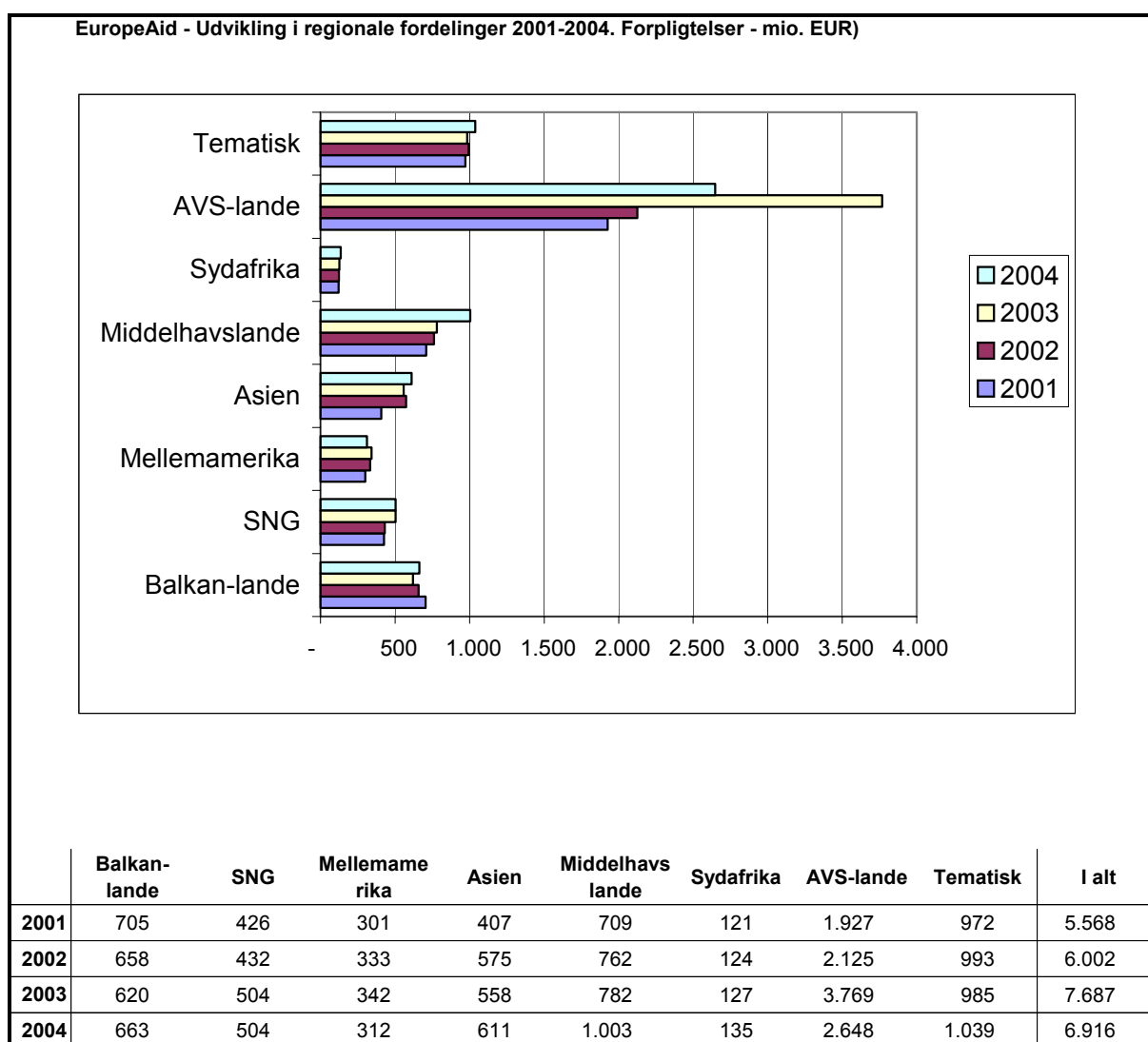
⁹ http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices.en.pdf

