

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.10.2010
KOM(2010) 586 endelig

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

EU's budgetstøtte til tredjelande i fremtiden

1. INDLEDNING

Millenniumudviklingsmålene (MDG) fra 2000 satte fart i den internationale udviklingsbistand og førte til andre initiativer, der skal øge bistandens omfang og effektivitet på grundlag af et fornuftigt partnerskab mellem donorer og partnerlande. Monterreykonsensusen (2002), den europæiske konsensus om udvikling (2005), Pariserklæringen om bistandseffektivitet (2005) og Accrahandlingsplanen (2008) har været vigtige milepæle i denne proces og fastlægger de fem hovedprincipper: ejerskab, harmonisering, tilpasning, resultatbaseret forvaltning og gensidig ansvarlighed.

I 2000 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om budgetstøtte med titlen "EF's støtte til programmer for økonomiske reformer og strukturtilpasning: Status og perspektiver"¹. Den bidrog til at forme budgetstøtten i det efterfølgende årti. Med fem år til fristen for opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene (2015) er budgetstøtte blevet et mere og mere fremtrædende punkt på dagsordenen for bistandseffektivitet. I perioden 2003-2009 indgik Europa-Kommissionen budgetstøtteforpligtelser til en værdi af over 13 mia. EUR (ca. 25 % af de samlede forpligtelser i perioden). Omkring 56 % af forpligtelserne blev indgået til fordel for lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-lande), 24 % vedrørte nabolande, 8 % Asien, 6 % Latinamerika og 5 % Sydafrika.

Forskellige interessenter, bl.a. Den Europæiske Revisionsret, Europa-Parlamentet, nationale parlamenter og civilsamfundet, stiller i stigende grad spørgsmål vedrørende budgetstøttens kvalitet, effektive udnyttelse og virkning. Disse spørgsmål skal besvares i takt med, at Kommissionen arbejder på at forbedre sin tilgang til budgetstøtte. De vigtigste problemstillinger omfatter i) politisk ledelse og den politiske dialogs rolle, ii) politikdialogens rolle, betydningen af støttebetingelser og koblingen til indsats og resultater, iii) national og gensidig ansvarlighed, iv) programmering af budgetstøtten og dens samspil med andre instrumenter, v) styrkelse af risikovurderingen og håndtering af svig og korruption, vi) budgetstøtte til skrøbelige lande og vii) vækst, finanspolitik og generering af indenlandske indtægter. En bedre koordinering i hele EU er også afgørende, eftersom Lissabontraktaten og oprettelsen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil ændrer EU's institutionelle situation i forhold til tildeling af budgetstøtte.

Formålet med denne grønbog er at indsamle synspunkter fra interessenter vedrørende målene for og anvendelsen af EU's budgetstøtte med udgangspunkt i de seneste 10 års fælles erfaringer og i erkendelse af den forskellige kontekst i og karakter af EU's samarbejde med forskellige regioner og lande. Det **specifikke mål** med grønbogen er at fastlægge muligheder og udfordringer, stille konkrete spørgsmål om, hvordan disse muligheder kan udnyttes og udfordringerne imødegås, og indsamle synspunkter og dokumentation, der vil forbedre EU's tilgang til budgetstøtte.

Størstedelen af EU's budgetstøtte ydes til udviklingslande, og der lægges derfor særlig vægt på udviklingssamarbejde. Denne grønbog vedrører imidlertid budgetstøtte fra EU til alle regioner - under hensyntagen til forskellene mellem udviklingslande og også forskellene i forhold til EU-kandidatlande og potentielle kandidatlande - og nabolande, hvor det europæiske samarbejde og partnerskab har til formål at støtte reform- og overgangsprocesser med henblik på at skabe tættere politiske forbindelser og en gradvis økonomisk integration.

¹ KOM(2000) 58 af 4.2.2000.

De problemstillinger, der drøftes i denne grønbog, vil derfor have forskellige relevans og kan afstedkomme forskellige løsninger i forskellige regioner.

I afsnit 2 defineres budgetstøtte. I afsnit 3 gennemgås erfaringerne, og der udpeges en række vigtige principper for udformning og anvendelse af budgetstøtte. I afsnit 4, som udgør størsteparten af dette høringsdokument, behandles en række mere omstridte spørgsmål. Konklusionen er i afsnit 5. Baggrundsdokumenter kan findes på [*indsæt webadresse*].

Denne grønbog offentliggøres på Kommissionens websted (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Høringen starter den 19. oktober 2010 og løber frem til slutningen af december 2010. Den er åben for alle interesserede parter. Privatpersoner, organisationer og lande opfordres til at fremsende deres bidrag i form af svar på de spørgsmål, der stilles i dokumentet, og/eller som generelle bemærkninger til de rejste problemstillinger. De modtagne bidrag offentliggøres, eventuelt i forkortet form, medmindre ophavspersonen gør indsigelse mod offentliggørelsen af sine personoplysninger med den begrundelse, at offentliggørelsen vil skade vedkommendes legitime interesser. Bidraget offentliggøres i dette tilfælde muligvis anonymt. I modsat fald vil det ikke blive offentliggjort og principielt heller ikke taget i betragtning. Siden indførelsen af registret over interesserepræsentanter i juni 2008 som led i det europæiske åbenhedsinitiativ er organisationer desuden blevet opfordret til at anvende dette register til at give Europa-Kommissionen og befolkningen generelt oplysninger om deres formål, finansiering og struktur. Det er Kommissionens politik, at bidrag fra organisationer betragtes som private bidrag, medmindre organisationerne er registrerede.

Bidrag kan sendes til DEV-BSGP@ec.europa.eu. Forespørgsler vedrørende denne høring kan sendes til samme e-mail-adresse eller til Europa-Kommissionen, GD for Udvikling, afdeling C/3, kontor SC-15 05/100, 1049 Bruxelles, Belgien.

2. HVAD ER BUDGETSTØTTE?

Budgetstøtte er en del af en overordnet landebaseret samarbejds pakke. Den omfatter en politikdialog, finansielle overførsler, en vurdering af indsatsen og kapacitetsopbygning, alt sammen på grundlag af et partnerskab og gensidig ansvarlighed.

Tekstboks 1: Definition af budgetstøtte:

Budgetstøtte er **overførslen af finansielle midler** fra et eksternt finansieringsorgan til et partnerlands statskasse efter landets opfyldelse af de aftalte **betingelser** for betaling. Disse finansielle midler indgår i partnerlandets samlede ressourcer og anvendes efterfølgende i overensstemmelse med partnerlandets system til forvaltning af de offentlige finanser.

