



Bruxelles, den 2.12.2014
COM(2014) 712 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Gennemførelse af EU's politiske tilsagn for såvidt angår fødevare- og
enernæringsikkerhed: første toårige rapport.**

{SWD(2014) 343 final}

Liste over forkortelser

3K'er	Koordinering, komplementaritet og kohærens
AGIR	Global alliance til styrkelse af resiliens
AR4D	Landbrugsforskning med henblik på udvikling
CAADP	Overordnet program for landbrugsudvikling i Afrika
CFS	Komitéen for Verdens Fødevarsikkerhed
CGIAR	Tidligere den Rådgivende Gruppe for International Jordbrugsforskning
CORAF/WECARD	Vest- og centralafrikansk råd for landbrugsforskning og -udvikling
ECOWAP	Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Staters landbrugspolitik
ECOWAS	Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater
EIARD	Europæisk initiativ for forskning og udvikling inden for landbrug
EU	Den Europæiske Union
FAO	Fødevarer- og Landbrugsorganisation
ICN2	Anden internationale ernæringskonference
IFAD	Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling
INGO	International ikkestatslig organisation
NEPAD	Det Nye Partnerskab for Afrikas Udvikling
NGO	Ikkestatslig organisation
OECD/DAC	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling/Komitéen for Udviklingsbistand
SHARE	Styrkelse af resiliensen på Afrikas Horn
SUN	Scaling Up Nutrition
UN-SCN	De Forenede Nationers Stående Udvalg for Ernæring
USAID	United States Agency for International Development
VGGT	Frivillige retningslinjer for ansvarlig forvaltning af jordbesiddelser, fiskeri og skove
WFP	Verdensfødevareprogrammet
WHA	Verdenssundhedsforsamlingen

1. INDLEDNING

I 2010 tilstræbte Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater sammen med alle partnere at gøre noget for at forbedre fødevarer- og ernæringsikkerheden ved at vedtage en EU-omspændende rammepolitik for fødevarerikkerhed.¹ Der er siden ydet yderligere EU-bevillinger til udviklingspolitikken for at styrke den prioritering, der blev fastlagt i 2010. Der er udarbejdet en gennemførelsesplan for forbedring af fødevarer- og ernæringsikkerheden², som er opdelt i seks politikområder, og som ledsages af succeskriterier og vejledende indsatsområder.³ Da Rådet havde godkendt gennemførelsesplanen i april 2013, blev Europa-Kommissionen anmodet om at udarbejde konsoliderede EU-omspændende statusrapporter i samarbejde med medlemsstaterne hvert andet år fra 2014. Denne rapport er den første i rækken. I rapporten ses på, hvor godt det er lykket EU og medlemsstaterne at gennemføre planen, og resultatet vil blive gjort tilgængeligt for Europa-Parlamentet, Rådet og den brede offentlighed.

Denne rapport skal give svar på to grundlæggende spørgsmål: 1) hvordan var udbetalingerne og indsatsen i 2010 afstemt efter de seks politikområder, og 2) hvordan tog EU og medlemsstaterne højde for de 3k'er - kohærens, komplementaritet og koordinering - da de skulle opfylde målene på disse områder.

Denne rapport er et værktøj til at aflægge regnskab over for de overordnede instanser. Den fastsætter en benchmark eller en udgangsværdi, som i de efterfølgende rapporter kan tjene som udgangspunkt, når det skal vurderes, hvor gode EU-donorerne er til at arbejde sammen for at nå EU's politiske mål for fødevarer- og ernæringsikkerhed. Rapporten bygger på konsolideret kvantitativ dokumentation (udbetalingsdata baseret på OECD-DAC-rapportering i 2012) og kvalitative data om de 3 k'er fra Østrig, Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og EU i deres respektive rapporter. Metoden er beskrevet i kapitel 4 i det tilhørende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegreen. De EU-donorer, der har bidraget til rapporten, tegner sig tilsammen for næsten 90 % af EU's samlede officielle udviklingsbistand (alle sektorer), som ydes af EU og alle medlemsstater.

Rapporten belyser EU's og medlemsstaternes resultater ud fra eksisterende resultatvurderingsdata. Rapporten er derfor også en test af, om de gældende resultatvurderingssystemer kan levere brugbare og pålidelige data om EU's engagement i de seks politikområder.

Rapporten ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegreen, som indeholder nærmere oplysninger og casestudier.

2. HVOR GODT ER DET LYKKES AT INDFRI DE POLITISKE TILSAGN?

2.1 Overordnet analyse af udbetalingerne

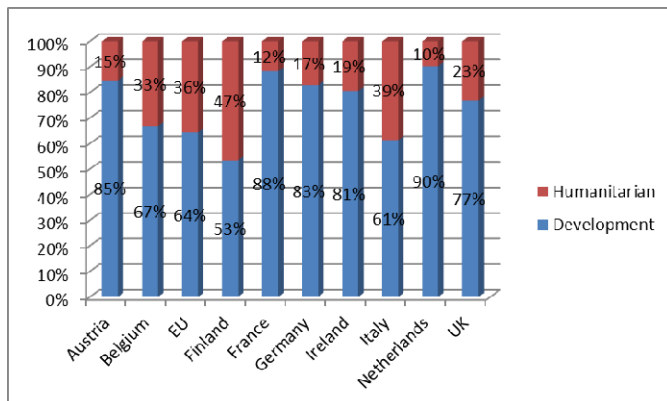
EU-donorerne investerede næsten 3,4 mia. EUR i fødevarer- og ernæringsikkerhed i 2012, hvilket svarer til næsten 8 % af deres samlede officielle udviklingsbistand (ODA). Bidragene blev fordelt på 2 500 programmer og omfattede over 115 lande. EU-medlemsstaterne bidrog via deres respektive bilaterale programmer. Derudover ydede EU-donorer ca. 1,1 mia. EUR til

¹ KOM(2010) 127, EU-rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevarerikkerhedsproblemer og Rådets konklusioner om en EU-rammepolitik for bistand til løsning af udviklingslandenes fødevarerikkerhedsproblemer af 10. maj 2010.

