

**EL**

**EL**

**EL**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 19.10.2010  
COM(2010) 586 τελικό

**ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ  
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Το μέλλον της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ στις τρίτες χώρες**

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας (ΑΣΧ) που ορίστηκαν το 2000 έθεσαν σε κινητοποίηση τη διεθνή στήριξη για την ανάπτυξη και ενεργοποίησαν άλλες πρωτοβουλίες για την αύξηση του όγκου και της αποτελεσματικότητας της βοήθειας, με βάση μια καλή εταιρική σχέση μεταξύ των χορηγών και των χωρών - εταίρων. Η συναίνεση του Μοντερέι (2002), η ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη (2005), η Διακήρυξη του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας (2005) και το σχέδιο δράσης της Άκρας (2008) αποτελούσαν σημαντικά ορόσημα στη διαδικασία αυτή, καθορίζοντας τις πέντε βασικές αρχές της αυτοδιάθεσης, της ευθυγράμμισης, της εναρμόνισης, της διαχείρισης με άξονα τα αποτελέσματα και της αμοιβαίας ευθύνης.

Το 2000 η Επιτροπή υπέβαλε ανακοίνωση σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη: «Κοινοτική στήριξη των προγραμμάτων οικονομικών μεταρρυθμίσεων και διαρθρωτικής προσαρμογής: απολογισμός και προοπτικές»<sup>1</sup>. Αυτό βοήθησε στον σχεδιασμό της δημοσιονομικής στήριξης για την επόμενη δεκαετία. Με πέντε χρόνια έως τη λήξη της προθεσμίας των ΑΣΧ του 2015, η δημοσιονομική στήριξη αποτελεί ένα όλο και πιο σημαντικό στοιχείο στην ατζέντα για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Κατά την περίοδο 2003-2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε υποχρεώσεις δημοσιονομικής στήριξης που ανήλθαν σε συνολικό ποσό άνω των 13 δισεκατ. ευρώ (περίπου το 25% όλων των αναλήψεων υποχρεώσεων αυτής της περιόδου). Περίπου 56% των αναλήψεων υποχρεώσεων αφορούσαν τις χώρες της Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού (ΑΚΕ), 24% τις γειτονικές χώρες, 8% την Ασία, 6% τη Λατινική Αμερική και 5% τη Νότια Αφρική.

Πάντως, διατυπώνονται όλο και περισσότερο ερωτήματα σχετικά με την ποιότητα, τη σχέση κόστους-οφέλους και τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής στήριξης εκ μέρους των ενδιαφερομένων μερών, συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων και της κοινωνίας των πολιτών. Τα ερωτήματα απαιτούν απαντήσεις αφού η Επιτροπή εργάζεται για τη βελτίωση της προσέγγισής της στη δημοσιονομική στήριξη. Στα βασικά θέματα περιλαμβάνονται: i) η πολιτική διακυβέρνηση και ο ρόλος του πολιτικού διαλόγου· ii) η φύση του διαλόγου πολιτικής, ο ρόλος της υπό όρους παροχής βοήθειας και οι δεσμοί με τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα· iii) η εθνική και η αμοιβαία ευθύνη· iv) ο προγραμματισμός της δημοσιονομικής στήριξης και η συνεκτικότητά της με άλλα μέσα· v) η ενίσχυση της αξιολόγησης των κινδύνων και η αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς· vi) η δημοσιονομική στήριξη σε ευαίσθητες καταστάσεις· και vii) η ανάπτυξη, η φορολογική πολιτική και η κινητοποίηση εγχώριων εσόδων. Απαιτείται επίσης βελτιωμένος συντονισμός σε όλη την ΕΕ, αφού η συνθήκη της Λισαβόνας και η σύσταση μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας εξωτερικής δράσης αλλάζουν το θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ όπου παρέχεται δημοσιονομική στήριξη.

Ο **στόχος** της εν λόγω Πράσινης Βίβλου είναι να συγκεντρωθούν απόψεις από τα μέρη όσον αφορά τους στόχους και τη χρήση της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ, με βάση την κοινή εμπειρία των τελευταίων 10 ετών, ενώ συγχρόνως θα αναγνωρίζονται διαφορές στο πλαίσιο και τη φύση της συνεργασίας της ΕΕ με διάφορες περιοχές και χώρες. Οι **ειδικοί στόχοι** της Πράσινης Βίβλου είναι να προσδιοριστούν οι δυνατότητες και οι προκλήσεις, να τεθούν ειδικά ερωτήματα για το πώς μπορεί να γίνει εκμετάλλευση των δυνατοτήτων αυτών και πώς

---

<sup>1</sup> COM(2000)58, 04/02/2000.

μπορούν να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις και να συγκεντρωθούν απόψεις και αποδεικτικά στοιχεία που θα βελτιώσουν την προσέγγισή μας στη δημοσιονομική στήριξη.

Ένα μεγάλο μέρος της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ παρέχεται σε αναπτυσσόμενες χώρες και κατά συνέπεια δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην αναπτυξιακή συνεργασία. Αλλά, το **αντικείμενο** του παρόντος εγγράφου καλύπτει τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ σε όλες τις περιοχές, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές μεταξύ των αναπτυσσόμενων χωρών και επίσης τις διαφορές με τις υπονήφιες και τις δυνητικά υπονήφιες χώρες ΕΕ, τις γειτονικές χώρες, στις οποίες η ευρωπαϊκή συνεργασία και εταιρική σχέση προορίζονται να στηρίζουν τη μεταρρύθμιση και τη μετάβαση για να επιτρέψουν στενότερη πολιτική σύνδεση και βαθμιαία οικονομική ολοκλήρωση. Κατά συνέπεια, τα θέματα που τίγονται στο παρόν έγγραφο ποικίλουν και μπορούν να προκαλέσουν ποικίλες απαντήσεις για διάφορες περιοχές.