EU yder kun budgetstøtte til lande, der opfylder følgende tre **kriterier for støtteberettigelse**, som indgår i de retlige rammer for EU-støtte til den enkelte region. Der skal være indført eller være ved at blive indført a) en veldefineret national (ved sektorbudgetstøtte en sektorbaseret) politik og strategi, b) en stabilitetsorienteret makroøkonomisk ramme og c) et troværdigt og relevant program til forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser. Alle udbetalinger er betinget af den fortsatte overholdelse af disse tre standardkriterier for støtteberettigelse (de "**generelle betingelser**") og kan også blive underlagt "**specifikke betingelser**", som omfatter indsatsrelaterede kriterier og indikatorer (ofte med fokus på resultater) på prioriterede områder.

Donorer kan via budgetstøtte hjælpe partnerlandenes regeringer med at finansiere vigtige statslige opgaver, såsom opførelse af skoler og hospitaler, betaling af lærere og ansatte i sundhedssektoren, opbygning af infrastruktur, forbedring af sikkerheden og

retsstatsforholdene, gennemførelse af komplicerede reformprocesser og opnåelse af makroøkonomisk stabilitet.

Budgetstøtte har til formål at afhjælpe svagheder i den traditionelle projektilgang (høje transaktionsomkostninger, ukoordinerede parallelle systemer), som navnlig i lande, der er yderst afhængige af bistand, stod i vejen for partnerlandets regerings udvikling af helhedsorienterede politikker - en udvikling, som blev yderligere svækket af de nationale institutioners begrænsede kapacitet - og undergravede bistandens bæredygtighed. Budgetstøtte betragtes som et middel til at fremme partnerlandenes ejerskab over udviklingspolitikken og reformprocesserne, styrke de nationale kontrolinstitutioner og -systemer og fremme vækst, fattigdomsbekæmpelse og opfyldelsen af udviklingsmål.

EU's budgetstøtte er ikke en blankocheck, og den ydes ikke til et hvilket som helst land. "De grundlæggende principper" har betydning (se afsnit 4.1), og politikdialogen er en central del af pakken. Desuden skal kriterierne for støtteberettigelse (se tekstboks 1) være opfyldt og betingelserne overholdt for at beskytte anvendelsen af ressourcerne, mindske risici og skabe incitamenter til at forbedre indsatsen. Budgetstøtten har udviklet sig betydeligt over tid og i forskellig retning i de forskellige regioner.

Den Europæiske Revisionsret har hjulpet Kommissionen med at forbedre dens tilgang til budgetstøtte (se tekstboks 2). Revisionsretten anerkender i sine allerseneste drøftelser med Kommissionen visse fremskridt, men påpeger svagheder, som fortsat kan forhindre den fulde udnyttelse af den generelle budgetstøttes potentiale. Den anbefaler at fastsætte en klarere definition af landespecifikke mål for at lette vurderingen af virkningen, anvende en fuldstændig ramme for risikostyring for at mindske risici i forbindelse med den finansielle forvaltning og udvikling, skabe større gennemsigtighed og et logisk belæg for tildeling af budgetstøtte og faste og variable støtterater, styrke håndteringen af de indsatsrelaterede støttebetingelser og politikdialogen og indføre en mere regelmæssig rapportering om indsatsen, der dækker såvel fordele som risici. Disse punkter udgør sammen med den interne revision og Europa-Parlamentets henstillinger en vigtig del af grundlaget for fastlæggelsen af EU's fremtidige budgetstøttestrategi.

Tekstboks 2: Budgetstøtte og Den Europæiske Revisionsret

Revisionsretten undersøger regelmæssigt og nøje EU's budgetstøtte i sine årsberetninger. Den har offentliggjort to særberetninger om den generelle budgetstøtte og agter at offentliggøre en tredje inden udgangen af 2010. Revisionsrettens henstillinger har dannet grundlag for ændringer og forbedringer, som Kommissionen har foretaget af sin strategi og sine retningslinjer. Revisionsretten har helt konkret bidraget til overgangen fra øremærket til ikke-øremærket budgetstøtte (særberetning nr. 5/2001) og tilskyndet til udviklingen og anvendelsen af en fælles ramme for evaluering af forvaltningen af de offentlige finanser samt en tættere koordinering med donorenes lokale repræsentationer og udviklingen og anvendelsen af fælles vurderinger (særberetning nr. 2/2005). Revisionsretten har gentagne gange vurderet Kommissionens dynamiske fortolkning af støtteberettigelse og har fastholdt, at Kommissionen bør dokumentere modtagerlandenes støtteberettigelse og indsats med hensyn til forvaltningen af de offentlige finanser på en mere direkte, standardiseret og struktureret måde (særberetning nr. 2/2005 og årsberetningen for 2009). Revisionsretten har også udarbejdet en særberetning om EU-støtte til sundhedssektoren. I henhold til konklusionerne i denne særberetning havde den generelle budgetstøtte endnu ikke bidraget effektivt til at forbedre sundhedsydelserne og burde fokusere mere herpå, og anvendelsen af målrettet sektorbudgetstøtte burde øges (særberetning nr. 10/2008). Revisionsretten agter også at udgive en særberetning om uddannelsessektoren.

I denne grøn bog forstås ved "EU's budgetstøtte" budgetstøtte, der forvaltes af Europa-Kommissionen og stammer fra de udenrigspolitiske instrumenter, som er finansieret over EU-budgettet, samt støtte, der er finansieret af Den Europæiske Udviklingsfond. Den kan have form af **generel budgetstøtte** til støtte for et lands nationale udviklingsstrategi eller af **sektorbudgetstøtte** til støtte for en bestemt sektorstrategi. EU og andre donorer, der yder budgetstøtte, anvender i stigende grad generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte sideløbende med hinanden, og der er en voksende interesse for at anvende budgetstøtte i forbindelse med nye og specifikke områder (f.eks. klimaændringer). EU og visse andre donorer yder sektorbudgetstøtte, der ikke er øremærket, mens andre anvender en form for øremærkning af midlerne.

Målene for den generelle budgetstøtte og sektorbudgetstøtten er **forskellige**, hvilket afspejles i betingelserne og dialogen. Den generelle budgetstøtte har til formål at støtte en national udviklingspolitik og -strategi og kan være rettet mod alle politikker og reformer. Sektorbudgetstøtten har til formål at støtte en sektorspecifik politik og reformdagsorden og har fordel af at have større fokus på vigtige interessesektorer. Sektorbudgetstøtten er særlig værdifuld i de tilfælde, hvor budgetstøtten udgør en lille del af det nationale budget, og hvor der ønskes en mere målrettet politikdialog og mere målrettede reformer inden for en bestemt sektor. EU anvender i mange tilfælde begge former samtidig, navnlig i lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, hvor sektorbudgetstøtten supplerer den generelle budgetstøtte og gør den nationale udviklingspolitik i stand til i højere grad at reagere over for specifikke behov i en bestemt sektor eller i forbindelse med en bestemt reform.