² Udtrykket "fødevarer og ernæring" har siden erstattet fødevarerikkerhed.

³ SWD (2013) 104 final Boosting food and nutrition security through EU action: implementing our commitments (arbejdsdokument om forbedring af fødevarer- og ernæringsikkerheden).

nødhjælp og humanitær bistand i forbindelse med fødevarer- og ernæringssikkerhed⁴ i over 80 lande. I gennemsnit tegnede humanitære programmer sig for 25 % af de samlede programmer vedrørende fødevarer- og ernæringssikkerhed (humanitære programmer plus bistandsprogrammer), idet der er visse forskelle mellem de enkelte medlemsstater (se figur 1). I alt tegnede udviklingsbistand og humanitær bistand sig for mere end 10 % af den officielle udviklingsbistand.



Figur 1: Andelen af udviklingsbistand og humanitær bistand til fødevarer- og ernæringssikkerhed pr. donor

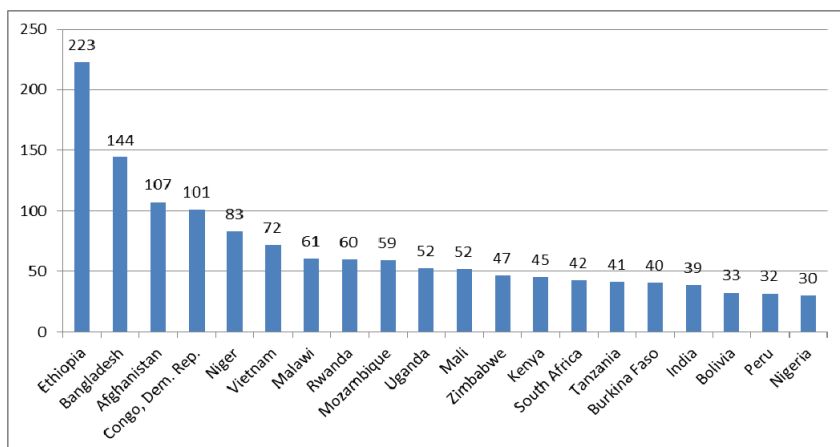
Tabel 1: Bistandsudbetalingerne geografiske fordeling i 2012Kontinent	EUR	Procent (%)
Afrika – Subsahara	1 439 111 341	43 %
Globalt ⁵	958 251 930	28 %
Asien	593 399 623	18 %
Latinamerika og Caribien	231 378 699	7 %
Naboområder	87 841 667	2 %
Andet	55 802 800	2 %
I alt	3 365 786 060	100 %

Størstedelen af bidragene (ca. 65 %) blev ydet på landeplan, idet der var over 115 partnerlande, herunder sårbare stater,⁶ der fik støtte. Geografisk set var Afrika den største bistandsmodtager i 2012 og modtog 43 % af de samlede bidrag (se tabel 1). I Afrika koncentrerede medlemsstaterne deres støtte på bestemte lande, mens EU havde en større geografisk spredning. Næsten 30 % af initiativerne var globale, hvilket afspejler den betydning, fødevarer- og ernæringssikkerheden generelt har som offentligt gode.

⁴ Nødhjælp og humanitær bistand med relation til fødevarerikkerhed var ikke omfattet af EU's mere langsigtede tilsagn om fødevarer- og ernæringssikkerhed og er derfor ikke medtaget i rapporten.

⁵ Dette omfatter programmer og projekter, der er opført i de respektive databaser som "på verdensplan" eller hvor den geografiske lokalitet var "ikke præciseret".

⁶ http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/FY10toFY13Harmonized_list_Fragile_Situations.pdf
Harmoniseret liste over skrøbelige situationer for regnskabsår 2012.



Figur 2: Støtte modtaget af de enkelte partnerlande (mio. EUR)

Figur 2 er en oversigt over de 20 partnerlande, som modtog størst støtte. Tabellen i kapitel 1 i arbejdsdokumentet indeholder yderligere oplysninger, som viser, at 69 partnerlande i gennemsnit modtog mindre end 3 mio. EUR pr. donor.

2.2 Initiativernes fordeling på de seks politikområder

I det følgende afsnit belyses EU-donorernes initiativer fordelt på de seks politikområder.

Tabel 2 Udbetalingernes fordeling på politikområderne

Politikområde	Beløb (mio. EUR)	Procent
Område 1: Forbedre de små bedrífers tilpasningsevne og indtjeningsmulighederne i landdistrikter	2 022	60 %
Område 2: Støtte effektiv regeringsførelse	395	12 %
Område 3: Støtte regionale politikker for landbrug og fødevarer- og ernæringsikkerhed	151	4 %
Område 4: Styrke sociale beskyttelsesmekanismer for fødevarer- og ernæringsikkerhed	209	6 %
Område 5: Forbedre ernæringen	467	14 %
Område 6: Forbedre koordineringen mellem humanitære aktører og udviklingsaktører med henblik på at øge modstandsdygtigheden.	122	4 %
I alt	3 366	100 %

Størstedelen af initiativerne (ca. 60 %) hører under område 1 (Forbedre de små bedrífers tilpasningsevne og indtjeningsmulighederne i landdistrikter), efterfulgt af område 5 (Forbedre ernæringen) og område 2 (Støtte effektiv regeringsførelse).

