

Bruxelles, den 11.6.2013
COM(2013) 403 final

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

**RAPPORT OM EU'S STØTTE TIL DEMOKRATISK REGERINGSFØRELSE
MED FOKUS PÅ INITIATIVET VEDRØRENDE REGERINGSFØRELSE**

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

**RAPPORT OM EU'S STØTTE TIL DEMOKRATISK REGERINGSFØRELSE
MED FOKUS PÅ INITIATIVET VEDRØRENDE REGERINGSFØRELSE**

1. INDLEDNING

Rådet anmodede i sine konklusioner af 18. maj 2009 om støtte til demokratisk regeringsførelse - *Mod en bedre EU-ramme* Europa-Kommissionen om at forelægge "en samlet rapport om gennemførelsen af Rådets konklusioner fra oktober 2006, som fokuserer på EU's støtte til demokratisk regeringsførelse, der forvaltes af Kommissionen, i alle regioner, herunder initiativet vedrørende regeringsførelse og regeringsførelsesfaciliteten".

I denne rapport beskrives flere vigtige dokumenter med relevans for regeringsførelse, og der gøres status over initiativet vedrørende regeringsførelse for landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) og initiativet vedrørende regeringsførelse for lande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik. Efterfølgende vurderes erfaringerne med gennemførelsen af de geografiske og tematiske instrumenter, hvorigennem EU støtter demokratisk regeringsførelse. Rapporten vedrører *ikke* bistand til udvidelseslandene, som er pålagt større krav, eftersom god regeringsførelse indgår i de politiske tiltrædelseskriterier.

2. DEN SENESTE POLITISKE UDVIKLING

Der er sket et strategisk skifte i EU's udviklingspolitik, hvor der nu stilles skærpede krav på områderne menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet, civilsamfundets rolle og andre aspekter af god regeringsførelse.

Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har udsendt to fælles meddelelser¹ som en reaktion på situationens udvikling i EU's nabolande. Den nye tilgang er baseret på gensidig ansvarlighed og en fælles tilslutning til at respektere universelle værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Princippet om "mere for mere" åbner op for en differentiering på grundlag af reformresultater. Det udgør en markant ændring i EU's forbindelser til de lande, der er opsat på at skabe målbare reformer.

I Kommissionens meddelelse om *Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring*² anerkendes det, at god regeringsførelse – sammen med menneskerettigheder, demokrati og ligestilling mellem kønnene – er et af de to³ vigtigste prioritetsområder i EU's udviklingspolitik. EU-støtte til god regeringsførelse bør i fremtiden indtage en mere fremtrædende plads i alle EU's partnerskaber. I *En dagsorden for forandring* understreges behovet for at skabe incitamenter til at gennemføre resultatorienterede reformer og støtte interventioner, der styrker aktører og processer på lokalt og nationalt niveau samt på sektorniveau.

¹ Et partnerskab for demokrati og fælles velstand med det sydlige Middelhavsområde (KOM(2011) 200) og

En ny tilgang til nabolande i forandring (KOM(2011) 303).

² KOM(2011) 637, godkendt af Rådet den 14. maj 2012.

³ Inklusiv og bæredygtig vækst er det andet.

EU's generelle budgetstøtte er bl.a. afhængig af regeringsførelsen i partnerlandene og af den politiske dialog med disse lande⁴. I meddelelsen om *EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande* understregede Kommissionen, at den vil sikre, at "EU's budgetstøtte stemmer overens med de overordnede principper og mål for EU's optræden udadtil (artikel 21 i TEU) og udviklingspolitik (artikel 208 i TEUF)"⁵. Når budgetstøtte anvendes som et instrument i EU's udviklingspolitik, vil støtten desuden være baseret på en vurdering af de opnåede resultater og på gensidig ansvarlighed.