Resultater og erfaringer

a) Budgettets gennemførelse og nye forpligtelser

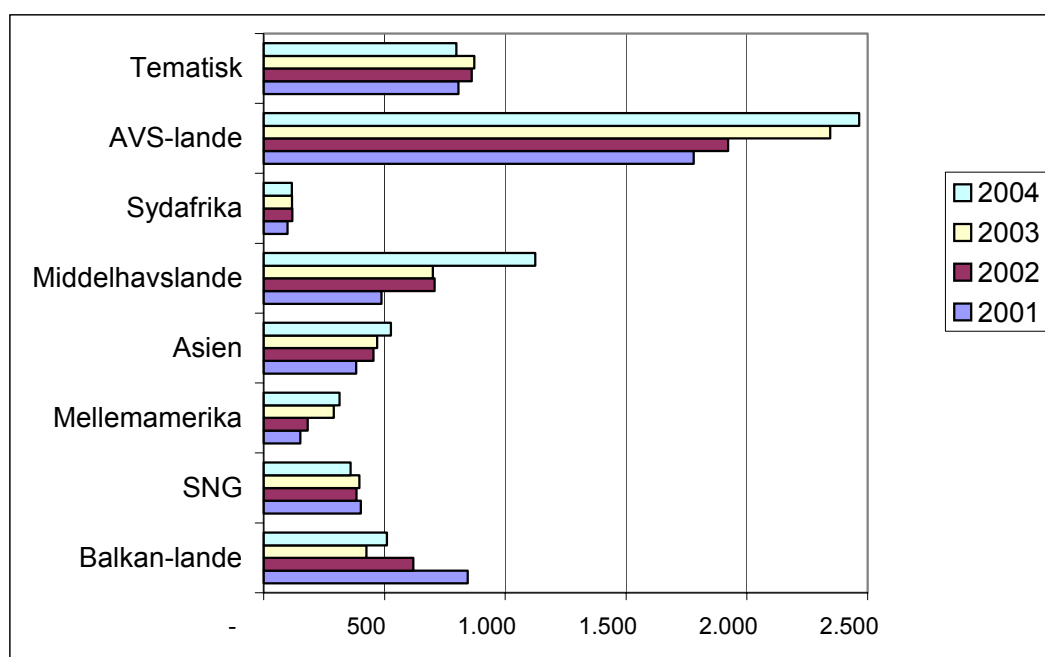
Det generelle niveau for gennemførelse af budgettet er stadig højt, og den stadige forbedring af effektiviteten i de seneste år fortsatte i 2004. De samlede forpligtelser (6,916 mia. EUR) blev ganske vist lavere end i 2003, men denne forskel skyldes Den Europæiske Udviklingsfonds ekstremt høje forpligtelser i 2003 (som skyldtes den sene ratificering af den 9. udviklingsfond og det usædvanligt store antal aktioner, der blev forsinket, indtil den nye finansiering blev frigivet). De budgetmæssige forpligtelser i 2004 (4,268 mia. EUR) nåede op på et nyt rekordniveau. Betalingerne beløb sig til 6,211 mia. EUR, hvilket var en betydelig stigning i forhold til det foregående år og næsten en milliard EUR højere end i 2002, hvilket viser en bedre udnyttelse af både budgettet og Den Europæiske Udviklingsfond.

Midler forvaltet af EuropeAid: Official Development Aid (ODA), Official Aid (OA) o.a.¹⁰.



¹⁰ Disse tal omfatter ikke midler, der forvaltes af andre generaldirektorater, herunder ECHO, ECFIN, FISH osv.

EuropeAid - Udvikling i regionale fordelinger 2001-2004. (Betalingen - mio. EUR)



