



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.10.2003
KOM(2003) 615 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

REGERINGSFØRELSE OG UDVIKLING

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Dialog om regeringsførelse: Vigtigste spørgsmål og grundlæggende principper	5
2.1.	Fattigdomsbekæmpelse	5
2.2.	Partnerlandenes ejerskab	6
2.3.	Policy-dialog	7
2.4.	Sikkerhed	8
2.5.	Klausulerne om menneskerettigheder og god regeringsførelse: konsultationsprocedurer	9
2.6.	Korruption	10
2.7.	Migration	12
2.8.	Sektorbaseret approach og mainstreaming	13
2.9.	Budgetstøtte	13
2.10.	Handel	14
2.11.	Erhvervssektoren	15
3.	Nuværende landeejede fremgangsmåder og approacher	17
4.	Mod en mere dynamisk og proaktiv approach	18
4.1.	En policy-dagsorden for regeringsførelse	18
4.2.	Vanskelige partnerskaber	21
4.3.	Efterkonflikt-situationer	25
4.4.	Effektive partnerskaber	28
5.	Konklusioner	33

1. INDLETNING

- (1) Regeringsførelsens strukturer og kvalitet er helt afgørende for, om der bliver tale om social samhørighed eller social konflikt, om en vellykket eller en fejlslagen økonomisk udvikling, om bevaring eller forringelse af miljøet og om respekt for eller krænkelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. I det internationale samfund er der almindelig enighed om disse sammenkædninger, der viser, hvor stor betydning regeringsførelsen har for udviklingen.
- (2) Det er i FN's "millennium"-erklæring slået fast, at det blandt andet er en betingelse for at kunne skabe de rette forudsætninger for udvikling og fattigdomsbekæmpelse, at der sikres god regeringsførelse i det enkelte land, god regeringsførelse på internationalt plan og gennemsigtige finansielle, valutariske og handelsmæssige systemer. I Monterrey-konsensusen var statscheferne enige om, at god regeringsførelse på alle niveauer er af stor betydning for bæredygtig udvikling, vedvarende økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Regeringsførelse, demokratisering og udvikling er også indbyrdes forbundne i EU's generelle målsætning som fastlagt i traktaterne, Kommissionens "hvidbog om nye styreformer"¹ og Rådets konklusioner fra maj 2002. Kommissionen har desuden i de senere år produceret en række meddelelser og policy-dokumenter, der har relevans til regeringsførelse².
- (3) Regeringsførelsen er af central betydning for de politikker og reformer, der tager sigte på fattigdomsbekæmpelse, demokratisering og international sikkerhed. Dette er årsagen til, at styrkelse af den institutionelle kapacitet, navnlig med hensyn til god regeringsførelse og retsstatsprincippet er en af de seks højt prioriterede målsætninger for EU's udviklingspolitik, der søges virkeliggjort som led i EU's programmer i udviklingslandene.
- (4) Selv om der ikke er fastlagt nogen international definition af regeringsførelse, har dette begreb fået voksende betydning, og samtlige udviklingspartnere har i de seneste ti år forstærket deres indsats på dette område. Fællesskabet har også på pragmatisk måde finansieret en række programmer inden for dette bredere aktivitetsområde i de senere år. Regeringsførelse er et spørgsmål om statens evne til at betjene borgerne. Den brede approach gør det begrebsmæssigt muligt at skelne mellem regeringsførelse og andre emner som f.eks. menneskerettigheder, demokrati og korrupsion. Regeringsførelsen vedrører de forskrifter og processer og den adfærd, der gør det muligt at forvalte de forskellige interesser og ressourcer og magtbeføjelser i et samfund. Den måde, hvorpå offentlige arbejdsopgaver udføres, offentlige ressourcer forvaltes, og offentlig regulerende myndighed udøves, er det centrale spørgsmål, der skal behandles i denne sammenhæng. Den reelle værdi af begrebet regeringsførelse er, at det gør det

¹ KOM(2001) 428 endelig af 25.07.2001; Beretning fra Kommissionen om nye styreformer i EU, KOM(2002) 705 af 11.12.2002.

² F.eks. meddelelsen om EU's nærhedspolitik over for sine nabolande ("Det bredere Europa" KOM(2003) 104 endelig af 11. marts 2003) og meddelelsen om menneskerettighederne i Middelhavsområdet (KOM(2003) 294 endelig af 21. maj 2003).

muligt at anvende en ordbrug, der er mere pragmatisk end demokrati, menneskerettigheder osv. På trods af sin åbne og generelle karakter er regeringsførelse et meningsfyldt og praktisk begreb, som knytter sig til selve grundaspekterne ved ethvert samfunds og ethvert politisk og socialt systems funktionsmåde. Regeringsførelse kan beskrives som en grundlæggende målestok for et samfunds stabilitet og præstationer. Da principperne om menneskerettigheder, demokratisering og demokrati, retsstaten, civilsamfundet, decentraliseret magtdeling og sund offentlig forvaltning får voksende betydning og relevans, efterhånden som et samfund udvikler sig til et mere sofistikeret politisk system, udvikler regeringsførelse sig til *god regeringsførelse*. Regeringsførelse er i dag udbredt anvendt som en grundlæggende målestok for et politisk/administrativt systems kvalitet og resultater.

- (5) Artikel 9, stk. 3, i Cotonou-partnerskabsaftalen giver en interessant definition, som AVS-signatarstaterne og EU har fastlagt i fællesskab: "I en politisk og institutionel sammenhæng, hvor der værnes om menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstaten, forstås ved god regeringsførelse en åben og ansvarlig forvaltning af menneskelige ressourcer, naturressourcer og økonomiske og finansielle ressourcer med sigte på en retfærdig og bæredygtig udvikling. Det indebærer klare beslutningsprocedurer i offentlige myndigheder, åbne og ansvarlig institutioner, lovens forrang i forvaltningen og fordelingen af ressourcerne samt opbygning af kapacitet til at udarbejde og gennemføre foranstaltninger, der særlig sigter mod at forebygge og bekæmpe korrupcion."
- (6) God regeringsførelse er først og fremmest et lands interne anliggende. U hensigtsmæssige nationale politikker har i mange lande - og ikke kun i udviklingslandene - i høj grad bidraget til at øge kløften mellem fattige og rige, såvel inden for og mellem de enkelte lande og regioner. God regeringsførelse på alle niveauer i det internationale system - og på nationalt, regionalt og multilateralt plan - er derfor af afgørende betydning for et legitimt, effektivt og sammenhængende globalt regeringssystem. Man har gentagne gange søgt at rette op den mangelfulde globale styring i de senere år ved forskellige initiativer og dialoger på multilateralt plan, især ved FN-initiativer, bl.a. fra "Kommissionen for global styring", og også for nylig på Monterrey-konferencen om finansiering af udviklingsarbejde og på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg. EU har deltaget aktivt i denne dialog. Spørgsmålet om global styring er også genstand for dialog mellem EU og visse større tredjelande, som f.eks. Kina, Rusland, Indien og Brasilien. Set fra EU's synspunkt indebærer god regeringsførelse også, at der fortsat må arbejdes på at skabe større sammenhæng mellem politikkerne på alle de berørte områder, som f.eks. miljø, handel og landbrug.
- (7) God regeringsførelse er afgørende for en effektiv udviklingsbistand og for at realisere de mål, som vi bør stræbe imod. Indførelsen af god regeringsførelse er imidlertid en hel proces. Så længe god regeringsførelse endnu ikke er blevet en realitet, må man derfor fortsætte med at støtte fremskridtene på forskellige pragmatiske måder. Indikatorerne bør derfor i denne kontekst ikke blot forstås som en simpel liste over punkter, der skal medtages på en resultattavle for at sikre at selektiviteten udelukkende er baseret på regeringsførelse, men snarere være et redskab, der sikrer at regeringsførelse mainstreames i alle EU-finansierede interventioner og strategier.

- (8) I denne meddelelse lægges hovedvægten på kapacitetsopbygning og dialog om regeringsførelse i forskellige typer situationer. Den vil både behandle eksempler på effektive partnerskaber, problematiske partnerskaber og efterkonflikt-situationer.
- (9) Sigtet med denne meddelelse er - på grundlag af de erfaringer, der er indhøstet med EU's og andre donorer's approach til regeringsførelse, og ud fra partnerlandenes synspunkter og egne erfaringer - at fastlægge praktiske metoder:
- til at opbygge kapacitet til regeringsførelse og øge partnerlandenes "ejerskab" i forbindelse med udformningen de relevante reformprogrammer
 - til at sikre synergi og sammenhæng mellem EF's og EU's forskellige politikker og instrumenter
 - til at styrke udviklingspartnerskaberne på lande- eller regionalbasis med henblik på at opnå koordination mellem donorerne's prioriteringer og partnerlandenes dagsordener ved hjælp af policy-dialogen samt sikre komplementaritet mellem donorerne indbyrdes
 - at bidrage til beskyttelsen af menneskerettighederne og udbredelsen af demokrati, god regeringsførelse og retsstatsprincippet.

Meddelelsen skal således være en retningslinje for EU's approach til spørgsmålet om regeringsførelse og udvikling, fastlægge hvilken type foranstaltninger, der skal støttes i de forskellige situationer, og bidrage til den internationale debat om disse spørgsmål. En håndbog skal hjælpe med at omsætte denne politik til praksis.

2. DIALOG OM REGERINGSFØRELSE: VIGTIGSTE SPØRGSMAÅL OG GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

2.1. Fattigdomsbekæmpelse

- (10) Regeringsførelse er blevet et vigtig element i udviklingssamarbejdet og er nu en integreret del af processerne i fattigdomsbekæmpelsesstrategien.
- (11) Det drejer sig både om effektiv mobilisering, repræsentation og selvstændiggørelse ("empowerment") af civilsamfundet, navnlig de fattige, og om at skabe effektiv kapacitet i offentlige institutioner og administrationer til at fastlægge og gennemføre de nødvendige politikker. I mange udviklingslande afhænger fattigdomsbekæmpelse i høj grad af de offentlige institutioners evne til at varetage følgende arbejdsopgaver effektivt og ansvarligt:
- sætte de fattige i stand til at forbedre deres levestandard og styrke deres kapacitet til at øge deres indkomster og formue
 - sikre dem adgang til offentlig service
 - garantere borgernes sikkerhed og klageadgang samt beskytte og fremme deres rettigheder.

- (12) Marginalisering er i sig selv et aspekt ved fattigdommen, og selvstændiggørelse af marginaliserede grupper er en uomgængelig betingelse for at bekæmpe fattigdommen. Blandt de vigtigste spørgsmål, der må tages op, kan nævnes fremme af de fattiges magt og indflydelse i samfundet via en målrettet politisk proces og fremme af kvinders og mænds medindflydelse ved at fokusere på de institutionelle regler, normer og fremgangsmåder, der er grundlaget for rettigheder og privilegier, og navnlig ved at rette op på de kønsrelaterede skævheder, som de eventuelt indeholder. Det bør være på enhver fattigdomsorienteret regerings dagsorden at idriftsætte globale fremgangsmåder og befordre den sociale integration, for at sikre at mindretallenes, de udstødtes og de fattigstes synspunkter kommer til udtryk og bliver afspejlet i den politiske proces.
- (13) Strategier, der bygger på medindflydelse, vil også sikre en mere retfærdig fordeling mellem generationerne baseret på en bæredygtig udvikling hvor miljøet er et centralt element sammen med de økonomiske og sociale støtter. Ved at inddrage ikke-statslige aktører og civilsamfundets organisationer på alle trin af udviklingsprocessen og sikre, at de deltager i den politiske debat på landeplan, kan man bidrage til at bringe disse spørgsmål til debat³. Dette gælder også for socialpolitiske anliggender. Socialpolitik er en produktionsfaktor og bidrager til en bæredygtig udvikling. Ved at etablere en social dialog og involvere arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger i udformningen og gennemførelsen af social- og beskæftigelsespolitikken og i arbejdsmarkedets organer kan der udvikles drivkraft til vellykkede reformer, der kan invirke effektivt på borgernes dagligliv. En nøglefaktor til en effektiv gennemførelse af denne dagsorden er en reel indsats på uddannelsesområdet i kontekst med den nye vidensbaserede vækstøkonomi, herunder adgang til informations- og kommunikationsteknologi (IKT) for at mindske og undgå den digitale kløft. En målrettet og specifik international videnskabelig og teknisk samarbejdsindsats kan bidrage til at realisere dette mål. EU's sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling tilbyder sådanne rammer.

2.2. Partnerlandenes ejerskab

- (14) En intern dialog om regeringsførelse i de enkelte lande er af afgørende betydning for opbygningen af landestyrede reformprogrammer i en kontekst af legitimitet og ansvarlighed.
- (15) Ud over parlamenterne og institutioner uden for centralregeringen kan også andre berørte parter i de enkelte lande (repræsentanter for politiske, sociale og økonomiske interesser samt kommunale og andre decentraliserede myndigheder) spille en betydelig rolle i denne dialog. Hver enkelt af disse aktører har potentiel til at yde værdifulde bidrag og medvirke til de omfattende landestyrede vurderinger af reformprogrammer med henblik på fattigdomsorienteret regeringsførelse med tydeligt fastlagte behov, prioriteringer og målsætninger.