Den fælles meddelelse om EU-bistand til bæredygtig forandring i overgangssamfund⁶ indeholder desuden en række konkrete foranstaltninger, der skal forbedre den måde, hvorpå EU støtter fremvoksende demokratiers indsats for at skabe varige reformer. I meddelelsen beskrives EU's erfaringer med at støtte demokratiske omstillingsprocesser, og vigtigheden af skræddersyede løsninger, der tager udgangspunkt i partnerlandenes behov, fremhæves. I meddelelsen foreslås også bedre måder, hvorpå EU og medlemsstaterne kan dele viden og erfaring.

Desuden indeholder den nyere meddelelse om *Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser*⁷ forslag til en omlægning af politikken for EU's samarbejde med civilsamfundsorganisationer på grundlag af resultaterne af den verdensomspændende strukturerede dialog om civilsamfundsorganisationers (CSO'ers) og lokale myndigheders inddragelse i EU's udviklingssamarbejde⁸ (2010-2011). Meddelelsen indeholder forslag til en udvidet og mere strategisk tilgang til EU's samarbejde med lokale CSO'er i hele verden under behørigt hensyn til landespecifikke forhold. Dette strategiske samarbejde med CSO'er vil blive integreret i alle instrumenter og programmer, og der vil blive lagt vægt på at styrke CSO'ers rolle i arbejdet med at fremme demokratisk regeringsførelse og ansvarlighed.

3. INITIATIVET VEDRØRENDE REGERINGSFØRELSE FOR AVS-LANDENE

3.1. Baggrund og gennemførelse

I 2006 fremsatte Europa-Kommissionen et forslag til *initiativet vedrørende regeringsførelse for AVS-landene*⁹.

Den vigtigste komponent i dette initiativ var en incitamentsordning, der giver AVS-landene adgang til supplerende midler på grundlag af deres indsats på området demokratisk regeringsførelse. Der blev afsat i alt 2,7 mia. EUR fra 10. Europæiske Udviklingsfond (EUF) til "tranchen for tilskyndelsesforanstaltninger i forbindelse med regeringsførelse". Midlerne blev integreret i programlægningen af EUF for de berørte lande og i deres respektive nationale vejledende programmer.

Initiativet var baseret på følgende underliggende principper:

- Hellere ejerskab end betingelser
- Hellere dialog end sanktioner

⁴ *EU's fremtidige tilgang til budgetstøtte til tredjelande* (KOM(2011) 638 endelig).

⁵ Ibid, s. 2.

⁶ JOIN(2012) 27 af 3.10.2012.

⁷ COM(2012) 492 final.

⁸ Den strukturerede dialog:

http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁹ *Begrebet regeringsførelse inden for rammerne af den europæiske konsensus om udviklingspolitik – Mod en harmoniseret approach i EU* (KOM(2006) 421).

- Hellere fastlægge, hvilke reformer og støtteforanstaltninger der er behov for, end at opstille landene i rangorden efter, hvor god eller dårlig deres indsats har været
- Inddragelse af lokale interessenter
- Skræddersyning af støtten til god regeringsførelse efter situationen i det enkelte land, navnlig når der er tale om skrøbelige stater.

Den anden komponent i initiativet vedrørende regeringsførelse var vedvarende politisk og finansiell støtte til den afrikanske peer-review-mekanisme (APRM), som er en mekanisme, der er underlagt egenkontrol, og som er oprettet af medlemsstaterne af Den Afrikanske Union med henblik på at fremme høje standarder for regeringsførelse. I meddelelsen fra 2006 om begrebet regeringsførelse inden for rammerne af den europæiske konsensus om udviklingspolitik¹⁰ blev kontinentale og regionale initiativer betragtet som tegn på, at god regeringsførelse tages alvorligt, og det anførtes, at tiden var inde til at støtte det afrikanske kontinent i fremskyndelsen af dets egne initiativer.