Το τμήμα 2 ορίζει τη δημοσιονομική στήριξη. Το τμήμα 3 αναλύει την πείρα και προσδιορίζει ορισμένες βασικές αρχές για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημοσιονομικής στήριξης. Το τμήμα 4 θέτει ορισμένα από τα πλέον επίμαχα ζητήματα που αποτελούν τον κύριο όγκο του παρόντος εγγράφου διαβούλευσης. Το τμήμα 5 περιέχει τα συμπεράσματα. Τα ενημερωτικά συνοδευτικά έγγραφα διατίθενται στον ακόλουθο δικτυακό τόπο [διεύθυνση δικτυακού τόπου].

Η παρούσα Πράσινη Βίβλος θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής (<http://ec.europa.eu/yougvoice/>). Η διαβούλευση θα διεξαχθεί από τις 19 Οκτωβρίου έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2010 και είναι ανοικτή σε όλους τους ενδιαφερομένους. Ιδιώτες, οργανισμοί και χώρες καλούνται να στείλουν τις συνεισφορές τους, με τη μορφή απαντήσεων σε ερωτήσεις που περιέχονται στο έγγραφο ή/και ως γενικά σχόλια στα τιθέμενα ζητήματα. Οι αποσταλείσες συνεισφορές θα δημοσιευθούν, ενδεχομένως σε περιληπτική μορφή, εκτός αν ο συντάκτης δεν επιθυμεί τη δημοσίευση των προσωπικών του στοιχείων με το σκεπτικό ότι η εν λόγω δημοσίευση θα μπορούσε να ζημιώσει τα έννομα συμφέροντά του. Στην περίπτωση αυτή, η απάντηση μπορεί να δημοσιευθεί ανώνυμα. Διαφορετικά, οι απαντήσεις δεν δημοσιεύονται και το περιεχόμενό τους δεν λαμβάνεται καταρχήν υπόψη. Επίσης, από τη σύσταση, τον Ιούνιο του 2008, του μητρώου των εκπροσώπων συμφερόντων (lobbyists) ως τμήμα της ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια, οι οργανώσεις καλούνται να χρησιμοποιούν το εν λόγω μητρώο ώστε να παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο ευρύ κοινό πληροφορίες σχετικά με τους στόχους τους, τη χρηματοδότησή τους και τις δομές τους. Αποτελεί πολιτική της Επιτροπής το να θεωρούνται οι συνεισφορές εκ μέρους οργανώσεων ως συνεισφορές ιδιωτών, εκτός εάν οι οργανώσεις έχουν καταχωριστεί στο μητρώο.

Οι συνεισφορές θα πρέπει να αποστέλλονται στον ακόλουθο δικτυακό τόπο [DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu). Πληροφορίες σχετικά με την εν λόγω διαβούλευση μπορούν να σταλούν στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση ή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΓΔ Ανάπτυξης, Διοικητική Μονάδα C/3, Γραφείο SC-15 05/100, 1049 Βρυξέλλες, Βέλγιο.

## 2. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ•

**Η δημοσιονομική στήριξη** αποτελεί τμήμα ενός συνολικού πακέτου συνεργασίας ανά χώρα. Περιλαμβάνει διάλογο για τη διαμόρφωση πολιτικής, μεταβιβάσεις πόρων, αξιολόγηση των επιδόσεων και ενίσχυση των ικανοτήτων, με βάση την εταιρική σχέση και την αμοιβαία ευθύνη.

**Πλαίσιο 1: Ορισμός της δημοσιονομικής στήριξης:**

Δημοσιονομική στήριξη είναι η **μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων** από μια εξωτερική υπηρεσία χρηματοδότησης στο εθνικό ταμείο μιας χώρας εταίρου, μετά από την τήρηση εκ μέρους αυτής της τελευταίας των συμφωνηθέντων **όρων** για την πληρωμή. Κατά συνέπεια, οι μεταφερθέντες χρηματοδοτικοί πόροι αποτελούν τμήμα των συνολικών πόρων της χώρας εταίρου και κατόπιν αυτού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με το σύστημα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της χώρας εταίρου. Μπορεί να πάρει τη μορφή γενικής δημοσιονομικής στήριξης (ΓΔΣ) για να υποστηριχθεί η εθνική αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας, ή τη μορφή τομεακής δημοσιονομικής στήριξης (ΤΔΣ) για να υποστηριχθεί μια ειδική τομεακή στρατηγική.

Η ΕΕ παρέχει δημοσιονομική στήριξη μόνο σε χώρες που πληρούν τα ακόλουθα τρία **κριτήρια επιλεξιμότητας**, που απορρέουν από τα νομικά πλαίσια που διέπουν τη στήριξη της Επιτροπής για κάθε περιοχή: όταν εφαρμόζεται η πρόκειται να εφαρμοστεί: α) μια καλά καθορισμένη εθνική (ή τομεακή στην περίπτωση του ΤΔΣ) πολιτική και στρατηγική· β) ένα μακροοικονομικό πλαίσιο, προσανατολισμένο στη σταθερότητα· γ) ένα αξιόπιστο και κατάλληλο πρόγραμμα για τη βελτίωση της δημόσιας δημοσιονομικής διαχείρισης. Όλες οι εκταμιεύσεις εξαρτώνται από τη συνεχή τήρηση των τριών αυτών πάγιων κριτηρίων επιλεξιμότητας (που περιέχονται στους «γενικούς όρους» και ενδέχεται επίσης να υπόκεινται σε «ειδικούς όρους» που αντικατοπτρίζουν κριτήρια επίδοσης και δείκτες (που συχνά εστιάζονται στα αποτελέσματα) στους τομείς προτεραιότητας.

