



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.6.2013
COM(2013) 336 final

**KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ
SÆRBERETNINGEN
FRA DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET**

"EU'S SAMARBEJDE MED EGYPTEN PÅ OMRÅDET REGERINGSFØRELSE"

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ SÆRBERETNINGEN FRA DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

"EU'S SAMARBEJDE MED EGYPTEN PÅ OMRÅDET REGERINGSFØRELSE"

RESUMÉ

I. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten takker for Revisionsrettens særberetning om Egypten. Vi er dog kede af, at mange af overskrifterne/underoverskrifterne i beretningen er så negative, fordi de egentlig ikke afspejler Rettens bemærkninger, der for manges vedkommende er mere afbalancerede. Vi mener også, at overskrifterne/underoverskrifterne er vildledende, da der ikke tages tilstrækkelig højde for den lokale politiske kontekst og den indsats, som vi har gjort gennem årene for at etablere dialog og samarbejde omkring de vanskelige spørgsmål om regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder, herunder minoriteters og kvinders rettigheder. Resultatet af EU's politiske dialog og støtte er opnået gennem vanskelige forhandlinger med den egyptiske part, og effekten af EU's støtte og bistand med hensyn til regeringsførelse kan måske derfor betragtes som forholdsvis begrænset sammenlignet med andre lande. Resultatet kan imidlertid også betragtes som et meget positivt fremskridt, når man tager de lokale forhold og følgerne af oprøret i januar 2011 i betragtning.

III. De beløb, der afsættes til civilsamfundsorganisationer, er forholdsvis beskedne i forhold til andre former for bistand, men de er passende til den type lokale organisationer og den type aktiviteter.

VI. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har under de givne omstændigheder været i stand til at styre EU's støtte tilstrækkeligt og forbedre regeringsførelsen i Egypten, hvor det har kunnet lade sig gøre. Forholdene under det autoritære Mubarakregime var i sig selv en stor udfordring og gav ikke rigtig mulighed for at føre en meningsfuld dialog og have et reelt samarbejde om alle menneskerettighedsspørgsmålene.

Analysen af den politiske situation i den reviderede periode viser tydeligt, at der siden begivenhederne i januar 2011 er sket en opbremsning eller måske ligefrem en lammelse af beslutningsprocessen i regeringen og en øget modvilje mod civilsamfundet og menneskerettighederne i bredere forstand. Det er ikke kun et spørgsmål om at håndtere "vanskelige vilkår", men også om at håndtere en helt ny situation. Forholdene var anderledes, da de reviderede projekter blev udarbejdet og iværksat. På grund af den langvarige politiske ustabilitet og styrets manglende lyst til at forpligte sig har det kun været muligt at foretage en delvist vellykket gennemgang af regeringsførelsen. Det vil tage tid, før vi kan se resultater, navnlig i et ikke særlig befordrende miljø, der stadig er uforudsigeligt. Der er ingen tvivl om, at beslutningen om at holde menneskerettighedsprojekterne åbne og give dem en chance for at blive fornyet var politisk meget velbegrundet.

VII. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har gjort en stor og vedholdende indsats for at få en lang række spørgsmål vedrørende menneskerettigheder og demokrati til at indgå i handlingsplanen for reformering af naboskabspolitikken mellem EU og Egypten, selv om det har været så vanskeligt at opnå markante resultater.

Vi mener, at der er sket fremskridt. Det kontinuerlige pres har ført til, at der er oprettet et underudvalg for menneskerettigheder, at 10 % af den bilaterale budgetstøtte er øremærket til projekter til fremme af menneskerettigheder, god regeringsførelse og demokrati, herunder støtte til børns og kvinders rettigheder, alt sammen med markant positiv og målbar effekt. Hvad angår projektet under naboskabs- og partnerskabsinstrumentet, er det på grund af den korte frist for

projektets gennemførelse inden oprøret for tidligt at tage stilling til resultaterne. Projektet kan stadig nå at producere resultater.

De pågældende budgetstøtteforanstaltninger er udformet før oprøret. Hvis disse foranstaltninger var blevet annulleret, var det gået ud over den egyptiske befolkning, der allerede er hårdt ramt af de stigende problemer efter oprøret i januar 2011. Den støtte, som Kommissionen vedtog i 2012, omfatter ikke nogen budgetstøtteforanstaltninger, men indeholder betydelige programmer på social- og uddannelsesområdet, som er yderst relevante i den aktuelle situation.

Endelig er beslutningen om, at man fortsat vil yde finansiell støtte på trods af alle hindringerne, af politisk karakter. Beslutningen skal også ses i sin regionale sammenhæng, idet der skal tages højde for den afgørende strategiske rolle, som Egypten spiller. Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens beslutning er her i tråd med de afgørelser, der er truffet af andre udviklingspartnere, herunder EU's medlemsstater.

VIII. På trods af de budgetmæssige begrænsninger har EU som en umiddelbar reaktion på det arabiske forår udformet den nye civilsamfundsfacilitet (CSF) for at styrke kapaciteten blandt civilsamfundets aktører til at fremme nationale reformer og øge den offentlige ansvarlighed. Den igangværende tematiske støtte, der er bevilget under dette nye CSF-instrument, instrumentet for udviklingssamarbejde (DCI) og Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR), og som forvaltes af EU-delegationen i Egypten, androg i alt 17,4 mio. EUR ved udgangen af 2012. Et tilsvarende beløb er ligeledes bevilget via de bilaterale menneskerettigheds- og demokratiprogrammer i Egypten. Det viser, at Kommissionen ønsker at styrke menneskerettighederne via såvel statslige som ikke-statslige kanaler og mener, at begge dele er lige vigtigt.

Før oprøret i januar 2011 har Kommissionen bevilget støtte til flere forskellige sektorbudgetprogrammer. Det skal understreges, at selv om et troværdigt og relevant program til reformering af den offentlige finansforvaltning er et afgørende kriterium for at få bevilget sektorbudgetstøtte, er det primære formål med denne støtte at opnå forbedringer i den pågældende sektor (basale sundheds- og uddannelsesydelser). Kommissionen erkender, at fremskridtet kunne og skulle være sket hurtigere. Det skal dog bemærkes, at de egyptiske myndigheder i den reviderede periode for første gang har gennemført en konstruktiv dialog om forvaltningen af offentlige finanser med donorsamfundet, at de har bakket op om en vurderingsramme for offentlige udgifter (PEFA), og at de efterfølgende har indgået en aftale om en køreplan for bedre forvaltning af offentlige finanser.

Projektet til bekæmpelse af korruption blev iværksat på et sent tidspunkt, fordi Kommissionen og Egypten ikke kunne blive enige om, hvordan det skulle gennemføres. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har udvist behørig omhu og gjort deres yderste for at få de egyptiske myndigheder til at underskrive aftalen, så projektet kunne komme på den politiske dagsorden. Efter oprøret i 2011 anmodede EU-delegationen straks om at få tilføjet en specifik komponent om inddrivelse af aktiver som direkte reaktion på systemændringen.

Til trods for de vanskelige forhold har Kommissionen fulgt nøje med i sagen. Dette bekræftes gennem de uvildige resultatbaserede kontrolbesøg, der fandt sted i november 2012 (se Kommissionens svar til punkt 52). Hvad angår resultaterne, skal det bemærkes, at projektet løber indtil den 20. juli 2014. Vi er således kun halvvejs gennem projektperioden, og det er derfor for tidligt at konkludere noget om de opnåede resultater.

