



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.10.2003
KOM(2003) 590 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Gennemførelse af fuld integration af AVS-landene
i EU's budget**

INDHOLD

1.	Resumé.....	3
2.	Baggrund.....	5
2.1.	Bistandseffektivitet - et internationalt mål.....	5
2.2.	EU-samarbejde: Budget plus EUF.....	5
2.3.	EU-samarbejde: Budget over for EUF.....	7
2.4.	Støtte til Kommissionens reformer.....	8
3.	Politisk ønskelige forandringer: muligheder ved budgettering.....	9
3.1.	Integration af AVS i EU's forbindelser udadtil - på vej mod normale tilstande.....	9
3.2.	Modarbejdelse af risikoen for AVS's politiske marginalisering.....	10
3.3.	Stærkere legitimering af en EU-bistandspolitik, der virker.....	10
3.4.	Yderligere effektivitetsforbedringer.....	11
3.5.	Effektivitetsforbedringer.....	12
4.	Betæneligheder ved budgettering.....	13
4.1.	Opretholdelse af kvaliteten i partnerskabet med AVS-landene.....	13
4.2.	Bibeholdelse af bistandsforpligtelserne over for AVS-landene.....	14
4.3.	Fra særlige "finansieringsnøgler" til den generelle "budgetnøgle".....	14
5.	En ambitiøs men mulig målsætning.....	15
6.	Konklusion: Politiske og praktiske muligheder for forandring.....	16

1. RESUMÉ

Med udvidelsen med ti nye medlemsstater bliver 2004 et historisk år for Den Europæiske Union. Regeringskonferencen om traktatreformen, som skal begynde i oktober 2003 på grundlag af forslagene fra Det Europæiske Konvent, vil give EU en forfatning, der skaber overensstemmelse mellem dets nye rolle og institutioner og dets nye status. Kommissionen fremlægger debatten om de finansielle rammebestemmelser efter 2006, dvs. for det udvidede EU's første hele periode. Samarbejdet med landene i Afrika, Caribien og Stillehavet (AVS) står også højt på dagsordenen for 2004, da Konventet har anbefalet, at samarbejdet mellem EU og AVS optages på budgettet. Forhandlingerne om mulige ændringer af AVS/EU-partnerskabsaftalen (Cotonou-aftalen) begynder i 2004. Samtidig skal Fællesskabet beslutte, hvilket niveau det finansielle samarbejde med AVS-landene skal støttes med, efter den nuværende finansprotokol for den niende europæiske udviklingsfond (EUF) udløber. Selv om de to finansielle emner - de overordnede finansielle rammebestemmelser og efterfølgeren til den niende EUF - kan virke forholdsvis tekniske, er de politisk set meget vigtige og uløseligt forbundet med den rolle, som det udvidede EU skal definere for sig selv fremover.

Kommissionen mener, at det i denne sammenhæng er både politisk ønskeligt og fornuftigt at normalisere de finansielle rammebestemmelser for Fællesskabets bistand til AVS-landene og de oversøiske lande og territorier (OLT).¹ Med ændringen ophører systemet med gentagne EUF, og der bliver mulighed for at lade finansieringen af EU/AVS-samarbejdet indgå fuldt ud i det generelle budgetsystem, dvs. i EU's årlige budget og i den flerårige budgetprogrammeringsramme: de finansielle overslag. De begivenheder, som EU står over for i 2004, giver en perfekt mulighed for at gennemføre denne ændring.

EUF har siden 1958 været det væsentligste finansieringsinstrument for EF's samarbejde med AVS og OLT. EUF har en særlig karakter: midlerne kommer fra medlemsstaternes regeringer, Kommissionen administrerer EUF uden for det almindelige budget, men Europa-Parlamentet (EP) meddeler décharge. Fonden har haft egen finansforordning og egne gennemførelsesordninger, som adskiller sig fra de ordninger, der anvendes ved ekstern bistand, der finansieres over det almindelige budget. Desuden er ressourcerne til EUF fortsat kommet fra medlemsstaternes finansielle bidrag med en anden fordelingsnøgle for udgifterne end i det almindelige budget. Bidragene skulle forhandles ved hver femårig fornyelse af finansprotokollerne.

Denne anderledes model kan muligvis have været forståelig for 50 år siden, men der er ikke længere nogen fordel ved at have en separat og specifik fond. AVS-landene og OLT har en større risiko for at blive marginaliseret, især fordi de ikke indgår i de overordnede diskussioner og prioriteringer på EU-plan. Den nuværende situation er anakronistisk: hvorfor bør et enkelt element (EUF) i en fuld EF-politik (udviklingssamarbejde) fortsat administreres uden for det almindelige budget, uden Parlamentets fulde deltagelse og på grundlag af særligt forhandlede fordelingsnøgler for medlemsstaterne, som adskiller sig fra deres bidrag til alle andre EF-udgifter?

Budgetteringen af EUF har været taget op ved tidligere lejligheder, senest under forhandlingerne om niende EUF. På trods af positive reaktioner fra de fleste medlemsstater kunne der ikke skabes

¹ Henvisninger til AVS-landene i dette dokument omfatter henvisning til OLT.

enighed i denne fase. Kommissionen erklærede derefter, at den ville udarbejde en udtalelse om fordele og ulemper ved budgettering².

Dette dokument er en følge af denne forpligtelse. Heraf fremgår det, at der er både politiske og praktiske fordele ved budgettering:

- På Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002 forpligtede EU sig til at arbejde for harmonisering af (bidrags-) procedurer og praksis og at levere konkrete resultater før 2004. Budgettering vil være et konkret skridt. Effektivitetsgevinster kan opnås i modtagerlandene, som nu modtager EF-ressourcer efter forskellige regler. Fælles procedurer vil også give væsentlige fordele i form af sammenhængende administration, rationalisering af udvalgsprocedurer mellem Kommissionen og medlemsstaterne samt forenkling af arbejdsopgaverne for Kommissionens personale, både i hovedkvarteret og delegationerne, og dette vil passe glimrende med omstruktureringen af sektoren for forbindelser udadtil, som blev påbegyndt i 2000.
- EF-bistanden til AVS-landene vil få en større virkning gennem budgetdisciplin og mere fleksible omfordelingsmekanismer. Ved at kombinere alle samarbejdsressourcerne til udvikling i det almindelige budget bliver det lettere at fremme det regionale samarbejde mellem udviklingslande henholdsvis inden og uden for AVS, og der skabes synergieffekter. Dermed øges fokus på AVS-landene i EU's udviklingsdebat. De årlige drøftelser om budgettet i Rådet og Parlamentet er blevet det væsentligste debatforum om indholdet af udviklingspolitikken, EU's politiske prioriteter og deres konsekvenser for ressourcerne. Med budgettering øges prioriteringen af samarbejdet med AVS-landene, og dette legitimeres yderligere ved at blive godkendt af Europa-Parlamentet. EU's og AVS's Blandede Parlamentariske Forsamling vil få yderligere indflydelse gennem sine medlemmer af Europa-Parlamentet.
- Der vil hurtigt kunne stilles midler til rådighed (når Rådet og Europa-Parlamentet har vedtaget den eller de nødvendige forordninger), uden at der skal ventes på, at finansprotokollen bliver godkendt af 25 (eller flere) EU-medlemsstater og to tredjedele af AVS-landene.
- Med budgettering bliver det muligt at modernisere forholdet mellem AVS og EU ved at gå fra et ad hoc-finansieringssystem, der delvis er baseret på historiske forbindelser, til et fuldt ud EU-finansieret system. Dermed undgås særskilte og vanskelige forhandlinger om EUF-bidrag hvert femte år. Et enkelt system, hvor medlemsstaterne deler byrderne, vil dermed erstatte to særskilte mekanismer, som bliver vanskeligere at styre i et udvidet EU med 25 medlemsstater. I lyset af de interesser, der er på spil, er der en klar risiko for, at EUF-debatten bliver marginaliseret.