Μέσω της δημοσιονομικής στήριξης, οι χορηγοί βοηθούν τις κυβερνήσεις των χωρών εταίρων να χρηματοδοτήσουν τις βασικές κυβερνητικές λειτουργίες, όπως η οικοδόμηση σχολείων, νοσοκομείων, η πληρωμή εκπαιδευτικών και υγειονομικού προσωπικού, η κατασκευή υποδομών, η βελτίωση της ασφάλειας και του κράτους δικαίου, η εφαρμογή σύνθετων διαδικασιών μεταρρυθμίσεων και η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας.

Η δημοσιονομική στήριξη προέκυψε ως απάντηση στις αδυναμίες της παραδοσιακής προσέγγισης του έργου (υψηλό κόστος συναλλαγών, κατακερματισμένα παράλληλα συστήματα) που, ιδίως στις υπερχρεωμένες χώρες, παρεμπόδισαν την ανάπτυξη συνεκτικών πολιτικών εκ μέρους των κυβερνήσεων των χωρών εταίρων, εξασθένησαν περαιτέρω την περιορισμένη ικανότητα των εθνικών θεσμικών οργάνων και απέτρεψαν τη βιωσιμότητα της ενίσχυσης. Αντίθετα, η δημοσιονομική στήριξη θεωρείται ως ένα μέσο για την προώθηση της αυτοδιάθεσης των αναπτυξιακών πολιτικών και των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών, την ενίσχυση των εθνικών θεσμών και συστημάτων λογοδοσίας και τη διευκόλυνση της ανάπτυξης, της μείωσης της φτώχειας και της επίτευξης των αναπτυξιακών στόχων.

Η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ δεν είναι λευκή επιταγή, ούτε παρέχεται σε κάθε χώρα. Το ζήτημα των «θεμελιωδών αρχών» (βλέπε τμήμα 4.1) και του διαλόγου διαμόρφωσης πολιτικής αποτελεί βασικό τμήμα του πακέτου. Επίσης, απαιτείται να τηρηθούν κριτήρια επιλεξιμότητας (βλέπε πλαίσιο 1) και ορισμένοι όροι ώστε να ενισχυθεί η εξασφάλιση της χρήσης των πόρων, του μετριασμού των κινδύνων και της δημιουργίας κινήτρων για βελτιωμένες επιδόσεις. Η δημοσιονομική στήριξη με την πάροδο του χρόνου εξελίχθηκε αισθητά, με διαφορετικές κατευθύνσεις σε διαφορετικές περιοχές.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο διαδραμάτισε αποφασιστικό ρόλο στο να βοηθήσει την Επιτροπή να βελτιώσει την προσέγγισή της στη δημοσιονομική στήριξη (βλέπε πλαίσιο 2). Στις πλέον πρόσφατες συζητήσεις του με την Επιτροπή, το Ελεγκτικό Συνέδριο, αναγνωρίζει ότι έχει επιτελεσθεί πρόοδος, αλλά εντοπίζει αδυναμίες που ενδεχομένως μπορούν ακόμη να αποτρέψουν τη δημοσιονομική στήριξη να αναπτύξει τις πλήρεις δυνατότητές της. Συνιστά σαφέστερο καθορισμό των ειδικών στόχων των χωρών που θα διευκολύνει την εκτίμηση των επιπτώσεων· τη χρήση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου διαχείρισης του κινδύνου για να μετριασθούν οι κίνδυνοι διαχείρισης και ανάπτυξης· περισσότερο διαφανείς και διαρθρωμένες αποφάσεις σχετικά με τα χορηγηθέντα ποσά στη δημοσιονομική στήριξη και

καθορισμό σταθερών και μεταβλητών δόσεων· ενίσχυση της διαχείρισης της υπό όρους παροχής βοήθειας και του διαλόγου διαμόρφωσης πολιτικών· και πιο τακτική υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα οφέλη, καθώς και με τους κινδύνους και την επίδοση των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης. Αυτά, από κοινού με τον εσωτερικό έλεγχο και τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα συμβάλουν σε σημαντικό βαθμό στη μελλοντική εξέλιξη της προσέγγισης της ΕΕ σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη.

