



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1470 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking

{COM(2011) 840 definitief}

{SEC(2011) 1469 definitief}

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Armoede blijft een groot probleem in de ontwikkelingslanden. Hoewel er aanzienlijke vooruitgang werd geboekt, liggen de meeste ontwikkelingslanden niet op koers om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's) te behalen en zijn ze niet in staat met succes op weg te gaan naar duurzame ontwikkeling. Bovendien blijven de mondiale uitdagingen groot en werden de ontwikkelingslanden zwaar getroffen door de opeenvolging van recente crises, wat geleid heeft tot sociale en economische instabiliteit, gedwongen migratie, voedselonzekeerheid en een verhoogde kwetsbaarheid voor externe problemen. Er wordt steeds vaker erkend dat het milieu en de natuurlijke hulpbronnen van vitaal belang zijn voor een duurzame economische groei en het uitbannen van de armoede. Bovendien worden deze reeds kwetsbare situaties aangescherpt door de klimaatverandering, die de verwezenlijkingen op het vlak van ontwikkeling deels teniet zou kunnen doen als ze niet op een gepaste manier wordt aangepakt. De EU blijft zich inzetten om de ontwikkelingslanden te helpen om de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

Om die doelstelling te verwezenlijken, werd voor de periode 2007-2013 het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) uitgewerkt, met als voornaamste overkoepelende doelstelling het uitbannen van de armoede in de partnerlanden en -regio's. Het is een van de belangrijkste instrumenten van de EU voor ontwikkelingssteun aan niet-Europese landen, naast het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI). Het instrument bestaat uit drie categorieën van programma's: i) bilaterale en regionale geografische programma's voor de samenwerking met Azië, Latijns-Amerika, Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Zuid-Afrika; ii) thematische programma's die de volgende vraagstukken bestrijken: investeren in mensen, milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten, voedselzekerheid en migratie en asiel; en iii) begeleidende maatregelen voor suiker.

Nieuwe uitdagingen, gekoppeld aan de in de Europa 2020-strategie vastgelegde prioriteiten, hebben de Commissie ertoe aangezet om voorstellen in te dienen voor de herziening en aanpassing van het ontwikkelingsbeleid van de EU, via de mededeling die binnenkort zal worden gepubliceerd, met als titel „Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering”. Bij de verschillende evaluaties kwamen eveneens een aantal tekortkomingen van het financieringsinstrument aan het licht, hoewel erkend werd dat het instrument in het algemeen een meerwaarde biedt en bijdraagt tot de verwezenlijking van de MDG's. Op basis van het voorafgaande werden in de huidige DCI-verordening de volgende problemen vastgesteld:

- (1) Het DCI houdt onvoldoende rekening met de doelstellingen van de meest recente tendensen in het ontwikkelingsbeleid van de EU.
- (2) De wereld is veranderd sinds 2007 en een aantal van de huidige begunstigden van het DCI zijn sindsdien uitgegroeid tot nieuwe wereldmachten en zijn zelf donor geworden. Het DCI maakt onvoldoende onderscheid tussen zijn begunstigden op het vlak van de economische en sociale ongelijkheden tussen en binnen de partnerlanden.
- (3) Het DCI houdt onvoldoende rekening met de vooruitgang van de partnerlanden op het vlak van democratisering en eerbiediging van de fundamentele mensenrechten.