På denne baggrund har Kommissionen gennemført sin analyse med henblik på at forberede beslutningstagerne på de vigtige beslutninger, der skal træffes i de kommende måneder. I udtalelsen bekræftes det, at den fulde budgettering forventes at indebære positive forandringer, idet de politiske og budgetmæssige aspekter normaliseres, og procedurerne forenkles og harmoniseres, uden at de solide resultater af det 45-årige samarbejde med AVS-landene bringes i fare. Udtalelsen afsluttes med en kort køreplan, hvoraf det fremgår, at planen for at integrere

² Rådet for Den Europæiske Union, ref. 14084/99 af 14. december 1999.

AVS-bistanden fuldt ud i det almindelige budget for 2007/2008 og derefter³ kan lade sig gøre, hvis der straks tages initiativ hertil.

2. BAGGRUND

2.1. Bistandseffektivitet - et internationalt mål

I de seneste år er der sket nye fremskridt i udviklingspolitikken, både internationalt og på EU-plan.

I FN-systemet har der været afholdt flere større konferencer, især "Millennium Summit" i september 2000 samt "International Financing for Development Conference" i Monterrey og verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg, som begge blev afholdt i 2002. Resultatet er blevet et fælles normsæt, anerkendte principper og værdier samt en global dagsorden. Hovedmålene med udviklingspolitikken beskrives i "millenium-udviklingsmålene" (MDG), hvis væsentligste formål er at udrydde fattigdom. Hovedprincipperne og den gode praksis ved udviklingssamarbejde, herunder "partnerskab" og modtagerlandenes "ejerskab" af deres egen udviklingsproces, er nu fælles internationale begreber. I erklæringen fra Monterrey blev det desuden betonet, at der var behov for at gøre den officielle udviklingsbistand (OUB) mere effektiv, bl.a. ved at mindske transaktionsomkostningerne, ved at harmonisere bidragsprocedurerne, at gøre bistanden betingelsesløs og ved at anvende de mest hensigtsmæssige bistandsmekanismer, der passer til udviklingslandenes behov. Behovet for forudselige ressourcer blev også anerkendt.

På denne baggrund har Den Europæiske Union forpligtet sig⁴ til at mindske transaktionsudgifterne: konkrete initiativer til samordning af politikker og procedureharmonisering skal tages før 2004, både på EF-plan og i medlemsstaterne i overensstemmelse med den bedste internationale praksis.

Fuld budgettering af samarbejdet med AVS-landene og procedureharmonisering over for alle udviklingslande er de mest oplagte konkrete tiltag i denne forbindelse, da AVS-landene i øjeblikket står over for forskellige systemer og procedurer i deres udviklingsprogrammer, der støttes af Fællesskabet.

2.2. EU-samarbejde: Budget plus EUF

Her og nu fordeles udviklingsbistanden fra Den Europæiske Union gennem: (1) EU's budget, (2) Den Europæiske Udviklingsfond og (3) EU-medlemsstatsprogrammer. En del af den samlede bistand går gennem internationale organer (Verdensbanken, FN m.v.). Derudover har EIB været en vigtig kapitalkilde for udviklingslandene.

Via de nævnte kanaler sørger EU som helhed for halvdelen af den globale udviklingsbistand (omkring 29 mia. USD i 2002) til de lande, der rapporterer til OECD og Komitéen for Udviklingsbistand (se bilag 1 - tabel 1). Omkring en femtedel af denne bistand administreres af Kommissionen på Fællesskabets vegne.

³ Den første finansprotokol dækker officielt perioden marts 2000–marts 2005. Den trådte imidlertid først i kraft i april 2003 på grund af forsinkelser i ratificeringsproceduren. I henhold til Cotonou-aftalen dækker ressourcerne i den første finansprotokol perioden 2000-2007. Dermed skal de nye midler være til rådighed senest fra den 1. januar 2008.

⁴ Konklusionerne fra Det Europæiske Råd på den internationale konference om udviklingsfinansiering af 14. marts 2002.

I 2002 beløb EF's totale udbetalinger til ekstern bistand sig til 6,3 mia. EUR (se bilag 1 – tabel 2), hvoraf 4,4 mia. EUR kom fra EU's budget og 1,9 mia. EUR fra EUF⁵. Af de 4,4 mio. EUR fra budgettet går ca. 650-700 mio. EUR hvert år til AVS. Budgetkontiene støtter aktiviteter inden for blandt andet humanitær bistand, menneskerettigheder, fødevarerbistand eller samfinansiering af ngo'er. Samarbejdet med visse eksisterende (Sydafrika) eller nye (Østtimor) medlemmer af AVS-gruppen omfattes også af budgettet, i lighed med et større antal internationale fiskeriaftaler og bistand via den hurtige udrykningsordning.

I dag er Fællesskabet en aktiv bidrager i næsten samtlige udviklingslande i verden, men under to forskellige systemer. Støtten til udviklingslande uden for AVS administreres i henhold til de almindelige budgetforordninger, mens bistanden til AVS-landene administreres dels i henhold til de almindelige budgetforordninger dels i henhold til Cotonou-aftalen/EUF-forordningerne.

Da Cotonou-aftalen trådte i kraft den 1. april 2003⁶, var der følgende ressourcer til rådighed for samarbejde med AVS og OLT:

- I henhold til sjette, syvende og ottende EUF blev der afsat i alt 32,8 mia. EUR (inklusive overførsler fra tidligere EUF), hvoraf forpligtelserne udgjorde 30,2 mia. og 21,8 mia. blev udbetalt. Der var således stadig 2,6 mia. EUR til rådighed for nye forpligtelser og 11 mia. EUR til udbetalinger.
- I henhold til niende EUF: 12,5 til 13,5 mia. EUR til AVS-landene (afhængigt af, om medlemsstaterne beslutter, at der skal stilles en "betinget milliard" til rådighed), 175 mio. EUR til OLT og 125 mio. EUR til Kommissionens gennemførelsesomkostninger. I henhold til niende EUR er der således samlet 12,8 til 13,8 mia. EUR til rådighed.

For perioden 2003-2007 var der således mere end 15 mia. EUR til rådighed for nye forpligtelser og mere end 23 mia. EUR til udbetalinger.

Grafen i bilag 1, tabel 3, viser udviklingen i perioden 1989-2002, hvad angår forpligtelsesafgørelser og betalinger fra EUF. Forpligtelserne udgjorde i gennemsnit mere end 3 mia. EUR i de første tre år efter ottende EUF's ikrafttræden (1998) med et fald i 2001 og 2002, hvilket er normalt i EUF-systemet, når dets femårige finansprotokoller tages i betragtning.

Imidlertid er det vigtigt at fokusere på udbetalinger, som viser, hvordan ressourcerne reelt anvendes, og som anvendes som reference i OUB-data, der udarbejdes af OECD og DAC (Komitéen for Udviklingsbistand). En analyse af data i bilag 1, tabel 3 viser, at Kommissionens reform af administrationen af den eksterne bistand siden 2000 er begyndt at medføre en forbedret anvendelse af EUF's ressourcer. Hvor udbetalingerne gennemsnitligt lå omkring 1,5 mia. EUR årligt i perioden 1996-2000, har de siden 2001 nået et gennemsnit på omkring 2 mia. per år. På trods af disse forbedringer har de effektive udbetalinger ikke nået det forventede niveau, og dette ligger stadig væsentligt under EF-målsætningerne om at bevilge og udbetale 3,0 til 3,5 mia. EUR årligt fra EUF.

⁵ Hovedparten af EUF anvendes til AVS-landene. En mindre del, ca. 20-30 mio. EUR pr. år, anvendes til oversøiske lande og territorier.

⁶ EFT L 317 af 15.12.2000, s. 3 og EFT L 83 af 1.4.2003, s. 69.

2.3. EU-samarbejde: Budget over for EUF

Da EUF er organiseret som en fond, har den en række kendetegn, der adskiller den fra budgettet.

