



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.12.2011  
SEK(2011) 1460 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**SAMMENDRAG AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for finansiering af EU-samarbejdet med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet og de oversøiske lande og territorier for perioden 2014-2020 (den 11. europæiske udviklingsfond)**

**og om de efterfølgende gennemførelses- og finansforordninger om den 11. europæiske udviklingsfond (EUF)**

{KOM(2011) 837 endelig}

{SEK(2011) 1459 endelig}

## 1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Denne konsekvensanalyse omhandler udarbejdelsen af den 11. europæiske udviklingsfond (EUF), som omfatter EU's finansiering af samarbejdet med stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) og oversøiske lande og territorier (OLT'er).

Det problem, der skal løses i AVS-staterne, er **den store fattigdom** og behovet for EU's støtte til deres bestræbelser på at reducere fattigdom, opnå bæredygtig udvikling samt blive integreret i verdensøkonomien, hvorimod **OLT'erne fortsat kæmper med specifikke økonomiske og sociale udviklingsproblemer**, som kan få alvorlige følger for deres specifikke miljøer. Der er taget højde for de eksterne dimensioner af EU's interne politikker i Kommissionens analyse.

## 2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU har **klart identificeret de områder, hvor den kan skabe merværdi i EUF'en**, og har med sin støtte især fokuseret på budgetstøtte, forvaltning og infrastruktur. Den 10. EUF har også vist sin merværdi i form af en stærk reaktionsevne. Ved at beholde de ikke-tildelte midler i EUF'en til uforudsete behov og ved at anvende innovative instrumenter som FLEX og V-FLEX har EU kunnet spille en vigtig rolle over for de AVS-stater, der har været ramt af fødevarekatastrofer og økonomiske og finansielle kriser.

For EU's medlemsstater giver AVS-EU-partnerskabet og EUF'en global rækkevidde og et middel til at nå konsekvente mål i alle de 77 AVS-stater. **Med hensyn til tilstedeværelse, omfang og fokus har EUF-foranstaltninger store fordele i forhold til nationale foranstaltninger.** Denne kritiske masse stiller EU i en bedre position til at gennemføre en politisk dialog med partnerregeringerne. EU har også et mangeårigt omdømme og en rolle som fortaler for rummelighed og multilateralisme. Takket være sin størrelse kan EU hjælpe de fattige i nogle af verdens mest fjerntliggende områder, hvor de fleste af medlemsstaterne ikke har strategiske interesser, og deres tilstedeværelse er begrænset.

**EU's interventioner gennem EUF i OLT'er** giver en merværdi, fordi EU i mange tilfælde er den eneste anden donor ud over de medlemsstater, som OLT forfatningsmæssigt har forbindelser til. EU har sikret, at der er både tilstrækkelige midler til rådighed for samarbejde mellem OLT'er og EU, og at det er i overensstemmelse med EU's samarbejde med AVS-stater, hvortil de fleste OLT'er er direkte naboer.

## 3. EU-INITIATIVETS MÅL

De **generelle mål med den 11. EUF** er fortsat dem, der er fastsat i den reviderede Cotonouaftale (artikel 1) samt i del IV i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 198) for OLT'erne.

**Hvad angår de specifikke mål for revisionen af instrumentet**, er den politiske ramme for udarbejdelsen af den 11. EUF meddelelsen "**Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring**", der blev vedtaget den 13. oktober 2011, på den ene side og retningslinjerne for **revision af afgørelsen om de oversøiske landes og territoriers associering** vedrørende forbindelserne mellem EU og OLT'er på den anden side. Redskaberne til gennemførelse af denne ramme er den interne aftale om den 11. EUF og den

tilhørende gennemførelsesforordning og finansforordning samt programmeringsretningslinjerne. **Grundlaget for konsekvensanalysen (underliggende drivkræfter, mål, løsningsmodeller og konsekvenser) er følgende temaer**, der stammer fra denne ramme: differentiering, koncentration, koordinering med medlemsstaterne, innovative instrumenter, fleksibilitet og regionalt samarbejde (som er specifikt for OLT'erne).

#### 4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der overvejes to scenarier (status quo og en alternativ løsningsmodel) for hvert tema. For den alternative løsningsmodel er virkningerne af de følgende ændringer for de forskellige elementer af EUF-pakken (intern aftale, gennemførelses- og finansforordning) understreget:

- **Differentieringsprincippet**, dvs. tildeling af flere midler til de mindst udviklede partnere og mindre bistand til de mere udviklede.
- **Koncentration af EU-bistand på sektorer**, hvor den har den største virkning, dvs. på et begrænset antal områder.
- **Øget koordinering med medlemsstaterne**: for AVS-staterne kan den **fælles programmeringsproces** resultere i ét fælles programmeringsdokument for hvert enkelt partnerland eller som minimum en aftale om arbejdsdeling. For OLT'erne vil denne alternative løsningsmodel, hvor det er muligt, søge at sikre bedre ensretning af EU's og medlemsstaternes programmer. Endvidere kan muligheden for at **oprette EU-trustfonde forvaltet af Kommissionen for AVS-stater** indføres.
- **Øget anvendelse af innovative finansielle instrumenter, dvs. blandingsmekanismer** for at skabe flere finansielle ressourcer til udvikling. I visse AVS-lande eller -regioner kan en større procentdel af EU's udviklingsressourcer bruges gennem (eksisterende eller) nye finansielle værktøjer, såsom at kombinere tilskud og lån fra europæiske finansieringsorganer eller andre risikodelingsmekanismer.
- Styrkelse af de **elementer ved EUF'en, der sikrer fleksibilitet**, herunder: i) mulighed for at **begrænse indledende tildelinger på forhånd** for at sætte flere midler til side (reserve) til supplerende eller særlige tildelinger til specifikke sektorer eller initiativer, ii) udvikling af specifikke **støtteformer for lande, der er sårbare, befinder sig i en overgangssituation eller i krise**, og iii) fokus på **EU-responsstrategier, der er direkte knyttet til eksisterende partnerlandes politikker, i programmeringsfasen**.
- Anvendelse af OLT-ressourcer til regionalt samarbejde skal gøres betinget af, om de sikrer merværdi i forhold til deres merværdi med hensyn til at **styrke det regionale samarbejde med AVS-staterne og regionerne i den yderste periferi**.