Der er for hvert politikområde foretaget en analyse af udbetalingen af midler. Mange af initiativerne gavnede mere end ét politikområde. Eftersom metoden ikke gav mulighed for at kategorisere programmerne under mere end ét politikområde, kan beløbene ikke fortolkes i absolutte tal. Det var vanskeligt at måle succeskriteriet "antal og værdi af EU's og medlemsstaternes fælles programmer, som støttes på nationalt, regionalt og globalt niveau", og det blev derfor ikke medtaget i redegørelsen for succeskriterier. Det er vigtigt at bemærke, at EU og medlemsstaterne viser politisk engagement i de forskellige politikområder, og at udgiftsbeløbene derfor ikke nødvendigvis giver det fulde billede af, hvor vigtigt fødevarerikkerhed og ernæring er.

2.2.1 Politikområde 1: Forbedre de små bedrífers tilpasningsevne og indtjeningsmulighederne i landdistrikter

Vurdering af succeskriterier

- 1 560 programmer fik tildelt 2,02 mia. EUR i 108 lande eller på internationalt plan.
- 149 nationale og internationale forskningsprogrammer til en værdi af 379 mio. EUR fik støtte.

Over halvdelen af de midler, der blev udbetalt i 2012 (2 mia. EUR, ca. 60 % af det samlede beløb) blev tildelt politikområde 1, hvilket viser, at EU med sin kombinerede bistand havde det som et vigtigt mål at forbedre de små bedrífers tilpasningsevne og indtjeningsmuligheder i landdistrikter. Omkring 1 560 programmer i over 100 lande fik støtte.

Initiativerne omfattede støtte til en bæredygtig intensivering af landbruget og diversificering af små bedrífte, navnlig dem der drives af kvinder; bedre adgangen for landbrugere med små bedrífte til jord og vand, til rå- og hjælpestoffer til landbruget og til konsulentytelser; hjælp til partnerlandene til at løse klimaændringernes negative følger på fødevare- og ernæringssikkerheden; støtte til landbrugsforskning rettet mod fattige og anden forskning med henblik på teknologisk udvikling, overførsel og udbredelse af teknologi og teknologisk innovation; samt forbedring af indkomstmulighederne i landdistrikterne ved at skabe nye indtægtsmuligheder, beskæftigelse uden for landbrugene, og bidrage til værdikæden og agroindustrien.

Ca. 62 % af de midler, der var udbetalt til politikområde 1, blev gennemført på landeniveau, 33 % på globalt niveau og 5 % på regionalt niveau. De fleste midler (37 %) blev udbetalt i Afrika, efterfulgt af 34 % globalt og 18 % i Asien. De ti lande, som modtog flest midler under dette politikområde, talte adskillige skrøbelige lande med fødevareusikkerhed, såsom Etiopien, Afghanistan og Den Demokratiske Republik Congo (se arbejdsdokumentets kapitel 3, figur 1).

Bæredygtig forvaltning af jorden er helt afgørende for at forbedre de små bedrífers indkomstmuligheder. EU og flere medlemsstater støtter initiativer i Etiopien, hvor en stor andel af landbefolkningen er sårbare over for fysisk og økonomisk pres. Det tysk-etioopiske program Sustainable Land Management er rettet mod områderne Amhara, Oromia og Tigray, og det går ud på at indføre teknologi og foranstaltninger til at beskytte mod erosion og fremme etableringen af brugergrupper, således at man kan fremme en bæredygtig forvaltning af afvandingsområder.

Forskning og innovation i forbindelse med bæredygtigt landbrug, fødevare- og ernæringssikkerhed (AR4D) var et andet vigtigt område, der fik støtte under politikområde 1. EU-donorer var vigtige bidragsydere til forskning rettet mod landbrugsudvikling, idet de ydede ca. 380 mio. EUR i 2012. Dette omfattede støtte til globale initiativer, såsom CGIAR (tidligere den Rådgivende Gruppe for International Jordbrugsforskning), til regionale organisationer, især i Afrika, samt til nationale landbrugsforskningsinstitutter. Europæiske donorer er medlemmer af det europæiske initiativ for forskning og udvikling inden for landbrug (EIARD) (se tekstboks 1).

Tekstboks 1: EIARD

EIARD er en permanent, uformel politikkoordineringsplatform for EU, EU-medlemsstaterne, Schweiz og Norge. Den fik Rådets og Europa-Parlamentets godkendelse i 1997 til at facilitere koordineringen af europæisk politik og investeringer til landbrugsforskning med henblik på udvikling (ARD).

I 2012 ydede EIARD-medlemmer (herunder EU) 231 mio. USD til CGIAR-fonden (45 % af det

samlede beløb). Koordinationen af europæisk støtte til CGIAR er øverst på EIARD's dagsorden. EIARD er også aktivt medlem af det europæiske forum om landbrugsforskning (EFARD), om tæller mange forskellige interessenter.

Politiske analyser og holdningsdokumenter bestilt af EIARD har understreget, hvor vigtigt det er at få omsat forskning til handling, hvis man vil opnå større resultater også for den fattigste gruppe af landbrugere. Takket være EIARD har Europa en af de stærkeste stemmer i CGIAR-rådet (se også casestudiet i arbejdsdokumentets kapitel 2.1).

2.2.2 Politikområde 2: Støtte effektiv regeringsførelse

Vurdering af succeskriterier

- 410 programmer i 87 lande modtog 395 mio. EUR.
- Fælles holdninger fra EU og medlemsstaterne førte til vedtagelsen af frivillige retningslinjer for ansvarlig forvaltning af jordbesiddelser, fiskeri og skove (VGGT) i Komitéen for Verdens Fødevarer (CFS) i 2012.
- 2012-peerevalueringen fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling/Komité for udviklingsbistand (OECD/DAC) og EU's rapport fra 2013 om udviklingsvenlig politikkoherens tyder på, at den udviklingsvenlige politikkoherens bliver større.

