



FOLKETINGET

EU-note

Til orientering af Udenrigsudvalget, Det Udenrigspolitiske Nævn, Finansudvalget og Europaudvalget

EU's fremtidige udviklingsbistand

Sammenfatning

Kommissionens forslag til EU-budgettet for EU's globale aktiviteter rejser velkendte diskussioner om balancen mellem EU's egne interesser og langsigtet indsats for fattigdomsbekæmpelse og demokrati.

Forslaget indeholder en omfattende omstrukturering. Kommissionen lægger op til at sammenlægge en række instrumenter og til at føre den europæiske udviklingsfond ind under budgettet.

Kommissionen foreslår flere midler til dette område, men spørgsmålet er, hvor meget EU-landene skærer væk igen under forhandlingerne? Nogle kalder forslaget modigt, andre mener, det er risikabelt.

29. oktober 2018

Det Internationale
Sekretariat
Lotte Rickers Olesen
EU-konsulent

Kommissionen fremlagde 14. juni 2018 sit forslag til, hvordan EU's udenrigspolitik skal finansieres. Det er en del af det samlede forslag til EU's flerårige budgetramme for perioden 2021-2027 (MFF).¹ Denne del kaldes de eksterne finansielle instrumenter og handler om EU's samarbejde med partnerlande rundt om i verden - primært udviklingssamarbejdet.

EU giver midler til bestemte lande (geografiske prioriteringer) og bestemte mål f.eks. demokrati og menneskerettigheder (tematiske prioriteringer). Det sker gennem en række instrumenter (dvs. finansieringsprogrammer) i EU's budget og gennem den europæiske udviklingsfond (EUF), som ikke er en del af budgettet, og som EU-landene derfor har forhandlet separat. Fonden finansierer samarbejdet med AVS-landene. Det er 79 tidligere europæiske kolonier i Afrika, Vestindien og Stillehavet, som EU har et særligt udviklingssamarbejde med.

¹ [Forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde](#) KOM(2018)460 [Meddelelse fra Kommissionen om Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027](#) KOM(2018)321. Samt andre mindre forslag.



EU's overordnede prioriteter på dette område er fastlagt i [EU's globale strategi](#) og i [den europæiske konsensus for udvikling](#) – fra henholdsvis 2016 og 2017.²

Kommissionen foreslår to større ændringer i forhold til, hvordan tingene er skruet sammen i dag:

- En række instrumenter slås sammen til et stort instrument for nabo-skab, udvikling og internationalt samarbejde – forkortet NDICI (skemaet nedenfor viser, hvilke instrumenter der slås sammen).
- Den europæiske udviklingsfond (EUF), som i dag finansieres uden for budgettet, foreslås inkorporeret i budgettet.

Denne note fokuserer primært på det nye instrument, NDICI.

Hvor mange penge er der tale om?

Kommissionen foreslår i alt 123 mia. euro afsat i perioden 2021-2027 (løbende priser) til den eksterne budgetkategori. Det er af flere grunde svært at sammenligne med den nuværende periode. Dels fordi Storbritannien forlader EU, dels fordi den europæiske udviklingsfond inkorporeres. Hvis man tager højde for det ved at medregne udviklingsfonden og fraregne UK, er der ifølge Parlamentets beregninger tale om en stigning på 30 pct. (løbende priser) i forhold til perioden 2014-2020, hvor der er afsat 94,5 mia. euro. Hvis man regner i faste priser, hvor der er korrigeret for inflationen, så er stigningen på 13 pct.

Erfaringsmæssigt må netop det udenrigs- og udviklingspolitiske område holde for, når forhandlingerne spidser til. Ved sidste forhandlingsrunde blev dette område beskåret mest under forhandlingerne: Kommissionen foreslog dengang 70 mia. euro (uden udviklingsfonden og i faste priser), og man endte på 59 mia. euro. Det skyldes bl.a., at der ikke er nationale, økonomiske interesser knyttet til dette område på samme måde, som der er til landbrugspolitikken og strukturfondsmidlerne.