Initiativet vedrørende regeringsførelse omfattede flere etaper. Først blev der udarbejdet en profil for god regeringsførelse, som blev sendt til partnerlandene, hvis det var relevant. Profilen gav et overblik over god regeringsførelse på ni områder på grundlag af kvantitative og kvalitative spørgsmål. Partnerlandenes regeringer blev derefter anmodet om at fremlægge en handlingsplan for god regeringsførelse, der i detaljer beskriver igangværende og planlagte initiativer til opfyldelse af de opstillede prioriteter i profilen for god regeringsførelse. Kommissionen foretog en kvalitativ evaluering af handlingsplanen for god regeringsførelse på grundlag af følgende tre kriterier: relevans, ambition og troværdighed. Evalueringen blev lagt til grund for tildelingen af supplerende midler til det pågældende lands nationale vejledende program. Endelig blev handlingsplanen for god regeringsførelse vedlagt landestrategidokumentet. Efterfølgende blev i alt ca. 2,3 mia. EUR fordelt blandt 70 AVS-lande i perioden 2007-2009.

Støtten til den afrikanske peer-review-mekanisme (APRM), som er det andet element i initiativet vedrørende regeringsførelse, bestod af et bidrag på 2 mio. EUR til APRM-trustfonden, som forvaltes af UNDP. Kommissionen og UNDP indgik i den forbindelse en bidragsaftale i december 2008. Der er registreret visse fremskridt, navnlig det stigende antal deltagerlande, gennemgangen af spørgeskemaet og de afrikanske landes større kapacitet til at gennemføre APRM. Trustfondens absorptionskapacitet er dog fortsat lille. Bidragsaftalen blev forlænget to gange og udløb i december 2012.

3.2. Opfølgning af initiativet vedrørende regeringsførelse

3.2.1. Revisionen af initiativet vedrørende regeringsførelse for 2009

Den første revision blev rundsendt i 2009 og havde form af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med titlen *Supporting democratic governance through the Governance Initiative – A review and way forward*¹¹. Det fremgik, at initiativet vedrørende regeringsførelse var det, der havde fået de fleste AVS-lande til at forpligte sig til at gennemføre reformer til fremme af god regeringsførelse. Initiativet blev betragtet som foreneligt med den generelle EU-støtte til demokratisk regeringsførelse og som et instrument, der kan fremme partnerlandenes egne reformer og lette den politiske dialog. Af arbejdsdokumentet fremgik det også, at initiativet vedrørende regeringsførelse havde bidraget til gradvist at gøre god regeringsførelse til et vigtigere område i landestrategidokumenterne

¹⁰ KOM(2006) 421 endelig.

¹¹ SEC(2009) 58 final af 19.1.2009.

vedrørende 10. EUF og til at udbrede kendskabet til, hvordan EU-ansatte anvender diagnostikker for god regeringsførelse i programplanlægningen, både lokalt og centralt¹².

De største problemer med initiativet vedrørende regeringsførelse, som viste sig i forbindelse med evalueringen i 2009, var, at dets stramme tidsfrister i mange tilfælde ikke gav mulighed for en ordentlig og fuldstændig gennemførelse, ikke sikrede AVS-landene størst muligt ejerskab og ikke gav mulighed for høring af de nationale parlamenter og civilsamfundet. Initiativet gav heller ikke i tilstrækkelig grad mulighed for at udvikle en metode til overvågning af fremskridt. Det finansielle incitament forblev desuden "beskedent", og tildelingsprocessen blev af mange interessenter kritiseret for sin manglende gennemsigtighed og for at skabe en udelukkende politisk proces. Analysen viste mod forventning, at værktøjerne i initiativet vedrørende regeringsførelse foreløbig ikke havde styrket donorkoordinationen, de fælles tiltag, den fælles overvågning og den fælles dialog.

Arbejdsdokumentet fra 2009 havde fokus på de påviste problemer og indeholdt forslag til en række fremtidige tiltag, der kan forbedre gennemførelsen af initiativet vedrørende regeringsførelse. Tiltagene omfattede en ajourføring af gennemførelsesværktøjerne, bedre overvågning og en styrket politisk dialog.

