



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.12.2011
SEK(2011) 1476 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av ett partnerskapsinstrument för samarbete med tredjeländer

{KOM(2011) 843 slutlig}

{SEK(2011) 1475 slutlig}

1. PROBLEMDEFINITION

Den grundläggande utmaning som förslaget till partnerskapsinstrument tar upp är en konsekvens av globaliseringen: världsekonomins textur förändras, makten förskjuts, välståndet tunnast ut och nya aktörer sätter i allt högre grad dagordningen. G-20 är en symbol för denna förändring: uppfattningen att en ny internationell ordning långsamt håller på att ersätta den tidigare maktstrukturen är högst välgrundad, även om förändringens hastighet ibland överdrivs.

Särskilt gäller att:

*Nya mäktiga aktörer som Indien och Kina, eller Sydafrika och Brasilien, har vuxit fram och förändrat den internationella ordningen genom att spela en allt viktigare roll för internationell ekonomi och handel, inom multilaterala forum (FN, G-20) och genom att ta upp globala utmaningar. Utveckling och fattigdomsminskning är fortfarande viktiga frågor i dessa länder, men de är på väg att ta lämna statusen som utvecklingsländer.

*EU har utvecklat bindande avtal med bred bas med viktiga partner och framväxande ekonomier för att ta upp bilaterala frågor och frågor med en global dimension. Tillämpningen av avtalen kräver en verktygslåda, ett särskilt finansieringsinstrument som ger EU möjlighet att främja sina intressen i hela världen och att hantera globala frågor när det behövs.

*Det nuvarande finansieringsinstrumentet för samarbete med industriländer har ett begränsat geografiskt tillämpningsområde. Det omfattar endast 17 länder och höginkomstterritorier, medan instrumentet för utvecklingssamarbete omfattar länder som Indien, Kina, Sydafrika och Brasilien men endast gäller kostnader för officiellt utvecklingsbistånd.

*Förbindelserna och de ekonomiska banden mellan EU och Ryssland har utvecklats betydligt, vilket har visat på Rysslands betydelse som strategisk partner i långt vidare bemärkelse än för utvecklingssamarbete. Behovet av ekonomiskt bistånd har minskat. Ryssland önskar en förbindelse mellan jämlikar och har själv blivit givare. Det föreslagna partnerskapsinstrumentet skulle bli det viktigaste instrumentet för samarbete med Ryssland.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

EU har många internationella överenskommelser med partnerländer i hela världen som vida överträffar vad de enskilda medlemsstaterna kan åstadkomma på egen hand och ger dem alla inflytande inom alla områden som berörs av internationella förbindelser. Med 27 medlemsstater som verkar inom ramen för en gemensam politik och gemensamma strategier har EU en kritisk massa som räcker för att möta globala utmaningar. EU har också ett unikt utgångsläge när det gäller att främja sina normer och standarder och omvandla dem till globala standarder genom internationellt samarbete.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

I dagsläget har EU inget instrument som kan användas för samarbete med framväxande och nya makter inom områden som rör främjande av EU:s kärntressen och gemensamma globala utmaningar (såsom klimatförändringen).

Sådana samarbeten är för närvarande möjliga inom ramen för finansieringsinstrumentet för samarbete med industriländer, men detta är begränsat till 17 högindustrialiserade länder eller höginkomstländer (t.ex. Förenta staterna, Japan, Korea och Gulfstaterna).

Samarbete med länder som Kina, Indien och Brasilien faller under instrumentet för utvecklingssamarbete, vilket innebär att samarbetet begränsas till åtgärder som har ett direkt samband med fattigdomsminskning/fattigdomsutrotning i de stödmottagande länderna.

Det föreslagna partnerskapsinstrumentet är utformat för att komma förbi denna begränsning av EU:s möjligheter till ett så effektivt internationellt engagemang som möjligt. Instrumentet skulle fylla det tomrum som beskrivs ovan och bland annat ge EU möjlighet att driva frågor utanför utvecklingssamarbete med nya befogenheter och dessutom att vid behov försvara EU:s kärnagenda globalt med vilket som helst av partnerländerna.