Kommissionens argument for at forhøje denne budgetkategori er bl.a. EU's interesser i stabilitet og udvikling i EU's nærområder som middel til at begrænse migrationen til Europa.

² [Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe](#), tiltrådt af Det Europæiske Råd i juni 2016; [Vores verden, vores værdighed, vores fremtid](#), fælles erklæring mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, juni 2017.



Skemaet sammenligner det gældende budget med Kommissionens forslag til det nye budget på det eksterne område (løbende priser):

MFF 2014-2020		MFF 2021-2027 (forslag)	
Instrument	Beløb	Instrument	Beløb
Den europæiske udviklingsfond (EUF) <i>uden for budgettet</i>	28,2	Naboskab, udvikling og internationalt samarbejde (NDICI):	89,5
Udviklingsinstrumentet (DCI)	19,7	<u>Geografiske programmer i alt:</u>	68
Naboskabsinstrument (ENI)	15,9	<i>Naboskab</i>	22
Instrument til stabilitet og fred (IcSP)	2,3	<i>Afrika syd for Sahara</i>	32
Instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR)	1,3	<i>Asien og Stillehavet</i>	10
Partnerskabsinstrument (PI)	0,95	<i>Amerika og Caribien</i>	4
Garantifond	1,2	<u>Tematiske programmer i alt:</u>	7
Førtiltrædelsesinstrument	11,7	<i>Menneskerettigheder og demokrati</i>	1,5
Humanitær bistand	6,6	<i>Civilsamfundsorganisationer</i>	1,5
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	2,3	<i>Fred og stabilitet</i>	1,0
Instrument for nuklear sikkerhed	0,225	<i>Globale udfordringer</i>	3,0
Oversøiske lande og territorier	0,365	<u>Hurtige respons aktioner</u>	4
Grønland	0,217	<u>Nye udfordringer og prioriteter</u>	10,2
Den afrikanske fredsfacilitet (del af EUF'en) <i>uden for budgettet</i>	2,3	Førtiltrædelsesinstrument	14,5
		Humanitær bistand	11,0
		Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	3,0
		Instrument for nuklear sikkerhed	0,3
		Oversøiske lande og territorier	0,5
		- <i>herunder Grønland</i>	0,225
		Europæisk fredsfacilitet* <i>uden for budgettet</i>	10,5

* Danmark er ikke omfattet af fredsfaciliteten pga. forsvarsforbeholdet og skal derfor heller ikke finansiere den, men Kommissionen lægger op til, at Danmark frivilligt kan indbetale midler til enkelte aktiviteter under fredsfaciliteten.



Hvad skal formålet være?

Et dilemma, der altid gennemsyrrer udviklingssamarbejde, er balancen mellem egne, udenrigspolitiske interesser og mål om at fremme menneskerettigheder, demokrati, udvikling, fred og stabilitet. Denne balancegang er også til debat i forbindelse med det nye instrument, NDICI.

I traktatens artikel om EU's udviklingsbistand er hovedformålet at bekæmpe fattigdom,³ men det afspejles ikke i det nye instruments mål. Det generelle mål med instrumentet er at fremme EU's værdier og interesser på verdensplan.

De specifikke mål er at:

- støtte og fremme dialog og samarbejde med lande og regioner uden for EU i naboskabet, Afrika syd for Sahara, Asien, Stillehavet, Nord-, Syd- og Mellemamerika og Vestindien
- på globalt niveau at konsolidere og fremme demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder, støtte civilsamfundsorganisationer, fremme stabilitet og fred og tackle andre globale udfordringer
- hurtigt at reagere på krisesituationer, uroligheder og konflikter, udfordringer, udenrigspolitiske behov og prioriteter mv.⁴

Udviklingsorganisationer har kritiseret, at instrumentets fokus er på EU's egne interesser, mens fattigdomsbekæmpelse, bæredygtighed og verdensmålene for bæredygtig udvikling (SDG-målene) slet ikke nævnes i det nye instruments målsætning.⁵ Bl.a. FN's kontor i Bruxelles har kritiseret, at de eksterne instrumenter ikke tydeligt reflekterer de 17 verdensmål. Målene nævnes dog andre, mindre prominente steder i forordningen, og Kommissionen har også sagt, at SDG'erne skal mainstreames gennem hele MFF'en både internt i EU og i forhold til partnerlande. Det ses dog ikke tydeligt i udviklingsinstrumentet.

