



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.10.2011
KOM(2011) 638 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

EU'S FREMTIDIGE TILGANG TIL BUDGETSTØTTE TIL TREDJELANDE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET
EU'S FREMTIDIGE TILGANG TIL BUDGETSTØTTE TIL TREDJELANDE

1. HVAD ER BUDGETSTØTTE - OG HVORFOR YDER EU BUDGETSTØTTE?

Budgetstøtte indebærer en politikdialog, finansielle overførsler til partnerlandets statskasse, evaluering af indsatsen og kapacitetsopbygning inden for rammerne af partnerskab og gensidig ansvarlighed. Den bør ikke ses som et mål i sig selv, men som et middel til at levere en bedre bistand og realisere målene om bæredygtig udvikling ved at fremme partnerlandenes ejerskab over udviklingspolitikker og reformer og ved at føre den dagsorden om bistandseffektivitet og de tilsagn, der blev fastlagt i Monterreykonsensusen (2002), den europæiske konsensus om udvikling (2005), Pariserklæringen om bistandseffektivitet (2005) og Accrahandlingsplanen (2008), ud i livet.

Budgetstøtte er et vigtigt redskab i EU's bredt anlagte udviklingspolitik over for sine partnerlande. Kommissionen vil sikre, at EU's budgetstøtte¹ stemmer overens med de overordnede principper og mål for EU's optræden udadtil (artikel 21 i TEU) og udviklingspolitik (artikel 208 i TEUF).

Efter en meddelelse om budgetstøtte i 2000² lancerede Kommissionen en helt ny resultatorienteret tilgang baseret på resultatindikatorer. Forudsigeligheden, ejerskabet og ansvarligheden blev yderligere styrket med indførelsen af MDG-kontrakter (kontrakter om millenniumudviklingsmålene) i 2008.

EU's budgetstøtte er ikke en blankocheck, og den ydes ikke til et hvilket som helst land. Der lægges stor vægt på de "grundlæggende principper", og politikdialogen indgår som en central del af pakken. Desuden er der en række kriterier for støtteberettigelse, der skal være opfyldt før og under programmet, og en række betingelser, der skal være opfyldt, før der foretages udbetalinger. Det giver sikkerhed for, at midlerne bruges til det formål, hvortil de er ydet, mindsker risiciene og giver incitament til at gøre en større indsats. Det giver også partnerlandene incitament til at forbedre deres offentlige forvaltning.

På grundlag af ti års erfaringer med budgetstøtte og efter opfordringer fra mange sider til at fortsætte med at forbedre og tilpasse budgetstøtten besluttede Kommissionen derfor i slutningen af 2010 at iværksætte en høring om "EU's budgetstøtte til tredjelande i fremtiden"³.

I den meddelelse, der hermed fremlægges, skitserer Kommissionen en ny politik for budgetstøtte og fremlægger en række politikforslag om en EU-koordineret tilgang. Formålet er at tilpasse budgetstøttepolitikken til den politiske udvikling, bl.a. Lissabontraktaten, og gøre EU's budgetstøtte til et mere effektivt virkemiddel. Disse forslag kan også opfattes som henstillinger til medlemsstaterne angående deres bilaterale budgetstøtte med det formål at opnå en koordineret tilgang i hele EU.

¹ Defineret som den budgetstøtte, Kommissionen har ansvaret for.

² KOM(2000) 58 af 2.2.2000.

³ KOM(2010) 586 af 19.10.2010.

2. EN MODERNE TILGANG TIL BUDGETSTØTTE

2.1. Bygge videre på succes

EU's budgetstøtte bør fortsat være kendetegnet ved en høj grad af forudsigelighed, fokusere på partnerlandenes egne udviklingsstrategier og gøre brug af resultatbetinget udbetaling af støtterater. Kommissionen går fortsat stærkt ind for resultatbaseret budgetstøtte og har til hensigt at styrke evalueringen af fremskridt og overvågningen af resultater, bl.a. med brug af proces- og outputindikatorer, for dermed bedre at kunne dokumentere og belyse, hvordan EU's budgetstøtte bidrager til udvikling i partnerlandene. Desuden bør EU's indsats gøres mere synlig, og resultaterne bør kommunikeres bedre ud for dermed at fastholde offentlighedens støtte til udvikling.