Koordination er afgørende. EU er en stor budgetstøttedonor. Der arbejdes i øjeblikket på yderligere at forbedre koordineringen af politikdialogen og den politiske dialog, udformningen og gennemførelsen af programmer, at fremme den nationale og den gensidige ansvarlighed og gennemføre evalueringer og formidle resultaterne af dem. Dette arbejde dannede bl.a. grundlag for grønbogen og vil bidrage til at forbedre effektiviteten af budgetstøtten samt samspillet mellem og troværdigheden hos EU's donorer og samtidig forbedre koordineringen blandt alle dem, der yder budgetstøtte.

Tekstboks 3: Udviklingen af EU's budgetstøtte

De første erfaringer med budgetstøtte i 1990'erne viste støttebetingelsers begrænsninger som et effektivt middel til fremme af reformer, vigtigheden af, at partnerlandene har ejerskab over politikkerne, og den begrænsede virkning af midler, der er øremærket til specifikke budgetposter. Kommissionen vedtog på baggrund af denne erfaring en **meddelelse** i 2000 om "EF's støtte til programmer for økonomiske reformer og strukturtilpasning: Status og perspektiver", som introducerede begrebet budgetstøtte til nedbringelse af fattigdom og en ny tilgang til støttebetingelser. Meddelelsen indeholder mål for budgetstøtten, som senere blev en del af principperne for bistandseffektivitet.

EU's budgetstøtteprogrammer blev i stigende grad gennemført over treårige perioder med **årlige faste rater**, som var betinget af overholdelsen af kriterierne for støtteberettigelse, og **variable rater**, som derudover var knyttet til indsatsen målt i forhold til de aftalte mål for udvalgte resultatindikatorer, primært i de sociale sektorer.

Med hensyn til **kriterierne for støtteberettigelse** i forbindelse med budgetstøtte anvender Kommissionen (ligesom de fleste andre donorer) en dynamisk tilgang, idet den kræver en relevant og troværdig indsats for at gennemføre reformer og dokumentation for opnåede fremskridt i stedet for at fastsætte krav om overholdelse af minimumsstandarder. Denne tilgang har gjort det muligt for Kommissionen at arbejde i meget forskellige sammenhænge, bl.a. i såkaldte **skrøbelige lande**, hvor

budgetstøtte kan underbygge stabiliseringen og forhindre en forværring af den økonomiske og politiske situation.

I 2008 indførte Kommissionen "**MDG-kontrakter**" for lande, der kunne fremvise gode resultater med forvaltningen af budgetstøtten og viste interesse i at gøre fremskridt med hensyn til opfyldelsen af millenniumudviklingsmålene. MDG-kontrakterne indebærer seksårige forpligtelser, som giver regeringerne mulighed for at fastsætte mere langsigtede strategier og budgetter, takket være en større vished for de kommende indtægter.

3. BUDGETSTØTTE I FREMTIDEN - NOGLE HOVEDPRINCIPPER

Budgetstøtten har udviklet sig i løbet af det seneste årti, og der er opnået en række erfaringer med hensyn til dens udformning og virkning (se tekstboks 3 og 4).

Tekstboks 4: Budgetstøtte - opnåede erfaringer

Det konkluderes i en omfattende **evaluering** fra 2006 af den generelle budgetstøtte i syv udviklingslande (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda og Vietnam) bestilt af Komitéen for Udviklingsbistand under Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD-DAC), at budgetstøtten havde været en relevant løsning på anerkendte problemer med bistandseffektiviteten og kan være en virkningsfuld, effektiv og bæredygtig måde at støtte nationale strategier til bekæmpelse af fattigdom på. I henhold til evalueringen havde den generelle budgetstøtte en positiv virkning med hensyn til harmonisering og tilpasning og styrkelse af regeringernes ejerskab og ansvarlighed. Den havde også en positiv virkning på den effektive styring af de offentlige udgifter og regeringens kapacitet, særlig inden for forvaltningen af de offentlige finanser. Budgetstøtten havde også ført til forbedringer af adgangen til ydelser i de fleste lande. Der var hverken tegn på kraftig fortrængning af private investeringer eller undergravning af indsatsen for at sikre indenlandske indtægter eller nogen klare tegn på, at budgetstøttemidlerne i højere grad end andre former for bistand var ramt af korrupsion. I evalueringen blev der imidlertid udtrykt forbehold over for støttens virkning på fattigdomsbekæmpelsen og kvaliteten af de basale ydelser. En revideret evalueringsmetode afprøves i øjeblikket i Mali, Tunesien og Zambia. Nylige **uafhængige evalueringer af Europa-Kommissionens landeprogrammer** i 20 lande, hvor budgetstøtte har været et vigtigt element, bekræfter generelt støttens relevans og anbefaler dens videreførelse. Det har dog generelt været vanskeligt at vurdere budgetstøttens betydning for fattigdomsbekæmpelse og andre MDG-indikatorer. Spørgsmålet om, hvilke resultater der kan henføres til støtten, og også om, hvad der kunne være opnået ved hjælp af alternative instrumenter (kontrafaktisk ræsonnement), har vist sig at være særdeles vanskeligt at besvare.

Forslagene understreger, at budgetstøtte ikke bør betragtes som et mål i sig selv, men som et middel til at forbedre bistandseffektiviteten og opnå resultater. Der er blandt EU's budgetstøttedonorer stor enighed om, at en række hovedprincipper kan betragtes som retningsgivende for udformningen og anvendelsen af budgetstøtte, selv om de enkelte princippers betydning vil være forskellig fra region til region.

Budgetstøtte som en del af en pakke: Budgetstøtte skal være mere end en finansiel overførsel - det er en del af en pakke, som omfatter en politikdialog, en vurdering af indsatsen, kapacitetsopbygning og andre ledsageforanstaltninger.

Ejerskab: Budgetstøtte bør støtte et land i forbindelse med gennemførelsen af dets udviklingsstrategier.

Resultater: Budgetstøtte bør have fokus på opnåelsen af målbare resultater.

Forudsigelighed: Budgetstøtte bør tildeles på en måde, der sikrer en høj grad af forudsigelighed på både kort og lang sigt.

Ansvarlighed: Budgetstøtte bør tildeles på en måde, som styrker regeringernes ansvarlighed over for borgerne, de nationale parlamenter og de overordnede revisionsinstitutioner med hensyn til den måde, hvorpå ressourcerne anvendes og resultaterne opnås (national ansvarlighed). Budgetstøtten bør desuden ydes på en måde, der sikrer, at partnerlandene opfylder deres forpligtelser over for donorerne, og at donorerne opfylder deres forpligtelser over for partnerlandene (gensidig ansvarlighed).

En mere koordineret tilgang fra EU's side: EU's budgetstøtte bør tildeles på en måde, der forbedrer koordinationen både inden for og uden for EU og styrker samspillet og troværdigheden omkring EU's indsats.

Offentlig støtte: For at sikre offentlig støtte fra interessenter i EU er budgetstøtten nødt til at sikre klare beviser for de resultater og fremskridt, som partnerlandene har opnået. Borgerne i partnerlandene skal også kunne forstå og se den forskel, som budgetstøtten gør i deres land.