## **Πλαίσιο 2: Δημοσιονομική στήριξη και Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο**

**Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τακτικά τη δημοσιονομική στήριξη** στις ετήσιες εκθέσεις του. Το ίδιο εξέδωσε δύο σημαντικές ειδικές εκθέσεις σχετικά με τη γενική δημοσιονομική στήριξη και προτίθεται να δημοσιεύσει μια τρίτη έκθεση μέχρι τα τέλη του 2010. Οι συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου οδήγησαν σε αναθεωρήσεις και βελτιώσεις που επέφερε η Επιτροπή στην προσέγγιση και στις κατευθυντήριες γραμμές της. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο συνέβαλε στη μετάβαση από τη στοχευμένη σε μη στοχευμένη δημοσιονομική στήριξη (SR 5/2001) και ενθάρρυνε την ανάπτυξη και τη χρήση ενός κοινού πλαισίου μέτρησης των επιδόσεων της δημόσιας δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς και στενότερο συντονισμό και κοινές αξιολογήσεις με τους εκπροσώπους των τοπικών εκπροσώπων των χορηγών (SR 2/2005). Το Ελεγκτικό Συνέδριο επανειλημμένα αξιολόγησε τη «δυναμική ερμηνεία» της επιλεξιμότητας που εφαρμόζεται από την Επιτροπή και επέμεινε ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να επιδείξει με περισσότερο σαφή, τυποποιημένο και δομημένο τρόπο την επιλεξιμότητα και την επίδοση στη δημόσια δημοσιονομική διαχείριση (SR 2/2005, AR 2009). Το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτόνησε επίσης μια ειδική έκθεση για τη συνδρομή της ΕΚ στον τομέα της υγείας, όπου κατέληξε ότι η γενική δημοσιονομική στήριξη δεν είχε ακόμη συμβάλει αποτελεσματικά στη βελτίωση των υγειονομικών υπηρεσιών και θα έπρεπε να εστιαστεί σε αυτό, ενώ η χρήση εστιασμένης τομεακής δημοσιονομικής βοήθειας θα έπρεπε να αυξηθεί (SR 10/2008). Το Ελεγκτικό Συνέδριο προτίθεται επίσης να δημοσιεύσει μια ειδική έκθεση για τον τομέα της Παιδείας.

**Στο παρόν έγγραφο, ως «δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ» νοείται η δημοσιονομική στήριξη την οποία διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή,** που προκύπτει από τα μέσα εξωτερικής δράσης που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό ΕΕ, καθώς και η στήριξη που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης. Μπορεί να λάβει τη μορφή **γενικής δημοσιονομικής στήριξης (ΓΔΣ)** για να στηρίξει την εθνική αναπτυξιακή στρατηγική μιας χώρας, ή **τομεακής δημοσιονομικής στήριξης (ΤΔΣ)** για να στηρίξει τη στρατηγική ενός συγκεκριμένου τομέα. Η ΕΕ και άλλοι χορηγοί δημοσιονομικής στήριξης χρησιμοποιούν παράλληλα όλο και συχνότερα τη γενική και τομεακή δημοσιονομική στήριξη και υπάρχει αυξανόμενο ενδιαφέρον να χρησιμοποιηθεί η δημοσιονομική στήριξη για νέα και ειδικά ζητήματα (όπως η κλιματική αλλαγή). Ενώ η ΤΔΣ παρέχεται από την ΕΕ και ορισμένους άλλους χορηγούς σε μη στοχοθετημένη μορφή, άλλοι εφαρμόζουν κάποια μορφή διάθεσης κεφαλαίων.

Η ΓΔΣ και η ΤΔΣ έχουν **διαφορετικούς στόχους** οι οποίοι αντανακλώνται στους όρους και στον διάλογο. Η ΓΔΣ έχει ως στόχο τη στήριξη της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής και στρατηγικής και διαθέτει το δυναμικό να καλύψει ολόκληρη τη δέσμη πολιτικών και μεταρρυθμίσεων· η ΤΔΣ έχει ως στόχο τη στήριξη μιας τομεακής πολιτικής και της ατζέντας μεταρρυθμίσεων και είναι περισσότερο ελκυστική επειδή εστιάζεται περισσότερο σε βασικούς τομείς ενδιαφέροντος. Η ΤΔΣ έχει ειδική προστιθέμενη αξία όταν η δημοσιονομική στήριξη αντιπροσωπεύει μικρό μερίδιο του εθνικού προϋπολογισμού και στόχος είναι ένας περισσότερο εστιασμένος πολιτικός διάλογος και μεταρρυθμίσεις σε ένα συγκεκριμένο τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις η ΕΕ χρησιμοποιεί αμφοτέρως τις διαδικασίες από κοινού, ιδίως στις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού και σε αυτές τις

περιπτώσεις η ΤΔΣ συμπληρώνει τη ΓΔΣ έτσι ώστε η εθνική αναπτυξιακή πολιτική να αντανακλά καλύτερα τις ειδικές ανάγκες ενός συγκεκριμένου τομέα ή μεταρρύθμισης.

**Ο συντονισμός** είναι βασικής σημασίας. Η ΕΕ είναι μεγάλος χορηγός δημοσιονομικής στήριξης. Αυτή τη στιγμή καταβάλλονται προσπάθειες για την περαιτέρω βελτίωση του συντονισμού, όσον αφορά τον διάλογο πολιτικής και τον πολιτικό διάλογο, τον σχεδιασμό προγραμμάτων και την εφαρμογή τους, την προώθηση της εθνικής και αμοιβαίας ευθύνης, και την εξαγωγή και κοινοποίηση των αποτελεσμάτων των αξιολογήσεων. Σε αυτή την εργασία βασίστηκε επίσης η προετοιμασία της παρούσας Πράσινης Βίβλου και θα συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής στήριξης, καθώς και της συνοχής και αξιοπιστίας των χορηγών της ΕΕ, με παράλληλη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ όλων των παρεχόντων δημοσιονομική στήριξη.

### **Πλαίσιο 3: Εξέλιξη της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ**

Η αρχική εμπειρία με τη δημοσιονομική στήριξη στη δεκαετία του 90 έδειξε τα όρια της υπό όρους παροχής βοήθειας ως αποτελεσματικού μέσου προώθησης των μεταρρυθμίσεων· τη σημασία της αυτοδιάθεσης των πολιτικών εκ μέρους των χωρών εταίρων· και το περιορισμένο αποτέλεσμα της διάθεσης κεφαλαίων σε ειδικά κονδύλια του προϋπολογισμού. Με βάση αυτή την εμπειρία, η Επιτροπή εξέδωσε μια **ανακοίνωση** (2000): «Κοινοτική στήριξη για προγράμματα οικονομικής μεταρρύθμισης και διαρθρωτικής προσαρμογής: απολογισμός και προοπτικές» που εισήγαγε τη δημοσιονομική στήριξη για τη μείωση της φτώχειας (ΔΣΜΦ) και μια καινοτόμο προσέγγιση σχετικά με την υπό όρους παροχή βοήθειας. Η ανακοίνωση αυτή θέτει στόχους για τη δημοσιονομική στήριξη που αργότερα αποτέλεσαν τμήμα των αρχών για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας.

Τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ παρέχονται όλο και περισσότερο για τριετείς περιόδους με **ετήσιες πάγιες δόσεις** που υπόκεινται σε κριτήρια εκλεξιμότητας και συγχρόνως **μεταβλητές δόσεις** που επίσης συνδέονται με την επίδοση βάσει συμφωνηθέντων στόχων σε συνάρτηση με επιλεγέντες δείκτες προόδου, κατά κύριο λόγο από τους κοινωνικούς τομείς.

Όσον αφορά τα **κριτήρια επιλεξιμότητας** για δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή (από κοινού με τους περισσότερους άλλους χορηγούς) εφαρμόζει μια δυναμική προσέγγιση απαιτώντας μάλλον σχετική και ουσιαστική δέσμευση για μεταρρύθμιση και αποδεικτικά στοιχεία προόδου παρά τήρηση των ελάχιστων προδιαγραφών. Η προσέγγιση αυτή επέτρεψε στην Επιτροπή να λειτουργεί σε πολύ διαφορετικά πλαίσια περιλαμβανομένων των **χωρών που αντιμετωπίζουν ευαίσθητες καταστάσεις**, όπου η δημοσιονομική στήριξη μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να ενισχύσει τη σταθερότητα και να αποτρέψει την υποβάθμιση της οικονομικής και πολιτικής κατάστασης.

Το 2008 η Επιτροπή εισήγαγε επίσης τις «**συμβάσεις ΑΣΧ**» για χώρες με αποδεδειγμένα επιτυχή διαχείριση της δημοσιονομικής στήριξης και με δεσμεύσεις για την επίτευξη προόδου όσον αφορά τους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας (ΑΣΧ). Οι συμβάσεις ΑΣΧ παρέχουν εξαετείς δεσμεύσεις που επιτρέπουν στις κυβερνήσεις να σχεδιάσουν τις μακροπρόθεσμες στρατηγικές τους και προϋπολογισμούς με μεγαλύτερη βεβαιότητα όσον αφορά τις μελλοντικές εισροές πόρων.

### **3. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΤΗΡΙΞΗΣ – ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ**

Η δημοσιονομική στήριξη εξελίχθηκε κατά την προηγούμενη δεκαετία και εξάχθηκαν ορισμένα διδάγματα όσον αφορά το σχεδιασμό της και τις επιπτώσεις της (βλέπε πλαίσια 3 και 4).

#### **Πλαίσιο 4: Δημοσιονομική στήριξη – Διδάγματα**

Μια μεγάλη **αξιολόγηση** του 2006 της Γενικής Δημοσιονομικής Στήριξης (ΓΔΣ) σε επτά αναπτυσσόμενες χώρες (Μπουργκίνα Φάσο, Μαλάουι, Μοζαμβίκη, Νικαράγουα, Ρουάντα και Βιετνάμ) που πραγματοποιήθηκε από την επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ-EAB) κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη απετέλεσε σημαντική απάντηση στα γνωστά προβλήματα της αποτελεσματικότητας της βοήθειας και μπορεί να καταστεί ένας αποδοτικός, αποτελεσματικός και διαρκής τρόπος στήριξης των εθνικών στρατηγικών για τη μείωση της φτώχειας. Θεώρησε ότι η παροχή ΓΔΣ έχει θετικά αποτελέσματα στην εναρμόνιση και ευθυγράμμιση και στην ενίσχυση της κυβερνητικής αυτοδιάθεσης και ευθύνης. Είχε επίσης θετικά αποτελέσματα στην απόδοση των δημοσίων δαπανών και στην κυβερνητική ικανότητα, ιδίως στη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών. Η δημοσιονομική στήριξη οδήγησε επίσης σε βελτιώσεις για την πρόσβαση σε υπηρεσίες σε πολλά κράτη. Δεν υπήρχαν στοιχεία σημαντικού παραγκωνισμού ιδιωτικών επενδύσεων ή αποτροπής της εξασφάλισης εγχώριων εσόδων, ούτε σαφή στοιχεία για το ότι η δημοσιονομική στήριξη χρηματοδοτεί τους τομείς που πλήττονται περισσότερο από διαφθορά από άλλες μορφές βοήθειας. Πάντως, στην αξιολόγηση εκφράστηκαν επιφυλάξεις σχετικά με τις επιπτώσεις στη μείωση της φτώχειας και στην ποιότητα των βασικών υπηρεσιών. Αυτή τη στιγμή βρίσκεται σε δοκιμαστικό στάδιο μια αναθεωρημένη μεθοδολογία αξιολόγησης στο Μαλί, την Τυνησία και τη Ζάμπια. Πρόσφατες **ανεξάρτητες αξιολογήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα εθνικά προγράμματα** σε 20 χώρες όπου η δημοσιονομική στήριξη αποτέλεσε σημαντικό στοιχείο γενικά επιβεβαίωσαν την ορθότητα της διαδικασίας και συνέστησαν τη συνέχισή της. Αλλά σε γενικές γραμμές, ήταν δύσκολο να εκτιμηθεί η επίπτωση της δημοσιονομικής στήριξης στη μείωση της φτώχειας και άλλους δείκτες ΑΣΧ. Αποδείχθηκε δύσκολο να εξεταστούν θέματα καταλογισμού ευθυνών καθώς και εκτίμησης του τι θα μπορούσε να είχε επιτευχθεί με εναλλακτικά μέσα (αντιπαραδείγματα).

