



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 06.05.1999
KOM(1999)218 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

OM

KOMPLEMENTARITETEN MELLEM FÆLLESSKABETS OG
MEDLEMSSTATERNES POLITIK
PÅ OMRÅDET FOR UDVIKLINGSSAMARBEJDE

1870

1870

1870

1870

1.	BEHOVET FOR EN STYRKELSE AF KOMPLEMENTARITETEN	4
1.1.	Forpligtelsen til at fremvise resultater	4
1.2.	Forpligtelsen til at dokumentere kvalitet og effektivitet	4
2.	FORMÅLENE MED KOMPLEMENTARITETEN	5
3.	FORUDSÆTNINGERNE FOR EN STYRKELSE AF KOMPLEMENTARITETEN	5
3.1.	Tilstedeværelsen af den nødvendige politiske vilje	6
3.2.	Tilstedeværelsen af samordningsmekanismer	6
3.3.	Tilstedeværelsen af en national udviklingsstrategi	7
4.	DE VIGTIGSTE FORMER FOR KOMPLEMENTARITET	8
4.1.	KOMPLEMENTARITET PÅ NATIONALT PLAN	8
4.1.1.	Strukturtilpasningsstøtte	8
4.1.2.	Støtte til fordel for sektorpolitikker og projekter	9
4.2.	Komplementaritet med hensyn til forvaltning af de menneskelige ressourcer	11
4.2.1.	En bedre fordeling	11
4.2.2.	En større "kritisk masse"	11
5.	DE NÆRMERE OMSTÆNDIGHEDER I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF FORANSTALTNINGER	11
5.1.	Effektivitet/koncentration:	11
5.2.	Effektivitet/relative fordele:	12
6.	NYE INITIATIVER	13
6.1.	På kort sigt	13
6.1.1.	En vedvarende proces	13
6.1.2.	Andre foranstaltninger	14
6.1.3.	Ledsageforanstaltninger	15
6.2.	På mellemlang sigt	15
6.2.1.	De nationale udviklingsstrategier	16
6.2.2.	De fremtidige fællesskabsprogrammer	16

RESUME

Den Europæiske Union bør som vigtigste kapitalindskyder på verdensplan (heri medregnet Fællesskabets udviklingsstøtte, der i 1997 udgjorde 20% af EU-landenes samlede bistand) i højere grad markere sig i den internationale debat.

Både de enkelte medlemsstater og Fællesskabet er udsat for et vist pres med henblik på at mindske omfanget af den offentlige udviklingsbistand, og de må derfor øge kvaliteten og effektiviteten af deres indsats og fremover kunne fremlægge synlige resultater.

Et af de vigtigste midler til at nå frem til bedre og mere synlige resultater er at styrke komplementariteten mellem medlemsstaternes og Fællesskabets bistand.

I meddelelsen erindres først om hovedsigtet med denne komplementaritet, der går ud på at øge virkningen af EU-landenes bistand gennem en optimal udnyttelse af Unionens menneskelige og finansielle ressourcer og i kraft af fællesskabsstøtten at skabe en vis "merværdi" i forhold til medlemsstaternes bilaterale bistand.

Derefter understreges det, at de vigtigste forudsætninger for en styrkelse af komplementariteten er en stærk politisk vilje, operationelle samordningsmekanismer og en udviklingsstrategi for det enkelte modtagerland, faktorer, der alle bidrager til en præcis indkredsning og målretning af Fællesskabets indsats i forhold til medlemsstaternes.

Endvidere beskrives de vigtigste former for komplementaritet på operationelt plan og med hensyn til forvaltning af de menneskelige ressourcer samt de nærmere omstændigheder i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltningerne: spredning og/eller koncentration, relative fordele og de områder, hvor Fællesskabet råder over særlig knowhow.

Sluttelig stilles der forslag om en række nye initiativer:

- På kort sigt nævnes en systematisk udveksling og fælles gennemgang af de allerede foreliggende strategipapirer om bistand til modtagerlandene, overvejelse af en nydefinering af de eksisterende udvalgs opgaver, forenkling og harmonisering af procedurerne og styrkelse af forbindelserne mellem Kommissionens og medlemsstaternes tjenestegrene og af informationsvirksomheden ude i verden. For så vidt angår AVS-staterne foreslås det, at de medlemsstater, der måtte ønske det, inddrages i den årlige gennemgang af Fællesskabets bistandsprogrammer.

- På mellemlang sigt bør Kommissionen og medlemsstaterne hjælpe modtagerlandene med udarbejdelsen af deres nationale strategipapirer, så man opnår, at Fællesskabets bistandsstrategier kommer til at afspejle såvel medlemsstaternes som Fællesskabets satsninger. En sådan fremgangsmåde kunne med tiden føre til udformning af egentlige europæiske strategier.

Den Europæiske Unions offentlige udviklingsbistand, herunder medlemsstaternes bistand og den støtte, der forvaltes af Europa-Kommissionen, udgør mellem halvdelen og to tredjedele af den samlede offentlige bistand på verdensplan¹. Den europæiske politik for udviklingssamarbejde tager sigte på udviklingslande i Asien (herunder Samfundet af Nye Uafhængige Stater), Latinamerika, Middelhavsområdet, Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet og i Østeuropa (f.eks. Albanien).

Den Europæiske Unions politiske indflydelse på denne del af udenrigspolitikken svarer imidlertid langt fra til EU's position som vigtigste kapitalindskyder på verdensplan. Den Europæiske Union bør kunne styrke sin deltagelse i den internationale debat og i højere grad gøre sin identitet gældende.

En sådan deltagelse ønskes også af udviklingspartnerne, hvad enten det drejer sig om lande eller almennyttige organisationer (NGO'er), som gerne ser, at den europæiske identitet styrkes med henblik på en effektivisering af udviklingssamarbejdet.

