



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.10.2011
KOM(2011) 638 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**DET FRAMTIDA UPPLÄGGET FÖR BUDGETSTÖDET FRÅN EU TILL
TREDJELÄNDER**

1. VAD ÄR BUDGETSTÖD OCH VARFÖR ANVÄNDER SIG EU AV DETTA INSTRUMENT?

Budgetstöd omfattar policydialog, finansiella överföringar till partnerlandets statskassa, prestationsbedömning och kapacitetssuppleering, på grundval av partnerskap och ömsesidig ansvarsskyldighet. Budgetstöd bör inte betraktas som ett mål i sig utan som ett medel för att tillhandahålla bättre bistånd och uppnå mål för hållbar utveckling genom att främja partnerlandets ”ägarskap” i policyerna för utveckling och reformerna och genom att genomföra biståndseffektivitetsagendan och utfästelserna i Monterreyöverenskommelsen (2002), det europeiska samförståndet om utveckling (2005), Parisförklaringen om biståndseffektivitet (2005) och Accra-handlingsplanen (2008).

Budgetstöd är ett viktigt instrument i EU:s samlade utvecklingspolitik visavi partnerländer. Kommissionen kommer att sörja för att budgetstödet från EU¹ står i överensstämmelse med de övergripande principerna och målen för EU:s yttre åtgärder (artikel 21 i EU-fördraget) och utvecklingspolitik (artikel 208 i EUF-fördraget).

Kommissionen banade efter ett meddelande från år 2000 om budgetstöd² väg för ett resultatnriktat upplägg baserat på utfallsindikatorer. Förutsebarheten i stödet, ägarskapet och ansvarsskyldigheten förstärktes ytterligare genom införandet under 2008 av ”millennieutvecklingsmålskontrakt”.

Budgetstöd från EU är inte en blancocheck och sådant stöd ges inte till varje utvecklingsland. ”Underliggande principer” spelar en viktig roll och policydialog är en central del av paketet. För att ett land ska kunna komma i fråga för budgetstöd måste dessutom vissa kriterier (nedan kallade *stödberättigandekriterier*) uppfyllas innan ett budgetstödprogram sätts i verket och under loppet av programmet, och vissa villkor måste uppfyllas innan utbetalningar görs. Detta skapar incitament för bättre prestationer och resultat, minskar riskerna och säkerställer att medlen används för det de är avsedda för. Det skapar också incitament för partnerländerna att förbättra sina statliga system.

Ett antal olika berörda parter har uppmanat kommissionen att fortsätta att förbättra och finslipa budgetstödsmechanismen. Kommissionen beslutade därför att utvärdera de senaste tio årens erfarenheter av budgetstöd genom ett samråd i slutet av 2010 med berörda parter om *EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden*³.

Kommissionen lägger i det här meddelandet fram en ny policy för budgetstöd samt policyförslag om ett samordnat EU-upplägg i fråga om budgetstöd. Syftet med meddelandet är att anpassa budgetstödpolicyn till förändringarna i de politiska ramvillkoren (bl.a. de förändringar som Lissabonfördraget för med sig) och att göra budgetstödet från EU till ett mer verkningsfullt instrument. Medlemsstaterna kan betrakta policyförslagen som rekommendationer för sitt bilaterala budgetstöd, med sikte på att EU ska nå fram till ett samordnat upplägg för unionen i dess helhet.

¹ Dvs. det budgetstöd som kommissionen har ansvaret för.

² KOM(2000) 58, 4.2.2000.

³ KOM(2010) 586, 19.10.2010.

2. ETT MODERNT UPPLÄGG I FRÅGA OM BUDGETSTÖD

2.1. Att bygga vidare på framgångarna

I budgetstödet från EU bör man även fortsättningsvis trygga en hög grad av förutsebarhet, lägga stark tonvikt vid utvecklingsstrategier som "ägs" nationellt och använda sig av prestationsrelaterade delutbetalningar. Kommissionen är liksom tidigare helhjärtat för resultatbaserade budgetstödinsatser och har för avsikt att ytterligare förstärka utvärderingen av framsteg och uppföljningen av utfall (bl.a. med hjälp av process- och utfallsindikatorer) i syfte att på ett bättre sätt kunna påvisa hur budgetstödet från EU bidrar till partnerländernas utveckling och informera om detta. Att lyfta fram EU:s åtgärder och informera om resultaten bidrar till att upprätthålla allmänhetens stöd för utvecklingspolitiken.

