

COVER NOTE - COUNCIL FOR DEVELOPMENT POLICY

AGENDA ITEM 2

1. OVERALL PURPOSE For discussion
2. TITLE: Strategisk ramme for Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde
3. PRESENTATION FOR PROGRAMME COMMITTEE 7. februar 2013

4. EXECUTIVE SUMMARY

EU er en central kanal og partner for Danmarks udviklingssamarbejde. Den strategiske ramme skal etablere et strategisk grundlag for Danmarks ageren i forhold til EU på udviklingsområdet. ved at identificere prioriterede områder, samt anwise konkrete målsætninger og handlemuligheder for den danske indsats.

Med de nye udviklingspolitiske rammer for både EU og Danmark er der et behov for at fastlægge en mere fokuseret og strategisk tilgang til den danske indsats i EU på udviklingsområdet, for herigennem at søge at maksimere den indflydelse Danmark får gennem sit medlemskab af og samarbejde med EU. Samtidig er der også behov for at se på mulighederne for øget indtænkning af EU's politikker og tilgange i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser.

Det foreslås i oplægget til den strategiske ramme at identificere områder, hvor Danmark og EU har langsigtede sammenfaldende prioriteter og hvor EU har særlige komparative styrker. Områderne bør falde inden for rammerne af Danmarks strategiske prioriteter på udviklingsområdet: menneskerettigheder og demokrati, grøn vækst, sociale fremskridt, samt stabilitet og beskyttelse. Det foreslås desuden at Danmark i sit strategiske fokus tager udgangspunkt i tre niveauer for vores indsats: (i) bidrag til en mere strategisk placering af udviklingspolitikken som en central del af EU's eksterne politikker, (ii) EU's policy-udvikling på udviklingsområdet og endelig (iii) implementeringsniveauet med påvirkningsmuligheder i konkrete processer og procedurer.

Vedlagt er oplæg til den kommende strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde samt en syntese, som angiver hovedelementerne i oplægget.

5. STRATEGIC QUESTIONS FOR THE COUNCIL FOR DEVELOPMENT POLICY

Følgende strategiske spørgsmål foreslås til Rådets drøftelse:

1. Hvad får Danmark, herunder den danske ressourcebase, ud af at arbejde med og gennem EU, når vi selv er en vægtig spiller på den udviklingspolitiske scene? Hvilke styrker bør EU i dansk optik i højere grad spille på, og hvilke svagheder, bør der sættes ind på for at sikre, at EU fortsat forbliver en relevant og effektiv udviklingsaktør?
2. Hvilken placering ønsker vi, at EU's udviklingssamarbejde skal have i EU's udenrigspolitiske værktøjskasse? Hvordan sikres at udviklingspolitikker, -principper og -tilgange integreres strategisk og bruges som løftestang i EU's bredere udenrigspolitiske dagsorden?
3. Synopsen lægger op til at den strategiske ramme tager udgangspunkt i principperne i den danske udviklingsstrategi "Retten til et bedre liv", og indtænker den rettighedsbaserede tilgang til udvikling i EU's udviklingspolitik. Hvilke muligheder og kanaler har vi for at fremme den rettighedsbaserede tilgang på policy-niveau - både i forhold til udviklingspolitikken men også bredere i EU's andre eksterne politikker – og i implementeringen samt programmeringen af EU's indsatser?
4. Hvordan kan vi udnytte synergi- og samspilsmulighederne i EU-samarbejdet i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser? Og i forhold til den private sektor og civilsamfundet? Kan dansk deltagelse i fælles analyser, fælles programmering og fælles retningslinjer, som f.eks. på budgetstøtteområdet bidrage med merværdi i forhold til vores egne indsatser og tilgange?

”Strategisk ramme for Danmarks deltagelse i EU’s udviklingssamarbejde”

Denne syntese angiver hovedelementerne i vedlagte oplæg til den kommende strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU’s udviklingssamarbejde.

Formål og overordnet vision:

Formålet med den strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU’s udviklingssamarbejde er at etablere et strategisk grundlag for Danmarks ageren i forhold til EU på udviklingsområdet. Danmark har en klar interesse i, at EU fortsat spiller en fremtrædende global rolle – ikke mindst i det internationale udviklingssamarbejde. Vi ønsker at præge EU’s udviklingsdagsorden med danske udviklingspolitiske prioriteter, men vi ønsker også at bidrage til EU’s prioriteter gennem vores eget internationale udviklingsengagement. På den måde kan vi skabe så stor sammenhæng som muligt mellem dansk og europæisk udviklingspolitik, og være med til at sikre at EU placerer sig som en relevant og markant global aktør, der kan levere effektive resultater.

Folketinget vedtog i 2012 regeringens nye udviklingspolitiske strategi ”*Retten til et bedre liv*”. Ligeledes har EU revideret sin udviklingspolitik med ”*Agenda for Change*”. På den baggrund er formålet med den strategiske ramme at anvise en mere fokuseret og strategisk tilgang til den danske indsats i EU på udviklingsområdet for herigennem at søge at maksimere den indflydelse Danmark får gennem sit medlemskab af og samarbejde med EU. Den strategiske ramme vil være handlingsorienteret og angive konkrete prioriterede målsætninger og handlemuligheder for den danske indsats.

EU bygger på **et stærkt værdifællesskab**. Vi deler målsætningen om at fremme demokrati og menneskerettigheder og bekæmpe fattigdom gennem bæredygtig og inklusiv vækst i de lande, vi samarbejder med. Ved at udnytte de synergier og samspilsmuligheder, der ligger i et styrket strategisk engagement med og samarbejde gennem EU, kan Danmark øge sin globale indflydelse og gennemslagskraft – også i lande hvor vi ikke selv er til stede. Samtidig kan Danmark – også gennem EU - være med til at præge den internationale udviklingsdagsorden.

Den strategiske ramme skal således svare på følgende centrale spørgsmål:

- *Hvordan får vi mest ud af at arbejde gennem EU?*
- *På hvilke strategiske områder vil vi fokusere vores indsats gennem EU og hvilke påvirkningskanaler har vi?*
- *Hvordan kan vi udnytte synergi- og samspilsmulighederne i EU-samarbejdet i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser?*

Prioritetsområder

• **Den rettighedsbaserede tilgang til udvikling**

For Danmark vil en central opgave være at bidrage til at indtænke den rettighedsbaserede tilgang til udvikling i EU’s udviklingssamarbejde. I EU anerkendes den rettighedsbaserede tilgang til udvikling, men der er både i den Fælles Udenrigstjeneste og i Kommissionen usikkerhed omkring, hvordan tilgangen kan integreres i politikker og retningslinjer. Danmark har allerede udviklet retningslinjer til, hvordan en rettighedsbaseret tilgang til udvikling kan indgå i politikdialog og programmering, og vi kan derfor spille en særlig rolle ved at bistå med implementeringen af EU’s handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati.

Danmark bør desuden komplementere sin bilaterale og multilaterale indsats på strategisk vigtige områder som bl.a. bæredygtig grøn vækst og skrøbelige stater, hvor EU har væsentlige komparative styrker.

- ***Grøn vækst og omstilling***

Grøn vækst og omstilling til en grøn økonomi er en central del af EU's vækststrategi mod 2020 og et væsentligt indsatsområde i EU's udviklingspolitik. EU har den nødvendige finansielle størrelse og bredde for at kunne løfte ressourcetunge initiativer inden for grøn vækst, klima og energi. Det er derfor i Danmarks interesse, at EU fastholder sin ledende rolle og går forrest i arbejdet med at fremme den grønne dagsorden for at sikre størst mulig global indflydelse.