Når der er aftalt et samlet beløb for en femårig EUF-bevilling mellem henholdsvis EU's medlemsstater samt mellem disse og AVS-landene, bestemmes dette kontraktuelt mellem EU's medlemsstater i den "interne aftale"⁷ samt mellem medlemsstaterne og AVS-landene i den finansprotokol⁸, der er bilag til Cotonou-aftalen. Denne protokol skal underskrives og ratificeres af samtlige medlemsstater og to tredjedele af AVS-landene, hvilket normalt tager flere år. Beløbet stilles først til rådighed for AVS-landene efter ratificering. Når beløbet er til rådighed, bliver det et udgiftsmål, dvs. at ikke-bevilgede og ubetalte beløb bliver i fonden, indtil de er blevet anvendt fuldt ud. Der er derfor stadig gamle beløb helt tilbage fra sjette EUF, som nu er blevet overført til niende EUF.

EU's budget overholder derimod reglen om etårighed, som er en udbredt praksis for statsbudgetter. Udgiftsgodkendelserne gælder for ét år. Hvis de godkendte bevillinger ikke anvendes i løbet af dette år, udløber de ved årets udgang. Etårigheden ved disse godkendelser, der gives af den budgetmyndighed, som repræsenterer skatteyderne, komplementeres af andre ordninger, som muliggør den flerårige dimension, der er nødvendig for en levedygtig offentlig finansprogrammering. Den flerårige dimension ved EU's system består dybest set af en finansiell ramme, der normalt aftales for 5 til 7 år ad gangen, og finansielle referencebeløb, der indgår i programforordningerne. Ved forordninger, som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet under den fælles beslutningsprocedure – som bliver den relevante model efter budgetteringen – får Kommissionen en rettesnor, og budgetmyndigheden, som under den årlige budgetproces har forpligtet sig til at holde sig til sådanne flerårige beløb, medmindre der foreligger meget begrænsende omstændigheder.

Fondmetoden medfører typisk konjunkturbestemte stigninger og fald i det samlede bevillings- og udbetalingsmønster. AVS-landene som helhed - og ligeledes de enkelte lande, når der er meddelt bevilling - får en vis fleksibilitet, således at bevillinger og udbetalinger enten kan udbetales på forhånd eller udskydes, uden umiddelbar risiko for, at det lovede beløb går tabt.

Budgetmodellen giver derimod mulighed for samme fleksibilitet, idet de bevillinger, der ikke anvendes til lande med absorptionsproblemer inden for et bestemt år, kan anvendes til lande, regioner eller globale initiativer, for hvilke finansieringen kan fremskyndes. Når der er tale om et program, som omfatter et meget stort antal lande – hvilket gælder for AVS - er det højest usandsynligt, at en sådan fleksibilitet ikke kan fungere. De angivne tildelinger til lande som led i flerårige strategier påvirkes naturligvis ikke af denne fleksibilitet inden for et givet budgetår, medmindre et land ikke kan absorbere de tildelte bevillinger i en længere periode.

Fondens kontraktmæssige karakter og visheden om de samlede bevillinger er ofte blevet betragtet som fordele i forhold til budgettet. Erfaringerne med fonden siden begyndelsen har imidlertid vist, at den faktiske bistand som målt i udbetalinger ikke har afspejlet de sikrede tildelingers størrelse. Dette har medvirket til opbygning af ubevilgede og ubetalte beløb, som medlemsstaterne fortsat er retligt forpligtet til at bidrage med. Blandt årsagerne hertil kan nævnes manglende absorptionskapacitet og manglende fleksibilitet i selve EUF-systemet. Derudover har det udgiftsmål, som sikres af tildelingerne, ikke opmuntret til hurtig gennemførelse.

⁷ EFT L 317 af 15.12.2000, s. 355.

⁸ Se fodnote 6.

Som følge af, at adskillige EUF gennemføres sideløbende, og at lukning af programmer og projekter ofte fører til, at der fjernes ressourcer fra bevillingerne, som derefter forbliver inden for de forskellige EUF, skal der på grund af fondsmetoden ofte træffes beslutning om genfordeling. De beløb, der er til rådighed til ny fordeling og bevilling, skifter konstant, hvilket ikke øger hverken effektiviteten i administrationen eller klarheden om de beløb, der er til rådighed. I visse tilfælde, især hvad angår ubrugte beløb og utildelte ressourcer fra tidligere EUF, skal nye tildelinger godkendes af AVS-EU's Ministerråd. Proceduren, som omfatter en afgørelse fra Kommissionen, godkendelse fra COREPER, vedtagelse af EU's Ministerråd, drøftelse i AVS-EF-Udvalget for Samarbejde med Henblik på Udviklingsfinansiering og vedtagelse i AVS-EU's Ministerråd, tager normalt mindst seks måneder.

Endelig er der i Cotonou-aftalen fastsat en særlig form for samadministration mellem Kommissionen og AVS-landene. Ejerskab og samadministration er også væsentlige sider af budgetteret samarbejde. Derfor forberedes landeprogrammer altid med modtagerlandenes myndigheder. Og for så vidt angår gennemførelse, indeholder den finansforordning, der gælder for det almindelige budget en model, hvorefter det tredjeland, der modtager bistanden, står for decentral gennemførelse, såfremt dets økonomistyringssystem opfylder en række kriterier for fornuftig økonomistyring. EF-bistandsprogrammerne følger disse regler i alle øvrige regioner i verden uden væsentlige vanskeligheder. I et enkelt AVS-land, nemlig Sydafrika, er samarbejdet reelt allerede blevet budgetteret, da det modtager årlige budgetbevillinger efter en særlig forordning, hvori det samlede beløb også fastsættes inden for en flerårig tidsramme (p.t. 2000-2006).

2.4. Støtte til Kommissionens reformer

Budgettering af EUF er ligeledes i overensstemmelse med målsætningerne i reformen af den eksterne bistandsadministration, som Kommissionen lancerede den 16. maj 2000. Da der var fokus på at øge tempoet og kvaliteten af bistandsydelse, blev der lagt særlig vægt på at styrke bistandsprogrammeringen, hvilket førte til skabelsen af EuropeAid Samarbejdskontoret, hvorved ansvaret for projektstyringen blev lagt ud til Kommissionens delegationer, og der blev fremlagt en række foranstaltninger med henblik på at forbedre økonomistyringen. Reformen af sektoren for forbindelser udadtil var naturligvis en del af Kommissionens interne reformproces, og en vigtig del heraf var den nye finansforordning, som gælder fra 2003.

Hvad angår AVS-landene, forventes decentraliseringen at være overstået i midten af 2004. Decentralisering har vist sig vanskeligere at finansiere for AVS-landenes vedkommende end for andre regioner, der finansieres over budgettet. Sidstnævnte drager fordel af budgetmyndighedernes programbevillinger til udgifter i forbindelse med teknisk bistand og administrativ støtte. Sådanne fleksible budgetmæssige reaktioner som støtte til gennemførelse kan ikke gennemføres inden for EUF. I den "interne aftale" fastsættes de administrative midler hvert femte år, og eventuelle ændringer kræver godkendelse fra hver enkelt medlemsstat. For indeværende er disse midler ikke tilstrækkelige til at støtte reformen. Kommissionen har derfor været nødt til at lancere decentraliseringen af AVS-delegationerne uden formel garanti for, at de krævede finansielle ressourcer for perioden 2006-2007 vil være til rådighed. Forhåbentlig vil AVS-partnerne kunne sørge for denne garanti, så snart spørgsmålet formelt bliver taget op, dvs. mod udgangen af 2004. Det beløb, der er øremærket til støtteudgifter i den interne aftale vedrørende niende EUF svarer til knap 1 % af driftsbudgettet, mens eksternt bistand inden for budgettet tegner sig for 3 %.