EU bør holde fast ved sin dynamiske tilgang til kriterierne for støtteberettigelse, med fokus på fremskridt i gennemførelsen af troværdige og relevante reformstrategier. Kommissionen har til hensigt at stramme op på sine støttekriterier og vurderingen af dem og på støttetildelingen, således at budgetprocessen kan komme til at yde et mere effektivt bidrag til virkeliggørelsen af politiske mål.

Kommissionen vil ikke opstille globale mål for EU's budgetstøtte til tredjelande. Den mener, at den rette kombination mellem forskellige støtteformer bedst kan fastlægges som led i en porteføljetilgang, der omfatter flere støtteformer afpasset efter de særlige forhold, der gør sig gældende for et partnerland, og de aftalte udviklingsmål.

Kommissionen agter i overensstemmelse med henstillingerne fra Revisionsretten at styrke sin risikostyring i forbindelse med EU's budgetstøtte. Der bliver bl.a. tale om en nøje overvågning af de fremskridt, der gøres inden for bekæmpelse af korruption og svindel, med det formål at sikre en bæredygtig udvikling.

2.2. Tackle nye udfordringer og mål på udviklingsområdet

Den nye tilgang skal styrke det kontraktbaserede partnerskab om EU's budgetstøtte, der består mellem EU og partnerlandene, med henblik på at opbygge og konsolidere demokrati, fremme en bæredygtig økonomisk vækst og udrydde fattigdom. Denne tilgang må være baseret på gensidig ansvarlighed og en fælles bekendelse til fundamentale menneskerettigheder, demokratiske værdier og retsstatsprincipper. Og den skal åbne mulighed for en øget differentiering af budgetstøtteforanstaltninger, således at EU bliver i stand til bedre at tilgodese den politiske, økonomiske og sociale kontekst i partnerlandet. Det vil kræve en tæt samordning mellem Kommissionens tjenestegrene, EU's udenrigstjeneste og medlemsstaterne.

Kommissionen ønsker at styrke gennemsigtigheden og ansvarligheden i EU's budgetstøtte ved at indføre et specifikt støttekriterium baseret på gennemsigtighed i og kontrol med offentlige budgetter. Kommissionen har også en fast intention om at offentliggøre relevante oplysninger om EU's budgetstøtteforanstaltninger.

EU's budgetstøtte bør fungere som en drivkraft for forandringer og tage sigte på følgende udfordringer og mål for udvikling.

2.2.1. *Fremme af menneskerettigheder og demokratiske værdier*

En afgørende forudsætning for etablering af ethvert partnerskab og samarbejde mellem EU og tredjelande er, at de bekender sig til grundlæggende menneskerettigheder, demokratiske værdier og retsstatsprincipper.

Generel budgetstøtte opfattes i sagens natur som en implicit billigelse af partnerlandets overordnede politiske kurs og politiske ledelse. Den generelle budgetstøtte bør derfor ydes, hvor der er tillid og tiltro til, at støtten vil blive brugt til at fremme værdier og mål, som EU går ind for, og i forbindelse hvormed partnerlandene forpligter sig til at stræbe efter at opfylde internationale standarder.

Ved EU's ydelse af generel budgetstøtte ønsker Kommissionen at fremme partnerlandets egen ansvarlighed og styrke nationale kontrolmekanismer for at bane vej for bedre regeringsførelse og overholdelse af fundamentale værdier.

