



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.10.2011
SEC(2011) 1173 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET COMITE
VAN DE REGIO'S**

Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering

{COM(2011) 637 definitief}
{SEC(2011) 1172 definitief}

1. PROBLEEMSTELLING: wat is precies het probleem, wie wordt het meest getroffen en waarom is overheidsinterventie nodig?

In de huidige mondiale context, tegen de achtergrond van belangrijke internationale problemen¹, de discussie over de rechtmatigheid van steun en de nieuwe situatie in zowel de EU (extern actiekader na het Verdrag van Lissabon) als op internationaal niveau (G20, internationale financiële instellingen, VN, enz.) is er behoefte aan verandering om **het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid te vergroten**. Het EU-ontwikkelingsbeleid moet bestand zijn tegen de uitdagingen van het komende decennium en partnerlanden moeten de nodige veranderingen doorvoeren om vooruitgang te boeken op het vlak van armoedebestrijding en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

Uit recent onderzoek² blijkt dat sinds 2005, toen de verklaring van Parijs werd aangenomen, patronen in de wereldwijde toewijzing van hulp verslechterd zijn. Tal van problemen ondermijnen de efficiëntie en effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid van de EU en andere actoren. Om te beginnen is met de toename van de officiële ontwikkelingshulp, ook de fragmentatie van de steun toegenomen. Steun wordt steeds vaker in kleine stukjes geboden. Tegelijk is er meer proliferatie van donoren: wereldwijd zijn donoren in meer landen actief en in die landen ook in meer sectoren. Ook op sectorniveau is er een grote versnippering: in 2007 ontving 41% van alle sectoren in de begunstigde landen middelen van meer dan drie verschillende EU-donoren.

Daarnaast bemoeilijkt de verscheidenheid in de relaties tussen donoren en partnerlanden de coördinatie, wat in de eerste plaats voor de partnerlanden een extra belasting is, maar ook voor de donorvertegenwoordigers op het terrein. Als donorlanden – ook lidstaten – los van elkaar dezelfde inspanning leveren en de coördinatie bovendien gebrekkig verloopt, kunnen er plots bepaalde sectoren of geografische gebieden niet gedekt blijken (de "stiefmoederlijk behandelde" landen). Dat leidt tot onzekerheid bij de partnerlanden en bij de voornaamste begunstigden in die landen, waartoe vaak de meest kwetsbare groepen behoren.

Wetenschappers hebben onderzocht welke gevolgen inefficiënte steun op lange termijn heeft, zowel voor de kwaliteit van de administratie in de partnerlanden als voor de economie van de begunstigde landen. In de meeste gevallen gaat het over kwaliteitsverlies, maar in een aantal gevallen gaat het ook over kwantitatieve kosten, bijvoorbeeld niet-gerealiseerde economische groei, of toegenomen kosten doordat ontwikkelingssteun niet voldoende voorspelbaar is³. Alleen al de fragmentatie van steun leidt ertoe dat een overheid geen orde op zaken kan stellen in haar projectportfolio of zelfs maar een overzicht heeft over de met haar steun gefinancierde investeringen en activiteiten, door een gebrekkige planning of door de geografische fragmentatie⁴.

¹ Zoals de financiële crisis, klimaatverandering, toegang tot energie, voedselonzeekerheid, migratiedruk, instabiele staten, regionale conflicten en internationale veiligheid, opkomst van nieuwe machten/investeerders/donoren.

² "Trends of In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009", Verslag van het task team voor taakverdeling en complementariteit van de OESO, eerste ontwerp – 24 maart 2011, definitieve versie in voorbereiding.

³ "Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach"
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf (alleen in het Engels).

⁴ idem.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT: zijn maatregelen van de EU gerechtvaardigd op gronden van subsidiariteit (noodzaak en toegevoegde waarde van de EU)?

Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon is ontwikkelingsbeleid een gedeelde bevoegdheid van de Commissie en de lidstaten. De Commissie moet ervoor zorgen dat haar steun een grotere impact heeft, maar mag daarbij niet uit het oog verliezen dat andere aspecten en actoren (zoals beleidscoherentie voor ontwikkeling, steuninstrumenten en verantwoordelijkheid van het land) complementair zijn en dat er rekening mee moet worden gehouden voor zover zij invloed hebben op de impact die het EU-ontwikkelingsbeleid heeft. Omdat de lidstaten dit niet alleen kunnen, heeft de EU dus een noodzakelijke rol te spelen bij het stimuleren van coördinatie en samenhang, het samenbrengen van diensten en middelen en het leiden van de dialoog met de partnerlanden. De gecoördineerde actie van de EU als geheel heeft dus een toegevoegde waarde die voor het beleid en als financiële hefboom groter is dan de som van de individuele actie van de 27 lidstaten en de Commissie⁵. In een studie uit 2009⁶ wordt geschat dat een Europese aanpak voor efficiënte steun per jaar 3 tot 6 miljard euro winst kan opleveren.

Zoals blijkt uit de openbare raadpleging over het Groenboek moet de Commissie de steun toespitsen op een beperkter aantal sectoren en gebieden; de keuzes moeten meer dan in het verleden strategische keuzes zijn, waarbij rekening wordt gehouden met de comparatieve voordelen en de mogelijkheden van de EU om tot significante resultaten te komen. De Commissie heeft ook een belangrijke rol bij het opstarten en coördineren van een betere taakverdeling tussen de EU en de lidstaten.

Om de meerwaarde zo groot mogelijk te maken, zou een gespecialiseerde en betere taakverdeling kunnen leiden tot meer efficiëntie, schaalvergroting en lagere transactiekosten. De winst daarvan kan dan worden gebruikt om meer financiële middelen beschikbaar te maken en de onderhandelingsmacht van de EU te versterken, zodat de EU beter toegerust is om op wereldniveau een leidersrol te spelen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF: wat zijn de belangrijkste beleidsdoelstellingen?

Zoals het Verdrag bepaalt, is de voornaamste doelstelling van het ontwikkelingsbeleid en de praktijk terzake de armoedebestrijding in een context van duurzame ontwikkeling. De internationaal erkende doelstellingen op dit gebied, waar ook de EU zich achter schaaft, zijn de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Tijdens een grote internationale conferentie in september 2010⁷ werd gewezen op de kloof tussen wat er al bereikt is inzake de uitvoering van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en de streefcijfers zelf, terwijl er nog amper 5 jaren te gaan zijn tot de deadline; er is bijzondere bezorgdheid over een gebrek aan

⁵ Zoals hierboven aangetoond, met verwijzing naar de studie "Aid effectiveness agenda: benefits of the European Approach from October 2009"
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf (alleen in het Engels).

⁶ "Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach", HTPSE Limited, oktober 2009,
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf (alleen in het Engels).

⁷ Plenaire bijeenkomst op hoog niveau van de algemene vergadering in New York over de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

voortgang in bepaalde landen en regio's (met name Afrika bezuiden de Sahara) en op het vlak van bepaalde millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (met name gezondheid van moeder en kind).

Als de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling in 2015 moeten worden gehaald, moet de EU snel meer resultaat boeken met haar steun voor armoedebestrijding. Na 2015 zal de EU de wereldwijde inspanningen moeten blijven steunen totdat armoede volledig is uitgeroeid. Het voorgestelde programma voor verandering is dan ook bedoeld om ervoor te zorgen dat iedere euro aan EU-ontwikkelingssteun zoveel mogelijk resultaat oplevert voor armoedebestrijding in ontwikkelingslanden, zodat de bijdrage van de EU aan de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling en de uitroeiing van armoede op langere termijn zo efficiënt mogelijk is.

Er wordt aangenomen dat het effect op armoedebestrijding kan worden vergroot als de EU-steun op een beperkter aantal landen en gebieden wordt toegespitst in plaats van te worden opgedeeld in kleine steunprojecten overal ter wereld. Op die manier kan de Commissie een wereldspeler inzake ontwikkeling blijven en tegelijk als donor de steun richten op die sectoren en landen waar deze het meeste resultaat oplevert.

De agenda voor beleidscoherentie voor ontwikkeling draagt als aanvulling op deze inspanningen ook bij aan het verbeteren van de resultaten van onze ontwikkelingssamenwerking door inconsistenties weg te werken en synergieën tussen de doelstellingen van het interne beleid en ontwikkeling aan te moedigen. Daarnaast moet worden gestreefd naar meer samenhang tussen de doelstellingen van het externe beleid en ontwikkeling.