- (4) Het is moeilijk gebleken om regio-overschrijdende of continentale initiatieven uit te werken vanwege de huidige structuur van de instrumenten voor externe bijstand, in het bijzonder op het vlak van de tenuitvoerlegging van de gezamenlijke Afrika-EU-strategie.
- (5) De thematische programma's zijn niet flexibel genoeg en te sterk versnipperd om op een afdoende manier te kunnen inspelen op de recente mondiale crises en de internationale verbintenissen die op het hoogste politieke niveau worden aangegaan.
- (6) De specifieke behoeften van landen in crisis-, postcrisis- en kwetsbare situaties worden onvoldoende weerspiegeld in het huidige DCI, waardoor de EU niet altijd snel kan reageren op een snel evoluerende situatie.
- (7) Het DCI is in het algemeen niet flexibel genoeg. Zo is er bijvoorbeeld niet voorzien in bepalingen die het mogelijk maken om niet-geprogrammeerde middelen te gebruiken om tegemoet te komen aan onvoorziene behoeften.
- (8) Het huidige programmeringsproces van het DCI is te complex en te strikt. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de Europese programmeringscyclus en -strategie af te stemmen op de cycli en strategieën van de partners en wordt gezamenlijke programmering met de lidstaten, zoals vereist door de agenda voor de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, onvoldoende gefaciliteerd. Het instrument biedt geen afdoende rechtsgrondslag voor het gebruik van innovatieve maatregelen om hulp te verlenen, zoals mechanismen voor het combineren van hulp uit leningen en subsidies of publiek-private partnerschappen.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De EU en haar lidstaten zijn de grootste donor ter wereld en verstrekken meer dan de helft (56 %) van de mondiale hulp aan ontwikkelingslanden. De EU biedt hulp aan de armsten op deze planeet in meer dan 150 landen over heel de wereld en zet zich in om de MDG's tijdig te verwezenlijken, tegen eind 2015. De officiële ontwikkelingshulp die door de Europese Commissie wordt beheerd, maakt op zichzelf al 20 % uit van de totale hulp die de EU tot nu toe geboden heeft. De EU bekleedt een unieke neutrale en onpartijdige positie van waaruit zij externe hulp kan bieden in naam van en in samenwerking met de lidstaten en waardoor zij meer geloofwaardigheid geniet in de landen waarin zij actief is. Dankzij 27 lidstaten die optreden vanuit gezamenlijke beleidslijnen en strategieën, beschikt de EU over een kritieke massa om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden, in het bijzonder de verwezenlijking van de MDG's.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De algemene doelstellingen van de opvolger van het DCI zullen voornamelijk gericht zijn op i) het terugdringen en op de lange termijn uitbannen van de armoede in de partnerlanden en -regio's en op ii) het bevorderen van de democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en goed bestuur. In overeenstemming met het voorgestelde herziene EU-ontwikkelingsbeleid zal er eveneens een derde algemene doelstelling worden ingevoerd: iii) het ondersteunen van inclusieve en duurzame op groei gerichte ontwikkeling.

De opvolger van het DCI zal worden gebaseerd op het bestaande instrument, dat belangrijk is gebleken voor het terugdringen en het op lange termijn uitbannen van armoede, en zal de in punt 1 beschreven problemen aanpakken.

4. BELEIDSOPTIES

Het handhaven van het DCI zonder enige wijziging is de eerste optie (optie 1 = status-quo).

Onder optie 2 (wijziging van de DCI-verordening) werden er twee alternatieve scenario's vergeleken met de status-quo:

- De doelstellingen van het instrument afstemmen op de nieuwe tendensen in het EU-ontwikkelingsbeleid, namelijk de versterking van het ontwikkelingsbeleid in het Verdrag van Lissabon en de meest recente tendensen op het vlak van ontwikkelingsbeleid;
- Ervoor zorgen dat er voldoende onderscheid gemaakt wordt tussen de begunstigden, door de EU-samenwerking specifiek toe te spitsen op een beperkt aantal landen, te differentiëren via de toegewezen bedragen en het soort steun aan te passen volgens een vastgestelde reeks criteria;
- Goed bestuur, democratie, mensenrechten en de rechtsstaat duidelijk opnemen in het mechanisme voor de toewijzing van middelen;
- Een pan-Afrikaans programma vaststellen binnen het financieringsinstrument;
- De flexibiliteit verhogen en de versnippering van de thematische programma's wegwerken door het aantal programma's te beperken;
- Flexibelere (her)programmeringsprocessen, op maat gesneden ad-hocevaluaties en specifieke tenuitvoerleggingsprocedures voor landen in crisis-, postcrisis- en kwetsbare situaties mogelijk maken;
- Meer flexibiliteit inbouwen in het financieringsinstrument voor de toewijzing van middelen via nieuwe mechanismen, zoals een niet-geprogrammeerde reserve;
- De flexibiliteit van het programmeringsproces verhogen en het proces eenvoudiger maken om gezamenlijke programmering en het afstemmen van de programmeringscyclus op die van de partnerlanden te vergemakkelijken.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

Optie 1, de status-quo handhaven, zou de problemen die op basis van de ervaringen uit het verleden mogen worden verwacht en die in punt 1 zijn beschreven, niet aanpakken.