- ***Skrøbelige stater***

EU har også en særlig rolle at spille i arbejdet med skrøbelige stater gennem sine brede spektrerede instrumenter inden for krisestyring, udvikling og humanitær bistand. Mange konflikter og skrøbelige situationer er grænseoverskridende. EU har med sin globale tilstedeværelse yderligere klare fortrin og kan udvikle integrerede regionale strategier og tilgange. Gennem EU kan medlemslandene desuden fordele risikoen og byrden ved integrerede og multidimensionale indsatser i konfliktramte og skrøbelige lande. EU's indsatser på dette område kan supplere og understøtte andre internationale processer, som *New Deal/International Dialogue*.

Danske påvirkningskanaler og instrumenter

Danmark har en klar interesse i at bringe EU-samarbejdet dybere ind i vores egen udviklingspolitik – både på tværs af sektorer og i forhold til vores egne bilaterale og multilaterale indsatser. Derfor giver det mening at indtænke EU-samarbejdet mere strategisk - både når vi udvikler vores politikker, når vi programmerer vores bistand og når vi implementerer vores aktiviteter. Men det forudsætter, at Danmark er i stand til at påvirke EU's processer, procedurer og implementering, således at EU også er en effektiv og transparent bistandsdonor.

- ***Fællesprogrammering***

Danmark vil arbejde for en styrket arbejdsdeling blandt EU-landene, herunder **fællesprogrammering** af EU's udviklingsindsatser. Ved at forbedre koordinationen og arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene, kan EU styrke sine udviklingsindsatser indenfor områder, hvor EU har komparative fordele samtidig med at transaktionsomkostningerne mindskes for partnerlandet. En mere strategisk tilgang vil også kunne sikre synergier og samspil mellem udviklingsbistanden og andre overordnede politiske interesser og hensyn, f.eks. indenfor handel, klima og sikkerhed. Endelig vil et styrket samarbejde med EU på det analytiske niveau også underbygge en fælles EU forståelse af de realiteter og udfordringer, der eksisterer i samarbejdslandene.

- ***Styrket koordination om budgetstøtte***

Danmark har også mulighed for at præge fælles EU-retningslinjer for policy-implementering, således at disse kan anvendes i den danske udmøntning af udviklingsbistanden. På **budgetstøtteområdet** vil Danmark styrke koordination og harmonisering inden for EU af brugen af budgetstøtte, herunder anvende EU's kriterier. Herved vil både EU og Danmark stå stærkere – både globalt og i den lokale policy dialog.

- ***Politikkohærens for udvikling***

Et andet aspekt af øget sammentænkning er princippet om politikkoherens for udvikling (PCD). EU har med Lissabontraktaten forpligtet sig til at sikre, at europæisk lovgivning, der påvirker udviklingslandene, arbejder i samme retning og understøtter målene for udviklingssamarbejde. Danmark vil derfor indtage en aktiv linje i forhold til EU's institutionelle behandling af PCD, bl.a. i forbindelse med en mere systematisk inddragelse af udviklingshensyn i konsekvensanalyser af EU-lovforslag, og udvikling af den lokale dialog i partnerlande om PCD. Danmark vil desuden

udarbejde en national handlingsplan for politiksammenhæng for udvikling, der skal formulere og fastlægge, hvordan Danmark styrker arbejdet med PCD i praksis.

”Strategisk ramme for Danmarks deltagelse i EU’s udviklingsamarbejde”

Dette oplæg er et arbejdsrapport, som angiver strukturen i den kommende strategiske ramme og peger på de elementer, som de enkelte dele af strategien skal omhandle og afklare. Oplægget er blevet udviklet i lyset af de bemærkninger, der er modtaget i forbindelse med en ekstern høring af en konceptnote af den strategiske ramme og drøftelser i Udenrigsministeriets programkomite, med henblik på forelæggelse i Udenrigspolitisk Råd.

Indhold

1. Formål og overordnet vision:	2
1.1 Hvorfor dansk udviklingsindsats gennem EU?.....	2
2. EU - klædt på til en ny verdensorden?	3
2.1 Lissabontraktaten – et nyt grundlag.....	3
2.2 Agenda for Change – en ny slagfærdig udviklingspolitik for EU?	4
2.3 EU’s komparative styrker - og svagheder	4
3. Stærkere danske fingeraftryk på EU’s udviklingsamarbejde.....	5
3.1. Udviklingspolitikken mere i centrum af EU’s eksterne politikker	5
3.2 En fælles dagsorden	6
3.3 En styrket arbejdsdeling	8
4. Danske påvirkningskanaler	10
5. EU’s udviklingspolitik til debat	11
6. Målgruppe og samarbejdspartnere	11
6.1 Målgruppe for den strategiske ramme.....	11
6.2 Relevante aktører og samarbejdspartnere	11
7. Implementering, monitorering og evaluering.....	12
8. Kommunikation.....	12
8.1 Målgrupper	12
8.2 Platforme for kommunikation.....	12
8.3 Kommunikationsbudskaber	12
9. Proces-plan	12
9.1 Organisering af arbejdet	12
9.2 Indikativ tidsplan	13

1. Formål og overordnet vision:

Formålet med den strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde er at etablere et strategisk grundlag for Danmarks ageren i forhold til EU på udviklingsområdet.

Danmark har en klar interesse i, at EU fortsat spiller en fremtrædende global rolle – ikke mindst i det internationale udviklingssamarbejde. Vi ønsker at præge EU's udviklingsdagsorden med danske udviklingspolitiske prioriteter, men vi ønsker også at bidrage til EU's prioriteter gennem vores eget internationale udviklingsengagement. På den måde kan vi skabe så stor sammenhæng som muligt mellem dansk og europæisk udviklingspolitik, og være med til at sikre at EU placerer sig som en relevant og markant global aktør, der kan levere effektive resultater.

Folketinget vedtog i 2012 regeringens nye udviklingspolitiske strategi ”*Retten til et bedre liv*”. Ligeledes har EU revideret sin udviklingspolitik i maj 2012 under det danske EU-formandskab. Den nye udviklingspolitik ”*Agenda for Change*” beskriver EU's nye prioriteter og fokus, og giver anvisning på, hvordan EU kan levere bedre resultater.

På den baggrund er formålet med den strategiske ramme at anvise en mere fokuseret og strategisk tilgang til den danske indsats i EU på udviklingsområdet for herigennem at søge at maksimere den indflydelse Danmark får gennem sit medlemskab af og samarbejde med EU. Samtidig er der også behov for at se på mulighederne for øget indtænkning af EU's politikker og tilgange i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser.

Den strategiske ramme skal således svare på følgende centrale spørgsmål:

- Hvordan får vi mest ud af at arbejde gennem EU?
- På hvilke strategiske områder vil vi fokusere vores indsats gennem EU og hvilke påvirkningskanaler har vi?
- Hvordan kan vi udnytte synergi- og samspilsmulighederne i EU-samarbejdet i vores egen bilaterale og multilaterale udviklingsindsatser?

Den strategiske ramme skal være handlingsorienteret og angive konkrete prioriterede målsætninger og handlemuligheder for den danske indsats.

1.1 Hvorfor dansk udviklingsindsats gennem EU?

Dette indledende afsnit vil sætte scenen for den strategiske ramme ved at beskrive Danmarks overordnede og strategiske interesser i og gvinster ved EU som markant udviklingsaktør.