For at opnå større fremskridt i den retning er det nødvendigt med en styrkelse af komplementariteten mellem medlemsstaternes og Fællesskabets bistand. En sådan styrkelse ved hjælp af en samordning i en så tidlig fase som muligt vil - i kraft af øget kvalitet og effektivitet - gøre det muligt at opnå bedre resultater, hvilket både medlemsstaterne og Fællesskabet er forpligtet til.

1. BEHOVET FOR EN STYRKELSE AF KOMPLEMENTARITETEN

1.1. Forpligtelsen til at fremvise resultater

I lighed med andre kapitalindskydere er medlemsstaterne og Fællesskabet udsat for et vist pres med henblik på at nedskære bistanden til udviklingslandene.

På baggrund af de krav, der stilles fra offentlighedens side, og det såvel i Europa som i udviklingslandene, bliver de synlige resultater af den ydede bistand derfor en af forudsætningerne for dens videreførelse.

Hidtil blev virkningerne af bistanden alt for ofte vurderet ud fra omfanget af de anvendte finansielle midler. I dag baseres en sådan vurdering imidlertid på de resultater, der er opnået i kraft af de af de biståede udviklingslande gennemførte projekter og politikker samt af deres levedygtighed (en "resultatorienteret" betragtningsmåde).

1.2. Forpligtelsen til at dokumentere kvalitet og effektivitet

Der er et stadigt stigende behov for bistand i udviklingslandene, især i de allerfattigste lande og blandt de mest sårbare befolkningsgrupper. For at

¹ Jf. oversigten i bilaget.

medlemsstaterne og Fællesskabet kan opfylde deres forpligtelser over for disse lande, som nyder godt af en fortrinsstilling på visse områder, bør EU og medlemsstaterne øge kvaliteten og effektiviteten af deres indsats.

På den anden side er såvel modtager- som donorlande stillet over for et stærkt stigende antal ansøgninger om bistand og mange ukoordinerede enkeltprojekter, hvilket har været til skade for bistandens effektivitet.

2. FORMÅLENE MED KOMPLEMENTARITETEN

Hovedsigtet med komplementariteten er i kraft af fællesskabsstøtten at yde en supplerende bistand, set i forhold til medlemsstaternes indsats. Derved bliver det muligt:

- at forøge virkningerne af den europæiske bistand (fra Fællesskabet og medlemsstaterne) til fordel for udviklingslandene mærkbart gennem en bedre anvendelse af de menneskelige og finansielle ressourcer, og dermed begrænse faren for overlapninger og manglende sammenhæng
- at styrke Den Europæiske Unions synlighed på området for udviklingssamarbejde

Der bør sikres komplementaritet med hensyn til de mål, der er nævnt i artikel 130 U i traktat om Den Europæiske Union²:

- en bæredygtig økonomisk og social udvikling
- en harmonisk og gradvis integration i verdensøkonomien
- bekæmpelse af fattigdom
- udvikling og befæstelse af retsstaten, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder

Medlemsstaterne skal på lige fod med Fællesskabet bidrage til gennemførelsen af disse mål.

Desuden har Fællesskabet og medlemsstaterne påtaget sig diverse forpligtelser, der er omhandlet i erklæringer og handlingsprogrammer fra en række internationale konferencer i FN-regi; det fastslås i traktatens artikel 130 U, stk. 3, at medlemsstaterne skal respektere disse forpligtelser.

3. FORUDSÆTNINGERNE FOR EN STYRKELSE AF KOMPLEMENTARITETEN

Enhver bestræbelse for at styrke komplementariteten mellem de enkelte aktiviteter forudsætter følgende:

- en stærk politisk vilje fra Kommissionens og medlemsstaternes side til at udnytte den synergieffekt og de besparelser, der følger af en bedre koordineret indsats

² Amsterdam-traktatens artikel 177.

- operationelle samordningsmekanismer mellem Den Europæiske Union (medlemsstaterne og Fællesskabet), modtagerlandene og de øvrige kapitalindskydere
- en mellemfristet udviklingsstrategi for modtagerlandet som et vigtigt element til en præcis indkredsning og målretning af Fællesskabets indsats i forholdet til medlemsstaternes indsats.

3.1. Tilstedeværelsen af den nødvendige politiske vilje

For det første kommer denne til udtryk i selve traktaten om Den Europæiske Union, afsnit XVII "Udviklingssamarbejde".

- I Rådets erklæring fra november 1992³ skitseres hovedlinjerne for en samordningsproces mellem Fællesskabet og medlemsstaterne til styrkelse af sammenhængen og komplementariteten mellem deres aktiviteter i tiden frem til år 2000.

I Rådets resolution af 1. juni 1995 om komplementaritet opregner det de midler, der skal tages i anvendelse for at styrke denne, bl.a. "ved i de enkelte tilfælde, og når dette er hensigtsmæssigt, at udnytte fordelene ved en sammenligning af de enkelte medlemsstaters indsats". Samtidig udtaler det, at "samordning er det bedste middel til at sikre komplementariteten, hvis den får en sammenhængende og global karakter".

I den forbindelse hilser Kommissionen med tilfredshed Rådets vilje - som den kommer til udtryk i retningslinjerne fra marts 1998 - til at styrke informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Konkretiseringen af denne politiske vilje forudsætter en videre førelse af parternes hidtil udfoldede bestræbelser herfor.