Ca. 12 % af EU's og medlemsstaternes investeringer i 2012, som beløb sig til 395 mio. EUR, gik til at støtte effektiv regeringsførelse. Initiativerne omfattede: støtte til initiativer, der var drøftet i CFS; styrkelse af civilsamfundsorganisationer og landbrugsorganisationer i partnerlandene og fremme af deres deltagelse i beslutningsprocesserne; styrkelse af kvinder og deres rolle som beslutningstagere i forbindelse med fødevarerproduktionen, fødevarerforbruget og husstandens aktiver; støtte til decentraliseringen og lokalregeringen med henblik på at øge fødevarer sikkerheden; støtte til det overordnede program for landbrugsudvikling i Afrika (CAADP); styrkelse af den overordnede styring af fødevarer- og ernæringsikkerheden, herunder ved at støtte bevægelsen Scaling Up Nutrition (SUN); og støtte til oplysning, der sikrer, at fødevarer- og ernæringsikkerhed prioriteres højt i internationale og regionale fora samt i de lokale regeringer i partnerlandene.

Ca. 63 % af de midler, der blev udbetalt til politikområde 2, blev gennemført på landeniveau, 13 % på regionalt niveau og 24 % på globalt niveau. I forbindelse med denne geografiske fordeling blev 41 % af midlerne tildelt Afrika, 15 % Asien og 8 % Latinamerika og Vestindien. Globalt omfattede dette grundlæggende finansiering, der ikke var øremærket, og som ydes til fødevareragenturerne med hovedsæde i Rom — De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO), Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD) og Verdensfødevarerprogrammet (WFP) — for at støtte den regionale og globale fødevarer- og ernæringsikkerhed.

EU og medlemsstaterne bidrager til internationale drøftelser og rundbordsdiskussioner ved at udarbejde fælles EU-holdninger under forhandlingerne om FN's generalforsamlings resolutioner om landbrugsudvikling, fødevarer sikkerhed og ernæring, kvinder i landdistrikter og retten til fødevarer, herunder på Menneskerettighedsrådets årlige samlinger, og ved at udarbejde fælles holdninger til gennemførelsen på CFS' årlige samling.

Et eksempel på en fælles indsats er EU-donorernes støtte til frivillige retningslinjer for ansvarlig forvaltning af jordbesiddelser, fiskeri og skove (VGGT). EU-donorer deltager nu aktivt i nationale, regionale og internationale initiativer, der går ud på at gennemføre ovennævnte retningslinjer, støtte forvaltningen af jorde og sikringen af jordbesiddelse. Et andet eksempel er det arbejde, som EU-donorer udfører for at støtte den igangværende proces i CFS med henblik på at udarbejde frivillige principper for ansvarlig landbrugsinvestering.

I Afrika arbejdede EU-donorerne tæt sammen for at støtte det overordnede program for landbrugsudvikling i Afrika (CAADP) på kontinentniveau, regionalt niveau og landniveau inden for rammerne af udviklingspartnernes arbejdsgruppe i CAADP-regi som bidragsydere til Multidonortrustfonden og mange andre initiativer på landniveau. I forbindelse med det afrikanske år for landbrug forud for stats- og regeringschefernes møde i Malabo i 2014 har udviklingspartnere anført af EU ydet politisk opbakning til Den Afrikanske Union og NEPAD' planlægnings- og koordineringsagentur (NPCA).

Hvad angår succeskriteriet for større udviklingsvenlig politikkoherens blev der gjort store fremskridt både på EU-plan og medlemsstatsplan, hvilket også blev anerkendt i 2012-peerevalueringen fra OECD-DAC og i EU's rapport fra 2013 om udviklingsvenlig politikkoherens. Finland testede OECD's værktøj til sikring af udviklingsvenlig politikkoherens ved at analysere de politikker på nationalt niveau og EU-niveau, som havde indflydelse på fødevarer- og ernæringsikkerheden i udviklingslandene.

2.2.3 Politikområde 3: Støtte til regionale politikker for landbrug og fødevarerikkerhed

Vurdering af succeskriterier

- 98 regionale programmer modtog betalinger til en værdi af 151 mio. EUR.

Politikområde 3 modtog 4 % af de samlede udbetalte midler. EU-donorere ydede ca. 151 mio. EUR til i alt 98 programmer.

Dette politikområde omfattede støtte til udarbejdelse og gennemførelse af regionale landbrugspolitikker; strategier til at fremme integrationen af regionale fødevarermarkeder, f.eks. fiskesektoren; programmer til bekæmpelse af dyresygdomme; og initiativer til at højne sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige standarder og fødevarerikkerheden for at bekæmpe fødevarerbårne sygdomme. Andre initiativer, som modtog støtte i 2012, vedrørte informationssystemer til landbruget og fødevarer- og ernæringsikkerheden, såsom systemer til tidlig varsling og markedsgennemsigtighed.

Hvad angår investeringernes geografiske fordeling modtog Afrika ca. 35 % af midlerne, 42 % gik til initiativer på globalt plan, Asien fik 12 % og Latinamerika og Vestindien fik 7 %.

EU, Frankrig, Spanien, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Tyskland yder alle bistand, der vedrører regional fødevarer- og ernæringsikkerhed i Vestafrika som led i ECOWAS' landbrugspolitik, kendt som ECOWAP (se tekstboks 2). Kapitel 2.2 i arbejdsdokumentet indeholder et casestudium, der viser europæisk støtte til ECOWAP, herunder indsatsen for at fremme kohærens, komplementaritet og koordinering.