IX. Med revisionen markerede man en ny politisk retning ved at indføre øget differentiering og en fornyelse af "mere giver mere"-tilgangen. Dette er allerede indarbejdet i overvejelserne vedrørende Egypten, når man drøfter, hvordan de samlede støttemidler til partnerskaber, reformer og inklusiv

vækst (SPRING) skal fordeles i 2012 og 2013. Politikken vil blive yderligere forstærket, når den nye ENI-forordning er vedtaget.

Støtte til kvinder har stået højt på Kommissionens dagsorden, både politisk og økonomisk. En række tilskud til civilsamfundets organisationer er blevet bevilget på dette område. I december 2012 blev der også indgået aftale med UN Women om et projekt på 4 mio. EUR med henblik på forbedring af kvinders levevilkår.

Den nye mekanisme til støtte af civilsamfundet blev iværksat efter oprøret. Det er derfor endnu for tidligt at forsøge at vurdere dens resultater og merværdi.

X. EU anvender – nu og fremover – konditionalitetsprincippet på en stringent måde med udgangspunkt i de nye retningslinjer for budgetstøtte. Der foretages grundig vurdering af de generelle og specifikke betingelser, inden der udbetales budgetstøtte. Støtten udbetales i rater baseret på de reformfremskridt, der er gjort i forhold til de aftalte benchmarks. Ved misligholdelse foretages der ingen udbetalinger.

INDLEDNING

9. Det er vigtigt at forstå den egyptiske befolknings bekymringer i forbindelse med den nye forfatning og forklare årsagerne til boykot nøje. Efter præsident Morsis forfatningserklæring i slutningen af november 2012 og den hastige vedtagelse af forfatningsudkastet samt den efterfølgende udskrivelse af folkeafstemning blev forfatningen vedtaget den 25. december med et beskedent flertal og med meget lav vælgerdeltagelse (ca. 30 %). Det skal bemærkes, at da præsidenten udsendte forfatningserklæringen, havde alle ikke-islamister forladt den forfatningsgivende forsamling, der havde ansvaret for at udarbejde et forfatningsudkast, fordi forsamlingen blev anset for at være "for islamistisk". Selv om EU og det internationale samfund har opfordret til inklusiv dialog for at bygge bro over den politiske kløft mellem islamister og den sekulære opposition i landet, er den politiske polarisering blevet endnu mere udtalt.

16. Kommissionen har i stigende grad lagt vægt på en bedre forvaltning af offentlige finanser som et kriterium for budgetstøtte, senest med en ny budgetstøttetilgang i form af nye retningslinjer, der er trådt i kraft den 1. januar 2013¹.

Støtten til offentlig finansforvaltning er ikke udelukkende gennemført ved hjælp af sektorbudgetstøtteprogrammer, da Kommissionen i sit program "Public Administration reform and local development" har afsat 2 mio. EUR i form af teknisk bistand til den offentlige finansforvaltning (budgetudarbejdelse).

17. De beløb, der afsættes til civilsamfundsorganisationer, er forholdsvis beskedne i forhold til andre former for bistand, men de er passende til den type lokale organisationer og den type aktiviteter.

BEMÆRKNINGER

Der var kun opnået få resultater før oprøret

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten deler ikke Rettens synspunkt og mener, at der i betragtning af de vanskelige forhold er opnået rimelige resultater.

Ineffektiv behandling af menneskerettighedsområdet før oprøret

¹ Hvad angår fodnote 6, er beskrivelsen korrekt med hensyn til den reviderede periode, men pr. 1. januar 2013 er der iværksat nye mekanismer med tre typer budgetstøtte: Kontrakter om god regeringsførelse og udvikling (GGDC), sektorreformkontrakter (SRC) og statsopbygningskontrakter (SBC).

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten deler ikke Rettens synspunkt med hensyn til behandlingen af menneskerettighedsområdet før oprøret.

24. Handlingsplanen under den europæiske naboskabspolitik er et ambitiøst dokument, og Kommissionens strategi har været at inddrage en lang række prioriterede områder for senere i programlægningsprocessen at definere et mere specifikt fokus. Årsagerne hertil er som følger:

For det første skal det understreges, at der er tale om et fælles dokument, som EU og Egypten skal nå til enighed om. De egyptiske myndigheder ville rigtig gerne udvandre menneskerettighedsformuleringerne i handlingsplanen, navnlig hvad angår borgerlige og politiske rettigheder, og forhandlingerne var ekstremt vanskelige. For det andet er menneskerettighederne udelelige, og Kommissionen mener, at det er hensigtsmæssigt at føre en dialog om alle menneskerettighedsaspekterne. Endelig er Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten af den opfattelse, at den grad af opmærksomhed, som menneskerettighedsspørgsmålene har fået i handlingsplanen, i sig selv er et væsentligt fremskridt. Det har betydet, at der er blevet oprettet et underudvalg, som sætter fokus på menneskerettigheder og udgør et uvurderligt forum til drøftelse af spørgsmål, der ikke kunne drøftes ordentligt, før handlingsplanen var en realitet. Handlingsplanen har også gjort det muligt at udforme bilaterale samarbejdsprogrammer vedrørende menneskerettigheder og god regeringsførelse.

25. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er af den opfattelse, at den grad af opmærksomhed, som menneskerettighedsspørgsmålene har fået i handlingsplanen, i sig selv er et væsentligt fremskridt.

Vigtigt menneskerettighedsprojekt var i det store og hele resultatløst

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten deler ikke Rettens synspunkt med hensyn til menneskerettighedsprojektet.

Vi mener, at det var et relevant projekt, der stod over for nogle udfordringer, da det skulle gennemføres.

26. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at det er et stort fremskridt, at menneskerettigheder og demokrati er blevet udpeget som prioriterede områder. I den forbindelse skal det nævnes, at Kommissionen allerede i 2005 indgik forhandlinger om det første bilaterale EU/Egypten-program om menneskerettigheder, der beløb sig til 5 mio. EUR.

28. Der blev gjort en målrettet indsats for at integrere de fire komponenter i programmet ved at oprette en programforvaltningsenhed, der var ansvarlig for at samordne dem internt. Desuden har det ikke været muligt at tage højde for erfaringerne fra tidligere projekter i det nye program. Da programmet skulle defineres, var disse projekter nemlig stadig i gang, så vi havde deres endelige resultater til gode. Det var, med andre ord, for tidligt at inddrage tidligere erfaringer.

De organisationer, der blev udpeget til at fungere som partnere i gennemførelsen af programmet, var de offentlige organer, der havde de relevante ansvarsområder på det tidspunkt, hvor projektet blev udformet (Det Nationale Råd for Børn og Moderskab (NCCM), Det Nationale Råd for Menneskerettigheder (NCHR), det nationale kvinderåd (NCW) og det egyptiske miljøagentur (EEAA)). De er stadig relevante og i funktion i dag. Ligesom alle andre egyptiske ministerier og institutioner har disse organisationer måttet tilpasse sig de omfattende politiske ændringer, der har fundet sted i landet efter Mubarakregimets fald. Det samme ville ske i et hvilket som helst andet land, der gennemgår så hurtige omvæltninger. Ved at støtte disse offentlige institutioner med en finansieringsaftale, der er undertegnet af ministeriet for internationalt samarbejde, mener Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, at den egyptiske regering er indforstået med og bifalder dette initiativ, uanset hvilken forbindelse disse institutioner har haft eller ikke haft med den tidligere

præsidentfrue. NCW og NCCM har faktisk klaret sig fint og gjort et rigtig godt stykke arbejde for kvinders rettigheder, der blev anerkendt af EU og andre donorer på det tidspunkt.