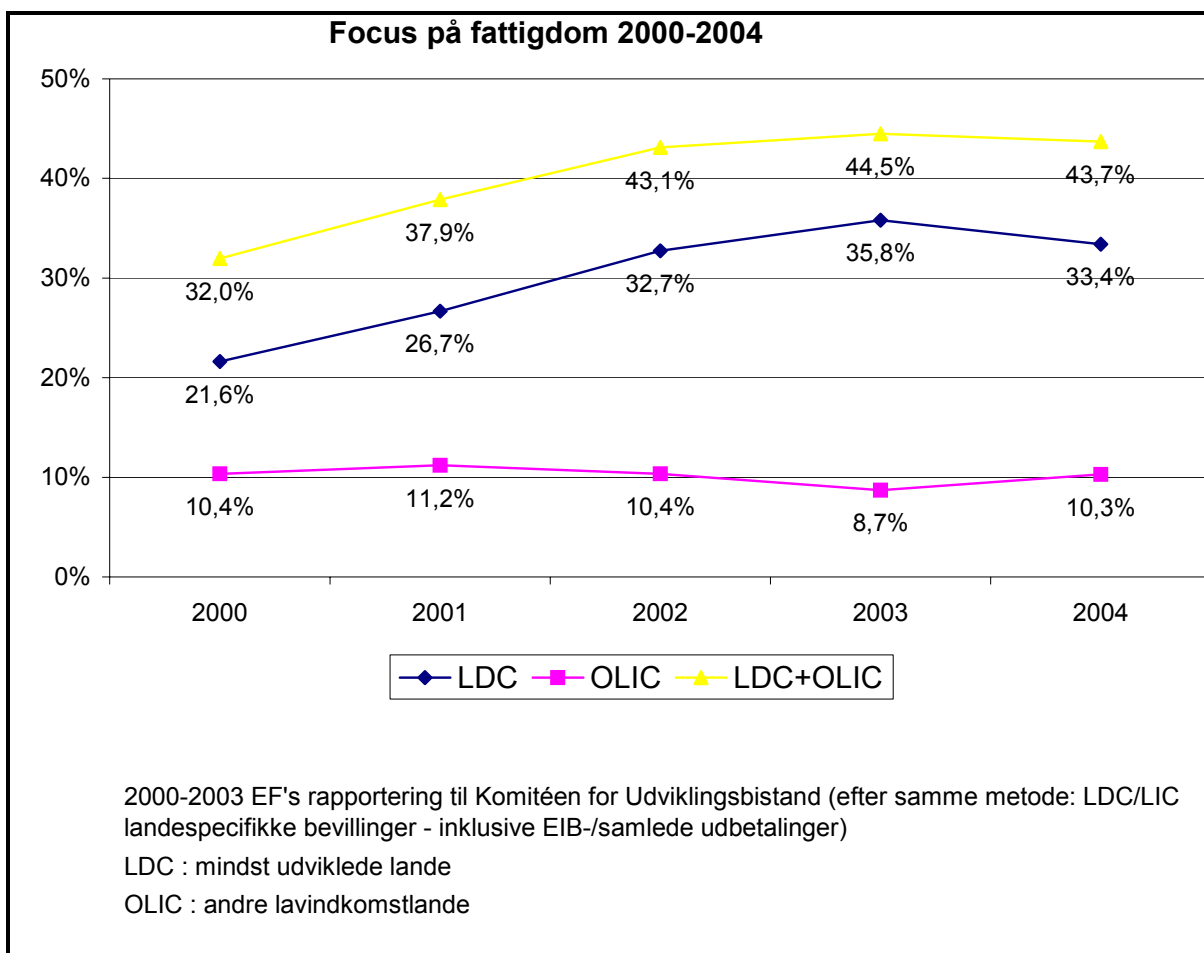
	Balkan-lande	SNG	Mellemamerika	Asien	Middelhavslande	Sydafrika	AVS-lande	Tematisk	I alt
2001	845	402	152	383	488	99	1.779	806	4.954
2002	619	384	182	455	707	119	1.922	861	5.249
2003	425	396	290	470	700	118	2.345	872	5.616
2004	510	359	314	526	1.125	116	2.464	797	6.211

Hvilke konklusioner kan vi drage af disse tal?

- For det første, at den forbedrede samlede effektivitet blev opnået parallelt med decentraliseringen, mens uddelegeringen fandt sted, og at forvaltning af bistanden i marken har bidraget kraftigt til en fremskyndelse af forpligtelser og udbetalinger.
- For det andet, at midlerne blev stillet til rådighed hurtigere - forholdet mellem betalinger og forpligtelser viser, at Kommissionen bliver i stand til at omsætte forpligtelser til konkrete foranstaltninger på stedet i stadig hurtigere tempo.
- For det tredje, at vor evne til at reagere på uventede kriser og uforudsete behov er for nedadgående. Det kan ikke længere lade sig gøre at anvende ubrugte midler fra et område i EU's budget for eksterne aktioner til at imødekomme behov på et andet område, fordi alle de til rådighed stående midler bliver opbrugt.