I synnerhet ska instrumentet syfta till att

- (a) genomföra den internationella dimensionen av Europa 2020-strategin genom stöd till EU:s strategier för bilaterala, regionala och mellanregionala samarbetspartnerskap, främjande av policydialoger och utarbetande av kollektiva upplägg och svar på globala utmaningar,
- (b) förbättra marknadstillträdet och utveckla handels-, investerings- och affärsmöjligheterna för europeiska företag, särskilt små och medelstora företag, genom ekonomiska partnerskap samt företags- och regleringssamarbete,
- (c) främja bred förståelse av och öka synligheten för unionen och dess roll på världsarenan genom offentlig diplomati, samarbete på utbildningsområdet eller akademiskt samarbete samt utåtriktad verksamhet för att främja unionens värderingar och intressen.

4. ALTERNATIV

Det finns i princip fyra möjliga alternativ: avbryta finansieringsinstrumentet för samarbete med industriländer, ingen förändring, ändring av instrumentet för utvecklingssamarbete så att kostnader som inte är offentligt utvecklingsbistånd tillåts eller ett nytt instrument som bygger på finansieringsinstrumentet för samarbete med industriländer eller ändringen av detta.

Efter en noggrann utvärdering bedömdes varken avbrytande av finansieringsinstrumentet eller att låta läget vara oförändrat vara politiskt rimliga lösningar. En begränsning till enbart kostnader för fattigdomsminskning eller att behålla detta enda fokus för samarbete med framväxande makter skulle på ett konstlat sätt begränsa EU:s diplomatiska agenda och innebära att EU:s kärnintressen försummas.

Alternativet att ändra instrumentet för utvecklingssamarbete så att kostnader som inte har samband med officiellt utvecklingsbistånd blir tillåtna skulle ha fördelen att säkerställa geografisk samstämmighet (ett instrument per land) men de svårigheter det skulle innebära att förvalta ett instrument med två vitt skilda mål måste betraktas som en påtaglig hämsko.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

EKONOMISKA ASPEKTER:

Ett nytt partnerskapsinstrument skulle ge EU nya möjligheter att främja sina företag (särskilt små och medelstora företag) och produkter. Det skulle skapa ekonomiska möjligheter att stödja EU-företagande i tredjeländer, ge EU incitament till konkurrenskraft och innovation på ett sätt som skulle komplettera de åtgärder som finansieras inom ramen för programmet för konkurrenskraft och små och medelstora företag och Horisont 2020 (forskning och innovation) och stödja EU:s internationella handel och investeringar, vilket i sin tur skulle kunna underlätta utländska investeringar i EU. Många samarbetsområden skulle kunna inbegripas, bland annat klimatförändringen, miljön, anpassning av tekniska bestämmelser och standardisering, företags samhällsansvar, skydd av personuppgifter samt bästa praxis inom ekonomi, handel och finansiella frågor. Därmed skulle EU:s ekonomiska säkerhet stärkas och nya arbetstillfällen skapas, vilket i slutändan skulle bidra till ekonomisk tillväxt. Det nya instrumentet skulle kunna främja välutvecklade former av ekonomiskt samarbete mellan EU och partnerländer. I detta sammanhang skulle det bli möjligt för EU att se till att miljö, hållbar energi, samhällsansvar, sysselsättning och andra välfärdsvärderingar beaktas i tillräcklig grad vid utformning och genomförande av politiska program.

SOCIALA ASPEKTER:

Genom att harmonisera EU:s och dess medlemsstaters finansieringsinstrument och genom att stödja gemensam verksamhet med andra bilaterala och multilaterala givare skulle det nya instrumentet kunna ha stor inverkan på samhällsväven i framväxande ekonomier. Det skulle kunna stödja reformen av välfärdssystemen, nationell sysselsättningspolitik, nationell politik för kompetensutveckling, utbildning och forskningsprogram och stärka de nationella skyddsnäten. Instrumentets bidrag till att skapa fler ”gröna” arbetstillfällen, öka inkomsten per capita och främja effektiva strategier för social sammanhållning och fattigdomsminskning på nationell nivå skulle vara betydande. I detta avseende skulle instrumentet bidra till ett framgångsrikt genomförande av den internationella sociala dagordning som förespråkas av FN:s internationella arbetsorganisation och G-8/G-20.