Αυτό υπογραμμίζει ότι η δημοσιονομική στήριξη δεν θα πρέπει να θεωρείται ως αυτοσκοπός, αλλά ως μέσο για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της ενίσχυσης και την επίτευξη αποτελεσμάτων. Και ενώ το βάρος της καθεμιάς θα διαφέρει μεταξύ περιοχών, μπορούν να εντοπιστούν ορισμένες βασικές αρχές που θα καθοδηγήσουν τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημοσιονομικής στήριξης γύρω από την οποία υπάρχει υψηλός βαθμός συναίνεσης μεταξύ των παρεχόντων δημοσιονομική στήριξη στην ΕΕ:

**Η δημοσιονομική στήριξη ως μέρος του πακέτου:** Η δημοσιονομική στήριξη πρέπει να είναι περισσότερο από μια μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων - είναι μέρος ενός πακέτου όπου περιλαμβάνεται ο διάλογος σχεδιασμού πολιτικών, η αξιολόγηση της επίδοσης, η ενίσχυση των ικανοτήτων και άλλες υποστηρικτικές παρεμβάσεις.

**Αυτοδιάθεση:** Η δημοσιονομική στήριξη θα πρέπει να στηρίζει μια χώρα στην επίτευξη των αναπτυξιακών στρατηγικών της.

**Αποτελέσματα:** Η δημοσιονομική στήριξη θα πρέπει να εστιάζεται στην επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων.

**Προβλεψιμότητα:** Η δημοσιονομική στήριξη θα πρέπει να παρέχεται κατά τρόπο που να διασφαλίζει υψηλό βαθμό προβλεψιμότητας τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα.

**Ευθύνη:** Η δημοσιονομική στήριξη θα πρέπει να παρέχεται κατά τρόπο που να ενισχύει την ευθύνη των κυβερνήσεων απέναντι στους πολίτες τους, στα εθνικά κοινοβούλια και στους ανώτατους ελεγκτικούς οργανισμούς όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο χρησιμοποιούνται οι πόροι και επιτυγχάνονται τα αποτελέσματα (εθνική ευθύνη). Η δημοσιονομική στήριξη θα



πρέπει επίσης να παρέχεται κατά τρόπο που να διασφαλίζει ότι οι χώρες εταίροι τιμούν τις δεσμεύσεις τους έναντι των χορηγών και οι χορηγοί τιμούν τις δεσμεύσεις τους έναντι των χωρών εταίρων (αμοιβαία ευθύνη).

**Μια καλύτερα συντονισμένη προσέγγιση ΕΕ:** Η δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ θα πρέπει να παρέχεται κατά τρόπο που να βελτιώνει τον συντονισμό τόσο εντός όσο και πέραν της ΕΕ και να ενισχύει τη συνοχή και την αξιοπιστία της ΕΕ.

**Δημόσια στήριξη:** για να διασφαλιστεί η δημόσια στήριξη από τους ενδιαφερομένους εντός της ΕΕ, η δημοσιονομική στήριξη πρέπει να παρέχει ισχυρά αποδεικτικά στοιχεία για τα επιτευχθέντα αποτελέσματα και την πρόοδο που πραγματοποιήθηκε από τις χώρες εταίρους. Οι πολίτες στις χώρες εταίρους θα πρέπει επίσης να είναι σε θέση να κατανοούν και να αναγνωρίζουν τη διαφορά που κάνει η δημοσιονομική στήριξη στις χώρες τους.

#### **4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ: ΒΑΣΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ**

Είναι επίσης προφανές ότι εξακολουθούν να ισχύουν ορισμένες προκλήσεις για τη βελτίωση της ποιότητας, τη σχέση κόστους-οφέλους και τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής στήριξης. Τα βασικά ζητήματα που παρουσιάζουν μειωμένη σαφήνεια ή συναίνεση σχετικά με την καλύτερη δυνατή μελλοντική πορεία συνδέονται με:

- Την πολιτική διακυβέρνηση και το ρόλο του πολιτικού διαλόγου·
- Τον ρόλο του διαλόγου για τη διαμόρφωση πολιτικών, του ρόλου της υπό όρους παροχής βοήθειας, τη σύνδεση μεταξύ επίδοσης και αποτελεσμάτων·
- Την εγχώρια και την αμοιβαία ευθύνη·
- Τον προγραμματισμό της δημοσιονομικής στήριξης και τη συνεκτικότητα του με άλλα μέσα·
- Την ενίσχυση της αξιολόγησης των κινδύνων και αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς·
- Τη δημοσιονομική στήριξη σε ευαίσθητες καταστάσεις·
- Την ανάπτυξη, τη φορολογική πολιτική και την κινητοποίηση εγχώριων εσόδων.

Τα ζητήματα αυτά παρουσιάζονται λεπτομερώς παρακάτω, μαζί με ορισμένες ερωτήσεις στις οποίες καλούνται να απαντήσουν οι ενδιαφερόμενοι. Αποδεικτικά στοιχεία και παραδείγματα προς υποστήριξη των απαντήσεων είναι ευπρόσδεκτα.