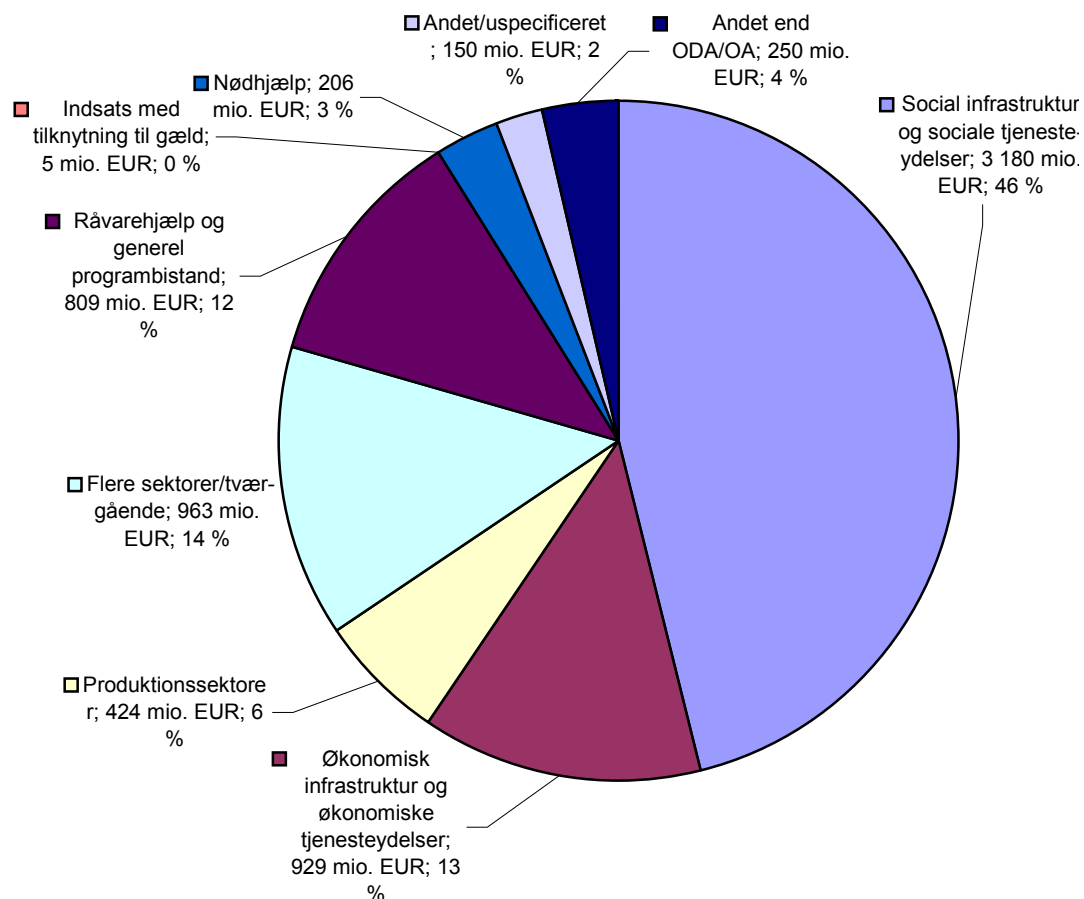
I landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) blev målet for forpligtelser ikke helt nået i 2004, fordi forudsætningerne for forpligtelsernes godkendelse i to lande ikke var opfyldt. Ifølge prognoser skulle der dog senest i 2007 være indgået forpligtelser for alle bevillinger i Den Europæiske Udviklingsfond, der står til rådighed for AVS-lande. Betalinger fra udviklingsfonden nåede igen rekordniveau i

2004. Under Middelhavsprogrammet (Meda) var fremskridtet imponerende, idet der var en stigning på 22 % i forpligtelser og på 60 % i betalinger. Både forpligtelser og betalinger steg også (med 6 % og 20 %) under Cards-programmet for Balkanlandene og under Asien-programmet (med 9 % og 12 %). I de østeuropæiske og centralasiatiske lande, der dækkes af Tacis-programmet, faldt betalingerne på grund af flere partnerlandes sene undertegning af finansieringsaftalerne, mens forpligtelserne blev stående på det høje niveau, der blev nået i 2003. I Latinamerika gik betalingerne igen op, men forpligtelserne faldt en anelse.



Udgifterne til lavtlønslande og de mindst udviklede lande steg igen til ca. 2,9 mia. EUR. Disse udgifters andel af de samlede betalinger faldt en anelse, men ligger dog stadig på ca. 45 %.

Sektorfordeling af EuropeAid 2004.



Tilsagn i mio. EUR

Alle ressourcer forvaltet af EuropeAid i 2004. (ODA/OA/Andet end ODA/OA)

En stor andel af de nye forpligtelser (mere end en tredjedel) gik til særlige projekter, der yder støtte til sociale infrastrukturer og tjenesteydelser, herunder grundlæggende sundhed og uddannelse. Ikke desto mindre er en sund økonomisk politik formodentlig den bedste drivkraft for bekæmpelse af fattigdom, og den stigende tendens til at yde bistand i form af budgetstøtte skal ses som udtryk for denne grundholdning, ofte kombineret med reformer i bestemte sektorer til støtte for de sociale tjenester.