- Komplementariteten bør dog ikke svække synligheden af hver enkelt bistandsyder. Man bør derfor sørge for, at medlemsstaternes bidrag til fællesskabsindsatsen bliver klarere erkendt af offentligheden på såvel lokalt som europæisk plan. Enhver fælles indsats fra Fællesskabets og medlemsstaternes side bør give anledning til, at man - samtidig med at komplementariteten inden for Den Europæiske Union understreges - ikke mindsker, men tværtimod styrker medlemsstaternes synlighed, gennem deres europæiske tilhørsforhold.

3.2. Tilstedeværelsen af samordningsmekanismer

Siden 1992 har Rådet vedtaget en række konklusioner, resolutioner og retningslinjer med henblik på at styrke samordningen⁴ mellem Fællesskabet og medlemsstaterne og med henblik på at opnå en så stor "merværdi" som muligt af deres samarbejde til fordel for modtagerlandene. Efter udløbet af en

³ Erklæring vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om aspekter af politikken for udviklingssamarbejde frem til år 2000 (18. november 1992).

⁴ November 1992; maj 1993; december 1993; juni 1997; marts 1998.

forsøgsfase, der omfattede seks lande⁵, er **den operationelle samordning** blevet udvidet til at gælde samtlige udviklingslande, på grundlag af de nye retningslinjer, som Rådet vedtog i marts 1998⁶.

De fremskridt, der allerede er konstateret i praksis, styrkes yderligere i kraft af den forøgede vægt, der nu lægges på sektorpolitikken ("sector wide approach") i forhold til traditionelle projekter, især inden for områder som sundhed, uddannelse, narkotikabekæmpelse, transport og kommunikation, decentraliseringspolitik og fødevarerikkerhed.

Denne sektorspecifikke indfaldsvinkel bidrager - ofte i samarbejde med andre bistandsydere såsom Verdensbanken - til, at Fællesskabet og medlemsstaterne samles om et fælles støtteprogram. Denne politik, som modtagerlandenes regeringer selv tager ansvar for, gør det muligt at undgå overlapninger og at styrke sammenhængen mellem de forskellige former for støtte, der ydes af kapitalindskyderne. Denne indfaldsvinkel er normalt af generel karakter og skal sikre en bedre tilpasning til de givne forhold.

Siden 1992 har Rådet tillige vedtaget omkring 30 resolutioner, der finder anvendelse på såvel Fællesskabet som medlemsstaterne, og som fastlægger prioriteter inden for sektorpolitikken (sundhed, uddannelse) eller rummer en tematisk indfaldsvinkel (fødevarerikkerhed, fattigdomsbekæmpelse). Alle disse retsakter⁷ er med til at styrke sammenhængen på operationelt plan mellem de forskellige interventioner, især når det drejer sig om horisontale emner som kønsaspektet og miljø.

På området for humanitær bistand fungerer koordineringen og komplementariteten mellem ECHO, medlemsstaterne, NGO'erne og de andre partnere nu meget bedre⁸. I de kriseramte eller krigshærgede lande fremmes samordningen af, at det ganske enkelt er nødvendigt at reagere hurtigt, hvilket forudsætter et tæt politisk samarbejde⁹.

Der afholdes regelmæssigt **møder for de ministerielle topembedsmænd** inden for udviklingssamarbejde og for Fællesskabets og medlemsstaternes eksperter inden for stadig flere specialområder.

3.3. Tilstedeværelsen af en national udviklingsstrategi

OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) henstiller i "En strategi for udviklingspartnerskab"¹⁰, at man tilskynder modtager- og partnerskabslandene til selv at fastlægge deres egne udviklingsstrategier ("putting the recipient countries in the driving seat").

⁵ 1994-1997 i Costa Rica/Côte d'Ivoire/Etiopien/Mozambique/Peru/Bangladesh.

⁶ Retningslinjer for styrket operationel samordning mellem Fællesskabet og medlemsstaterne inden for udviklingssamarbejde (9. marts 1998).

⁷ Jf. fortegnelse i bilaget.

⁸ Som eksempel kan anføres interventionerne i Mellemamerika efter cyklonen MITCH's hærgen.

⁹ Som eksempler kan anføres Liberia og Nigeria.

¹⁰ Paris, januar 1998.

Nytten og indholdet af sådanne nationale strategipapirer¹¹ er blevet drøftet på forskellige arbejds møder¹², og af disse drøftelser fremgår det bl.a., at der ved udarbejdelsen af sådanne strategipapirer bør tages hensyn til alle de makroøkonomiske og sektorspecifikke undersøgelser, der er foretaget af Bretton Woods-institutionerne (for at undgå overlapninger), at man hertil føjer den ekstra dimension, der består i landets egen politiske strategi, og satser på en bæredygtig udvikling. De forskellige donorerers bistandsstrategier bør ikke alene tage højde for de nationale strategier, men også udformes under anvendelse af principperne om ejerskab og partnerskab.

Udarbejdelsen af sådanne strategipapirer bør ske under nøje anvendelse af principperne om partnerskab og ejerskab og inden for rammerne af en bred dialog, som modtagerlandet fører med repræsentanter for det civile samfund og samtlige donorer.

I denne fase er det af afgørende betydning at anvende princippet om ejerskab ("ownership"), for derved får modtagerlandene overdraget ansvaret for at vurdere det hensigtsmæssige i de enkelte samarbejdsforanstaltninger, set på baggrund af de mål, de har sat sig for deres udvikling.

De forskellige donorerers bistandsstrategier bør ikke alene tage højde for de nationale strategier, men også udformes under anvendelse af principperne om ejerskab og partnerskab.

4. DE VIGTIGSTE FORMER FOR KOMPLEMENTARITET

På det operationelle plan finder komplementariteten først og fremmest anvendelse på to niveauer: dels på nationalt plan med hensyn til gennemførelsen af en række foranstaltninger, dels på unionsplan i forbindelse med anvendelsen af de menneskelige ressourcer.