³ Meddelelse om ikke-statslige aktørers inddragelse i EU's udviklingspolitik (KOM(2002) 598 endelig af 7. november 2002).

- (16) Anvendelsen af overnationale eller regionale organer samt evalueringer på regionalt plan kan øve positiv indflydelse på alle de områder, hvor der er en klar regional merværdieffekt (økonomisk integration, konfliktforebyggelse, sikkerhed), eller hvor det drejer sig om grænseoverskridende spørgsmål, som det ofte er tilfældet for miljøanliggender, specielt den fælles forvaltning af grænseoverskridende naturressourcer.

2.3. Policy-dialog

- (17) En policy-dialog bør bestå af regelmæssige kontakter mellem partnerne, bl.a. om alle regeringsførelsesrelaterede spørgsmål af fælles og gensidig interesse.
- (18) Der er en tendens til især at føre dialog med lande, hvor der er en krise eller et problem, på ad hoc-grundlag eller som reaktion på bestemte begivenheder. Dette kan give den politiske dialog en negativ undertone set fra partnerlandenes side. En mere regelmæssig policy-dialog skulle gøre det muligt at udarbejde fælles dagsordener og i fællesskab definere de prioriterede samarbejdsområder, herunder anliggender med relation til regeringsførelse, på en fleksibel måde og ud fra de enkelte partnerlandes behov.
- (19) En politisk dialog, der knyttes hensigtsmæssigt til EU's samarbejdsprogrammer og prioriteringer, kan bidrage til at fremme stabile og demokratiske politiske forhold og til fredsskabelse og sikkerhed. Den bør omfatte måder, hvorpå disse mål kan optages i EU's bistandsprogrammer, og hvorpå partnerlandenes regeringer kan ansøres til at søge at føre disse mål ud i livet som en integrerende del af deres overordnede udviklingsstrategi. I flere problematiske partnerskaber kombinerer EU den politiske dialog kombineret med hensigtsmæssig støtte.
- (20) Resultatsindikatorer er et vigtigt redskab til at overvåge og evaluere samt øge kvaliteten af programmer og interventioner. Regeringsførelsesindikatorer er kun pålidelige, hvis de udarbejdes og vurderes på partcipatorisk vis med inddragelse af relevante interesserede parter i en åben proces, der er styret af partnerlandet. De bør dække alle aspekter ved regeringsførelse og ikke kun områder med direkte tilknytning til et givet reformprogram. De bør belyse den fastlagte politik, den leverede service, gennemsigtighed i den offentlige finansforvaltning, lighed mellem kønnene, respekt for og fremme af menneskerettigheder, demokratiske principper og retsstaten. Hver enkelt indikator skal samtidig være specifik nok til, at der på dette grundlag kan foreslås en egnet institutionel løsning. Indikatorer, som blot påpeger et problem i en sektor, hvor der evt. involverer flere institutioner og politikker, uden at foreslå nogen løsning, er mindre nyttige.
- (21) Udviklingen af egnede processer til at fastlægge og nå til enighed om regeringsførelsesrelaterede indikatorer er dog stadig en udfordring. Der er i øjeblikket via OECD/DAC's regeringsførelsesnet (GOVNET) et omfattende fælles donorarbejde i gang til udvikling af regeringsførelsesindikatorer, hvor alle større donorer er repræsenteret. EU deltager i GOVNET og samfinansierer et OECD-styret projekt om regeringsførelsesindikatorer.

2.4. Sikkerhed

- (22) Sikkerhed er direkte forbundet med udvikling: Der sker ingen udvikling i områder, hvor der hersker kronisk usikkerhed. Og omvendt er manglende regeringsførelse med rod i fattigdom en faktor, der i væsentlig grad bidrager til udbrud af voldelige konflikter. Sikkerhed er en betingelse for regional stabilitet, fattigdomsbekæmpelse og konfliktforebyggelse. En af borgernes vigtigste forventninger er, at staten magter at garantere dem sikkerhed for deres liv, ejendom og politiske, økonomiske og sociale rettigheder.
- (23) Begrebet sikkerhed dækker i stadig højere grad ikke kun statens sikkerhed, men også det bredere begreb menneskelig sikkerhed, som omfatter behovet for at leve i frihed, fred og sikkerhed. Sikkerhed må opfattes både som en national værdi og som en af de individuelle rettigheder. En reform af sikkerhedssystemerne indgår som en integrerende del i god regeringsførelse. Effektiv styring, åbenhed og ansvarlighed i landets sikkerhedssystem er absolutte betingelser for skabelsen af et sikkerhedsmiljø, der værner om de demokratiske principper og menneskerettighederne. Bestræbelserne for at opnå god regeringsførelse og varig fred kræver derfor, at der iværksættes en vellykket reform af sikkerhedssystemet, navnlig i efterkonflikt-situationer.
- (24) "Sikkerhedssystemet" består i henhold til OECD's definition af: a) de statsinstitutioner, som har officielt mandat til at sikre statens sikkerhed og dens borgerne mod voldshandlinger og tvang (f.eks. bevæbnede styrker, politi, paramilitære styrker, efterretningstjenester og lignende organer); og b) de folkevalgte og eller lovligt udnævnte civile myndigheder, der har ansvar for kontrol og overvågning af de pågældende institutioner (f.eks. parlamentet, den udøvende magt, forsvarsministeriet, rets- og straffesystemerne). Reformen inden for centrale sikkerhedsaktører såsom militær, paramilitære enheder, politiet og deres civile tilsynsstrukturer er en grundlæggende betingelse for at skabe troværdige sikkerhedsmiljøer og permanent sikre at sikkerhedssektoren kontrolleres af de samme styringsnormer som de andre dele af den offentlige sektor og at militæret er under en civil myndigheds politiske kontrol. Disse institutioner er en del af et bredere sikkerhedsbillede og er afhængige af, at der eksisterer effektive institutioner inden for retsvæsen og retshåndhævelse. Reformen af sikkerhedssektoren skal derfor samordnes med arbejdet med at styrke den nationale og lokale retsstat. Interventioner i følgende kategorier kan få indflydelse på reformen af sikkerhedssystemet: De væbnede styrker og efterretningstjenesten; Retsvæsenet og det indre sikkerhedsapparat; Ikke-statslige sikkerhedsstyrker Mekanismer til civil overvågning; Civile forvaltningsorganer; Civil kapacitetsopbygning; Regionale initiativer; Initiativer til demilitarisering af samfundet.
- (25) Den globale sikkerhed og international terrorisme har også indflydelse på udviklingen. Ud over at yde støtte til partnerlandene i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 kan udviklingsbistanden bidrage til bekæmpelsen af international terrorisme ved at fokusere på fattigdomsbekæmpelse og nedbringe uligheder.

2.5. Klausulerne om menneskerettigheder og god regeringsførelse: konsultationsprocedurer

- (26) Siden begyndelsen af 1990'erne er der som et "væsentligt element" systematisk blevet indføjet en menneskerettighedsklausul i EU's aftaler med tredjelande, herunder handelsaftaler, samarbejdsaftaler og associeringsaftaler. Disse klausuler understreger, at respekten for de grundlæggende menneskerettigheder og demokratiske principper er grundlaget for parternes interne og eksterne politikker og udgør et "væsentligt element" i aftalen. I tilfælde af misligholdelse kan der træffes forskellige foranstaltninger, forudsat at de anvendes under overholdelse af princippet om proportionalitet mellem overtrædelsen og foranstaltningens omfang. Foranstaltningerne omfatter: ændring af indholdet af samarbejdsprogrammerne eller af de anvendte kanaler; nedskæring af kulturelle, videnskabelige og tekniske samarbejdsprogrammer; udsættelse af et møde i et blandet udvalg; suspendering af bilaterale kontakter på højt niveau; udskydelse af nye projekter; manglende opfølgning af de af partneren tagne initiativer; handelsembargo; suspension af våbensalg, afbrydelse af militært samarbejde og suspension af samarbejdet. Anvendelsen af klausuler om væsentlige elementer skal ikke opfattes som en negativ eller straffende approach. Hensigten er at fremme dialogen med landene og tilskynde dem til at træffe positive foranstaltninger, som f.eks. yde fælles støtte demokrati og menneskerettigheder, tiltræde, ratificere og gennemføre de internationale menneskerettighedsinstrumenter, hvis det ikke allerede er tilfældet, samt forebygge kriser ved at etablere varige og langsigtede forbindelser.
- (27) I forbindelse med Cotonou-aftalen⁴ var de 77 AVS-stater og EU enige om at indføre konsultationsprocedurer for så vidt angår respekten for de væsentlige elementer i partnerskabet. I artikel 9 i Cotonou-aftalen er det slået fast, at respekt for menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstaten udgør dens væsentlige elementer, og at god regeringsførelse udgør dens grundlæggende element. Det er i artikel 96 bestemt, at en part i tilfælde af misligholdelse af et af disse væsentlige elementer kan opfordre den anden part til at indgå i konsultationer (en lignende procedure blev for første gang taget i brug i 1995 i henhold til artikel 366a i den reviderede Lomé IV-konvention). Formålet med konsultationerne i artikel 96 er at undersøge situationen med henblik på at finde en for begge parter acceptable løsning. Hvis der ikke findes nogen løsning, eller der er tale om særligt hastende tilfælde, eller hvis en af parterne afviser konsultationer, kan der træffes relevante foranstaltninger. Suspension af samarbejdet kan i denne sammenhæng forekomme i sidste instans. De relevante foranstaltninger, der bør stå i et rimeligt forhold til tilsidesættelsen af et væsentligt element, har til formål at give et klart signal til regeringerne vedrørende overholdelsen af artikel 9.
- (28) Inden konsultationsprocedurerne blev indført i 1995, var samarbejdet i realiteten helt eller delvis suspenderet med et vist antal lande. Siden 1995 og til dato er der blevet anvendt konsultationer i 12 tilfælde, som vedrører 10 AVS-lande⁵. Et af de seneste eksempler vedrører Zimbabwe, hvor der blev indledt konsultationer i

⁴ EFT L 317 af 15.12.2000.

⁵ Niger, Guinea-Bissau, Togo, Haiti, Comorerne, Côte d'Ivoire, Fiji, Liberia, Zimbabwe og Den Centralafrikanske Republik.

henhold til artikel 96 i Cotonou-aftalen, som førte til at der blev indført af en række målrettede sanktioner, herunder indefrysning af midler og andre finansielle aktiver, som tilhører de enkelte regeringsmedlemmer og forbud mod deres udrejse eller transit, samt forbud mod eksport af udstyr, der kan anvendes til undertrykkelse eller oplæring i forbindelse med militær virksomhed⁶.

- (29) På grundlag af de indhøstede erfaringer kan der fremhæves visse elementer, der er afgørende for om konsultationerne fører til resultater, f.eks. at der findes en løsning, der er acceptabel for begge parter, og/eller træffes de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe situationen. Den grundlæggende ramme bør bestå af: (a) tilsagn fra myndighederne om at vende tilbage til en normal situation, hvilket er helt grundlæggende, navnlig efter et statskup, og (b) kohærens i EU's holdning og koordination mellem donorerne indbyrdes. For at sikre en passende overvågning af processen er det nødvendigt at udpege de væsentlige elementer, der konkret er blevet tilsidesat, de sektorer, hvor det er nødvendigt, at myndighederne træffer korrigerende foranstaltninger samt vedligeholde en snæver politisk dialog under og efter det formelle konsultationsmøde. Endelig er det nødvendigt at træffe positive foranstaltninger i form af et stærkt og aktivt engagement fra EU's side til løsning af den pågældende krise eller konflikt.
- (30) Kommissionen er ved at udforske metoder til en mere effektiv anvendelse af menneskerettighedsklausulen. Der er pilotforsøg i gang med at anvende klausulen til at oprette specifikke arbejdsgrupper om menneskerettighederne med deltagelse af tredjelande. I 2003 blev der i forbindelse med samarbejdsaftalen med Bangladesh nedsat en særlig undergruppe om regeringsførelse og menneskerettigheder. Gruppen giver mulighed for dybgående udvekslinger om menneskerettighedsspørgsmål mellem tjenestemænd fra EU og fra Bangladesh. Det første møde fandt sted den 19. maj 2003 i Djaka, hvor der blev behandlet et bredt antal spørgsmål, herunder dødsstraf, retssystemet, støtte til valgprocesserne og oprettelsen af en menneskerettighedskommission. Muligheden for yderligere støtte til menneskerettighedsprojekter blev også undersøgt. Herudover er meddelelsen "Styrkelse af EU's aktioner for menneskerettigheder og demokratisering med partnere i Middelhavsområdet"⁷ også baseret på denne klausul med henblik på at bane vejen for en øget indsats til fremme af menneskerettigheder og demokratisering i området. Meddelelsen udpeger ti områder, hvor der er behov for forbedring, bl.a. udarbejdelsen af nationale og regionale handlingsplaner, en mere praktisk orienteret fokus på menneskerettighederne i den politiske dialog og øget fokus på menneskerettigheds- og demokratiseringsrelaterede forhold i de nationale strategidokumenter og vejledende programmer.