EU bör fortsätta att tillämpa ett dynamiskt upplägg i fråga om stödberättigandekriterier, genom att inrikta sig på framsteg i genomförandet av trovärdiga, relevanta reformstrategier. Kommissionen har för avsikt att förbättra sina stödberättigandekriterier, bedömningen av uppfyllandet av dessa och allokeringen av medel och på så vis säkerställa större effektivitet i budgetprocessen för att uppnå policymålen.

Kommissionen kommer att avhålla sig från att fastställa övergripande mål för omfattningen av budgetstödet från EU till tredjeländer. Den är av den uppfattningen att det är bäst att fatta beslut om en lämplig blandning av olika stödformer på grundval av ett portföljupplägg som omfattar ett flertal stödformer som svar på ett partnerlands särdrag och avtalade utvecklingsmål.

Kommissionen kommer att förstärka sin ram för hantering av riskerna med budgetstödet från EU i överensstämmelse med revisionsrättens rekommendationer. Detta kommer att omfatta en nära uppföljning av framsteg i bekämpningen av korruption och bedrägerier med sikte på att trygga vinster i form av hållbar utveckling.

2.2. Att svara på nya utmaningar och mål i fråga om utveckling

I syfte att bygga upp och befästa demokratin, nå en hållbar ekonomisk tillväxt och utrota fattigdomen bör det nya upplägget i fråga om budgetstödet från EU omfatta en förstärkning av det kontraktsbundna partnerskapet mellan unionen och partnerländerna om stödet. Det nya upplägget måste grunda sig på ömsesidig ansvarsskyldighet och gemensam uppslutning kring de grundläggande värden som utgörs av de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen. Det bör möjliggöra större differentiering av budgetstödinsatserna, så att EU på ett bättre sätt kan svara på det politiska, ekonomiska och sociala sammanhanget i partnerlandet. Det kommer att kräva nära samordning mellan kommissionens avdelningar, Europeiska utrikestjänsten och medlemsstaterna.

Kommissionen är fast besluten att förstärka transparensen och ansvarsskyldigheten i budgetstödet från EU. Den kommer därför att införa ett nytt stödberättigandekriterium, om budgettransparens och budgetkontroll. Den har också föresatt sig att offentliggöra relevant information om EU:s budgetstödinsatser.

EU bör tillhandahålla budgetstöd som en vektor för förändring, för att svara på de nedan angivna utmaningarna och målen i fråga om utveckling.

2.2.1. Att främja de mänskliga rättigheterna och demokratin

Uppslutning kring de grundläggande värden som utgörs av de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen är en grundförutsättning för upprättandet av varje partnerskap och varje samarbete mellan EU och tredjeländer.

Allmänt budgetstöd ses på grund av den karaktär stödet har som ett implicit erkännande av att ett partnerlands policyhållning totalt sett och politiska styrning (*political governance*) har rätt inriktning. Allmänt budgetstöd bör därför tillhandahållas där det finns tillit till och förtröstan på att partnerlandet kommer att använda stödet för att driva sådana värden och nå sådana mål som EU ställer sig bakom och där partnerlandet förbinder sig att använda stödet för dessa ändamål och att röra sig i riktning mot uppfyllande av de internationella normerna.

Kommissionen siktar när den tillhandahåller allmänt budgetstöd på att främja den nationella ansvarsskyldigheten och stärka de nationella kontrollmekanismerna, som grund för bättre styrning och uppslutning kring de grundläggande värdena.