I tilfælde, hvor der kan konstateres en betydelig forværring af et partnerlands håndtering af fundamentale værdier, er det nødvendigt på EU-plan og medlemsstatsplan at opstille og implementere en passende, koordineret strategi for, hvordan der skal reageres herpå. Medmindre der helt klart foreligger en situation, hvor der er behov for at beskytte EU's finansielle interesser og omdømme, og hvor den generelle budgetstøtte kan indstilles omgående, bør reaktionen på en sådan forværring være progressiv og afpasset efter situationen. Hvor det er hensigtsmæssigt, bør EU og medlemsstaterne i fællesskab og i samarbejde med andre donorer end EU indføre foranstaltninger, der kan begrænse virkningerne for de fattige. Det kunne omfatte tilpasninger i størrelsen af enhver fastsat støttrate og/eller omallokering af midler til sektorprogrammer, kanalisering af midler til målgrupper via organisationer uden tilknytning til regeringen eller styrkelse af andre støtteformer såsom projektstøtte.

For bedre at afspejle disse grundlæggende ændringer bør EU's generelle budgetstøtte fremover betegnes som "Kontrakter om god regeringsførelse og udvikling".

Med hensyn til EU's sektorbudgetstøtte fokuserer Kommissionen normalt på de sektorer, hvor de politikker og reformer, der iværksættes, giver størst chance for at fremme udvikling og bekæmpe fattigdom, og hvor der er stærke drivkræfter til forandringer, som tilgodeser befolkningens basale behov (f.eks. basale behov for sundhed, uddannelse, vand og sanitet). Som oftest er det mest effektivt at gøre brug af statslige strukturer til at nå ud til befolkningen med sektorbestemte budgetstøtteprogrammer. Det giver også mulighed for at forbedre programmernes bæredygtighed ved at forbedre effektiviteten af de statslige strukturer, der findes i disse sektorer. Sektorbudgetstøtte er derfor fortsat et nyttigt redskab, også i de tilfælde, hvor der ikke er de rette forudsætninger for en "kontrakt om god regeringsførelse og udvikling", fordi sektorbudgetstøtte ofte er det bedste middel til at opnå resultater og kan bruges som drivkraft til at fremme en bedre offentlig forvaltning. Hvis man vil anvende den politiske ledelse som kriterium for sektorbudgetstøtte fra EU, må det derfor nøje afvejes med nødvendigheden af at tilgodese og beskytte befolkningen. Men i de tilfælde, hvor der er sket en alvorlig forværring i den politiske ledelse, bør EU tage hele sit samarbejde med det pågældende partnerland op til fornyet overvejelse, herunder også sektorbudgetstøtten.

2.2.2. Bedre styring af de offentlige finanser og fremme af makroøkonomisk stabilitet, inklusiv vækst og bekæmpelse af korrupsion og svindel

Budgetstøtten, og især den støtte, der ydes via "kontrakter om god regeringsførelse og udvikling", bør bruges til at styrke vigtige statssystemer af central betydning, bl.a. systemerne for styring af de offentlige finanser og den offentlige forvaltning. Den bør fremme makroøkonomisk stabilitet og bæredygtighed i de offentlige finanser, forbedre effektiviteten og ansvarligheden i systemerne og føre til en omfattende og gennemsigtig forvaltning af statsbudgettet. Den bør bruges til at afhjælpe hindringer for bæredygtig vækst og fremme en "grøn økonomi", herunder beskyttelse og bæredygtig brug af almene goder og naturressourcer, og samtidig sikre, at alle får del i de goder, væksten bringer med sig.

Som led i sit mål om at forbedre de vigtige statslige systemer, især inden for offentlige indkøb, skal budgetstøtten fortsat bidrage til bekæmpelsen af korrupsion og de former for kriminalitet, hvor der er svindel involveret. Partnerlandene bør underrette Kommissionen og generelt alle deres partnere, hver gang de nationale myndigheder får kendskab til mistanker om svindel eller korrupsion. Hvor det er muligt, og uden at foregribe efterforskningens udfald, bør den relevante nationale efterforskningsinstitution informere Kommissionen og generelt alle partnere om sådanne mistanker og om, hvad de agter at gøre i den anledning.

