



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.12.2011
SEK(2011) 1460 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Förberedelse av den fleråriga finansieringsramen för finansieringen av EU:s samarbete med staterna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet samt de utomeuropeiska länderna och territorierna under perioden 2014–2020 (elfte Europeiska utvecklingsfonden)

och omfattande de efterföljande genomförande- och budgetförordningarna för elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUF)

{KOM(2011) 837 slutlig}

{SEK(2011) 1459 slutlig}

1. PROBLEMFORMULERING

Denna konsekvensbedömning avser utarbetandet av elfte europeiska utvecklingsfonden som omfattar EU-finansiering av samarbetet med staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-staterna) samt de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT).

Det problem som ska åtgärdas i AVS-staterna är den **stora fattigdomen**, och nödvändigheten av att EU stödjer dessa staters ansträngningar att minska fattigdomen, åstadkomma en hållbar utveckling och lyckas med integreringen i världsekonomin. **De utomeuropeiska länderna och territorierna brottas dock fortfarande med särskilda problem** rörande den ekonomiska och sociala utvecklingen som kan få allvarliga konsekvenser för deras specifika kontext. Den externa dimensionen av EU:s interna politik har beaktats i kommissionens analys.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

EU har tydligt identifierat de områden där man kan bidra med ett mervärde inom den europeiska utvecklingsfonden (EUF) och har starkt inriktat sina medel på budgetstöd, styrelseformer och infrastruktur. Tionde Europeiska utvecklingsfonden har också visat sitt mervärde i form av en kraftfull reaktionsförmåga. Genom att behålla icke tilldelade medel i fonden för att täcka oförutsedda behov och använda innovativa instrument såsom Flex och V-Flex har EU kunnat spela en viktig roll för att hjälpa de AVS-stater som drabbats av naturkatastrofer, livsmedelskriser eller ekonomiska och finansiella kriser.

AVS-EU-partnerskapet och EUF ger EU:s medlemsstater global räckvidd och är ett sätt att nå ett antal enhetliga mål i de 77 AVS-staterna. **I fråga om närvaro, storlek och inriktning innebär EUF-åtgärder betydande fördelar framför nationella åtgärder.** Denna kritiska massa ger EU bättre möjligheter att föra en politisk dialog med regeringarna i partnerländerna. EU har också sedan länge ett rykte och en roll som förespråkare av integrering och multilateralism. Tack vare EU:s storlek kan man bistå fattiga i världens mest avlägsna områden, där de flesta medlemsstater saknar strategiska intressen och har begränsad närvaro.

EU:s insatser via EUF i de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT) har ett mervärde eftersom EU ofta är den enda givare vid sidan av medlemsstaterna som har konstitutionella band med dessa. EU har garanterat att ULT-EU-samarbetet både ges tillräcklig finansiering och överensstämmer med EU-samarbetet inom AVS-länderna, som ofta är grannländer till ULT.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

Elfte europeiska utvecklingsfondens allmänna mål är alljämt de som fastställs för ULT i Cotonouavtalet (artikel 1) och fjärde delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 89).

När det gäller **de särskilda målen för instrumentets översyn** utgörs den politiska ramen för elfte europeiska utvecklingsfondens utformning av å ena sidan meddelandet ”**Att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare: en agenda för förändring**”, som antogs den 13 oktober 2011, och å andra sidan riktlinjerna för **översynen av ULT-beslutet**. Verktygen för

genomförandet av denna ram är det interna avtalet om elfte europeiska utvecklingsfonden samt tillhörande genomförandeförordning, budgetförordning och riktlinjer för programplaneringen. Logiken bakom konsekvensbedömningen (bakomliggande faktorer, mål, alternativ och effekter) utgår ifrån följande teman, som härrör från den politiska ramen: differentiering, koncentration, samordning med medlemsstaterna, innovativa instrument, flexibilitet och regionalt samarbete (som är specifikt för ULT).

4. ALTERNATIV

För varje tema tas två scenarier (status quo och ett alternativ) i betraktande. När det gäller alternativet understryks vilka konsekvenser följande förändringar får för de olika delarna av EUF-”paketet” (det interna avtalet, genomförandeförordningen och budgetförordningen):

- **Principen om differentiering**, dvs. tilldela mer medel till de minst utvecklade partnererna och mindre utvecklingsbidrag till de mer utvecklade.
- **Koncentration av EU-biståndet till de sektorer** där det kan få störst betydelse, dvs. till ett begränsat antal områden.
- **Ökad samordning med medlemsstaterna:** För AVS-staterna skulle den **gemensamma programplaneringen** kunna resultera i ett enda gemensamt programplaneringsdokument för varje partnerland eller, som ett minimalalternativ, ett avtal om arbetsfördelningen. För ULT skulle inom ramen för detta alternativ en bättre anpassning mellan EU:s och medlemsstaternas program eftersträvas. Dessutom skulle möjligheten att inrätta en **EU-förvaltningsfond som förvaltas av kommissionen för AVS-staternas räkning** kunna införas.
- **Ökad användning av innovativa finansieringsinstrument, dvs. mekanismer för kombinerad finansiering** för att öka de finansiella resurserna för utveckling. I vissa AVS-stater eller AVS-regioner skulle en ökad andel av EU:s utvecklingsresurser kunna tilldelas genom (befintliga eller) nya finansieringsverktyg, t.ex. en kombination av bidrag och lån från europeiska finansinstitut eller andra mekanismer för riskdelning.
- Förstärkning av **flexibilitetsinslagen i EUF**, bl.a. i) möjliggöra en **begränsning av de ursprungliga anslagen** i syfte att kunna lägga mer medel åt sidan (reserver) för kompletteringar eller särskilda anslag till specifika sektorer eller initiativ, ii) fastställa särskilda **former av stöd åt stater som är svaga, i övergång eller i kris**, iii) under programplaneringsfasen inrikta EU-insatserna på responsstrategier som är direkt kopplade till de befintliga partnerländernas politik.
- Uppställa som villkor för användning av ULT-medel avsedda för regionalt samarbete att de skapar mervärde när det gäller att **främja regionalt samarbete med AVS-staterna och de yttersta randområdena**.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