I fall där partnerländers uppslutning kring de grundläggande värdena visar tydliga tecken på att försämrans undan för undan måste en adekvat, samordnad svarsstrategi på EU- och medlemsstatsnivå fastläggas och genomföras. Om det inte rör sig om en entydig situation där unionens ekonomiska intressen och rykte måste skyddas (i vilket fall det allmänna budgetstödet kan avbrytas omedelbart), bör svaret på en sådan försämring vara proportionerligt och gradvist tilltagande. När så är lämpligt bör EU och medlemsstaterna gemensamt och i samarbete med givare från tredjeländ utforma åtgärder som begränsar verkningarna för fattiga människor. Detta kan omfatta justering av storleken på fasta delutbetalningar, omfördelning av medel till sektorprogram, kanalisering av medel till målgrupper via icke-statliga organisationer och förstärkning av andra stödformer (såsom projekt).

I syfte att bättre åskådliggöra dessa grundläggande förändringar bör överenskommelser om allmänt budgetstöd från EU framöver betecknas kontrakt om utveckling och god styrning (*Good Governance and Development Contracts*).

Vad beträffar det sektorsuppdelade budgetstödet tenderar kommissionen att koncentrera sig på sektorer där policyerna och reformerna är mer lovande (för att främja utveckling och fattigdomsminskning) och drivkrafterna för förändring är starkare och inriktade på befolkningens grundläggande behov (t.ex. sektorer för grundläggande tjänster såsom sjukvård, utbildning, vattenförsörjning och renhållning). Det är som regel mest effektivt att använda statliga genomförandemekanismer för att nå befolkningen med program för sektorsuppdelat budgetstöd. Detta erbjuder också en möjlighet att förbättra programmets hållbarhet, genom förbättring av effektiviteten i de statliga sektorsmekanismerna för tillhandahållande av biståndet och dessa mekanismers verkningsfullhet. Sektorsuppdelat budgetstöd är ett värdefullt instrument även där förutsättningarna för att ingå ett kontrakt om utveckling och god styrning inte är förhanden, eftersom det ofta är den bästa tillgängliga mekanismen för att tillhandahålla bistånd och kan användas som en vektor för att förbättra styrningen. En bedömning av sektorsuppdelat budgetstöd mot bakgrund av den politiska styrningen måste vägas noga mot behovet av att bistå och skydda befolkningen. Om den politiska styrningen försämrans kraftigt, bör EU emellertid ompröva hela sitt samarbete med partnerlandet, inbegripet det sektorsuppdelade budgetstödet.

2.2.2. *Att förbättra den ekonomiska förvaltningen och den makroekonomiska stabiliteten, främja inkluderande tillväxt och bidra till bekämpningen av korruption och bedrägerier*

Budgetstödet, särskilt kontrakt om utveckling och god styrning, bör användas för att förbättra viktiga statliga system, såsom den offentliga förvaltningen (bl.a. förvaltningen av de offentliga finanserna). Det bör främja makroekonomisk stabilitet och de offentliga finansernas hållbarhet, göra de statliga systemen mer redovisningsskyldiga och verkningsfulla och leda till en heltäckande, transparent budgetallokeringsprocess. Det bör användas för att ta itu med hinder för varaktig tillväxt (och samtidigt se till att de vinster som tillväxten ger kommer många till godo) och för att främja ”den gröna ekonomin” (bl.a. skyddet för och den hållbara användningen av allmänna nyttigheter och naturresurser).

Budgetstödet bör som en del av målet att förbättra viktiga statliga system (särskilt den offentliga upphandlingen) bidra till bekämpningen av korruption och bedrägerier. Varje partnerland bör förpliktas att underrätta kommissionen (och i allmänhet sina andra partner) när anklagelser om korruption eller bedrägeri kommer till nationella myndigheters kännedom. Såvitt det är möjligt och utan att det påverkar utredningen bör den nationella utredningsmyndighetens slutsatser meddelas kommissionen (och i allmänhet det berörda landets andra partner).

2.2.3. *Att främja sektorreformer och förbättra tillhandahållandet av tjänster i olika sektorer*

Sektorsuppdelat budgetstöd för att på grundval av ett partnerlands sektorstrategi främja reformer eller förbättra tillhandahållandet av tjänster i en viss sektor (eller ett flertal sammanlänkade sektorer) kan på ett avgörande sätt stärka statsförvaltningens kapacitet att fullgöra sina uppgifter och uppnå sektormålen.