4. BUDGETSTØTTE - VIGTIGE PROBLEMSTILLINGER

Det er også helt tydeligt, at der stadig er en række udfordringer i forhold til at forbedre budgetstøttens kvalitet, effektive udnyttelse og virkning. Der er flere vigtige områder, hvor der er mindre klarhed eller enighed om den bedste vej frem:

- den politiske ledelse og den politiske dialogs rolle
- politikdialogens rolle, betydningen af støttebetingelser og koblingen til indsats og resultater
- national og gensidig ansvarlighed
- programmering af budgetstøtten og dens samspil med andre instrumenter
- styrkelse af risikovurderingen og håndtering af svig og korruption
- budgetstøtte til skrøbelige lande
- vækst, finanspolitik og generering af indenlandske indtægter.

Disse punkter gennemgås i detaljer nedenfor og efterfølges af en række spørgsmål, som interesserede parter opfordres til at besvare. Dokumentation og eksempler til støtte for svarene er velkomne.

4.1. Den politiske ledelse og den politiske dialogs rolle

Den politiske ledelse har på det seneste vist sig at være et af de mest kritiske spørgsmål i forbindelse med budgetstøtte. Spørgsmålet er, hvorvidt budgetstøtten bør være direkte betinget af et lands overholdelse af grundlæggende principper, dvs. menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstatsprincippet (se tekstboks 5), eller om disse bør forblive principper, som underbygger alt samarbejde og således gælder partnerskabet som helhed og alle støttemetoder.

I henhold til retningslinjerne fra OECD-DAC bør der ikke knyttes politiske betingelser specifikt til budgetstøtte eller noget særskilt bistandsinstrument. Sådanne betingelser bør snarere håndteres i forbindelse med den overordnede politiske dialog mellem et partnerland og dets donorer².

Budgetstøtten kan i sidste ende altid (ligesom et projekt) suspenderes, hvis der sker en alvorlig overtrædelse af de grundlæggende principper. Dette er i tråd med de forskellige EU-instrumenter og -aftaler, som regulerer udviklingen og det bredere samarbejde i alle regioner³, og som er nødvendige for at fastholde berettigelsen af budgetstøtte og bistand generelt. Erfaringen har vist, at der er en tendens til, at **politisk følsomme emner** opheder debatten om budgetstøtte, særlig i forbindelse med generel budgetstøtte, fordi den i almindelighed betragtes som en godkendelse af et partnerlands overordnede politiske situation. Sektorbudgetstøtte opfattes nogle gange som mindre sårbar over for politiske risici, fordi den støtter gennemførelsen af en specifik sektorpolitik i stedet for partnerlandets overordnede udviklingspolitik. Mange donorer har erfaret, at sektorbudgetstøtte i sammenligning med generel budgetstøtte er lettere at retfærdiggøre over for skatteyderne og parlamenterne i hjemlandet i tilfælde af politiske vanskeligheder eller voksende korrupsion i partnerlandet.

Tekstboks 5: Grundlæggende principper

I denne grøn bog forstås ved "grundlæggende principper" udelukkende de politiske aspekter, der er omhandlet i Lissabontraktatens almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil.

Det fremgår, at: *"Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten."* (artikel 21, stk. 1).

Den seneste bekymring over den politiske ledelse i flere udviklingslande, der modtager budgetstøtte, har fået visse donorer til at rette deres opmærksomhed mod de grundlæggende principper (menneskerettigheder, de demokratiske principper og retsstatsprincippet) og på en mere direkte måde anvende budgetstøtten til at opnå bredere politiske mål. Det nationale budgets iboende politiske karakter og den tætte forbindelse mellem dialogen om partnerlandets overordnede politikprioriteter og den politiske dialog har rejst to vigtige spørgsmål.

Det første spørgsmål vedrører bevillingen af budgetstøtte, når der sker en forværring med hensyn til overholdelsen de grundlæggende principper. Nogle donorer suspenderer udbetalingerne, mens andre fastholder dem. Sådanne inkonsekvente reaktioner kan sende det forkerte budskab til de berørte partnerlandes regeringer. Det fremhæver behovet for at finde en tilgang, der skaber større sammenhæng og konsekvens og på den måde sikrer, at de grundlæggende principper er fælles og overholdes, og samtidig beskytter de udviklingsmæssige fordele, herunder budgetstøttens forudsigelighed.

Det andet spørgsmål vedrører, hvilket forum der er mest hensigtsmæssigt for dialogen om politisk ledelse. Nogle har været fortalere for at anvende alle tænkelige veje, herunder

² DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support (vol. 2, 2005).

³ Navnlig Cotonouaftalen, instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde, det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) og instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA).

budgetstøttedialoger, som et middel til at maksimere løftestangseffekten og indflydelsen på politiske emner, der vedrører grundlæggende principper. Andre har foretrukket et mere politisk forum, der er adskilt fra, men danner grundlag for og tager udgangspunkt i budgetstøttedialogen, i erkendelse af, at disse principper ligger til grund for alt udviklingssamarbejde.

Spørgsmål 1: Bør budgetstøtteaktiviteter (særlig generel budgetstøtte) udvikles på en måde, der i højere grad afspejler partnerlandenes forpligtelser med hensyn til de **grundlæggende principper**, og i givet fald, hvordan? Bør budgetstøtteprogrammerne nærmere bestemt gøre større brug af støttebetingelser med kobling til politisk ledelse? Er der belæg for at anlægge en anden tilgang til **politiske støttebetingelser** i forbindelse med generel budgetstøtte i modsætning til sektorbudgetstøtte?

Spørgsmål 2: Hvordan kan der sikres overensstemmelse mellem budgetstøtteprocessen og den **politiske dialog** om de grundlæggende principper under fastholdelse af **politikdialogens** fokus på de aftalte udviklingsmål? I hvilke **fora og på hvilket niveau** ville det være **relevant og passende** at inddrage donorer og partnerlande med henblik på at gøre opmærksom på og drøfte problemstillinger vedrørende de grundlæggende principper?

Spørgsmål 3: Hvordan kan donorer på en meningsfuld måde **reagere** over for en forværring med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende principper og samtidig beskytte budgetstøttens udviklingsmæssige fordele og forudsigelighed?

4.2. Politikdialogens rolle, betydningen af støttebetingelser og koblingen til indsats og resultater

Politikdialogen, der tager udgangspunkt i partnerlandets egne budgetmæssige og politiske processer, er afgørende for at sikre, at de politiske foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå de aftalte mål, fastslås, drøftes og finansieres. En sådan dialog er med til at sikre en klarere forbindelse mellem anvendelsen af ressourcer (herunder budgetstøtte) og opnåelsen af resultater, og det kræver en stor indsats at gøre den mere effektiv. Det er eksempelvis yderst vigtigt at sikre, at de overordnede revisionsinstitutioner, de nationale parlamenter, den private sektor og civilsamfundsorganisationer i højere grad inddrages.