29.

a) Kommissionen gjorde en kæmpe stor indsats for at få finansieringsaftalen underskrevet rettidigt af de egyptiske myndigheder. Derfor forpligtede de egyptiske myndigheder sig til at videreføre samarbejdet med EU om menneskerettigheder, hvilket i sig selv er et vigtigt fremskridt.

b) Den største forsinkelse i gennemførelsen af programmet skyldtes 1) indkaldelsen af forslag og 2) bidragsaftalen med FN's udviklingsprogram vedrørende integration af menneskerettigheder inden for videregående uddannelser. Ved udløbet af fristen for kontraktindgåelse (23. december 2012) var alle kontrakter blevet endeligt underskrevet på trods af de vanskelige forhold omkring disse spørgsmål (menneskerettigheder inden for videregående uddannelser og kvinders rettigheder), den ustabile politiske situation efter oprøret og de mange lederudskiftninger, navnlig i ministeriet for videregående uddannelser.

c) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener ikke, at det var et stort tilbageskridt for programmet, at komponenten til styrkelse af civilsamfundsorganisationers kapacitet blev annulleret. Ved at stå fast på vores holdning til minoriteters rettigheder tog vi hensyn til den politiske dimension af disse rettigheder samt Det Europæiske Råds konklusioner af 23. oktober 2011, hvori det hedder, at *"Det Europæiske Råd er bekymret over den seneste tids tragiske sammenstød i Egypten og understreger betydningen af fremme og beskyttelse af religions- og trosfrihed, herunder beskyttelse af religiøse mindretal, som et væsentligt element i ethvert demokratisk samfund"*.

Vi er godt klar over, at beslutningen om at fastholde den oprindelige formulering om mindretal har forårsaget forsinkelser i programmet, men beslutningen har også givet mulighed for en ny udformning af forslagsindkaldelsen, og det har ført til finansiering af et nyt projekt i samarbejde med UN Women om kvinders rettigheder, med et stærkt fokus på vold mod kvinder. Projektet om kvinders rettigheder er godt timet politisk i den aktuelle situation i Egypten. I betragtning af den hurtige forværring af kvinders rettigheder i landet samt risikoen for at miste midler, der er øremærket til menneskerettigheder, har vi udvist god politisk dømmekraft ved at træffe en klar beslutning og flytte midlerne til et yderst relevant projekt om kvinders rettigheder med FN i spidsen.

30. Det har været særligt udfordrende at udvikle en konstruktiv dialog om menneskerettigheder med de egyptiske myndigheder i perioden efter vedtagelsen af Kommissionens beslutning i 2008.

Programmet har forpligtet de egyptiske myndigheder til at fortsætte dialogen om menneskerettigheder med Kommissionen og gennemføre konkrete aktiviteter på menneskerettighedsområdet. Det ville have passet den egyptiske regering rigtig godt at få lukket projektet, da den så ville slippe for at skulle gennemføre konkrete menneskerettighedsaktiviteter. Da EU har insistet på fortsat at drøfte disse spørgsmål, har menneskerettighederne bevaret deres position på dagsordenen.

Programmet er blevet forlænget indtil december 2015. Det er derfor for tidligt at tage stilling til effekten, da der kan opnås flere resultater i programperioden. Selv om der indtil nu kun er opnået få resultater, er det vigtigt at påskønne deres værdi, da de er opnået i et meget udfordrende miljø, hvor menneskerettighedssituationen fortsat forværres.

31. Forskellige instrumenter til at støtte civilsamfundet blev anvendt som supplement med henblik på at nå ambitiøse politiske mål og menneskerettigheds mål i Egypten.

32. Den type støtte til civilsamfundsorganisationer, der ydes via de tematiske budgetposter, kan ikke sammenlignes med traditionelle bilaterale programmer, f.eks. til støtte af reformer, på grund af de

organisations- og aktionstyper, der er omfattet af den type instrumenter, og den supplerende karakter af både EIDHR- og DCI NSA-instrumentet.

33. Behovet for en kortlægning blev allerede påpeget af Kommissionen i starten af 2012. Denne kortlægning forventes at finde sted i løbet af 2013.

Kortlægning er et nyttigt redskab til at få overblik over civilsamfundets aktive aktører i forskellige sektorer, men det er ikke det eneste relevante redskab til at udforme retningslinjer for indkaldelse af forslag, da det ikke indeholder detaljerede oplysninger om forskellige organisationers ledelses- eller absorptionskapacitet. Disse oplysninger kan indsamles mere effektivt ved at trække på delegationens erfaringer², idet delegationen håndterer over 40 bevillinger til civilsamfundets organisationer.

34. Det gennemsnitlige tidsrum var ikke omfattet af en specifik regel i den tidligere finansforordning. Det lå under alle omstændigheder inden for den frist, der var tilladt i henhold til den gældende finansforordning, og også inden for den reducerede frist, der er fastsat i den nye finansforordning for 2013 (9 måneder mellem indsendelse af endelige forslag og underskrivelse af kontrakten).

Varigheden af proceduren for indkaldelse af forslag er ikke proportional med varigheden af en kontrakt eller med beløbet. Kommissionen mener ikke, at det gennemsnitlige beløb for de reviderede kontrakter er lille (150 000 EUR), eller at kontrakternes varighed er kort (2 år). Proceduren for forslagsindkaldelse giver mulighed for at gennemgå ansøgningerne grundigt og i rimeligt omfang sikre sig, at støttemodtagerne evner at forvalte midlerne effektivt. Alle disse kontroller udføres for at sikre en forsvarlig forvaltning af offentlige midler.

36. Det forhold, at projekterne hovedsageligt bidrager til bedre regeringsførelse på lokalt plan, er forventeligt i betragtning af, at støttemodtagerne ofte er små organisationer, der netop arbejder på lokalt plan, og at DCI- og EIDHR-instrumenterne understøtter og fremmer denne type arbejde. Det er vigtigt at bemærke, at sådanne mindre pilotprojekter kan have meget stor symbolsk og politisk betydning. Et af de projekter, der blev finansieret under EIDHR, fulgte og synliggjorde f.eks. sagen om tortur mod Khaled Said, som endte med at udløse oprøret mod Mubarakregimet.

Dialog, men få foranstaltninger vedrørende menneskerettigheder og demokrati

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har været meget aktive, men dialogen om menneskerettigheder og demokrati har været udfordrende.

38. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan bekræfte, at EU i perioden 2008-2010 i stigende grad har rejst kritiske spørgsmål i underudvalget om menneskerettigheder.

Vi vil gerne gentage, hvor vigtigt det er at inddrage den "uformelle køreplan" fra november 2010, der baner vejen for en styrkelse af relationerne mellem EU og Egypten. Denne uformelle køreplan består af politiske, sociale, økonomiske og andre mål fra handlingsplanen med konkrete

² Disse erfaringer viser, at den maksimale tilskudsstørrelse bør holdes under 300 000 EUR, især når der er tale om tilskud til lokale organisationer, der ofte har svækkede interne forvaltningssystemer. Med hensyn til samfinansieringssatserne har delegationen søgt at minimere samfinansieringskravene til egyptiske organisationer så meget som muligt under iagttagelse af de gældende forordninger (i forslagsindkaldelserne for 2011 og 2012 var EU's samfinansieringsrate 95 %). Delegationen har bevidst opretholdt en lang række prioriteter og finansieringskrav, der er så fleksible som muligt, for at optimere antallet og typen af forslag, og som dækker et bredt spektrum af menneskerettighedsudfordringerne i Egypten. Behovet for en bred dækning er gentagne gange blevet fremhævet af alle interessenter.

benchmarks, som Egypten skal nå. Det er først, når disse benchmarks er nået, at EU vil indlede forhandlinger om eventuelle "forbedrede" eller mere rodfæstede relationer mellem EU og Egypten som oprindeligt ønsket af Egypten i 2008 og sanktioneret af EU i 2009. Her er gennemførelsen af handlingsplanen det vigtigste referenceværktøj.