EU er en central kanal og partner for Danmark på det udenrigspolitiske område. I Danmark har vi en klar interesse i et stærkt europæisk samarbejde i en verden, hvor den globale konkurrence bliver stadig skarpere både på det økonomiske og det politiske område.

Det gælder også på udviklingsområdet. For med fremkomsten af nye aktører på den udviklingspolitiske scene, et forandret globalt fattigdomsbillede og med ændrede finansielle strømme, hvor investeringer og private overførsler spiller en stadig større rolle, er rammebetingelserne for global udvikling ændret. Det er grundlæggende en positiv udvikling, men den skaber nye udfordringer og nye muligheder – som bedst kan håndteres i fællesskab. Danmark står stærkere ved at bruge EU som platform når vi skal adressere nye problemstillinger, men det kræver at EU er i stand til at omstille sig de nye rammevilkår og være nytænkende i sine tilgange.

EU bygger på et stærkt værdifællesskab. Vi deler målsætningen om at fremme demokrati og menneskerettigheder og bekæmpe fattigdom gennem bæredygtig og inklusiv vækst i de lande, vi samarbejder med. Ved at udnytte de synergier og samspilsmuligheder, der ligger i et styrket strategisk engagement med og samarbejde gennem EU, kan Danmark øge sin globale indflydelse og gennemslagskraft – også i lande hvor vi ikke selv er til stede.

Samtidig kan Danmark – også gennem EU - være med til at præge den internationale udviklingsdagsorden. Erfaringer har vist, at når EU taler med én stemme kan EU opnå markante resultater i internationale forhandlinger.

Danmark bidrager til EU's udviklingsbistand gennem vort generelle bidrag til EU's budget og gennem bidrag til den Europæiske Udviklingsfond. Samlet svarer det til at godt 10 procent af vores udviklingsbistand ydes gennem EU, hvilket i 2011 udgjorde ca. 1,5 mia. kr. Vi har derfor en klar interesse i at sikre, at disse midler bliver brugt mest effektivt og fremmer en fælles dagsorden. Samtidigt repræsenterer beløbet blot omkring 2 procent af EU's samlede udviklingsbudget. Vi har således også en klar strategisk interesse i at søge indflydelse langt udover vores eget indskud.

EU og EU's medlemsstater er samlet verdens største donor af udviklingsbistand. Men EU kan risikere at blive en irrelevant partner, for både Danmark og resten af verden, hvis ikke man i højere grad udnytter de muligheder der ligger i Lissabontraktaten og i etableringen af EU's Fælles Udenrigstjeneste (FUT), til en mere koordineret og stærkere global rolle for Europa.

Europa gennemgår samtidig for øjeblikket en markant økonomisk krise, der har medført pres på og nedskæringer i mange medlemslandes udviklingsbudgetter. I denne kontekst er det imidlertid meget positivt, at det lykkedes at opnå enighed om en mindre stigning i EU's budget for udenrigsanliggender og udviklingsbistand for 2014-2020 inden for rammerne af et samlet mindre budget. Det vidner om EU's ønske om et fortsat stærkt internationalt engagement. Den finansielle krise og svage europæiske vækst har ført til en større erkendelse af behovet for samarbejde og fælles indsatser

For at Danmark kan bruge EU til at maksimere sin indflydelse på det globale udviklingssamarbejde er det afgørende, at EU er rustet til at kunne agere i forhold til nye udfordringer og dilemmaer. I takt med at den globale økonomi og den internationale udviklingsscene ændres markant, udfordres de eksisterende tilgange og modaliteter, og EU har derfor en betydelig opgave i at videreudvikle og bringe sine komparative fordele mere tydeligt i spil.

Danmark ser det derfor som en væsentlig opgave at få placeret EU som en central aktør på den globale scene, og vil målrettet støtte og deltage aktivt i EU's bestræbelser på at nå dette. Den strategiske ramme vil i det følgende pege på nogle af de områder, hvor vi fra dansk side kan sætte ind.

2. EU - klædt på til en ny verdensorden?

Afsnittet vil kort skitsere nye rammevilkår og strukturer, berunder det juridiske grundlag med Lissabontraktaten og EU's placering i den internationale struktur. Desuden vil afsnittet kort redegøre for hovedelementerne i EU's nye udviklingspolitik "Agenda for Change" og vurdere hvilke konsekvenser den har for EU's placering på udviklingsområdet.

2.1 Lissabontraktaten – et nyt grundlag

Med Lissabontraktaten er udviklingspolitikken blevet traktatfæstet som et selvstændigt politikområde i EU's udenrigspolitik og har som overordnet målsætning at nedbringe og på sigt udrydde fattigdom. Lissabontraktaten understreger desuden, at der skal tages hensyn til de udviklingspolitiske målsætninger, når EU gennemfører politikker på områder, der kan påvirke udviklingslandene. Lissabontraktaten fastslår desuden, at udviklingspolitikken hører under rammerne af EU's samlede udenrigspolitik og dermed under EU's udenrigsrepræsentants overordnede politiske ansvar.

Udviklingspolitikken er et centralt område i EU's eksterne relationer og udviklingsbistanden udgør størstedelen af EU's udenrigsbudget. Med etableringen af EU's Fælles Udenrigstjeneste og udrolningen af EU-delegationerne på landniveau, er betingelserne endvidere skabt for en stærk platform for koordination af alle EU's eksterne politikker samt medlemsstaternes indsatser. Dette ønsker Danmark at udnytte til at udvikle nye samarbejdsformer på tværs af udenrigs- og udviklingspolitikken, samt skabe integrerede tilgange, fælles initiativer og analyser. Det er centralt for os, at udviklingspolitikken ikke

marginaliseres eller gøres til en isoleret del af EU's eksterne relationer, men i stedet tænkes sammen med andre politikområder, for dermed at sikre en alsidig, slagkraftig og fleksibel udenrigspolitik for EU.

Der er derfor behov for at se på hvilke muligheder og udfordringer, der ligger i de nye institutionelle strukturer for en mere strategisk placeret og integreret EU-udviklingspolitik, der understøtter ambitionen om EU som en aktiv og effektiv udenrigspolitisk aktør.

De foreløbige erfaringer fra de tre første år med Lissabon-traktatens nye institutionelle rammer på udviklingsområdet har vist, at den nuværende struktur og arbejdsdeling har generelt hæmmet en mere strategisk placering af udviklingssamarbejdet i EU's samlede eksterne ageren. Der vil derfor fremadrettet være behov for en mere enstrenget håndtering af udviklingsområdet. Det kræver både en klar fælles strategi, tydelige mandater og fasttømrede koordinationsprocesser og -mekanismer.

2.2 Agenda for Change – en ny slagfærdig udviklingspolitik for EU?

EU's nye udviklingspolitik "*Agenda for Change*" fornyer EU's udviklingssamarbejde, men fastholder samtidigt de grundlæggende målsætninger fra EU's fælles udviklingspolitiske erklæring "*Den Europæiske Konsensus om Udvikling*" fra 2005 om bl.a. fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, god regeringsførelse og menneskerettigheder. I "*Agenda for Change*" lægges der desuden op til en mere koncentreret indsats på færre lande, færre sektorer, samt øget fokus på menneskerettigheder og bæredygtig vækst, herunder tættere samarbejde med den private sektor, samt udvikling af mere tilpassede partnerskaber. Skridt der gør, at EU fremover bedre vil kunne fokusere på, hvor EU kan gøre en forskel på landeniveau.