3.2.2. *Midtvejsrevision af 10. EUF*

I forbindelse med midtvejsrevisionen af 10. EUF i 2010 var god regeringsførelse et af de fire emner, der blev undersøgt, og det skete på grundlag af følgende to spørgsmål:

- I hvilket omfang er handlingsplanen for god regeringsførelse blevet gennemført og regeringsførelsen forbedret siden vedtagelsen af landestrategidokumentet?
- I hvilket omfang er regeringsførelsen blevet forbedret på grundlag af profilen for god regeringsførelse (som eventuelt ajourført)?

Evalueringen af gennemførelsen af handlingsplanerne for god regeringsførelse var ganske positiv til trods for, at handlingsplanerne blev indført senere end planlagt, hvilket betød, at den betragtede periode var kort. De fleste EU-delegationer vurderede handlingsplanerne for god regeringsførelse som værende gennemført mere eller mindre planmæssigt. Der var dog også tilfælde, hvor gennemførelsen var forsinket og påvirkede regeringsførelsen. Der var en positiv sammenhæng mellem kvaliteten af den oprindelige handlingsplan for god regeringsførelse og dens gennemførelse. Der blev påpeget en række årsager til, at gennemførelsen af handlingsplanerne for god regeringsførelse ikke var tilfredsstillende, bl.a. manglende ejerskab, det forhold, at der fandtes andre strategier for god regeringsførelse, som landene selv havde ejerskab over, en sen undertegnelse af landestrategidokumentet, som forsinkede gennemførelsesprocessen, og mangel på specifikke tiltag, indikatorer, tidsplaner og kontrolmuligheder. Disse årsager var overensstemmende med konklusionerne i arbejdsdokumentet fra 2009.

3.2.3. *Undersøgelsen fra 2011 af initiativet vedrørende regeringsførelse*

I slutningen af 2010 bestilte Kommissionen en uafhængig undersøgelse¹³ med henblik på at evaluere initiativet vedrørende regeringsførelse og fremsætte fremadrettede anbefalinger. Undersøgelsen havde bl.a. fokus på følgende aspekter:

- den anvendte fremgangsmåde ved fordeling af "tranchen for tilskyndelsesforanstaltninger i forbindelse med regeringsførelse" til AVS-landene

¹² Ibid.

¹³ Europa-Kommissionen "Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 – Annexes to the Final Report", december 2011, s. 4.

under 10. EUF, bl.a. metoden, koordineringen og samarbejdet med EU-medlemsstaterne

- den faktiske og potentielle indflydelse, som denne fremgangsmåde kan have på den politiske dialog med partnerlandene og på partnerlandenes interne forhold og drøftelser om regeringsførelse
- den overordnede betydning af de værktøjer, der anvendes i processen, og integreringen af god regeringsførelse i samarbejdsstrategier.

Undersøgelsen viser, at mange interessenter bifaldt initiativet vedrørende regeringsførelse i dets første fase. Det var en ny og mere markant og avanceret tilgang til at støtte god regeringsførelse. Dette afspejlede en stadig mere udbredt holdning til, at god regeringsførelse er en forudsætning for udvikling. Initiativet vedrørende regeringsførelse blev betragtet som noget nyt, der kunne føre til en mere harmoniseret EU-analyse af god regeringsførelse takket være profilen for god regeringsførelse, og som kunne sikre større fokus på god regeringsførelse i programlægningen og styrke den politiske dialog med partnerne.

I løbet af processen var der imidlertid en række problemer med initiativet vedrørende regeringsførelse, som begrænsede dets virkning i partnerlandene.