Tekstboks 2: ECOWAP

EU's og nogle af medlemsstaternes fælles indsats for at støtte ECOWAP er et eksempel på EU-donorernes koordinering og på, hvordan initiativer til fordel for fødevarer- og ernæringsikkerheden komplementerer hinanden. EU-donorerne koordinerer deres indsats inden for ECOWAP-gruppen og deltager i fælles initiativer i ECOWAP-regi. EU, Frankrig og Spanien støtter f.eks. det regionale fødevarereservesystem, EU og Frankrig har støttet ECOWAS' bekæmpelse af bananfluer, og Frankrig, Spanien og USA støtter det regionale agentur for landbrug og fødevarer (RAAF).

ECOWAP anerkendes generelt som det første af sin art på det afrikanske kontinent og har til opgave at gennemføre den regionale dimension af det overordnede program for landbrugsudvikling i Afrika. Der ser også ud til generelt at være enighed blandt nationale interessenter om den betydning, ECOWAP har som ramme for de strategiske regionale investeringer, der skal tackle tværnationale problemer.

2.2.4 Politikområde 4: Styrke de sociale beskyttelsesmekanismer for fødevarer- og ernæringsikkerhed, navnlig for sårbare befolkningsgrupper

Vurdering af succeskriterier

- 94 programmer i 40 lande modtog 209 mio. EUR.

Politikområde 4 modtog 6 % af de samlede udbetalte midler i 2012. EU-donorere ydede ca. 209 mio. EUR til i alt 94 programmer i 40 lande.

Den seneste fødevarerkrise satte fokus på vigtigheden af sociale overførsler, når man skal sikre husstandenes fødevarerikkerhed, forbedre ernæringen, reducere fattigdom og sårbarhed og støtte landbrugsudviklingen. Der har været anvendt forskellige former for sociale overførsler, såsom sæsonbetingede kontantoverførsler og lønafregning i fødevarer eller kuponer, i en række lande for at forbedre adgangen til fødevarer på kort sigt. Ca. 96 % af programmerne under politikområde 4 blev gennemført på landeniveau og 4 % på globalt niveau. Etiopien, Bangladesh, Kenya og Somalia var blandt de lande, der i 2012 modtog størst støtte (se kapitel 3, figur 4 i arbejdsdokumentet).

Programmet produktive sikkerhedsnet i Etiopien opfattes af den etiopiske regering som et rigtig nyttigt program. Programmet skal sikre varig fødevarerikkerhed i landet, og det finansieres af et europæisk konsortium (som omfatter Danmark, Det Forenede Kongerige, Irland, Sverige, Nederlandene og EU) samt donorer uden for EU.

2.2.5 Politikområde 5: Bedre ernæring for især mødre, spædbørn og børn

Vurdering af succeskriterier

- 278 ernæringsrelaterede programmer i 63 lande modtog 467 mio. EUR.
- EU og medlemsstaterne har øget indsatsen for at sikre bedre ernæring, hvilket deres aktive deltagelse i internationale processer vidner om (f.eks. deltagelsen i G8/20, SUN og Verdenssundhedsforsamlingen samt støtten til integrering af ernæring i CAADP-investeringsplanerne og det forhold, at 45 udviklingslande allerede har tilsluttet sig SUN-bevægelsen).

Politikområde 5 er et område, hvor EU-donorernes fælles indsats har skabt resultater. Det modtog 14 % af de samlede midler i 2012, ca. 467 mio. EUR, til i alt 278 programmer i 63 lande. Det var næst efter politikområde 1 det andet vigtigste område for EU-donorerne i 2012.

Dette område omfattede initiativer, der skal afhjælpe underernæringen ved at yde støtte til og opskalere ernærings-specifikke og ernæringsfølsomme initiativer til fordel for mødre og småbørn med fokus på de første 1 000 dage af et barns liv.

Der blev også ydet støtte til kontinentale, regionale og nationale programmer og planer for ernæringsforskning. Partnerlandene blev opfordret til at forbedre den nationale ernæringsforvaltning, således at de kunne blive bedre til at integrere ernæringsaspektet i de nationale politikker, såsom landbrugs- og sundhedspolitikken, og til at skabe større oplysning om ernæring og ændre adfærdsmønstrene.

Ca. 80 % af programmerne under politikområde 5 blev i 2012 gennemført på landeniveau, 17 % på globalt niveau og 3 % på regionalt niveau. Hvad angår investeringernes geografiske fordeling modtog Afrika 46 % af midlerne, 17 % gik til initiativer på globalt plan, Asien modtog 26 % og Latinamerika og Vestindien fik 8 %. Bangladesh, Den Demokratiske Republik Congo, Etiopien, Nigeria og Myanmar var i 2012 blandt de lande, der modtog de største beløb (se kapitel 3, figur 5 i arbejdsdokumentet).

EU-donorerne har forbedret koordineringen, øget effektiviteten og mobiliseret flere midler til bedre ernæring ved at deltage i den internationale indsats og i relevante processer, såsom G8/G20, Verdenssundhedsforsamlingen, CFS, SUN-bevægelsen og FN's stående udvalg for ernæring. Som et godt eksempel på en fælles global indsats for bedre ernæring kan nævnes EU's, Frankrigs, Tysklands, Irlands, Nederlandenes og Det Forenede Kongeriges støtte til SUN-bevægelsens sekretariat (se tekstboks 3). Dette illustrerer de potentielle fordele ved EU-kohærens, EU-koordinering og EU-samarbejde på globalt niveau og i forbindelse med global forvaltning. (Yderligere oplysninger findes i casestudiet i kapitel 2.3 i arbejdsdokumentet).

Tekstboks 3: SUN-bevægelsen

Den samlede indsats, som en række EU-medlemsstater og Europa-Kommissionen har ydet for at støtte SUN-bevægelsens sekretariat, er et eksempel på EU-koordinering og EU-komplementaritet på globalt niveau.

