



ALLMÄN ÖVERSIKT ÖVER UTVECKLINGSPOLITIKEN

Utvecklingspolitiken är en central del av EU:s utrikespolitik. EU har gradvis utvidgat sitt fokus från att ursprungligen ha varit inriktat på gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet till att nu samarbeta med runt 160 länder i hela världen. Det främsta målet med EU:s utvecklingspolitik är att utrota fattigdomen. Andra mål är att försvara mänskliga rättigheter och demokrati, främja jämställdhet och möta utmaningarna på miljö- och klimatområdet. EU är världens största givare av utvecklingsbistånd.

RÄTTSLIG GRUND

- Artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget): övergripande mandat och riktlinjer för EU:s utvecklings-samarbete.
- Artiklarna 4.4 och 208–211 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Artiklarna 312–316 i EUF-fördraget: budgetfrågor.
- Cotonouavtalet (för gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (AVS-länderna)) och olika bilaterala associeringsavtal (enligt artikel 217 i EUF-fördraget): särskilda samarbetsavtal.

POLITISK RAM OCH BUDGETRAM

A. Agenda 2030 för hållbar utveckling

På internationell nivå fastställer Agenda 2030 (Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling), som godkändes i New York i september 2015, en ny global ram för att bidra till att utrota fattigdomen och nå en hållbar utveckling fram till 2030. Agendan bygger vidare på millennieutvecklingsmålen och innehåller 17 nya mål för hållbar utveckling samt 169 delmål. I Agenda 2030 integreras även FN:s [handlingsplan från Addis Abeba](#), som antogs i juli 2015 och som beskriver de olika medel som krävs för att Agenda 2030 ska kunna genomföras, och i vilken EU upprepar sitt åtagande att använda 0,7 % av BNI till utvecklingsbistånd. EU deltog fullt ut i utvecklingen av den nya Agenda 2030 och har åtagit sig att verka för genomförandet av den i sin interna och externa politik. Avseende den inre dimensionen offentliggjorde kommissionen i november 2016 meddelandet *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid*, där målen för en hållbar utveckling integrerades i den europeiska politiska ramen och kommissionens nuvarande prioriteringar. I november 2016 offentliggjorde kommissionen också ett meddelande om den externa dimensionen i vilket man föreslog en revidering av det europeiska samförståndet om utveckling från 2005 för att beakta förändringarna i den globala politiska ramen och det föränderliga internationella sammanhanget.

B. Det nya europeiska samförståndet om utvecklingspolitik

Efter flera intensiva interinstitutionella diskussioner undertecknades det föreslagna nya europeiska samförståndet om utveckling den 7 juni 2017 av Europaparlamentets talman, Maltas premiärminister på rådets och medlemsstaternas vägnar, kommissionens ordförande och vice ordföranden för kommissionen/unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Det nya samförståndet omfattar de viktigaste principerna och strategin för att uppnå målen för hållbar utveckling, som ska vägleda EU:s och medlemsstaternas utvecklingspolitik under de kommande 15 åren. I det nya samförståndet bekräftas med kraft att utrotning av fattigdomen fortsätter att vara det främsta målet för den europeiska utvecklingspolitiken.

C. EU:s agenda för förändring

I maj 2012 godkände rådet EU:s agenda för förändring, ett policydokument som lägger fram tydliga förslag på hur EU:s utvecklingspolitik kan få ökad genomslagskraft. I agendan fastställs, som de två grundläggande pelarna för utvecklingspolitiken, dels främjande av mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning, dels hållbar tillväxt som kommer alla till del. I agendan konstateras det också att resurserna bör riktas till de länder där behoven är störst, inklusive bräckliga stater och de minst utvecklade länderna (MUL-länder). En ny princip om differentiering har införts för att anpassa biståndsvolymer och biståndsinstrumenten till de enskilda ländernas särskilda behov och resultat. Agendan för förändring har starkt påverkat utarbetandet av biståndsprogrammen för perioden 2014–2020.

D. Biståndseffektivitet och konsekvens i politiken

EU:s utvecklingspolitik främjar uttryckligen en harmonisering av politiken och en större involvering av partnerländerna i anslagstilldelning och planering. EU antog därför 2007 en uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning inom utvecklingspolitiken och 2011 en operativ ram för biståndseffektivitet. Dessa insatser är förenliga med de internationella åtgärder som lyder under OECD:s Parisförklaring från 2005 om främjande av egenansvar, harmonisering, anpassning, resultat och ömsesidig redovisningsskyldighet i utvecklingsbiståndet. Den internationella ramen för biståndseffektivitet har setts över två gånger, 2008 i Accra-handlingsplanen och 2011 i partnerskapet från Busan för effektivt utvecklingssamarbete. Båda översynerna fick starkt stöd från EU. Det första högnivåmötet inom det globala partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete ägde rum i Mexiko i april 2014 och syftade till att sätta utvecklingseffektivitet i centrum för agendan för perioden efter 2015. Det andra högnivåmötet ägde rum i Nairobi i Kenya i slutet av november 2016.

År 2005 antog EU även programmet för en konsekvent politik för utveckling, som tillämpades på 12 olika politiska områden, vilket senare ändrades till fem nyckelområden: 1) handel och ekonomi, 2) hantering av klimatförändringarna, 3) säkerställande av livsmedelstryggheten i världen, 4) utnyttjande av migrationens positiva verkningar för utvecklingen samt 5) stärkande av kopplingen och samverkans effekterna mellan säkerhet och utveckling inom ramen för en global fredsbyggande agenda. Kommissionens rapport, som offentliggörs vartannat år, följer EU:s framsteg mot en konsekvent politik för utveckling. Den senaste rapporten offentliggjordes i augusti 2015. Parlamentet överlägger ofta i denna fråga och har utsett en ständig föredragande för området.

E. Rättslig ram och budgetram

EU:s finansieringsinstrument för yttre åtgärder har under de senaste åren avsevärt omarbetats och gjorts mer enhetliga. I den fleråriga budgetramen för perioden 2007–2013 ersatte EU 30 program och 90 budgetposter med åtta utvecklingsinstrument. I den fleråriga budgetramen

för perioden 2014–2020 har man endast gjort några mindre strukturella ändringar till dessa instrument – ett nytt partnerskapsinstrument har inrättats (se tabell 1 nedan) – men ändringar har gjorts för att få till stånd ett mer differentierat, effektivt, enkelt och flexibelt samarbete.

F. Huvudsakliga finansieringsinstrument för yttre åtgärder

Tabell 1: Översikt över EU:s finansieringsinstrument för yttre åtgärder (flerårig budgetram för perioden 2014–2020)

Instrument	Fokus	Format	Budget
Finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete	Latinamerika, Asien, Centralasien, Gulfregionen, Sydafrika + globalt tematiskt stöd	Geografiskt + tematiskt	19,7 miljarder EUR
Europeiska grannskapsinstrumentet	16 europeiska grannländer, Ryssland (regionalt och gränsöverskridande samarbete)	Geografiskt	15,4 miljarder EUR
Instrumentet för stöd inför anslutningen	Balkanländerna och Turkiet	Geografiskt	11,7 miljarder EUR
Partnerskapsinstrumentet	Industrialiserade länder	Geografiskt	955 miljoner EUR
Instrumentet för Grönland	Grönland	Geografiskt	184 miljoner EUR
Europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR)	Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter	Tematiskt	1,3 miljarder EUR
Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred	Politisk stabilitet och fredsbyggande	Tematiskt	2,3 miljarder EUR
Instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete	Kärnsäkerhet	Tematiskt	225 miljoner EUR
Utanför budgeten			
Europeiska utvecklingsfonden (EUF)	AVS-länderna och de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT)	Geografiskt	29,1 miljarder EUR

Två av dessa instrument är särskilt viktiga för utvecklingssamarbete vad gäller omfattning och fokus:

Finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete är den största källan till utvecklingsfinansiering inom EU:s budget, och det omfattar utvecklingssamarbete med Latinamerika, vissa utvalda länder i Mellanöstern, Sydafrika och Central-, Öst-, Syd- och Sydostasien. Finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete har också två tematiska program som omfattar alla utvecklingsländer: programmet för globala allmänna nyttigheter och utmaningar med 5,1 miljarder euro, och programmet för det civila samhällets organisationer och lokala myndigheter med 1,9 miljarder euro. En av de viktigaste nyheterna i finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete för perioden 2014–2020 var införandet av en princip om differentiering. Sammanlagt 16 medelinkomstländer är inte längre stödberättigade för bidragsbaserat bilateralt EU-stöd, men kan ändå fortsätta att omfattas av regionalt och tematiskt samarbete. Fem medelinkomstländer (Colombia, Ecuador, Kuba, Peru och Sydafrika) har, efter förhandlingar mellan rådet och parlamentet, kommit att betraktas som undantag och förblir stödberättigade för samarbete. Turkmenistan och Irak, som har utvecklats till högre medelinkomstländer, utgör också undantag som fortsätter att få bilateralt bistånd.

Europeiska utvecklingsfonden (EUF), som inte omfattas av EU:s budget, är EU:s äldsta och mest omfattande utvecklingsinstrument. Den omfattar samarbete med AVS-länderna och EU:s utomeuropeiska länder och territorier (ULT). EUF:s huvudområden är ekonomisk utveckling, social och mänsklig utveckling samt regionalt samarbete och regional integration. Den elfte Europeiska utvecklingsfonden har en budget på 29,1 miljarder euro, inbegripet 24,3 miljarder euro för nationellt och regionalt samarbete, 3,6 miljarder euro för samarbete mellan AVS-länder och 1,1 miljarder euro för AVS-investeringsanslaget. Medlen fördelas utifrån ett rullande program där partnerländerna får delta i besluten om samarbetsrelaterade prioriteringar och projekt.

Om EUF (eller dess efterföljare) skulle införlivas i EU-budgeten skulle politiken bli mer konsekvent, och beslut om EUF skulle också godkännas på ett annat sätt, nämligen genom medbeslutandeförfarandet, som kräver parlamentets medgivande. På så sätt skulle den demokratiska kontrollen förbättras (se nedan för mer information om parlamentets roll). Å andra sidan skulle ett sådant införlivande i budgeten öka den administrativa bördan vid anslagstilldelningen och eventuellt äventyra långvariga medförvaltningsrutiner mellan AVS-länderna och EU i fråga om utvecklingsfonder och leda till minskade anslag från EU:s medlemsstater till EUF.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

- Rättslig ram. Enligt artikel 209 i EUF-fördraget ska parlamentet och rådet ”i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om de åtgärder som krävs för att genomföra politiken för utvecklingssamarbete”. Båda institutioner är sålunda jämbördiga, vilket gör utvecklingsområdet till ett av de få områden inom utrikespolitiken där parlamentet har sådana befogenheter. Det framgick i samband med förhandlingarna om förordningen om EU:s externa finansieringsinstrument, särskilt finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete, hur viktigt parlamentets arbete är i dess roll som medlagstiftare, och detta har lett till att nya mekanismer har inrättats för att öka den parlamentariska kontrollen. År 2014 förde kommissionen och parlamentets utvecklingsutskott för första gången en strategisk dialog som gjorde det möjligt för parlamentet att delta i beslutsprocessen för programplaneringsdokument som avser finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete.
- Parlamentarisk granskning av genomförandet av politiken. Tidigare hade parlamentet förhållandevis liten kontroll över genomförandet av utvecklingspolitiken. Nu har dock parlamentet rätt att ifrågasätta kommissionen och till och med invända mot genomförandebeslut om det anser att förslagen främjar andra ändamål än utveckling (till exempel handel eller bekämpning av terrorism) eller om det anser att kommissionen överskrider sina befogenheter. Parlamentet utövar också kontroll genom att regelbundet diskutera politiken med kommissionen, både i formella och informella sammanhang. Kontroll över EUF utövas genom en process där parlamentets utvecklingsutskott gör en politisk granskning av EUF:s programplaneringsdokument samt genom den gemensamma parlamentariska AVS–EU-församlingen.
- Budgetansvarig myndighet. Enligt Lissabonfördraget är parlamentet och rådet två grenar av EU:s gemensamma budgetmyndighet. Det är rådet som har den primära befogenheten att fatta beslut om den sjuåriga budgetramen, men parlamentets godkännande krävs för att ramen ska kunna antas (artikel 312 i EUF-fördraget). I artikel 314 i EUF-fördraget fastställs ett förfarande för den årliga budgeten, som ska behandlas en gång i både parlamentet och rådet. När dessa behandlingar är avslutade kan parlamentet godkänna eller förkasta

budgeten. När det gäller internationellt samarbete följer parlamentets utvecklingsutskott budgetförhandlingarna och lägger fram konkreta förslag rörande de budgetrubriker som hör till dess ansvarsområde. Parlamentet har dock ingen formell budgetbefogenhet över EUF, eftersom det totala beloppet och dess fördelning förhandlas fram på mellanstatlig nivå mellan rådet och kommissionen, och parlamentet endast har en rådgivande roll i dessa förhandlingar. Dessutom har parlamentet rätt att bevilja kommissionen ansvarsfrihet, både när det gäller EU:s budget och EUF.

Valérie Ramet
09/2017