- *Begrænset ejerskab af processen for initiativet vedrørende regeringsførelse.* I mange tilfælde stod den stramme tidsplan i vejen for en ordentlig gennemførelse af alle aspekter af tildelingsmetoden. Det forhindrede AVS-landene i at opnå en høj grad af ejerskab og betød, at vigtige aktører ikke altid blev hørt.
- *Utilstrækkelig overensstemmelse mellem initiativet vedrørende regeringsførelse og allerede eksisterende processer og planer for god regeringsførelse i et givet land.* Dette betød, at initiativet vedrørende regeringsførelse i mange tilfælde blev betragtet som et selvstændigt instrument, der ikke var godt integreret i andre EU-programmer eller andre donorerers programmer vedrørende god regeringsførelse.
- *Ufleksible værktøjer.* Mange af de interessenter, der bidrog til revisionen, bemærkede, at initiativet vedrørende regeringsførelse udstak en ret statisk ramme for arbejdet med god regeringsførelse. Det var ikke tilstrækkeligt fleksibelt til at håndtere den dynamiske karakter af regeringsførelsesprocesserne, navnlig ikke i skrøbelige situationer eller i tilfælde af en pludselig forværring af et lands ledelse. Desuden passede værktøjerne ikke godt til ledelsessituationen i det enkelte land og tog ikke hensyn til, hvor lang tid en kvalitativ proces kræver. Ajourføringen af handlingsplanen for god regeringsførelse blev først drøftet i forbindelse med midtvejsevalueringen, hvor det ikke var muligt at tage hensyn til situationens udvikling.
- Der var politiske og institutionelle *kapacitetsproblemer* på begge sider med hensyn til håndteringen af politisk følsomme og innovative værktøjer, såsom initiativet vedrørende regeringsførelse, på en professionel og sammenhængende måde.
- *Det finansielle incitament alene har haft en begrænset virkning.* Det er vigtigt at understrege, at en incitamentsbaseret ordning, der kun er knyttet til (begrænset) finansiering og ikke kobles til tilbud om komplementære foranstaltninger på området og politiske dialoger, har vist sig at være ineffektiv. Andre fremgangsmåder, f.eks. budgetstøtte, anses for at være mere attraktive.
- *Utilstrækkelig harmonisering inden for EU.* Initiativet vedrørende regeringsførelse åbnede mulighed for et større EU-samarbejde om god regeringsførelse. Selv om profilen for god regeringsførelse gav et godt øjebliksbillede af situationen, blev den

dog ikke gjort til et referencedokument, sådan som Rådet opfordrede til i sine konklusioner fra 2009, delvist fordi der fandtes evalueringer af god regeringsførelse, som andre donorer, bl.a. EU-medlemsstater, havde foretaget. Der findes mange forskelligartede tilgange, instrumenter og evalueringsværktøjer i selve EU. Denne mangel på harmonisering bidrog ikke til at gøre initiativet vedrørende regeringsførelse mere effektivt på stedet.

4. FACILITET FOR REGERINGSFØRELSE

Som det fremgår af meddelelsen fra december 2006 om *stærkelse af EU's naboskabspolitik*¹⁴, blev der i 2007 oprettet en facilitet for regeringsførelse for det europæiske naboskabsområde. Kommissionens plan var at afsætte 300 mio. EUR for perioden 2007-2013 som supplement til de landetildelinger, der allerede var programlagt for naboskabspartnerlande.

Mellem 2007 og 2009 blev der gennem faciliteten for regeringsførelse ydet begrænset supplerende finansiel støtte til visse partnerlande, der er omfattet af den europæiske naboskabspolitik (ENP). Denne støtte blev ydet på grundlag af en evaluering af fremskridtene med gennemførelsen af de bredt definerede aspekter af god regeringsførelse i ENP-handlingsplanerne, med særlig vægt på områder som demokrati, menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet.

Resultaterne af revisionen af ENP, som blev foretaget i løbet af 2010 og 2011, samt begivenhederne under det arabiske forår medførte en ny tilgang til at styrke partnerskabet mellem EU og EU's nabolande. I meddelelsen om *En ny tilgang til nabolande i forandring* åbnes der op for en mere differentieret tilgang, som ikke kun vedrører finansiering, sådan som det var tilfældet med faciliteten for regeringsførelse, men som derudover omfatter det fulde spekter af incitamenter, som EU har foreslået, bl.a. bedre markedsadgang og større mobilitet.

