
FOLKETINGET



Europaudvalget og Udenrigsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 22. november 2010

Grøn bog om fremtidens EU-budgetstøtte til tredjelande

Sammenfatning

EU-kommissionen har udsendt en grøn bog, som lægger op til en evaluering og reform af EU's budgetstøtte til tredjelande.

EU yder i dag budgetstøtte til både en række udviklingslande, EU-kandidatlande, potentielle kandidatlande og nabolande.

Der har dog lydt kritiske ryster af budgetstøtten fra bl.a. Europa-Parlamentet og Revisionsretten, som har rejst en række spørgsmål vedrørende budgetstøttens kvalitet, effektive udnyttelse og virkning. Kommissionen stiller i grønbogen en række centrale spørgsmål i forhold til, hvordan EU skal reformere den eksisterende EU-budgetstøtteordning.

EU's budgetstøtte til tredjelande

EU-kommissionen har udsendt en grøn bog, som lægger op til en evaluering og reform af den budgetstøtte, som EU i dag yder til en række forskellige tredjelande¹.

Formålet med grøn bogen er at få en offentlig debat om de seneste ti års anvendelse af budgetstøtte i EU. Høringsfasen løber frem til udgangen af december, hvor lande, organisationer og privatpersoner opfordres til at fremsende deres bidrag i form af svar på de spørgsmål, som rejses i grøn bogen.

Hvad er budgetstøtte?

EU yder i dag budgetstøtte til en større gruppe udviklingslande, EU-kandidatlande, potentielle kandidatlande og nabolande. Budgetstøtten forvaltes af EU-Kommissionen og ydes som finansiel støtte fra et eksternt finansieringsorgan til modtagerlandets statskasse til afhjælpning af underskud på de indenlandske ressourcer.

EU's budgetstøtte finansieres over enten EU's budget eller fra den Europæiske Udviklingsfond.

EU yder budgetstøtte enten som *generel budgetstøtte* til støtte for et lands nationale udviklingsstrategi eller som *sektorbudgetstøtte* som støtte til en bestemt sektorstrategi.

Budgetstøtte er som hovedregel ikke-øremærket og kan f.eks. bruges til at finansiere vigtige statslige opgaver, såsom opførelse af skoler og hospitaler, løn til lærere og sundhedspersonale, opbygning af infrastruktur, forbedring af sikkerhed eller gennemførelse af vanskelige reformprocesser.

Budgetstøtte ydes dog ikke uden betingelser, og den ydes ikke til ethvert land. F.eks. har det, ifølge Kommissionen, betydning om et land overholder grundlæggende principper som demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, ligesom en politisk dialog med modtagerlandet er en central del af pakken.

Endelig afhænger støtten også af modtagerlandets indsats i forhold til at nå aftalte mål og kapacitetsopbygning.

EU har i perioden 2003-2009 forpligtet sig til at give budgetstøtte til tredjelande til en værdi af 13 mia. euro.

¹ Kom (2010)586 ag 19. oktober 2010.

56 pct. af budgetstøtten er ifølge Kommissionen gået til de såkaldte AVS-lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, 24 pct. gives til EU's nabolande, 8 pct. til Asien, 6 pct. til Latinamerika og 5 pct. til Sydafrika.

Hvordan reform af budgetstøtte?

Der har lydt kritiske røster af budgetstøtten fra bl.a. Europa-Parlamentet og EU's Revisionsret, som har rejst en række spørgsmål vedrørende budgetstøttens kvalitet, effektive udnyttelse og virkning².

Kommissionen peger i grønbogen på følgende centrale udfordringer, som kort skal gennemgås:

1. Politisk styring og den politiske dialogs rolle
2. Politikdialogens rolle og betydningen af støttebetingelser
3. National ansvarlighed
4. Programmering af budgetstøtten og dens samspil med andre instrumenter
5. Bedre risikovurdering og håndtering af svig og korruption
6. Budgetstøtte til såkaldt "skrøbelige lande"
7. Vækst, finanspolitik og generering af indenlandske indtægter.

1. Politisk styring og den politiske dialogs rolle

Kommissionens første spørgsmål handler om, hvorvidt EU's budgetstøtte bør betinges af, at modtagerlandet overholder vigtige grundlæggende principper såsom menneskerettigheder, demokratiske principper og retsstatsprincippet, eller om sådanne politiske betingelser snarere bør håndteres i forbindelse med den **overordnede politiske dialog** mellem EU og modtagerlandet?

Kommissionen stiller i denne forbindelse bl.a. tre konkrete spørgsmål:

- 1) Bør budgetstøtteaktiviteter i højere grad afspejle modtagerlandets forpligtelser med hensyn til overholdelsen af grundlæggende principper? Bør budgetstøtteprogrammer stille betingelser for støtte, der er koblet med den politiske styring? Og kan man anlægge en anden tilgang til støttebetingelser i forbindelse med generel budgetstøtte end ved sektorbudgetstøtte?
- 2) Hvordan sikres det, at der er overensstemmelse mellem budgetstøtteprocessen og den politiske dialog om de grundlæggende principper, og i hvilke fora vil det være relevant at inddrage donorer og modtagerlande, hvis man skal drøfte disse problemstillinger?

² Se Revisionsrettens særberetning Nr. 2/2005 eller Europa-Parlamentets udtalelse af 15. februar 2007.

- 3) Hvordan bør donorer reagere, hvis et modtagerland ikke overholder de grundlæggende principper, hvis man samtidig ønsker at fastholde budgetstøttens udviklingsmæssige fordele og forudsigelighed?

2. Politikdialogens rolle?

Kommissionen engagerer sig også direkte i forvaltningen af modtagerlandenes nationale budgetter i forbindelse med ydelsen af budgetstøtte.

Det sker gennem en "**politikdialog**" med landene om deres vækststrategier, makroøkonomisk stabilitet, finanspolitik, social beskyttelse eller spørgsmål om bekæmpelse af korruption og svig, mv.³.

Det centrale spørgsmål for Kommissionen er i den forbindelse, hvordan man gør denne "dialog" mere effektiv?

Kommissionen peger selv på vigtigheden af at fokusere på resultater. Kommissionen har i forbindelse med sine budgetstøtteprogrammer været pioner for anvendelsen af indsats- og resultatbaserede indikatorer som grundlag for vurderingen af fremskridt. Denne tilgang har ifølge Kommissionen den fordel, at den giver en større følelse af ejerskab hos modtagerlandenes regeringer, som selv kan fastsætte deres egne politikker.

Kommissionen stiller i denne forbindelse følgende spørgsmål:

- 1) Hvordan kan politikdialogen gøres mere effektiv i forhold til at bidrage til gennemførelsen af reformer og opnåelsen af resultater?
- 2) Hvordan kan donorlande anvende betingelser for budgetstøtte til at forbedre indsatsen, og hvordan bør de reagere hvis modtagerlandene ikke overholder de aftalte betingelser?
- 3) Hvordan kan man forbedre rammerne for overvågningen af modtagerlandenes indsats, og hvordan kan man bedst anvende resultatindikatorer i forbindelse med budgetstøtteaktiviteter?
- 4) Hvordan kan systemet til forvaltning af de offentlige finanser mest effektivt forebygge svig og styrke en effektiv udnyttelse af budgetstøtten?

3. Ansvarlighed?

³ Bemærk, at Kommissionen i grønbogen skelner mellem den bredere "*politiske dialog*" om grundlæggende principper såsom menneskerettigheder, retsstatsprincipper, mv. og så, hvad Kommissionen kalder "*politikdialogen*", der mere handler om modtagerlandets egne budgetmæssige og politiske processer.

Ifølge Kommissionen er en af fordelene ved budgetstøtte, at den er underlagt parlamentarisk kontrol og revisionskontrol på en måde som traditionel projektbistand ikke er.

Alligevel konstaterer Kommissionen, at der kun er sket beskedne forbedringer med den nationale ansvarlighed i modtagerlandene, idet parlamenternes og civilsamfundets evne til at overvåge og præge tingene i mange lande stadig er begrænset.

Kommissionen finder derfor, at EU bør give budgetstøtte på en måde, som styrker modtagerlandets regerings ansvarlighed over for borgerne, landets nationale parlament og revisionsinstitutionerne.

Kommissionen stiller i den forbindelse bl.a. følgende spørgsmål:

- Hvordan kan budgetstøtte udformes, så den styrker den nationale ansvarlighed og ejerskabet i modtagerlandene - herunder inddragelsen af civilsamfundet?
- Hvordan kan den gensidige ansvarlighed bidrage bedre til at øge budgetstøtteaktivitetens effektivitet hos både donor og i modtagerlande?

4. Budgetstøttens samspil med andre typer bistand

EU benytter sig af en bred vifte af forskellige typer af bistand til de forskellige modtagerlande. Kommissionen vurderer, at adskillige former for bistand godt kan fungere side om side med budgetstøtte. Det gælder både projektbistand, vertikale fonde, multidonortrustfonde og fælles midler.

Beslutningen om, hvorvidt EU skal yde budgetstøtte til et land, hvor meget man skal yde, må derfor ifølge Kommissionen bero på en bredere økonomisk analyse af det enkelte modtagerlands finansieringsbehov samt af, hvilke typer af bistand landet i øvrigt modtager.

Kommissionen stiller i denne forbindelse følgende spørgsmål:

- 1) Hvad er fordele og ulemper ved at anvende en bred vifte af bistandsinstrumenter sammen med generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte, og hvilke foranstaltninger skal der træffes for at sikre en effektiv koordination?
- 2) Hvilke kriterier bør Kommissionen lægge til grund for beslutninger om, hvor stor budgetstøtte, der skal ydes til et land?
- 3) Hvilke fordele og ulemper er der ved at yde henholdsvis generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte i det samme land og ved at anvende et enkelt budgetinstrument?

5. Bedre risikovurdering og bekæmpelse af svig og korrupsion

Det er vigtigt med et effektivt risikovurderingssystem, hvis man skal vurdere om et land er berettiget til budgetstøtte.

Især er det ifølge Kommissionen vigtigt at forbedre redskaberne til styring af finansielle risici. Men det er samtidig afgørende, at der tages ordentlig hånd om korrupsion, som ifølge Kommissionen udgør en alvorlig trussel mod budgetstøtte.

Kommissionen finder det derfor afgørende at forbedre **EU's risikovurderingsstrategier** i forbindelse med ydelsen af budgetstøtte til tredjelande.

Kommissionen stiller i den forbindelse følgende spørgsmål:

- 1) Hvordan kan ovennævnte risici bedst vurderes inden for en overordnet ramme og styres med henblik på at gøre budgetstøtten effektiv?
- 2) Hvilke typer foranstaltninger bør EU træffe, hvis risikoniveauet vurderes at være højt for så vidt angår svig og korrupsion?
- 3) Hvordan kan donorer reagere ved hjælp af finansielle korrigerende foranstaltninger i tilfælde af storstilet korrupsion eller svig i forbindelse med gennemførelsen af politikker finansieret gennem budgetstøtte?

6. Budgetstøtte til skrøbelige lande

Kommissionen er sammen med IMF, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank i gang med at udarbejde et udspil til en fælles politik for budgetstøtte til såkaldt "skrøbelige lande"⁴.

Der er ifølge Kommissionen ikke ret mange bilaterale donorer, som i øjeblikket yder budgetstøtte til skrøbelige lande. Det fremgår ikke af grønbogen om EU selv yder budgetstøtte til skrøbelige lande.

Kommissionen rejser i grønbogen spørgsmålet om, EU bør anvende budgetstøtte til at fremme stabiliteten i skrøbelige lande og i givet fald hvordan?

7. Vækst og finanspolitik

Budgetstøtte skal ifølge Kommissionen være med til at **øge modtagerlandenes makroøkonomiske stabilitet og fremme vigtige reformer**. Det kan være med til at skabe et mere erhvervsvenligt klima i modtagerlandene.

⁴ Skrøbelige lande er ifølge Kommissionen lande, hvor staten ikke er i stand til at yde befolkningen sikkerhed og beskytte deres grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder samt garantere dem retfærdig adgang til magten.

Navnlig er det vigtigt med en effektiv forvaltning af de pågældende staters indtægter og udgifter.

Især udviklingslandene skal ifølge Kommissionen blive bedre til at øge statens indtægter under overholdelse af principperne for god regeringsførelse. Det vil i det lange løb være med til at mindske landene afhængighed af bistand og budgetstøtte.

Kommissionen rejser i den forbindelse spørgsmålet om, hvorvidt budgetstøtte fra EU skal være betinget af reformer og god regeringsførelse på skatteområdet i modtagerlandene?

Endelig stiller Kommissionen yderligere tre spørgsmål i denne sammenhæng:

- 1) Hvordan kan budgetstøtteprogrammer bedst muligt fremme inklusiv og bæredygtig vækst?
- 2) Hvordan kan EU's dialog med modtagerlandene om støttebetingelser fremme en generering af modtagerlandenes indenlandske indtægter og fjerne deres afhængighed af budgetstøtte? Hvilken form for exitstrategi bør donorerne medtage i deres budgetstøtteaktiviteter, og hvordan skal den udvikles?
- 3) Hvordan kan budgetstøtte til modtagerlande og regionale organisationer være med til at fremme regional integration?

Med venlig hilsen

Morten Knudsen
(Tlf. 3695)