4.1. Komplementaritet på nationalt plan

4.1.1. Strukturtilpasningsstøtte

Med hensyn til den støtte, der ydes til de makroøkonomiske reformprogrammer, er komplementariteten først og fremmest af finansiell karakter. Da der kun foreligger ét bestemt regeringsprogram (der er godkendt af Bretton Wood-institutionerne), og at interventionsformerne stort set er de samme for alle donorer (først betalingsbalancestøtte, derefter budgetstøtte), er det her ikke relevant at tænke på nogen rollefordeling, bortset fra dialogen om den økonomiske og sociale politik i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af programmer til støtte af reformer.

¹¹ Der bør skelnes mellem disse dokumenter og de dokumenter, der beskriver hver enkelt donors bistandsstrategi.

¹² Møder for EU-eksperter (Stockholm, juni 1998), ministerielle topembedsmænd inden for udviklingssamarbejde (Wien, oktober 1998) og multilaterale organisationer (DAC, Paris, december 1998).

For så vidt angår den dialog med regeringen, der fører til udformning af programmerne og fastlæggelse af metoderne til iværksættelse af bistanden, tilkommer den ledende rolle Bretton Woods-institutionerne, bortset fra de tilfælde, hvor Kommissionen blandt diverse kapitalindskydere er den koordinerende instans i forbindelse med et strukturtilpasningsprogram eller visse bestanddele af et sådant program. Men på baggrund af EU-medlemsstaternes væsentlige bidrag til disse institutioner og betydningen af deres bilaterale programmer samt programmerne i fællesskabsregi bør Den Europæiske Union generelt betragtet i højere grad give sit besyv med og gøre sig mere synlig i denne dialog.

Dette er allerede tilfældet med det særlige bistandsprogram for Afrika, hvor der siden 1987 er blevet etableret tilfredsstillende samordningsmekanismer mellem Bretton Woods-institutionerne og kapitalindskyderne. Kommissionen og medlemsstaterne vil også fremover spille en vigtig rolle i dette forum, både i kraft af deres finansielle vægt og de mange bidrag, EU har ydet til udformningen af programmet.

På nationalt plan er denne indflydelse ikke altid blevet konkretiseret i helt samme udstrækning, bl.a. hvad angår landenes overtagelse af programmerne ("ownership"), hensyntagen til den regionale dimension eller den takt, reformerne gennemføres i.

I en kommende meddelelse fra Kommissionen, hvori der gøres status over strukturtilpasningsstøtten til AVS-landene og redegøres for fremtidsperspektiverne, vil der blive formuleret en række forslag til at råde bod på ovennævnte mangel, bl.a. med det sigte at opnå en bedre koordinering af medlemsstaternes arbejde i Bretton Wood-institutionerne, hvilket vil kunne øge Unionens indflydelse i dette forum.

Det kan dog allerede nu fastslås, at Fællesskabets strukturtilpasningsstøtte udgør en vigtig bestanddel af Fællesskabets indsats.

4.1.2. Støtte til fordel for sektorpolitikker og projekter

Denne støtte varierer, alt eftersom det pågældende modtagerland har fastlagt/ikke har fastlagt en sektorpolitik, afpasset efter dets behov og formåen. I bekræftende fald yder Kommissionen støtte i form af budgetstøtte, så snart betingelserne for forvaltningen af de offentlige finanser er opfyldt. I et sådant tilfælde rejser spørgsmålet om komplementaritet sig på samme måde som for støtten til strukturtilpasning og makroøkonomisk tilpasning.

Når der er tale om at yde støtte til projekter eller programmer, kan styrkelsen af komplementariteten mellem medlemsstaterne og Fællesskabet enten ske i form af en **spredning** af interventionsområderne (sektormæssige eller geografiske), eller modsat føre til en samordnet **koncentration** (omkring én og samme sektor eller ét bestemt geografisk område):

En spredning

- **over forskellige sektorer**¹³ kan sikre europæisk tilstedeværelse inden for et større antal prioriterede sektorer. En sådan strategi begrænser risikoen for overlapninger. Men man bør på samme tid også undgå risikoen for en for stor spredning af bestræbelserne (så resultaterne "smuldrer"), og risikoen for, at der opstår en alt for stor afhængighed i et modtagerland af én enkelt donor, der kommer til at betragte sektoren som sit "private område". De finansielle bidrag kan ydes separat og mobiliseres i henhold til forskellige tidsplaner. Der bør dog sikres en nøje sammenhæng mellem alle Unionens forskellige interventioner i forhold til landets udviklingsstrategi
- **inden for én og samme sektor, men på forskellige niveauer**¹⁴, kan styrke Unionens støtte til en given sektorpolitik. I forbindelse med et sådant scenario kan de enkelte finansielle input foretages separat, men tidsplanerne for indsatsen er i højere grad indbyrdes afhængige. Den nødvendige sammenhæng mellem samme typer foranstaltninger kan sikres ved hjælp af de sektorpolitiske retningslinjer, der er udstukket af Rådet for Den Europæiske Union og/eller DAC.

En koncentration

- **om det samme program og om én og samme sektor** gør det muligt hurtigere at opnå betydelige resultater, ved at der mobiliseres finansielle midler i et meget større omfang. En sådan fremgangsmåde sikrer modtagerlandet en række forskellige partnerskaber. I så tilfælde bliver opnåelse af sammenhæng i interventionerne et afgørende kriterium. Harmoniseringen af tidsplanerne for iværksættelsen kræver en forstærket samordning, og samfinansiering er da at foretrække frem for parallelt løbende finansieringer, og der må satses på udpegelse af en sagskoordinator.