Områder med relevans for politikdialogen omfatter bl.a. vækststrategier, makroøkonomisk stabilitet, finanspolitik (herunder generering af indenlandske indtægter og budgetudarbejdelse på centralt og decentralt niveau), sektorpolitikker (navnlig de sociale sektorer), social beskyttelse (herunder anvendelse af ordninger for kontante overførsler mod opfyldelse af visse betingelser⁴), forvaltning af de offentlige finanser, mere generelle forvaltningsspørgsmål, såsom bekæmpelse af korrupsion og svig samt reform af den offentlige sektor, herunder decentralisering. **Politikdialogen** adskiller sig fra den bredere **politiske dialog** om de grundlæggende principper, selv om de naturligvis bør supplere og styrke hinanden. Det vigtige spørgsmål er, hvordan denne politikdialog kan gøres mere effektiv. Dette rejser spørgsmål om dialogens omfang og de nødvendige kompetencer, betydningen af støttebetingelser og den rette balance mellem politiske reformer og resultatindikatorer i

⁴ Gennem disse ordninger ydes der finansielle overførsler til fattige familier på betingelse af, at deres børn passer deres skolegang og har adgang til basal sundhedspleje (f.eks. Brasilien, Mexico og Bangladesh).

forbindelse med en vurdering af indsatsen og som udløser for udbetalinger (se også tekstboks 6).

Tekstboks 6: Politikdialogen om budgetstøtte i forskellige kontekster

Målene for budgetstøtten er afgørende for rækkevidden og karakteren af politikdialogen i det enkelte land. Disse mål og dialogens struktur vil variere afhængigt af særlige forhold i landet og udviklingsniveauet, karakteren af landets forhold til EU og donorenes engagement generelt. I et **asiatisk eller latinamerikansk** land, hvor bistand og budgetstøtte typisk udgør en meget lille del af det nationale budget, kan dialogen være meget anderledes end i de fleste **afrikanske** lande. I **små østater og oversøiske lande og territorier** kan det være nødvendigt at tage hånd om nogle særlige udfordringer, f.eks. en lille national administration, manglende solide nationale politikker og strategier, manglende uafhængige makroøkonomiske rammer og begrænset inddragelse af og koordinering med andre donorer. I **EU's nabolande og ansøgerlande**, hvor EU's politik har større fokus på at fremme EU-orienterede reformer med henblik på at skabe tættere politiske forbindelser og sikre økonomisk integration, lægges der større vægt på at holde partnerlandene til ansvar for bestemte politiske tiltag, der skal gennemføres på kort sigt, f.eks. vedtagelsen af lovgivning, der for kandidatlandes og potentielle kandidatlandes vedkommende er tilpasset efter EU-retten i overensstemmelse med stabiliserings- og associeringsaftalerne, og for nabolandes vedkommende i overensstemmelse med de associeringsaftaler, der i øjeblikket er til forhandling.

En **effektiv politikdialog** kræver, at donorerne har kvalificerede ansatte, der har mulighed for og er i stand til at deltage i både analysen af de problemer, der står i vejen for fremskridtene mod de aftalte udviklingsmål, og fastlæggelsen og gennemførelsen af løsninger. Mange donorer mangler imidlertid de rette menneskelige ressourcer for at kunne udnytte disse muligheder optimalt. Problemet kan givetvis delvist løses ved at dele ekspertise og skabe en mere effektiv arbejdsdeling mellem budgetstøttedonorerne, men det kræver bl.a. nye investeringer i de fornødne kompetencer.

Støttebetingelser. At udvælge lande, der skal tildeles budgetstøtte, på grundlag af fastlagte kriterier for støtteberettigelse er en legitim anvendelse af betingelser. Kommissionen afholder sig for nuværende fra at fastsætte minimumskrav ud fra den betragtning, at forpligtelser fra partnerlandets side til at gennemføre reformer er vigtigere. Udbetalinger kan være betinget af en kombination af politiske tiltag og opnåede resultater. De foreliggende oplysninger antyder, at politiske støttebetingelser sjældent har været effektive i forhold til at sikre reformer, medmindre der er stærk national opbakning til dem. Mange aktører, inklusive Europa-Kommissionen, har lagt større vægt på resultater, om end de fleste programmer kombinerer politik- og resultatbaserede indikatorer.

Indsats og resultater. Europa-Kommissionen har i forbindelse med sine budgetstøtteprogrammer været pioner for anvendelsen af indsats- og resultatbaserede indikatorer som grundlag for vurdering af fremskridt og fastsættelse af variable rateudbetalinger og som omdrejningspunkt for politikdialogen⁵. Formålet med denne tilgang var at give partnerlandenes regeringer mulighed for at fastsætte deres egne politikker (i tråd med princippet om ejerskab) og sætte gang i debatten om, hvordan og hvorfor politikker formår (eller ikke formår) at levere resultater. Der er imidlertid opstået spørgsmål og udfordringer med hensyn til de statistiske kontorens kapacitet til regelmæssigt at udarbejde, analysere og formidle relevante og objektive statistikker af god kvalitet til måling af indsatsen, valget af indikatorer og mål, hvorvidt indsatsen bedst vurderes ved hjælp af et

⁵ Centre for Global Developments princip "kontant ved levering", hvor resultater udløser betaling, og indsatsniveauet belønnes, er en yderligere og mere radikal udvikling i denne retning.

smalt fokus på disse indikatorer eller ved hjælp af en mere holistisk vurdering af indsatsen, og mere generelt, i hvilket omfang landene opfatter resultatbaserede betingelser som et effektivt incitament til at yde en bedre indsats.

Det er vigtigt at fokusere på resultater. Tildeling af budgetstøtte med henblik på opnåelse af specifikke resultater er imidlertid vanskeligere sammenlignet med projektilgangen, fordi budgetstøttemidler indgår i et lands overordnede budget og ikke kan spores. Donorerne skal ikke desto mindre stå til regnskab for anvendelsen af budgetstøtten, så det er vigtigt for EU - og de europæiske skatteydere - at få klarere dokumentation for, at partnerlandene bruger ressourcerne efter hensigten, udnytter midlerne effektivt og opnår de aftalte mål. Det kræver, at donorerne lægger vægt på analyse og politikdialog inden for alle større områder i systemet til forvaltning af de offentlige finanser og i regeringens finanspolitik for hele budgetcyklussen. De steder, hvor der påpeges svagheder, er regeringerne nødt til at vise, at de har et relevant og troværdigt reformprogram for forvaltningen af de offentlige finanser, og dokumentere fremskridt over tid. Bedre budgetanalyser er vigtige for at sikre et mere effektivt system til forvaltning af de offentlige finanser og opnå et større udbytte af budgetstøtten. Fastsættelsen af specifikke mål, indsatsbaserede indikatorer og en overvågningsramme, der skal vise, hvordan budgetstøtten bidrager til udviklingen og fattigdomsbekæmpelsen, er fortsat en vigtig udfordring. Efterspørgselsbaseret og resultatorienteret kapacitetsudvikling, særlig inden for fagministerier og tilsynsorganer såsom de overordnede revisionsinstitutioner og de nationale parlamenter, er i den forbindelse altafgørende.