39. Det er faktisk lykkedes Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at følge op på enkelttiltag. Der blev afholdt møder, hvor konkrete aktioner blev drøftet, herunder tilbud om at anvende faglig bistand fra EU til at rådgive Egypten om ngo-lovgivningen. Det forhold, at dette ikke blev til virkelighed, skyldtes ikke manglende vedholdenhed fra vores side, men snarere manglende vilje og engagement fra Egyptens side.

Som eksempel på, at vi vedholdende har tilbudt især teknisk bistand til ngo-lovgivningen, kan det nævnes, at vi i marts 2013 har ydet teknisk bistand til den ngo-lovgivning, der drøftes i øjeblikket.

40. Det er først i 2011, at Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens statusrapporter om naboskabspolitikken mellem EU og alle partnerlandene er begyndt at omfatte aktioner, der er rettet mod de enkelte partnerlande, og som overvåges de følgende år.

41. Enhver beslutning om suspension og nedskæring af støtten skal håndteres forsigtigt af Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten. Man bør egentlig vurdere sådanne beslutningers negative indvirkning på de mest sårbare grupper i forhold til opnåelsen af ingen eller kun få fremskridt på menneskerettighedsområdet. Da Egypten ikke er et støtteafhængigt land, og da landet har en stærk modvilje mod "fremmed" indblanding, har Kommissionen vurderet, at det vil være en mere hensigtsmæssig tilgang at styrke den politiske dialog mellem Egypten og EU.

Det er ikke kun Kommissionen, men også andre donorer, herunder EU's medlemsstater, der har besluttet at bevare engagementet i Egypten på trods af den vanskelige situation, både politisk og på menneskerettighedsområdet.

Ingen plan for reform af forvaltningen af offentlige finanser

Handlingsplanen mellem EU og Egypten omhandler en række prioriterede mål for reformering af den offentlige finansforvaltning, men ikke på en detaljeret måde (jf. punkt 42). Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at der er gjort betydelige fremskridt i den periode, der er omfattet af revisionen.

42. Handlingsplanen er et dokument, man er nået til enighed om efter lange og vanskelige forhandlinger. Det forhold, at det er lykkedes EU at få mange vigtige EU-prioriteter med i handlingsplanen, er i sig selv et fremskridt. Problemerne i Egypten er omfattende, og der skal findes en løsning på en eller anden måde.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten ønsker også at henlede opmærksomheden på den "uformelle køreplan", jf. punkt 38, hvor de prioriterede områder inden for offentlig finansforvaltning f.eks. er opstillet med specifikke benchmarks.

I den forbindelse skal det bemærkes, at den øgede opmærksomhed på offentlig finansforvaltning afspejler, at man anerkender behovet for, at der er fuld overensstemmelse mellem politiske ambitioner og finansielt og fagligt samarbejde. På det tidspunkt, hvor man forhandlede om den første handlingsplan, blev der lagt større vægt på spørgsmål, der havde en tydeligere politisk karakter, idet det var meningen, at de mere tekniske, men ikke mindre væsentlige spørgsmål såsom forvaltning af offentlige finanser skulle behandles mere indgående via samarbejdsprogrammet mellem EU og Egypten.

43. Selv om et troværdigt og relevant reformprogram for den offentlige finansforvaltning er et afgørende kriterium for sektorbudgetstøtten, er hovedformålet med denne, at der sker forbedringer i den pågældende sektor (basale sundheds- og uddannelsesstjenester). I den reviderede periode

begyndte de egyptiske myndigheder for første gang at anerkende problemet. De gennemførte en konstruktiv dialog om offentlig finansforvaltning med donorsamfundet, støttede en vurderingsramme for offentlige udgifter (PEFA) og indgik efterfølgende en aftale om en køreplan for bedre offentlig finansforvaltning.

I den politiske dialog har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten regelmæssigt understreget behovet for en egentlig plan for reformering af den offentlige finansforvaltning og har truffet foranstaltninger til at bistå de egyptiske myndigheder på dette område, f.eks. gennemførelsen af den første vurderingsramme for offentlige udgifter (PEFA).

44. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten erkender, at det havde været ønskeligt, at de egyptiske myndigheder havde gjort hurtigere fremskridt med hensyn til offentlig finansforvaltning.

Vi fulgte så vidt muligt op på resultaterne af vurderingsrammen for offentlige udgifter (PEFA), idet vi tog særligt højde for den lave absorptionskapacitet og vilje i finansministeriet. Vi har udarbejdet det første program for faglig bistand med fokus på budgetudarbejdelse og underskrevet det sammen med de egyptiske myndigheder i december 2011 samt koordineret det med andre donorer, som tackler andre svagheder i Egyptens reformering af den offentlige finansforvaltning. De andre donorer betragter programmet som en stor succes.

45. Udformningen af en strategi for bekæmpelse af korruption blev påbegyndt i september 2012 (første workshop), og processen er godt i gang. Denne aktivitet gennemføres i tæt samarbejde med justitsministeriet (menneskerettighedsafdelingen).

Væsentlige svagheder i forvaltningen af offentlige finanser er ikke afhjulpet

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har afhjulpet mange af svaghederne i den offentlige finansforvaltning, selv om fremskridtene har været langsommere end forventet.

46.

a) I årene op til oprøret påstod finansministeriet, at det ville indføre en intern revisionsfunktion. Ikke desto mindre afviste det enhver konkret faglig bistand, indtil vi endelig i starten af 2013 fik mobiliseret denne ved brug af de bedste eksperter fra OECD.

b) Integreringen af Egyptens regnskabsenheder i det fælles kontosystem er en gradvis proces, der afhænger af Egyptens reformkapacitet og -vilje. Reformbenchmarkingen vedrørende det fælles kontosystem har bidraget positivt til at holde processen i gang.

Da betingelserne endnu ikke er opfyldt, er det indtil videre kun én ud af de 4 planlagte faste rater, der er blevet udbetalt.

c) Indførelsen af økonomistyringssystemet GFMS (Government Financial Management Information System) er en gradvis proces, der afhænger af Egyptens reformkapacitet og -vilje. Dette område er blevet udpeget som et af de prioriterede områder for EU-støtte i den kommende programlægning for 2014-2015 og er endnu ikke formelt vedtaget.

d) Indførelsen af økonomistyringssystemet blev forsinket på grund af den institutionelle og politiske ustabilitet og de budgetmæssige begrænsninger. EU-støtten fortsætter, da de egyptiske myndigheder for nylig har bekræftet deres vilje til at videreføre indførelsen af systemet.

47. I mangel af en specifik anmodning fra den egyptiske regerings side er der ikke noget sektorspecifikt støtteprogram til forvaltning af offentlige finanser. Hvad angår sektorspecifikke støtteprogrammer, har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten så vidt muligt haft fokus på centrale prioriteter i den offentlige finansforvaltning, som det har været muligt at indgå aftale om med den egyptiske regering. Man har anerkendt vigtigheden af gennemsigtighed, og i meddelelsen fra 2011 om en fornyet tilgang til budgetstøtte er der tilføjet et fjerde kriterium: "Gennemsigtighed i

og kontrol med budgettet". Budgettets tilstrækkelighed er blevet vurderet i henhold til vurderingsrammen for offentlige udgifter (PEFA) (PI 6 og 7) og i henhold til Kommissionens risikostyringsramme (RMF), jf. spørgsmål 4.1³.

a) Se også svaret til punkt 47.

b) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten håndterede spørgsmålet om "særlige fonde" i forbindelse med etableringen af det fælles kontosystem og den tiltagende anvendelse af dette. De særlige fonde forventes at blive marginaliseret i den fremtidige budgetkontrol, når først alle de offentlige institutioners bankkonti er integreret i det fælles kontosystem. Vi har anvendt sektorbudgetstøtteprogrammer til håndtering af dette spørgsmål. Budgetstøtten til sundhedssektoren omfatter f.eks. en reformindikator, hvor det kontrolleres, i hvor stor udstrækning de centrale budgetkontrollsystemer udvides til også at omfatte en række andre ministerier, så man kan sikre en mere omfattende regnskabskontrol. De igangværende sektorstøtteforanstaltninger i energi- og vandforsyningssektoren, som ikke er behandlet i denne beretning, omfatter også reformindikatorer med henblik på øget finanspolitisk gennemsigtighed og ansvarlighed i de offentlige institutioner i bredere forstand.

Se også svaret til punkt 47 og 47a.

c) Oprøret har givet anledning til en ny forfatning med nye bestemmelser og personaleændringer i det centrale revisionsorgan (CAO), der ser ud til at skabe værdifulde åbninger, hvad angår gennemsigtighed og reformer.

48. Kommissionen har nøje overholdt retningslinjerne for budgetstøtte, f.eks. klare kriterier for især den dynamiske tilgang, hvor man sammenholder tidligere og nylige politiske resultater med landets reformforpligtelser, men hvor der også er mulighed for justeringer alt efter situationen i landet. I lyset af Egyptens særlige politiske situation må man betragte selv et langsomt reformtempo for forvaltning af offentlige finanser som et fremskridt.

49. Kommissionen vil i sine fremtidige budgetstøtteforanstaltninger søge at tilknytte andre donorer og således sikre optimal indflydelse på reformerne.

50. De midler til faglig bistand, der er tilført de sektorspecifikke budgetstøtteprogrammer, allokere i de fleste lande til modtagerne i den pågældende sektor og ikke til reformering af den offentlige finansforvaltning. Trods modstand fra Egyptens finansministerium er det lykkedes Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at udforme et første projekt om faglig bistand (rammeaftalen blev underskrevet i december 2011) med fokus på forbedringer i budgetudarbejdelsen.

Vi erkender, at sektorbudgetstøtten ikke har været ledsaget af en finansiering af civilsamfundsorganisationer for at styrke disses rolle i overvågningen af det nationale budget, men på det tidspunkt var det ikke obligatorisk og blev blot betragtet som et eksempel på god praksis, som viste sig at være decideret vanskeligt at gennemføre i dette tilfælde. Den politiske situation er langtfra befordrende for etablering af civilsamfundsorganisationer, der har tilstrækkelig kapacitet på dette område.

³ PEFA-indikatorer: PI 6: Tilstrækkeligheden af de oplysninger, der er omfattet af budgetdokumentationen. PI 7: Omfanget af offentlige aktiviteter, der ikke indberettes.

Risikostyringsramme (RMF) – 4.1 Budgettets tilstrækkelighed i henhold til de to PEFA-indikatorer.

Det skal også bemærkes, at et vigtigt nyt element i den interne styring er styringskomitéen for budgetstøtte (BSSC), der har generaldirektøren for GD for Udvikling og Samarbejde som formand og repræsentanter fra samme GD, EU-Udenrigstjenesten og GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender som medlemmer. Komitéen har siden midten af 2012 arbejdet kontinuerligt med at fremme styringen og forbedringen af den politiske og strategiske overvågning og sikre sammenhængen med EU's budgetstøtteforanstaltninger.

Begrænsede fremskridt i bekæmpelse af korruption

Der er behov for yderligere fremskridt med hensyn til bekæmpelse af korruption.

51. De fastsatte benchmarks for reformering af Egyptens sektorbudgetstøtteprogrammer har fokus på sektorspecifikke reformprogrammer som aftalt med modtageren. Hvad angår reformering af den offentlige finansforvaltning, accepterede den egyptiske regering ikke de fremsatte benchmarks med henblik på korruptionsbekæmpelse, og den foreslog heller ikke nogen. Siden oprøret er bekæmpelse af korruption blevet et vigtigt spørgsmål. Men hvis korruptionsbekæmpelse inddrages (alt) for meget, vil det trække for store veksler på sektorbudgetstøtteinstrumentet. Forebyggelse af korruption eller svig, der kan sættes i forbindelse med gennemførelsen af sektorbudgetstøtteprogrammerne, er reguleret i henhold til artikel 14 og 18 i finansieringsaftalernes generelle betingelser.

52. Korruptionsbekæmpelsesprojektet blev påbegyndt på et sent tidspunkt, fordi Kommissionen og Egypten var uenige om, hvordan det skulle gennemføres. Kommissionen insisterede nemlig på, at projektet skulle forvaltes af FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), som FN's konvention mod korruption (UNCAC) sorterer under. Kommissionen udviste behørig omhu og gjorde sit yderste for at få de egyptiske myndigheder til at underskrive aftalen, så projektet kunne komme på den politiske dagsorden på et tidspunkt, hvor korruption var en stor udfordring, og hvor ingen andre donorer var i stand til at håndtere dette problem på bilateralt plan med den egyptiske regering. Efter oprøret i 2011 anmodede Kommissionen straks om at få tilføjet en specifik komponent om inddrivelse af aktiver som en direkte reaktion på systemændringen.

Projektet startede i august 2011. UNODC kunne ikke gennemføre alle aktiviteterne fuldt ud på grund af den dybe politiske krise. Denne usikkerhed var fremherskende i perioden op til valget af præsident Morsi. I denne periode bakkede overgangsmyndighederne ikke op om projektet, og det lagde en bremse på gennemførelsen af projektet.

Kommissionen har fulgt nøje med i sagen. Ud over de specifikke projektaktiviteter (workshopper, seminarer osv.), som følges nøje af EU-delegationen, har denne og UNODC drøftet sagen regelmæssigt siden projektets start med mindst ét møde om måneden. På disse møder blev der udvekslet synspunkter og fremsat krav på begge sider for at sikre, at projektet på trods af den vanskelige situation ikke gik i stå. Som følge af den positive udvikling i den politiske situation afholdes der nu mere regelmæssigt møder i styringskomitéer med mere stabile samtalepartnere, der er trygge nok til at drøfte følsomme spørgsmål mere åbent.

De uvildige konsulenter, der aflagde et resultatbaseret overvågningsbesøg (ROM) i november 2012, deler ikke Rettens vurdering af projektforsløbet og mener navnlig ikke, at overvågningen af projektet skulle have været utilstrækkelig.

I ROM-rapporten (Effektivitet og gennemførelse til dato – s. 2) står der: "*Bidragene blev givet til tiden og inden for det planlagte budget. UNODC forvalter dem på en gennemsigtig og ansvarlig måde, anvender dem på en omkostningseffektiv måde og overvåger dem regelmæssigt. Kontraktprocedurerne forstås af alle. De retlige rammer og arbejdsplanen anvendes i forvaltningsarbejdet. Projektet klarer sig godt i den aktuelle politiske overgangsperiode. Aktiviteterne gennemføres som planlagt. Der bliver byttet om på nogle af dem i 2013, uden at dette går ud over projektets gennemførelse. Projektet er underudnyttet, men vil sandsynligvis køre som planlagt i 2013. Der blev nedsat en projektrelateret samordnings/styringskomité med nationale eksperter og repræsentanter fra UNODC, udviklingsministeriet, justitsministeriet, indenrigsministeriet og udenrigsministeriet. Projektet overvåges af UNODC og EU-delegationens projektleder. Projektet er tilpas fleksibelt. Der bliver holdt øje med modtagernes faktiske behov, og workshopper og kurser tilpasses behørigt. (...) Kommunikationen mellem interessenterne, kontrahenten og EU-delegationens projektleder fungerer rigtig godt".]*

Hvad angår resultaterne, skal det bemærkes, at projektet løber indtil den 20. juli 2014. Vi er således kun halvvejs gennem gennemførelsesperioden, og det er for tidligt at drage konklusioner om, hvilke fremskridt der er gjort, da projektet stadig kan nå at producere resultater.

Kommissionen anvendte ikke ENP-samarbejdsrammen hensigtsmæssigt med henblik på at behandle PFM-spørgsmål og afhjælpe korrupsion

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten deler ikke Rettens synspunkt med hensyn til den måde, hvorpå samarbejdsrammen for naboskabspolitik er blevet anvendt til at håndtere den offentlige finansforvaltning og afhjælpe korrupsion.

Vi mødte konstant modstand fra egyptisk side, når vi forsøgte at sætte større fokus på forvaltningen af offentlige finanser og korrupsion inden for samarbejdsrammen for naboskabspolitik.

53. EU-delegationen foreslog flere gange at sætte offentlig finansforvaltning på dagsordenen for den uformelle økonomiske dialog, hvor det ville være relevant, men det skal bemærkes, at alle punkter på dagsordenen i den formelle dialogstruktur aftales i fællesskab.

Associeringsudvalgets formål er at gøre status over de tekniske drøftelser i løbet af året. Hvis den egyptiske part havde accepteret af drøfte forvaltningen af offentlige finanser i den uformelle økonomiske dialog, ville dette spørgsmål bestemt også være blevet drøftet i associeringsudvalget.

54. Bekæmpelsen af korrupsion er et centralt element i forvaltningen af offentlige finanser. Ved at sætte fokus på den offentlige finansforvaltning har handlingsplanen banet vejen for en politisk dialog om dette spørgsmål, der sammen med korrupsionsspørgsmålet skal tages op i samarbejdsinitiativer. Efter oprøret er bekæmpelsen af korrupsion blevet en national topprioritet, og Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er i færd med at planlægge initiativer (inden for den nye fælles støtteramme) til støtte af de egyptiske antikorrupsionsprogrammer.

55. I statusrapporterne for naboskabspolitikken holder man øje med fremskridtene på de områder, der er omfattet af handlingsplanen. Da forvaltning af offentlige finanser ikke fylder så meget i handlingsplanen, fylder dette spørgsmål heller ikke så meget i statusrapporterne for naboskabspolitikken.

56. Se svarene til punkt 53 og 54.

Få ændringer som reaktion på oprøret

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener faktisk, at der er foretaget væsentlige ændringer som reaktion på oprøret. Som eksempel kan nævnes, at naboskabspolitikken er blevet revideret, der er udpeget to særlige EU-repræsentanter, yderligere instrumenter til støtte af civilsamfundet, og der er oprettet en taskforce for Egypten.

59.

a) Kommissionen gennemførte en omfattende undersøgelse i 2009 med titlen "Evaluation of European Commission's Support with Egypt – Country level Evaluation" (vurdering af Europa-Kommissionens støtte til Egypten – set på landsplan), der dækkede perioden 1998-2008. Den blev fremlagt i 2010, og der blev taget højde for den i revisionen af naboskabspolitikken.

60. Da Kommissionen efter oprøret besluttede at nyorientere det planlagte samarbejde for 2011, var man næsten igennem beslutningsprocessen (en kompleks proces, der normalt varer op til et år), og det ville have været umuligt at foretage mere radikale ændringer. De største ændringer i det nationale vejledende program for 2011-2013 har fundet sted i 2012-2013.

61. Kommissionens revision af bistandsprogrammet har bekræftet, hvor relevante de underliggende prioriteter er, og hvor fint de komplementerer revolutionens krav. Se også svaret til punkt 60.

Mindre opmærksomhed til kvinders og minoriteters rettigheder

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at der i hele den reviderede periode i høj grad er taget hensyn til kvinders og minoriteters rettigheder. Det blev yderligere understreget politisk og finansielt efter oprøret.

63. I et fælles brev til udenrigsministrene fra 3. februar 2013 har den højtstående repræsentant Catherine Ashton og kommissær Füle anført følgende: "I overensstemmelse med meddelelsen om revidering af naboskabspolitikken skal vurderingen af partneres fremskridt med hensyn til demokratisering baseres på de opnåede resultater ud fra følgende kriterier:

Overholdelse af andre menneskerettigheder (afskaffelse af dødsstraffen, religionsfrihed, ikke-forskelsbehandling i forhold til køn og seksuel orientering, ikke-forskelsbehandling af mindretal, børns rettigheder, afskaffelse af tortur og nedværdigende straf)".

I brevet står der desuden, at "der vil blive lagt særlig vægt på kvinders rettigheder, og det afspejler den afgørende rolle, som kvinderne endnu en gang spiller i de seneste begivenheder i de sydlige lande".

Begge faktorer skal vurderes specifikt ved tildelingen af de støttemidler til partnerskaber, reformer og inklusiv vækst (SPRING), som er afsat til lande, der har gjort fremskridt med hensyn til at gennemføre politiske reformer og demokratiseringsreformer.

a) Delegationen i Egypten følger nøje med i dette spørgsmål. Den understreger, hvor vigtigt det er at tilgodese minoriteters rettigheder, f.eks. i rapporten om naboskabspolitik og på det seneste møde i associeringsudvalget den 28. februar 2013.

b) Folkeforsamlingen, der blev valgt i 2011, har drøftet kvinders rettigheder, men der er endnu ikke fremsat et formelt lovforslag. Den juridiske ramme for kvinders rettigheder er endnu ikke på plads. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten følger nøje med i dette spørgsmål og understreger betydningen af kvinders rettigheder på alle højniveaumøder, f.eks. på det seneste møde i associeringsudvalget, der blev afholdt den 28. februar 2013.

64. De temaer, som Retten mener er de mest prekære, har Kommissionen fulgt op på med specifikke og relevante foranstaltninger: Kvinders rettigheder indgår systematisk i alle lokale forslagsindkaldelser, man har ikke imødekommet den egyptiske regerings anmodning om dispensation fra at skulle inddrage minoriteters rettigheder som et merværdi-element i forslagsindkaldelserne, der er iværksat et nyt projekt til fremme af kvinders rettigheder med UN Women i spidsen efter omallokeringen af 4 mio. EUR til civilsamfundet under det bilaterale menneskerettighedsprogram.

Ny støtte til civilsamfundsorganisationer har indtil videre haft begrænset effekt

Den nye støtte til civilsamfundsorganisationer blev iværksat i september 2011, og det er for tidligt at sige noget om dens effekt.

66. Den Europæiske Demokratifond blev oprettet i slutningen af 2012, og en række EU-medlemsstater har ydet tilskud til organets driftsbudget.

Demokratifonden er ikke et EU-instrument, der forvaltes af Kommissionen eller EU-Udenrigstjenesten, og derfor er det ikke vores ansvar, hvis aktiviteterne er blevet forsinket.

67. Egypten har modtaget den højeste bevilling af midler fra civilsamfundsfaciliteten for 2012-2013 i det sydlige naboskabsområde (2 100 000 EUR ud af de i alt 22 000 000 EUR til de sydlige nabolande er gået til Egypten). Det skal endvidere bemærkes, at i Egypten omfatter lokale forslagsindkaldelser under DCI-NSA midler fra civilsamfundsfaciliteter, og forslagsindkaldelser under DCI-NSA iværksættes samtidigt med lokale forslagsindkaldelser under EIDHR. Som sådan

er der ikke risiko for overlapning, da de behandles som én pulje af midler med forskellige tematiske delpuljer.

68. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten overvåger nøje situationen, hvad angår det nye ngo-lovforslag. På associeringsudvalgets møde mellem EU og Egypten, der fandt sted den 28. februar 2013, gentog EU sine bekymringer med hensyn til foreningsfriheden i Egypten. EU understregede kraftigt, hvor vigtigt det er at sikre et gunstigt miljø for civilsamfundet, og opfordrede til vedtagelse af en ny ngo-lovgivning i overensstemmelse med internationale standarder, som letter registreringsprocedurerne og begrænser den egyptiske regerings uindskrænkede beføjelser til at godkende eller afvise registreringsansøgninger. Takket være vores ihærdighed har justitsministeren endelig accepteret EU's tilbud om teknisk bistand i forbindelse med udarbejdelsen af ngo-lovforslaget, så det kan komme til at stemme overens med internationale standarder. Denne tekniske bistand blev ydet i midten af marts 2013.

70. Der er nu tre forskellige budgetstøttekontrakter: Kontrakter om god regeringsførelse og udvikling, sektorreformkontrakter og statsopbygningskontrakter.

Respekten for grundlæggende værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, som er fastlagt i Lissabontraktaten, er især en forudsætning for kontrakter om god regeringsførelse og udvikling (GGDC), som i vid udstrækning betragtes som en godkendelse af et lands overordnede politiske og forvaltningsmæssige situation.

Hvis forholdene er til hinder for en kontrakt om god regeringsførelse og udvikling, kan der indgås en sektorreformkontrakt (SRC) baseret på en vurdering, hvor man afvejer de grundlæggende værdier mod behovet for at beskytte og tilgodese befolkningen. Hvis der er tale om skrøbelige lande eller lande, der befinder sig i en overgangsperiode, kan der indgås statsopbygningskontrakter (SBC). I disse tilfælde afvejes risikoen for, at landet ikke opfylder kontraktbetingelserne, mod de grundlæggende værdier.

Kommissionen anvender konditionalitetsprincippet i snæver forstand. Støtten udbetales i rater baseret på de fremskridt, der er gjort i forhold til de aftalte reform-benchmarks. Ved misligholdelse foretages der ingen udbetalinger.

71. De reviderede budgetretningslinjers indvirkning på de igangværende budgetstøtteprogrammer skal evalueres i forbindelse med de næste rateudbetalinger, der kræver forudgående vurdering.

KONKLUSIONER

72. Under de givne omstændigheder er det lykkedes Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at forvalte EU-støtten effektivt og, i det omfang det har kunnet lade sig gøre, at forbedre regeringsførelsen i Egypten. Forholdene under det autoritære Mubarakregime har i sig selv været en stor udfordring og har ikke rigtig givet mulighed for at føre en meningsfuld dialog og have et reelt samarbejde om alle menneskerettighedsspørgsmålene.

Analysen af den politiske situation i den reviderede periode viser tydeligt, at der siden begivenhederne i januar 2011 er sket en opbremsning eller måske ligefrem en lammelse af beslutningsprocessen i regeringen og en øget modvilje mod civilsamfundet og menneskerettighederne i bredere forstand. Det er ikke kun et spørgsmål om at håndtere "vanskelige vilkår", men også om at håndtere en helt ny situation. Forholdene var anderledes, da de reviderede projekter blev udarbejdet og iværksat. På grund af den langvarige politiske ustabilitet og styrets manglende lyst til at forpligte sig har det kun været muligt at foretage en delvist vellykket gennemgang af regeringsførelsen. Det vil tage tid, før vi kan se resultater, navnlig i et ikke særlig befordrende miljø, der stadig er uforudsigeligt. Der er ingen tvivl om, at beslutningen om at holde menneskerettighedsprojekterne åbne og give dem en chance for at blive fornyet var politisk meget velbegrunderet.

73. Handlingsplanen omfatter en lang række menneskerettigheds- og demokratispørgsmål, og det er resultatet af lange og vanskelige forhandlinger med den egyptiske part. Den omstændighed, at det er lykkedes Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at få vigtige menneskerettigheds- og demokratispørgsmål med i handlingsplanen, er i sig selv et fremskridt. Menneskerettighedsproblemerne er omfattende, og der skal gøres noget ved dem. Det gælder såvel socioøkonomiske som borgerlige og politiske rettigheder.

Vi vil gerne endnu en gang henlede opmærksomheden på den "uformelle køreplan", der er omtalt ovenfor. Afsnit I og II omhandler de grundlæggende menneskerettigheder med benchmarks.

74. Støtten fra Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, især budgetstøtten, har gjort det muligt at tilvejebringe og udvide de grundlæggende sociale ydelser (sundhed, uddannelse osv.), så de når ud til den fattigste og mest sårbare del af befolkningen. Hvis vi havde suspenderet EU-støtten, ville det være gået ud over den sårbare del af befolkningen og have bremset udviklingen af yderst nødvendige reformer. Der blev foretaget udbetalinger, når der var sket fremskridt og opnået konkrete resultater på de aftalte reformområder.

For så vidt angår de midler, der er afsat til civilsamfundsorganisationer, har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten på trods af de budgetmæssige begrænsninger og som en umiddelbar reaktion på det arabiske forår udformet den nye civilsamfundsfacilitet for at styrke kapaciteten blandt civilsamfundets aktører til at fremme nationale reformer og øge den offentlige ansvarlighed. Der er afsat et beløb på næsten 70 mio. EUR til dette nye instrument. Det er rettet mod alle ENP-lande og supplerer andre initiativer til støtte af civilsamfundet, f.eks. Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) og støtte til ikke-statslige aktører og lokale myndigheder.

Den igangværende tematiske støtte under DCI-, EIDHR- og ENPI-CSF-programmer, der forvaltes af EU's delegation i Egypten, androg 17,4 mio. EUR ved udgangen af 2012.

75. Statusrapporten giver et retvisende billede af Egyptens indsats for at gennemføre reformer inden for den offentlige finansforvaltning i overensstemmelse med den vægt, der lægges på dette område i handlingsplanen.

76. Hovedformålet med sektorbudgetstøtte (eller sektorreformkontrakter) er at understøtte sektorspecifikke reformer, men ikke selve forvaltningen af offentlige finanser (medmindre sektorreformkontrakten decideret gælder offentlig finansforvaltning).

Som en del af sektorbudgetstøtten blev der tilføjet enkelte benchmarks til håndtering af forvaltningen af offentlige finanser på de vigtigste prioriterede områder, hvor vi kunne nå til enighed med regeringen.

Tilfredsstillende gennemførelse af reformer inden for den offentlige finansforvaltning er et af de fire kriterier for at få budgetstøtte, men ikke en betingelse. Kommissionen har holdt skarpt øje med Egyptens reformbestrebelse inden for den offentlige finansforvaltning og har givet et retvisende billede heraf i de årlige statusrapporter.

I den reviderede periode begyndte de egyptiske myndigheder for første gang at anerkende problemet. De havde en konstruktiv dialog med donorsamfundet, støttede en vurderingsramme for offentlige udgifter (PEFA) og indvilligede derefter i en køreplan til styrkelse af den offentlige finansforvaltning.

77. Projektet til bekæmpelse af korruption blev iværksat på et sent tidspunkt, fordi Kommissionen og Egypten ikke kunne blive enige om, hvordan det skulle gennemføres. Kommissionen udviste behørig omhu og gjorde sit yderste for at få de egyptiske myndigheder til at underskrive aftalen, så projektet kunne komme på den politiske dagsorden på et tidspunkt, hvor korruption var en stor udfordring, og hvor ingen andre donorer var i stand til at håndtere dette problem på bilateralt plan

med den egyptiske regering. Efter oprøret i 2011 anmodede Kommissionen straks om at få tilføjet en specifik komponent om inddrivelse af aktiver som direkte reaktion på systemændringen.

Projektet startede i august 2011, men på grund af den dybe politiske krise var det ikke alle aktiviteterne, der kunne gennemføres fuldt ud. Denne usikkerhed var fremherskende i perioden op til valget af præsident Morsi. I denne periode bakkede overgangsmyndighederne ikke op om projektet, og det lagde en bremse på gennemførelsen af det.

Kommissionen har fulgt nøje med i sagen. Ud over de specifikke projektaktiviteter (workshopper, seminarer osv.), som følges nøje af EU-delegationen, har denne og gennemførelsesorganet drøftet sagen regelmæssigt siden projektets start med mindst ét møde om måneden. Som følge af den positive udvikling i den politiske situation afholdes der nu mere regelmæssigt møder i styringskomitéer med mere stabile samtalepartnere, der er trykke nok til at drøfte følsomme spørgsmål mere åbent.

De uvildige konsulenter, der aflagde et resultatbaseret overvågningsbesøg (ROM) i november 2012, deler ikke Rettens vurdering af projektførløbet og mener navnlig ikke, at overvågningen af projektet skulle have været utilstrækkelig.

Hvad angår resultaterne, skal det bemærkes, at projektet løber indtil den 20. juli 2014. Vi er således kun halvvejs gennem gennemførelsesperioden, og det er for tidligt at drage konklusioner om, hvilke fremskridt der er gjort, da projektet stadig kan nå at producere resultater.

78. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten følger nøje med i minoritets- og kvinderettighedsspørgsmålene. Vi understreger regelmæssigt betydningen af disse spørgsmål over for de egyptiske myndigheder, f.eks. i statusrapporten om naboskabspolitik fra 2012 og på det seneste møde i associeringsudvalget den 28. februar 2013. Kvinders rettigheder indgår systematisk i alle lokale forslagsindkaldelser, men den egyptiske regering har konsekvent afvist at lade minoritetsspørgsmålene indgå i forslagsindkaldelserne. Desuden er der i december 2012 iværksat et nyt projekt på 4 mio. EUR med UN Women i spidsen til fremme af kvinders rettigheder.

Resultaterne af civilsamfundsfaciliteten kan ikke vurderes endnu, da de bevilgede projekter først lige er startet. Vi støtter Den Europæiske Demokratifond finansielt, men har ikke noget forvaltningsansvar.

79. Der er ikke iværksat nogen nye budgetstøtteforanstaltninger i Egypten, siden Kommissionen vedtog de nye retningslinjer. Alle kommende budgetstøtteforanstaltninger vil følge de nye retningslinjer nøje.

ANBEFALINGER

80.

a) Denne anbefaling følges allerede.

Som en del af den nye naboskabspolitik, hvor der systematisk er fokus på menneskerettigheder og demokrati. Denne tilgang vil blive yderligere afspejlet i den nye handlingsplan for naboskabspolitikken mellem EU og Egypten, der omfatter passende benchmarks.

Der foregår f.eks. en løbende dialog om disse spørgsmål ved udarbejdelsen af nye statsopbygningskontrakter under det årlige handlingsprogram for 2013, der omfatter indikatorer for demokratisk regeringsførelse.

b) Denne anbefaling følges allerede.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gennemgår regelmæssigt budgetposterne og budgetbevillingerne, bl.a. når der foreligger nye oplysninger, undersøgelser og evalueringer. Vi omfordeler ressourcerne, når og hvis det er nødvendigt.

Vi vil følge den politiske udvikling i Egypten nøje, især hvad angår menneskerettigheder og demokrati, og vi vil bestræbe os på at opnå så afbalanceret et program for dette land som muligt og fordele ressourcerne hensigtsmæssigt på de forskellige instrumenter i det fremtidige samarbejde.

c) Denne anbefaling følges allerede. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil fortsat undgå overlappning mellem de forskellige instrumenter.

(d) Denne anbefaling følges allerede. Den nye finansforordning, der trådte i kraft den 1. januar 2013, gør tilskudsbestemmelserne mere fleksible og formålstjenlige: lettere procedurer for små tilskud, mulighed for enklere omkostningsberegning (faste beløb osv.), ændringer i kaskadetilskuddene (højere tærskel/aktionens formål) og afkorting af behandlingstiden. Den reducerer også det tidsrum, der går mellem indsendelsen af det endelige forslag og underskrivelsen af kontrakten, til 9 måneder. Det skal bemærkes, at Kommissionen allerede har opfyldt dette ambitiøse mål i Egypten (8,5 måneder).

e) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tilslutter sig denne anbefaling. I den nye naboskabspolitik understreges konditionalitetsprincippet for de lande, der ønsker at styrke deres partnerskab med EU, idet de skal indføre et velforankret demokrati og forpligte sig på grundlæggende værdier. I udformningen af det nye europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, der i øjeblikket er genstand for interinstitutionelle forhandlinger, gives der mere plads til den "incitamentbaserede tilgang", som Kommissionen vil anvende konsekvent.

81.

a) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tilslutter sig anbefalingen om at lægge mere vægt på disse spørgsmål i forhandlingerne om den nye handlingsplan. Det skal dog bemærkes, at handlingsplanen er et resultat af forhandlinger med den egyptiske regering, og at parterne derfor skal nå til enighed om dens indhold.

Hvad angår samarbejde, er det allerede aftalt, at støtte til korruptionsbekæmpelse, herunder i forbindelse med forvaltningen af offentlige finanser, skal være den vigtigste prioritet i perioden 2014-2015.

b) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan ikke tilslutte sig denne anbefaling. Vi vil dog blive ved med at foreslå, at forvaltningen af offentlige finanser kommer på dagsordenen i den uformelle økonomiske dialog, hvor dette spørgsmål er og fortsat vil være relevant.

c) Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer denne anbefaling og forpligter sig til at bringe støtten til forvaltning af offentlige finanser i overensstemmelse med IMF-køreplanen.

82. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil sikre, at fremtidige budgetstøtteforanstaltninger i Egypten er i overensstemmelse med den nye tilgang og de nye retningslinjer for budgetstøtte, idet der også vil blive taget højde for de fire støttekriterier.