Hver af disse fremgangsmåder rummer en række fordele og ulemper, og valget af én af dem (eller en kombination af flere af dem for de enkelte sektorer) afhænger af en lang række kriterier, først og fremmest følgende:

- regeringens politik for den pågældende sektor, hvad enten det blot drejer sig om finansiell støtte til en sektorpolitik, eller der foreligger et behov for at fremme væsentlige reformer
- andre kapitalindskyderes interventioner
- de relative fordele, der er knyttet til de enkelte medlemsstater og Kommissionen, især med hensyn til de menneskelige ressourcer, der rent faktisk kan mobiliseres på stedet (og den bistandskapacitet, der kan tilbydes fra de enkelte landes side)

¹³ eller over et lands forskellige regioner

¹⁴ F.eks. en fordeling på henholdsvis centrale og lokale sundhedscentre eller på primærundervisning/erhvervsrettet uddannelse/videregående uddannelse osv.

– Unionens synlighed.

Disse kriterier må dog overvejes nærmere i hvert enkelt tilfælde, ved at EU-landenes repræsentanter på stedet, dvs. i hvert enkelt modtagerland, foretager en differentieret vurdering af forholdene.

4.2. Komplementaritet med hensyn til forvaltning af de menneskelige ressourcer

Tilsammen råder medlemsstaterne og Kommissionen over væsentlige menneskelige ressourcer, der udgør en sagkundskab af høj kvalitet og med kompetence på en lang række områder.

Denne mangfoldighed er en rigdom; men det, at sagkundskaben er så spredt, udgør et handicap.

Det er derfor nødvendigt at udnytte den bedst muligt, dels gennem en bedre sektormæssig og/eller geografisk fordeling, dels ved at koncentrere den for at opnå en "kritisk masse", der er repræsentativ med hensyn til EU-landenes kompetenceområder

4.2.1. En bedre fordeling

Hvert medlem af Unionen råder over en række meget kompetente eksperter; imidlertid er hver enkelt team kun i stand til at gennemføre udviklingsforanstaltninger i et begrænset antal lande.

Det komplementære i hvert enkelt lands bestræbelser kunne komme bedre til sin ret ved en styrket koordinering, selv om man blot opnår at begrænse antallet af overlapninger.

4.2.2. En større "kritisk masse"

Gennem en mere systematisk opbygning af netværk bestående af eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen, og gennem tilrettelæggelse af hyppigere fællesmøder og fællesmissioner vil det være muligt at opnå en bedre spredning af oplysninger og knowhow (knowledge management), og følgelig at øge analyse-, evaluerings- og planlægningskapaciteten på unionsplan.

5. DE NÆRMERE OMSTÆNDIGHEDER I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF FORANSTALTNINGER

Kravet om større effektivitet bevirker, at hver enkelt donor koncentrerer sin indsats om et begrænset antal sektorer. Komplementariteten må derfor vurderes på baggrund af denne begrænsning, ligesom der i en given situation må tages højde for kriteriet "relative fordele".

5.1. Effektivitet/koncentration:

Forpligtelsen til at opnå gode resultater tillige med de krav, der stilles til et egentligt partnerskab med modtagerlandene, fører til, at bistanden

koncentreres om et begrænset antal sektorer. Ved gennemførelsen af dette princip er der imidlertid to risici, man skal undgå:

- Hvis alle donorer koncentrerer indsatsen om de samme sektorer, vil der være nogle vigtige sektorer, der helt lades i stikken.
- Hvis kun en enkelt donor er aktiv i en given sektor, kan dette føre til en alt for stor afhængighed mellem modtagerland og donor.

5.2. Effektivitet/relative fordele:

Spørgsmålet om de relative fordele, der er forbundet med benyttelsen af en given bistandskilde, sammenholdt med en anden, bør undersøges i lyset af følgende overvejelser:

Primært er hver enkelt kapitalindskyder - ud fra princippet om differentiering af bistandsstrategien efter modtagerlandenes behov - nødt til at udvise en vis fleksibilitet med hensyn til interventionsområder. En alt for stram forhåndsfordeling af disse, ud fra et kriterium om relative fordele på et givet tidspunkt, vil uden tvivl medføre, at kapitalindskydere holdes borte fra aktiviteter, som de ellers mener det er vigtigt at udføre, hvorved de ikke får udnyttet deres fagkundskab fuldt ud.

En generel indkredsning af disse relative fordele for hver sektor og emne er ikke let at foretage, for så vidt som de enkelte donorer's prioriteter og kapacitet ændrer sig med tiden. Endvidere varierer graden af komplementaritet, alt efter som der er tale om udviklingssamarbejds mål, områder eller midler. En forhåndsfordeling af interventionsområder mellem medlemsstaterne og Fællesskabet kan være i modstrid med princippet om, at modtagerlandet skal overtage projekterne (ejerskabsprincippet); og de europæiske kapitalindskyderes nuværende generelle beføjelser åbner ikke nødvendigvis mulighed herfor. Der er således ved at fokusere på hvert enkelt tilfælde og hvert enkelt land, at man kan søge at opnå en større grad af komplementaritet. Med respekt for de forpligtelser, der er indgået over for modtagerlandet, kan dette føre til, at man giver afkald på et vist antal foranstaltninger og overlader gennemførelsen af dem til andre kapitalindskydere, der helt klart frembyder en række specifikke relative fordele.