Spørgsmål 4: Hvordan kan **politikdialogen** med partnerlandene gøres mere effektiv og rummelig i forhold til at bidrage til gennemførelsen af reformer og opnåelsen af resultater og mål?

Spørgsmål 5: Hvordan bør donorer anvende **betingelser** for budgetstøtte til at bidrage til en forbedring af indsatsen, og hvordan bør de reagere over for manglende overholdelse af de aftalte betingelser?

Spørgsmål 6: Med henblik på at imødegå ovennævnte udfordringer, hvordan kan rammer for overvågning af indsatsen da forbedres, og **resultatindikatorer** bedst anvendes i forbindelse med budgetstøtteaktiviteter?

Spørgsmål 7: Hvordan kan systemet til **forvaltning af de offentlige finanser**, herunder foranstaltninger til forebyggelse af svig, bedst gøres mere effektivt, og **den effektive udnyttelse** af budgetstøtten bedst styrkes? Bør EU fastsætte minimumskrav for budgetstøtte?

4.3. Ansvarlighed

Ved **national ansvarlighed** forstås, at et partnerlands regering står til ansvar over for landets borgere og institutioner (parlamentet og de overordnede revisionsinstitutioner) i forbindelse med politiske valg, inddrivelse af skatter og afgifter, budgettildelinger og resultater. Det er et gensidigt forhold. Borgere og institutioner skal også være i stand til at holde deres regering ansvarlig for dens handlinger, kontrollere misbrug og pålægge sanktioner. Et partnerlands regerings ansvarlighed over for sine borgere er afgørende for at opnå udviklingsresultater. Det er en vigtig del af et **lands ansvar** for dets udviklingsdagsorden. Budgetstøtte er i princippet underlagt national parlamentarisk kontrol og revisionskontrol på en måde, som projektbistand ofte ikke er.

Der er imidlertid hidtil kun sket beskedne forbedringer af den nationale ansvarlighed, delvist fordi det tager tid at gennemføre ændringer og opnå resultater. Civilsamfundets og parlamenternes evne til at præge og overvåge politiske valg i en åben budgetproces er i mange lande stadig begrænset. Donorer, der er involveret i budgetstøtte, har en stor udfordring i forhold til at støtte de institutioner og systemer, der skal sikre den nationale ansvarlighed. Donorerens krav kan overskygge den nationale ansvarlighed, hvis modtagerlandet påtvinges en eksternt styret dagsorden, særlig når budgetstøtten er stor set i forhold til det nationale budget.

Gensidig ansvarlighed. Ud fra **donorerens perspektiv** er gensidig ansvarlighed vigtig, for at donorlandenes regeringer kan vise deres parlamentsmedlemmer og skatteydere, at de anvender de offentlige midler, der er afsat til udviklingsbistand, på en effektiv måde. Ud fra **partnerlandenes perspektiv** er der behov for troværdige donorforpligtelser for at sikre rettidige, forudsigelige, gennemsigtige og udførlige oplysninger om bistandsstrømmen (særlig budgetstøtte), der er tilpasset efter budgetcyklussen, så der kan udarbejdes og gennemføres udførlige budgetter med henblik på opfyldelsen af de aftalte politiske mål og prioriteter. Partnerlandene er også nødt til at informere offentligheden om deres forhold til donorsamfundet og fordelene ved budgetstøtte. Civilsamfundet kan imidlertid kun kontrollere regeringens indsats, hvis det er i besiddelse af nøgleoplysninger om de beløb, der er brugt på specifikke foranstaltninger, og hvis der findes informationskanaler, hvorigennem de relevante myndigheder, herunder donorer, kan underrettes om svig og korruption.

Spørgsmål 8: Hvordan kan budgetstøtte (herunder til kapacitetsopbygning) udformes, så den styrker den **nationale ansvarlighed** og ejerskabet i partnerlandene yderligere, herunder civilsamfundets inddragelse.

Spørgsmål 9: Hvordan kan den **gensidige ansvarlighed** på bedre vis bidrage til at øge budgetstøtteaktivitetens effektivitet i både donor- og partnerlande?

Spørgsmål 10: Hvilken form for synligheds/kommunikationsaktiviteter bør der gennemføres i såvel donor- som partnerlande for at styrke den gensidige ansvarlighed?

4.4. Programmering af budgetstøtten og dens samspil med andre instrumenter

Beslutningen om, hvorvidt og hvor stor budgetstøtte der skal ydes, må ses i en bredere sammenhæng - i forhold til bistandsprogrammeringen som helhed - hvor støtten til det enkelte land bygger på en kombination af behov og indsats. Den beror på en bredere politisk økonomisk analyse, det enkelte lands finansieringsbehov (i lyset af dets finanspolitiske rammer på mellemlang sigt og det bidrag, som donorer og kreditorer kan tilbyde), absorptionskapaciteten samt risici og forventede fordele ved budgetstøtte. Når landets situation er blevet analyseret i tilstrækkelig grad, bl.a. regeringsindsatsen for at rette op på påviste svagheder og de tilgængelige indenlandske ressourcer, kan målene for samarbejdet og den mest hensigtsmæssige bistandsform - hvor der også bør tages højde for enhedsomkostninger og midlernes effektive udnyttelse - fastsættes i overensstemmelse hermed.

Adskillige andre bistandsformer kan fungere side om side med budgetstøtte, herunder vertikale fonde, multidonortrustfonde, fælles midler og projektbistand. En bred vifte af gennemførelsesmuligheder betragtes som en fordel, når forskellige behov og mål i forskellige situationer skal opfyldes. På visse områder, f.eks. støtte til ikke-statslige aktører eller til

afholdelse af valg, er det klart, at bistanden hverken kan eller bør tildeles i form af budgetstøtte. På andre områder, f.eks. høj faglig ekspertise eller store infrastrukturinvesteringer, vil det i lyset af forholdene i landet skulle besluttes, hvilken bistandsform der er den mest hensigtsmæssige.

Med hensyn til generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte er det afgørende, hvorvidt budgetstøtten til et bestemt land skal have fokus på en bredere række af områder (generel budgetstøtte) for at give et overordnet billede af den nationale politik, men muligvis på bekostning af en mindre effektiv sektorpolitikdialog, eller den skal have fokus på specifikke sektorer (sektorbudgetstøtte) for at sikre en mere effektiv politikdialog, men muligvis med risiko for at tilsidesætte bredere tværsektorielle reformspørgsmål, der er nødvendige for at skabe fremskridt på sektorniveau. EU anvender i mange tilfælde begge bistandsformer samtidig (se afsnit 2).