I spørgsmålet om at nå millenium-udviklingsmålene er der ofte henvist til Afrika som "krisens centrum". Der var ganske vist grund til optimisme i 2004 - fattigdommen blev inddæmmet i flere lande, og adgangen til sundhedspleje og uddannelse blev udvidet - men der er stadig alvorlige problemer med fattigdom, konflikter og manglende stabilitet, og Kommissionen fortsatte i 2004 med at søge nye veje til at øge virkningen af sit samarbejde og understøttede de afrikanske initiativer

til løsning af kontinentets problemer ved at finansiere den afrikanske fredsfacilitet og vandfaciliteten, samtidig med at den fortsat spillede en afgørende rolle i spørgsmålet om budgetstøtte.

I en række asiatiske lande vil 11 projekter til et samlet beløb på 180 mio. EUR, der blev indgået forpligtelser om i 2004, understøtte bekæmpelsen af fattigdom, f.eks. projektet om økonomisk og social genrejsning i Cambodja (25 mio. EUR), kreditten til støtte for bekæmpelse af fattigdom i Vietnam (20 mio. EUR) og sektorbestemt støtte til grunduddannelse i Indonesien (20 mio. EUR). Faktisk bidrager Kommissionen til at forbedre adgangen til uddannelse i otte asiatiske lande, især for piger og ugunstigt stillede grupper af unge, herunder etniske minoriteter, handicappede og hjemløse. For så vidt angår generel adgang til kvalitetsbetonet sundhedspleje, som er et af de vigtigste aspekter af millennium-udviklingsmålene, ydes der en bistand på over 100 mio. EUR til projekter, der hjælper landene med enten at udvikle sektorbestemte reformer for at forbedre sundhedsplejen eller (i lande, der netop har overstået en konflikt, som Afghanistan og Timor Leste) sikrer den fattigere del af befolkningen en grundlæggende sundhedspleje.

I regioner som Middelhavet og Latinamerika, hvor de fleste lande anses for at ligge på mellemindkomstniveau, kræver deres nuværende udviklingstrin, i nogle tilfælde kombineret med svag økonomisk vækst, demografisk pres, økonomiske reformer og en omstridt styreform ikke desto mindre indgreb, der fokuserer på bekæmpelse af fattigdom og forbedring af styreformen. I denne sammenhæng gives der bl.a. støtte til undervisning på primærtrinnet i Nicaragua og grundlæggende sundhedsplejeordninger i Bolivia. Flere projekter tager sigte på at give fattige og bestemte ugunstigt stillede befolkningsgrupper større indflydelse. Meda-programmet tager sigte på at fremme bæredygtig økonomisk og social udvikling ved at afskaffe fattigdom i regionen. Udsigten til et bedre regionalt samarbejde og en øget økonomisk vækst blev styrket i 2004, da der blev gjort stadige fremskridt i forhandlingerne om oprettelse af en frihandelszone med Middelhavsregionen, og nye, lovende initiativer til bekæmpelse af fattigdom blev iværksat med fokus på decentral lokal udvikling. Der arbejdes endvidere med udvikling af nye initiativer for en styrkelse af demokratiet, menneskerettighederne og større indflydelse til civilsamfundet. Et godt eksempel på sådanne projekter i Sydamerika er den igangværende reform af retsvæsenet i Peru eller indførelse af et program for fødevarerikkerhed i hele regionen, som bidrager til styrkelsen af ligestillingen gennem overdragelse af jord til kvinder og til en forbedring af de regionale institutioners drift.

b) Resultater, effektivitet og virkning

Kommissionen råder over et resultatorienteret tilsynssystem, som er baseret på, at uafhængige eksperter regelmæssigt besøger igangværende projekter og programmer. I 2004 dækkede systemet 117 lande, og der blev udarbejdet rapporter om 1 100 projekter til en samlet værdi af ca. 7,6 mia EUR. Projekter og programmer gives point efter internationalt fastlagte kriterier. Resultaterne viser, at projekter og programmer, der blev kontrolleret i 2004, sædvanligvis efter alle kriterier fungerede "efter planen" eller bedre. Faktisk viser en oversigt, at ca. 90 % af projekterne giver de ønskede resultater bortset fra justeringer af tidsplanen, der kan være nødvendige i et mindre antal projekter. Ved udarbejdelsen af projekter og programmer lægges der

vægt på kvalitet for at sikre, at bedømmelsen forbedres vedvarende i forhold til alle kriterier.