2.2.3. Fremme af reformer og forbedring af ydelseernes kvalitet i konkrete sektorer

Når det drejer sig om at forbedre kvaliteten af ydelser eller fremme reformer i en konkret sektor (eller flere, indbyrdes forbundne sektorer) på basis af partnerregeringens sektorstrategi, kan sektorbudgetstøtte yde et afgørende bidrag til at øge statens kapacitet til at varetage sine opgaver og nå målene for den pågældende sektor.

Der bør opstilles klare mål, navnlig baseret på forbedringer i adgangen til og brugen af ydelser af høj kvalitet samt, især i nabolandene, støtte til partnerskabsdagsordenen. De sektorspecifikke betingelser, der stilles, bør føre til regelmæssig politikdialog, bl.a. om budgettildelinger til sektoren, gennemførelse af reformer, styrkelse af institutioner og systemer, fremskridt i virkeliggørelsen af sektormål samt effektiv levering af ydelser. Hovedvægten skal lægges på spørgsmål i relation til frontlinjeydelser, især ydelser, der tilgodeser fattige og børn samt målet om ligestilling, på at øge kapaciteten til at absorbere og udnytte resultaterne af forskning i sektoren, og på at bane vej for en inklusiv og bæredygtig vækst, der kan fremme den enkeltes udvikling.

Desuden skal også "Cash on Delivery"-tilgangen, hvor udbetaling af støtte afhænger af opnåede resultater, udforskes nærmere, med afsæt i erfaringerne med den variable støtterate og under hensyntagen til det enkelte lands udviklingsniveau og finansieringsbehov.

Kommissionen agter at gøre mere brug af sektorbudgetstøtte for at afhjælpe særlige problemer i visse sektorer, fremme reformer og forbedre leveringen af ydelser til befolkningerne. For bedre at afspejle disse fundamentale ændringer bør EU's sektorbudgetstøtte fremover benævnes "Sektorreformkontrakter".

2.2.4. Statsopbygning i skrøbelige stater og imødegåelse af udviklingsproblemer i små østater og oversøiske lande og territorier

Partnerlande, der befinder sig i en skrøbelig situation, har brug for hjælp til at sikre vitale statsfunktioner, til at klare overgangen til udvikling, til at fremme god regeringsførelse,

menneskerettigheder og demokrati, og til at dække befolkningens grundlæggende behov. Sådanne situationer kræver en global, kohærent og koordineret indsats, og her kan budgetstøtte spille en vigtig rolle. Den kan ydes sammen med andre støtteformer (humanitær bistand, fælles fonde, projektstøtte, teknisk bistand osv.) og må følges op med en styrket politisk dialog og politikdialog.

Beslutningen om at yde EU-budgetstøtte bør træffes fra sag til sag og på grundlag af en vurdering af de gevinster, den kan give, og de risici, den kan være forbundet med. Kommissionen vil sikre, at der ved beslutninger herom tages hensyn til den overordnede politiske og sikkerhedsmæssige situation og de potentielle omkostninger ved ikke at gribe ind. Dynamikken i forandringerne bør så vidt muligt vurderes på basis af en analyse foretaget af EU og medlemsstaterne i fællesskab. Det skal danne grundlag for en koordinering med de vigtigste udviklingspartnere. Af hensyn til en bedre afpasning efter de konkrete forhold og en bedre risikostyring vil en gradvis tilgang til EU-budgetstøtte med flere etaper være at foretrække.

Det bør komme bedre til udtryk ved, at man fremover benævner denne indsats som "Statsopbygningskontrakter".

EU vil også tage hensyn til de udviklingslande, der er små østater, og til de oversøiske lande og territorier. Her kan budgetstøtte få betydelige virkninger i betragtning af deres høje ansvarlighedsniveau og engagement i at tackle deres strukturelle sårbarhed og klimaændringerne, herunder også tilbagegangen i den biologiske diversitet og andre alvorlige miljøproblemer. Budgetstøtte kan være et effektivt middel til at imødegå disse globale, langsigtede og strukturelle udfordringer og trusler.