Det bör fastställas tydliga mål, huvudsakligen vad gäller förbättringar i allmänhetens tillgång till och användning av tjänster av god kvalitet och – särskilt för länder i EU:s grannskap – vad gäller stödet för partnerskapsagendan. Det bör fastställas sektorspecifika villkor om en regelbunden policydialog som bl.a. bör gälla budgetanslagen till den berörda sektorn, genomförandet av reformer, förstärkningen av institutioner och system, framstegen i riktning mot uppnående av sektormålen och effektiviteten i tillhandahållandet av tjänster. Särskild tonvikt bör läggas vid frågor som rör tillhandahållandet av ”frontlinjetjänster”, vid stöd som gynnar de fattigaste, vid jämställdhetsfrågor, vid frågor som rör barn, vid kapaciteten att absorbera och utnyttja resultat från forskning som rör den berörda sektorn och vid skapandet av förutsättningar för inkluderande och hållbar tillväxt för att främja mänsklig utveckling.

Cash on delivery-upplägg (pengar vid uppvisande av resultat) kommer också att utforskas, på grundval av erfarenheterna av variabla delutbetalningar och med beaktande av varje lands utvecklingsnivå och finansieringsbehov.

Kommissionen har för avsikt att använda sig av sektorsuppdelat budgetstöd i större utsträckning än tidigare för att angripa sektorspecifika problem, främja reformer och förbättra tillhandahållandet av tjänster till befolkningen. I syfte att bättre åskådliggöra dessa grundläggande förändringar bör överenskommelser om sektorsuppdelat budgetstöd från EU framöver betecknas kontrakt om sektorreformer (*Sector Reform Contracts*).

2.2.4. *Att understödja statsbyggande i bräckliga stater och svara på utmaningar i fråga om utveckling i utomeuropeiska länder och territorier (ULT) och små östater under utveckling (SIDS)*

Om ett partnerland befinner sig i en instabil situation krävs åtgärder för att hjälpa landet att upprätthålla vitala statsfunktioner, för att understödja övergången till en utvecklingsfas, för att förbättra styrningen, för att främja de mänskliga rättigheterna och demokratin och för att tillhandahålla befolkningen grundläggande tjänster. I en sådan situation erfordras ett samlat, sammanhängande och samordnat svar, där budgetstöd kan vara av central betydelse. Budgetstödet måste åtföljas av en förstärkt politisk dialog och en utbyggd policydialog och kompletteras med andra stödformer (humanitärt bistånd, sammanslagning (poolning) av resurser, projektstöd, tekniskt stöd, etc.).

Beslut om att tillhandahålla budgetstöd bör fattas från fall till fall, på grundval av en bedömning av de förväntade vinsterna och potentiella riskerna. Kommissionen kommer att se till att det i sådana beslut tas hänsyn till det politiska läget och säkerhetsläget totalt sett, till de finansiella riskerna och till de kostnader som ett beslut att inte ingripa kan leda till. Förändringsdynamiken bör utvärderas, såvitt det är möjligt på grundval av en gemensam analys från EU och medlemsstaterna. Denna bör ligga till grund för samordning med de viktigaste utvecklingspartnerna. Företräde bör ges åt ett successivt, sekventiellt upplägg när det gäller budgetstödet från EU, för att man på bästa möjliga sätt ska kunna anpassa sig till de specifika omständigheterna och hantera riskerna.

Överenskommelser om budgetstöd från EU enligt detta avsnitt bör framöver betecknas kontrakt om statsbyggande (*State Building Contracts*).

Budgetstöd kan ha betydande verkan i utomeuropeiska länder och territorier och små östater under utveckling, med tanke på att ansvarsskyldigheten och engagemanget för att komma till rätta med den strukturella sårbarheten och klimatförändringsproblemen (nedgången i den biologiska mångfalden och andra miljöproblem) är högt utvecklade där. Budgetstöd kan vara ett effektivt hjälpmedel för att möta de övergripande, långsiktiga och strukturella utmaningarna och hoten.