Instrumentet øremærker også midler til tværgående målsætninger:

- 92 pct. af midlerne i NDICI-instrumentet skal kunne kvalificeres som officiel udviklingsbistand efter OECD's DAC-kriterier (i dag er det 90 pct. i EUF'en, 95 pct. i DCI'en og ikke noget krav i andre instrumenter).
- 25 pct. af midlerne skal gå til initiativer, der bidrager til at opfylde klimamål (i dag er det 20 pct. i DCI'en).

³ TEUF, artikel 208

⁴ KOM(2018)460 [Forslag til forordning om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklings-samarbejde og internationalt samarbejde](#), artikel 3.

⁵ Det kom til udtryk på møde 17. oktober 2018 i Parlamentet arrangeret af European Think Tanks Group, se [her](#). Se også CONCORD Europe: [Analysis of NDICI](#), august 2018, og ECDPM: [Aiming high or falling short](#), september 2018.



- 10 pct. af midlerne skal gå til migrationshåndtering og til at adressere de grundlæggende årsager til migration.
- 20 pct. skal gå til social og menneskelig udvikling som uddannelse og sundhed (det er tilsvarende i DCI'en i dag, men nu nævnes ligestillingsaktiviteter også inden for de 20 pct.).

Flere efterlyser et stærkere fokus på ligestilling og kvinders rettigheder, idet forslaget ikke beskriver, hvordan det nye instrument skal bidrage til dette.

Selvom demokrati, menneskerettigheder og god regeringsførelse står centralt i NDICI'ens prioriteter for de geografiske programmer, er der ikke et mål for det. Det nuværende DCI-instruments mål er, at 15 pct. af de geografiske programmer skal gå til dette formål. Et gældende mål om 45 pct. til inklusiv og bæredygtig vækst er heller ikke med i NDICI'en.⁶

Tænketanken ECDPM advarer mod at tro, at mere øremærkning og flere særskilte puljer er den bedste vej frem i forhold til at sikre midler til specifikke prioriteter. Erfaringerne viser nemlig, at det ikke er en effektiv metode, og at det vil ske på bekostning af den foreslåede fleksible anvendelse af midlerne, som vil være et positivt fremskridt.⁷

Fleksibilitet vs. forudsigelighed

Et andet af de store spørgsmål er balancen mellem på den ene side behovet for at tænke udvikling langsigtet med en forudsigelighed, der giver et trykt investeringsklima, og på den anden side behovet for hurtigt at kunne reagere på nye omstændigheder ved at omdirigere penge.

Kommissionen ønsker mere fleksibilitet i anvendelse af midlerne, så EU bliver bedre i stand til at reagere på kriser, konflikter og uforudsete situationer. Midtvejsevalueringen peger på, at opdelingerne af instrumenterne i dag er for rigide. Det var et problem at få omfordelt midler under flygtningekrisen, da de var bundet til langsigtede programmer, og margenen var for lille.⁸

⁶ ECDPM's analyse: [Aiming high or falling short](#), september 2018.

⁷ ECDPM's analyse: [Aiming high or falling short](#), september 2018.

⁸ Rapport fra Kommissionen; [Midtvejsevaluering af instrumenterne til ekstern finansiering](#), KOM(2017)720, december 2017



Derfor foreslår Kommissionen:

- en relativt stor 'fleksibilitetsstødpude' (emerging challenges and priorities cushion) på 10,2 mia. euro til nye prioriteter og uforudsete udfordringer
- en 'hurtig respons'-pulje på 4 mia. euro til krise- og nødsituationer
- at uforbrugte midler kan overføres til næste år (sådan fungerer EUF'en i dag, men ikke bistanden, der finansieres over budgettet).