Inden for de ovenfor skitserede grænser vil Kommissionen for sit eget vedkommende søge at udnytte sin knowhow på de områder, hvor den råder over egen ekspertise, med henblik på at støtte:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- politiske og institutionelle reformer (demokratisering, menneskerettigheder, god regeringsførelse, forebyggelse af konflikter)- etablering af samlede politiske, økonomiske, finansielle, sociale og kulturelle partnerskaber mellem EU og andre lande og regionale grupperinger, bl.a. med det formål at skabe bedre betingelser for en stabil politisk og social udvikling og at styrke forbindelserne mellem EU og dets naboer |
|--|

- økonomiske reformer og en reform af sektorpolitikken (især inden for sundhed og uddannelse) i forbindelse med en strukturlpasning
- handelspolitikken
- den regionale integrationsproces, bl.a. gennem en liberalisering af handelen samt gennem oprettelse af netværk af infrastrukturer for transport, energi og information
- fødevarerikkerhedspolitikken.

Kommissionen bør samtidig knytte sin indsats endnu mere tydeligt sammen med fattigdomsbekæmpelsen og målene for en bæredygtig udvikling, gennem et begrænset antal stort anlagte initiativer, der tager sigte på de allerfattigste befolkningsgrupper¹⁵.

Med disse mål for øje vil den fremover styrke sit partnerskab med de europæiske og de sydlige NGO'er, så den bedre kan udnytte deres erfaringer, nyskabende tiltag og iværksætterkapacitet.

6. NYE INITIATIVER

Eftersom en koordinering mellem Fællesskabet og medlemsstaterne fortsat er det bedste middel til at sikre komplementariteten mellem deres politikker for udviklingssamarbejde, er der planlagt følgende initiativer med henblik på en styrkelse af denne koordinering.

6.1. På kort sigt

6.1.1. *En vedvarende proces*

- I lighed med Fællesskabet baserer de fleste af medlemsstaterne deres bistandsprogrammer på visse strategier for ydelse af støtte til modtagerlandene. Ved anvendelse af retningslinjerne for operationel samordning fra marts 1998 vil en **systematisk udveksling og en fælles gennemgang af disse strategipapirer** være en nødvendig forudsætning for:
 - at være fælles om analysen af hvert enkelt lands særlige muligheder og begrænsninger
 - at indkredse sammenfaldende punkter i disse forskellige tilgange, tilfælde af komplementaritet samt muligheder for at styrke disse tilfælde af komplementaritet.
- I forbindelse med landene i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet vil en sådan informationsudveksling med medlemsstaterne både omfatte bistandsstrategierne og den flerårige finansielle planlægning. Med

¹⁵ Dette udelukker dog ikke gennemførelsen af visse forsøgsprojekter, f.eks. på miljøområdet.

sidstnævnte tiltag tænkes der på en fremskrivning for et vist tidsrum af de årlige finansielle rammebeløb pr. land og pr. prioriteret interventionssektor. En sådan fremskrivning kan udgøre et vigtigt grundlag for opnåelse af en større grad af komplementaritet mellem henholdsvis medlemsstaternes og Fællesskabets indsats på området for udviklingsbistand.

- Når det specielt drejer sig om forbindelserne til AVS-staterne, indledte Kommissionen i maj måned 1998 arbejdet med at foretage en **årlig gennemgang** af Fællesskabets bistandsprogrammer land for land. **Kommissionen er parat til at inddrage de medlemsstater, der måtte ønske det, i dette arbejde, så man sammen kan få indkredset de konkrete muligheder for en styrkelse af komplementariteten.** Et sådant samråd bør involvere de centrale tjenestegrene, de stedlige delegationer og modtagerlandet. De ændringer af strategier og løbende justeringer af programmer, der måtte blive følgen heraf, bør forelægges til drøftelse i de bestående udvalg i forbindelse med deres nye beføjelser¹⁶. Hvert år vil en sådan gennemgang give mulighed for at ajourføre prognoserne og at undersøge graden af komplementaritet mellem de foranstaltninger, der støttes via Fællesskabets program, og de foranstaltninger, der støttes af medlemsstaterne og andre donorer. Ud fra et effektivitetsprincip vil Fællesskabets bistand blive centreret om et forholdsvis begrænset antal nationale prioriteter, herunder de, der ligger tættest op ad de tre hovedmål, der er indeholdt i EU-traktatens artikel 130U¹⁷, samt de af Rådet vedtagne retningslinjer.

Resultaterne vil blive evalueret på grundlag af opfølgings-, virknings- og eventuelt også præstationsindikatorer for hver sektor, hvor der gøres en indsats. Disse indikatorer, der kan være inspireret af dem, som DAC anvender, og som der er almindelig enighed om, bør være godkendt af modtagerlandene og af medlemsstaterne.

En sådan fælles periodisk gennemgang vil gøre det muligt for Fællesskabet og medlemsstaterne til stadighed at måle virkningen af deres egne bidrag med hensyn til det pågældende lands politiske, økonomiske og sociale mål.

En sådan til stadighed gentaget proces vil kunne bidrage til en gradvis styrkelse af komplementariteten mellem Den Europæiske Unions forskellige foranstaltninger, samtidig med at hver medlemsstats særlige fremgangsmåder respekteres.

6.1.2. Andre foranstaltninger

Eftersom Kommissionen er inddraget i en stadig tættere dialog med andre store bilaterale kapitalindskydere (USAD, Japan, Canada, Australien ...) og multilaterale kapitalindskydere (Verdensbanken, UNDP, andre FN-instanser ...), agter den at informere medlemsstaterne herom og vil søge at inddrage

¹⁶ ALA, MED, AVS, jf. nedenfor

¹⁷ Især fattigdomsbekæmpelse

dem, der måtte ønske det, i udformningen og gennemførelsen af konkrete foranstaltninger.

For så vidt angår forbindelserne til kriseramte, eller for nylig kriseramte, lande, hvor situationens ofte dramatiske karakter kræver et sammenhængende politisk udspil og en effektiv og hurtig indsats, vil Kommissionen også i sådanne tilfælde søge at inddrage medlemsstaterne tættere med henblik på at opnå en større grad af politisk synlighed med hensyn til Den Europæiske Unions interventioner.