3. POLITISK ØNSKELIGE FORANDRINGER: MULIGHEDER VED BUDGETTERING

3.1. Integration af AVS i EU's forbindelser udadtil - på vej mod normale tilstande

Tidligere er der blevet fremført en række argumenter for at beholde AVS-udgifterne i en særskilt fond uden for budgettet med ad hoc-finansieringsnøgler og eget regelsæt. Disse er blevet stadig mindre relevante i det nuværende system for ekstern politik og samarbejde.

Første EUF stammer fra 1958. Dengang var den internationale baggrund og EU's integration helt anderledes. Det daværende EØF (Det Europæiske Økonomiske Fællesskab) havde hverken forsvars- eller sikkerhedspolitik, intet system med egne indtægter, og medlemsstaterne havde stadig institutionelle forbindelser med mange af de berørte lande. EUF blev oprettet som svar på de daværende udfordringer. Dette blev i mange år gjort tilfredsstillende, men den aktuelle sammenhæng er ganske anderledes.

Gruppen af AVS-lande har udvidet og udviklet sig. Det samme gælder EU. Udviklingspolitikken er blevet defineret på EU-plan, og der er med tiden indgået partnerskabsaftaler med næsten alle regioner og lande i verden: Middelhavsområdet, Latinamerika, Asien m.v. I lighed med Cotonou-aftalen dækker disse aftaler en række emner af fælles interesse: politisk dialog, handelsaftaler, demokratisering osv. De ledes af et sammensat institutionelt system på internationalt plan, hvor der tages væsentlige beslutninger af betydning for AVS-landene: WTO, G8, FN m.v. Den Europæiske Union er nu integreret og påtager sig et globalt ansvar, som indebærer kollektive forbindelser med alle verdens regioner uafhængigt af disses historiske forbindelser med enkelte medlemsstater.

Finansieringen uden for budgettet stammer fra tiden før indførelsen af systemet med egne indtægter. Men selv efter dette blev indført i 1973, besluttede medlemsstaterne at fortsætte med det EUF-system, hvorefter de med jævne mellemrum skulle forhandle deres bidrag ("finansieringsnøglerne"). Et sådant system gav i begyndelsen mulighed for temmelig pæne stigninger i overførslerne fra den ene EUF til den efterfølgende, da visse medlemsstater havde særlig interesse i AVS-regionen og var villige til at omsætte denne interesse til øget støtte på EF-plan. I den senere tid har stigningerne i EUF-midlerne imidlertid været for nedadgående (se bilag 1, tabel 3), og forhandlingerne om finansieringen af de seneste EUF har vist sig vanskelige.

Når efterfølgeren til niende EUF skal findes, vil forhandlingerne omfatte mindst 25 medlemsstater, hvoraf de fleste ligger i underkanten af EU-gennemsnittet for BNI per capita, og de kan ikke forventes at blive enklere. At fortsætte med forhandlede finansieringsnøgler for en bestemt geografisk region - EU-udenrigspolitik *à la carte* - strider mod ånden i den europæiske integrationsproces.

Omvendt betyder budgetteringen af EUF, at denne vil blive finansieret af det generelle system med egne indtægter, som anvendes til samtlige udgifter, til både interne og eksterne programmer. Finansieringen løses fra frivillige og forhandlede bidrag i et ad hoc-system og giver derfor bedre muligheder for kontinuitet. For medlemsstaterne vil det betyde, at samarbejdet med AVS-landene reelt vil foregå på EU-plan, hvilket afspejler deres forpligtelser som EU-medlemsstater uden yderligere tegn på forskelsbehandling eller forbindelser. Dette vil også øge de nye medlemsstaters interesse i at støtte finansieringen af EU/AVS-udviklingsstøtten fra 2007/2008 og fremefter.

3.2. Modarbejdelse af risikoen for AVS's politiske marginalisering

Med Lomé-konventionerne og senere Cotonou-aftalen er der blevet etableret særlige forbindelser mellem Den Europæiske Union og AVS. Ligeledes har den særskilte finansiering af samarbejdet fra en speciel fond været set som en del af AVS-landenes særlige position. Dette var tilfældet, så længe samarbejdsprogrammerne med AVS dominerede EU's bistand udadtil. Med ekspansionen af EU's forbindelser udadtil, indgåelse af aftaler med mange andre regioner og stigende ekstern bistand inden for budgettet, er særskilt støtte ikke længere et privilegium, snarere omvendt: en fond, der er baseret på frivillige bidrag, og som fastsættes ud fra nationale interesser. I det nye og dynamiske EU risikerer AVS-landene at blive marginaliseret, fordi EUF-systemet er anderledes: en kombination af mellemstatslige og EU-institutionelle elementer i stedet for en samlet komponent i det omfattende EU-system.

De årlige budgetdrøftelser i både Rådet og Parlamentet er i centrum for den demokratiske beslutningsproces, og de er blevet det væsentligste forum for debatten om udviklingspolitikens indhold, EU's politiske prioriteter og deres konsekvenser for ressourcerne. Samtidig bestemmes konsekvenserne for ressourcerne ved de politiske visioner for Europa i de mellemfristede finansielle overslag. Da samarbejdet med AVS-landene ikke indgår i budgettet, står det tydeligvis uden for en af de væsentligste politiske beslutningsprocesser i EU. I stedet foretager medlemsstaterne indbyrdes drøftelser og træffer beslutninger hvert femte år, uden at Parlamentet involveres. Den allerede væsentlige risiko for, at forbindelserne med AVS-landene vil blive marginaliseret i forhold til andre af verdens regioner, der økonomisk er stærkere stillet, forøges, fordi samarbejdet mangler synlighed i EU's politiske fora. Med budgetteringen af EUF inddrages AVS fuldt ud i EU's politiske proces, og forholdet til landene får samme prioritet som med andre regioner. AVS's og EU's Blandede Parlamentariske Forsamling styrkes gennem sine medlemmer i Europa-Parlamentet.

3.3. Stærkere legitimering af en EU-bistandspolitik, der virker

Hvis EU's indsats for at nå "millenium-målsætningerne" (MDG) skal være effektiv og troværdig, kræver det en sammenhængende politisk beslutningsproces. Der kan hverken træffes velfunderede politiske eller ledelsesmæssige afgørelser eller lægges udgiftsplaner på tilstrækkeligt grundlag, når budgetterne er opdelt på separate indtægtskilder med forskellige strukturer for beslutningstagning og forskellige tidsplaner. Et grundlæggende krav til generel bistandseffektivitet er, at der findes politiske og økonomiske beslutningstagere, som kan træffe velfunderede og sammenhængende beslutninger. Når budgetteringen er gennemført, kan budgetmyndigheden og borgerne også danne sig et mere overordnet og nøjagtigt overblik over EU's aktioner udadtil og EU's udviklingspolitik på grundlag af sammenhængende og sammenlignelige budgetter. Beslutningstagningen bliver formentlig mere konsekvent, da den vil finde sted som led i en fælles politisk proces i stedet for en splittet proces. Den fælles vilje til at mindske fattigdommen bliver lettere at føre ud i livet, og den vil også blive lettere at se i et sammenhængende budgetsystem. Teknisk set opfyldes princippet om henholdsvis én regningsenhed og bruttoopgørelse således.

Da EUF ikke indgår i budgettet, godkendes den ikke for indeværende af Europa-Parlamentet. Imidlertid dækker EUF et af EU's væsentlige politiske områder, hvor traktaten udtrykkeligt fastsætter, at der skal anvendes fælles beslutningsprocedure, hvilket er en åbenlys selvmodsigelse. Både på grund af sin politiske betydning og sin økonomiske vægt bør Parlamentet involveres indgående i EUF - ligesom i enhver anden EU-udgift til udenrigspolitik. Hvis EUF integreres i det almindelige budget, fjernes denne uregelmæssighed. Samarbejdet med AVS-partnerne bliver endnu mere legitimt, når Europa-Parlamentet involveres fuldt ud fra det

øjeblik, hvor en udgift bliver godkendt, indtil den bliver afholdt. Generelt bliver EU's bistand udadtil mere gennemsigtig for EU's borgere og skatteydere.