2.6. Korrupsion

- (31) Bekæmpelsen af korrupsion optræder i stadig højere grad på den internationale og på EU's dagsorden for fattigdomsbekæmpelse. I FN's globale program for korrupsionsbekæmpelse er korrupsion defineret som magtmisbrug med personlig vinding for øje og omfatter hele den offentlige og private sektor (*ved korrupsion*

⁶ Rådets fælles holdning og Rådets forordning (EF) nr. 310/2002 af 18. februar 2002.

⁷ Meddelelse om menneskerettighederne i Middelhavsområdet (KOM(2003) 294 endelig af 21. maj 2003).

forstås enhver transaktion mellem aktører fra den private og den offentlige sektor, ved hvilken kollektive goder ulovligt udnyttes til privat vinding). Korruption undergraver regeringernes troværdighed og demokratiets legitimitet. Det er tit en afgift, der pålægges de fattige. God regeringsførelse undergraves, når de formelle processer tilsidesættes eller omgås. Korruption i forbindelse med parlaments- eller lokalvalg eller i parlamentet mindsker ansvarligheden og repræsentativiteten, korruption i retssystemet undergraver retsstaten, og korruption i den offentlige sektor fører til unfair fordeling af den sociale service. Et kendetegn for god regeringsførelse er, at alle institutioner og processer bekæmper korruption og korrupt adfærd.

- (32) Internationale erfaringer med udviklingsamarbejde, som specifikt tager sigte på at forebygge korruption, har vist, at korruptionsbekæmpelse, for at få virkning, skal den foregå inden for rammerne af en bredere støtte til styrkelse af god regeringsførelse og demokratiseringsprocesserne. Civilsamfundet, massemedierne, den offentlige anklager, retsvæsenet og finansforvaltningen (især dens revisions- og kontrolopgaver) bør alle styrkes, procedurerne for offentlige indkøb og udnævnelsesprocedurerne i den offentlige sektor bør gennemsigtiggøres, og parlamentariskernes effektive ansvarlighed bør sikres.
- (33) Tolerance over for korruption er uforenelig med samarbejdspartnerskaberne. Korruption kan imidlertid vanskeligt måles og vurderes. Dette spørgsmål kan derfor bedst behandles inden for rammerne af den regelmæssige politiske dialog mellem partnerne, hvor der er mulighed for at vurdere det pågældende lands indsats for at bekæmpe korruptionen ved at iagttage de ændringer, der er på vej, kontinuiteten i de realiserede fremskridt og den grundighed og beslutsomhed, som myndighederne lægger for dagen ved gennemførelsen af de relevante foranstaltninger og reformer. Civilsamfundets synspunkter kan bidrage til denne proces og bør udtrykkeligt konsulteres på alle etaper.
- (34) Der blev taget et vigtigt skridt i denne retning med Cotonou-aftalen, som kan danne eksempel for fremtidige aftaler med andre tredjelande eller regioner. Forhandlingerne om god regeringsførelse i bredere forstand mandede ud i en tostrengt approach: på den ene side et tilsagn om god regeringsførelse som et grundlæggende og positiv element i partnerskabet, et punkt i den løbende dialog og et område, hvor EU aktivt yder støtte; og på den anden side enighed om, at alvorlige tilfælde af korruption, herunder bestikkelse, som fører til korruption, udgør en krænkelse af det pågældende element og berettiger til, at der træffes relevante foranstaltninger for at rette op på forholdene. Den i artikel 97 fastsatte konsultationsprocedure skal ikke kun anvendes i korruptionssager, hvor EU-midler er involveret, men også i bredere forstand i alle lande, hvor EU er finansielt involveret, og hvor korruption udgør en alvorlig hindring for resultatorienterede udviklingsstrategier. Den er således ikke begrænset til korruptionssager, der direkte berører EU's finansielle samarbejdsaktiviteter. Dette er vigtigt, navnlig på baggrund af de offentlige finansers generelle karakter. Disse bestemmelser afspejler et stærkt tilsagn fra parternes side om at træffe egnede foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption. De viser, at korruption er et fælles og ikke et internt anliggende.

- (35) Et andet typisk tilfælde er Latinamerika. Kampen mod korruption er et tilbagevendende emne i dialogen, og der forhandles i øjeblikket om et særligt samarbejde på dette område med Mellemerika og landene i Andesfællesskabet. I den politiske erklæring fra topmødet i Madrid den 16.-17. maj 2002 mellem EU og landene i Latinamerika og Caribien blev der givet tilsagn om at styrke de demokratiske institutioner, retsstaten, retsvæsenet, at fremme og beskytte menneskerettighederne og øge kampen mod korruption og organiseret kriminalitet. Desuden vil den kommende række bilaterale aftaler mellem EU og de latinamerikanske lande indeholde et stærkt tilsagn om at støtte principperne om god regeringsførelse.
- (36) I landestrategierne og de nationale vejledende programmer består korruptionsbekæmpelsen i at tackle de institutionelle årsager til korruption eller det miljø, som tolererer korruptionen, ved at formidle kapacitetsopbygning til institutioner og ikke-statslige aktører og yde støtte til forbedring af forskriftsrammerne. Dette spørgsmål behandles i særlig grad i lande, hvor korruption udgør et vigtigt udviklingsproblem (ifølge kilder som f.eks. Transparency International), og hvor korruptionsbekæmpelse figurerer på regeringens dagsorden. Kommissionen har finansieret fem projekter med Transparency International med henblik på udviklingen af korruptionsbekæmpelsesstrategier på regional- eller landeplan i de seneste tre år.
- (37) I sin meddelelse for nylig om en samlet EU-politik mod korruption⁸ opfordrer Kommissionen EU's institutioner og medlemsstater til at øge deres indsats til bekæmpelse af denne form for kriminalitet. For så vidt angår EU's forbindelser med tredjelande foreslår Kommissionen, at de tiltrædende lande og kandidatlandene samt andre EU-partnere bygger deres nationale korruptionsbekæmpelsesstrategier på ti generelle principper. Disse omfatter forebyggende og strafferetlige foranstaltninger, adfærdskodekser, incitamenter til den private sektor samt etableringen af "hvidlister". På det globale, multilaterale plan ventes der også yderligere fremskridt af den fremtidige FN-konvention mod korruption, som vil anlægge en bred og tværfaglig approach, der vil balancere behovet for at få indført en effektiv mekanisme til tilbageerhvervelse af aktiver og for at få institutionaliseret effektive forebyggende foranstaltninger.

2.7. Migration

- (38) Sund migrationsforvaltning er også en faktor til sikring af god generel regeringsførelse. En forsvarlig forvaltet migration kan blive en positiv faktor for vækst og resultater i udviklingslandene. Et af de grundlæggende principper til forbedring af migrationsforvaltning er, at der kræves en fælles indsats. Dialogen mellem oprindelseslandet og bestemmelseslandene bør udbygges, og der bør udvikles et samarbejde, som bygger på partnerskab. Principperne i meddelelsen om migration og udvikling af 3. december 2002 udgør rammen for en øget dialog om migration med udviklingslandene. Ved at støtte god regeringsførelse tager EU fat om roden til nogle af de vigtigste årsager til migration.

⁸ KOM(2003) 317 endelig af 28.5.2003.

2.8. Sektorbaseret approach og mainstreaming

- (39) En mere udbredt anvendelse af sektorbaseret approach til god regeringsførelse i form af budgetstøtte eller andre finansielle mekanismer såsom "basket funding" (indskud i fælles puljer) vil kunne bidrage til udvide ejerskabet og øge koordinationen og effektiviteten.
- (40) Sektorprogrammer kræver en godkendt sektorpolitik, der er integreret i en overordnet strategisk ramme (som f.eks. en fattigdomsstrategi - PRSP), en sektorbaseret mellemfristet udgiftsramme og et årligt budget samt en regeringsstyret koordinationsproces blandt donorerne. God regeringsførelse kan analyseres på alle disse trin.
- (41) Regeringsførelsesrelaterede aktiviteter kan også følge en sektorbaseret approach og er især relevante for administrative reformer (reformprogrammer for den offentlige sektor, decentralisering, reformer af sikkerhedssystemet, retsvæsenet osv.). Dette kan også omfatte arbejde med ikke statslige aktører.
- (42) Mainstreaming af institutionel kapacitetsopbygning i sektorprogrammerne bidrager til god regeringsførelse. Mainstreaming i områder som transport, sundhed eller uddannelse foregår via støtte til de institutioner, der står for policy-udformning, -overvågning og -gennemførelse samt for programmering og forvaltning af budgettet.

2.9. Budgetstøtte

- (43) EU begyndte først for ca. 15 år siden at yde budgetstøtte til økonomiske reformprogrammer i AVS-staterne i forbindelse med de strukturtilpasningsprogrammer, som de pågældende stater var nået til enighed om med Bretton Woods-institutionerne. I den senere tid ydes der i stigende grad også budgetstøtte i regioner uden for AVS.
- (44) En uomgængelig betingelse for effektiv budgetstøtte er, at den offentlige finansforvaltning er tilstrækkelig god eller er på vej til at blive det. Budgetstøtte forbundet med god offentlig finansforvaltning skaber yderligere incitament til reform, idet støtten gøres betinget af aftalte resultater (baseret på Resultatsindikatorer). Ved at yde støtten via landenes nationalbudget opnår Kommissionen også at få indflydelse på dialogen om budgetsystemerne. Årlig indberetning af resultater bidrager til at styrke landenes interne ansvarlighed, og den voksende brug, der i forbindelse med EU's budgetstøtte gøres af landenes egen løbende rapportering til parlamentet, bidrager til at forbedre rapporternes kvalitet og indhold og dermed fremme regeringens ansvarlighed over for parlamentet. Det bidrager også til at mindske det ekstreme pres på de nationale budgetter, som ofte i sig selv er en kilde til problemer for den offentlige finansforvaltning.
- (45) Kommissionens approach til budgetstøtte, hvor mængden af støtte er knyttet til aftalte resultater inden for nedbringelse af fattigdommen og offentlig finansforvaltning, giver yderligere incitament til en øget intern dialog mellem finansministeriet og de vigtigste fagministerier, da finansministeriet får fornyet interesse i, at fagministerierne leverer resultater, og i at sikre, at de opnår fuld

støtte. Ved at yde ledsagende kapacitetsopbygningsstøtte bidrager budgetstøtteaktionerne desuden også til at forbedre landenes evne til at gennemføre aftalte forbedringer.

- (46) Endvidere kan budgetstøtte hjælpe til at takle de områder i den offentlige finansforvaltning, hvor støtteprocessen i sig selv kan udgøre et problem for regeringerne. Støtte til projekter uden for budgettet får sjældent en plads i de nationale planlægningsystemer og næsten aldrig i regnskabssystemerne. Budgetstøtte yder finansiering via disse systemer. Dette sikrer, at ressourceplanlægningen sker ud fra et komplet billede af situationen og ikke kun ud fra det delbillede, der fremkommer, når de fleste investeringsudgifter finansieres uden for budgettet af donorer, og deres indvirkninger på de faste udgifter ikke er synlige for planlæggerne. Det sikrer også, at de nationale parlamenter får et fuldstændigt billede af situationen uden de udeladelser og fordrejninger, der opstår ved donorstøtte uden for budgettet. Endelig bidrager det til at forbedre den interne ansvarlighed.
- (47) De vigtigste resultater af disse reformer har i mange lande været en varig nedbringelse af budgetunderskuddet, afskaffelsen af vilkårlige skatte- og toldfritagelser, som hindrede udviklingen af ensartede konkurrencevilkår for aktørerne i den private sektor, og en forbedring af stabiliteten i banksektoren ved at afskaffe den tidligere gængse praksis med politiske lån. Det blev dog samtidig stadig tydeligere, at reformer ikke kan købes, at de opnåede resultater ikke i tilstrækkelig grad er kommet de fattige til gode, og at reformerne skal have den nødvendige opbakning (ejerskab) i de enkelte lande. Siden 1999 er strukturtilpasningsprogrammerne blevet erstattet af støtte til de nationale fattigdomsstrategier.
- (48) I forbindelse med fattigdomsstrategidokumenterne (PRPS) er det god donorpraksis, at donorbistanden støtter og tilpasses til et landeejet reformprogram, og at den opføres på budgettet. I mange PRSP-lande fastlægger donorerne en fælles ramme, som knæsætter de styrende principper for budgetstøtten, og - ofte i matrixform - beskriver, hvilke reformområder og ønskede resultater, de agter at fokusere på i deres dialog med regeringerne. En forbedring af den økonomiske forvaltningspraksis ved at gøre de offentlige udgifter mere effektive og gennemsigtige og en forbedring af den sociale service til de fattige er de vigtigste elementer i dialogen mellem donorer og regeringer. De fleste PRSP-lande er begyndt at øge de offentlige udgifters bæredygtighed ved at indføre en mellemfristet fokusering baseret på "mellemfristede udgifts- eller budgettrammer" (MTEF/MTBF). Der anvendes også i stigende grad "tracking surveys" (undersøgelser af udgiftsspor), som følger den sociale sektors udgifter for at se, i hvilken udstrækning midlerne fra centralregeringen når frem til den endelige modtager.