De bedste resultater opnås i effektivitet og virkning. De første tegn på forbedring af effektiviteten på grund af decentraliseringen er blevet bekræftet, og det forhold, at rapporter fra AVS-landene ikke får helt så mange point som landene i andre regioner, kan til dels skyldes, at decentraliseringen først lige er afsluttet i mange af disse lande, hvilket skal lægges til de i almindelighed vanskelige betingelser i mange af disse lande. Der arbejdes videre med systemets metoder for at skaffe mere præcise og sammenlignelige konklusioner.

Resultaterne efter sektorer viser, at makroøkonomiske og sociale projekter har været meget vellykkede, når det gælder relevans, effektivitet og virkning, og selv om fødevarerikkerhedsprojekter generelt ikke opnåede helt så gode resultater, var deres placering efter de samme kriterier også god. Dette har betydning for bedømmelsen af disse projekters bidrag til at nå millennium-udviklingsmålene.

Mens rutineevalueringer af færdige projekter og programmer forvaltes af de geografisk inddelte tjenester, er det et centralt evalueringskontor under det medlem af Kommissionen, der har ansvaret for eksterne forbindelser, der udsteder retningslinjer for forbedring af evalueringsmetoder og udarbejder evalueringer vedrørende strategier, sektorer og emner. De færdige evalueringsrapporters tekst offentliggøres i evalueringssektionen på webstedet for EuropeAid¹¹. I 2004 blev der afsluttet 12 evalueringer, og 13 var under udarbejdelse. Dertil skal lægges to fælles evalueringer (den første om koordinering, komplementaritet og kohærens, den anden om budgetbistand).

c) Perspektiver på længere sigt

Selv om der ikke kan tillægges resultater fra et enkelt år overdreven betydning, fremgår det dog allerede nu, at de reformer, der blev indledt i 2000, har meget positive virkninger. Fem år senere er det nu tid at vurdere resultaterne. I slutningen af 2004 indledte Kommissionen en række overvejelser om gennemførelsen og virkningen af den udviklingspolitiske erklæring og dens relevans i lyset af de betydelige ændringer, der har fundet sted, både inden for EU - først og fremmest den seneste udvidelse - og udenfor, herunder styrkelsen af forbindelserne med nabolandene gennem den europæiske naboskabspolitik, den stadig hurtigere og bredere globalisering langt ud over kun handel og økonomi, den tiltagende internationale enighed om millennium-udviklingsmålene og den voksende opmærksomhed omkring sikkerhedsspørgsmål. Det blev derfor besluttet at føre en offentlig debat for at klarlægge udviklingspolitikkenes rolle i den større sammenhæng af EU's udenrigsforbindelser og fuldt ud udnytte dens potentiale som et særligt politisk instrument til bekæmpelse af årsagerne til fattigdom og ulighed.

For det andet kan planlægningsprocessen forbedres i lyset af midtvejsevalueringerne. Ligesom andre donorer er også Kommissionen nødt til at søge at forbedre komplementariteten fortløbende og integrere tværgående emner som f.eks. ligestilling, konfliktforebyggelse og miljø, men også nyere emner som sikkerhed,

¹¹ http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm

migration og asyl, i udviklingspolitikken. Midtvejsevalueringerne var en vigtig lejlighed til at finindstille programmerne, og der blev gjort opmærksom på følgende områder, hvor en sådan finindstilling burde foretages:

- en styrkelse af evalueringen af resultaterne ved hjælp af indikatorer (selv om der er opstillet rammer for indikatorerne, er det konkrete grundlag stadig svagt)
- udvikling af en snævrere forbindelse med det oprindelige strategidokument
- forbedring af komplementariteten med andre donorer.

For det tredje er det nødvendigt, at EU fortsat spiller en aktiv rolle i bestræbelserne på at harmonisere procedurerne internationalt og opretholde indsatsens dynamik, så den omsættes til konkrete aktioner i de enkelte lande. De indikatorer og mål, der blev udviklet i 2004 og vedtaget af Rådet i november 2004, er nyttige, men alle donorerne er nødt til at gøre en større indsats for at sikre sig, at de faktisk anvendes.