När det gäller **differentiering** skulle, om status quo väljs, det kommissionsförvaltade stödet fortsätta att bidra till de allmänna målen, särskilt minskad fattigdom, med global räckvidd och

global närvaro, men dess verkan och effektivitet skulle inte vara maximerad i viss länder, vilket även skulle leda till minskade framsteg när det gäller att nå millennieutvecklingsmålen. Om den alternativa lösningen väljs, skulle en skärpt geografisk inriktning leda till att de resurser som anslås till AVS-staterna och ULT riktas dit de behövs mest och där de har största möjliga verkan och mervärde. Tillsammans med de mer utvecklade partnerländerna skulle EU fastställa alternativa former för samarbete och dialog genom en lämplig blandning av åtgärder.

När det gäller **koncentration** skulle, om status quo väljs, det kommissionsförvaltade stödet fortsätta att ges inom ett relativt stort antal olika sektorer utan att problemet rörande fragmenteringen av biståndet tacklades. Om den alternativa lösningen väljs, skulle en skärpt sektoriell inriktning bidra till att ge EU-biståndet ökad verkan genom att resurserna koncentrerades till ett begränsat antal sektorer och på så sätt ökade EU:s kritiska massa. Risken för att EU förlorar i synlighet inom vissa sektorer på nationell nivå måste minskas genom effektiv arbetsfördelning och ökad samordning med andra finansieringskällor.

När det gäller **samordning med medlemsstaterna** måste, om status quo väljs, problemet med fragmenteringen av biståndet och risken för överlappning tacklas. Om den alternativa lösningen väljs, skulle effektiviteten och den politiska tyngden hos EU-biståndet kunna ökas genom större arbetsfördelning mellan givarna, gemensam programplanering och användandet av EU-förvaltningsfonder.

När det gäller användningen av **innovativa finansieringsinstrument** skulle, om status quo väljs, EU-bidragens verkan och effektivitet inte maximeras. Om den alternativa lösningen väljs, skulle EU-bidragets finansiella hävstångseffekt öka genom kombinerad finansiering och andra mekanismer för riskdelning, liksom den kritiska massan, särskilt vid storskaliga projekt.

När det gäller **flexibilitet** skulle, om status quo väljs, vissa ”flexibla” inslag i EUF finnas kvar, men i vissa fall skulle EUF inte vara tillräckligt flexibel för att svara mot parternas specifika situationer. Om den alternativa lösningen väljs, skulle tilldelningen av bistånd snabbt kunna anpassas för att beakta förändrade omständigheter eller specifika situationer (såsom kris, svaghet eller övergång), eller för att genomföra en mer incitamentbaserad strategi och därigenom öka såväl EU-biståndets effektivitet och respons som parternas egenansvar för biståndet.

När det gäller **regionalt samarbete med ULT** skulle, om status quo väljs, samspelet och integrationen mellan ULT och AVS-staterna och de yttersta randområdena inom ramen för det regionala samarbetet förbli begränsade. Om den alternativa lösningen väljs, skulle EU-medlens effektivitet och verkan förstärkas, både genom bättre samordning mellan EUF:s och EU:s resurser för regionalt samarbete och genom ULT:s deltagande i de regionala programmen med AVS-staterna.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

En jämförelse av de båda alternativens effekt på de valda målen leder till slutsatsen att för varje specifikt mål **är den alternativa lösningen att föredra framför status quo-lösningen** när det gäller att välja bästa strategi för att tackla de problem som konstaterats och uppnå de allmänna och specifika målen. Detta alternativ återspeglar bättre de ändrade politiska riktlinjerna för EU:s utvecklingspolitik och de nya riktlinjerna för förhållandet mellan EU och

ULT, vilket skulle bidra till att göra EU-finansieringen av AVS-staterna och ULT mer verksam och maximera dess inverkan.

7. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen har redan inrättat **system för regelbunden övervakning och utvärdering** som täcker biståndsprogrammets alla delar. Såväl intern personal som externa sakkunniga medverkar i dessa. Systemen svarar för utvärdering av länderstrategier och enskilda program och projekt. Dessutom bedöms resultaten av EU:s yttre åtgärder av oberoende externa experter på uppdrag av kommissionen. Kommissionen gör också strategiska utvärderingar av sin politik – alltifrån programplanering och strategi till genomförande av insatser i specifika sektorer, länder eller regioner – eller av ett specifikt instrument. **När det gäller EUF** anges de viktigaste delarna av och grunden för EU:s insatser i genomförandeförordningen för EUF. När det gäller utrotning av fattigdom bedöms biståndets resultat i största möjliga utsträckning med användning av specifika och mätbara indikatorer. Särskild uppmärksamhet ägnas åt framsteg när det gäller att nå millennieutvecklingsmålen.