2.10. Handel

- (49) Regeringsførelse på alle trin er en uomgængelig betingelse for udviklingslandenes integrering i det multilaterale handelssystem og skabelsen af et attraktivt erhvervmiljø, hvor investeringer og handel kan trives. Den er derfor vital for den økonomiske udvikling, som er en uomgængelig betingelse for at komme fattigdommen og de fattigdomsbetingede problemer til livs.

- (50) Udviklingslandenes integrering i det multilaterale handelssystem afhænger ikke blot af deres reelle markedsadgang og stigningen i landenes produktion af varer og tjenesteydelser, der er egnede til omsætning og eksport. Den nationale regeringsførelseskontekst er essentiel, hvis landene skal få det potentielle udbytte af globaliseringen. Kun hvis udviklingslandene har tilstrækkelig institutionel kapacitet og vilje til at etablere gennemsigtige, forudsigelige og effektive lovgivningsmæssige, regulerende, juridiske og institutionelle rammer og er i stand til at håndhæve de gældende regler og forskrifter, vil de være i stand til tiltrække tilstrækkelige lokale, regionale og internationale investeringer. I erkendelse heraf har Kommissionen vedtaget specifikke politiske rammer for handelsrelateret teknisk bistand, som danner grundlaget for samarbejdet på dette område⁹.
- (51) I forbindelse med sin egen handelspolitik tilbyder EU udviklingslandene præferenceadgang til EU's marked ved *den generelle præferenceordning*. Denne ordning sigter på at støtte udviklingen ved at indrømme lavere toldsats for varer fra udviklingslandene end dem, der anvendes for EU's industrialiserede handelspartnere. Disse præferencer kan imidlertid trækkes tilbage¹⁰ (som det i øjeblikket er tilfældet for Myanmar) i oplagte tilfælde af svigtende regeringsførelse, som f.eks. udnyttelse af fængselsarbejde, slaveri eller krænkelse af organisationsretten. Den generelle præferenceordning kan desuden også give positive incitamenter ved at indrømme yderligere præferencer til lande, som har integreret visse ILO-konventioner i deres nationale lovgivning og/eller sikrer en bæredygtig forvaltning af deres skove. EU søger således ved positive og negative incitamenter at fremme god regeringsførelse på de handelsrelaterede områder.

2.11. Erhvervssektoren

- (52) Det er generelt ikke muligt at fremme en bæredygtig social udvikling i udviklingslandene alene via den offentlige sektor. Private virksomheder kan spille en vigtig rolle i denne henseende.
- (53) I udviklingslandene har utilstrækkelig regeringsførelse (i form af ineffektive myndigheder, mangel på ansvarlighed og finansiell gennemsigthed, korruption, ineffektive finanssystemer og andre former for manglende statsforvaltning) en betydelig negativ indflydelse på investering, opsparing og mobilisering af ressourcerne såvel på det nationale som på det internationale plan. En regeringsførelsen under akut forværring kan endog udløse pludselige kapitaludstrømninger eller kapitalflugt. Da skatteberegningsgrundlaget ofte er meget begrænset, er skatteindtægterne ikke tilstrækkelige til at finansiere sundhedssektoren og andre sociale ydelser. Kun en kraftig økonomisk vækst kan skabe den velstand, der er nødvendig for effektivt at bekæmpe fattigdommen og sikre, at skatteindtægterne vil kunne dække den offentlige sektors grundlæggende behov. En dynamisk erhvervssektor er nøglen til økonomisk vækst. Udenlandske direkte investeringer (FDI) kan spille en afgørende rolle for udviklingslandene. For at tiltrække FDI må landene skabe et erhvervsvenligt klima. Hertil kræves bl.a. forudsigelighed, ansvarlighed og åbenhed i regeringens politik. En konsistent anvendelse af sunde økonomiske politikker og fremme af en stabil

⁹ KOM(2002) 513 endelig af 18.9.2002.

¹⁰ Jf. artikel 26 i den generelle præferenceordning.

makroøkonomisk ramme kombineret med en stærk retlig og forskriftsmæssig ramme kan sikre beskyttelse mod tvang, vilkårlige handlinger og korrupsion fra statsmagtens side. Både indenlandske og udenlandske investorer skal have vished for, at deres aktiver vil være sikre, og at de kontraktlige forpligtelser vil blive overholdt.

- (54) En effektiv dialog og et stærkt partnerskab mellem den private og den offentlige sektor er vigtige for at fremme en bæredygtig udvikling og bør omfatte spørgsmål som menneskerettighederne og virksomhedernes sociale ansvar (VSA). Virksomhedernes sociale ansvar (VSA)¹¹ er defineret som et koncept, hvor virksomhederne frivilligt integrerer sociale og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i deres interaktion med deres interessenter. Frivillige sociale og miljømæssige tiltag fra erhvervslivets side, som rækker ud over virksomhedernes eksisterende retlige forpligtelser, kan spille en vigtig rolle ved at opveje mangelen på regeringens førelse på en innoverende måde. VSA skal ikke erstatte men supplere den "hårde" lovgivning og den sociale dialog. Det må således ikke skade de offentlige myndigheders bestræbelser på at udarbejde bindende regler på nationalt og/eller internationalt plan for at sikre overholdelse af visse sociale og miljømæssige eller indberetningsmæssige normer. Spørgsmål som f.eks. overholdelse af grundlæggende arbejdstagerrettigheder, udvikling af menneskelige ressourcer og gode arbejdsforhold, finansiel gennemsigtighed og miljøbeskyttelse vil alle få fordel af et ansvarligt engagement fra den private sektors side.
- (55) Vedtagelsen i august 2003 af udkastet til FN's normer for multinationale virksomheders og andre erhvervsaktiviteters ansvar over for menneskerettighederne¹² er kendetegnende for den voksende anerkendelse af erhvervslivets ansvar over for dets partnere. FN-normerne er et sæt etiske retningslinjer, der opstiller en række juridiske forpligtelser for virksomheder, der er hentet fra de eksisterende menneskerettigheder og arbejds- og miljønormer, og samtidig skal være en vejledning for virksomheder, der arbejder i konfliktramte områder.
- (56) Europa-Parlamentet har med vedtagelsen af sin betænkning om *europæiske kriterier for europæiske virksomheder i udviklingslande: Etablering af en europæisk adfærdskodeks*¹³ anerkendt den europæiske privatsektors indflydelse på udviklingsprocessen, miljøbeskyttelse og menneskerettighederne i de udviklingslande, hvor de arbejder.
- (57) OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder er et omfattende og respekteret dokument om virksomhedernes ansvar, som indeholder frivillige principper og normer for ansvarlig virksomhed på områder som menneskerettighederne, de grundlæggende arbejdstagerrettigheder og foranstaltninger mod korrupsion. Retningslinjerne har global rækkevidde, da

¹¹ KOM(2002) 347 endelig af 2.7.2002, "Virksomhedernes sociale ansvar: Virksomhedernes bidrag til bæredygtig udvikling".

¹² Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1

¹³ Beretning om europæiske kriterier for europæiske virksomheder i udviklingslande: Etablering af en europæisk adfærdskodeks, A4-0508/98

regeringerne i de 37 lande¹⁴, som har tilsluttet sig dem, anbefaler de multinationale virksomheder, der er etableret i deres land, at anvende retningslinjerne overalt i verden, hvor de arbejder. Kommissionen har spillet en aktiv rolle med at fremme anvendelsen disse retningslinjer.

3. NUVÆRENDE LANDEEJEDE FREMGANGSMÅDER OG APPROACHER

- (58) Med oprettelsen af Den Afrikanske Union (AU) og NEPAD (New Partnership for Africa's Development) er der etableret et nyt panafrikansk styringsniveau. De afrikanske ledere er nået til enighed om, at fred og sikkerhed, demokrati, god regeringsførelse, menneskerettigheder og sund forvaltning er nogle af de vigtigste betingelser for at sikre en bæredygtig udvikling, udrydde fattigdommen og få standset de væbnede konflikter på kontinentet.
- (59) NEPAD's holdning til regeringsførelse er nedfæstet i stats- og regeringschefernes erklæring om demokrati og politisk, økonomisk og kollektiv forvaltningspraksis¹⁵.
- (60) Et af instrumenterne i initiativet er "African Peer Review Mechanism" (APRM), en afrikansk selvovervågningmekanisme, som AU's medlemsstater frivilligt har tilsluttet sig. Hidtil har femten afrikanske lande underskrevet en hensigtserklæring om at tiltræde APRM-processen. Målet er at påse, at medlemmernes politikker og fremgangsmåder er i overensstemmelse med de mål, kodekser og standarder for politisk, økonomisk og kollektiv regeringsførelse, der er nået til enighed om i NEPAD-erklæringen. For at kunne deltage i "peer review"-processen skal hver stat have udformet et klart og tidsbestemt handlingsprogram for gennemførelsen af erklæringen om regeringsførelse, som også omfatter periodiske rapporter. APRM ventes at anspore landene til alvorligt at overveje virkningerne af deres nationale politik, ikke alene for den interne politiske stabilitet og økonomiske vækst, men også for nabolandene, og at fremme gensidig ansvarlighed.
- (61) I andre regioner findes et bredt udvalg af regionale og subregionale grupper, fora og samarbejdsordninger, der behandler spørgsmålet om regeringsførelse. Regeringsførelse har en vigtig plads på dagsordenen for Organisationen af Amerikanske Stater (OSA), (herunder løbende rapporter til generalforsamlingen). På området korrupsionsbekæmpelse har OAS f.eks. etableret en omfattende mekanisme til opfølgning af den interamerikanske konvention mod korrupsion, herunder en særlig mekanisme til inddragelse af civilsamfundet. Demokratisk regeringsførelse er også er af de fem prioriterede handlingspunkter, som Rio-gruppen udpegede på sit sidste topmøde i Cuzco i maj 2003. Landene bekræftede deres tilsagn til konsolidering af demokratiet og retsstaten og behovet for at oprette mere effektive politiske systemer. Det samme er tilfældet i Asien, hvor regeringsførelsesspørgsmål står højt på dagsordenen for de asiatiske lande eller grupperinger, specielt i kølvandet på den finansielle krise i

¹⁴ Det drejer sig om de 30 OECD medlemslande samt Argentina, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Litauen og Slovenien. Letlands tilslutning er ved at blive gennemført og en ansøgning fra Singapore under behandling.

¹⁵ Forsamlingen af stats- og regeringschefer på Den Afrikanske Enhedsorganisations 38. ordinære samling den 8. juli 2002, Durban, Sydafrika.

Asien. Debatten i den del af verden fokuserer på at tildele staten en mindre dominerende rolle i økonomien, indføre markedsbaserede økonomiske principper, fremme regional handelsintegration, styrke de nationale finansmarkeder samt styrke mulighederne for et kollektiv modspil mod potentielt destabiliserende trusler osv. De regionale udviklingsbanker, som f.eks. Den Asiatiske Udviklingsbank (ADB) og Den Interamerikanske Udviklingsbank (IDB), hvor partnerlandene og andre lande i de pågældende regioner er de vigtigste interessenter, og som har omfattende mandater på udviklingsområdet, behandler også (f.eks. i forbindelse med moderniseringen af staten og reformer i den offentlige sektor) regeringsførelse som et prioriteret spørgsmål i deres politikker og operationer. Specielt har IDB endvidere for nylig med titlen "Modernisering af staten" udviklet en strategisk ramme for statsreformer og konsolidering af demokratisk regeringsførelse.

4. MOD EN MERE DYNAMISK OG PROAKTIV APPROACH

4.1. En policy-dagsorden for regeringsførelse

- (62) Regeringsførelse kan gribes an fra forskellige synspunkter alt efter situationen i det enkelte land. Der vil være forskel den politik, der skal anvendes i problematiske partnerskaber, efterkonflikt-situationer eller effektive partnerskaber. God regeringsførelse må analyseres og fremmes på basis af de specifikke forhold i de enkelte lande, og kan ikke udformes efter én og samme model, men må tilpasses til de forskellige eksisterende forhold. Dette må ske ved en gradvis proces, som konsoliderer de ansvarlige, effektive og demokratiske institutioner i en åben dialog med ikke-statslige aktører, herunder de økonomiske og sociale partnere og andre af civilsamfundets organisationer. Institutionel bæredygtighed og kapacitetsopbygning er de centrale elementer på regeringsførelsens dagsorden.
- (63) EU har - i kraft af sin tilstedeværelse i næsten alle udviklingslande og lande med overgangsøkonomi, og gennem sin politik og det overvældende udvalg af EU-instrumenter - mange års erfaring med forsat støtte til og dialog med regeringer i lande i forskellige situationer. I alle tilfælde er EU's politiske linje og dens støtte til regeringsførelse integreret i dens normale samarbejdsinstrumenter. Afhængigt af den specifikke situation i det pågældende land kan dette omfatte:
- dialog
 - humanitær bistand
 - hele rækken af udviklingsbistandsaktioner, herunder
 - støtte til institutionel kapacitetsopbygning
 - støtte til administrativ decentralisering, valgovervågning og ikke statslige aktører
 - støtte til aktiviteter på menneskerettighedsområdet

De tekniske og finansielle instrumenter omfatter projekter, sektorprogrammer og budgetstøtte, finansiering af faste udgifter samt teknisk bistand. EU søger i alle sine interventioner at forbedre kohærens, komplementariteten og koordineringen med medlemsstaternes politikker og med de andre donorer med henblik på at øge effektiviteten og sende kraftige signaler til regeringerne og befolkningerne i partnerlandene.