Særligt den geografiske indsnævring og omprioritering af modtagere af EU's gavebistand ændrer EU's rolle, da EU ikke længere vil være "*donor of last resort*". I stedet bliver EU nødt til at udvikle en mere strategisk og bredspektret tilgang til de lande, hvor gavebistanden ikke længere vil dominere. Sektorkoncentrationen vil ligeledes betyde, at EU vil få langt mere gennemslagskraft i de sektorer, hvor EU er involveret.

'*Agenda for Change*' er blevet kritiseret for hovedsageligt at være rettet mod en omlægning af EU's bistandsadministration og de interne måder at arbejde og organisere sig på, samt at mangle en strategisk vurdering af EU's fremtidige rolle i det internationale udviklingssamarbejde. Ikke mindst i lyset af fastlæggelsen af udviklingsdagsordenen post-2015 vil der være behov for at stille skarpt på, hvad EU kan bidrage med på den globale scene.

2.3 EU's komparative styrker - og svagheder

I dette afsnit fokuseres på EU's komparative fordele i det internationale udviklingssamarbejde. Afsnittet vil beskrive både EU's styrker og svagheder som udviklingsaktør. Afsnittet vil også se på, hvilke styrker EU i dansk optik i højere grad bør spille på, og hvilke svagheder der bør sættes ind på for at sikre, at EU fortsat forbliver en relevant og effektiv udviklingsaktør.

EU's globale tilstedeværelse, rollen som verdens største udviklingspolitiske aktør, Unionens brede palet af politikker og instrumenter, samt potentialet til at forfølge kollektiv og koordineret handling med medlemslande, der besidder både forskelligartede og fælles kompetencer, fremhæves ofte som eksempler på EU's styrker.

Hertil kommer at EU har en normsættende rolle, kan påvirke den globale dagsorden, og være frontløber når nye udviklingspolitiske udfordringer skal tackles. EU har desuden en klar styrke ved et tæt samarbejde med det europæiske civilsamfund og dets tætte forbindelser til civilsamfundene rundt om i verden.

EU har igennem de sidste årtier markeret sig som en central drivkraft for internationale dagsordner i multilaterale og andre fora. Man er gået forrest i kampen mod klimaforandringerne men har også spillet en markant rolle i eksempelvis bestræbelserne på at sikre et effektivt udviklingssamarbejde. EU er

desuden centralt placeret i forhold til at fremme en international dagsorden om øget sammenhæng mellem politikker inden for de mange sektorer, der berører udviklingslandene

Det internationale lederskab på flere af disse politikområder gør EU til en væsentlig aktør i forbindelse med drøftelserne om en ny udviklingsramme post-2015. EU har således evnen til at drive en række centrale dagsordner fremad i forhandlingerne, det være sig indenfor klimaforandringerne og overgangen til en grøn økonomi; stærke værdier indenfor menneskerettigheder og demokrati; stor erfaring med fattigdomsbekæmpelse, ikke kun i udviklingslandene men også i Europa; samt arbejdet med velfærdsindikatorer der går længere end blot målingen af BNP.

EU har været gennem en større reform- og decentraliseringsproces gennem den seneste årrække og har udviklet sig til at være en central udviklingspartner, der leverer væsentlige resultater. Danmark vil støtte EU i forhold til at øge bistandseffektiviteten, både internt og i den globale forfølgelse af et effektivt udviklingssamarbejde. Det gælder eksempelvis som facilitator og koordinator i forhold til at fremme arbejdsdeling på landeniveau, herunder bl.a. ved at fokusere på fællesprogrammering, synkronisering af projekt- og programcykluser, informationsdeling og fælles beslutningsmekanismer. EU har skabt en stærk politisk ramme omkring behovet for bistandseffektivitet med klare forpligtelser og handlingsplaner.

Men EU har også været holdt tilbage af varierende politisk vilje i både Kommissionen og medlemslandene til at gennemføre og omsætte de besluttede strategier til praksis. EU anklages i mange sammenhænge for at være bureaukratisk og langsommelig i forhold til at levere hurtige og sammenhængende indsatser, når situationen kræver det; at have svært ved at nå til enighed om fælles initiativer, udspil og resolutioner når nationale interesser på udenrigs- og udviklingsområdet blokerer; fortsat at mangle dybdegående koordination mellem politikområder, og gennem dette begrænse mulighederne for at tale med en samlet stemme, samt meget sent at have indtænkt nye og innovative former for samarbejde og partnerskaber med nye aktører.

3. Stærkere danske fingeraftryk på EU's udviklingssamarbejde

Dette hovedafsnit vil omhandle Danmarks deltagelse i EU's udviklingssamarbejde. Afsnittet vil fokusere på, hvilke strategiske områder Danmark gennem EU vil arbejde målrettet og strategisk med for at fremme danske interesser og prioriteter. Afsnittet vil også afdække, hvordan Danmark kan placere sig mere centralt på disse områder og styrke sin indflydelse.

Danmark kan bedre præge EU's ageren og politikker ved at fokusere indsatsen på få udvalgte områder, hvor Danmark har særlige erfaringer og kompetencer eller hvor Danmark gennem EU kan rykke dagsordner – både i Bruxelles og ude på landeniveau.

Danmark har mulighed for at få indflydelse og påvirkning på forskellige niveauer og i forskellige faser af politikudviklingen og –udmøntningen i EU. Tre niveauer er væsentlige i denne forbindelse: (i) påvirkning i forhold til den strategiske placering af udviklingspolitikken som en central del af EU's eksterne politikker, (ii) påvirkning af policy-udviklingen på udviklingsområdet og endelig (iii) implementeringsniveauet med påvirkningsmuligheder i konkrete processer og procedurer.

I det strategiske fokus vil der blive taget udgangspunkt i de tre niveauer:

3.1. Udviklingspolitikken mere i centrum af EU's eksterne politikker

Afsnittet vil pege på hvilken rolle Danmark kan spille i forhold til at få udviklingspolitikken mere centralt placeret i EU's eksterne politikker.

Sammentænkte politikker og institutioner

Danmark har en stærk interesse i at sikre at EU fremadrettet styrker koordinationen og samtænkningen af alle politikker på udenrigsområdet for på den måde at øge den politiske gennemslagskraft og bistandseffektivitet. Danmark kan gennem sin egen mangeårige erfaring med en integreret institutionel

enhedsstruktur med samtænkning af politikområder skubbe på i forhold til at sikre, at EU's institutioner bliver bedre til at arbejde på tværs og dermed nedbryde den silotænkning, der hidtil har præget udviklingssamarbejdet – både i Bruxelles og ude på EU-delegationerne.

Fra dansk side vil fokus være på en mere strategisk anvendelse af EU's udviklingsmidler, men også en bedre udnyttelse af synergi- og samspilseffekterne fra udviklingspolitikken i den bredere udenrigspolitiske dagsorden, herunder at tilgange og principper om bl.a. fattigdomsbekæmpelse og rettighedsbaseret tilgang til udvikling i højere grad anvendes. Ligeledes vil vi fremme rammer, hvormed andre udenrigspolitiske instrumenter kan bringes i spil til at fremme udviklingspolitiske mål.

Processen omkring udviklingen og fastlæggelse af EU's samtækningsdagsorden "*Comprehensive Approach*" er i den forbindelse central. Det er væsentligt for Danmark, at der ikke alene fokuseres på den klassiske kobling mellem udviklingspolitikken og politiske indsatser, stabilisering og sikkerhed i skrøbelige og konfliktramte lande, men at der også udvikles mere raffinerede partnerskaber med udviklingslande, der oplever vækst gennem sammentænkning af instrumenter inden for handel og økonomisk samarbejde, klima og miljø, privatsektor-udvikling. Ligeledes skal der sikres en styrket kobling mellem humanitære indsatser og langsigtet udviklingsbistand med særlig vægt på fødevarerikkerhed og opbyggelse af modstandskraft i de mest sårbare lande.