4. BELEIDSOPTIES: welke opties zijn in aanmerking genomen en welke opties zijn in detail beoordeeld?

De effectbeoordeling benoemt vier grote opties.

De eerste optie is de status quo, waarbij de procedures voor toewijzing en uitvoering van steun niet veranderen ten opzichte van het huidige systeem (geen bijkomende EU-actie). De ontwikkelingshulp die door de Commissie wordt beheerd, blijft dan verdeeld over een groot aantal sectoren en landen. Zo blijft de EU dus "overall alles" doen en wordt het probleem van de versnipperde steun niet aangepakt. Deze mogelijkheid is in detail geanalyseerd, waarbij de huidige versnippering en fragmentatie van de EU-ontwikkelingshulp de basis is om naar een beter en doeltreffender systeem te evolueren.

De tweede optie is de sectorale focus. Om de versnippering van de EU-steun over verschillende sectoren te verminderen, zou de Commissie zich moeten richten op een aantal gebieden en sectoren, in het bijzonder waar dit comparatieve voordelen biedt. Zij moet wel steun blijven verlenen aan een groot aantal landen, van de armste tot de meest geavanceerde ontwikkelingslanden (van minst ontwikkelde landen tot de BRICS-landen).

De derde optie is de geografische focus. Om de geografische versnippering van EU-steun terug te dringen, moet de Commissie haar steun richten op een beperkt aantal landen (gekozen op basis van hun behoeften, vermogen, interesse en beloftes) maar wel nog steeds in uiteenlopende sectoren.

In de vierde optie zou de EU zowel qua sector als geografisch gericht gaan werken, met een andere aanpak voor de toewijzing van ontwikkelingssteun en een aanbod dat gericht is op een beperkt aantal sectoren.

In de effectbeoordeling wordt niet geprobeerd bepaalde keuzes voor sectoren of geografische gebieden te maken. De beoordeling tast het principe af van sectorconcentratie en geografische differentiatie. De uiteindelijke keuze voor sectoren en landen zal worden gemaakt op basis van een gedetailleerde analyse van en een dialoog met elk land, volgens de beginselen van verantwoordelijkheid en partnerschap uit de Verklaring van Parijs, en in samenspraak met andere donoren, in het bijzonder EU-lidstaten, binnen de context van de EU-gedragscode inzake taakverdeling.

Voor elk van deze vier opties blijven de factoren relevant die ook invloed zullen blijven hebben op de mate waarin de EU haar ontwikkelingsdoelstellingen bereikt; dat zijn sterkere beleidscoherentie voor ontwikkeling, betere coördinatie door de EU en keuze tussen verschillende steuninstrumenten en financieringsniveaus voor ontwikkeling. Daarom zijn deze factoren niet opgenomen in de effectbeoordeling.

5. BEOORDELING VAN EFFECTEN: wat zijn de belangrijkste economische, sociale en milieueffecten van elke optie, met name wat betreft de (gekwantificeerde/berekende) voordelen en kosten (inclusief raming van de administratieve lasten, andere kosten voor de naleving en tenuitvoerlegging voor de overheden)?

Optie 1

Bij de optie voor de status quo zou de door de Commissie beheerde steun nog steeds verleend worden aan een groot aantal sectoren en landen. De Commissie blijft dan wereldwijd in meerdere sectoren aanwezig, waardoor zij ook wereldwijd invloed kan uitoefenen en in alle landen een hefboomeffect kan creëren. Met deze optie krijgt het probleem van de versnipperde steun geen oplossing en wordt de kans groter dat het toekomstige steunprogramma niet efficiënt zal zijn. Schaarse middelen zouden ook te zeer verspreid worden gebruikt, waardoor zij hun effect verliezen en de EU-steun minder relevant, legitiem en zichtbaar wordt.

Optie 2

Meer focus op sectoren zou de impact van de EU-steun kunnen vergroten, doordat de middelen worden gericht op een beperkt aantal sectoren en de kritische massa van de EU toeneemt. Dat kan ook zorgen voor meer gespecialiseerde deskundigheid en meer zichtbaarheid, en de reputatie van de EU in een aantal sectoren nog versterken, zeker in die sectoren waar de EU een comparatief voordeel heeft. De Commissie kan daarnaast wel wereldwijd aanwezig blijven op het vlak van ontwikkeling, zodat zij in alle landen invloed kan blijven uitoefenen en een hefboomeffect kan creëren. Concentratie op een aantal sectoren kan echter leiden tot een onevenwicht tussen het beperkte aanbod van de Commissie en de vraag van de partnerlanden, waardoor het moeilijk wordt om alle middelen uit te geven. Bovendien is een top-downbenadering van de concentratie op sectoren nefast voor de verantwoordelijkheid van een land (die toch essentieel is voor efficiënte steun en geslaagde ontwikkeling in het algemeen).