- (64) Inden for disse rammer bør dialogen udnyttes til at sikre en løbende kontakt med partnerlandene og ikke blot anvendes ved optræk til eller i eksisterende krisesituationer. Dialogen bør omfatte en regelmæssig og om muligt fælles vurdering af udviklingen for så vidt angår menneskerettighederne, de demokratiske principper, retsstaten og god regeringsførelse. Et tættere samarbejde mellem EU, medlemsstaterne og de andre donorer kan bidrage til at opnå en effektiv dialog.
- (65) Hvordan der skal handles i vanskelige partnerskabssituationer, er et spørgsmål, som det internationale samfund vedblivende bør søge at løse. Udviklings samarbejdet med disse lande kræver en særlig approach, som takler de grundlæggende årsager til problemerne, som meget ofte vedrører regeringsførelse, og det omfatter en række foranstaltninger med specifikt sigte med på situationen i det pågældende land.
- (66) I sine aktiviteter med relation til regeringsførelse bør EU overveje så vidt muligt at skifte fra en projektbaseret approach til en sektorprogramapproach. Sigtet er at gøre det lettere for partnerregeringerne at udarbejde sammenhængende strategier og handlingsplaner, med deltagelse af donorerne og andre relevante interesserede parter, i én fælles proces og med fælles rammer. Den sektorbaserede approach gør det også muligt at harmonisere donorenes fremgangsmåder og procedurer og behandle spørgsmål, som f.eks. den offentlige forvaltnings driftsudgifter, på en koordineret måde.
- (67) Hvis man skal øge effektiviteten og virkningen af EU's regeringsførelsesaktioner og andre områder af udviklingsarbejdet, må der arbejdes hen imod fælles EU-politikker og -fremgangsmåder, landestrategier/regionale strategier og harmonisering af procedurerne. Generelt er EU's medlemsstaternes holdning til regeringsførelse, som oprindeligt kun fokuserede på økonomiske processer og administrativ effektivitet, er begyndt at vise større interesse for spørgsmål som demokrati, retsvæsen og medindflydelse. Denne holdningsændring kan også spores hos andre bilaterale og multilaterale donorer. Der synes at være en generel tendens til at gå over til mere landsomfattende bilaterale samarbejdsprogrammer. En udbygning af de institutionelle og retlige rammer med det formål at styrke den institutionelle bæredygtighed, demokratiseringsprocesserne, retsstaten og respekten for og beskyttelsen af menneskerettighederne og de individuelle frihedsrettigheder er et fælles træk ved alle EU's aktiviteter. Disse forskellige områder udgør både aktivitetssektorer og tværgående spørgsmål i landestrategierne og de regionale strategier (CSP/RSP). EU vil fortsat søge at opnå komplementaritet og kohærens med andre bilaterale og multilaterale donorer.
- (68) Det er i partnernes gensidige interesse at anvende indikatorer for regeringsførelse, som kan lette landets interne dialog, de landestyrede reformprocesser af

regeringssystemerne (valgssystemer, retsvæsen) og forbedre kvaliteten af udviklingsinterventionerne.

- (69) EU's nuværende approach til regeringsførelse i forskellige situationer, f.eks. problematiske partnerskaber, efterkonflikt-situationer og effektive partnerskaber er beskrevet nedenfor. For at illustrere de forskellige former for approach og formidle policy-vejledning i forskellige områder og situationer på grundlag af de indhøstede erfaringer, er der udvalgt en række konkrete eksempler.
- (70) Denne meddelelse fokuserer på udviklingslandene i overensstemmelse med Rådets og Kommissionen fælles erklæring om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik¹⁶ Erfaringer fra andre lande og regioner kan imidlertid bidrage med interessante approacher og nyttig praksis, som i givet fald kan deles af alle regioner.
- (71) Det vestlige Balkan kan anvendes til at illustrere EU's politik i en efterkonflikt-situation.

DET VESTLIGE BALKAN

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Efterkonflikt-situationen og konsekvenserne af opsplitningen af Forbundsrepublikken Jugoslavien er de mest fremtrædende problemer. Dertil kommer, at der under fredsarrangementerne blev indført specifikke komplicerede institutionelle ordninger (f.eks. roterende præsidentskab mellem 3 partier i Bosnien-Hercegovina, ny forfatning for Serbien og Montenegro, Kosovo under FN-administration og Ohrid-aftalen i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM)). Det internationale samfund har i høj grad været involveret med hel eller delvis administration af store enheder (f.eks. FN-mandater for Bosnien-Hercegovina og Kosovo). Andre problemer vedrører behovet for at oprette hele administrationsdepartementer i de nye stater (f.eks. statslige grænsetjenester), grænsemarkering og -kontrol samt risikoen for tvister vedrørende spørgsmål om ejendomsrettigheder eller matrikler. Regionen er også konfronteret med mere klassiske problemer med overgang fra et socialistisk system til et effektivt demokrati og et fungerende økonomisk marked. EU søger med stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) at hjælpe disse lande med at tage fat om disse institutionelle udfordringer, etablere forbindelser baseret på partnerskab og genvinde deres ejerskab samt gøre fremskridt hen imod en europæisk integration.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER: Kernen i EU's politik for regionen - stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) - er anerkendelsen af, at disse vestlige Balkanlande er potentielle kandidater til EU-medlemskab (bekræftet af Det Europæiske Råd i Feira, juni 2000, i København, december 2002, og i Thessaloniki, juni 2003), og at Københavnskriterierne¹⁷ fra 1993 fortsat gælder. Støtten

¹⁶ Fælles erklæring af 10.11.2000. Meddelelse om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik (KOM(2000) 212 endelig af 26.4.2000).

¹⁷ På Det Europæiske Råd i København i 1993 blev det fastlagt, at kriterierne for, om de tiltrædende stater kan opnå EU-medlemskab, skal baseres på stabile demokratiske forhold, respekt for menneskerettighederne, retsstatsprincipperne, beskyttelsen af mindretal, fungerende markedsøkonomi og indførelse af de fælles regler, standarder og politikker, der udgør kernen i EU-retten.

til regeringsførelse og institutionelle reformer er derfor forudbestemt af dette bredere perspektiv: de vestlige Balkanlande søger at indføre europæiske standarder på det politiske, økonomiske og retlige område. EU søger ikke mindst at gøre brug af de yderst værdifulde erfaringer, det har fået under udvidelsesprocessen (erfaringer med efterkommunistisk overgang og med overførsel af gældende EU-ret i Central- og Østeuropa). Den approach, der er fulgt, er bred og omfatter demokratisk stabilisering (herunder beskyttelse af mindretal, flygtninges tilbagevenden osv.), eventuel forfatningsmæssig reform, overholdelse af retsstatsprincipperne (herunder reform af politi og retsvæsen, bekæmpelse af korruption), reform af den offentlige administration, økonomisk forvaltningspraksis (styring af offentlige udgifter, privatisering, respekt for ejendomsrettigheder) og kapacitetsopbygning for at sikre overholdelse af SAP-forpligtelserne (inkl. lettelse af samhandelen og statistisk samarbejde). I EU-bistanden under CARDS-programmet afsættes der i øjeblikket 40 % af ressourcerne til at tage fat om de institutionelle udfordringer og behovene for institutionsopbygning. Undtagelsesvis yder EU makrofinansiel bistand til at støtte de vestlige Balkanlandes økonomier som et vigtigt bidrag til at forbedre den økonomiske forvaltningspraksis i disse lande. EU er desuden i færd med at udvikle sine strategier inden for retlige og indre anliggender gennem sin støtte til de vestlige Balkanlandes indsats for at styrke deres kapacitet til at bekæmpe organiseret kriminalitet. Der udfoldes store bestræbelser for at udvikle en integreret grænseforvaltning. Migration og asyl er også centrale emner.

4.2. Vanskelige partnerskaber

- (72) De vanskelige partnerskaber er kendetegnet af manglende tilsagn om god regeringsførelse, og adskiller sig fra partnerskaber med svag regeringsførelse, hvor regeringen gør en indsats og har givet sit tilsagn, men hvor kapaciteten er svag og resultaterne begrænsede.
- (73) Donorerne kan ikke tillade sig fuldstændigt at slippe de mere eller mindre resultatløse eller vanskelige partnerskaber, og det navnlig af tre grunde: 1) af hensyn til solidariteten: befolkningerne bør ikke betale prisen for manglende tilsagn fra regeringernes side; 2) af hensyn til sikkerheden, som er kædet sammen med faren for at isolere et land og lade ekstremister og terrorisme udvikle sig i sammenbrudte stater; 3) af hensyn til bistandseffektiviteten set i et længere perspektiv, hvor der tages hensyn til potentielle høje risici og omkostninger i forbindelse med, at et land overlades til sig selv for en længere periode (større fattigdom, institutionelt sammenbrud, paralysering af den private sektor, hvis en sådan findes, osv.). Der er også risiko for negative følgevirkninger, især af konflikter, der spredes til nabolandene eller til det bredere internationale samfund.
- (74) Derfor bør EU og andre donorer i stedet for helt at trække sig tilbage fra et givent land finde alternative tilgangsvinkler og approacher til at samarbejde med det pågældende land.
- (75) Vanskelige partnerskaber spænder fra lande, hvor EU's approach til regeringsførelse indbefatter dialog og finansiel støtte gennem forskellige finansielle instrumenter, til yderst vanskelige partnerskaber, hvor samarbejdet er blevet suspenderet.
- (76) Det er særligt vanskeligt at finde tilgangsvinkler i de mest ekstreme tilfælde, hvor der eventuelt er truffet - eller det internationale samfund kræver at der træffes -

"relevante foranstaltninger" eller sanktioner. Selv i disse situationer kan man stadig gennemføre følgende typer aktiviteter:

- Humanitær bistand eller fødevarerhjælp, forudsat at det reelle grundlag herfor fortsat respekteres (adgang til bistanden for alle berørte grupper, uanset politisk overbevisning, køn osv.).
- Støtte til aktiviteter, der gennemføres af organisationer i civilsamfundet, f.eks. til støtte for menneskerettigheder eller med sigte på at dække grundlæggende behov hos befolkningen.
- Politiske initiativer på internationalt eller regionalt niveau med henblik på at finde varige løsninger på kriserne.
- I de tilfælde, hvor artikel 96 eller 97 i Cotonou-aftalen eller andre relevante konsultationsprocedurer er blevet gennemført, er det EU's rolle at føre tilsyn med den dagsorden for korrigerende foranstaltninger, der er vedtaget, herunder foranstaltninger, som partnerlandet har afgivet tilsagn om at vedtage. Efter konsultationerne skal man - helst i fællesskab - indkredse og vurdere, hvilke tilpasninger det er nødvendigt at foretage af disse foranstaltninger. Hvis konsultationerne er vellykkede og de relevante foranstaltninger faktisk gennemføres af regeringen, udvikler disse tilfælde sig som regel gradvist til et mere effektivt partnerskab.

(77) NORDKOREA

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Den økonomiske og sociale situation i Nordkorea er yderst alvorlig. Den internationale humanitære bistand har bidraget til at afparere de værste følger af hungersnøden og det økonomiske sammenbrud, men er ikke tilstrækkelig til at genlancere økonomien og forbedre de sociale forhold for den nordkoreanske befolkning. Trods en række økonomiske reformer, der blev indført i juli 2002 (liberalisering af priser og lønninger, afskaffelse af statslig fødevareredistribution, accept af landbrugsmarkeder), er der ikke noget grundlag for et varigt økonomisk genopsving. Nordkorea har ganske enkelt ikke ressourcerne til at genopbygge landbruget, industrien, infrastrukturen og det sociale netværk. Denne situation kan ikke vendes, medmindre der opnås i) et tilsagn om en politik og institutionelle reformer, der kan bringe økonomien ind i et bæredygtigt vækstmønster (indførelse af regeringsførelses- og retsstatsprincipper, gennemsigtighed og et socialt samfund, som i øjeblikket ikke findes), og ii) opbygning af økonomiske forbindelser med det internationale samfund for at tiltrække handel, investeringer og økonomisk støtte, som der er behov for til at sikre den økonomiske udvikling på mellemlang og lang sigt. Den aktuelle nukleare krise i Nordkorea hjælper ikke på situationen, og der vil ikke kunne opnås den fornødne internationale økonomiske støtte, før den er løst.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - Siden den nukleare krise brød ud i oktober 2002, har EU fortsat ydet humanitær bistand og fødevarerhjælp. EU har siden 1995 ydet et bidrag på 283 mio. EUR i form af fødevarerhjælp og humanitær bistand til Nordkorea. Trods den aktuelle politiske situation blev det på samlingen i Rådet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 18. november 2002 besluttet, at EU fortsat skulle yde Nordkorea humanitær bistand og fødevarerhjælp.