Udviklingssamarbejdet efter Cotonou-aftalen vil kun kunne blive et ægte politisk instrument for EU i en budgetsammenhæng uden forhandlinger om finansiering af bidrag, der står uden for Den Europæiske Unions politiske processer. Udviklingsstøtte til AVS-landene må indgå i medlemsstaternes normale ansvar, hvis den skal have den legitimitet, der ligger i at indgå i EU's fælles ansvar.

3.4. Yderligere effektivitetsforbedringer

Ud over de hovedsageligt politiske og institutionelle overvejelser forventer Kommissionen, at budgetteringen vil kunne ligge til grund for yderligere effektivitetsforbedringer.

Med budgetteringen bliver udgifterne til AVS del af princippet om etårighed. Bevillingerne vil indgå i en årlig vurdering og en årlig godkendelse fra Rådet og Parlamentet, hvilket er et stærkt incitament til vedvarende, årlige fremskridt med gennemførelsen. Bevillingsmønsteret vil blive mere jævnt. Opbygningen af ubrugte midler vil blive lettere at kortlægge, og der kan formentlig tages stilling hertil tidligere og mere konsekvent.

En højere grad af fleksibilitet inden for AVS-gruppen vil betyde, at de midlertidige absorptionsproblemer i visse lande lettere vil kunne afhjælpes, ved at finansielle forpligtelser i andre lande fremskyndes. De endelige beløb, der samlet anvendes, og den reelle udviklingsstøtte, kan således lettere nå det potentielle niveau, der fastsættes i den flerårige referenceramme for ressourcetildeling.

Med integrationen i budgettet bliver EUF fuldt ud underordnet de administrationsprincipper, der gælder for det almindelige budget. Disse principper er mere krævende: finansieringsaftaler skal senest indgås året efter budgetforpligtelsen, og individuelle kontrakter om gennemførelse af sådanne finansieringsaftaler skal senest afsluttes tre år efter datoen for budgetforpligtelsen. Midler, der ikke indgår i en kontrakt til rette tid, bortfalder. Disse principper, som gælder for det almindelige budget, indgår også i den finansforordning, der gælder for niende EUF, om end i mindre stringent form.

Princippet om etårighed og strengere udløbsbestemmelser betyder ikke, at et budgetteret samarbejde mellem EU og AVS mister sin flerårige karakter, forudsælgelighed og beskyttelse af de samlede midler. Budgetprogrammerne udføres ligeledes inden for en forudsælgelig og flerårig ramme. Men forudsælgelighed er ikke ensbetydende med en betingelsesløs garanti, da budgetrammen indeholder regler – som er blevet styrket siden 2003 - der fungerer som incitament til at gå videre med forpligtelser og betalinger og til at undgå for store skel mellem løfter/forpligtelser og egentlig gennemførelse. Disse stærkere incitamenter vil understøtte den indsats, som Kommissionen og AVS-landene har gjort for at styrke den institutionelle kapacitet i ydelsen af bistand.

Når EUF indgår i budgettet, vil alle større geografiske programmer indgå i budgetstrukturen. Teknisk set betyder dette en større synergi mellem programmer med udgangspunkt i en geografisk eller landebaseret metode eller med et tematisk grundlag. Det bliver enklere at drøfte den optimale forbindelse mellem de to instrumenter. Samarbejdsprogrammer med AVS har givet umådelige erfaringer og bedste praksis, som det kan betale sig at overføre til andre samarbejdsprogrammer med øvrige udviklingsregioner. Separate systemer er en hindring for udveksling mellem de forskellige programmer.

Integrationen af EUF i budgettet vil lette samarbejdet mellem regionerne. De nuværende instrumenter for finansielt samarbejde med Afrika er overvejende EUF for Afrika syd for Sahara og MEDA-programmet for det nordlige Afrika. Denne situation rummer et særligt problem, når der søges støtte til Den Afrikanske Union og dens initiativer. Der opstår lignende vanskeligheder på grund af den stigende kompleksitet og omfang af EU's forbindelser med Afrika. Hvis fragmenteringen af de finansielle instrumenter, EU har til rådighed i sine forbindelser udadtil, kan fjernes, vil det uden tvivl hjælpe til at fremme en mere sammenhængende og effektiv politik mellem EU og Afrika. Med forbehold for AVS-gruppens enhed kan der opnås lignende forbedringer i ensartetheden for caribiske lande i forhold til Latinamerika og for landene i Stillehavet over for Asien.

Endelig har den senere tids erfaringer vist, at det bliver lettere at reagere over budgettet, når der opstår nye behov og prioriteter, herunder de, som er centrale i problemstillingen for AVS-regionen. Dette skyldes delvis, at den årlige beslutningstagning, som indgår i budgetprocessen, giver mulighed for hyppigere opdateringer. Det skyldes også, at budgetmyndigheden er aktivt involveret i beslutningstagningen. Blandt de seneste eksempler kan nævnes den hurtigere reaktion fra budgetsiden, da der skulle bidrages til globale initiativer som den globale fond til bekæmpelse af AIDS, tuberkulose og malaria (den Globale Fond) eller reproduktiv sundhed. I visse tilfælde kan transaktionerne med AVS-landene hurtigere genoptages efter en krise via budgetprogrammerne end gennem EUF. Der findes også fleksibilitetsmekanismer i EUF, men generelt tager det længere tid at sætte disse i værk, og procedurerne er tungere.

3.5. Effektivitetsforbedringer

Da Kommissionen er en institution med snævre restriktioner på de menneskelige og administrative ressourcer, den har til rådighed til gennemførelse af bistandsprogrammer, er effektivitetsforbedringer et væsentligt aspekt ved budgetteringen. Selv om det er vanskeligt at give nøjagtige tal, er der ikke megen tvivl om, at integrationen af AVS i budgettet vil give en mere effektiv, dvs. omkostningseffektiv drift. Det bliver muligt at fjerne en vis overlappning, som de forskellige deltagere arbejder under, det være sig Kommissionen, medlemsstaternes delegerede, AVS-partnerne, deltagende ngo'er eller kontraktparter.

Gennemførelsen af bistand udadtil som led i EU's budget og EUF er blevet harmoniseret i det omfang, de forskellige koncepter og retlige rammer tillader. På trods af disse bestræbelser er der stadig forskelle i de forskellige finansforordninger for budgettet og for niende EUF. Kommissionen skal derfor fortsat anvende to forskellige sæt ledelsesprocedurer med forskellig ansvarsfordeling mellem Kommissionen og partnerlandene, og den skal bibeholde to forskelligartede regnskabssystemer. Når personalet forflyttes fra den ene type samarbejde til den anden, skal det trænes. De forskellige samarbejdsstrukturer afspejler sig i organisationsstrukturen i Kommissionen og fører derfor i realiteten til utilstrækkelig medarbejdermobilitet mellem regionerne. Desuden har både Kommissionen og medlemsstaterne i årtier gjort den samme indsats for at samordne deres aktiviteter.

Med integrationen af EUF i budgettet får Fællesskabet mulighed for at bruge ét sæt procedurer, der gælder for samtlige samarbejdsaktiviteter. Dermed bringes den nuværende situation til ophør, hvor de samme AVS-lande modtager bistand fra samme administration i henhold til to forskellige mekanismer. Dermed bliver AVS-delegationernes decentraliserede styring væsentlig lettere i forhold til den nuværende situation, hvor de skal kunne to sæt procedurer.