EU's fælles udenrigstjeneste skal evalueres og tilpasses de kommende år. Danmark vil styrke den fælles udenrigstjenestes strategiske ansvar og tilgang til udviklingspolitikken. Der skal bl.a. sikres en øget integration af udviklingspolitikken i den samlede behandling af relationerne til partnerlande i udenrigstjenestens geografiske enheder. På landeniveau vil Danmark arbejde for, at EU-delegationerne i højere grad fungerer som en fælles paraply, der faciliterer fælles analyser og gensidig udveksling af oplysninger på tværs af de udenrigspolitiske områder, herunder udviklingssamarbejdet.

Politiksammenhæng for udvikling

Et andet aspekt af øget sammentænkning er princippet om politikkohærens for udvikling (PCD). EU fører en ambitiøs politik på området, og med Lissabontraktatens artikel 208 har Unionen juridisk forpligtet sig til at sikre, at europæisk lovgivning, der påvirker udviklingslandene, arbejder i samme retning og understøtter målene for udviklingssamarbejde.

Fra dansk side er betydningen af politikkohærens for udvikling blevet understreget med vedtagelsen af 'Lov om internationalt udviklingssamarbejde', og strategien for Danmarks udviklingssamarbejde, '*Retten til et bedre liv*'. Danmark vil udarbejde en handlingsplan for politiksammenhæng for udvikling, der skal formulere og fastlægge, hvordan Danmark styrker arbejdet med PCD i praksis. Den danske PCD-indsats vil være rettet mod EU, eftersom fælles EU-politikker har langt større betydning for udviklingslandene end nationale politikker.

Danmark har derfor interesse i at PCD-dagsordenen i EU bliver fremmet. Danmark vil indtage en aktiv linje i forhold til EU's institutionelle behandling af PCD, bl.a. i forbindelse med fastlæggelse af EU's rullende PCD-arbejdsplaner, en mere systematisk inddragelse af udviklingshensyn i konsekvensanalyser af EU-lovforslag, og udvikling af den lokale dialog i partnerlande om PCD. Fra dansk side vil der bl.a. blive trukket på EU's egne analyser og erfaringsopsamling i det danske arbejde med PCD.

3.2 En fælles dagsorden

Afsnittet vil pege på områder, hvor Danmark gennem en målrettet strategisk tilgang i EU vil kunne komplementere sin øvrige bilaterale og multilaterale indsats på de danske prioriteter. Samtidig vil afsnittet pege på områder, hvor Danmark har særlige interesser og kompetencer, som vi ønsker at fremme i EU-samarbejdet.

I den videre strategiproces vil de mere specifikke områder for dansk indsats inden for dette område blive fastlagt, men der tegner sig følgende konturer:

Efter vedtagelsen af EU's nye udviklingspolitik "*Agenda for Change*" i 2012 har Kommissionen nu indledt udmøntningsarbejdet. Primært gennem forberedelse af programmeringen af udviklingsmidlerne for 2014-2020 under det nye EU-budget men også gennem udarbejdelse af understrategier,

retningslinjer og interne politikpapirer inden for en lang række områder, som eksempelvis civilsamfundsstrategi, social beskyttelse, fødevarerikkerhed, og budgetstøtte.

Danmark har været en aktiv spiller i udformningen af *"Agenda for Change"*. Mange af EU's prioriteter er derfor sammenfaldende med de danske prioritetsområder i *"Retten til et Bedre Liv"*. Danmark har derfor en væsentlig interesse i at bidrage til **implementeringen af *"Agenda for Change"***. Fra dansk side vil vi arbejde for at sikre, at principperne i *"Agenda for Change"* bliver afspejlet i EU's instrumenter på udviklingsområdet. Særligt gælder det om at få omsat intentionerne om mere fokuserede og skræddersyede tilgange til samarbejdet med partnerlande til praksis.

Danmark kan bidrage med egne erfaringer på disse områder, herunder i forhold til samarbejde med nye udviklingsaktører, hvor Danmark har udviklet et omfattende samarbejde med eks. Sydkorea. Men Danmark kan også selv få gavn af, at EU engagerer sig aktivt i mellemindkomstlande, hvor Danmark ikke har samme kapacitet eller tilstedeværelse til at rykke dagsordner.

For Danmark vil en central opgave desuden være at bidrage til at indtænke den **rettighedsbaserede tilgang til udvikling** med afsæt i principperne i *'Retten til et bedre liv'*. *"Agenda for Change"* anerkender den rettighedsbaserede tilgang til udvikling, men der er både i den Fælles Udenrigstjeneste og i Kommissionen usikkerhed omkring, hvordan tilgangen kan integreres i politikker og retningslinjer. Danmark har allerede udviklet retningslinjer til, hvordan en rettighedsbaseret tilgang til udvikling kan indgå i politikdialog og programmering. Danmark kan derfor spille en særlig rolle ved at bistå med implementeringen af EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati.

Danmark kan desuden gennem en målrettet og strategisk fokusering i EU komplementere sin øvrige bilaterale og multilaterale indsats på de fire strategiske prioritetsområder i *'Retten til et bedre liv'*: 1) Menneskerettigheder og demokrati, 2) Grøn vækst, 3) Sociale fremskridt og 4) Stabilitet og beskyttelse. EU har væsentlige komparative styrker på en række af disse områder, hvorfor det giver mening for Danmark at engagere sig i udviklingen og implementeringen af EU's politikker på området:

1. **Menneskerettigheder og demokrati** vil for fremtiden være et bærende element i EU's udviklingssamarbejde, på samme måde som den rettighedsbaserede tilgang til udvikling er det for Danmark. Ved at bruge EU som platform står Danmark stærkere i arbejdet med at styrke menneskerettigheder og demokrati både i det bilaterale samarbejde, herunder på landeniveau gennem policy-dialogen, sektorvalg og med civilsamfundet, og i det multilaterale system, gennem øget strategisk arbejdsdeling. Fra dansk side vil det være en væsentlig prioritet at bidrage til udmøntningen af EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati.
2. **Grøn vækst** og omstilling til en grøn økonomi er en central del af EU's vækststrategi mod 2020 og et væsentligt indsatsområde i EU's udviklingspolitik. Det er i Danmarks interesse, at EU fastholder sin ledende rolle og går forrest i arbejdet med at fremme den grønne dagsorden for at sikre størst mulig global indflydelse. EU har den nødvendige finansielle størrelse og bredde for at kunne løfte ressourcetunge initiativer inden for grøn vækst, klima og energi. Danmark vil på EU-området bidrage til implementeringen af klimaindsatser og grøn omstilling i partnerlande i overensstemmelse med prioriteterne i Danmarks strategiske ramme for naturressourcer, energi og klima.
3. **Sociale fremskridt** og økonomisk vækst er forudsætninger for hinanden og kan hverken opnås eller opretholdes uden tilstedeværelsen af den anden. Forpligtelsen om at bruge minimum 20 % af udviklingsbistanden på basale sociale ydelser som uddannelse og sundhed, blev i 2012 understøttet af en stærk meddelelse fra Kommissionen, der fremhæver social beskyttelse og sociale sikkerhedsnet som væsentlige dele i kampen mod fattigdom. En strategisk og fælles EU tilgang til udvikling af sociale sikkerhedsnet i lande, hvor der er store fattigdomslommer og ulighed, kan supplere Danmarks egne indsatser.
4. **Stabilitet og beskyttelse** er hovedkomponenter i arbejdet i skrøbelige situationer og i lande præget af konflikt. Der kan ikke være udvikling uden sikkerhed, og konflikt og skrøbelighed hindrer

mulighederne for fattigdomsbekæmpelse. EU har en særlig rolle at spille i sådanne komplekse situationer gennem sine bredspektrede instrumenter inden for krisestyring, udvikling og humanitær bistand. Mange konflikter og skrøbelige situationer er grænseoverskridende. Her har EU med sin globale tilstedeværelse yderligere klare fortrin, og kan udvikle integrerede regionale strategier og tilgange, som Danmark kan bidrage til eller bygge på i forhold til vores egen lokale tilstedeværelse. Gennem EU kan medlemslandene desuden fordele risikoen og byrden ved integrerede og multidimensionale indsatser.