I landestrategidokumentet for Nordkorea for 2001-2004 var der forudset projekter med teknisk bistand for 15 mio. EUR til at hjælpe landet med at udvikle den nødvendige økonomiske reform gennem et omfattende program for uddannelse og institutionsopbygning. Gennemførelsen af denne økonomiske samarbejdsbistand (der skulle have startet med to pilotprojekter til hvert 1 mio. EUR inden for uddannelse i markedsøkonomiske principper og effektiv energiudnyttelse og 15 mio. EUR til opfølgingsaktiviteter) er i øjeblikket suspenderet på grund af den aktuelle politiske situation. Men EU er parat til at udvide det økonomiske samarbejde med Nordkorea, hvis den nuværende krise kan løses på en tilfredsstillende måde.

EU har givet udtryk for bekymring over menneskerettighedssituationen i Nordkorea under møderne i den politiske dialog med Nordkorea, senest i juni 2002 i Pyongyang. Der er gjort visse fremskridt i drøftelserne, og Nordkorea har vist et mere konstruktivt engagement i diskussionerne om menneskerettigheder med positive kommentarer om ngo'ernes rolle og løfter om at løse udestående problemer vedrørende disse arbejdsvilkår. EU har anmodet om human behandling af flygtninge, der vender tilbage fra Kina, idet Kina har skærpet sin holdning efter en række tilfælde med nordkoreanske flygtninge, der søgte asyl i udenlandske ambassader i Beijing. EU fremlagde en menneskerettighedsresolution om Nordkorea på mødet i FN's Menneskerettighedskommission i Genève. Den blev vedtaget den 16. april.

(78) I forbindelse med mindre dramatiske, men dog stadig vanskelige partnerskaber, kan EU's politiske linje og støtte indgå i de normale samarbejdsinstrumenter. Hovedprioriteterne er sædvanligvis følgende:

- Opretholdelse af en løbende dialog med partnerlandenes myndigheder
- Støtte til institutionel kapacitetsopbygning
- Støtte til menneskerettigheder og andre aktiviteter i relation til regeringsførelse
- Projekter eller programmer med sigte på at dække basisbehovene hos de mest sårbare befolkningsgrupper, bl.a. ved at forbedre leveringen af tjenester til de fattige og styrke det civile samfund, især ved at støtte og samarbejde med ikke-statslige aktører.

(79) ANGOLA

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Efter 28 års borgerkrig, som har hindret, at der kunne udvikles stabile og ansvarlige demokratiske institutioner og procedurer i Angola, har landet stadig utilstrækkelige menneskelige ressourcer og en svag institutionel kapacitet i efterkonflikt-situationen. Grundlaget for genskabelsen af et uafhængigt retsvæsen er yderst spinkelt. Der er specielle problemer med de offentlige finansers gennemsigtighed, f.eks. den omstændighed at en stor del af olieindtægterne ikke optræder i budgettet, hvilket betyder, at indtægterne fra Angolas store naturressourcer kunne forvaltes bedre til gavn for landets folk. Civilsamfundets organisationer er stadig meget skrøbelige og menneskerettighedssituationen fortsat alvorlig. Der er udbredt korrupsion. Regeringen og EU har forskellige opfattelser af de aktuelle prioriteter. Regeringen mener, at de institutionelle reformer kun kommer ind på

andenpladsen efter fysisk rehabilitering. EU udtrykker alvorlig bekymring over gennemførelsen af centrale institutionelle reformprogrammer, især inden for retsvæsenet og i den offentlige administration.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER: Ved behandlingen af spørgsmål vedrørende god regeringsførelse i Angola er tre forskellige aspekter relevante. Den højest prioriterede opgave i efterkonflikt-situationen er at tage fat om nødsituationer, dvs. hovedsagelig at yde humanitær bistand. På dette trin må andre opgaver vente. Desuden skal der tages hensyn til den nye baggrund for samarbejdet, nemlig Cotonou-aftalen og de regeringsførelsesrelaterede internationale tilsagn. Derfor er der behov for en approach, der sikrer kohærens mellem politiske, udviklingsmæssige og humanitære aspekter. I denne situation har den politiske dialog den allerstørste betydning, og for Angolas vedkommende har der været et snævert samvirke mellem instrumentet i henhold til den fælles holdning og samarbejdsstrategien (CSP/NIP). På baggrund af disse aspekter og princippet om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD), der udgør grundlaget for EF/Angola-samarbejdsstrategien, er den fastsatte approach en trin- eller gradvis approach baseret på den nye (efterkonflikt-) situation i landet og dets overgang fra nødhjælps- til rehabiliteringsstadiet. Denne generelle approach har ført til udvælgelsen af hensigtsmæssige tilgangsvinkler og instrumenter. I Rådets fælles holdning af 25.6.2002¹⁸ lægges der stor vægt på god regeringsførelse som det instrument, der sikrer forbindelsen mellem samarbejds politiske og fattigdomsbekæmpelsesrelaterede aspekter. Det danner rammen om den politiske dialog. Mangelen på gennemsigtighed i olieindtægterne er et af nøgleelementerne i drøftelserne mellem regeringen og donorerne. Regeringen har oplyst, at den vil søge at etablere en fuldt ud gennemsigtig budgetforvaltning. Denne positive erklæring fra regeringens side betragtes som en eventuel indledning til en dialog om regeringsførelsesrelaterede reformer. Hvad angår olieindtægternes gennemsigtighed, kan der overvejes en proces svarende til Kimberley-processen¹⁹. Drøftelser og andre udviklingsforløb i denne sammenhæng kan foregå uden for de klassiske samarbejdsområder som led i en eventuel "ikke-bistands"-strategi. "Publish What You Pay"-initiativet kan i denne sammenhæng være et nyttigt instrument, da det indebærer, at der sikres gennemsigtighed i olieindtægterne ved at forpligte olieselskaber, der er optaget til notering på fondsbørser i EU eller USA, til at offentliggøre, hvad de betaler til regeringer i tredjelande. Det samme gælder "Extractive Industries Transparency Initiative" (EITI - initiativ til sikring af gennemsigtighed inden for råstofudvinding), der blev lanceret af Det Forenede Kongerige i juni 2003 og er baseret på "Publish What You Pay"-initiativet. Angola har for nuværende besluttet kun at være observatør i denne proces.

¹⁸ EFT L 167 af 26.6.2002.

¹⁹ Kimberley-processen er et globalt initiativ, som tager sigte på at stoppe handelen med såkaldte "blod-diamanter" ved at kræve, at det fastslås, at de eksporterede ædelsten ikke stammer fra konfliktområder.

(80) BANGLADESH

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - God regeringsførelse er identificeret som den centrale udviklingsmæssige udfordring, Bangladesh står over for, i betragtning af omfanget af problemerne med regeringsførelsen og deres negative følger for fattigdommen og udviklingen. Situationen er især kritisk inden for politisk regeringsførelse, hvor de mest presserende spørgsmål, der skal tages fat om, er 1) en omfattende strategi for bekæmpelse af korruption og etablering af en uafhængig og effektiv korruptionsbekæmpelseskommission; 2) reform af den strafferetlige del af retsvæsenet, herunder en omfattende reform af politiet og adskillelse af den dømmende og udøvende magt; 3) decentralisering og effektivisering af lokalforvaltningstjenester, og 4) institutionalisering og fremme af menneskerettigheder og oprettelse af en uafhængig menneskerettighedskommission og en ombudsmand.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - EU har anlagt en tostrengt approach, idet det handler både som en del af det internationale donorsamfund og som en bilateral partner. Som del af det internationale donorsamfund har EU gennem sektordækkende programmer fået landet ind i en politisk dialog. På bilateralt niveau har samarbejdsaftalen fra 2001 forstærket regeringsførelsesaspektets betydning i forbindelserne mellem EU og Bangladesh. Selv om finansieringen af specifikke aktioner i relation til regeringsførelse inden for rammerne af NIP er begrænset i forhold til problemets omfang, er god regeringsførelse et væsentligt gennemgående emne i NIP. EU har for nylig indledt en politisk dialog med landet, som har vist sig at være konstruktiv og udbytterig. Siden den dramatiske operation "Clean Heart" står den dårlige situation med hensyn til regeringsførelse højt på EU-institutionernes politiske dagsorden. Skønt Bangladesh ikke har det særlig godt med offentlige fordømmelser, viser de seneste kontakter, at man er begyndt at tage EU's budskab om regeringsførelse mere alvorligt.

4.3. Efterkonflikt-situationer

- (81) I mange tilfælde er de statslige institutioner i en efterkonflikt-situation enten ikke-fungerende eller endda ikke-eksisterende og deres kapacitet til at yde offentlig service er stærkt begrænset. En våbenhvile eller en fredsafnåle, som danner rammerne om landets rehabilitering, omfatter også processer med demokratisering og national forsoning samt en strategi for den økonomiske udvikling. Der er sædvanligvis etableret en mekanisme for dialogen mellem landets repræsentanter og donorsamfundet. Den skal lette drøftelserne mellem partnerne om støtten til landet i forbindelse med overgangen til langsigtet udvikling.
- (82) De vigtigste prioriteter, der skal tages fat om i en efterkonflikt-situation, er oftest følgende:
- identifikation af de grundlæggende årsager til konflikten
 - de forskellige aktørers (regering, parlament, retsvæsen, politiske partier, civilsamfund) kapacitet og villighed til at tage fat om de grundlæggende årsager til konflikten

- de skridt, der skal tages i forsoningsprocessen
 - myndighedernes vilje til at tage fat om de regeringsførelsesspørgsmål, som meget ofte har fremkaldt konflikten, og evt. også har fæstet rod i den nye efterkrigssituation
 - sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling.
- (83) For at fremme regeringsførelse til fordel for de fattige og forstærke den politiske vilje til ændringer fra regeringens side kombinerer donorerne dialog og forskellige finansielle instrumenter. Sideløbende hermed yder de humanitær bistand, som er neutral og tager sigte på at dække befolkningens behov. Det er væsentligt at sikre koordinationen mellem donorerne for at opnå en effektiv, resultatorienteret dialog med partnerlandet.
- (84) GUATEMALA

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - De vigtigste problemer er den langsomme gennemførelse af fredsaftalerne, som blev undertegnet i 1996, samt mangelen på fremskridt med demokratiseringen og den økonomiske udvikling. De fleste af de strukturelle årsager, der forårsagede konflikten, er stadig uløste. Der er mangel på både institutionel kapacitet og politisk vilje til at gennemføre den reformproces, fredsaftalerne foreskriver. Af andre store problemer skal nævnes udstødelsen og diskriminationen af oprindelige folk, som udgør hovedparten af befolkningen, et lavt deltagelsesniveau fra det civile samfunds side, især i landdistrikterne, trusler mod menneskerettighedsaktivister og retlige aktioner, korruption, narkotikasmugling og hvidvaskning af penge. Det svage retsvæsen og den svage nationale politistyrke står i kontrast til den voksende mangel på sikkerhed og den formodede eksistens af parallelle magtstrukturer. På det økonomiske område skal der tages fat om den meget skæve indkomstfordeling, det meget svage beskatningsgrundlag og den lave beskatningssats i forhold til BNP, og det skal bl.a. ske gennem en reform af skattesystemet.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - En væsentlig del af EU's bistand er blevet anvendt til regeringsførelsesrelaterede opgaver (demobilisering og rehabilitering af de tidligere guerillastykker og væbnede styrker, forbedring af borgernes sikkerhed ved oprettelse af et civilt politi og sikring af dettes funktionsmåde, styrkelse af retsvæsenet, sikring af retlig beskyttelse af ejendomsretten ved indførelse af en national matrikel og støtte til den nationale menneskerettighedsombudsmand). Det overordnede mål i landestrategidokumentet for 2002-2006 er at skabe og styrke de vilkår, der er nødvendige for at gennemføre fredsaftalerne. Dagsordenen for samarbejdet fokuserer primært på opfølgningen af mødet i Consultative Group, som efter planen vil fremskynde gennemførelsen af fredsaftalerne, og på det kommende præsident- og parlamentsvalg, der vil blive holdt i november 2003, herunder gennemførelse af en EU-valgobservatørmission. Guatemala er desuden et målområde for det europæiske initiativ for menneskerettigheder og demokrati (EIHRD). "Mesodialogo", som er et permanent forum for EU's samarbejde med Guatemala og er sammensat af EF, EU's medlemsstater, regeringen og en række civilsamfundsorganisationer i landet selv og i EU, skal konsolideres yderligere. Inden for rammerne af landestrategien for 2002-2006 har "Mesodialogo" bidraget til forberedelsen af en række vigtige foranstaltninger, bl.a. med det formål at styrke civilsamfundets medvirken og at konsolidere decentraliseringen af staten. EU-approachen på bilateralt

plan suppleres af de principper og mål, der er fastsat i den såkaldte San José-dialog mellem EU og seks mellemamerikanske lande, som på vellykket vis har bidraget til fredsprocessen og demokratiseringen i regionen og følgelig blev omorienteret mod nye udfordringer med relation til en bæredygtig og retfærdig økonomisk og social udvikling og uddybning af de økonomiske forbindelser mellem de to regioner.