2.2.5. *Att förbättra den nationella uppbörden av skatter och minska biståndsberoendet*

Kommissionen kommer vid programplanering av budgetstöd från EU – särskilt kontrakt om utveckling och god styrning – att lägga större tonvikt vid den nationella uppbörden av skatter, bl.a. vid mobiliseringen av intäkter från naturresurser. Rättvisa, transparenta skattesystem är av stor betydelse för att främja statsbyggande och medborgaranda och för med sig ett högre deltagande i det politiska livet och större nationell ansvarsskyldighet. Europeiska unionen är fast besluten att tillhandahålla ett förutsebart bistånd via budgetstödet, men detta bistånd bör utgöra ett komplement till partnerländernas ansträngningar att mobilisera nationella intäkter, inte ett substitut för sådana ansträngningar.

I naturresursrika länder bör EU förstärka stödet för omfattande reformprogram som befrämjar bättre styrning av utnyttjandet av dessa resurser och större transparens och ansvarsskyldighet i

utnyttjandet, i överensstämmelse med kommissionens meddelande *Råvaror och råvarumarknader: att möta utmaningarna*⁴.

Genom att bistå partnerländerna att möta utmaningarna i mobiliseringen av nationella intäkter kan EU bidra till att öka ländernas självständighet och minska det långsiktiga biståndsberoendet.

3. ETT SAMORDNAT EU-UPPLÄGG

De viktigaste målen för ett samordnat EU-upplägg i fråga om budgetstöd är att göra denna stödforms bidrag till utvecklings- och reformpolicyerna mer verkningsfullt och att tillhandahålla sammanhängande och enhetliga svar på de utmaningar som partnerländerna ställs inför. EU bör arbeta tillsammans med medlemsstaterna särskilt för att få fram ett ”enhetligt EU-kontrakt om utveckling och god styrning”. Samarbete skulle öka EU:s och medlemsstaternas inflytande över den politiska dialogen och policydialogen med partnerländerna och deras budgetstöds inverkan på partnerländernas utveckling. Följande principer bör vara vägledande för samordningen:

- *Suveränt beslutsfattande*: de enskilda medlemsstaterna måste ha kvar behörigheten att fatta beslut om sina budgetstödsinsatser och Europeiska unionen måste när den fattar beslut följa sina rättsligt bindande avtal och budgetförordningar.
- *Systematiskt informationsutbyte* som ett minimum och samordning av svaren (åtgärderna) och ett gemensamt upplägg i fråga om budgetstödsmekanismen som ett slutmål.
- EU bör understödja vidare givarsamordning och landsledd samordning.
- Samordningen bör involvera både högkvarternivån och fältnivån och stödja sig på befintliga organ och samarbetsmekanismer och befintliga rättsliga ramar.

I överensstämmelse med dessa principer bör EU och medlemsstaterna

- ha ett informationsutbyte om inledande bedömningar av partnerlandets uppslutning kring EU:s grundläggande värden, i syfte att finna ett gemensamt upplägg,
- där så är relevant ha ett informationsutbyte om diagnoser och om bedömningar av uppfyllandet av stödberättigandekriterierna,
- harmonisera, såvitt det är möjligt, redskapen för riskbedömning och främja en samordnad dialog om åtgärder för att minska riskerna,
- utföra gemensamma bedömningar på landsnivå och regelbundna gemensamma utvärderingar av budgetstödsinsatser,
- trygga en hög nivå av sakkunskap (bl.a. genom användning av delegerat samarbete och överföringsarrangemang), för en verkningsfull policydialog med partnerlandet,
- gemensamt engagera sig i en politisk dialog på hög nivå (i vilken bl.a. respekten för de grundläggande värdena och det lämpliga i att gå vidare med ett kontrakt om utveckling och god styrning tas upp),
- gemensamt underrätta berörda parter i partnerlandet om de utbetalningar som görs och om iakttagandet av utbetalningsvillkoren.

⁴ Se KOM(2011) 25, 4.4.2011, och rådsdok. 7029/11, 10.3.2011.

4. UTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE

EU bör till att börja med göra en bedömning av om förutsättningarna för att ingå ett kontrakt om utveckling och god styrning med ett partnerland är förhanden, dvs. bedöma huruvida landet respekterar de grundläggande värden som utgörs av de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen alternativt huruvida landet rör sig i riktning mot uppfyllande av de internationella normerna på de områdena och huruvida ett sådant kontrakt skulle kunna fungera som drivkraft för att påskynda denna rörelse.