2.2.5. Øget mobilisering af landenes egne økonomiske ressourcer og mindskelse af deres afhængighed af støtte

I sin planlægning af EU's budgetstøtte, især i forbindelse med "kontrakterne om god regeringsførelse og udvikling", har Kommissionen til hensigt at lægge større vægt på mobilisering af landenes egne økonomiske ressourcer, herunder også dem, der er baseret på naturressourcer. Fair og gennemsigtige skattesystemer har stor betydning, når det drejer sig om at fremme samfundssind og statsopbygning, og fører til øget ansvarlighed og politisk deltagelse. EU ønsker at yde forudsigelig bistand via budgetstøtten, men denne støtte bør være et supplement til (og ikke en erstatning for) partnerlandets egne bestræbelser på at mobilisere sine egne ressourcer.

I ressourcerige lande bør EU øge støtten til omfattende reformprogrammer, der kan fremme en bedre forvaltning af naturressourcerne, gennemsigtighed og ansvarlighed, i overensstemmelse med EU's politik med hensyn til imødegåelse af udfordringerne på råvaremarkederne og med hensyn til råstoffer⁴.

Ved at hjælpe partnerlandene med at imødegå udfordringer i relation til mobiliseringen af deres egne ressourcer kan EU bidrage til at forbedre deres autonomi og mindske deres afhængighed af støtte på lang sigt.

⁴ KOM(2011) 25 af 2.2.2011, og rådsdokument 7029/11 af 10.3.11.

3. EN "EU-KOORDINERET TILGANG"

Det primære formål med en EU-koordineret tilgang til budgetstøtte vil være at få budgetstøtten til at yde et mere effektivt bidrag til udviklings- og reformpolitikker og til at imødegå de udfordringer, der opstår, på en mere sammenhængende og konsekvent måde. I særdeleshed bør EU sammen med medlemsstaterne arbejde henimod én samlet "EU-kontrakt om god regeringsførelse og udvikling". En fælles tilgang vil give os en større løftestangseffekt i den politiske dialog og øge de virkninger, som EU's og medlemsstaternes bilaterale budgetstøtte kan få for partnerlandenes udvikling. Nøgleprincipperne for denne koordinering bør være følgende:

- *Suveræn beslutningstagning*, med anerkendelse af, at det enkelte EU-land er nødt til at bevare sit ministeriums kontrol med budgetstøtte, og at EU må tage hensyn til bindende aftaler og finansforskrifter.
- *Systematisk informationsudveksling* som et minimum, med en koordination af foranstaltningerne og en fælles tilgang til budgetstøtte som det endelige mål.
- EU-koordineringen bør støtte den bredere donorkoordinering og den koordinering, der foretages af enkelte lande.
- Både den centrale forvaltning og aktørerne i marken skal involveres i koordineringen, som skal bygge på eksisterende organer, samarbejdsordninger og retlige rammer.

I overensstemmelse med disse principper bør EU:

- i fællesskab foretage en indledende vurdering af, om partnerlandet bekender sig til EU's grundlæggende værdier med det formål at finde frem til en fælles tilgang
- udveksle diagnoser og vurderinger af støttebetingelserne, hvor det er relevant
- så vidt muligt harmonisere risikovurderingsredskaber og fremme en koordineret dialog om, hvordan disse risici kan mindskes
- foretage fælles vurderinger af partnerlandene og regelmæssige fælles evalueringer af budgetstøtteforanstaltningerne
- sikre et højt fagligt niveau for at fremme en effektiv politikdialog med partnerlandene, bl.a. med brug af delegerede samarbejds- og overførselsordninger
- i fællesskab gå ind i en politisk dialog på højt plan, bl.a. om overholdelse af grundlæggende værdier og om, hvorvidt kontrakten om god regeringsførelse og udvikling skal videreføres
- i fællesskab informere de involverede lokale aktører om foretagne udbetalinger og betingelserne herfor.