MILJÖ:

EU:s partnerskap genom det nya instrumentet skulle syfta till att stimulera och stödja tillväxt och långsiktig miljömässig hållbarhet. I detta avseende förväntas det nya instrumentet spela en nyckelroll genom att stödja både EU:s och partnerländernas miljö- och klimatrelaterade åtgärder och politiska dialoger. Instrumentet skulle kunna stödja en företagsmodell med låga koldioxidutsläpp genom incitament för den europeiska privata sektorn. Genom att bygga på lyckade resultat från FN:s COP-16-konferens i Cancún om klimatförändringen skulle instrumentet kunna användas för att hjälpa EU-företag utveckla effektivare policyer med låga kostnader för att uppnå miljömål i partnerländerna. Det skulle dessutom hjälpa partnerländernas ekonomier att dra full nytta av miljöfördelar, ekologiska fördelar och energieffektivitet. Instrumentet skulle kunna tillåta samarbete för bättre förståelse av de ekonomiska och sociala kostnaderna för förlust av biologisk mångfald och förstörelse av ekosystem i länder av global betydelse.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

En elimineringsprocess ledde till slutsatsen att en utökning av tillämpningsområdet för instrumentet för utvecklingssamarbete till åtgärder som inte har samband med utveckling skulle innebära en risk för motsättningar mellan olika mål och betydande fördröjningar av beslut och genomförande. Man föredrog att i stället rekommendera att ett enda, nytt, globalt instrument inrättas som är inriktat på att försvara EU:s kärnintressen och ta upp utmaningar av global omfattning och vars åtgärdsspann skulle vara klart definierat. Rekommendationen är därför att föreslå ett nytt instrument som bygger på finansieringsinstrumentet för samarbete med industriländer eller ändringen av detta.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Budgeten är 1,0 miljarder euro under perioden 2014–2020 (motsvarande 1/70, eller ca 1,4 %, av hela finansieringsramen för utgifter under rubriken yttre förbindelser).

Partnerskapsinstrumentet ska vara en bemyndigandeförordning som fastställer väsentliga beståndsdelar i och grunden för EU:s intervention. De exakta åtgärderna definieras i de årliga handlingsprogram där de verksamheter beskrivs som ska bedrivas av EU, inbegripet de operativa målen och förväntade resultat. Operativa indikatorer fastställs vid den tidpunkten, med hänsyn till varje åtgärds särskilda egenskaper.

Framstegen mot de tre särskilda målen (se ovan under 3) kommer att övervakas med hjälp av följande konsekvensindikatorer för kärnvärden:

- (1) EU-politikens inverkan på utformning av politik i viktiga strategiska partnerländer som omfattas av detta instrument.
- (2) EU:s andel i världshandeln och i handeln med länder som är mål för åtgärder inom ramen för detta instrument.
- (3) Upplevelsen av EU i viktiga strategiska partnerländer som omfattas av detta instrument.

Typiska indikatorer för att mäta verkan av partnerskapsinstrumentets åtgärder kommer att vara antalet deltagande företag, stödåtgärdernas omfattning, relevans och förfining, graden av samarbete inom det europeiska företagsnätverket och arbetsfördelningen, entreprenörernas tillfredsställelse och uppnåendet av ekonomiska mål, dvs. den mätbara verkan på skapande av arbetstillfällen, omsättning, EU-företagens utländska direktinvesteringar och EU:s totala export till målmarknader. Indikatorer för att mäta verkan av dessa åtgärder, både kvalitativt och kvantitativt, kommer att ha samband med tendenserna för kunskapsutbyte, antalet ömsesidiga akademiska utbyten, antalet deltagare i programmen, stipendier och gemensamma projekt inom forskning och akademisk utbildning. Resultaten kommer också att mätas genom mediatäckningens frekvens och kvalitet, den lokala efterfrågan på EU-sponsrade åtgärder och deltagandet i EU-evenemang.