Som nævnt ovenfor har incitamentsordninger, der alene vedrører finansiering og ikke omfatter en styrket politisk dialog, som f.eks. faciliteten for regeringsførelse, vist sig ikke at være effektive.

De overordnede programmer *Støtte til partnerskaber, reformer og inklusiv vækst* (SPRING) for nabolandene mod syd og *integrations- og samarbejdsprogrammet for det østlige partnerskab* (EaPIC) for nabolandene mod øst blev oprettet i 2011 med henblik på at tildele en væsentlig del af de supplerende EU-midler i kombination med tilbud om komplementære foranstaltninger på området, og de afspejler begge denne nye tilgang til en incitamentsbaseret politik. I tråd med meddelelsen om revisionen af den europæiske naboskabspolitik anvendes følgende benchmarks til at vurdere, om et land reelt er engageret i en demokratiseringsproces, og om det kan forvente at modtage supplerende finansiering: afholdelsen af demokratiske og troværdige valg; foreningsfrihed, ytringsfrihed og forsamlingsfrihed; en fri presse og frie medier; retsstatsprincippet; korruptionsbekæmpelse; reform af politi- og sikkerhedsmyndighederne; og overholdelse af menneskerettighederne.

5. STATUS OVER EU'S TIDLIGERE STØTTE TIL DEMOKRATISK REGERINGSFØRELSE

Demokratisk regeringsførelse støttes via geografiske instrumenter såsom Den Europæiske Udviklingsfond, instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument samt de temaprogrammer, der finansieres via Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder og stabilitetsinstrumentet. Ud over den programbaserede tilgang støttes demokratisk regeringsførelse også via *specifikke*

¹⁴ KOM(2006) 726 af 4.12.2006.

indgreb på vigtige områder, som indgår i god regeringsførelse, og ved at *integrere god regeringsførelse* i andre samarbejdsområder.

Den seneste erfaring med EU-støtte på området demokratisk regeringsførelse viser følgende:

- *Støtte til demokratisk regeringsførelse skal forankres i de lokale forhold.* En reform til fremme af god regeringsførelse er en gradvis proces, der medfører en omstilling af samfundet. Kendskab til de **lokale forhold** er derfor afgørende i forbindelse med tilrettelæggelsen af tiltag i disse områder. I skrøbelige situationer er EU underlagt OECD's *principper for godt internationalt engagement i skrøbelige stater og situationer*, hvor der lægges vægt på at skabe et tættere samarbejde med modtagerlande, som har problemer med svag regeringsførelse eller er ramt af konflikter. Som det fremgår af profilen for god regeringsførelse og af handlingsplanerne for god regeringsførelse, er det vigtigt at forstå den lokale dynamik og sikre en tilpasning efter de landespecifikke forhold, hvis indsatsen på området demokratisk regeringsførelse skal lykkes. Med hensyn til landenes situation opfordres der i de nye retningslinjer for program- og projektcyklusforvaltning til at foretage *en systematisk situationsanalyse*. Analyser af den politiske økonomi er et af de værktøjer, der kan anvendes til at lette forståelsen af, hvordan politiske og økonomiske processer påvirker hinanden, og hvordan interesser og incitamenter styrer forskellige aktørers adfærd over tid.
- Med hensyn til at styrke ejerskabet kan *betydningen af regionale eller kontinentale initiativer vedrørende god regeringsførelse* såsom den afrikanske peer-review-mekanisme (APRM) undersøges yderligere. Processer på regionalt niveau giver landene selv mulighed for at tilrettelægge deres prioriteter og styrke den nationale ansvarlighed. Partnerskabet mellem Afrika og EU om demokratisk regeringsførelse og menneskerettigheder skaber eksempelvis et forum for fastsættelse af fælles dagsordener og anbefalinger vedrørende god regeringsførelse. Samtidig med at der lægges særlig vægt på ejerskabsprincippet, kan de opnåede erfaringer deles med afrikanske partnerinstitutioner med henblik på sammen at udvikle nye strategier, der har fokus på de vigtigste prioriteter i den afrikanske ledelsesstruktur, herunder den styrkede APRM-proces.
- *Samarbejdet med civilsamfundet* er afgørende, hvis der skal opbygges stærkere demokratiske processer og kontrolsystemer og opnås bedre resultater på udviklingsområdet¹⁵. Det kræver, at bestræbelserne på at fremme et gunstigt klima for civilsamfundsorganisationer i partnerlandene styrkes ved at fremme civilsamfundsorganisationernes meningsfulde og strukturerede inddragelse i partnerlandenes indenrigspolitikker, i EU's programmeringscyklus og i internationale processer og ved at styrke lokale civilsamfundsorganisationers kapacitet til på mere effektiv vis at varetage deres rolle som uafhængige udviklingsaktører.
- *Udvikling og styrkelse af den eksisterende lokale kapacitet* er med til at fremme effektive institutioner og forbedrer regeringens kapacitet til at udforme og gennemføre politikker med aktiv inddragelse af alle nationale interessenter og til at yde service til de endelige støttemodtagere. Nye måder at støtte demokratisk regeringsførelse på, bl.a. innovative IKT-værktøjer, kan have afgørende indflydelse på deltagelse og informationsstrømme, når de kombineres med en strategisk tilgang til kapacitetsudvikling. Kommissionens deltagelse i forummet på højt niveau i Busan