Ikke blot administreres de forskellige programmer i henhold til to forskellige systemer, de samme aktiviteter støttes ofte af to forskellige kilder. Den humanitære bistand til AVS-regionen fra Kontoret for Humanitær Bistand (ECHO) kommer først fra budgettet, og ECHO kan- hvis

støtten ikke kan finansieres af EU's budget - ansøge om EUF-midler i overensstemmelse med bestemmelserne i Cotonou-aftalen. EF-bidraget til den Globale Fond for Bekæmpelse af AIDS, TB og malaria får i dag midler fra både EUF og budgettet. Der kunne nævnes andre eksempler. Alle disse tilfælde viser, at der udføres dobbelt arbejde i finansieringsbeslutninger, retlige forpligtelser, betalinger m.v. Med al AVS-bistand på budgettet vil det i sagens natur blive muligt at skabe et mere effektivt udrykningssystem ved humanitære kriser og globale udfordringer, som både lande inden og uden for AVS står over for.

Finansprotokollerne for EUF skal ratificeres (med forsinkelser på op til tre år), og dette har i visse tilfælde forværret de systemiske, ujævne udsving i de efterfølgende forpligtelser og betalinger. Ved at fjerne behovet for ad hoc-forhandlinger om EUF's finansiering og gå over til årlige bevillinger, vil budgetteringen af EUF betyde en mere regelmæssig og kontinuerlig gennemførelse og således mere gnidningsløs kapacitetsudnyttelse i delegationerne.

4. BETÆNKELIGHEDER VED BUDGETTERING

4.1. Opretholdelse af kvaliteten i partnerskabet med AVS-landene

Forbindelserne mellem EU og AVS har i de seneste 45 år udviklet sig til et særligt regelsæt med ejer- og partnerskab som grundlag. Vil dette regelsæt blive bevaret ved budgetteringen, og er Fonden et nødvendigt element i dette regelsæt?

Svaret er enkelt: Fonden er et historisk, ikke et væsentligt element i de privilegerede forhold mellem AVS og EU. Den aftale, som blev underskrevet i Cotonou, er et udtryk for dette partnerskab. Den blev efter 40 års samarbejde skabt for at give ny dynamik til de fælles forbindelser mellem EU og AVS. Det var ikke let at definere en ny struktur for et ægte partnerskab med henblik på at løse de grundlæggende problemer med bekæmpelse af fattigdom, konflikter, miljøproblemer samt risikoen for økonomisk og teknologisk marginalisering. Det fornyede partnerskab er nyskabende på flere planer: målene, partnerskabets karakter og vejen til målet. Det vil præge forbindelserne mellem AVS og EU i samme grad som tidligere.

Men samarbejdsredskaberne skal fornyes: med Cotonou-aftalen indførtes en række nye ideer til forbedring af finansieringsmekanismernes effektivitet og virkning, herunder bedre revisionsmekanismer, deriblandt midtvejsrevisionen. Selv om der kunne opnås yderligere forbedringer i et "fondssystem", kan budgetteringen ligge til grund for yderligere væsentlige ændringer, mens kvaliteten af partnerskabet bevares. Der vil fortsat blive indgået forpligtelser over for enkelte AVS-lande på grundlag af programmer, der er udarbejdet og godkendt sammen med dem. I hvert enkelt land vil regeringen fortsat være tæt knyttet til den flerårige vejledende programmering, udarbejdelsen af handlingsplaner samt program- og projektdefinitioner, forberedelse og gennemførelsesspørgsmål. Vore partners ejerskab er en selvfølge for Fællesskabet, og udfordringen forbliver den samme for AVS-landene: bedst mulig udnyttelse i forhold til deres udviklingsbehov af de muligheder, som EU's støtte giver, og det stærke partnerskab, som er opbygget gennem årene, og som kan ses som en reference for alle EU's samarbejdsprogrammer.

Hvad angår økonomistyringen, gælder de generelle regler for foranstaltninger udadtil. I disse bestemmelser indgår decentral styring, som indebærer, at partnerlandene betros en række økonomistyringskompetencer, hvis de opfylder et antal kriterier for de statslige økonomistyringsystemer.

4.2. Bibeholdelse af bistandsforpligtelserne over for AVS-landene

Vil budgettering ændre EU's økonomiske forpligtelser over for AVS? Hvordan garanteres de samlede finansiers størrelse, og bliver forpligtelsen over for AVS-landene forudselig?

En analyse af EUF's historie har vist, at den faktisk betalte støtte til AVS-landene konsekvent har ligget under forpligtelserne, hvilket har ført til ophobning af væsentlige ubrugte reserver. De garantier, som Fonden har udstedt, er overvejende forblevet løfter. Medlemsstaterne har selv anerkendt dette forhold og har indført bestemmelser i finansprotokollen, der giver dem mulighed for at sætte tidsfrister for nye finansielle forpligtelser over for niende EUF.

Med budgettering vil EU's samarbejde med AVS - lige som alle budgetprogrammer - derimod blive baseret på et regulært EF-retsgrundlag, dvs. forordninger, der vedtages ved fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Parlamentet. De relevante finansielle bestemmelser vil indgå i disse retsakter, hvori der fastsættes et finansielt bidrag for hele programmets varighed. Forudsigeligheden forbliver, idet forordningen giver den flerårige referenceramme og et grundlag for at bogføre udgifterne i budgettet hvert år. Ifølge den interinstitutionelle aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen skal den årlige budgetprocedure overholde det flerårige programmerede beløb, med mindre der opstår nye, objektive og langsigtede omstændigheder, for hvilke der gives udtrykkelige og præcise årsager, og der skal tages højde for resultaterne af programmets gennemførelse.

Hvad angår det samlede flerårige budget, der skal indgå i de relevante forordninger og i den næste finansramme (efter 2006), agter Kommissionen at foreslå finansiering, som svarer til de internationale forpligtelser, som EU har tilsluttet sig. Dermed vil de beløb, som den agter at lade indgå i "budgetteringsforslaget", i det mindste skulle forblive på samme niveau som det samlede støtteniveau til regionen, som p.t. gives via EUF, og det skal følge den generelle udvikling i EU's BNI. Der vil blive søgt konsensus med AVS-partnerne, samtidig med at EU's budgetmyndigheds rettigheder respekteres.

4.3. Fra særlige "finansieringsnøgler" til den generelle "budgetnøgle"

Budgetteringen vil føre til øget brug af egne indtægter. Dette skyldes imidlertid udelukkende, at de forskellige beløb, der anvendes på samarbejdet med AVS-landene, kanaliseres gennem et andet system. I sig selv betyder budgetteringen ingen forskel på det samlede beløb, som medlemsstaterne skal betale.

Rummer budgetteringen en risiko for, at loftet for egne indtægter bliver nået?

I 2000-2002 udgjorde udbetalingerne fra EUF i gennemsnit 0,021 % af EU's BNI. Hvis EUF's udbetalingskapacitet havde svaret til forpligtelseskapaleten for niende EUF, ville tallet i gennemsnit have været ca. 0,031 % af BNI i samme periode. Dette niveau for øgede betalinger bør som minimum sættes som mål efter budgettering.

Disse beløb bør ses i forhold til loftet for egne indtægter. Dette loft er for tiden 1,24 % af BNI, mens niveauet i det foreløbige budgetforslag for 2004 ligger på 0,99 % af BNI for EU-25. Spørgsmålet om, hvorvidt det nuværende loft for egne indtægter bør ændres som følge af budgettering, vil blive behandlet i et andet forum, nemlig i debatten om de finansielle rammer efter 2006.

De finansieringsnøgler, som medlemsstaterne forhandler vedrørende deres bidrag til EUF, adskiller sig fra budgetnøglerne, uanset om der er tale om den marginale budgetnøgle (BNI-nøglen) eller den gennemsnitlige nøgle (alle egne indtægter samlet). Derfor er der en

tilbøjelighed til at konkludere, at budgettering vil medføre omfordeling af finansielle bidrag blandt medlemsstaterne og derudover til at forsøge at beregne vindere og tabere ved en sådan omfordeling. Denne metode er imidlertid statisk og derfor forkert. Budgetteringen betyder ikke, at bidragene til de løbende fonde ændres: de eksisterende aftaler skal opfyldes på de aftalte vilkår. Og hvad angår nøglerne for fremtidige bidrag, er det umuligt at forudsige, hvad resultatet bliver af fremtidige forhandlinger med mindst 25 deltagere. Det kan heller ikke forventes, at systemet til finansiering af EU's budget fortsætter uændret.