Hvem beslutter og kontrollerer?

Europa-Parlamentet, udviklingsorganisationer og tænketanke stiller spørgsmål til, hvem og hvordan der skal træffes beslutning om anvendelse af alle disse fleksible midler - og efter hvilke kriterier og procedurer? Hvordan skal disse beslutninger om anvendelse af fleksible midler kontrolleres af Parlamentet, og hvilken rolle skal EU-landene i Rådet have i den forbindelse?⁹

Anvendelsen af midler styres af flerårige vejledende programmer for både tematiske og geografiske programmer (udarbejdes i samarbejde med partnere). Disse vedtages ved gennemførelsesretsakter – på samme måde som i dag.

Der er kun lagt op til at høre én komité med embedsmænd fra medlemslandene, når NDICI-instrumentets gennemførelsesretsakter skal vedtages. I dag er der flere komitéer, fordi der er en komité pr. instrument.

Frygten er, at de nationale embedsmænd i denne nye NDICI-komité vil have fokus på de geografiske prioriteter (forskellige EU-lande har forskellige udviklingslande, som de af historiske årsager samarbejder tæt med og vil have en tendens til at prioritere), mens de overordnede og tematiske emner vil træde i baggrunden, hvis der ikke er særskilte komitéer til f.eks. udmøntning af midler til menneskerettigheder og demokrati.

Flere efterlyser desuden øget transparens. Der er meget begrænset offentlighed omkring embedsmandskomitéers arbejde.

Kommissionen argumenterer for, at Europa-Parlamentet samlet får mere kontrol med udviklingsmidlerne, hvis den europæiske udviklingsfond flyttes ind i den flerårige finansielle ramme. Nu ligger EUF'en uden for budgettet, derfor har Parlamentet ikke budgetkompetence i forhold til disse midler i dag.

⁹ CONCORD Europe: [Analysis of NDICI](#), august 2018. EPRS: [A new neighbourhood, development and international cooperation instrument](#), oktober 2018. ECDPM's analyse: [Aiming high or falling short](#), september 2018.



Sammenlægningen af instrumenter

Kommissionens forslag om at sammenlægge instrumenter, der før var adskilte, i et stort instrument skaber bekymring i udviklingsorganisationerne. Bekymringen går på, at der er en risiko for at ikke-udviklingsrettede aktiviteter (f.eks. begrænsning af migration) prioriteres over den langsigtede udvikling, herunder udvikling i de mindst udviklede lande syd for Sahara.

Som det ses i skemaet er der en klar prioritering af de geografiske og fleksible – frem for de tematiske – programmer i det nye NDICI-instrument. Organisationerne frygter, at det betyder, at temaer som menneskerettigheder, demokrati, social inklusion, klima og miljø ikke prioriteres højt nok, bl.a. fordi der ikke er noget garanti for, hvilke prioriteter der ligger til grund for anvendelsen af de fleksible midler.¹⁰

Kommissionens argument for sammenlægning er baseret på midtvejsevalueringen af de eksisterende instrumenter. Den viste, at de mange instrumenter med hver sine programmeringsprocesser, prioriteter, styringsstruktur og procedurer for afrapportering ikke er effektivt nok. EU's delegationer (der svarer til ambassader) rundt i verdens lande fandt det svært at udnytte synergier og komplementaritet på grund af adskilte instrumenter. Med ét instrument vil der være strømlinede procedurer og én revisionsproces. Det skal med andre ord medføre en simplificering, mindre administrativ byrde og sammenhæng mellem programmer.¹¹

Europa-Parlamentets researchafdeling har gennemgået og vurderet Kommissionens konsekvensanalyse. De finder, at Kommissionen har lavet en grundig midtvejsevaluering og hørt en bred kreds af stakeholders i sin forberedelse. Men Kommissionen har ikke i konsekvensanalysen analyseret på alternative modeller til den foreslåede. Analysen indeholder blot en kort liste af fordele og ulemper ved den foreslåede model. Konsekvensanalysen mangler også en redegørelse for, hvordan stakeholders holdninger er blevet inddraget.¹²