SUN (Scaling Up Nutrition) er en global bevægelse, som samler alle de interessenter, der beskæftiger sig med underernæring, med særlig fokus på at skabe større politisk vilje og flere investeringer til at afhjælpe underernæring blandt mødre, spædbørn og børn. Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen arbejder sammen i SUN-donor-netværket for at støtte SUN-bevægelsen, og de finansierer sammen med andre arbejdsplanen for SUN-bevægelsens sekretariat. Dette donorsamarbejde gør det sammen med en koordineret oplysningsindsats muligt at sikre en konsolideret strategisk planlægning, budgetplanlægning og rapportering med en forudsigelig flerårig finansiering.

På konferencen "Nutrition for Growth" i London i 2013 fastlagde EU-donorerne deres politiske og finansielle forpligtelser til at bekæmpe reduceret vækst, idet de gav tilsagn om 7,9 mia. EUR (1,7 mia. EUR til ernærings-specifikke initiativer og 6,1 mia. EUR til ernæringsfølsomme initiativer).⁷ Europa-Kommissionen er bl.a. gennem sit specifikke tilsagn om at reducere den manglende vækst hos 7 millioner børn under 5 år inden 2025 gået foran med et godt eksempel og bliver dermed blandt de vigtige spillere på den politiske arena.

EU-donorer deltager i en række fælles initiativer, såsom udvikling af en metode til at vurdere ernæringsfølsomme udgifter og et regnskabssystem til at følge virkningerne af ernæringsinitiativer og spore investeringer i ernæring. På landeniveau er der aflagt rapport om fælles initiativer i Tadsjikistan, Yemen, Etiopien, Sahel, Zambia, Bangladesh og Mozambique.

2.2.6 Politikområde 6: Forbedre koordineringen mellem udviklingsaktører og humanitære aktører med henblik på øge modstandsdygtigheden og fremme en bæredygtig fødevarer- og ernæringsikkerhed

Vurdering af succeskriterier

- 63 programmer til fremme af modstandsdygtigheden i 18 lande modtog 122 mio. EUR i 2012.
- EU og medlemsstaterne anerkendte vigtigheden af at opbygge en vis modstandsdygtighed i 23 lande i 2012, og de har foretaget 8 fælles analyse- og planlægningsøvelser.

Politikområde 6 modtog 4 % af de samlede midler i 2012. EU-donorer ydede ca. 122 mio. EUR til i alt 63 programmer i 18 lande. Nogle af de initiativer, der blev meddelt under andre politikområder (såsom politikområde 1: Forbedre de små bedrifters tilpasningsevne og indtjeningsmulighederne i landdistrikter, 4: Styrke de sociale beskyttelsesmekanismer for fødevarer- og ernæringsikkerhed, navnlig for sårbare befolkningsgrupper, og 5: forbedre ernæringen især for mødre, spædbørn og børn), berørte også dette politikområde.

⁷

Kurs 1,29 USD/EUR.

Dette politikområde omfattede initiativer, der skal sætte særligt sårbare grupper i stand til at overvinde følgerne af en krise bedre. Fokus var på fødevare- og ernæringsikkerhed. Der blev i forbindelse med de fleste initiativer ydet direkte støtte til husstande og lokalsamfund for at forbedre deres adgang til tilstrækkelige mængder korrekte fødevarer ved hjælp af sociale overførsler, ernæringsrelaterede foranstaltninger til fordel for kvinder og børn, og initiativer, hvis formål er at skabe eller genoplive en landbrugsproduktion og forbedre rådigheden over fødevarer og bevare de naturlige produktionsgoder.

Politikområde 6 støttede integreringen af foranstaltninger til styrkelse af modstandsdygtigheden i partnerlandenes politikker og planlægning. Politikområdet støttede også partnerlandenes og lokalsamfundenes kapacitet til at forebygge, forhindre og berede sig på fødevarekriser samt til at forbedre kriseberedskabet under hensyntagen til krisens forskellige følger samt kvinders, mænds og sårbare gruppers forskellige kapacitet, herunder bedre risikoovervågning.

Hvad angår investeringernes geografiske fordeling blev ca. 75 % af midlerne tildelt Afrika, 23 % blev tildelt det globale niveau og 2 % blev tildelt Asien. Det er derfor ikke overraskende, at ni afrikanske lande modtog den største andel af støtten, heriblandt Niger, Mali, Mauretanien, Somalia, Etiopien og Sudan (kap. 3, figur 6 i arbejdsdokumentet).

EU-donorerne har på det seneste gjort en ekstra indsats for at gøre udsatte lokalsamfund mere robuste ved at tage fat på de grundlæggende årsager til den manglende fødevarerikkerhed og dermed mindske virkningerne af fødevarekriser. EU vedtog en ny politisk strategi i maj 2013 for at sikre større modstandsdygtighed. På regionalt niveau blev den globale alliance til styrkelse af resiliens i Vestafrika og Sahel (AGIR) lanceret i december 2012 med EU som en af grundlæggerne. Der blev ydet yderligere støtte til multidonorinitiativet SHARE (styrkelse af resiliensen på Afrikas Horn) med henblik på genoprettelse af situationen efter tørken.

På regionalt niveau bidrog midler fra EU, Frankrig og Spanien via AGIR også til at opbygge et system med fødevarereserver til nødsituationer i regionen. EU-donorer foretog nogle fælles analyse- og planlægningsøvelser for at styrke modstandsdygtigheden. De forbedrede f.eks. modstandsdygtigheden i Niger, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali, Tchad og Senegal; der blev udarbejdet planer i Etiopien, Somalia, Kenya og Uganda; og der blev foretaget fælles analyse- og planlægningsøvelser i Haiti.