I denne sammenhæng bør det bemærkes, at forskellene mellem medlemsstaternes EUF-bidrag og deres relative velstand (som afspejlet i BNP/BNI-nøglerne - se bilag 1 – tabel 4) voksede mellem sjette og niende EUF.

5. EN AMBITIØS MEN MULIG MÅLSÆTNING

I de kommende 18 måneder vil der ske væsentlige ændringer i Den Europæiske Union, og dermed opstår der en enestående mulighed for at tage stilling til spørgsmålet om budgettering. De væsentligste milepæle er:

For det første påbegynder regeringskonferencen om traktatsreform i oktober 2003 sit arbejde på grundlag af traktatudkastet om en forfatning for Europa fra Konventet om Europas Fremtid. Konventet har anbefalet budgettering af samarbejdet mellem EU og AVS, og i forfatningsudkastet foreslås en retlig ramme, der kan rumme et fuldt budgetteret samarbejde mellem EU og AVS⁹.

For det andet er finansrammen for perioden efter 2006 under forberedelse. Den første udtalelse fra Kommissionen forventes ved udgangen af 2003. Hvad budgetteringen angår, bør finansrammen indeholde alle nødvendige udgifter for samarbejdet mellem AVS og EU efter 2006.

For det tredje er udvidelsesprocessen på vej ind i tredje fase, og 10 nye medlemsstater står klar til at tiltræde EU i 2004. De vil omgående tiltræde Cotonou-aftalen, men de vil først deltage i finansieringen, når den nuværende finansprotokol udløber.

Den periode, der omfattes af niende EUF, udløber i 2007. Kommissionen foreslår derfor, at man i stedet for at forsøge at få en tiende EUF støttet separat af 25 medlemsstater eller derover lader budgetterne for 2007/2008 indlede brugen af budgetteret AVS-finansiering. Selv om dette virker som et fjernt mål, er det ambitiøst, da der skal påbegyndes indledende arbejde på en række områder i år.

Blandt de væsentligste følger og forberedelser kan nævnes:

- (1) Hvad angår EF-instrumenter: (a) indførelse af fuldt AVS-samarbejde i den næste finansramme for perioden efter 2006: Kommissionen foreligger sine første tanker inden udgangen af 2003, (b) der vedtages et flerårigt retsgrundlag for det fremtidige samarbejde

⁹ Arbejdsgruppe VII om EU's optræden udadtil, endelig rapport til Konventets medlemmer (CONV 459/02 af 16.12.2002, punkt 9 om udviklingssamarbejdspolitik): "Der er stor tilslutning til at integrere den europæiske udviklingsfond (EUF) i EU's samlede budget, så den dermed bliver omfattet af de samme procedurer som dem, der gælder for andre områder af den finansielle bistand. En sådan integration skal ledsages af mere effektivitet og have fokus på fattigdomsbekæmpelsen i EU's udviklingsprogrammer generelt, uden at omfanget af bistanden til AVS-landene nedsættes". Det forfatningsudkast, der blev vedtaget i juli 2003 af Konventet, svarer til denne anbefaling.

mellem AVS og EU i form af Europa-Parlamentets og Rådets forordning med et grundlæggende finansielt referencebeløb: der bør foreligge et forslag senest i 2005 efter høring af AVS-staterne, og der bør træffes en afgørelse inden udgangen af 2006.

- (2) Hvad angår bestemmelserne og partnerskabet mellem AVS og EU: der skal ske ændringer af de tekniske gennemførelsesforanstaltninger i Cotonou-aftalen, som adskiller sig fra budgetaftalerne. Disse ændringer vedrører bestemmelser i både selve Cotonou-aftalen og bilagene, hvilket betyder, at overgangsordningerne skal besluttes af det fælles Ministerråd, mens der afventes ratificering af de reviderede tekster. Finansprotokollen (bilag 1 til Cotonou-aftalen) vil ikke længere være nødvendig, da fremtidig finansiering vil ske gennem de finansielle bestemmelser i en forordning. EU-forslag om emner, der skal forhandles, vil blive fremlagt for AVS senest den 1. marts 2004. Den interne aftale og EUF-finansforordningen vil ikke længere være nødvendige for de fremtidige udgifter, da de tekniske gennemførelsesordninger vil blive skabt på det nye retsgrundlag, og de bestemmelser i de generelle finansielle tekster, der vedrører budgettet, vil være gældende.
- (3) Hvad angår eksisterende EUF, bliver der en overgangsperiode. I dette tidsrum vil de eksisterende EUF (sjette til niende) fortsat blive finansieret i overensstemmelse med de nuværende finansieringsnøgler i stedet for det generelle system med egne indtægter. Kommissionen vil imidlertid sørge for, at overgangsperioden bliver så begrænset som muligt, således at alle fordelene ved budgettering kan blive en realitet hurtigst muligt. Kommissionen fremlægger de relevante fordele senest ved udgangen af 2003.

En vejledende "køreplan" med yderligere detaljer er vedlagt i bilag 2.

6. KONKLUSION: POLITISKE OG PRAKTISKE MULIGHEDER FOR FORANDRING

Der er ingen væsentlige grunde til at bibeholde den uregelmæssige situation med en separat fond uden for budgettet. Risiciene ved at integrere AVS-samarbejdet i EU's budget er minimale, mens de samlede fordele er tydelige. Bevisbyrden bør ligge hos dem, der ønsker at bibeholde det nuværende system, som udgør en undtagelse, og ikke hos dem, der ønsker en normalisering. Risiciene og omkostningerne ved at bibeholde en separat fond er ægte.

De væsentlige fordele er for eksempel bedre mulighed for at træffe de rigtige beslutninger på det rette tidspunkt, inden for en enkelt og decideret europæisk ramme.

Desuden forventes harmoniseringen af de administrative procedurer at give fordele i form af øget effektivitet. Budgettering vil endda hjælpe med at udbrede fordelene ved samarbejdet mellem EU og AVS til andre dele af verden.

Med budgettering sættes der ikke spørgsmålstegn ved Cotonou-aftalens kvaliteter (ejerskab, partnerskab, fælles mål) eller ved den traditionelle intensitet ved forbindelserne mellem EU og AVS-regionen. AVS har været en privilegeret EU-partner siden 1958, og vil også stå højt på dagsordenen i fremtiden.

Tiden er inde til at gå over til budgettering, især på baggrund af de kommende deadlines: regeringskonferencen om revision af traktaterne, revisionen af Cotonou-aftalen og fremlæggelsen af forslag til finansrammerne efter 2006. Tidsplanen er mulig, men ambitiøs. Der skal fremlægges et væsentligt lovgivningsprogram i de kommende måneder. Men det er en indsats, der kan betale sig: partnerskabet mellem EU og AVS kan med sin særlige karakter og ambitiøse mål kun styrkes, hvis det understøttes af et moderne finansielt redskab, som giver bedre muligheder for at arbejde hen imod millennium-målsætningerne.

Kommissionen opfordrer derfor Rådet og Europa-Parlamentet til at støtte den fremgangsmåde, der foreslås i denne udtalelse om budgettering af det finansielle samarbejde mellem EU og AVS-OLT fra 2007/2008.

De første, afgørende frister er meget snævre. Kommissionen vil derfor understrege over for Rådet og Parlamentet, at den er nødt til at påbegynde forberedelserne til alle forslag, som har snævre frister (de vigtigste er nævnt i køreplanen) med henblik på at påbegynde budgetteringen.