4. UDFORMNING OG GENNEMFØRELSE

EU bør undersøge, om forudsætningerne er opfyldt for at give et partnerland en kontrakt om god regeringsførelse og udvikling, dvs. om de fundamentale menneskerettigheder, demokratiske principper og retsstatsprincipper er overholdt, eller om det pågældende partnerland helt klart er godt på vej, og om en sådan kontrakt vil kunne virke som drivkraft for en sådan udvikling.

For at sikre, at den politiske dialog og politikdialogen med de lande, der kan komme i betragtning til budgetstøtte generelt og specielt til kontrakter om god regeringsførelse og udvikling, kommer til at foregå på et højt plan, vil det være nødvendigt at se nærmere på, om medarbejderne i EU-delegationerne har den fornødne ekspertise og niveau, både i relation til

det enkelte land og hele regionen. Kommissionen vil med henblik herpå både i hovedkvarteret og i delegationerne etablere regionale teams bestående af højtstående tjenestemænd fra relevante tjenestegrene i Kommissionen og udenrigstjenesten. Disse teams skal også rådføre sig med medlemsstaterne, hvor det er relevant.

4.1. Kriterier for budgetstøtteberettigelse

i) Kommissionen vil fortsat lægge de eksisterende tre kriterier til grund, men de vil hver især blive strammet op i relation til følgende aspekter:

4.1.1. Stabile makroøkonomiske rammer: *Kommissionen vil lægge særlig vægt på, om landets finanspolitik og målene herfor kan fremme makroøkonomisk stabilitet, og om den forvaltes i overensstemmelse med principperne for en sund finanspolitisk gennemsigtighed og gældsudvikling. Mobilisering af landets egne økonomiske ressourcer er også et vigtigt aspekt, som der skal lægges større vægt på, både i relation til de makroøkonomiske kriterier for støtteberettigelse (finanspolitikken) og forvaltningen af de offentlige finanser (skatteforvaltningen). Denne vurdering skal foretages på grundlag af EU's politik angående skat og udvikling⁵.*

4.1.2. Nationale og sektorspecifikke politikker og reformer: *Her skal vægten lægges på bæredygtig vækst og fattigdomsbekæmpelse i overensstemmelse med den politik, der blev skitseret i meddelelsen om "EU's udviklingspolitik - En dagsorden for forandring: en mere effektiv EU-udviklingspolitik"⁶. Forudsætningen for en sund samfundsstruktur er desuden en retfærdig skatteopkrævning og en fair fordeling af de offentlige udgifter (fattige, kvinder og børn), en effektiv social beskyttelse og en forbedring af beskæftigelsen og jobkvaliteten.*

4.1.3. Forvaltning af de offentlige finanser: *Før den iværksætter et budgetstøtteprogram, vil Kommissionen foretage en vurdering af de institutionelle og lovgivningsmæssige rammer og forvaltningen af de offentlige finanser i partnerlandet for at få klarhed over, hvad det er, der er udgangspunktet for den dynamiske tilgang og nøglereformerne under budgetstøttens gennemførelse, på basis af politikdialog, kapacitetsbygning og udbetalingsvilkår.*

Kommissionen vil fra sag til sag kunne afgøre, om det for lande med en svag forvaltning af de offentlige finanser eventuelt bør kræves, at visse af de kortsigtede foranstaltninger i partnerlandets egen reformstrategi iværksættes, før man starter med at yde budgetstøtte.

Bekæmpelse af korrupsion og svindel er et helt centralt aspekt, som der bør lægges større vægt på i forbindelse med dette kriterium. Kommissionen vil lægge særlig vægt på bekæmpelse af korrupsion og søge at fremme en større indsats på dette område. Det er nødvendigt, at partnerlandene sætter aktivt ind på at bekæmpe korrupsion og svindel og har egnede og effektive mekanismer til at forebygge og afsløre (herunder egnede inspektionsmyndigheder og tilstrækkelig kapacitet i retsvæsenet) samt imødegå og sanktionere svindel og korrupsion. Lever de ikke op til dette krav, vil det kunne føre til indstilling af EU's budgetstøtte.