Spørgsmål 11: Hvilke kriterier bør Kommissionen lægge til grund for beslutninger om, **hvor stor** budgetstøtte der skal ydes til støtteberettigede lande, og om der overhovedet skal ydes budgetstøtte?

Spørgsmål 12: Hvilke fordele og ulemper er der ved at yde både **generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte** i det samme land og ved at anvende et enkelt budgetstøtteinstrument? I hvilken forbindelse vil sektorbudgetstøtte kunne betragtes som en mere effektiv form for budgetstøtte?

Spørgsmål 13: Hvad er fordelene og ulemperne ved at anvende en bred vifte af bistandsinstrumenter sammen med generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte, og hvilke praktiske foranstaltninger skal der træffes for at sikre konsekvens og en effektiv koordination?

4.5. Styrkelse af risikovurderingen og håndtering af svig og korrupktion

Effektiviteten og virkningen af alle bistandsformer (fra projektbistand til budgetstøtte) kan undergraves af en række risici, som derfor skal mindskes. Det er forskellige risici, der er forbundet med budgetstøtte og projektbistand. Det betyder, at risikostyringen skal tilpasses efter den valgte bistandsform. Risikostyringssystemet for **budgetstøtte** er et vigtigt redskab, når et lands støtteberettigelse skal vurderes, og i forbindelse med programmering, udformning og gennemførelse af programmer og som grundlag for politikdialogen. Det er et redskab, der skal beskytte EU's finansielle interesser. Det er også et afgørende aspekt af den dynamiske tilgang til støtteberettigelse (se tekstboks 1), som kræver et reelt engagement i de relevante reformer og dokumentation for opnåede fremskridt. Det er i den forbindelse vigtigt at revidere og styrke risikostyringsstrategierne for budgetstøtte.

En alvorlig forværring af den **politiske ledelse** i et partnerland, der modtager budgetstøtte, kunne i betydelig grad mindske det nationale budgets rolle som et udtryk for den fælles interesse og undergrave ansvarlighedsmekanismerne. Det kunne igen undergrave de budgetstøtteaktiviteter, der skal forbedre gennemsigtigheden og forvaltningen af selve budgettet, og i sidste ende svække budgetstøttens effektivitet. En vurdering af de politiske risici kræver en grundigere politisk dialog, som omfatter aspekter med relevans for budgetstøtte.

Styring af makroøkonomiske og udviklingsrelaterede risici kræver en solid overvågning, relevante analyser og indikatorer samt kapacitet til at fastlægge og vedtage korrigerende

foranstaltninger, når det er relevant. Den ringe kvalitet og begrænsede tilgængelighed af relevante indikatorer vanskeliggør håndteringen af disse risici. Det er af hensyn til at sikre en effektiv risikostyring afgørende at forbedre omfanget og kvaliteten af dialogen om fremskridtene med gennemførelsen af nationale politikker og sektorpolitikker.

Det er vigtigt at forbedre redskaberne til styring af **finansielle risici**. Når alt kommer til alt, forvaltes donormidler fra budgetstøtteaktiviteter i overensstemmelse med partnerlandets forvaltning af de offentlige finanser og er underlagt dets kontrolsystemer og -procedurer (se tekstboks 1). Finansielle risici vurderes og mindskes gennem forbedringer af virkningen og effektiviteten af **forvaltningen af de offentlige finanser**. Regelmæssige analyser kan udpege vigtige områder, hvor der er sket fremskridt eller påvist svagheder, og danne grundlag for udarbejdelsen og gennemførelsen af reformprogrammer, hvis relevans og troværdighed overvåges gennem budgetstøtteprocesser.

Korruption er en alvorlig trussel mod udviklingsindsatsen. Den undergraver demokratiet og den gode regeringsførelse ved at nedbryde formelle og institutionelle processer. Korruption undergraver den økonomiske udvikling ved at føre ressourcer væk fra de prioriterede udgiftsområder, skabe ineffektivitet og være årsag til manglende overholdelse af de offentlige indkøbsprocedurer. Korruption er en af de afgørende faktorer, der får vægtskålen til at tippe, når der argumenteres for og imod budgetstøtte. Hvis landet ikke formår at tage hånd om korruptionen, undergraver det tilliden til såvel budgettet som den politiske økonomi generelt og **påvirker både finansielle og udviklingsmæssige risici**. Da donormidlerne indgår i det nationale budget, underrettes Kommissionen ikke om påstande om svig og korruption og undersøger dem derfor heller ikke. I tilfælde af at et partnerland misbruger budgetmidler, kan det vise sig at blive vanskeligt at få midlerne igen. Det er derfor afgørende, at Kommissionen og donorsamfundet generelt fastholder en tæt dialog med partnerlandenes regeringer om korruptionsspørgsmål.

Eksterne risikofaktorer, såsom negative internationale finansielle og økonomiske faktorer, ustabile råvarepriser og vejrforhold, kan også påvirke et partnerlands budgetsituation. Den nylige internationale finansielle og økonomiske krise har vist, hvor tæt forbundet verden er. Overvågning og afhjælpning af eksterne risici kræver foranstaltninger, som kan gøre budgettet, herunder skatte- og afgiftsstrukturen, mere modstandsdygtigt over for eksterne kriser.

Spørgsmål 14: Hvordan kan ovennævnte **risici** bedst vurderes inden for en **overordnet ramme og styres** med henblik på at gøre budgetstøtten mere effektiv?

Spørgsmål 15: Hvilken type foranstaltninger bør EU træffe, hvis risikoniveauet vurderes at være højt med hensyn til svig og korruption?

Spørgsmål 16: Hvordan kan donorer på en meningsfuld måde reagere, herunder bl.a. ved hjælp af finansielle korrigerende foranstaltninger, i tilfælde af storstilet korruption eller svig i forbindelse med gennemførelsen af politikker, der finansieres via budgetstøtte.

4.6. Budgetstøtte til skrøbelige lande

Budgetstøtte kan være afgørende for at skabe en vis økonomisk og politisk stabilitet i skrøbelige lande.

Tekstboks 7: Skrøbelige lande.

Der er tale om lande, hvor samfundspagten er sat ud af funktion på grund af statens manglende kapacitet eller evne til at varetage sine grundlæggende opgaver og opfylde sine forpligtelser med hensyn til levering af ydelser, forvaltninger af ressourcer, retsstatsprincippet, retfærdig adgang til magten, befolkningens sikkerhed samt beskyttelse og fremme af borgernes rettigheder og frihedsrettigheder. Når et land skal ud af en krise, skal det generelt gennem tre faser, som ofte overlapper hinanden, og hvor de politiske partnere og donorer griber ind. Først nødfasen, der efterfølges af den fredsopbyggende fase, som omfatter den samfundsmæssige og økonomiske genopbygning og påbegyndelsen af den institutionelle genopbygning. Den tredje fase vedrører makroøkonomisk stabilitet (generelt kendetegnet ved genoptagelsen af bistandsaftaler med de internationale finansielle institutioner, når skyldige beløb er blevet afviklet), som fører til udvikling. I takt med at landet kommer ud af krisen, åbner den enkelte fase op for muligheder for at beslutte, om der skal tildeles budgetstøtte.