Optie 2, het DCI verder ontwikkelen, zou het mogelijk maken om het volgende te doen:

- de doelstellingen van de opvolger van het financieringsinstrument afstemmen op de nieuwe tendensen in het EU-ontwikkelingsbeleid;
- een duidelijk onderscheid maken tussen de partnerlanden om armoede doeltreffender te bestrijden en de EU meer invloed en effect te verschaffen in landen waar haar bijstand het hardst nodig is;
- goed bestuur, democratie, mensenrechten en de rechtsstaat duidelijker opnemen in de bijstand van de EU om een effectievere samenwerking en dialoog met de partnerlanden met betrekking tot die waarden tot stand te brengen;
- een doeltreffendere tenuitvoerlegging van de gezamenlijke Afrika-EU-strategie vergemakkelijken en het zo eenvoudiger maken om de beleidsdoelstellingen van de EU op het Afrikaanse continent te verwezenlijken;
- de thematische programma's stroomlijnen om de flexibiliteit te verkrijgen die nodig is opdat de EU snel zou kunnen reageren op mondiale uitdagingen;
- flexibele mechanismen invoeren om een doeltreffendere respons van de EU op snel evoluerende situaties in landen in crisis-, postcrisis- en kwetsbare situaties te bevorderen;
- de flexibiliteit van de toewijzing van middelen verbeteren om in te spelen op evoluerende situaties op extern niveau als gevolg van politieke omstandigheden, crises of nieuwe uitdagingen; en
- de doeltreffendheid van EU-hulp verbeteren door de programmerings- en tenuitvoerleggingsprocedures eenvoudiger en flexibeler te maken om gezamenlijke programmering mogelijk te maken, de programmeringscyclus van de EU af te stemmen op die van de partnerlanden en het gebruik van innovatieve maatregelen voor het verlenen van hulp te bevorderen.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De eerste optie zou de EU niet in staat stellen om de in punt 3 beschreven doelstellingen te verwezenlijken. Onder optie 2 wordt voor elke specifieke doelstelling de voorkeur gegeven aan de alternatieve suboptie B in plaats van aan suboptie A, aangezien die suboptie al de vastgestelde problemen aanpakt en beter afgestemd is op de in punt 3 beschreven doelstellingen. Zo zal het mogelijk zijn om de herziene richtsnoeren van het EU-ontwikkelingsbeleid in de opvolger van het DCI op te nemen, wat de doeltreffendheid en het effect van de bijstand van de EU aan de ontwikkelingslanden zal vergroten.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De DCI-verordening is een machtigingsverordening waarin de belangrijkste elementen en de basis voor het optreden van de EU worden vastgelegd. De precieze acties worden bepaald via meerjarige programmering en jaarlijkse actieprogramma's waarin de door de EU uit te voeren

activiteiten worden gespecificeerd, met inbegrip van de doelstellingen die de omschreven activiteiten beogen en de verwachte resultaten. Op dat moment worden er specifieke indicatoren vastgesteld, rekening houdend met de specifieke eigenschappen van de desbetreffende actie.

De internationaal overeengekomen doelen en indicatoren voor de MDG's en klimaatverandering zijn reeds bekend. Voor de overkoepelende doelstelling om de armoede in de partnerlanden en -regio's terug te dringen en op lange termijn uit te bannen, kunnen bijvoorbeeld de MDG-indicatoren voor doel 1 worden gebruikt.

Uitgaven ter bevordering van maatregelen op het gebied van klimaatverandering, energie-efficiëntie of het beschermen en duurzaam beheren van de biodiversiteit en ecosystemen, zullen worden gevolgd op basis van de vastgestelde OESO-methode („de Rio-indicatoren”).