(85) RWANDA

VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Mellem 1959 og 1994 blev der vedtaget en række etniske love. Adskillige massakrer fandt sted mod tutsi- og twa-mindretallene, som forårsagede store flygtningestrømme. Borgerkrigen brød ud i 1990, da den tutsi-dominerede hær, RPA (Rwandas patriotiske hær), brød ind i landet med sine tropper. Der blev undertegnet en aftale mellem parterne i Arusha i 1993, som omfattede en bredtbaseret regering, en reduceret hær og et overgangsprogram. Folkedrabet på tutsier og moderate hutuer, der begyndte i april 1994, gjorde det imidlertid umuligt at gennemføre aftalen. Folkedrabet medførte massive tab af menneskelige ressourcer og ødelagde landets institutionelle kapacitet og dets økonomiske og sociale infrastrukturer: ca. 800 000 mennesker blev dræbt, 2 000 000 flygtede til andre lande og 1 500 000 personer blev internt fordrevet. Følgerne af krigen og af folkedrabet har været roden til de sociale, politiske og økonomiske problemer, som Rwanda står over for i dag. De uddannede lag af befolkningen er decimeret, idet mange er dræbt, fængslet eller i eksil. Sikringen af landet grænser har vejet tungt på landets budget og gældsbyrde. Omkostningerne til fængsling og retsbehandling af mistænkte i forbindelse med folkedrabet samt skadeserstatning til ofrene tynger ligeledes på landets budget. Udgifterne til Rwandas demobiliserings- og reintegreringsprogram er også betydelige. Rwanda lider traditionelt under mangel på land og et højt befolkningspres, og integreringen af tusinder af tidligere soldater vil blive problematisk. Rwanda er ved at genopbygge en identitet, som ikke er baseret på indbyggernes etniske tilhørsforhold. Den største udfordring er at få afsluttet forsoningsprocessen ved landets overgang til demokrati, retsforfølgelse af de personer, der er anklaget for at have deltaget i folkedrabet, og forbedring af menneskerettighedssituationen.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - EU og EU-medlemsstaterne var blandt de første internationale aktører, der anerkendte det regime, der blev indført efter folkedrabet. I perioden efter folkedrabet var EU-samarbejde fokuseret på humanitærhjælp og rehabilitering. I slutningen af 1999 var der ikke længere presserende humanitære behov i Rwanda og ECHO trak sig tilbage fra landet. Donorer har støttet regeringens økonomiske reformprogram, og visse af dem, herunder EU, er begyndt at formidle budgetstøtte til Rwanda. Rwanda har nået det punkt (decision point), der gør landet berettiget til HIPC-initiativet.

De nuværende interventioner fokuserer på institutionel støtte med teknisk og logistisk støtte til finansministeriet, den generelle folketælling og støtte til god regeringsførelse og retssektoren. Infrastrukturkomponenten fokuserer på vandforsyningssystemer og forvaltning af vejsektoren. Endelig er den makroøkonomiske støtte blevet fortsat ligesom finansieringen af mikroprojekter i landdistrikterne og arbejdskraftintensive arbejder i byområderne. Det nationale vejledende program under 9. EUF blev undertegnet i marts 2003. Målsektorerne er udvikling af landdistrikterne, herunder deres økonomiske udvikling, samt transport og vandforsyning i landområderne. Støtten til regeringens økonomiske reformprogram vil fortsætte. Støtten sigter også på institutionel

kapacitetsopbygning, overgangen til demokrati og retsforhold, styrkelse af decentraliserede strukturer og civilsamfundet.

Rammerne for den politiske dialog er EU's fælles holdning²⁰, der revideres hvert år. Den omfatter aspekterne i landets interne situation (retshåndhævelsen efter folkeedrabet, menneskerettighederne, demokratiseringsprocessen osv.) og Rwandas udenrigspolitik (landets involvering i konflikten i Den Demokratiske Republik Congo og den ulovlige udnyttelse af dette lands ressourcer). I 1996 blev der udpeget en særlig EU-udsending for området omkring de store søer. Lederne af delegationerne rapporterer regelmæssigt om menneskerettighedssituationen og de politiske spørgsmål. Den 4. juni 2003 blev en ny forfatning vedtaget ved folkeafstemning, hvilket markerer afslutningen på overgangsperioden. I august 2003 blev der afholdt præsidentvalg ved almindelige direkte valg, hvor EU var valgobservatør, og selv om der blev noteret visse uregelmæssigheder, blev det betragtet som et vigtigt skridt til konsolidering af demokratiseringsprocessen. For at fuldende overgangsprocessen til demokrati blev der afholdt parlamentsvalg i slutningen af september og begyndelsen af oktober 2003, som også blev overvåget af EU. Den endelige rapport fra EU's valgobservatørmission, som vil dække hele valgprocessen, ventes at foreligge medio oktober 2003.

4.4. Effektive partnerskaber

- (86) I et effektivt samarbejdspartnerskab forpligter regeringen sig til at opfylde udviklingsmålene og de internationalt fastsatte mål. Landets institutioner, civilsamfundet og donorerne deltager i de drøftelser, der fører til udarbejdelsen af en national udviklingsstrategi (eller fattigdomsstrategi), som gradvis bliver gennemført af regeringen med donorerens støtte. De forventede resultater afhænger ikke blot af partnerlandets engagement og politiske vilje og donorerens tekniske og finansielle støtte, men også i høj grad af partnerlandets kapaciteter og af graden den institutionelle bæredygtighed. Inden for rammerne af den løbende dialog med partnerlandet afholdes der regelmæssige og åbne drøftelser om alle spørgsmål og emner i forbindelse med samarbejdet.
- (87) Handlingsprioriteterne i effektive partnerskaber bør sigte mod at sikre, at der vedtages og gennemføres hensigtsmæssige politikker og fattigdomsorienterede reformprogrammer på de områder, der er omfattet af regeringsførelse. De vigtigste prioriteter er sædvanligvis:
- at sikre en løbende og effektiv dialog med partnerlandene
 - at formidle støtte, der kan bidrage til at styrke demokratisk regeringsførelse, borgernes medindflydelse og deres adgang til domstolsprøvelse
 - at støtte aktiviteter på menneskerettighedsområdet

²⁰

EFT L 285 af 23.10.2002

- at styrke gennemsigtigheden, ansvarligheden og effektiviteten i statens institutioner via støtte til institutionel kapacitetsopbygning på alle områder inden for god regeringsførelse og retsstaten, herunder reform af alle former for offentlig service, reform af sikkerhedssystemet, skattereform og -forvaltning, reform af budgetprocessen og revisionsprocedurerne, statistikker osv.
- at integrere institutionel støtte i de andre sektorer i samarbejdsprogrammerne
- at støtte civilsamfundets kapacitet til at deltage i den politiske proces.

(88) MIDDELHAVSOMRÅDET

VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Alle Meda-landene står over for betydelige politiske og økonomiske udfordringer. På den politiske front findes der i de fleste lande en kombination af uigennemskuelig regeringsførelsespraksis og et svagtudviklet civilsamfund. Fra et økonomisk synspunkt er der behov for betydelige strukturreformer i området, både for at forbedre Meda-partners vækstresultater og for at skabe job til den hurtigt voksende arbejdsstyrke. For at stabilisere beskæftigelsen på det nuværende høje niveau vil der i praksis kræves en vækstrate på ca. 7 %, hvilket er langt over det nuværende niveau. I modsat fald vil der opstå større fattigdom og det sociale pres vil vokse, hvilket vil få alvorlige konsekvenser ud over landenes grænser. Sikring af markedernes gennemsigtighed og bekæmpelse af korrupsion udgør andre vigtige udfordringer. Migration er et nøglespørgsmål, idet EU er voksende bekymret over de illegale migrationsstrømme såvel til som fra Middelhavspartnerlandene. Partnerlandene beklager sig på deres side over behandlingen af lovligt etablerede migranter i EU. Det er således en fælles udfordring at finde en afbalanceret approach til migrationsspørgsmålet. Spørgsmål med relation til kampen mod terrorisme, organiseret kriminalitet og narkotikahandel er også blandt prioriteterne. Situationen i området med hensyn til menneskerettigheder og demokrati er fortsat en kilde til bekymring. Autokratiske regimer og svagt udviklede civilsamfund medfører alvorlige mangler med hensyn til respekten for menneskerettighederne og de demokratiske principper.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - Institutionelle reformer er et nøgleelement i Euro-Med-partnerskabet både på det multilaterale og det bilaterale samarbejdsplan. Barcelona-processen bliver gennemført i forskellige fora, herunder Euro-Med-ministtermøderne, Euro-Med-udvalget og forskellige tekniske grupper og udvalg, som behandler spørgsmål med relation til regeringsførelse (institutionelle reformer, gennemsigtighed og åbne markeder, retfærdig retsforvaltning osv.). For så vidt angår de bilaterale forbindelser udvikles der institutionelle reformer via de associeringsaftaler, der er indgået med alle Meda-partnerne, undtagen Syrien. I henhold til disse aftaler skal der etableres en politisk dialog og indføres gradvis frihandel med EU og samarbejde på en række økonomiske, sociale og kulturelle områder.

I sin meddelelse om "det bredere Europa" eller EU's nærhedspolitik over for sine nabolande fremlægger Kommissionen et ambitiøst fremtidsperspektiv: skabelsen af et udvidet område med fred, stabilitet og velstand, som også omfatter EU's naboer i øst og syd (Middelhavslandene) og er baseret på fælles værdier og en dyb integrering. Til gengæld for deres fremskridt med gennemførelsen af politiske, økonomiske og institutionelle reformer vil EU's nabolande få udsigt til tættere økonomiske og politiske forbindelser med EU. Dette mål vil blive realiseret ved hjælp af handlingsplaner, som bl.a. vil omfatte reformer til styrkelse af demokratiet og respekten for menneskerettigheder, god regeringsførelse og retsstaten. Støtte til politiske reformer og økonomisk forvaltning er et af de vigtigste punkter i EU's forbindelser med sine middelhavspartnere, bl.a. gennem regelmæssige møder inden for rammerne af den økonomiske dialog, der vil blive ført både på bilateralt og regionalt niveau. Dialogen om den økonomiske politik og om de retlige og forskriftsmæssige rammer kombineres med policy-støtte, bl.a. til modernisering af budgetprocessen med henblik på at opnå øget gennemsigtighed og bedre kontrolmekanismer inden for de offentlige finanser og institutioner. Der ydes også relevant teknisk bistand til at fremme reformprocessen.

Samarbejde inden for retlige og indre anliggender i Middelhavsområdet er et forholdsvis nyt fænomen. På udenrigsministermødet i Valencia i april 2002 blev der derfor vedtaget en rammedokument for Euromed-programmet, som omfattede retligt samarbejde, bekæmpelse af terrorisme, narkotikahandel og organiseret kriminalitet samt samarbejdsspørgsmål med relation til migranternes sociale integration, migration og personers bevægelighed. Der blev vedtaget en regional handlingsplan for retlige og indre anliggender på ministermødet i Valencia. Efter adskillige møder og en fem-dages workshop (i juni 2003) med Meda-partnerne blev prioriteterne udpeget. Ekspert og fagfolk fra medlemsstaterne og Middelhavslandene vil nu samarbejde om at udvikle fælles redskaber og programmer til uddannelse af dommere, anklagere og politi inden for de vigtigste prioriterede områder som terrorisme, organiseret kriminalitet og hvidvaskning af penge. Programmer for retlige og indre anliggender er også blevet integreret i adskillige nationale vejledende programmer.

Menneskerettigheder og demokrati udvikles med Meda-partnerne inden for rammerne af associeringsaftalerne, det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne, samt via Meda-programmet. For ganske nylig vedtog Kommissionen en meddelelse om *styrkelse af EU's aktioner for menneskerettigheder og demokratisering med partnere i Middelhavsområdet*, som opstiller en række strategiske retningslinjer med henblik på at udvikle en global approach til dette vigtige spørgsmål.