Indenfor disse fire strategiske prioriteter på udviklingsområdet spiller **civilsamfundet** en central rolle. Et stærkt civilsamfund kan yde pres for politisk reform, hjælpe befolkningen med at kræve deres rettigheder, og er en fundamental del af at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed fra enhver regering. Danmark vil derfor arbejde for at EU's ambitiøse civilsamfundsstrategi bliver udmøntet – med særlig vægt på landeniveauet. En væsentlig prioritet vil være, at EU systematisk går i dialog med og inddrager civilsamfundsorganisationer i det lokale arbejde med at fremme den rettighedsbaserede tilgang til udvikling.

De specifikke indsatsområder inden for ovennævnte fire områder vil blive identificeret i det videre strategiarbejde med henblik på mere præcist at anvise, hvor Danmark bedst kan påvirke og opnå resultater.

3.3 En styrket arbejdsdeling

Dette afsnit vil give anvisning på, hvordan samspil med og synergier i EU-samarbejdet i højere grad kan udnyttes i det danske bilaterale og multilaterale udviklingssamarbejde.

Danmark har en klar interesse i at bringe EU-samarbejdet dybere ind i vores egen udviklingspolitik – både på tværs af sektorer og i forhold til vores egne bilaterale og multilaterale indsatser. Derfor giver det mening at indtænke EU-samarbejdet mere strategisk - både når vi udvikler vores politikker, når vi programmerer vores bistand og når vi implementerer vores aktiviteter. Men det forudsætter, at Danmark er i stand til at påvirke EU's processer, procedurer og implementering.

Fællesprogrammering

Danmark vil - i overensstemmelse med *Agenda for Change og Retten til et Bedre Liv* - arbejde for en styrket arbejdsdeling blandt EU-landene, herunder fællesprogrammering af EU's udviklingsindsatser. Et centralt mål fra dansk side vil være at fællesprogrammeringen er koordineret lokalt, er åben overfor andre donorer og anført af udviklingslandene selv. Danmark vil tage aktiv del i udformningen af den fælles programmering i alle relevante prioritetslande og tage hensyn hertil i vores egen landeprogrammering.

Dette mener vi først og fremmest vil bidrage til en effektiv og målrettet fælles indsats i overensstemmelse med principperne om god donoradfærd, men også i lige så høj grad styrke EU og medlemslandenes overordnede politiske indflydelse og synlighed vis-a-vis partnerlandet og andre (nye) donorer. Ved at forbedre koordinationen og arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene, kan EU styrke sine udviklingsindsatser indenfor områder, hvor EU har komparative fordele samtidig med at transaktionsomkostningerne mindskes for partnerlandet.

Fælles analyser

Et styrket samarbejde med EU på det analytiske niveau gennem udarbejdelse af fælles analyser og rammepapirer for landeindsatser vil underbygge en fælles EU forståelse af de realiteter og udfordringer, der eksisterer i partnerlandene. En fælles strategisk tilgang vil også bedre kunne sikre synergier og samspil mellem udviklingsbistanden og andre overordnede politiske interesser og hensyn i et givent land, f.eks. indenfor handel, klima og sikkerhed. Samtidig kan disse fælles analyser supplere og føde ind i Danmarks egne landepolitikpapirer.

Med decentraliseringen af den danske bistand til ambassaderne, vores brede landestrategier og overgangen til flerårige landeprogrammer er Danmark allerede godt rustet til at kunne deltage i nye

fælles analyse- og programmeringstiltag. Ligeledes vil vi - hvor det er relevant - indgå i fælles initiativer og samfinansiering med EU og andre medlemslande på udvalgte strategiske områder, samt udnytte muligheder for forstærket samarbejde med EU delegationerne, herunder delegeret samarbejde. Danmark har allerede gode erfaringer hermed i en række lande (f.eks. i Sudan, Ghana, Etiopien, Uganda).

... men behov for pragmatisk tilgang

Men der er forsat mange udfordringer, der skal overkommes, før frugterne af et mere strategisk samarbejde kan høstes. Således er det vigtigt at sikre, at man undgår en Bruxelles-styret proces, der udelukker andre donorer og som indebærer nye, tunge administrative processer. Fokus skal være på at skabe merværdi i forhold til den lokale kontekst. Uden dette får man ikke den nødvendige opbakning fra medlemsstaterne, partnerlandet og de øvrige donorer.

Endvidere kræver det en åbenhed og vilje i EU-institutionerne, herunder på EU-delegationerne, til vidensdeling og inddragelse af medlemslande og andre partnere på et tidligt stadie i programmeringen. Fra dansk side kræver det også en endnu mere målrettet indsats tidligt i processen, særligt på repræsentationsniveau, hvis Danmark vil påvirke programmering og prioriteter på landeniveau.

Endeligt er det også vigtigt at være sig bevidst om realiteterne på landeniveau, hvor modsatrettede, nationale hensyn kan blokere for nogle medlemslandes umiddelbare deltagelse i fællesprogrammeringstiltag. Dette gælder ikke mindst i lande, hvor der er store kommercielle eller sikkerhedspolitiske hensyn (f.eks. i Afghanistan). Den danske holdning er, at man bør følge en pragmatisk tilgang, hvor nogle medlemslande sammen med EU-delegationen kan indlede et mere strategisk samarbejde uden at det nødvendigvis gælder hele EU-kredsen. Endvidere kan det i nogle partnerlande vise sig mest hensynsfuldt at udsætte processen med fællesprogrammering i nogle år til omstændighederne er mere gunstige.

Øget harmonisering

Danmark har også mulighed for at præge fælles EU-retningslinjer for policy-implemtering, således at disse kan anvendes i den danske udmøntning af udviklingsbistanden. På budgetstøtteområdet vil Danmark styrke koordination og harmonisering inden for EU af brugen af budgetstøtte. Vi vil gøre det ved at involvere os i den budgetstøtte, EU Kommissionen forvalter, gennem styrket samarbejde på landeniveau og gennem en anvendelse af EU's kriterier for budgetstøtte. For gennem en bedre harmonisering af budgetstøtte kan EU stå stærkere på den globale scene og i den konkrete dialog i prioritetslandene, hvilket også vil stille Danmark stærkere.

Flere finansieringskanaler

Med muligheden for etablering af EU-trustfonde inden for tematiske områder og i forbindelse med kriser og konflikter kan Danmark kanalisere supplerende midler gennem EU til områder, som er af strategisk dansk interesse. Danmark vil tage stilling til dansk deltagelse i konkrete initiativer, og i den forbindelse lægge vægt på, at særlige indsatser via trustfonde har merværdi i forhold til eksisterende mekanismer og ikke leder til en fragmentering, spredning og duplikation af aktiviteter.