Personalresurserna (både resursnivån och sakkunskapsnivån) vid EU-delegationerna kommer att behöva ses över nationellt och regionalt för att EU ska kunna engagera sig i en politisk dialog och policydialog på hög nivå med länder som kan komma i fråga för budgetstöd rent allmänt och för kontrakt om utveckling och god styrning i synnerhet. Kommissionen kommer för detta ändamål att under medverkan av Europeiska utrikestjänsten inrätta regionsgrupper på hög nivå vid delegationer och vid högkvarteret. Dessa grupper kommer där så är lämpligt att samråda med medlemsstaterna.

4.1. Stödberättigandekriterier

i) Kommissionen kommer att fortsätta att tillämpa de tre gällande stödberättigandekriterierna. Den kommer därvid att ytterligare betona de nedan angivna aspekterna av dessa kriterier.

4.1.1. En stabilitetsinriktad makroekonomisk ram: *Kommissionen kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt huruvida finanspolitiken och de finanspolitiska målen är förenliga med makroekonomisk stabilitet och hanteras i enlighet med sunda regler för finanspolitisk transparens och hållbar skuldsättning. Den kommer också att ägna uppmärksamhet åt mobiliseringen av nationella intäkter, som en övergripande fråga som rör stödberättigandekriteriet om den makroekonomiska ramen (finanspolitiken) och stödberättigandekriteriet om förvaltningen av de offentliga finanserna (skatteförvaltningen). Kommissionens bedömning av om dessa kriterier är uppfyllda kommer att ske bl.a. på grundval av dess meddelande Beskattning och utveckling – Samarbete med utvecklingsländer för att främja god förvaltning i skattefrågor⁵.*

4.1.2. En väldefinierad nationell policy och nationell strategi/sektorpolicy och sektorstrategi: *Kommissionen kommer särskilt att inrikta sig på fattigdomsminskning och hållbar tillväxt, i överensstämmelse med sitt meddelande Att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare: en agenda för förändring⁶. För ett sunt samhällssystem krävs också en hög grad av rättvisa i uppbörden av skatter och allokeringen av utgifter (inriktning på de fattigaste, på jämställdhetsfrågor och på frågor som rör barn), ett verksamt socialt skydd och framsteg med att förbättra sysselsättningen och kvaliteten på arbetena.*

4.1.3. Ett trovärdigt, relevant program för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna: *Innan kommissionen sätter i gång ett budgetstödprogram kommer den att utvärdera den institutionella och rättsliga ramen för partnerlandets system för förvaltning av de offentliga finanserna och hur väl detta system fungerar, i syfte att*

⁵ Se KOM(2010) 163, 21.4.2010, och rådsdok. 11082/10, 14.6.2010.

⁶ KOM(2011) 637.

fastställa en ”utgångspunkt” på vilken det dynamiska upplägget för detta stödberättigandekriterium ska baseras och på grundval av vilken de viktigaste reformerna under genomförandet av programmet ska drivas (med stöd av policydialog, kapacitetsuppbyggnad och utbetalningsvillkor).

Om förvaltningen av de offentliga finanserna är mycket bristfällig, kan kommissionen kräva att partnerlandet genomför vissa (kortfristiga) åtgärder i sin strategi för reformering av förvaltningen av de offentliga finanserna innan budgetstödinsatser inleds.

Bekämpningen av korruption och bedrägerier är en central aspekt av stödberättigandekriteriet om förvaltningen av de offentliga finanserna och bör tillmätas större betydelse. Kommissionen kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt bekämpningen av korruption och verka för kraftfullare tillämpning av bestämmelser om bekämpning av korruption. Partnerländerna måste engagera sig aktivt i bekämpningen av korruption och bedrägerier och utrusta sig med lämpliga, verkningsfulla mekanismer för att förhindra och upptäcka korruption och bedrägerier och komma till rätta med dessa problem (adekvata kontrollmyndigheter, tillräcklig rättslig kapacitet, verkningsfulla påföljder, etc.). Om de inte gör detta, kan budgetstödet från EU avbrytas.

ii) Kommissionen kommer att införa ett nytt stödberättigandekriterium:

4.1.4. Budgettransparens och budgetkontroll: *Att allmänheten ges tillgång till budgetuppgifter är av stor betydelse för att främja bättre kontroll över användningen av budgeten. Kommissionen kommer på grundval av de viktigaste budgetuppgifterna att fastställa en utgångspunkt för bedömningen av detta stödberättigandekriterium. Partnerländerna måste visa antingen att de redan gör relevanta budgetuppgifter tillgängliga för allmänheten eller att de snart kommer att vara i stånd att göra detta. Kommissionens bedömning kan även omfatta en utvärdering av kvaliteten på budgetuppgifterna och av statistiksystemet. Kommissionen kommer att tillämpa ett dynamiskt upplägg för detta stödberättigandekriterium, genom att inrikta sig på framsteg i genomförandet av en trovärdig reformstrategi som syftar till att stegvis uppnå ett fullständigt offentliggörande av budgetuppgifter. Den kommer vid tillämpningen av detta kriterium att beakta de särdrag som bräckliga stater, utomeuropeiska länder och territorier och små östater under utveckling uppvisar.*

4.2. Riskhantering

Kommissionens avdelningar kommer – där så är lämpligt under medverkan av Europeiska utrikestjänsten – att utarbeta en förstärkt ram för hantering av risker som är anpassad till budgetstödet specifika riskprofil och täcker politisk styrning, makroekonomisk stabilitet, utvecklingsrisker (*development risks*), förvaltning av de offentliga finanserna samt korruption och bedrägerier. Denna ram kommer att utgöra ett viktigt kompletterande redskap för planeringen, utformningen och genomförandet av budgetstödprogram och ge underlag för policydialogen. Den kommer att göra det möjligt att identifiera, bedöma och hantera risker i överensstämmelse med de risknivåer som kommissionen anser godtagbara. Åtgärder för att minska risker och svara på risker kommer att föreslås på grundval av en avvägning mellan riskerna och vinsterna.

4.3. Omfattningen av budgetstödet från EU till ett partnerland

Kommissionen kommer att företa en brett upplagd kvalitativ bedömning av följande behovs- och prestationskriterier:

- Partnerlandets finansieringsbehov på grundval av dess budgetram på medellång sikt eller den nationella utvecklingsstrategin/sectorutvecklingsstrategin.
- Partnerlandets åtagande att anslå nationella budgetmedel till utvecklingsstrategin och utvecklingsmålen.
- Verkningsfullhet, valuta för pengarna, specifikt mervärde som budgetstödet tillför arbetet med att uppnå partnerlandets policymål.
- Facit av tidigare utbetalningar, absorptionskapacitet i samband med tidigare utbetalningar, grad av uppnående av avtalade mål vid tidigare budgetstödsinsatser.
- Resultatinriktning i partnerlandets utvecklingsstrategi, system för uppföljning av resultat.

4.4. Policydialog

Policydialogen bör stå i överensstämmelse med EU:s allmänna politiska dialog med partnerländerna. Kommissionen kommer att bygga ut policydialogen i syfte att säkerställa att större reformer diskuteras (och att de erforderliga medlen anslås till dessa), att mål identifieras och att resultat utvärderas. Policyåtgärder och verifierbara resultat bör stå i centrum för en mer strategisk och fokuserad dialog.

Räckvidden för policydialogen på landsnivå kommer att vara avhängig av de specifika målen för budgetstödsinsatserna. Stödberättigandekriterierna kommer att omfattas av dialogen. Kommissionen kommer att lägga ned ytterligare ansträngningar på att bredda tillgången till sådan sakkunskap som behövs för en verkningsfull policydialog, genom ingående av överenskommelser om delegerat samarbete och/eller användning av överföringsarrangemang med medlemsstater.