¹⁰ Bl.a. CONCORD Europe, der er en samling af en række europæiske NGO'er. Se [CONCORD Analysis of NDICI](#)

¹¹ Rapport fra Kommissionen; [Midtvejsevaluering af instrumenterne til eksternt finansiering](#), KOM(2017)720, december 2017

¹² EPRS: [Initial Appraisal of a European Commission Impact Assessment 2021-2027 MFF](#), oktober 2018 og [Commission Staff Working Document Impact assessment](#) SWD(2018)337



OLT og Grønland

I dag er der 25 oversøiske lande og territorier (OLT'er), men efter Brexit vil der kun være 13, da de resterende 12 hører under UK. OLT'erne er hverken del af det indre marked eller toldunionen, men deres produkter nyder toldfri adgang til EU.

Kommissionens forslag samler midlerne til OLT og Grønland i ét instrument med et budget på 0,5 mia. euro. Heraf er der afsat 225 mio. euro til Grønland i perioden 2021-2027, hvilket er en lille stigning i forhold 2014-2020, hvor niveauet er på 218 mio. euro. EU-støtten til Grønland er blevet benyttet til uddannelsessektoren i Grønland.

Reaktioner

Udviklingsorganisationer og tænketanke har som nævnt efterlyst et stærkere forankring af FN's verdensmål i NDICI'en og på forskellig vis forholdt sig til det øgede fokus på EU's egne interesser som sikkerhed og migration, det øgede geografiske fokus på EU's nærområder og den uklarhed, der hersker omkring kontrol og beslutninger – ikke mindst i forhold til de fleksible midler.

Nogle medlemsstater har et stærkt ønske om at bibeholde naboskabsinstrumentet separat. Der er uenighed blandt medlemslandene om, hvorvidt det er en god ide at inkludere den europæiske udviklingsfond i budgettet. Endelig mener flere lande, at det er vigtigt, at denne budgetkategori leverer i forhold til migrationsdagsordenen.¹³

Den danske regering finder, at forslaget om NDICI flugter fint med danske værdier, herunder i forhold til menneskerettigheder samt fred og stabilitet. Det er positivt, at migration fremhæves i udspillet, men regeringen vil gerne have etableret et tematisk migrationsvindue, samt at migration integreres yderligere i instrumentet på linje med andre prioriterede områder.¹⁴

Seks direktører for udviklingspolitiske tænketanke advarer imod en snæver og teknisk debat om MFF'ens instrumenter.¹⁵ De opfordrer til en bred og grundig debat frem mod valget til Europa-Parlamentet om EU's udviklingspolitik – en debat, der tager højde for en global verden i forandring. De mener,

¹³ Formandskabets note: [Multiannual Framework \(2021-2027\): State of play](#), september 2018

¹⁴ [Grund- og nærhedsnotat: Kommissionens forslag til eksterne finansielle instrumenter](#), juli 2018

¹⁵ [EU to the rescue: Priorities for a positive multilateralism](#), EurActive, 15. oktober 2018



at EU har en stærk interesse i at forsvare multilateralisme, og at EU's fem prioriteter bør være at:

- levere en inklusiv globalisering, hvor fordelene ved global og fair handel fordeles lige blandt borgere både i EU og i resten af verden
- igangsætte en bæredygtig revolution, der sikre en transition i energi, landbrug, vand og forbrug
- forebygge og håndtere konflikter med civile og militære midler, fordi stabilitet er nøglen til udvikling
- flytte migrationspolitikken udover Fort Europa, erkende de positive aspekter ved legal og sikker migration, fokusere på flygtninges rettigheder og erkende, at økonomisk udvikling på kort sigt medfører mere migration; investeringer i oprindelseslande kan reducere migration, men kun på lang sigt
- fremme menneskerettigheder, demokrati både i og uden for EU.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.