¹⁵

COM(2012) 492 final.

om effektive institutioner kan også bidrage til at gøre EU's støtte på området demokratisk regeringsførelse mere effektiv.

- *Fornyelse af overvejelse af incitamenterne og betingelserne.* Forskellige rammer for EU's eksterne politikker, såsom udvidelsespolitikken, den europæiske naboskabspolitik og Cotonouaftalen med AVS-landene, giver forskellige incitament og opstiller forskellige betingelser til de vedtagne reformers art og omfang. Den tidligere erfaring på disse områder viser, at betingelser og en incitamentsbaseret tilgang fungerer bedst, når der er behov for en kritisk masse af midler for at opnå markante resultater, og når bevillingerne er knyttet til mål med klare indikatorer og benchmarks, der er ledsaget af en sammenhængende politisk dialog. Denne tilgang fremhæves for eksempel i den fælles meddelelse fra 2012 om *Det østlige partnerskab – En køreplan for perioden frem til efterårstopmødet i 2013*¹⁶ og i ledsagedokumenterne hertil. Erfaringen med initiativet vedrørende regeringsførelse viser også, at incitamentsordninger fungerer bedre, hvis de baseres på en klar differentiering, konkrete resultater og en regelmæssig overvågning af indsatsen. Overvågning er vigtig i forbindelse med støtte til reformer, da den bl.a. kan tilskynde partnerlandene til at fremskynde reformerne. Betydningen af overvågning kan styrkes yderligere ved at inddrage forskellige interessenter i processen og især ved at anerkende civilsamfundets vigtige rolle og ved at sikre større åbenhed om regeringernes indsats.
- På et område som regeringsførelse følger resultaterne – med hensyn til ændring af normer og praksis for forvaltning af offentlige anliggender – pr. definition ikke en lineær logik, og de opnås heller ikke hurtigt. Et system med en resultatbaseret vurdering af indsatsen, der bygger på indikatorer, spiller derfor en vigtig rolle. Udvalget af de mest egnede indikatorer og fastsættelsen af, hvem der skal vurdere indsatsen, fremhæves også i initiativet vedrørende regeringsførelse. Der er desuden et stigende antal indikatorer og resultatvurderinger på området god regeringsførelse, som kan tages i betragtning i forbindelse med den fornyede overvejelse af tilgangene til resultatbaserede samarbejdsordninger. Med hensyn til skrøbelige stater arbejdes der som led i Den Internationale Dialog for Fredsopbygning og Statsopbygning på at udvikle et sæt indikatorer, der er særligt relevante for sådanne stater.
- *Fleksibilitet.* Værktøjernes manglende fleksibilitet påvirker indsatsen for opnå bedre resultater. I kriseramte lande har Kommissionen mulighed for at vedtage en såkaldt kriseerklæring, der gør det muligt at anvende mere fleksible procedurer i forbindelse med gennemførelsen af udviklingssamarbejdet. Flere AVS-lande har allerede haft gavn af denne procedure.
- *Styrkelse af harmoniseringen i EU.* Initiativet vedrørende regeringsførelse, som bygger på den europæiske konsensus om udvikling, skulle bidrage til en harmonisering og styrkelse af samarbejdet om regeringsførelse i EU. Mange anså profilen for god regeringsførelse for at være et nyttigt værktøj til udarbejdelse af fælles analyser af regeringsførelsen på stedet. Lissabontraktaten indeholder flere muligheder for at samarbejde på EU-plan og på medlemsstatsligt plan, både med hensyn til at vurdere et lands situation og tilrettelægge støtten. Fælles analyser og fælles programlægning som beskrevet i *En dagsorden for forandring* samt EU-delegationernes vigtige rolle i den politiske dialog på stedet kan også skabe en sådan harmonisering på EU-plan.