Ligeledes kan EU's nyetablerede blanding-mekanisme (blanding af gavebaseret- og lånefinansieret bistand) tilføje merværdi i forhold til partnerskaber med nye vækstøkonomier eller supplere finansieringstunge initiativer inden for grøn vækst, miljø og energi. Dansk deltagelse i denne mekanisme vil afhænge af den endelige administrative struktur og effektiviteten i forvaltningen af instrumentet.

Styrket samspil på det multilaterale område

På det multilaterale område er der mulighed for yderligere styrket samspil med EU. Der er gode erfaringer med bl.a. strategisk koordination, fælles EU-outreach samt arbejdsdeling ("burdensharing") i forhold til sager i FN's faste Generalforsamlings-udvalg, hvorimod der endnu ikke er entydige erfaringer med et styrket EU-samarbejde i forhold til bl.a. Verdensbanken og FN's fonde og programmer. Der er derfor behov for overvejelser om, hvilken rolle man fra dansk side

ønsker EU bør og kan spille i forhold til multilaterale organisationer. Ikke mindst hvordan Danmark kan udnytte EU-samarbejdet og koordinationen som en løftestang for fremme af danske udviklingspolitiske prioriteter bl.a. i FN-regi, Verdensbanken mv. uden at forrykke de gældende kompetenceforhold. Det vil også være relevant at se på mulighederne for, hvordan Danmark kan præge anvendelsen af de udviklingsmidler, som EU kanalisere gennem multilaterale organisationer.

4. Danske påvirkningskanaler

Mulighederne for at præge EU's udviklingspolitiske dagsorden er mange. Spørgsmålet er hvor, hvordan og hvornår mulighederne for indflydelse er størst. Dette afsnit vil afdække de mulige danske påvirkningskanaler, som kan anvendes for at sikre større dansk indflydelse på EU's udviklingspolitiske dagsorden.

Erfaringer har vist at muligheden for at præge dagsordner og politikker ofte er bestemt af alliancemuligheder, personrelationer samt hvornår i processer, der er mulighed for at spille ind. Dette tilsiger en fleksibel og tilpasset tilgang i forhold til vores EU-samarbejde, herunder hvordan og hvornår vi forfølger vores strategiske prioriteter, som er blevet identificeret i det foregående afsnit

Der er mulighed for dansk indflydelse og påvirkning på forskellige niveauer og i forskellige faser af politikudviklingen og -udmøntningen.

Politik-niveauet er primært drevet af den Bruxelles-baserede deltagelse i EU-arbejdet, hvor Danmark gennem sin aktive deltagelse i de formelle beslutningsfora (rådsarbejdsgrupper, Coreper-møder, ministerrådsmøder) kan præge politikforslag og EU-linjer i en retning, der fremmer danske interesser. Oftest kan der dog opnås større indflydelse på politikforslag, hvis de relevante aktører i EU-institutionerne (EU's Fælles Udenrigstjeneste, Kommissionen, Kommissærernes kabinetter, Europa-Parlamentet mv.) påvirkes i formuleringsfasen. Danmark kan også selv tage initiativer og skabe forståelse for et sagskompleks ved at fremlægge uofficielle diskussionspapirer (non-papers). Oftest vil gennemslagskraften være større hvis Danmark går sammen med en kreds af lande, der har samme synspunkter (ligesindede lande).

I **bistandsprogrammeringen og politik-udmøntningen** er landeniveauet afgørende. Et tæt samarbejde og samspil mellem de danske repræsentationer og EU-delegationer på landeniveau kan sikre stærkere danske aftryk på EU's landeanalyser og programmeringsdokumenter, og en tættere opfølgning på EU-institutionernes konkrete gennemførelse af politikker og aktiviteter ude i felten. Det vil også være på landeniveau, at erfaringer med EU's bestræbelser for sammenhængende og udviklingsvenlige indsatser vil kunne indhøstes. Samme grad af strategisk indflydelse opnås i mindre grad i de Bruxelles-baserede forvaltningskomiteer, hvor medlemslandene traditionelt høres i slutfasen af programmeringen. Ekspertmøder på specifikke sagsområder og tekniske arbejdsgrupper kan også være en vigtig kanal for indflydelse, idet politikudmøntning i form af udarbejdelse af retningslinjer og handlingsplaner oftest drøftes i disse fora.

Der er desuden meget at vinde på **måltrettet placering af danske medarbejdere** på områder af strategisk betydning i EU's institutioner og ude på EU's delegationer. Danmark har dermed direkte mulighed for at påvirke politikudformning og -udmøntning med dansk viden, kompetencer og erfaring, ligesom det giver effektive indgange til institutioner og netværk.

Allianceopbygning og netværk med ligesindede medlemslande er ligeledes en central måde at få større gennemslagskraft på, når der forhandles i EU eller tænkningen skal præges. Samtidig ligger der også et potentiale i at opdyrke samarbejde med utraditionelle lande og partnere, herunder tænketanke, civilsamfundsorganisationer, og EU-parlamentarikere.

Afsnittet vil desuden komme ind på Danmarks muligheder for indflydelse i **EU-koordinationen i multilaterale udviklingsfora**. Erfaringerne fra det nuværende arbejde peger på stor spredning i EU-koordinationens bredde og dybde. Generelt er det en udfordring, at EU som gruppe i mange sammenhænge ses som mindre kompatibelt i forhold til en række multilaterale strukturer, der bygger på nationalstaters deltagelse og samarbejde i historisk definerede valggrupper.

5. EU's udviklingspolitik til debat

Dette afsnit vil se på, hvordan den bredere folkelige interesse for og debat om EU's udviklingssamarbejde kan styrkes.

EU og i endnu mindre grad EU's udviklingspolitik fylder ikke meget i den danske offentlige debat. Afsnittet vil derfor se på styrkelse af danske folkevalgte, civilsamfundsorganisationer og den danske ressourcebases engagement i debatten om EU's udviklingssamarbejde. Endelig vil styrkelse af samarbejdet med danske og internationale forskningsinstitutioner og tænketanke indgå i afsnittet.

Med ændringerne i Finansloven for 2013 om rammeaftaler for danske folkelige organisationer, der bl.a. medfører gradvis stigning i egenfinansiering fra 10 til 20 procent over en årrække, åbnes der op for at op mod 15 procent af midlerne kan komme fra andre donorer eller fra organisationernes internationale alliancepartnere. Dette ventes at skabe øget interesse for finansiering fra EU. De folkelige organisationer vil ligeledes kunne anvende dele af de midler, de modtager under rammeaftalerne til EU-samfinansiering. Der er derfor behov for at overveje, hvordan danske folkelige organisationers og virksomheders adgang til EU-midler og finansiering kan styrkes.

Samarbejdet med nationale og internationale forskningsinstitutioner og tænketanke skal styrkes inden for EU's udviklingssamarbejde. Analyse- og redegørelseskapaciteten i disse institutioner kan supplere eksisterende viden, og bruges aktivt til at forfølge prioriteter samt understøtte strategi- og analysearbejde. Samtidig kan man via disse institutioner nå ud til både den danske ressourcebase på EU's udviklingssamarbejde og andre specifikke fagmiljøer, samt til den brede offentlighed gennem oplysningsarbejde.