2.3 Koordinering, komplementaritet og kohærens (3K'er)

Med 44 lande, der får støtte af mere end fem EU-donorer, spiller koordination en vigtig rolle, når det skal sikres, at EU-støtten er effektiv på landeniveau, og at EU deltager i og tilpasser sig til partnerlandenes fødevare- og ernæringsikkerhedsstrategier og landbrugsinvesteringsplaner. Eksisterende strukturer, såsom sektorarbejdsgrupper (som ofte ikke begrænser sig til EU-donorer alene) betragtes som nøglemekanismer, gennem hvilke EU-donorer koordinerer deres arbejde, gennemfører politiske dialoger og regelmæssigt udveksler oplysninger.

Udover koordineringen mellem donorer og partnerlande bidrager kapacitetsopbygningen også til at forbedre koordineringen mellem alle lokale og ikke-lokale interessenter, såsom ikkestatslige organisationer (NGO'er), internationaler NGO'er (iNGO'er), den private sektor og forskningsorganisationer, der beskæftiger sig med fødevare- og ernæringsikkerhed.

EU's fælles programmering bidrager væsentligt til EU's og medlemsstaternes komplementaritet og synergi. Der er siden 2011 blev indledt fælles programmeringsprocesser

i ca. 20 partnerlande, selv om de enkelte lande i processen er på hvert sit stadium.⁸ Som eksempel på fælles programmering mellem EU og medlemsstaterne kan nævnes udarbejdelsen af en EU+køreplan for ernæring i Etiopien, som giver et praktisk eksempel på fælles analyser og planlægning, prioritering, ansvarsfordeling og koordinering af ernæringsinitiativer.

Den fælles tilgang til gennemførelse omfatter arbejdsdeling baseret på kortlægning af sektorer, fælles analyser, vurdering og sektorbestemt indsats, bistandsformer (budgetstøtte, samlet pulje, delegeret samarbejde og trustfunde) og fælles overvågning, evaluering og rapporteringssystemer. Fælles strategiske tilgange til globale initiativer har også forbedret komplementariteten, såsom udbredelsen af AGIR og SUN i Tchad.

Foranstaltninger, der hører under de seks politikområder siges at være i overensstemmelse med partnerlandenes strategier. I Kenya har EU-donorernes arbejdsdeling afspejlet politikområderne i gennemførelsesplanen. I et casestudium af Etiopien, som omtales i kapitel 2.4. i arbejdsdokumentet, analyseres de europæiske bestræbelser på at øge de 3K'er inden for og mellem EU-donorernes programmer for ekstern bistand (se tekstboks 4).

Tekstboks 4: 3K'er i Etiopien

Det fremgår af det deltagerorienterede casestudium af de 3K'er i Etiopien, at EU-donorerne under Etiopiens klare vision, ejerskab og lederskab er centrale partnere, når der skal tages fat på landets største fødevarer- og ernæringssikkerhedsproblemer. De store, nationale flagskibsprogrammer — som tydeligvis er ledet af landet — er udformet og gennemført med bistand fra det internationale samfund, som skaber kanaler for både struktureret dialog og finansielle bidrag.

Fælles programmering er en enestående chance for at forbedre koordineringen og for at foretage fælles analyser og planlægning, prioritering og ansvarsfordeling, således at indsatsen bliver mere effektiv. Processen bør desuden involvere de forskellige etiopiske partnere, herunder civilsamfundet og andre store donorer.

På EU-niveau omfatter de formelle ordninger for koordinering Det Europæiske Råds arbejdsgrupper, mens de uformelle udvekslinger sker gennem lederne af gruppen for landbrug og udvikling af landdistrikter (HARD), herunder dens undergrupper for jordanliggende og den private sektors udvikling inden for landbrug, samt det europæiske initiativ for forskning og udvikling inden for landbrug (EIARD), som siges at være vigtige mekanismer for politikudvikling og udveksling. Koordinering inden for EIARD skaber fælles politikker og strategier i Europa og bidrager også til at sikre kohærens, koordinering og komplementaritet. Disse formelle og uformelle ordninger tjener også til at koordinere EU-donorernes deltagelse i internationale fora og initiativer. De omfatter FN's generalforsamling, Menneskerettighedsrådet, CFS, SUN-bevægelsen, den anden internationale ernæringskonference (ICN2), G8 og G20.

3. KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

1. Fødevarer- og ernæringssikkerhed er en vigtig del af EU's udviklingsamarbejde: med næsten 3,4 mia. EUR fra EU-donorer alene til mere end 115 lande i 2012 spiller fødevarer- og ernæringssikkerhed en vigtig rolle både set i forhold til den samlede udviklingsbistand (ca. 8 % af deres samlede officielle udviklingsbistand i 2012) og i forhold til den geografiske dækning. Det er især afrikanske lande syd for Sahara, hvor der

⁸ Der er foretaget fælles analyser i Bolivia, Côte d'Ivoire og Etiopien, og der er udarbejdet fælles programmeringspapirer for Sydsudan, Burundi, Cambodia, Tchad, Comorerne, Ghana, Guatemala, Kenya, Laos, Myanmar, Namibia, Paraguay, Rwanda, Senegal og Togo.

ikke er fødevarerikkerhed, der modtager stor støtte i overensstemmelse med den politik, som EU og medlemsstaterne blev enige om at gennemføre i 2010.