¹⁶

JOIN(2012) 13 final.

6. KONKLUSION

Støtte til demokratisk regeringsførelse er fortsat en topprioritet i EU's udviklingssamarbejde. Den nye tilgang til budgetstøtte sender i den forbindelse et vigtigt politisk signal, da den sigter mod at styrke det kontraktuelle partnerskab vedrørende EU-budgetstøtte mellem EU og partnerlandene med det formål at opbygge og konsolidere demokratier, skabe holdbar økonomisk vækst og udrydde fattigdom. Tilgangen er baseret på gensidig ansvarlighed og en fælles tilslutning til grundlæggende værdier som menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet og lægger op til en tæt koordinering mellem Kommissionens tjenestegrene, EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne, bl.a. med hensyn til en styrket og sammenhængende politisk dialog, som bør være tæt knyttet til enhver incitamentsordning eller finansiering af reformer til fremme af god regeringsførelse i partnerlandene.

Fremme af ejerskab er et vigtigt aspekt af støtten til demokratisk regeringsførelse. Landenes ejerskab kræver en inddragelse af alle relevante nationale aktører i forbindelse med fastlæggelsen af udviklingskursen og fastsættelsen af de fornødne forvaltningsordninger. Vigtigheden af ejerskab blev understreget i Busan-erklæringen, som indeholder en opfordring til at indføre tilgange, der er skræddersyet efter de landespecifikke behov. Den politiske vilje hos partnerlandenes myndigheder på alle niveauer og deres konkrete opbakning til reformer er fortsat en forudsætning for vellykkede reformer, især på følsomme områder som demokratisk regeringsførelse.

Det er også vigtigt at indlede et mere strategisk samarbejde med civilsamfundsorganisationer på alle områder og om alle emner. I tråd med den nye tilgang til civilsamfundet anerkendes civilsamfundsorganisationer i dag som fuldgældende aktører i ledelsen af et land på nationalt, regionalt og globalt plan. På nationalt plan er lokale civilsamfundsorganisationer og deres rolle i den politiske beslutningsproces og med hensyn til ansvarlighed kernen i den nye tilgang. Det er lettere at sikre et konsekvent og strategisk samarbejde med civilsamfundet på landeniveau, hvis EU-delegationerne og medlemsstaterne gradvist udvikler køreplaner, der lægger vægt på at styrke civilsamfundets rolle i forbindelse med demokratisk regeringsførelse.

Endelig kan både Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne gøre god brug af de mange erfaringer, som EU har samlet på området demokratisk omstilling. Det vil i den forbindelse være nyttigt at gennemføre idéerne i den nyere meddelelse om EU-bistand til bæredygtig forandring i overgangssamfund.