Selv om risiciene per definition er høje, kan omkostningerne ved ikke at gribe ind - og fordelene ved effektiv støtte (dvs. opretholdelsen af grundlæggende statslige funktioner som levering af ydelser og sikkerhed) - være endnu højere. Kriterierne for støtteberettigelse er nødt til at fortolkes for at afspejle partnerlandets aktuelle kapacitet, engagement og udviklingspotentiale. En tættere koordinering blandt de donorer, der er parate til at støtte statens genopbygning, er imidlertid afgørende for at sikre en behørig og løbende vurdering og styring af risiciene, en streng overvågning af udviklingen og en tilgang, der giver mulighed for at reagere. Kommissionen er sammen med IMF, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank i gang med at udarbejde et dokument om en fælles politik. Der er ikke desto mindre relativt få bilaterale donorer, der i øjeblikket yder budgetstøtte til skrøbelige lande.

Spørgsmål 17: Bør budgetstøtte anvendes til at fremme stabilitet i **skrøbelige lande** og i givet fald, hvordan?

4.7. Vækst, finanspolitik og generering af indenlandske indtægter

Både partnerlandenes udviklingsstrategier og EU's opmærksomhed er i stigende grad rettet mod vigtigheden af bæredygtig **økonomisk vækst** ud over leveringen af sociale ydelser. Det er derfor nødvendigt at sørge for, at udviklingsbistanden generelt og budgetstøtten i særdeleshed også er i stand til at fremme og bidrage til inklusiv vækst, bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Det vil især være nødvendigt at rette større opmærksomhed mod fastlæggelsen af, hvilke tiltag der skal til for at fjerne bindende begrænsninger for bæredygtig vækst, f.eks. en utilstrækkelig økonomisk infrastruktur, bureaukrati eller begrænset menneskelig kapital. Budgetstøtte kan bidrage ved at fremme makroøkonomisk stabilitet, vigtige reformer for opbygningen af mere erhvervsvenlige økonomiske forhold og en mere effektiv budgetforvaltning. Finanspolitikken er et særdeles vigtigt emne i politikdialogen om budgetstøtte.

Generering af indenlandske indtægter er afgørende for at sikre makroøkonomisk stabilitet, opnå og fastholde udviklingsmålene, reducere fattigdommen, opfylde millenniumudviklingsmålene og styrke den nationale ansvarlighed. Dette beror både på den økonomiske vækst i partnerlandene og skatte- og afgiftssystemerne. En forbedring af udviklingslandenes evne til at øge indtægterne under overholdelse af principperne for god regeringsførelse (gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og fair skattekonkurrence) vil i det lange løb hjælpe udviklingslandene med at mindske deres afhængighed af bistand og overveje en eventuel **exitstrategi** for budgetstøtte, i betragtning af at budgetstøttens betydning

sandsynligvis ændrer sig, i takt med at landene bliver mindre afhængige af bistand. Partnerlandene bør være indstillet på at styrke deres nationale skatte- og afgiftssystemer og inddrivelse af skatter og afgifter.

Et bredt beskatningsgrundlag kombineret med en effektiv forvaltning af indtægter og udgifter øger statens legitimitet og styrker forholdet mellem regeringen og borgerne. En del af målet med budgetstøtteprogrammer bør være at hjælpe modtagerlandet med at blive bedre til at tage hånd om nationale og internationale udfordringer i forbindelse med inddrivelse af skatter og afgifter for at forbedre ansvarligheden og selvstændigheden og mindske den langsigtede afhængighed. Selv om nogle budgetstøtteprogrammer tager fat i spørgsmål om indtægter, har det primære fokus for dialogen og indførelsen af betingelser i budgetstøtteprogrammerne været at forbedre forvaltningen af de offentlige udgifter. Der er derfor anledning til at fokusere mere direkte på spørgsmål om indenlandske indtægter og god regeringsførelse på skatteområdet i forbindelse med budgetstøttedialogen, støttebetingelser, vurderingen af indsatsen og kapacitetsudviklingen (de særlige udfordringer vedrørende indtægter i lande, der er rige på naturressourcer, skal også bemærkes). Det ville gradvist gøre det muligt at styrke henvisningen til og overholdelsen af principperne om god regeringsførelse på skatteområdet (dvs. gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og retfærdig skattekonkurrence). Spørgsmålet om, hvorvidt budgetstøtte bør være betinget af reformer og god regeringsførelse på skatte- og afgiftsområdet er særlig relevant.

Støtte til den **regionale integration** er også et vigtigt element i EU-samarbejdet. Den regionale integration skaber betydelige økonomiske fordele, men også nye udfordringer, navnlig behovet for at ændre indtægtsgrundlaget fra ekstern told til intern beskatning, eftersom frihandelen kan medføre et løbende fald i toldindtægterne.

Spørgsmål 18: Hvordan kan budgetstøtteprogrammer udformes og gennemføres, så de bedst fremmer **inklusiv og bæredygtig vækst**?

Spørgsmål 19: Hvordan kan politikdialogen om budgetstøtte og støttebetingelser fremme en større **generering af indenlandske indtægter** og **fjerne afhængigheden af bistand**? Hvilken form for exitstrategi bør donorerne medtage i deres budgetstøtteaktiviteter, og hvordan skal den udvikles?

Spørgsmål 20: Hvordan kan budgetstøtte anvendes til at støtte partnerlande og regionale organisationer med henblik på at fremme den **regionale integration**?

5. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Budgetstøtte er blevet betragtet som en løsning på spørgsmålet om, hvordan bistanden kan udnyttes mere effektivt, men budgetstøtte medfører også i sig selv udfordringer. Formålet med denne grøn bog har været at rejse spørgsmål om, hvilke lande der bør modtage budgetstøtte, hvor stor støtte de bør modtage, og hvordan budgetstøtteprogrammerne bedst udformes og forvaltes. Det er disse problemstillinger, som skal analyseres, og samtidig skal der arbejdes med en vedtaget række af mål og principper, for at budgetstøtten bedre kan bidrage til opnåelsen af millenniumudviklingsmålene og bæredygtig vækst og bekæmpelsen af fattigdom i udviklingspartnerlandene og fremme en tættere økonomisk integration og tættere politiske forbindelser på andre områder. Kommissionen vil bl.a. på grundlag af resultaterne af dette arbejde gøre en indsats for at forbedre strategien for udformning og anvendelse af budgetstøtte med henblik på at skabe en bedre koordineret tilgang inden for EU.