#### 5. KONSEKVENSANALYSE

Med hensyn til **differentiering** vil den bistand, Kommissionen forvalter, i status quo-løsningsmodellen fortsat bidrage til de generelle mål, navnlig begrænsning af fattigdom, med global rækkevidde og global tilstedeværelse, men virkningen og effektiviteten vil ikke blive

maksimeret i visse lande, hvilket også vil sinke opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene. Ved den alternative løsningsmodel vil større geografisk fokus kunne målrette ressourcerne hen, hvor der er mest behov for dem, ligesom det vil få den størst mulige indvirkning og merværdi i AVS-staterne og OLT'erne. Med partnere på højere udviklingstrin vil EU udvikle alternative samarbejds- og dialogformer med den bedst egnede policy mix.

Hvad angår **koncentration**, vil den bistand, Kommissionen forvalter, i status quo-løsningsmodellen fortsat ydes til en relativt lang række forskellige sektorer, uden at der tages hånd om problemet med opsplitting af bistanden. Ved den alternative løsningsmodel vil et bedre sektorfokus bidrage til at skabe en bedre virkning af EU's bistand ved at koncentrere ressourcerne på et begrænset antal sektorer, hvilket øger EU's kritiske masse. Risikoen for, at EU mister synlighed i visse sektorer på landeplan, skal afhjælpes med effektiv arbejdsdeling og øget koordinering med andre finansieringskilder.

Hvad angår **koordinering med EU-medlemsstater**, vil problemet med opsplitting af bistanden og risikoen for overlappning ikke blive løst med status quo-løsningsmodellen. Ved den alternative løsningsmodel kunne effektiviteten og den politiske indvirkning af EU's bistand styrkes gennem øget arbejdsdeling mellem donorerne, fælles programmering og brug af EU-trustfonde.

Med hensyn til anvendelse af **innovative finansielle instrumenter** vil virkningen og effektiviteten af EU-tilskud ikke blive maksimeret i status quo-løsningsmodellen. Ved den alternative løsningsmodel vil den finansielle indvirkning af EU's tilskudsressourcer blive øget gennem blandingsmekanismen og andre risikodelingsmekanismer ligesom den kritiske masse for især store projekter.

Hvad **fleksibilitet** angår, vil visse fleksible træk ved EUF'en blive bevaret med status quo-løsningsmodellen, men i nogle tilfælde vil den ikke være fleksibel nok til at tage højde for partnernes specifikke situationer. Ved den alternative løsningsmodel kan bistandstildelingen hurtigt tilpasses for at tage højde for nye omstændigheder eller specifikke situationer (såsom krise, struktursvagheder eller overgang) eller for at gennemføre en mere incitamentbaseret tilgang, hvilket ikke blot vil øge effektiviteten og reaktiviteten for EU's bistand, men også styrke partnernes ejerskab.

Hvad angår **regionalt samarbejde med OLT**, vil samspillet og integrationen af OLT'er i regionalt samarbejde med AVS-stater og regionerne i den yderste periferi fortsat være begrænset med status quo-løsningsmodellen. Ved den alternative løsningsmodel vil effektiviteten og virkningen af EU's ressourcer blive styrket både gennem bedre sammenhæng mellem EUF'en og EU's regionale samarbejdsressourcer og OLT'ernes deltagelse i regionale programmer med AVS-stater.

## 6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Sammenligningen af konsekvenserne af løsningsmodellerne for de opstillede mål viser, at **den alternative løsningsmodel er at foretrække i forhold til status quo** for hvert enkelt mål, idet det er den bedste til at løse de identificerede problemer og virkeliggøre de generelle og specifikke mål. Disse modeller afspejler bedre de reviderede EU-udviklingspolitikker og den nye kurs for forbindelserne mellem EU og OLT'erne, hvilket vil bidrage til at øge effektiviteten og maksimere virkningen af EU's midler for AVS-stater og OLT'er.

## 7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Kommissionen har allerede etableret **systemer for regelmæssig overvågning og evaluering**, som dækker hele dens bistandsprogram. De inddrager både internt personale og ekstern ekspertise. Med disse systemer evalueres landstrategier, individuelle programmer og projekter. Desuden inddrages der eksterne, uafhængige eksperter til at vurdere resultaterne for EU's eksterne foranstaltninger. Kommissionen udfører endvidere strategiske vurderinger af sine politikker, fra programmering og strategi til gennemførelse af tiltag i en specifik sektor, i et land eller en region eller for et specifikt instrument. **Med hensyn til EUF'en** er de væsentlige elementer og grundlaget for EU's tiltag beskrevet i EUF-gennemførelsesforordningen. Resultaterne af EU's bistand til fattigdomsbekæmpelse måles i forhold til specifikke og målbare indikatorer, så vidt det er muligt. Der fokuseres især på fremskridtet med hensyn til opfyldelse af millenniumudviklingsmålene.