BILAG

Bilag 1: Nøgletal

(1) EU's del af OUB (officiel udviklingsbistand) 1985-2002

	Udbetalt bistand i mio. USD				EU's OUB i % af OUB i alt			EF i % af EU's OUB	OUB n % af BNI		EU's OUB i % af BNI	
	DAC i alt	EU	EF	MS	EU	EF	MS		DAC i alt	EU	EF	MS
Gns. 1985-	32.296	14.570	1.704	12.866	45,1	5,3	39,8	11,8	0,33	0,45	0,053	0,397
Gns. 1990-	54.813	29.549	3.343	26.226	53,9	6,1	47,8	11,3	0,31	0,42	0,048	0,372
2000	53.734	25.273	4.912	20.361	47,0	9,1	37,9	19,4	0,22	0,32	0,062	0,258
2001	52.336	26.290	5.961	20.329	50,2	11,4	38,8	22,7	0,22	0,33	0,075	0,255
2002	56.991	29.093	6.502	22.591	51,0	11,4	39,6	22,3	0,23	0,34	0,076	0,264

Kilde: International Development Statistics OECD-DAC

Note: EU-tal henviser til medlemsstaternes bidrag, herunder deres andel af budgettet for henholdsvis EUF, EIB og EU. EF-tal rummer EUF, EIB og EU's budget. OUB indeholder lån på visse vilkår; følgelig er en række EIB-lån OUB og indeholdes i EF-tallet sammen med en række bilaterale lån, som også indgår i medlemsstaternes samlede tal.

(2) Bistand til AVS-lande fra budgettet og fra EUF sammenholdt med samlet eksternt bistand

	mio. EUR						Fordeling af bistand til AVS-OLT in %		AVS's af samlet bistand
	Budgetudgifter			EUF- udgifter AVS + OLT	Samle AVS-OLT- udgifter	Samlede bdg. + EUF- udgifter	fra budget	fra EUF	
	H4 budg. i alt	AVS + OLT	øvrige						
	(1)=(2)+(3)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(4)	(6)=(1)+(4)	(7)=(2)/(5)	(8)=(4)/(5)	(9)=(5)/(6)
Forpligtelser									
2001	4.859	699	4.160	1.921	2.620	6.780	26,7	73,3	38,6
2002	5.086	710	4.376	2.144	2.854	7.230	24,9	75,1	39,5
Betalinger									
2001	4.231	720	3.511	2.124	2.844	6.355	25,3	74,7	44,8
2002	4.424	650	3.774	1.902	2.542	6.326	25,6	74,8	40,2

Kilde: Kommissionen – DG BUDG + EuropeAid

Note: Tallene i tabellen indeholder ikke førtiltrædelsesbistand

(4) Finansieringsnøgler for 6. til 9. EUF (første tildelinger) og BNP/BNI-nøgler

Medlemsstater	6. EUF nøgl		BNP-vægt i 1985	7. EUF nøgl		8. EUF nøgl		9. EUF nøgl		GNI-nøgle alm. budget 2003
	mio.	%		mio.	%	mio.	%	mio.	%	
Østrig						340	2,65	366	2,65	2,31
Belgien	297	3,96	3,30	433	3,96	503	3,92	541	3,92	2,95
Danmark	156	2,08	2,40	227	2,08	275	2,14	295	2,14	2,01
Finland						190	1,48	204	1,48	1,50
Frankrig	1.768	23,58	21,10	2.666	24,37	3.120	24,30	3.353	24,30	16,39
Tyskland	1.954	26,06	25,20	2.840	25,96	3.000	23,36	3.224	23,36	22,75
Grækenl	93	1,24	1,60	134	1,22	160	1,25	173	1,25	1,58
Irland	41	0,55	0,80	60	0,55	80	0,62	86	0,62	1,19
Italien	944	12,58	14,40	1.418	12,96	1.610	12,54	1.731	12,54	13,83
Luxembourg	14	0,19	0,20	21	0,19	37	0,29	40	0,29	0,23
Nederlandene	423	5,64	5,30	609	5,57	670	5,22	720	5,22	4,96
Portugal	66	0,88	1,00	96	0,88	125	0,97	134	0,97	1,36
Spanie	500	6,66	6,80	645	5,90	750	5,84	806	5,84	7,46
Sverige						350	2,73	377	2,73	2,69
Det Fore. Konger.	1.243	16,58	18,10	1.791	16,37	1.630	12,69	1.751	12,69	18,78
I ALT	7.500	100,00	100,00	10.940	100,00	12.840	100,00	13.800	100,00	100,00

Note: BNP-vægt for 1985 er vægte, som var kendt på det tidspunkt, og som adskiller sig fra de tal, der nu offentliggøres for 1985. Forskellen skyldes en væsentlig justering opad i en større medlemsstats BNP.

Bilag 2: Køreplan: Frister for nødvendige lovgivningsinitiativer

For at budgetteringen af EUF kan få virkning, skal der tages en række lovgivningsinitiativer sammen med en række afgørelser af politisk og økonomisk karakter. I denne køreplan kortlægges de væsentligste foranstaltninger og beslutninger sammen med deres frister.

- Oktober 2003 Kommissionen vedtager denne udtalelse.
- Efterfølgende drøftelse med Rådet og Europa-Parlamentet.
- December 2003 Udtalelse om overordnede retningslinjer for finansrammen efter 2006.
- Bør indeholde de finansielle konsekvenser af EUF's budgettering under det, som nu hedder rammekonto 4 – foranstaltninger udadtil, på grundlag af udtalelsen fra oktober.*
- December 2003 Kommissionen fremlægger de elementer i Cotonou-aftalen, der skal ændres, til Rådet/medlemsstaterne.
- Den anvendte budgetteringsmodel vil kræve, at EF-retten erstatter visse bestemmelser i Cotonou-aftalen. Finansprotokollen, den interne aftale, EUF-finansprotokollen og visse tekniske elementer af Cotonou-aftalen vedrørende gennemførelse, vil enten blive overflødige, eller de skal ændres. EF-systemet med egne indtægter vil ligeledes gælde. Overgangsperiode for eksisterende EUF.*
- Februar 2004 Forslag til mulige ændringer af Cotonou-aftalen forelægges for AVS.
- AVS skal kun træffe afgørelse om ændringer i Cotonou-aftalen (medlemsstaterne træffer afgørelse om den interne aftale og EUF-finansforordningerne).*
- Maj 2004-feb. 2005 Forhandlinger mellem EU og AVS om ændringer i Cotonou-aftalen
- AVS/EU-Ministerråd træffer afgørelse om overgangsordninger med forbehold for ratificering.
- Maj 2004-feb. 2005 Udarbejdelse af ændringer i EUF-finansforordningen og den interne aftale
- Rådet træffer afgørelse om revideret EUF-finansforordning og den interne aftale
- Endelig revision, der kræves i lyset af ændringer i Cotonou-aftalen og for overgangsperioden 2008-2011 (afhængigt af den beslutning, der træffes om reglerne for gennemførelse af eksisterende EUF efter 2007).*

- September 2005 Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning(er) om oprettelse af et samarbejdsprogram med AVS og OLT.
- Finansiering af kommende AVS/OLT-programmer over budgettet kræver en grundlæggende forordning fra EP/Rådet (den interne aftale, EUF-finansforordningen og de tekniske bestemmelser i Cotonou-aftalen om gennemførelse kræves ikke længere efter budgettering).*
- Maj 2006 Kommissionen vedtager foreløbigt budgetforslag for 2007.
- Heri indgår AVS-budgetstrukturen.*
- December 2006 Europa-Parlamentet og Rådet vedtager grundlæggende forordning(er) om samarbejde med AVS/OLT.
- Heri indgår samarbejde med Sydafrika og Østtimor.*
- December 2006 EU og AVS foretager nødvendig ratificering af ændringer i retsgrundlagene.
- Januar 2007/2008 Den budgetterede "EUF" kan påbegynde sin drift.
- 2008-2011 Overgangsperiode for eksisterende EUF
- Der kan ikke længere foretages bevillinger til EUF. Betalinger fra EUF fortsætter.*