6. Målgruppe og samarbejdspartnere

6.1 Målgruppe for den strategiske ramme

Den strategiske ramme retter sig mod medarbejdere i Udenrigsministeriet, der arbejder med udviklingsspørgsmål i bred forstand – såvel i hjemmetjenesten som ude på ambassaderne og på de multilaterale repræsentationer. Endvidere retter den sig mod den brede offentlighed (herunder politiske beslutningstagere), danske og internationale civilsamfundsorganisationer, virksomheder samt forskningsinstitutioner, der har interesse i EU's udviklingssamarbejde.

6.2 Relevante aktører og samarbejdspartnere

Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, EU's Fælles Udenrigstjeneste, EU-delegationerne og EU-medlemslandene er alle strategisk vigtige samarbejdspartnere, når EU's udviklingspolitiske dagsorden skal præges og udvikles:

- **Kommissionen** har initiativretten til at fremkomme med nye politik- og lovgivningsforslag til vedtagelse af Rådet og Europa-Parlamentet. Kommissionen har desuden ansvar for forvaltningen af EU's budget og fonde, herunder EU's udviklings- og nødhjælpsmidler. På udviklingsområdet har Kommissionen ansvar for den detaljerede forberedelse og implementeringen af EU's udviklingsmidler.
- **EU's Fælles Udenrigstjeneste** sikrer sammenhængen i og samordningen af EU's eksterne indsats og bistår med at udarbejde politiske forslag og gennemføre dem, efter at Rådet har godkendt dem. Den bistår udenrigsrepræsentanten i dennes daglige arbejde og har som hovedopgave at sikre sammenhæng mellem EU's politikker udadtil og sikre et tæt samarbejde med medlemslandene. Den har ansvar for den generelle programmering af EU's udviklingsmidler sammen med Kommissionen. Tjenesten har også det øverste ansvar for EU's 140 delegationer verden over.
- **EU-delegationerne** har med Lissabon-traktatens tiltrædelse overtaget de lokale formandskabsopgaver. Det er således delegationen der repræsenterer EU over for opholdslandet og forestår den interne EU koordination lokalt.
- **Europa-Parlamentet** består af direkte valgte medlemmer fra EU-landene. Parlamentets vigtigste opgaver er at vedtage EU's lovgivning sammen med Rådet, samt at udføre løbende

demokratisk kontrol med de andre EU-institutioner og at vedtage EU's budget sammen med Rådet. Europa-Parlamentet kan udarbejde selvstændige rapporter, der udtrykker Parlamentets holdning til bestemte sager og emner, såfremt de vedtages i Plenarforsamlingen.

- Øvrige **EU-medlemslande** er også vigtige samarbejdspartnere, når danske interesser skal fremmes i EU.

Endeligt vil Danmark med fordel kunne samarbejde mere strategisk med en række civilsamfundsorganisationer, tænketanke og forskningsinstitutioner indenfor specifikke emner.

7. Implementering, monitorering og evaluering

Udmøntningen af den strategiske ramme vil primært ske gennem udarbejdelse af interne retningslinjer (på bl.a. fælles programmering) og en handlingsplan for et styrket dansk arbejde med politikkoherens for udvikling (PCD) i forhold til EU's politikker.

Der vil i det løbende monitoreringsarbejde af EU's udviklingsbistand, herunder effektiviteten og kvaliteten i EU's indsatser anvendes eksisterende rapporteringsmekanismer og resultatmålingsystemer. Dette inkluderer bl.a. EU's årsrapporter, revisionsrettens rapporter, Kommissionens evalueringer, samt OECD/DAC's Peer Reviews.

Den strategiske ramme vil blive udmøntet inden for de eksisterende rammer for personaleressourcer for EU's udviklingspolitik.

8. Kommunikation

8.1 Målgrupper

Der er flere målgrupper for kommunikationen i forbindelse med udarbejdelse af den strategiske ramme for Danmarks deltagelse i EU's udviklingspolitik: Den brede offentlighed, den danske ressourcebase, beslutningstagere og interessenter i EU-institutionerne og i Danmark samt ansatte i Udenrigsministeriet og andre ministerier.

8.2 Platforme for kommunikation

Udarbejdelse af den strategiske ramme er en åben proces, der løber fra januar 2013 til juni 2013. Undervejs i processen er der en række platforme for at kommunikere budskaber. Herunder afholdes en række åbne seminarer af Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) i forbindelse med et studie af EU's udviklingsamarbejde, der er iværksat som led i udarbejdelsen af den strategiske ramme. Lanceringen af strategien via en konference i juni vil være der, hvor kræfterne fokuseres med henblik på at nå ud til et bredere publikum med hovedbudskaber.

8.3 Kommunikationsbudskaber

Hovedbudskabet i den strategiske ramme vil være at Danmark skal blive bedre til at bruge og påvirke EU's udviklingspolitik og dermed udnytte potentiale og muligheder for at sikre effektivitet og øget indflydelse, samt bedre sammenhæng og resultater. EU er verdens største bistandsdonor og 10 pct. af dansk bistand kanaliseres via EU. EU har en lang række komparative styrker sammenholdt med Danmark og er således en central aktør og platform for fremme af danske prioriteter. Danmark er en markant udviklingsaktør i EU, og kan bidrage til EU's dagorden og udmøntning af prioriteter og politikker.

9. Proces-plan

9.1 Organisering af arbejdet

Intern projektgruppe: Udarbejdelsen af den strategiske ramme er forankret i en intern projektgruppe i Udenrigsministeriet med deltagelse af repræsentanter fra relevante kontorer og repræsentationer. Desuden vil der for personer i Udenrigsministeriet med særlig erfaring og kendskab til EU's

udviklingssamarbejde være mulighed for at bidrage med input undervejs i processen ligesom der vil blive trukket på viden fra udetjenesten.

Interministeriel arbejdsgruppe: Specialudvalget for udvikling vil også få lejlighed til at bidrage med kommentarer til hhv. synopsis og samlet udkast for den strategiske ramme.

Udredningsarbejde: Der er igangsat et udredningsarbejde om EU's udviklingspolitik på DIIS, der i samarbejde med internationale tænketanke og forskningsinstitutioner vil udarbejde en række arbejdsrapporter, der skal føde ind i arbejdet med den strategiske ramme for Danmarks samarbejde med EU på udviklingsområdet.

Ekstern gruppe af ressourcepersoner: En ekstern gruppe af ressourcepersoner fra folkelige organisationer, forskningsmiljø, erhvervsliv mfl. vil ligeledes blive inddraget i processen med henblik på at komme med overordnede indspil til den strategiske ramme.

Eksterne høringer: Synopsis for den strategiske ramme vil blive sendt i offentlig høring og efterfølgende blive drøftet i Udviklingspolitisk Råd samt med Folketingets Udenrigspolitiske Udvalg.

9.2 Indikativ tidsplan

Aktivitet	Tidsramme
Nedsættelse af intern projektgruppe	Primo januar 2013
Nedsættelse af ekstern gruppe af ressourcepersoner	Medio januar 2013
DIIS-seminar om EU's komparative fordele på udviklingsområdet, herunder i forhold til globale offentlige goder og middelindkomstlande.	21. januar 2013
Offentlig høring af konceptnote/synopsis	16. januar-31. januar 2013
Konceptnote til drøftelse i Programkomite	7. februar 2013
DIIS-seminar om EU og den globale udviklingsdagsorden post-2015.	20. februar 2013
Drøftelse i Udviklingspolitisk Råd	15. marts 2013
DIIS-seminar om EU-samarbejdet på landniveau	Primo april 2013
Drøftelse med Udenrigsudvalget (URU)	16. april 2013
Strategiudkast til ministergodkendelse	Medio maj 2013
Lancering og PD-aktiviteter i forbindelse med afsluttende DIIS-konference	Primo juni 2013