2. Størstedelen af initiativerne fokuserede på tre områder i 2012: Område 1 (forbedre de små bedrífers tilpasningsevne og indtjeningsmulighederne i landdistrikterne) modtog størst støtte (ca. 60 %), efterfulgt af område 5 (bedre ernæring), som fik 14 %, og område 2 (støtte effektiv regeringsførelse), som fik 12 %.
3. Der kan måske findes måder, hvorpå EU-donorere kan operere mere effektivt: 68 partnerlande modtog under 3 mio. EUR i snit pr. donor. Der betales i gennemsnit et beløb på 1,34 mio. EUR. Dette er mest slående i Mellemamerika, hvor fire lande modtager støtte fra fire eller flere donorer på et beløb, der er gennemsnit svarer til mindre end 2,2 mio. EUR. EU-donorere bør fortsat forbedre deres arbejdsdeling, naturligvis under partnerlandenes lederskab.
4. Der skal større fokus på efterspørgselsstyret forskning, udbredelse og innovation, både hvad angår øgede investeringer i overensstemmelse med 2010-tilsagnene, og hvad angår resultaternes omsætning til praksis, således at man opnår størst mulig effekt.
5. EU-donorerne tager i stigende grad lederskab i forbindelse med vigtige spørgsmål, der fremhæves af det internationale samfund. Siden 2010 har de sat kollektivt ind over for fødevarerikkerhedsproblemer og kriser, idet de har koncentreret indsatsen om ernæring, modstandsdygtighed og adgang til jord. EU-donorerne har samlet deres kræfter om globale og europæiske initiativer, såsom SUN, SHARE og AGIR, og de har deltaget i udviklingen af frivillige retningslinjer for ansvarlig forvaltning af jordbesiddelser, fiskeri og skove i CFS. Der kan bygges videre på disse gode resultater, når der skal tages fat på initiativer, der er centreret om EU-donorernes fælles politikområder.
6. Der er klare fordele ved et samarbejde med alle interessenter inden for de nationale systemer. Det fremgår af et casestudium i Etiopien, at det fælles europæiske bidrag til en forbedring af fødevarer- og ernæringssikkerheden var meget relevant for så vidt angår politikudvikling og investeringer. EU-donorerne tilstræber sammen at finde innovative tilgange, som integreres i de eksisterende nationale systemer. Man har gjort sig den nyttige erfaring, at der med fordel kunne være mere dialog med landbrugsorganisationer, lokale og internationale NGO'er og den private sektor, især med hensyn til udarbejdelsen og gennemførelsen af nationale programmer. Dette er noget, der bør tilstræbes i alle EU's partnerlande.
7. EU-donorernes koordinering på landeniveau bør gå videre end informationsudveksling. Koordineringsmekanismerne har været særligt vellykkede på globalt, kontinentalt og regionalt niveau, hvilket fremgår af erfaringerne fra det europæiske initiativ for forskning og udvikling inden for landbrug (EIARD) og af ECOWAP-koordineringsmekanismen for udviklingspartnere i Vestafrika. På landeniveau kan der opnås bedre resultater ved at lade koordineringen bestå af mere end blot informationsudveksling og dermed sikre større kohærens, komplementaritet og erfaringsudveksling.
8. Den eksisterende fælles EU-programmering giver god mulighed for at forbedre effektiviteten: den bidrager til større koordinering, komplementaritet og arbejdsdeling. Dette kan også føre til flere resultatorienterede rammer samt fælles overvågning og evaluering, herunder på lokalt niveau. Fælles programmering i forbindelse med fødevarer- og ernæringssikkerhed skal styrkes.

9. EU's metode til fælles EU-rapportering om fødevare- og ernæringssikkerhed skal gøres bedre med fokus på specifikke emner, således at der lægges større vægt på resultatvurdering/konsekvensvurdering, f.eks. ved hjælp af casestudier, der primært foretages i samarbejde med EU's partnere og for at få flere kvalitative oplysninger.

4. KONKLUSIONER OG VEJEN FREM

Denne rapport er den første af sin slags, hvor EU-donorer i fællesskab redegør for et større område. Den er et værktøj til at aflægge regnskab over for de overordnede instanser. EU og medlemsstaterne ydede med næsten 3,4 mia. EUR i over 115 lande i 2012 et betydeligt bidrag til fødevare- og ernæringssikkerheden.

Siden 2010 er EU-donorer i stigende grad gået foran på internationalt niveau på områder som ernæring, modstandsdygtighed og forvaltning af jord. De vil fortsat udnytte de gode resultater, når de skal tage nye udfordringer op, såsom klimavenligt landbrug, omstrukturering af landdistrikter og fødevaresystemer. I Afrika er der ansøret af CAADP-processen nye muligheder for politisk dialog og støtte på landeniveau. Malabo-erklæringen fra 2014 viser de afrikanske landes fornyede vilje til at forbedre landbruget og fødevaresikkerheden, og den viser en forventning fra kontinentets side, som kunne øge EU-donorenes tilpasning og støtte i overensstemmelse med de politiske tilsagn fra 2010 vedrørende det overordnede program for landbrugsudvikling i Afrika (CAADP). I partnerlandene er der mulighed for mere dialog med landbrugsorganisationer, lokale og internationale NGO'er og den private sektor. Fælles programmering inden for fødevare- og ernæringssikkerhed kan overordnet set forbedres yderligere. Ved at arbejde sammen står EU og medlemsstaterne stærkere, og deres udviklingsbistand bliver større i volumen og får en bredere dækning. Tilgangen vil skabe større synlighed og føre til en mere effektiv udviklingsbistand, bedre resultater og større effekt.

Denne rapport fungerer som referencescenario for de efterfølgende rapporter. I den næste rapport vil resultaterne blive sammenlignet med situationen i 2012. I mellemtiden vil den metode, der er anvendt til at udarbejde denne rapport blive forbedret; den vil omfatte udvalgte emner og politikområder, og den vil sætte større fokus på resultater og virkninger. Den næste rapport vil også indeholde eksempler i form af casestudier, der er gennemført med partnere og med medlemsstater.