⁵ KOM(2010) 163 af 21.4.2010 og rådsdokument 11082/10 af 14.6.2010.

⁶ KOM(2011) 637.

ii) Kommissionen vil også indføre et nyt kriterium for støtteberettigelse

4.1.4. Gennemsigtighed i og kontrol med budgettet: Offentlig adgang til budgetoplysninger er af afgørende betydning for en bedre kontrol med budgettet. På basis af de mest relevante budgetoplysninger vil Kommissionen fastlægge en "indgangsvinkel" til vurdering af, om dette kriterium er opfyldt. De enkelte lande vil skulle dokumentere, at de enten gør de relevante oplysninger tilgængelige for offentligheden eller snart vil gøre det. Det kan også indebære en evaluering af det statistiske system og især af budgetoplysningernes kvalitet. Kommissionen vil desuden følge en dynamisk tilgang og lægge vægt på, at der gennemføres en troværdig reform, der gradvis vil føre til fuld offentliggørelse af budgetoplysninger. Ved anvendelsen af dette kriterium vil Kommissionen tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for skrøbelige stater, små østater og oversøiske lande og territorier.

4.2. Risikostyring

Kommissionens tjenestegrene og alt efter omstændighederne EU's udenrigstjeneste vil forbedre risikostyringen og tilpasse den bedre til budgetstøttens særlige risikoprofil, både med hensyn til politisk ledelse, makroøkonomisk stabilitet, udviklingsrisici, forvaltning af offentlige finanser, korruption og svindel. Denne risikostyring vil være et vigtigt supplerende redskab ved planlægning, udformning og gennemførelse af programmer og som grundlag for politikdialogen. Det drejer sig om at identificere, vurdere og styre risici på et niveau, som Kommissionen finder acceptabelt. Desuden vil der blive foreslået foranstaltninger til imødegåelse og mindskelse af risici på basis af forholdet mellem risici og gevinster.

4.3. Omfanget af EU's budgetstøtte til et partnerland

Kommissionen vil foretage en bred kvalitativ vurdering af følgende behovs- og resultatkræterier:

- Partnerlandets finansieringsbehov vurderet ud fra de mellemsigtede finanspolitiske rammer og/eller den nationale udviklingsstrategi eller sektorudviklingsstrategi
- Partnerlandets engagement i at sikre, at de nationale budgetmidler bruges til formål, der stemmer overens med udviklingsstrategien og udviklingsmålene
- Effektivitet, cost/benefit og virkningerne af den særlige merværdi, budgetstøtten tilfører med hensyn til realiseringen af partnerlandets politiske mål
- Hidtidige erfaringer med udbetalinger til partnerlandet, dets absorptionskapacitet, og hvor effektivt budgetstøtten har virket med hensyn til at nå de aftalte mål
- Om partnerlandets udviklingsstrategi er resultatorienteret og omfatter et overvågningssystem.

4.4. Politikdialog

Politikdialogen bør være indpasset i EU's overordnede politikdialog med partnerlandene. Kommissionen vil styrke politikdialogen for at sikre, at man får drøftet og fuldt belyst større reformer, identificeret målene og evalueret resultaterne. Politikforanstaltninger og målelige resultater bør være kernen i en mere strategisk og fokuseret dialog.

Hvad politikdialogen med det enkelte land skal dreje sig om, vil afhænge af budgetstøttens specifikke formål, men den skal også omfatte støttekriterierne. Kommissionen vil fortsat søge

at tilvejebringe den ekspertise, der er nødvendig for en effektiv politikdialog, gennem delegerede samarbejdsaftaler og/eller aftaler med medlemsstaterne om finansielle overførsler.