4.5. Prestationsincitament och villkor

Budgetstödet bör även fortsättningsvis tillhandahållas som en kombination av fasta delutbetalningar (som är knutna till uppfyllandet av stödberättigandekriterierna) och variabla delutbetalningar (som utöver att vara knutna till uppfyllandet av stödberättigandekriterierna även är knutna till framsteg i förhållande till olika indikatorer). Indikatorerna bör, alltefter omständigheterna, hämtas från partnerlandets nationella utvecklingspolitik, nationella reformprogram, sectorutvecklingspolicy eller sectorreformprogram. De bör som regel omfatta en kombination av process-, output- och utfallsindikatorer. Indikatorerna och målen bör vara föremål för årlig översyn. De bör vid behov anpassas mot bakgrund av tillvaratagna erfarenheter. Särskilda villkor rörande partnerlandets respekt för de mänskliga rättigheterna och demokratin kan fästas vid kontrakt om utveckling och god styrning.

4.6. Förutsebarhet

Kommissionen kommer att göra budgetstödet från EU förutsebart genom att se till att stödberättigandekriterierna och processerna för bedömning av uppfyllandet av dessa specificeras så tydligt som möjligt. Med hänsyn till erfarenheterna av millennieutvecklingsmålskontrakten kommer den dessutom att göra långfristigare åtaganden i länder med ett starkt facit av genomförandet av budgetstöd.

4.7. Förstärkning av den nationella och den ömsesidiga ansvarsskyldigheten

Den nationella och den ömsesidiga ansvarsskyldigheten bör förstärkas genom

- främjande av öppenhet, transparens och ansvarsskyldighet i budgetprocessen,
- främjande av ett participativt upplägg i fråga om budgetstödet,
- systematisk integrering av program till stöd för nationella lagstiftnings- och tillsynsorgan, regionala och lokala myndigheter och organisationer i det civila samhället,
- offentliggörande, i syfte att öka transparensen, av relevant information om finansieringsöverenskommelser som rör budgetstöd och om prestationsbedömningar.

4.8. Kapacitetsuppbyggnad

Behoven av kapacitetsuppbyggnad för att öka statsförvaltningens kapacitet att genomföra policyer och tillhandahålla befolkningen tjänster, för att främja ett aktivt deltagande av alla berörda parter i partnerlandet och för att förbättra landets statistiksystem kommer att utvärderas systematiskt. Kommissionen kommer att tillhandahålla stöd för kapacitetsuppbyggnad som grundar sig på efterfrågan, är knuten till tydliga prestationer och genomförs i form av harmoniserade, avstämda initiativ.

4.9. Uppföljning, utvärdering och kommunikation

Partnerlandet bör ha ett trovärdigt, fungerande system för uppföljning och utvärdering av resultat. Om det visar sig att systemet har brister, bör kommissionen och partnerlandet komma överens om åtgärder för att förbättra detta. Kommissionen kommer i detta sammanhang att ägna särskild uppmärksamhet åt följande:

- Uppföljnings- och utvärderingssystemets institutionella uppbyggnad.
- Den befintliga uppföljnings- och utvärderingsplanens koppling till policyutvecklingsmål och viktiga processer.
- Uppgifternas kvalitet, regelmässighet och tillförlitlighet (officiell statistik, informationssystem, input-, process-, output- och utfallsindikatorer, rapporter, etc.).
- Kapacitetsuppbyggnad till stöd för uppföljnings- och utvärderingsfunktionerna.

Uppföljnings- och utvärderingssystemet bör bidra till att säkerställa att verifierbara faktauppgifter om budgetstödinsatserna offentliggörs och till att de berörda parterna i partnerlandet får mer att säga till om i landets budgetprocess och större legitimitet i denna.

Europeiska unionen bör informera mer om budgetstödet från EU och medlemsstaternas bilaterala budgetstöd. Den bör därvid stödja sig på analysarbete, ramar för prestationsbedömning, resultat av utvärderingar och tillvaratagna erfarenheter.

5. SLUTSATSER

Kommissionen uppmanar rådet att ställa sig bakom förslagen i detta meddelande. Syftet med meddelandet är

- att göra budgetstödet från EU – och det bilaterala budgetstödet från medlemsstaterna – till ett mer effektivt och verkningsfullt instrument för att uppnå mål i fråga om utveckling, och
- att tillhandahålla EU och medlemsstaterna ett samordnat EU-upplägg i fråga om budgetstöd.

Kommissionen kommer att beakta de vägledande principer som redovisas i detta meddelande vid programplaneringen och genomförandet av budgetstödet från EU.