##### **4.1. Η πολιτική διακυβέρνηση και ο ρόλος του πολιτικού διαλόγου**

**Η πολιτική διακυβέρνηση** πρόσφατα απέρρευσε ως ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα της δημοσιονομικής στήριξης. Το ζήτημα είναι κατά πόσον η δημοσιονομική στήριξη θα μπορούσε να υπόκειται ρητά στην τήρηση από μέρους της χώρας των βασικών αρχών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των δημοκρατικών αρχών και του κράτους δικαίου (βλέπε πλαίσιο 5)· ή κατά πόσον αυτές θα μπορούσαν να παραμείνουν αρχές που στηρίζουν κάθε συνεργασία και κατά συνέπεια εφαρμόζονται στο σύνολο της εταιρικής σχέσης και σε όλες τις διαδικασίες χορήγησης ενίσχυσης.

Το επεξηγηματικό έγγραφο του ΟΟΣΑ-ΕΑΒ αναφέρει ότι «οι πολιτικές προϋποθέσεις δεν θα πρέπει να συνδέονται ειδικά με τη δημοσιονομική στήριξη ή οποιοδήποτε μεμονωμένο μέσο ενίσχυσης, αλλά μάλλον να εντάσσονται στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού διαλόγου μεταξύ μιας χώρας εταίρου και των χορηγών της»<sup>2</sup>.

Τέλος, η δημοσιονομική στήριξη μπορεί να ανασταλεί (όπως και ένα σχέδιο) εάν υπάρχει σοβαρή παραβίαση των βασικών αρχών. Αυτό ευθυγραμμίζεται με τα διάφορα μέσα και συμφωνίες της ΕΕ που διέπουν την ανάπτυξη και την ευρύτερη συνεργασία σε όλες τις περιοχές<sup>3</sup>, και είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της νομιμότητας της δημοσιονομικής στήριξης και της βοήθειας εν γένει. Από την εμπειρία έδειξε ότι οι **πολιτικές ευαισθησίες** φαίνονται να εντείνονται στην περίπτωση της δημοσιονομικής στήριξης, κυρίως στο πλαίσιο της γενικής δημοσιονομικής στήριξης (ΓΔΣ), εφόσον θεωρείται ευρύτερα ότι παρέχουν έγκριση της συνολικής πολιτικής της χώρας εταίρου. Η τομεακή δημοσιονομική στήριξη (ΤΔΣ) εκλαμβάνεται μερικές φορές ως λιγότερο ευάλωτη στον πολιτικό κίνδυνο διότι στηρίζει την υλοποίηση της πολιτικής ενός συγκεκριμένου τομέα αντί για τη συνολική αναπτυξιακή πολιτική μιας χώρας εταίρου. Πολλοί χορηγοί βοήθειας διαπίστωσαν ότι σε σύγκριση με τη ΓΔΣ, η ΤΔΣ γίνεται πιο εύκολα αποδεκτή από τους φορολογούμενους και από τα εθνικά κοινοβούλια στο πλαίσιο πολιτικών δυσκολιών ή αυξανόμενης διαφθοράς στη χώρα εταίρο.

#### **Πλαίσιο 5: Βασικές αρχές**

Στην παρούσα Πράσινη Βίβλο, οι «βασικές αρχές» αναφέρονται αποκλειστικά στα πολιτικά στοιχεία που αντικατοπτρίζονται στις γενικές διατάξεις της ΕΕ που περιέχονται στη συνθήκη της Λισαβόνας σχετικά με την εξωτερική δράση της Ένωσης.

Η Συνθήκη ορίζει ότι: *«Η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή έχει ως γνώμονα να σχεδιάζεται με στόχο να προωθεί στο ευρύτερο παγκόσμιο πλαίσιο τις αρχές που έχουν εμπνεύσει τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεύρυνσή της: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, το σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και το σεβασμό των αρχών του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου»* (άρθρο 21.1).

Οι πρόσφατες ανησυχίες πολιτικής διακυβέρνησης σε ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες που λαμβάνουν δημοσιονομική στήριξη ενθάρρυναν ορισμένους χορηγούς βοήθειας να στρέψουν την προσοχή τους στις βασικές αρχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις δημοκρατικές αρχές και το κράτος δικαίου, με τη δημοσιονομική στήριξη να χρησιμοποιείται πιο ρητά για την επίτευξη ευρύτερων πολιτικών στόχων. Η εγγενώς πολιτική φύση του εθνικού προϋπολογισμού και η στενή σχέση μεταξύ του διαλόγου για το σύνολο των πολιτικών προτεραιοτήτων της χώρας εταίρου και του πολιτικού διαλόγου προέβαλε δύο βασικά ζητήματα.

**Το πρώτο ζήτημα αφορά την παροχή δημοσιονομικής στήριξης όταν υπάρχει υποβάθμιση των βασικών αρχών.** Ορισμένοι χορηγοί αναστέλλουν τις εκταμιεύσεις, ενώ άλλοι τις συνεχίζουν. Τέτοιες ασυνεπείς απαντήσεις στέλνουν ενδεχομένως λανθασμένα μηνύματα στις ενδιαφερόμενες κυβερνήσεις των εταίρων χωρών. Αυτό υπογραμμίζει την ανάγκη να βρεθεί μια προσέγγιση που θα βελτιώνει τη συνοχή και τη συνέπεια, θα

<sup>2</sup> Κατευθυντήριες γραμμές ΕΑΒ σχετικά με την εναρμόνιση των πρακτικών των χορηγών για επαγγελματική ενίσχυση, δημοσιονομική στήριξη (τόμος 2, 2005).