6.1.3. Ledsageforanstaltninger

- For så vidt angår en tilpasning af ALA-, MED- og AVS-udvalgenes rolle, er der i Rådet samt disse udvalg **overvejelser i gang** med henblik på at lade gennemgangen af projekter og programmer blive erstattet af en analyse af de sektormæssige strategier og politikker i de enkelte lande og regioner.

- Med hensyn til decentralisering, forstået som en intern overføring af ansvarsområder til de diplomatiske repræsentationer i udviklingslandene, har dette allerede fundet sted for visse medlemsstaters vedkommende. Generelt set er denne tendens ønskværdig, men på visse betingelser. For en sådan decentralisering bør følges op af en tilsvarende uddelegering af beslutningsbeføjelser samt tildeling af menneskelige og finansielle ressourcer. Hvis decentraliseringen skal være til gavn for den operationelle samordning på unionsplan, må decentraliseringsniveauet for de forskellige EU-medlemsstaters diplomatiske repræsentationer være nogenlunde det samme.

- Med hensyn til en forenkling og harmonisering af procedurerne, så har **Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-Bistand til Tredjelande (SCR)** indledt et omfattende arbejde hermed i Kommissionens relevante generaldirektorater. Dette tiltag bør udvides til også at omfatte en lignende harmonisering mellem EU og medlemsstaterne og udvides til at omfatte andre institutioner (Verdensbanken, FN-organisationerne).

- Det er nødvendigt at styrke forbindelserne mellem Kommissionens og medlemsstaternes tjenestegrene gennem regelmæssige møder mellem de for et bestemt geografisk område ansvarlige og eksperterne samt gennem initiativer til styrkelse af informationsvirksomheden ude i marken, bl.a. gennem en mere målrettet brug af edb-kommunikationssystemer (etablering af net, websites og fora for udveksling af oplysninger).

6.2. På mellemlang sigt

Denne proces, der tager udgangspunkt i de nationale udviklingsstrategier, vil gradvis kunne styrkes i forbindelse med udarbejdelsen af de kommende programmer for Fællesskabets indsats.

6.2.1. *De nationale udviklingsstrategier*

Kommissionen foreslår, at den - sammen med medlemsstaterne - yder støtte¹⁸ til udarbejdelsen af nationale strategidokumenter for alle de landes vedkommende, der ytrer ønske herom, og at den bidrager til at skabe en overordnet sammenhængende ramme om koordineringen af de nationale (offentlige og private) bestræbelser og af hele udviklingsbistanden til tredjelande.

Fællesskabets og medlemsstaternes støtte kan f.eks. være:

- **af metodisk karakter**, f.eks. i forlængelse af henstillingerne fra det møde om de enkelte landes strategi, der blev afholdt i Stockholm i juni 1998. I medfør af dette metodiske tiltag kunne man tillige indføre en langsigtet, fremadskuende dimension som led i en strategi for regional integration. Dette arbejde kunne indledes i de eksisterende udvalg og derefter videreføres sammen med Verdensbanken og andre medlemmer af DAC, eller i modsat rækkefølge alt efter de enkelte landes behov

- **af faglig og finansiell karakter**, ved at de bidrager til udarbejdelsen af disse dokumenter vedrørende de lande, der måtte ønske det. I denne fase er det af afgørende betydning at knæsette ejerskabsprincippet ("ownership") og respektere den nationale suverænitet, for derved overtager modtagerlandene ansvaret for sidenhen at vurdere det hensigtsmæssige i enhver samarbejdsforanstaltning i lyset af deres udviklingsmål.

6.2.2. *De fremtidige fællesskabsprogrammer*

Når disse nationale strategidokumenter er blevet godkendt af de politiske instanser, vil de kunne danne grundlag for samtlige donorers programmer. Disse dokumenter vil gøre det muligt at nå frem til den mest hensigtsmæssige form for komplementaritet mellem Fællesskabets programmer og medlemsstaternes, så der opnås en styrkelse af den samlede europæiske bistands effektivitet og synlighed.

Disse kommende strategier for Fællesskabets indsats bør indledningsvis drøftes med de medlemsstater, der øver en aktiv indsats i det pågældende land.

Derpå vil disse strategier blive gennemanalyseret og godkendt i planlægningsudvalgene¹⁹ i forbindelse med disse udvalgs nye beføjelser. I og med, at man sammen med medlemsstaterne er fælles om analysen af det enkelte lands særlige problemer og muligheder, vil man kunne indkredse prioriteter og opstille de mål, der skal nås i fællesskab, hvilket vil fremme den politiske og faglige dialog med landets regering og de øvrige kapitalindskydere.

¹⁸ I overensstemmelse med de principper, som Rådet og DAC har knæsat (partnerskab, ejerskab).

¹⁹ ALA, MED, AVS.

Disse strategier, der udformes under en proces, der tager tilbørligt hensyn til hver enkelt partners procedurer og begrænsninger, og som derefter løbende justeres under den årlige kritiske gennemgang, vil - i kraft af en stadig større grad af komplementaritet - afspejle såvel EU-medlemsstaternes som Fællesskabets prioriteringer.

En sådan fremgangsmåde bør også føre til en styrkelse af komplementariteten mellem de enkelte medlemsstaters interventioner, der udgør 80% af Den Europæiske Unions samlede offentlige udviklingsbistand, og bør føre til, at der med tiden udformes en række europæiske strategier²⁰.

²⁰ Fællesskabets udviklingsstøtte udgør kun 20% af EU-landenes samlede bistand.