(89) BURKINA FASO

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - Der er behov for en styrkelse af den institutionelle kapacitet og det civile samfund. De nødvendige reformer af retsvæsenet er undervejs. Mangel på naturressourcer, miljøforringelse, tørke (Sahel-klima) samt høj afhængighed af landbruget (som beskæftiger 80 % af den aktive arbejdsstyrke og udgør 40 % af BNP) og beskeden eksportdiversificering er alle vigtige hindringer for udviklingen på lang sigt. Et andet problem er den begrænsede og sporadiske sociale konflikt. Endelig kan situationen i regionen få økonomiske og sociale konsekvenser, idet et stort antal burkinere lever i nabolandene.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - Fattigdomslempelse er den højeste prioritet i alle EU-aktiviteterne, som er baseret på regeringens fattigdomsbekæmpelsesstrategi (PRSP). Der er høj grad af overensstemmelse og konvergens mellem de forskellige typer EU-støtte og medlemsstaternes og andre partners interventioner. I partnerskabsstrategien mellem Burkina Faso og EU opretholdes støtte til konsolideringen af de makroøkonomiske og sektorspecifikke politikker, men den tager også sigte på at styrke støtten til reformprocessen gennem en konsolidering af retsstaten, uddelegering af ansvar og større medinddragelse af støttemodtagerne. De vigtigste EU-finansierede programmer, som fokuserer på budgetstøtte, transport og institutionsopbygning, omfatter en konsolidering af retsvæsenet, en forbedring af befolkningens levevilkår, bl.a. gennem bedre vandforsyning, og et program for decentraliseret samarbejde. Burkina Faso har også nydt godt af bistand over budgettet, herunder samfinansiering med ngo'er, menneskerettigheder, demokrati osv.

Burkina Faso har desuden været pilotland for en ny budgetstøtteapproach. Når der tilvejebringes midler over budgettet, stilles der penge til rådighed til faste omkostninger (lærerlønninger, skolebøger, lægemidler osv.), som der er brug for, hvis investeringerne i fattigdomsbekæmpelse skal være effektive. Ved at benytte de nationale budgetsystemer kan man bidrage til at mindske den akutte mangel på midler, som gør det praktisk taget umuligt at opnå en god forvaltning. Ved at sammenkæde finansiering og fremskridt med offentlig finansiel forvaltning skabes der incitamenter til at søge forbedringer, og en ledsagende støtte til opbygning af kapacitet muliggør sådanne forbedringer. Når man sammenkæder yderligere finansiering med resultater, anspores regeringen til at koncentrere sig mindre om input (hvor mange penge der skal bruges på hvad) og mere om resultaterne (hvad der opnås med udgifterne i form af højere skolesøgning, bedre eksamensresultater, vaccinationsdækning osv.). Det bidrager til at forbedre den administrative forvaltningspraksis gennem mere hensigtsmæssige incitamenter og ansvar for resultaterne. I Burkina blev det under en tidlig budgetstøttemission (som brugte adgangen til sundhedstjenester som en indikator) opdaget, at selv om der blev bygget flere sundhedscentre, var antallet af personer, der søgte hjælp i centrene, faldende på grund af mangler på andre resultater. Denne opdagelse førte til, at man omfokuserede indsatsen på sundhedsområdet, og denne omorientering blev støttet gennem tilrådgivningsstillelse af ekstrabudgetter for faste omkostninger via budgetstøtten. Desuden er den belastning, som de mange donormissioner har pålagt Burkina Fasos offentlige forvaltning, blevet mindsket idet donorerne har sluttet sig sammen i en fælles proces, hvilket er en stor lettelse for et land med en stærkt begrænset administrativ kapacitet; ved at tilvejebringe midler over det nationale budget, er det blevet muligt at skabe ensartede rammer for planlægningen og ansvaret.

(90) ØSTEUROPA og CENTRALASIEN

DE VIGTIGSTE UDVIKLINGSPROBLEMER - I mange af landene i Østeuropa og Centralasien er institutionerne og dermed regeringsførelsen stadig svage. De forskellige korruptionsmålingsinstrumenter - herunder "Transparency International's Corruption Perception Index" - viser, at korruptionen er et problem i mange nye uafhængige stater (NIS). Det fremgår også af en undersøgelse, som EBGU og Verdensbanken har foretaget af erhvervsklimaet og virksomhedsresultaterne blandt firmaerne i regionen. Den offentlige sektor i NIS-landene lider under en række mangler som f.eks. a) den fortsatte forekomst af institutioner, hvis funktionelle og organisatoriske struktur ikke er blevet

reformeret; b) det nødvendige i fra bunden at oprette nye organer og institutioner, som kan udføre nyligt fastsatte statslige arbejdsopgaver; c) eller afskaffelse af unødvendige funktioner; d) ukomplet og ureformeret lovgivning om de offentlige embedsmænds rettigheder og forpligtelser; e) udbredt korrupsion i statsadministrationen som følge af mangel på gennemsigtighed, ansvarsforflygtigelse og lave lønninger; f) den ringe eller i hvert fald underudnyttede kapacitet til forvaltning af de menneskelige ressourcer i den offentlige forvaltning; g) mangelen på professionalismisme i den offentlige forvaltning, der bl.a. bestemmes af visse vigtige spørgsmål såsom lave lønninger, mangel på incitament og mangel på muligheder for at forbedre den professionelle kunnen.

DE VIGTIGSTE POLITISKE LØSNINGER/FORANSTALTNINGER - EU's samarbejds mål er at opbygge et partnerskab med NIS, hvor respekten for de demokratiske principper og menneskerettighederne samt overgangen til markedsøkonomi fremmes og støttes. Disse mål er baseret på partnerskabs- og samarbejdsaftalerne (PSA) med de fleste af disse lande og de fælles strategier med Rusland og Ukraine og indgår som led i en nærhedspolitik, der afspejler regionens politiske og strategiske betydning for EU. Den strategiske betydning af dette partnerskab er nu voksende, efterhånden som EU udvides mod øst. For Rusland og de vestlige NIS-landes vedkommende udvises der særlig opmærksomhed om initiativer, der tager fat om større grænseoverskridende problemer, herunder organiseret kriminalitet og korrupsion. Administrative reformer er afgørende for at forbedre regeringsførelsen og bekæmpe korrupsionen, da de tager fat om problemets rod, dvs. den bureaukratiske overregulering af den økonomiske aktivitet, som skaber mulighederne for korrupsion. Under Tacis-programmet er en af de centrale langsigtede prioriteter at yde støtte til en reform af den offentlige sektor, retsvæsenet og det retlige område. Med Tacis ydes der politisk rådgivning inden for f.eks. statsbudgetreform, regionalfinansieringsreform, reform af offentlige indkøb, forskrifter til forebyggelse af interessekonflikter i den offentlige forvaltning, offentlig adgang til information, de offentligt ansattes juridiske status samt uddannelse og forvaltning af menneskelige ressourcer i den offentlige sektor. Inden for rammerne af det europæiske initiativ for demokrati og menneskerettigheder ydes der i NIS-landene støtte til at fremme og styrke retsstaten, retsvæsenets uafhængighed, et humant fængselsvæsen, fremme af god regeringsførelse og bekæmpelse af korrupsion. EU arbejder tæt sammen med relevante europæiske og internationale organisationer, især Europarådet, OSCE og FN, med hensyn til regeringsførelse, hvidvaskning af penge og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Inden for rammerne af OECD's antikorrupsionsnetværk for overgangsøkonomier har seks NIS-lande (Armenien, Aserbajdsjan, Georgien, Den Russiske Føderation, Tadsjikistan og Ukraine) for nylig vedtaget en regional plan for bekæmpelse af korrupsion. Inden for rammerne af denne plan forpligter landene sig til at iværksætte specifikke aktioner for at øge integriteten og gennemsigtigheden i den offentlige sektor, fremme virksomhedernes ansvarlighed og åbne mulighed for aktiv offentlig deltagelse i reformerne.

5. KONKLUSIONER

- (91) Regeringsførelse er blevet et vigtigt mål for donorstøtte i forbindelse med udviklingssamarbejdsprogrammer baseret på landejede strategier i erkendelse af de nationale myndigheders store ansvar og indenrigspolitikens rolle. Regeringsførelsen vedrører de forskrifter og processer og den adfærd, der gør det muligt at forvalte de forskellige interesser og ressourcer og magtbeføjelser i et samfund. Det er den vigtigste komponent i fattigdomsstrategierne. En fokusering på regeringsførelse indebærer, at man arbejder med regeringerne, og hjælper dem til at styrke deres kapacitet i alle samarbejdssektorer, som f.eks. sundhed, uddannelse, transport, udvikling af landdistrikterne osv. Det indebærer også specifik støtte til administrative reformer, forbedringer i forvaltningen af de offentlige finanser, sikkerhedssystemerne osv. Det indebærer endelig at man støtter udviklingen af civilsamfundet og styrker borgernes indflydelse på fastlæggelsen af de offentlige politikker. En analyse af regeringsførelsen i de enkelte lande kan udgøre en grundlæggende målestok for det politiske/administrative systems kvalitet og resultater
- (92) Cotonou-aftalen afspejler denne globale approach og er en nyttig reference for andre EU-aftaler med tredjelande. Den omfatter et tilsagn til god regeringsførelse som et grundlæggende og positivt element i partnerskabet mellem AVS-landene og EU, som vil blive gjort til genstand for den løbende dialog og er udpeget som et målområde for EU's støtte; Deltagelsen af ikke-statslige aktører er en del af denne proces. Aftalen indeholder også særlige bestemmelser om, hvordan man skal takle alvorlige tilfælde af korrupsion, som efter afholdelsen af konsultationer kan medføre, at der træffes relevante foranstaltninger
- (93) Som et af de prioriterede områder for EU's udviklingspolitik, der blev udpeget i den politiske erklæring fra november 2000, behandles regeringsførelse som led i EU's eksterne indsats via et bredt udvalg af programmer og instrumenter, hvis indvirkning på fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og institutionel bæredygtighed i vid udstrækning afhænger af kvaliteten af den politiske dialog og af alle de interesserede parters deltagelse i reformprocesserne. EU forvalter i øjeblikket et stort antal programmer og fører politiske dialoger med de fleste udviklingslande og -regioner (Middelhavsområdet, Asien, Latinamerika, Afrika osv.), hvilket illustrerer EU's indsats for at forbedre den administrative, økonomiske og politiske regeringsførelse i partnerlandene. Dialogen foregår på det multilaterale plan.
- (94) I sin holdning til regeringsførelse er EU ved gradvis at udvikle en policy-ramme, der bygger på medlemsstaternes og andre donorerers erfaringer og bedste praksis. Den politiske dagsorden og de konkrete eksempler på interventioner, der er beskrevet i kapitel 4 i denne meddelelse, skal danne grundlag for videre drøftelser med Rådet, Europa-Parlamentet og EU's partnere. De kan anvendes som et menusystem med vejledende grundprincipper, som bør gennemføres på ladespecifik basis. Meddelelsen foreslår også en pragmatisk approach til regeringsførelse, indeholder måder til anvendelse af indikatorer og bekræfter nødvendigheden af, at de forskellige former for politiske og finansielle instrumenter anvendes på en konsistent måde.

- (95) Der bør også ske en forbedring af koordineringen og komplementariteten mellem EU og medlemsstaterne ved at vedtage fælles politiske principper på dette specifikke område. Den konsistens, der generelt hersker mellem EU-medlemsstaternes approacher til god regeringsførelse, synes at udgøre et godt grundlag herfor.
- (96) På grundlag af resultatet af drøftelserne med Rådet og Parlamentet vil Kommissionen udnytte de ovennævnte policy-principper til udarbejdelsen af praktiske retningslinjer og af en håndbog, der skal hjælpe delegationerne til at sikre konsekvens i forvaltningen af EU's samarbejdsprogrammer med relation til regeringsførelse. Processen med landestrategier og regionale strategier og deres regelmæssige evalueringer udgør en hensigtsmæssig ramme til at sikre konsistens mellem de prioriterede mål i EU's eksterne indsats og EU's instrumenter og støttetildelinger på landeplan eller regionalt plan.

BILAG

Forkortelser

AVS	Staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet
ADB	Den Asiatiske Udviklingsbank
AU	Den Afrikanske Union
APRM	African Peer Review Mechanism
CARDS	EU's bistandsprogram til det vestlige Balkan
CSP	Landstrategidokument
VSA	Virksomhedernes sociale ansvar
DAC	OECD's Komité for Udviklingsbistand
EBGU	Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling
ECHO	EU's kontor for Humanitær Bistand
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
EU	Den Europæiske Union
FYROM	Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien
GOVNET	OECD/DAC's regeringsførelsesnet
FDI	Udenlandske direkte investeringer
HIPC	De stærkt gældstyngede fattige lande
IDB	Den Interamerikanske Udviklingsbank
LRRD	Sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling
MTBF	Mellemfristede budgetrammer
MTEF	Mellemfristede udgiftsrammer
MEDA	EU's bistandsprogram for Marokko, Algeriet og Tunesien (Maghreb), Egypten, Israel, Jordan, Den Palestiniensiske Myndighed, Libanon, Syrien (Masrak), Tyrkiet, Cypern, Malta, Libyen (i øjeblikket observatørstatus)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NIP	Det nationale vejledende program
NIS	De nye uafhængige stater
ngo	Ikke-statslig organisation
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og

	Udvikling
OAS	Organisationen af Amerikanske Stater
PRSP	Fattigdomsbekæmpelsesstrategi
San José-gruppen	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá
SAP	Stabiliserings og associeringsprocessen (det vestlige Balkan)
TACIS	EU's bistandsprogram for Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Mongoliet, Rusland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan
FN	De Forenede Nationer
WTO	Verdenshandelsorganisationen