4.5. Incitament og betingelser

Budgetstøtte bør fortsat ydes som en kombination mellem basisstøtterater baseret på støttekriterierne og resultatbetingede rater baseret på de fremskridt, der er gjort, i forhold til bestemte indikatorer ud over støttekriterierne. Disse indikatorer bør tage udgangspunkt i det enkelte lands nationale og/eller sektorale udviklingspolitik eller reformprogrammer og generelt omfatte en blanding af proces-, output- og resultatindikatorer. Indikatorerne og målene bør hvert år tages op til fornyet overvejelse og eventuelt tilpasses i lyset af erfaringerne. For kontrakter om god regeringsførelse og udvikling kan der stilles betingelser i relation til demoraktiske værdier og menneskerettigheder.

4.6. Forudsigelighed

Kommissionen agter at gøre EU's budgetstøtte forudsigelig ved at sørge for, at kriterierne for støtteberettigelse og vurderingen af dem er formuleret så klart som muligt. Den vil desuden gå ind i et mere langsigtet engagement i lande, der kan fremvise gode resultater med gennemførelsen af budgetstøtte, under hensyntagen til erfaringerne med MDG-kontrakterne.

4.7. Styrkelse af partnerlandenes eget ansvar og den gensidige ansvarlighed

Partnerlandenes eget ansvar og det gensidige ansvar for budgetstøtten bør styrkes yderligere ved :

- at fremme større åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed i budgetprocessen
- at fremme en mere samarbejdsorienteret tilgang til budgetstøtte
- systematisk at medtage programmer til støtte for nationale lovgivnings- og kontrolorganer såvel som subnationale myndigheder og civilsamfundsorganisationer
- at skabe større åbenhed ved at offentliggøre relevante oplysninger om budgetstøttefinansieringsaftaler og resultatevalueringer.

4.8. Kapacitetsudbygning

Kapacitetsudbygningsbehovene skal systematisk vurderes for at styrke regeringens kapacitet til at gennemføre politikker og levere ydelser til de endelige modtagere, fremme alle de lokale aktørers aktive engagement og styrke det nationale statistiske system. Kommissionen vil på grundlag af behov og klare mål yde støtte til kapacitetsudbygning gennem harmoniserede og afstemte initiativer.

4.9. Overvågning, evaluering og kommunikation

Partnerlandet bør have et troværdigt og velfungerende system for overvågning og evaluering af resultater. Hvis der viser sig svagheder, bør man enes om, hvordan overvågnings- og evalueringssystemet kan styrkes. Kommissionen vil særlig lægge vægt på følgende:

- Overvågnings- og evalueringssystemets institutionelle struktur

- Eksistensen af en overvågnings- og evalueringsplan i forhold til politikudviklingsmål og nøgleprocesser
- Kvaliteten, regelmæssigheden og pålideligheden af dataene, bl.a. de officielle statistikker, informationssystemer, indikatorer (input-, output- og resultatindikatorer) samt rapporter
- Kapacitetsudbygning til støtte for overvågnings- og evalueringssystemer.

Overvågnings- og evalueringssystemet skal bidrage til at give de nationale aktører større legitimitet og større indflydelse i partnerlandets budgetproces og sikre, at offentligheden får adgang til faktuel og verificerbar information om budgetstøtteforanstaltninger.

EU bør informere bedre om både EU's budgetstøtte og den bilaterale budgetstøtte. Det bør ske via analyser, resultatevalueringer, resultaterne af stedfundne evalueringer og indhøstede erfaringer.

5. KONKLUSIONER

Kommissionen opfordrer Rådet til at tilslutte sig denne meddelelse, som tager sigte på :

- at få EU's budgetstøtte til at yde et mere effektivt bidrag til udviklingspolitiske mål. Rådet opfordres tillige til at tilslutte sig disse forslag i relation til bilateral budgetstøtte med det formål
- at give EU og medlemsstaterne en "EU-koordineret tilgang" til budgetstøtte.

Princippet i denne meddelelse vil danne rettesnor for planlægningen og gennemførelsen af EU's budgetstøtte.