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

Net Payments

EU Member States	1997		1996	
	in million dollars	%	in million of dollars	%
Germany	5913	22%	7601	24%
Austria	531	2%	557	2%
Belgium	764	3%	913	3%
Denmark	1637	6%	1772	6%
Spain	1234	5%	1251	4%
Finland	379	1%	408	1%
France	6348	24%	7451	24%
Ireland	187	1%	179	1%
Italy	1231	5%	2416	8%
Luxembourg	95	0,4%	82	0,3%
Netherlands	2946	11%	3246	10%
Portugal	251	1%	218	1%
United Kingdom	3371	13%	3199	10%
Sweden	1731	7%	1999	6%
Total EU	26618	100%	31292	100%
Of which: EC	5261	20%	5455	17%
Other DAC members	in million dollars	%	in million dollars	%
Australia	1076	5%	1121	5%
Canada	2146	10%	1795	7%
United States	6377	30%	9377	39%
Japan	9358	44%	9439	39%
Norway	1306	6%	1311	5%
New Zealand	145	1%	122	1%
Switzerland	839	4%	1026	4%
Total other members	21247	100%	24191	100%
Total all DAC members	47865		55483	

Table 2

EU Member States	1997		1996	
	in million dollars	%	in million dollars	%
EU Member States	26618	56%	31292	56%
Of which: EC	5261	11%	5455	9.83%
Other DAC members	21247	44%	24191	44%
Total all DAC members	47865	100%	55483	100%

(source DAC)

List of sectoral and thematic communications from the Commission to the Council and Parliament and corresponding Council resolutions, declarations et conclusions		
	European Commission	Council of the European Union
<u>Family planning</u>	<u>Communication of 4/11/92</u>	<u>Resolution of 19/11/92</u>
<u>Poverty alleviation</u>	<u>Communication of 16/11/93</u> COM(93) 518 I	<u>Resolution of 2/12/93</u>
<u>AIDS</u>	<u>Communication of 7/01/94</u> COM(93) 473	<u>Resolution of 6/05/94</u>
<u>Health</u>	<u>Communication of 24/03/94</u> COM(94) 77	<u>Resolution of 6/05/94</u>
<u>Food security</u>	<u>Communication of 4/05/94</u> COM(94) 165	<u>Resolution du 25/11/94</u>
<u>Education and training</u>	<u>Communication of 26/11/94</u> COM(94) 399	<u>Resolution of 25/11/94</u>
<u>Structural adjustment</u>	<u>Communication of 27/10/94</u> COM(94) 447	<u>Resolution of 1/06/95</u>
<u>Regional integration</u>	<u>Communication</u> COM (95) 219	<u>Resolution of 1/06/95</u>
<u>Development research</u>	<u>Working paper</u> SEC (95) 814	<u>Declaration of 1/06/95</u>
<u>Integrating gender issues</u>	<u>Communication of 18/09/95</u> COM (95) 423 final	<u>Resolution of 20/12/95</u>
<u>Linking emergency, rehabilitation and development aid</u>	<u>Communication of 30/04/96</u> COM (96) 153	<u>Conclusions of 28/05/96*</u>
<u>Environmental assessment</u>	-	<u>Resolution du 28/05/96*</u>

* Formally approved on 15 July 1996.

<u>Decentralised cooperation</u>	<u>Communication of 1/03/96</u> COM (96) 70	<u>Conclusions of</u> <u>28/05/96*</u>
<u>Conflict prevention in Africa</u>	<u>Communication of 6/03/96</u> SEC (96) 332	<u>Conclusions</u> <u>and Common</u> <u>Position of</u> <u>02/06/97</u>
<u>Migration and development</u>	<u>Working paper of 06/03/96</u>	<u>Conclusions of</u> <u>28/05/96*</u>
<u>Human and social development</u>	<u>Working paper of 9/10/96</u> SEC (96) 1827	<u>Resolution of</u> <u>22/11/96</u>
<u>Crisis and gender</u>	-	<u>Conclusions of</u> <u>22/11/96 *</u>
<u>Campaign against anti-personnel landmines</u>	<u>Working paper of 5/11/96</u> SEC (96) 2035	<u>Resolution of</u> <u>22/11/96</u>
<u>Scientific and technological research</u>	<u>Communication of 25/04/97</u> COM (97) 174	<u>Resolution of</u> <u>5/06/97</u>
<u>Information society and development</u>	<u>Communication of 15/07/97</u> COM (97) 351	<u>Conclusions of</u> <u>28/11/97</u>
<u>Microfinancing</u>		<u>Resolution of</u> <u>28/11/97</u>
<u>Anti-poverty campaign</u>		<u>Conclusions of</u> <u>18/05/98</u>
<u>Gender issues</u>		<u>Conclusions of</u> <u>18/05/98</u>
<u>Democratisation and the rule of law</u>	<u>Communication of 12/03/98</u> COM(98) 146	<u>Conclusions of</u> <u>30/11/98</u>
<u>Conflict prevention</u>	<u>Non paper of 07/98</u>	<u>Conclusions of</u> <u>30/11/98</u>
<u>Indigenous peoples</u>	<u>Working paper of 05/98</u>	<u>Resolution of</u> <u>30/11/98</u>
<u>Microfinance and poverty reduction</u>	<u>Communication of 05/98</u> COM(98) 527	<u>Conclusions of</u> <u>30/11/98</u>
<u>Solidarity to confront AIDS</u>	<u>Communication of 03/07/98</u> COM(98) 407	
<u>Tourism</u>	<u>Communication of 14/10/98</u> COM(98) 563	<u>Resolution of</u> <u>30/11/98</u>
<u>Private sector in the ACP countries</u>	<u>Communication of 20/11/98</u> COM(98) 667	

(*) formally approved on 15 July 1996

ISSN 0254-1459

KOM(1999) 218 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

11 01 06

Katalognummer : CB-CO-99-212-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg