

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2010
COM(2010) 586 definitief

**GROENBOEK VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen

1. INLEIDING

De millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's) uit het jaar 2000 vormden een stimulans voor internationale ontwikkelingssteun en lagen aan de basis van andere initiatieven om het volume en de doeltreffendheid van de hulp, gebaseerd op een gezond partnerschap tussen donoren en partnerlanden, te vergroten. De consensus van Monterrey (2002), de Europese consensus inzake ontwikkeling (2005), de Verklaring van Parijs inzake de doeltreffendheid van hulp (2005) en de Actieagenda van Accra (2008) waren belangrijke mijlpalen in dit proces, waarin de vijf basisbeginselen eigen verantwoordelijkheid, harmonisering, aanpassing, beheer van resultaten en wederzijdse verantwoordingsplicht werden vastgesteld.

In 2000 presenteerde de Commissie een mededeling over begrotingssteun, getiteld: "Steunmaatregelen van de Gemeenschap ten behoeve van de economische hervormingsprogramma's en de structurele aanpassing: balans en vooruitzichten"¹, waarmee de begrotingssteun voor het volgende decennium mede vorm gegeven werd. Nu er nog vijf jaar te gaan zijn vóór het bereiken van de MDG-termijn van 2015, is begrotingssteun steeds belangrijker geworden op de agenda van de doeltreffendheid van de hulp. Over de periode 2003-2009 bereikten de verbintenissen tot begrotingssteun van de Europese Commissie een totaal van 13 miljard euro (ongeveer 25% van alle verbintenissen in deze periode). Daarvan was 56% bestemd voor landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS), 24% voor nabuurschapslanden, 8% voor Azië, 6% voor Latijns-Amerika en 5% voor Zuid-Afrika.

Toch worden de vragen over de kwaliteit, het rendement en de impact van begrotingssteun bij een aantal belanghebbenden (waaronder de Europese Rekenkamer, het EP, de nationale parlementen, maatschappelijke organisaties) steeds dringender. Deze vragen moeten worden beantwoord omdat de Commissie de aanpak van begrotingssteun wil verbeteren. Belangrijke punten zijn onder meer: i) politiek goed bestuur en de rol van de politieke dialoog; ii) de rol van de beleidsdialoog, de rol van de voorwaardelijkheid, en het verband met prestaties en resultaten; iii) binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht; iv) de programmering van begrotingssteun en de samenhang met andere instrumenten; v) een versterking van risico-evaluatie en de aanpak van fraude en corruptie; vi) begrotingssteun in kwetsbare situaties; en vii) groei, fiscaal beleid en het genereren van binnenlandse inkomsten. Een betere coördinatie binnen de EU is ook essentieel, aangezien de institutionele context van de EU voor de verlening van begrotingssteun is veranderd ten gevolge van het Verdrag van Lissabon en de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden.

Dit Groenboek heeft tot **doel** de opvattingen van de belanghebbenden betreffende de doelstellingen en het gebruik van EU-begrotingssteun te vergaren, voortbouwend op de gezamenlijke ervaring van de afgelopen tien jaar en tegelijk rekening houdend met de verschillen in de context en de aard van de EU-samenwerking met diverse regio's en landen. De **specifieke doelstellingen** van het Groenboek zijn: mogelijkheden en problemen te identificeren, specifieke kwesties aan te kaarten over de manier waarop deze mogelijkheden kunnen worden aangegrepen en deze problemen aangepakt, en ideeën en bewijsmateriaal te vergaren om onze aanpak van begrotingssteun te verbeteren.

¹ COM(2000) 58 van 4.2.2000.

Het overgrote deel van EU-begrotingssteun gaat naar ontwikkelingslanden en daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan ontwikkelingssamenwerking. Dit document heeft echter een bredere **opzet** en bestrijkt EU-begrotingssteun aan alle regio's, rekening houdend met de verschillen tussen de ontwikkelingslanden, maar ook met verschillen tussen de kandidaat-lidstaten, mogelijke kandidaat-lidstaten en nabuurstaten van de EU, waar de Europese samenwerking en het Europese partnerschap gericht zijn op steun aan hervormingen en steun voor de overgang naar een nauwere politieke associatie en geleidelijke economische integratie. De kwesties die in dit document aan bod komen, zijn bijgevolg in verschillende mate relevant en kunnen leiden tot verschillende antwoorden voor verschillende regio's.

In punt 2 wordt begrotingssteun gedefinieerd. In punt 3 wordt de opgedane ervaring besproken en wordt een aantal kernbeginselen vastgesteld voor het concipiëren en uitvoeren van begrotingssteun. In punt 4 wordt een aantal lastige vraagstukken besproken dat het leeuwendeel van dit document beslaat. Punt 5 vormt het besluit. Ondersteunende documentatie is te vinden op het volgende adres [*voeg internetadres in*].

Dit Groenboek zal op de website van de Commissie worden gepubliceerd (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_nl.htm). De raadpleging zal lopen van 19 oktober tot en met 31 december 2010 en staat open voor elke geïnteresseerde belanghebbende. Individuele personen, organisaties en landen kunnen hun bijdragen zenden, in de vorm van antwoorden op de in het document gestelde vragen en/of als algemeen commentaar op de gestelde kwesties. De bijdragen worden gepubliceerd, eventueel in samengevatte vorm, tenzij de auteur bezwaar heeft tegen de publicatie van zijn persoonsgegevens omdat zijn legitieme belangen daardoor zouden kunnen worden geschaad. In dat geval kan de bijdrage anoniem worden gepubliceerd. Anders wordt de bijdrage niet gepubliceerd en wordt er in beginsel geen rekening gehouden met de inhoud ervan. Sinds in juni 2008 het register van belangenvertegenwoordigers (lobbyisten) in het kader van het Europees transparantie-initiatief is opgericht, dienen organisaties dit register te gebruiken om de Commissie en het brede publiek in kennis te stellen van gegevens over hun doelstellingen, financiering en structuren. De Commissie pleegt inzendingen van organisaties als individuele bijdragen te beschouwen, tenzij die organisaties zich hebben geregistreerd.

Bijdragen dienen te worden gezonden naar DEV-BSGP@ec.europa.eu. Vragen om inlichtingen over deze raadpleging kunnen naar dezelfde mailbox worden gestuurd, of naar de Europese Commissie, DG Ontwikkeling, Eenheid C/3, Kamer SC-15 05/100, 1049 Brussel, België.

2. WAT IS BEGROTINGSSTEUN?

Begrotingssteun is een onderdeel van een omvattend samenwerkingspakket met het betrokken land. Dit pakket omvat beleidsdialog, financiële transfers, prestatie-evaluatie en capaciteitsopbouw, gebaseerd op partnerschap en wederzijdse verantwoordingsplicht.

Kader 1: Definitie van begrotingssteun

Begrotingssteun is de **overdracht van financiële middelen** van een extern financieringsorgaan naar de nationale schatkist van een partnerland, nadat dit land zich tot naleving van de **betalingvoorwaarden** heeft verbonden. De aldus ontvangen financiële middelen zijn een onderdeel van de globale middelen van het partnerland en worden bijgevolg gebruikt overeenkomstig het beheerssysteem voor overheidsfinanciën van dat partnerland.

De EU verstrekt alleen begrotingssteun aan landen die aan de volgende drie **criteria** voldoen, die worden afgeleid uit de wettelijke kaders voor steun van de EU aan elke regio; steun wordt verleend indien de volgende elementen voorhanden zijn of ten uitvoer worden gelegd: a) een degelijk gedefinieerd nationaal (of in voorkomend geval, sectoraal) beleid en dito strategie; b) een op stabiliteit gericht macro-economisch kader; c) een geloofwaardig en relevant programma voor de verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën. Alle betalingen worden afhankelijk gesteld van een voortdurende naleving van deze drie standaardcriteria (als weergegeven in de "**algemene voorwaarden**"), en kunnen daarnaast afhankelijk worden gesteld van "**specifieke voorwaarden**" op basis van prestatiecriteria en indicatoren (vaak resultaatgericht) op prioritaire gebieden.

Via begrotingssteun helpen donoren de partnerregeringen de belangrijkste beleidsactiviteiten te financieren, zoals de bouw van scholen en ziekenhuizen, de bezoldiging van leraren en gezondheidspersoneel, de bouw van infrastructuur, de verbetering van de veiligheid en de rechtsstaat, de uitvoering van complexe hervormingsprocessen en het bereiken van macro-economische stabiliteit.

Begrotingssteun is bedoeld om de zwakke punten van de traditionele projectaanpak (hoge transactiekosten, gefragmenteerde parallelle activiteiten) aan te pakken; hierdoor werd namelijk, vooral in landen die sterk van steun afhankelijk waren, de ontwikkeling verhinderd van een coherent beleid door de partnerregeringen, de beperkte capaciteit van de nationale instellingen nog verder verzwakt en de duurzaamheid van de steun ondermijnd. Begrotingssteun wordt daarentegen gezien als een middel om de eigen verantwoordelijkheid van het partnerland inzake het ontwikkelingsbeleid en de hervormingsprocessen te stimuleren, de nationale instellingen en systemen voor verantwoordingsplicht te versterken, de groei te bevorderen, de armoede terug te brengen en de ontwikkelingsdoelstellingen te bereiken.

EU-begrotingssteun is geen blanco chèque en wordt ook niet aan elk land verleend. De onderliggende beginselen zijn van belang (zie punt 4.1) en de beleidsdialoog is een centraal onderdeel van het pakket. Bovendien dient aan de criteria (zie Kader 1) en bepaalde andere voorwaarden te worden voldaan om het gebruik van de middelen te helpen waarborgen, risico's te verminderen en stimulansen te creëren voor betere prestaties. Begrotingssteun heeft in de loop der jaren een aanzienlijke evolutie doorgemaakt, met diverse oriëntaties in diverse regio's.

De Europese Rekenkamer heeft een belangrijke rol gespeeld om de Commissie te helpen haar aanpak van de begrotingssteun te verbeteren (zie Kader 2). Tijdens haar recente gesprekken met de Commissie heeft de Rekenkamer erkend dat er vooruitgang is geboekt, maar wijst zij toch nog op een aantal bestaande zwakke punten die kunnen verhinderen dat de algemene begrotingssteun zijn volle potentieel bereikt. De Rekenkamer bepleit een duidelijker definitie van de landenspecifieke doelstellingen om de impactevaluatie te vergemakkelijken; het gebruik van een compleet kader voor risicobeheer tot vermindering van financiële beheers- en ontwikkelingsrisico's; meer transparantie en systematiek voor de aan begrotingssteun toegewezen bedragen en de bedragen voor vaste en variabele tranches; een beter beheer van prestatiegerelateerde voorwaarden en beleidsdialoog; regelmatigere rapportage over de prestaties met aandacht voor zowel voordelen als risico's. Deze punten zijn samen met de interne controle en de aanbevelingen van het Europees Parlement cruciaal voor de toekomstige aanpak door de EU van begrotingssteun.

Kader 2: Begrotingssteun en de Europese Rekenkamer

De Rekenkamer onderzoekt in haar jaarverslagen **regelmatig de EU-begrotingssteun**. De Rekenkamer heeft twee speciale verslagen uitgebracht in verband met algemene begrotingssteun en is

voornemens eind 2010 een derde verslag te publiceren. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn de aanleiding geweest voor herzieningen en verbeteringen van de aanpak en richtsnoeren van de Commissie. Meer bepaald heeft de Rekenkamer bijgedragen tot de overgang van gerichte tot niet-gerichte begrotingssteun (SR 5/2001), heeft zij de ontwikkeling en het gebruik van een gemeenschappelijk kader voor de evaluatie van de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën bevorderd, alsook een sterkere coördinatie en gezamenlijke evaluaties met de lokale vertegenwoordigers van de donoren (SR 2/2005). De Rekenkamer heeft herhaaldelijk de dynamische interpretatie van subsidiabiliteit door de Commissie geëvalueerd en met klem op de noodzaak gewezen om op een meer expliciete, geformaliseerde en gestructureerde manier de subsidiabiliteit en de prestaties bij het beheer van de overheidsfinanciën aan te tonen (SR 2/2005, AR 2009). De Rekenkamer heeft ook een speciaal verslag gepubliceerd over EU-steun aan de gezondheidssector. De Kamer kwam daarin tot de conclusie dat algemene begrotingssteun tot dusver geen doeltreffende bijdrage had geleverd aan de verbetering van de gezondheidsdiensten en meer hierop gericht zou moeten zijn, terwijl daarnaast de sectorale begrotingssteun zou moeten toenemen (SR 10/2008). De Rekenkamer is ook voornemens een speciaal verslag over de onderwijssector te publiceren.

In dit document wordt met "EU-begrotingssteun" de begrotingssteun bedoeld die door de Europese Commissie wordt beheerd, afkomstig uit de instrumenten voor extern optreden die worden gefinancierd door de EU-begroting of door het Europees Ontwikkelingsfonds. Deze steun kan de vorm aannemen van **algemene begrotingssteun**, ter ondersteuning van de nationale ontwikkelingsstrategie van een land, of van **sectorale begrotingssteun**, ter ondersteuning van een specifieke sectorale strategie. De EU en andere donoren van begrotingssteun maken steeds meer gebruik van algemene en sectorale begrotingssteun naast elkaar en er ontstaat steeds meer belangstelling voor het gebruik van begrotingssteun voor nieuwe en specifieke problemen (zoals de klimaatverandering). Terwijl sectorale begrotingssteun door de EU en sommige andere donoren in niet-gerichte vorm wordt verstrekt, wijzen sommige donoren expliciete doelen aan.

Algemene en sectorale begrotingssteun hebben **verschillende doelstellingen**, die hun weerslag vinden in de voorwaarden en de dialoog. Algemene begrotingssteun wordt verstrekt voor nationaal ontwikkelingsbeleid en dito strategie en kan het volledige spectrum van beleidsacties en hervormingen bestrijken; sectorale begrotingssteun biedt steun aan sectoraal beleid en sectorale hervormingsplannen en heeft het voordeel van een grotere specifieke gerichtheid op belangrijke kernsectoren. Sectorale begrotingssteun heeft een bijzondere meerwaarde waar de begrotingssteun een klein deel van de nationale begroting betreft, en gestreefd wordt naar een meer gerichte beleidsdialoog en hervormingen binnen een sector. In vele gevallen maakt de EU van beide typen steun tegelijk gebruik, meer bepaald in de ACS-landen, waarbij de sectorale begrotingssteun de algemene begrotingssteun aanvult door het nationale ontwikkelingsbeleid meer te richten op de specifieke behoeften van een bepaalde sector of hervorming.

Coördinatie is essentieel. De EU is een van de belangrijkste verstrekkers van begrotingssteun. Er zijn werkzaamheden aan de gang om de coördinatie verder te verbeteren inzake de beleidsdialoog en de politieke dialoog, het ontwerp en de uitvoering van de programma's, de bevordering van binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht, en het uitvoeren van evaluaties en het openbaar maken van de resultaten daarvan. Dit is tevens van belang geweest voor dit Groenboek en zal bijdragen tot een betere doeltreffendheid van begrotingssteun en de samenhang en geloofwaardigheid van EU-donoren, alsook tot een betere coördinatie van alle verstrekkers van begrotingssteun.

Kader 3: Evolutie van EU-begrotingssteun

De eerste ervaringen met begrotingssteun in de jaren '90 hebben de beperkingen uitgewezen van voorwaardelijkheid als een doeltreffend middel om hervormingen te bevorderen; daarnaast is duidelijk het belang gebleken van de eigen beleidsverantwoordelijkheid van de partnerlanden en het beperkte effect van het toewijzen van fondsen voor specifieke begrotingslijnen. Voortbouwend op deze ervaring, keurde de Commissie in 2000 een **mededeling** goed, getiteld: "Steunmaatregelen van de Gemeenschap ten behoeve van de economische hervormingsprogramma's en de structurele aanpassing: balans en vooruitzichten", waarmee begrotingssteun voor de bestrijding van armoede en een vernieuwende aanpak van de voorwaardelijkheid ingang vonden. In deze mededeling worden de doelstellingen voor begrotingssteun vastgesteld die later een onderdeel werden van de beginselen voor de doeltreffendheid van de steun.

De programma's voor begrotingssteun van de EU werden steeds vaker verstrekt over perioden van drie jaar met **jaarlijks vastgestelde tranches**, mits aan de criteria wordt voldaan, met daarnaast **variabele tranches** die ook afhankelijk worden gesteld van de prestaties ten aanzien van overeengekomen doelstellingen voor geselecteerde resultaatsindicatoren, met name in sociale sectoren.

Wat de **subsidiabiliteitscriteria** voor begrotingssteun betreft, heeft de Commissie, net als de meeste andere verstrekkers, een dynamische aanpak en eist zij een relevant en geloofwaardig engagement voor hervormingen en blijken van vooruitgang, eerder dan het naleven van minimumnormen. Door deze aanpak kon de Commissie in zeer verschillende contexten werkzaam zijn, ook in **landen die in een kwetsbare situatie verkeren**, waar begrotingssteun tot stabilisatie kan bijdragen en een verslechtering van de economische en politieke situatie kan voorkomen.

In 2008 heeft de Commissie tevens de "**MDG-contracten**" opgezet voor landen die begrotingssteun op een succesvolle manier blijken te beheren en zich ertoe verbinden vooruitgang te boeken naar de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's). De MDG-contracten bieden toezeggingen voor zes jaar waardoor de regeringen in staat worden gesteld strategieën en begrotingen op de lange termijn te plannen met grotere zekerheid over de te verwachten instroom van middelen.

3. HET VERDERE VERLOOP VAN BEGROTINGSSTEUN – ENKELE SLEUTELBEGINSELEN

De afgelopen tien jaar is de begrotingssteun geëvolueerd en een aantal lessen werd getrokken betreffende de opzet en de impact ervan (zie Kader 3 en 4).

Kader 4: Begrotingssteun – Lessen uit het verleden

Een uitgebreide **evaluatie** in 2006 van de algemene begrotingssteun in zeven ontwikkelingslanden (Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda en Vietnam), in opdracht van de OESO-commissie voor ontwikkelingshulp (DAC), kwam tot de conclusie dat begrotingssteun een relevant antwoord is geweest op erkende problemen met de doeltreffendheid van de hulp, en een doeltreffende en duurzame manier kan zijn om de nationale strategieën voor de bestrijding van de armoede te ondersteunen. De evaluatie kwam tot de bevinding dat algemene begrotingssteun positieve effecten had op de harmonisering en aanpassing van de wetgeving, en op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de regeringen en de verantwoordingsplicht. Algemene begrotingssteun heeft ook positieve gevolgen gehad voor de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven en de capaciteit van de regeringen, meer bepaald voor het beheer van de overheidsfinanciën. Begrotingssteun heeft in de meeste landen ook geleid tot verbetering van de toegang tot diensten. Er is geen bewijs gevonden voor een belangrijke verdringing van particuliere investeringen of voor de ondermijning van de binnenlandse belastinginkomsten. Ook kon niet worden aangetoond dat begrotingssteun meer onderhevig zou zijn aan corruptie dan andere vormen van steun. De evaluatie had wel twijfels over de impact op de terugdringing van de armoede en de kwaliteit van de fundamentele dienstverlening. Een herziene evaluatiemethode wordt momenteel uitgetoet in Mali, Tunesië en Zambia. Recente

onafhankelijke evaluaties van de landenprogramma's van de Europese Commissie in 20 landen waar begrotingssteun een belangrijk element is, hebben over het algemeen de relevantie ervan bewezen en de voortzetting ervan aanbevolen. Over het algemeen is het echter moeilijk om de impact van begrotingssteun op de armoedebestrijding en andere MDG-indicatoren na te gaan. Toewijzingskwesies en ook de evaluatie van wat had kunnen worden bereikt met alternatieve instrumenten (counterfactual analyse), zijn bijzonder moeilijk gebleken.

Hieruit blijkt dat begrotingssteun niet als een doel op zichzelf mag worden beschouwd, maar als een middel om de doeltreffendheid van steun te verbeteren en resultaten te boeken. Hoewel het belang ervan van regio tot regio kan verschillen, kunnen toch een aantal kernbeginselen worden vastgesteld voor de opzet en de uitvoering van begrotingssteun waarover een grote consensus bestaat binnen de verstrekkers van begrotingssteun in de EU:

Begrotingssteun als onderdeel van een pakket: Begrotingssteun moet meer zijn dan een financiële transfer, het is een onderdeel van een pakket met beleidsdialog, prestatie-evaluatie, capaciteitsopbouw en andere ondersteunende maatregelen.

Eigen verantwoordelijkheid: Begrotingssteun moet een land helpen zijn eigen ontwikkelingsstrategieën te realiseren.

Resultaten: Begrotingssteun moet gericht zijn op het bereiken van meetbare resultaten.

Voorspelbaarheid: Begrotingssteun moet zo worden verstrekt dat er een hoge mate van voorspelbaarheid is, zowel op de korte als op de lange termijn.

Verantwoordingsplicht: Begrotingssteun moet zo worden verstrekt dat de verantwoordingsplicht van de regeringen ten aanzien van hun burgers, nationale parlementen en opperste controle-instanties in verband met het gebruik van deze middelen en de geboekte resultaten wordt vergroot (binnenlandse verantwoordingsplicht). Begrotingssteun moet ook zo worden verstrekt dat de partnerlanden hun verbintenissen ten aanzien van de donoren nakomen *en* ook de donoren hun verbintenissen ten aanzien van de partnerlanden nakomen (wederzijdse verantwoordingsplicht).

Een meer gecoördineerde EU-aanpak: EU-begrotingssteun moet zo worden verstrekt dat de coördinatie binnen en buiten de EU wordt verbeterd, en de geloofwaardigheid van de EU en de coherentie worden vergroot.

Maatschappelijke steun: Om de maatschappelijke steun van de belanghebbenden binnen de EU te waarborgen moet begrotingssteun duidelijk resultaten en de door de partnerlanden geboekte vooruitgang aantonen. De burgers in de partnerlanden moeten ook het verschil dat begrotingssteun in hun land concreet maakt, kunnen begrijpen en zien.

4. BEGROTINGSSTEUN: BELANGRIJKSTE PUNTEN

Het is ook duidelijk dat een aantal problemen blijft bestaan om de kwaliteit, het rendement en de impact van begrotingssteun te verbeteren. Enkele belangrijke punten waar er minder duidelijkheid is of minder consensus bestaat over de te maken keuzen, betreffen onder meer:

- politiek goed bestuur en de rol van de politieke dialoog;

- de rol van de beleidsdialoog, voorwaardelijkheid, het verband met prestatie en resultaten;
- binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht;
- de programmering van begrotingssteun en de samenhang ervan met andere instrumenten;
- een versterking van de risico-evaluatie en de bestrijding van fraude en corruptie;
- begrotingssteun in kwetsbare situaties;
- groei, fiscaal beleid en het genereren van binnenlandse inkomsten.

Deze kwesties worden hieronder in detail besproken samen met een aantal kwesties waarop de belanghebbenden wordt verzocht te antwoorden. Bewijsmateriaal en voorbeelden ter ondersteuning van de reacties zijn welkom.

4.1. Politiek goed bestuur en de rol van de politieke dialoog

Politiek goed bestuur is de laatste tijd naar voren gekomen als een van de meest kritieke punten bij begrotingssteun. Er bestaat betwisting over het feit of begrotingssteun expliciet afhankelijk dient te worden gesteld van de naleving door het betrokken land van de onderliggende beginselen als de mensenrechten, de democratische principes en de rechtsstaat (zie Kader 5), dan wel of deze beginselen aan de basis moeten blijven liggen van elke samenwerking en bijgevolg op het hele partnerschap en alle steunmodaliteiten van toepassing moeten zijn.

De richtsnoeren van de OESO-commissie voor ontwikkelingshulp (DAC) pleiten ervoor dat politieke voorwaardelijkheid niet expliciet zou worden gekoppeld aan begrotingssteun of enig ander individueel steuninstrument, maar eerder zou worden behandeld in de context van de overkoepelende politieke dialoog tussen het partnerland en de donoren².

Uiteindelijk kan begrotingssteun (zoals elk project) altijd worden opgeschort indien er ernstige inbreuken zijn op de onderliggende beginselen. Dit stemt overeen met de diverse EU-instrumenten en overeenkomsten voor ontwikkelings- en andere hulp in alle regio's³, en is noodzakelijk om de legitimiteit van begrotingssteun en steun in het algemeen te handhaven. De ervaring heeft uitgewezen dat begrotingssteun **politiek gevoeliger** ligt, met name in de context van algemene begrotingssteun, aangezien deze steun algemeen wordt gezien als een goedkeuring van het algemene beleid van een partnerland. Sectorale begrotingssteun wordt soms gezien als minder gevoelig voor politieke risico's, aangezien hiermee de uitvoering van een specifiek sectoraal beleid wordt gesteund en niet het algemene ontwikkelingsbeleid van een partnerland. Vele donoren hebben de ervaring opgedaan dat sectorale begrotingssteun ten aanzien van de belastingbetalers in het eigen land gemakkelijker kan worden verantwoord dan

² DAC-richtsnoeren "Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support " (volume 2, 2005).

³ Met name de overeenkomst van Cotonou, het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA).

algemene begrotingssteun wanneer er sprake is van politieke problemen of toenemende corruptie in het partnerland.

Kader 5: Onderliggende beginselen

In dit Groenboek hebben de "onderliggende beginselen" alleen betrekking op politieke elementen zoals bedoeld in de algemene bepalingen van het Verdrag van Lissabon over het externe optreden van de Unie.

Hierin wordt het volgende verklaard: *"Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht."* (artikel 21, lid 1).

Recente punten van zorg in verband met politiek goed bestuur in diverse ontwikkelingslanden die begrotingssteun ontvangen, hebben sommige donoren ertoe aangezet om hun aandacht te verschuiven naar de onderliggende beginselen van de mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat, waarbij begrotingssteun explicieter wordt aangewend om bredere politieke doelstellingen te bereiken. De intrinsiek politieke aard van de nationale begroting en het nauwe verband tussen de dialoog over de algemene beleidsprioriteiten van het partnerland en de politieke dialoog, hebben twee belangrijke punten doen rijzen.

Het eerste punt betreft de verstrekking van begrotingssteun indien de naleving van de onderliggende beginselen verslechtert. Sommige donoren schorten de betalingen dan op, andere gaan ermee door. Dergelijke inconsistente reacties kunnen een verkeerde boodschap overbrengen bij de betrokken partnerregeringen. Dit wijst erop dat het noodzakelijk is een aanpak te vinden die coherenter en consistent is, zodat de onderliggende beginselen gedeeld en gerespecteerd worden en tegelijk de ontwikkelingsvoordelen, zoals de voorspelbaarheid van begrotingssteun, gevrijwaard worden.

Het tweede punt betreft de beste vorm voor de dialoog over politiek goed bestuur. Sommigen zijn voorstander van alle mogelijke wegen, zoals procedures voor dialoog over begrotingssteun, ten einde een maximale stimulans en invloed op politieke kwesties inzake de onderliggende beginselen uit te oefenen. Anderen zijn eerder voorstander van een politiek forum, gescheiden van de procedures voor dialoog over begrotingssteun, maar in wederzijds overleg daarmee verbonden, in de wetenschap dat deze beginselen aan de basis liggen van alle vormen van ontwikkelingssamenwerking.

V1: Moeten de maatregelen voor begrotingssteun (speciaal: algemene begrotingssteun) zo worden opgezet dat zij de verbintenissen van de partnerlanden ten aanzien van de **onderliggende beginselen** beter weerspiegelen, en zo ja, hoe? Meer bepaald, moeten de programma's voor begrotingssteun meer gebruik maken van de voorwaardelijkheid inzake politiek goed bestuur? Bestaat er aanleiding om voor algemene begrotingssteun een verschillende aanpak van de **politieke voorwaardelijkheid** voorop te stellen dan voor sectorale begrotingssteun?

V2: Hoe kunnen de procedures inzake begrotingssteun consistent zijn met de **politieke dialoog** over de onderliggende beginselen en tegelijk gericht blijven op de **beleidsdialoog** over de overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen? Wat zijn de **relevante fora** en het **passende niveau** voor donoren en partnerlanden om problemen inzake de onderliggende

beginselen te berde te brengen en te bespreken?

V3: Hoe kunnen donoren op passende wijze **reageren** op een verslechtering van de naleving van de onderliggende beginselen en tegelijk de ontwikkelingsvoordelen en de voorspelbaarheid van begrotingssteun beschermen?

4.2. Rol van de beleidsdialoog, de voorwaardelijkheid en het verband met prestatie en resultaten

De **beleidsdialoog** die is gebaseerd op de eigen begrotings- en beleidsprocedures van het partnerland is essentieel om te verzekeren dat de beleidsmaatregelen die nodig zijn om de overeengekomen doelstellingen te bereiken, worden vastgesteld, besproken en volledig van middelen worden voorzien. Een dergelijke dialoog verzekert mede een duidelijker band tussen het gebruik van middelen (inclusief begrotingssteun) en het bereiken van resultaten; er dient nog veel te gebeuren om deze dialoog doeltreffender te maken. Het is bijvoorbeeld van groot belang te verzekeren dat de opperste controle-instanties, de nationale parlementen, de particuliere sector en de maatschappelijke organisaties hier meer bij betrokken worden.

Onderwerpen die relevant zijn voor de beleidsdialoog zijn onder meer: groeistrategie; macro-economische stabiliteit; fiscaal beleid (inclusief generatie van binnenlandse belastinginkomsten en opstelling van de begroting op centraal en gedecentraliseerd niveau); sectoraal beleid (speciaal de sociale sectoren); sociale bescherming (inclusief gebruikmaking van regelingen voor voorwaardelijke overdracht van fondsen⁴); beheer van de overheidsfinanciën; ruimere kwesties van goed bestuur als de bestrijding van corruptie en fraude, hervorming van de openbare sector, waaronder decentralisatie. De **beleidsdialoog** is te onderscheiden van de bredere **politieke dialoog** over de onderliggende beginselen, hoewel beide uiteraard elkaar moeten aanvullen en versterken. De kernvraag is hoe men deze beleidsdialoog effectiever kan maken. Vragen in dit verband betreffen onder meer de reikwijdte van de dialoog en de vereiste vaardigheden; de rol van de voorwaardelijkheid; het juiste evenwicht tussen beleidshervormingen en de resultaatsindicatoren in de kaders voor prestatie-evaluatie en als stimulansen voor betaling (zie ook Kader 6).

Kader 6: Beleidsdialoog over begrotingssteun in verschillende contexten

De doelstellingen van begrotingssteun bepalen de reikwijdte en de aard van de beleidsdialoog in elk land. Deze doelstellingen en de structuur van de dialoog verschillen naargelang van de omstandigheden van het land en het ontwikkelingsniveau, de aard van de betrekkingen met de EU en het engagement van andere donoren. De dialoog in een **Aziatisch** of **Latijns-Amerikaans** land, waar bijstand en begrotingssteun gewoonlijk een zeer klein onderdeel van de nationale begroting beslaan, kan bijvoorbeeld een heel andere vorm aannemen dan in de meeste **Afrikaanse** landen. In **kleine eilandstaten** en **overzeese gebieden en territoria** kunnen specifieke problemen aan de orde komen, zoals de kleine omvang van nationale besturen, de afwezigheid van sterk onderbouwde nationale beleidsmaatregelen en strategieën, de afwezigheid van onafhankelijke macro-economische kaders, en de beperkte betrokkenheid van en coördinatie met andere donoren. In **EU-nabuurshapslanden** en **uitbreidingslanden**, waar het EU-beleid meer is gericht op de bevordering van EU-georiënteerde hervormingen met het oog op politieke associatie en economische integratie, ligt de aandacht meer op de verantwoordelijkstelling van de partnerlanden voor specifieke beleidsmaatregelen die op korte

⁴ Op grond van deze regelingen krijgen arme gezinnen geld op voorwaarde dat hun kinderen naar school gaan en toegang hebben tot fundamentele gezondheidszorg (vb. Brazilië, Mexico, Bangladesh).

termijn moeten worden uitgevoerd, zoals de goedkeuring van wetgeving die in overeenstemming is met de EU-verworvenheden in de context van de stabilisatie- en associatieovereenkomsten voor potentiële kandidaat-lidstaten en kandidaat-lidstaten, en in de context van de associatieovereenkomsten waarover momenteel wordt onderhandeld in het geval van de nabuurschapslanden.

Voor een **doeltreffende beleidsdialoog** is ervaren donorpersoneel nodig dat in de gelegenheid is en over de bekwaamheid beschikt om zowel de problemen te analyseren waardoor de vooruitgang naar de overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen wordt gehinderd, als oplossingen vast te stellen en uit te voeren. Vele donoren beschikken echter niet over de juiste menselijke hulpbronnen om dit waar te maken. Dit kan ten dele worden verholpen door meer uitwisseling van expertise en een efficiëntere arbeidsverdeling tussen de diverse verstrekkers van begrotingssteun, maar er zijn ook nieuwe investeringen nodig in de passende vaardigheden.

Voorwaardelijkheid. Landen voor begrotingssteun selecteren op basis van gedefinieerde subsidiabiliteitscriteria is een legitieme toepassing van de voorwaardelijkheid. De Commissie stelt momenteel geen minimumvereisten vast aangezien de verbintenissen van een partnerland voor het hervormingsproces van groter belang zijn. De betalingen kunnen afhankelijk worden gesteld van een combinatie van beleidsmaatregelen en geboekte resultaten. Uit de ervaring is gebleken dat het stellen van voorwaarden zelden doeltreffend is geweest voor het verzekeren van hervormingen indien er in het betrokken land geen grote meerderheid voor te vinden was. Vele actoren, daaronder ook de Europese Commissie, hebben meer aandacht voor de resultaten, hoewel de meeste programma's zowel beleids- als resultaatsindicatoren hanteren.

Prestaties en resultaten. De Europese Commissie heeft een voortrekkersrol gespeeld door in haar programma's voor begrotingssteun prestaties en resultaatsindicatoren als uitgangspunt te gebruiken voor de evaluatie van de vooruitgang en voor het bepalen van het bedrag van de variabele tranches voor uitbetaling, en ook als een oogmerk voor de beleidsdialoog⁵. Deze aanpak had tot doel de partnerregeringen in staat te stellen hun eigen beleid op te zetten (overeenkomstig het principe van eigen verantwoordelijkheid), en de discussie te stimuleren over het hoe en waarom van beleidsresultaten (of de afwezigheid ervan). Er zijn echter vragen en problemen gerezen inzake de capaciteit van de statistische diensten om regelmatig relevante, objectieve en hoogwaardige statistieken te produceren, te analyseren en te verspreiden voor het meten van prestaties; inzake de keuze van indicatoren en oogmerken; inzake de vraag of prestaties het best worden geëvalueerd door een nauwgezet toezien op deze indicatoren, dan wel door een meer algemene prestatie-evaluatie; en meer in het algemeen, inzake de mate waarin de landen een op resultaten gebaseerde voorwaardelijkheid ervaren als een doeltreffende stimulans om beter te presteren.

Centraal is de aandacht voor resultaten. De financiële toewijzing van begrotingssteun aan specifieke resultaten is echter moeilijker dan voor projecten, aangezien begrotingssteun wordt opgenomen in de algemene begroting van een land en niet traceerbaar is. Toch zijn de donoren verplicht rekenschap te geven van het gebruik van begrotingssteun en daarom is het voor de EU en de Europese belastingbetaler van belang over duidelijker bewijsmateriaal te beschikken dat de partnerlanden de middelen zoals bedoeld aanwenden, waar voor hun geld krijgen en de overeengekomen doelstellingen bereiken. Hiervoor moeten de donoren hun

⁵ De ontwikkeling door het "Centre for Global Development" van een "betaling bij levering"-aanpak, door te betalen voor resultaten en prestaties te belonen, is nog een verdere en radicalere innovatie in deze richting.

analyse en de beleidsdialoog specifiek richten op alle belangrijke gebieden van het beheer van de overheidsfinanciën en het fiscale beleid van een regering en daarbij de hele begrotingscyclus bestrijken. Waar zwakke punten worden vastgesteld, moeten de regeringen aantonen dat zij een relevant en geloofwaardig hervormingsprogramma voor het beheer van de overheidsfinanciën hebben en moeten zij geleidelijke vooruitgang kunnen aantonen. Een betere begrotingsanalyse is van belang om de prestaties van het systeem voor financieel beheer te verbeteren en de voordelen van begrotingssteun te vergroten. De vaststelling van specifieke doelstellingen, prestatie-indicatoren en een kader voor toezicht met als bedoeling aan te tonen hoe begrotingssteun bijdraagt tot ontwikkeling en tot de vermindering van armoede blijft een belangrijke uitdaging. In deze context is op de vraag gerichte en resultaatgeoriënteerde capaciteitsontwikkeling, met name van sleutelministeries en controleorganen zoals de opperste controle instanties en de nationale parlementen, van eminent belang.

V4: Hoe kan de **beleidsdialoog** met de partnerlanden doeltreffender en inclusiever worden gemaakt ten einde hervormingen, resultaten en doelstellingen te helpen bereiken?

V5: Hoe moeten de donoren gebruik maken van de **voorwaardelijkheid** van begrotingssteun om de prestaties te helpen verbeteren, en hoe moeten zij reageren op niet-naleving van de overeengekomen voorwaarden?

V6: Hoe kunnen de kaders voor prestatie-evaluatie worden verbeterd en hoe kan bij begrotingssteunoperaties het best gebruik worden gemaakt van de **resultaatsindicatoren** om de hierboven aangegeven uitdagingen aan te gaan?

V7: Hoe kunnen de prestatie van het **beheerssysteem van de overheidsfinanciën**, met inbegrip van fraudebestrijdingsmaatregelen, en het **rendement** van begrotingssteun het best worden opgedreven? Moet de EU minimumvereisten vaststellen voor begrotingssteun?

4.3. Verantwoordingsplicht

Binnenlandse verantwoordingsplicht betekent dat een partnerregering verantwoording verschuldigd is ten aanzien van haar burgers en instellingen (parlement, opperste controle instanties) over de keuze van het beleid, de belastinginning, de begrotingstoewijzingen en de resultaten. Dit gaat in twee richtingen. De burgers en de instellingen moeten ook de gelegenheid hebben hun regering verantwoordelijk te stellen voor haar daden, misbruiken tegen te gaan en sancties op te leggen. De verantwoordingsplicht van een partnerregering jegens haar burgers is essentieel voor het bereiken van ontwikkelingsresultaten. Het is een belangrijk onderdeel van de **eigen verantwoordelijkheid** van een land voor zijn ontwikkelingsagenda. Begrotingssteun is in principe afhankelijk van binnenlandse parlementaire en financiële controle, hetgeen vaak niet in dezelfde mate geldt voor projectsteun.

Tot dusver zijn er echter slechts bescheiden verbeteringen geweest in de binnenlandse verantwoordingsplicht, gedeeltelijk omdat hervormingen tijd vergen voor zij uitgevoerd worden en tot resultaten leiden. In vele landen is de capaciteit van de maatschappelijke organisaties en de parlementen om beleidskeuzen in een transparant begrotingsproces te bepleiten en te controleren nog zwak. Voor donoren die betrokken zijn bij begrotingssteun, is de ondersteuning van de nationale verantwoordingsinstellingen en -systemen een belangrijke

uitdaging. De eisen van de donoren kunnen door een van buiten opgelegde agenda negatieve gevolgen hebben voor de binnenlandse verantwoordingsplicht, vooral wanneer het bedrag van de begrotingssteun significant is vergeleken met de nationale begroting.

Wederzijdse verantwoordingsplicht. Vanuit het **perspectief van de donoren** is wederzijdse verantwoordingsplicht belangrijk zodat de donorregeringen voor hun parlementen en belastingbetalers kunnen aantonen dat zij doeltreffend gebruik maken van de openbare middelen voor ontwikkelingshulp. Vanuit het **perspectief van de partnerlanden** is er behoefte aan geloofwaardige donorverbintenissen om tijdig, voorspelbaar, transparant en alomvattend informatie over de steunverlening (vooral begrotingssteun) te kunnen verstrekken, in overeenstemming met de begrotingscyclus, en om een omvattende begroting te kunnen voorbereiden en uitvoeren die de overeengekomen beleidsdoelstellingen en prioriteiten waarmaakt. De partnerlanden moeten ook het grote publiek informeren over hun betrekkingen met de donorgemeenschap en de voordelen van begrotingssteun. Maatschappelijke organisaties kunnen echter slechts de acties van de regeringen controleren indien zij over precieze informatie beschikken over de bedragen die voor specifieke maatregelen zijn besteed en waar kanalen bestaan om de bevoegde autoriteiten, inclusief de donoren, over gevallen van fraude en corruptie te informeren.

V8: Hoe kan begrotingssteun (inclusief capaciteitsopbouw) worden opgezet om de **binnenlandse verantwoordingsplicht** en de eigen verantwoordelijkheid in de partnerlanden verder te stimuleren, met inbegrip van de deelname van de maatschappelijke organisaties?

V9: Hoe kan de **wederzijdse verantwoordingsplicht** beter bijdragen tot een meer doeltreffende begrotingssteun in zowel de donorlanden als de partnerlanden?

V10: Welke activiteiten voor zichtbaarheid/communicatie moeten worden uitgevoerd zowel in de donorlanden als in de partnerlanden om de wederzijdse verantwoordingsplicht te verbeteren?

4.4. Programmering van begrotingssteun en de samenhang ervan met andere instrumenten

Het **besluit tot het al dan niet verstrekken van begrotingssteun en de omvang daarvan** moet gezien worden in de ruimere context van steunprogrammering in het algemeen, waarin de landentoe wijzingen worden vastgesteld door een combinatie van behoeften en prestaties. Dit heeft betrekking op een bredere politiek-economische analyse, de financieringsbehoeften van de individuele landen (rekening houdend met het fiscale kader op de middellange termijn en de bijdragen die donoren en crediteuren kunnen voorstellen), de absorptiecapaciteit en de risico's en verwachte voordelen van begrotingssteun. Zodra de landencontext correct is geanalyseerd, met inbegrip van de overheidsinspanningen om probleempunten en de beschikbare binnenlandse middelen vast te stellen, kunnen de doelstellingen voor samenwerking en de meest geschikte steunmodaliteit worden vastgesteld (waarbij ook rekening moet worden gehouden met kwesties als eenheidskosten en rendement).

Er bestaan naast begrotingssteun diverse andere modaliteiten, zoals verticale fondsen, door meerdere donoren gefinancierde trustfondsen (MDTF's), gebundelde fondsen, en projectsteun. Een breed spectrum van uitvoeringsmodaliteiten wordt als een voordeel beschouwd om te kunnen reageren op de verschillende behoeften en doelstellingen in verschillende contexten. Voor sommige gebieden, zoals steun voor niet-overheidsactoren of

voor electorale processen, is het duidelijk dat geen begrotingssteun kan en mag worden verleend. Voor andere gebieden, zoals investeringen in expertise op hoog niveau en belangrijke infrastructuurwerken, moet binnen de context van het land worden besloten welke modaliteit het meest geschikt is.

Wat algemene begrotingssteun en sectorale begrotingssteun betreft, is een belangrijke vraag of begrotingssteun voor een bepaald land zich speciaal moet richten op een breed spectrum van gebieden (algemene begrotingssteun) ten einde een breed inzicht te krijgen in het nationale beleid, maar eventueel ten koste van de doeltreffendheid van de sectorale beleidsdialoog; dan wel of de steun zich op specifieke sectoren moet richten (sectorale begrotingssteun) voor een doeltreffender beleidsdialoog, ook als dat afbreuk zou doen aan de aandacht voor bredere, sectoroverschrijdende hervormingskwesties die noodzakelijk zijn voor vooruitgang op sectoraal niveau. In vele gevallen maakt de EU gebruik van beide modaliteiten tegelijk (zie punt 2).

V11: Welke criteria moet de Commissie toepassen om tot een besluit te komen over **hoeveel** begrotingssteun eventueel aan in aanmerking komende landen verstrekt moet worden?

V12: Wat zijn de voordelen en nadelen van de verstrekking van **zowel algemene als sectorale begrotingssteun** in hetzelfde land, of van slechts één enkel instrument voor begrotingssteun? In welke context kan sectorale begrotingssteun worden beschouwd als een meer doeltreffend type begrotingssteun?

V13: Wat zijn de voordelen en nadelen, alsook de voor de consistentie en doeltreffende coördinatie noodzakelijke praktische regelingen, van een breed spectrum van steuninstrumenten naast algemene en sectorale begrotingssteun?

4.5. Versterking van de risico-evaluatie en de bestrijding van fraude en corruptie

De doeltreffendheid en impact van alle vormen van steun (van projectsteun tot begrotingssteun) kunnen worden aangetast door een aantal risico's die bedwongen moeten worden. Begrotingssteun en projectsteun hebben een verschillend risicoprofiel; dit impliceert dat het risicobeheer moet worden aangepast aan de gekozen methode voor steunverlening. Het kader voor risicobeheer voor **begrotingssteun** is een belangrijk instrument bij de evaluatie van subsidiabiliteit, bij de programmering, het opzetten en de uitvoering van programma's en voor het aangaan van de beleidsdialoog. Het is een instrument om de financiële belangen van de EU te beschermen. Het is ook een cruciale dimensie van de dynamische aanpak van subsidiabiliteit (zie Kader 1) die een geloofwaardig engagement vereist voor relevante hervormingen en duidelijke bewijzen van vooruitgang. In deze context is het van belang de aanpak van risicobeheer voor begrotingssteun te herzien en te versterken.

Een ernstige verslechtering van **politiek goed bestuur** in een partnerland dat begrotingssteun ontvangt, kan betekenen dat de rol van de nationale begroting als uitdrukking van het algemene belang wordt verminderd en de mechanismen voor verantwoording worden ondermijnd. Daardoor kunnen op hun beurt de inspanningen van de begrotingssteun worden ondermijnd om de transparantie en het beheer van de begroting zelf te verbeteren en wordt uiteindelijk de doeltreffendheid van begrotingssteun geërodeerd. De evaluatie van de politieke risico's vereist een intensievere politieke dialoog die de aspecten bestrijkt die relevant zijn voor begrotingssteun.

Voor het **beheer van macro-economische en ontwikkelingsrisico's** zijn sterke monitoringprocessen vereist, relevante diagnoses en indicatoren, en de capaciteit om waar nodig corrigerende maatregelen vast te stellen en goed te keuren. De beperkte kwaliteit en beschikbaarheid van relevante indicatoren maakt het risicobeheer moeilijker. Een verbetering van de reikwijdte en de kwaliteit van de dialoog over de vooruitgang van de tenuitvoerlegging van nationale en sectorale beleidsmaatregelen is vitaal voor een doeltreffend risicobeheer.

Een verbetering van de hulpmiddelen voor het beheer van **financiële risico's** is essentieel. In alle begrotingssteunoperaties worden de donorfondsen beheerd volgens de controlesystemen en procedures en volgens het beheer van de overheidsfinanciën in het partnerland (zie Kader 1). Financiële risico's worden geëvalueerd en verminderd door vooruitgang met de doeltreffendheid van het **beheer van de overheidsfinanciën**. Een regelmatige diagnose kan belangrijke domeinen voor vooruitgang en zwakke punten identificeren en de voorbereiding en tenuitvoerlegging van hervormingsprogramma's mogelijk maken, waarvan de relevantie en geloofwaardigheid wordt begeleid via de begrotingssteunprocessen.

Corruptie is een ernstige bedreiging van de ontwikkelingsinspanningen. Corruptie ondermijnt de democratie en goed bestuur door formele en institutionele processen onderuit te halen. Corruptie ondermijnt de economische ontwikkeling door middelen af te leiden van prioritaire uitgaven, inefficiëntie te veroorzaken en doordat aanbestedingsprocedures in de overheidsdiensten niet worden gerespecteerd. Corruptie is een van de sleutelfactoren die de argumentatie voor en tegen begrotingssteun beïnvloeden. Corruptie niet aanpakken betekent het vertrouwen in zowel de begroting als de ruimere politieke economie ondermijnen, en heeft **implicaties voor zowel de financiële als de ontwikkelingsrisico's**. Indien donorfondsen worden samengevoegd met de nationale begroting, worden voorts gevallen van fraude of corruptie niet ter kennis gebracht van de Commissie of door haar onderzocht. Indien de begrotingsmiddelen van het partnerland verkeerd worden besteed, kan terugvordering van de fondsen vaak moeilijk zijn. Daarom is het essentieel dat de Commissie en de donorgemeenschap in het algemeen een voortdurende dialoog onderhouden met de partnerregeringen over corruptiezaken.

Externe risicofactoren, zoals ongunstige internationale financiële en economische factoren, fluctuerende grondstoffenrijzen of klimaatfactoren, kunnen ook invloed hebben op de begrotingssituatie van een partnerland. De recente wereldwijde financiële en economische crisis heeft de onderlinge afhankelijkheid in de wereld duidelijk aangetoond. Het toezicht op en het verminderen van externe risico's vereisen maatregelen om de weerbaarheid van de begroting tegen externe schokken te vergroten, inclusief de belastingstructuur.

V14: Hoe kunnen de genoemde **risico's** het best worden geëvalueerd en beheerst binnen een **alomvattend kader** om de doeltreffendheid van begrotingssteun te vergroten?

V15: Wat voor maatregelen moet de EU toepassen indien het risiconiveau van fraude en corruptie als hoog wordt beschouwd?

V16: Hoe kunnen donoren zinvol reageren, inclusief met financiële corrigerende maatregelen op gevallen van corruptie of fraude op grote schaal bij de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen die door begrotingssteun worden gesteund?

4.6. Begrotingssteun in kwetsbare situaties

Begrotingssteun kan essentieel zijn om een bepaalde mate van economische en politieke stabiliteit te verwezenlijken in landen met een kwetsbare situatie.

Kader 7: Kwetsbare situaties

Dit is een situatie waarin het sociale contract is verbroken ten gevolge van het onvermogen van de staat om zich te kwijten van zijn fundamentele taken en zijn verplichtingen na te komen inzake de verlening van diensten, het beheer van middelen, de rechtsstaat, billijke toegang tot macht, veiligheid en welzijn van de bevolking en de bescherming en bevordering van de rechten en vrijheden van de burgers. Over het algemeen zijn er drie opeenvolgende (vaak overlappende) fasen voor een land om uit een crisis te geraken en waarbij de politieke partners en de donoren interveniëren: De noodfase wordt gevolgd door de fase van vredesopbouw, die sociaal en economisch herstel en het begin van institutioneel herstel omvat. De derde fase is macro-economische stabilisering (over het algemeen gekenmerkt door de hervatting van steun door de internationale financiële instellingen zodra de achterstallen zijn weggewerkt), hetgeen dan leidt tot ontwikkeling. Elke fase uit een crisissituatie is voor een land een nieuwe kans op de toekenning van begrotingssteun.

Hoewel de risico's per definitie groot zijn, zijn de kosten van non-interventie en de voordelen van effectieve steun (bv. het in stand houden van fundamentele openbare dienstverlening als diensten en veiligheid) misschien nog groter. De subsidiabiliteitscriteria moeten zo worden geïnterpreteerd dat zij de feitelijke capaciteit, de verbintenissen en het vooruitgangspotentieel van een partnerland weerspiegelen. Een sterkere coördinatie van die donoren welke bereid zijn het herstel van een staat te ondersteunen, is essentieel om een degelijke en voortdurende evaluatie en dito beheer van de risico's, een precies toezicht op de vooruitgang en flexibiliteit bij het opzetten van maatregelen te verzekeren. De Commissie is doende een document voor een gemeenschappelijke aanpak met het IMF, de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank op te stellen. Er zijn echter slechts relatief weinig bilaterale donoren die momenteel begrotingssteun verstrekken aan landen die in een kwetsbare situatie verkeren.

V17: Moet begrotingssteun worden aangewend om stabiliteit te bevorderen in **kwetsbare staten**, en zo ja, hoe?

4.7. Groei, fiscaal beleid en de vrijmaking van binnenlandse inkomsten

Zowel de strategieën voor de ontwikkeling van de partnerlanden als de aandacht van de EU gaan steeds meer uit naar het belang van duurzame **economische groei**, naast de verlening van sociale diensten. Het is bijgevolg noodzakelijk te verzekeren dat ontwikkelingshulp in het algemeen, en begrotingssteun in het bijzonder, ook in staat zijn om inclusieve groei en duurzame ontwikkeling, naast het terugdringen van de armoede, te bevorderen en daartoe bij te dragen. Er moet meer aandacht zijn voor het vaststellen van stappen die noodzakelijk zijn om blijvende beperkingen van duurzame groei weg te werken, zoals inadequate economische infrastructuur, bureaucratie of beperkte personele middelen. Begrotingssteun kan een bijdrage leveren door de macro-economische stabiliteit, kernhervormingen voor een gunstiger ondernemingsklimaat en een doeltreffender begrotingstoewijzing te bevorderen. Het fiscale beleid is een bijzonder belangrijk onderwerp in de beleidsdialoog voor begrotingssteun.

Het verzekeren van binnenlandse inkomsten is cruciaal voor de garantie van macro-economische stabiliteit, voor het duurzame bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen, de reductie van armoede, het behalen van de MDG-doelstellingen en de versterking van de binnenlandse verantwoordingsplicht. Dit heeft zowel betrekking op economische groei in de partnerlanden als op de belastingsystemen. Een verbetering van de capaciteit van de ontwikkelingslanden om hun inkomsten te verhogen overeenkomstig de beginselen van goed bestuur (transparantie, uitwisseling van informatie en eerlijke belastingconcurrentie) zal op de lange termijn de ontwikkelingslanden helpen om hun afhankelijkheid van steun terug te brengen en een eventuele **vertrekstrategie** uit de begrotingssteun te overwegen, waarbij de begrotingssteun waarschijnlijk een andere rol gaat spelen als de landen minder afhankelijk worden van steun. De partnerlanden moeten zich ertoe verbinden hun binnenlandse belastingsystemen en inningspercentages te versterken.

Een brede belastingsbasis gecombineerd met een doeltreffend inkomsten- en uitgavenbeheer vergroot de legitimiteit van de staat en versterkt de betrekkingen tussen overheid en burger. Als een van de doelstellingen van de programma's voor begrotingssteun moet de capaciteit van het begunstigde land om binnenlandse en buitenlandse problemen inzake belastinginning op te lossen, worden bevorderd, ten einde de verantwoordingsplicht en eigen verantwoordelijkheid te verbeteren en afhankelijkheid op de lange termijn te verminderen. Hoewel sommige programma's voor begrotingssteun belastingkwesties bestrijken, is de grootste aandacht van dialoog en voorwaarden in de programma's voor begrotingssteun uitgegaan naar een verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën. Er is bijgevolg ruimte om meer aandacht te richten op kwesties van binnenlandse belastingen en goed bestuur op belastinggebied in de dialoog voor begrotingssteun, voorwaarden, prestatie-evaluatie en capaciteitsontwikkeling (met tevens aandacht voor specifieke inkomstenproblemen in landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen). Hierdoor zouden de competenties en de naleving van de beginselen van goed bestuur op belastinggebied (transparantie, uitwisseling van informatie en eerlijke belastingconcurrentie) geleidelijk aan kunnen worden verbeterd. De kwestie of begrotingssteun afhankelijk moet worden gesteld van hervormingen en goed bestuur op belastinggebied, is bijzonder relevant.

Steun voor **regionale integratie** is ook een sleutelkenmerk van EU-samenwerking. Regionale integratie levert belangrijke economische voordelen op, maar leidt ook tot nieuwe uitdagingen, meer bepaald de noodzaak om de inkomstenbasis te verschuiven van externe tarieven naar interne belastingheffing, aangezien de liberalisering van de handel kan resulteren in een voortdurende daling van de belastinginkomsten.

V18: Hoe kunnen programma's voor begrotingssteun worden opgezet en ten uitvoer gelegd zodat zij **inclusieve en duurzame groei** optimaal bevorderen?

V19: Hoe kunnen de beleidsdialoog en voorwaarden van de begrotingssteun een betere **generering van binnenlandse belastinginkomsten** bevorderen en de **afhankelijkheid van steunverlening beëindigen**? Welke vorm van vertrekstrategie moeten de donoren opnemen in hun begrotingssteunmaatregelen, en hoe moet dit worden geregeld?

V20: Hoe kan begrotingssteun worden gebruikt om de partnerlanden en regionale organisaties bij te staan om het proces van **regionale integratie** te bevorderen?

5. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Begrotingssteun is gezien als een oplossing om steun doeltreffender te maken, maar kent ook eigen problemen. In dit document is gepoogd kwesties aan te kaarten als welke landen begrotingssteun moeten ontvangen, hoeveel zij zouden moeten ontvangen, en hoe de programma's voor begrotingssteun het best kunnen worden opgezet en beheerd. Dit zijn kwesties die moeten worden geanalyseerd en er moet worden gewerkt aan een overeengekomen reeks doelstellingen en beginselen, zodat begrotingssteun beter kan bijdragen aan de realisering van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, duurzame groei en armoedebestrijding in de partnerlanden, en de bevordering van nauwere economische integratie en politieke associatie elders. Voortbouwend op de resultaten van deze en andere werkzaamheden zal de Commissie streven naar een verbeterde aanpak van de opzet en tenuitvoerlegging van begrotingssteun met het oog op een meer gecoördineerde aanpak binnen de EU.