Optie 3

Met een doelgerichte geografische focus kan de impact van de EU-steun worden vergroot: de beperkte middelen kunnen dan worden verstrekt aan landen waar de behoefte het grootst is en waar de middelen de grootste impact kunnen hebben. Op die manier zou de Commissie steuntoewijzing en partnerschappen anders aanpakken: na een alomvattende politieke en beleidsdialoog met alle partnerlanden zou de EU de meest geschikte vorm van samenwerking bepalen en zo met kennis van zaken en objectief kunnen beslissen over de meest efficiënte beleidsmix, steunniveaus, financiële instrumenten en steunmaatregelen.

Het risico bestaat echter wel dat de invloed en het hefboomeffect van de EU afnemen in landen en regio's waar zij niet langer actief is. Door een gebrek aan een betere coördinatie en taakverdeling tussen de EU en de lidstaten bestaat ook het risico dat de kloof tussen "troetellanden" en "stiefmoederlijk behandelde landen" toeneemt in tijden waarin heel wat EU-donoren hun portfolio afbouwen en een aantal ontwikkelingslanden verlaten. Beide risico's kunnen wel worden ingedijkt met begeleidende maatregelen zoals een geleidelijke vertrekstrategie, nieuwe soorten partnerschappen met landen die geen subsidiesteun meer ontvangen en vooruitgang op het vlak van programmering en taakverdeling.

Optie 4

Een scherpere sectorale en geografische focus kan helpen de impact van EU-steun significant te verhogen via een beter strategisch gebruik en toewijzing van de schaarse steunmiddelen. Op die manier kan de EU haar kritische massa in bepaalde sectoren en landen en haar onderhandelingspositie en hefboomeffect op middelen en beleid verhogen. Door het goede voorbeeld te geven kan de Commissie haar zichtbaarheid vergroten, net als de legitimiteit van haar steun, en kan de EU de lidstaten aansporen om hetzelfde te doen. De Commissie zal ook sterker staan in haar rol als coördinator, met name in cruciale aspecten van de taakverdeling.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES: wat is de aangewezen optie op basis van welke criteria/rechtvaardiging?

In de effectbeoordeling wordt besloten dat optie 4 de meest geschikte optie is. De toewijzing van de schaarse middelen voor EU-steun zou strategischer verlopen en zou verantwoord en zichtbaarder zijn. De middelen zouden niet, zoals in de status quo (optie 1) al te zeer worden verspreid over sectoren en landen, maar gebruikt worden waar zij het meest nodig zijn en waar zij de grootst mogelijke invloed hebben op armoede. Optie 4 combineert de sterke punten van opties 2 en 3 en lost een aantal beperkingen op van de eenzijdige focus (sectoraal of geografisch).

Met de aanpak van optie 4 kan de Commissie een meer evenwichtige en strategische rol als donor opnemen, met de bijhorende positieve gevolgen voor haar zichtbaarheid en reputatie.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE: welke regelingen zijn er om de reële kosten en voordelen en de verwezenlijking van de gewenste effecten na te gaan?

De Commissie beschikt voor het hele steunprogramma al over systemen voor regelmatig toezicht en evaluatie. Momenteel worden zowel landen- en themastrategieën als individuele programma's en projecten geëvalueerd. Ruimere evaluaties beoordelen ook de complementariteit en synergie tussen de verschillende wetgevingsinstrumenten, ook de begrotingsneutrale activiteiten. Complexe evaluaties kunnen ook betrekking hebben op overkoepelende beleidsdoelstellingen die in de beleidsprocedures zijn bepaald, en op horizontale en transversale aangelegenheden die relevant zijn voor een aantal of alle

wetgevingsinstrumenten. In de mate van het mogelijke betreft de Commissie alle relevante belanghebbenden bij de evaluatie van de EU-steun, met inbegrip van gezamenlijke evaluaties.