<sup>3</sup> Ιδίως η συμφωνία του Κοτονού, ο μηχανισμός αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ), το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ), και το μέσο προενταξιακής βοήθειας (ΙΡΑ).

εξασφαλίζει την τήρηση των βασικών αρχών και συγχρόνως θα προστατεύει τα αναπτυξιακά οφέλη, περιλαμβανομένης της προβλεψιμότητας της δημοσιονομικής στήριξης.

**Το δεύτερο ζήτημα αφορά το πλέον ενδεδειγμένο πλαίσιο για διάλογο σχετικά με την πολιτική διακυβέρνηση.** Ορισμένοι υποστήριξαν τη χρήση όλων των πιθανών τρόπων, περιλαμβανομένων των διαδικασιών διαλόγου δημοσιονομικής στήριξης, ως μέσο μεγιστοποίησης των πλεονεκτημάτων και επιρροής επί πολιτικών ζητημάτων που αφορούν βασικές αρχές. Άλλοι τάχθηκαν υπέρ ενός περισσότερο πολιτικού φόρουμ, διακριτού μεν αλλά συγχρόνως ενημερωτικού και ενημερωμένου μέσω των διαδικασιών διαλόγου δημοσιονομικής στήριξης, αναγνωρίζοντας ότι οι αρχές αυτές στηρίζουν κάθε αναπτυξιακή συνεργασία.

**Ερώτηση 1** Οι δράσεις δημοσιονομικής στήριξης (ιδίως γενικής δημοσιονομικής στήριξης) θα πρέπει να σχεδιαστούν έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν καλύτερα τη δέσμευση των χωρών εταίρων έναντι των **βασικών αρχών** και εάν ναι, πώς; Ειδικότερα, θα μπορούσαν τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης να κάνουν μεγαλύτερη χρήση των όρων πολιτικής διακυβέρνησης; Μήπως θα πρέπει να ακολουθηθεί μια διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά τις **πολιτικές προϋποθέσεις** για τη γενική δημοσιονομική στήριξη σε αντίθεση με την τομεακή;

**Ερώτηση 2:** Πώς μπορεί η διαδικασία δημοσιονομικής στήριξης να είναι συνεκτική σε συνάρτηση με τον **πολιτικό διάλογο** όσον αφορά τις βασικές αρχές, ενώ συγχρόνως να διατηρηθεί ο στόχος του **πολιτικού διαλόγου** όσον αφορά τους συμφωνημένους αναπτυξιακούς στόχους; Ποια θα μπορούσαν να είναι **τα σχετικά φόρα και το κατάλληλο επίπεδο** για τους χορηγούς βοήθειας και τις χώρες εταίρους για να αντιμετωπίσουν και να συζητήσουν ζητήματα σχετικά με τις βασικές αρχές;

**Ερώτηση 3:** Πώς μπορούν οι χορηγοί βοήθειας να **απαντήσουν** επί της ουσίας σε κάθε υποβάθμιση των βασικών αρχών, προστατεύοντας συγχρόνως τα αναπτυξιακά οφέλη και την προβλεψιμότητα της δημοσιονομικής στήριξης;

#### **4.2. Φύση του πολιτικού διαλόγου πολιτικής, ρόλος της υπό όρους παροχής βοήθειας μεταξύ επίδοσης και αποτελεσμάτων**

Ο **διάλογος πολιτικής** που θεμελιώθηκε στις εγχώριες δημοσιονομικές και πολιτικές διαδικασίες μιας χώρας εταίρου είναι βασικής σημασίας για να εξασφαλιστεί ότι τα αναγκαία πολιτικά μέτρα για την επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων έχουν προσδιοριστεί, συζητηθεί και έχουν επαρκείς πόρους. Ένας τέτοιος διάλογος θα βοηθήσει στο να εξασφαλιστεί μια σαφέστερη σχέση μεταξύ της χρήσης των πόρων (περιλαμβανομένης της δημοσιονομικής στήριξης) και της επίτευξης των αποτελεσμάτων, και μένουν πολλά να γίνουν ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του. Για παράδειγμα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να διασφαλιστεί ότι θα συμμετέχουν περισσότερο τα ανώτατα ελεγκτικά όργανα, τα εθνικά κοινοβούλια, ο ιδιωτικός τομέας και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Θα μπορούσαν να περιληφθούν στους **τομείς που εμπίπτουν στον διάλογο πολιτικής** η στρατηγική ανάπτυξης· η μακροοικονομική σταθερότητα· η φορολογική πολιτική (περιλαμβανομένης της δημιουργίας εγχώριων εσόδων και της σύνθεσης του προϋπολογισμού τόσο σε κεντρικό όσο και σε αποκεντρωμένα επίπεδα)· τομεακές πολιτικές

(ιδίως κοινωνικοί τομείς): κοινωνική προστασία (περιλαμβανομένης της χρήσης συστημάτων υπό όρους μεταφοράς χρημάτων<sup>4</sup>): δημόσια δημοσιονομική διαχείριση: ευρύτερα ζητήματα διακυβέρνησης, όπως η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης, οι μεταρρυθμίσεις στον δημόσιο τομέα, περιλαμβανομένης της αποκέντρωσης. **Ο πολιτικός διάλογος** διαχωρίζεται από **τον ευρύτερο πολιτικό διάλογο** σχετικά με τις βασικές αρχές, αν και τα δύο αυτά θα έπρεπε κανονικά να αλληλοσυμπληρώνονται και να αλληλοενισχύονται. Το βασικό ζήτημα είναι πώς θα καταστεί αυτός ο πολιτικός διάλογος πιο αποτελεσματικός. Αυτό θέτει θέματα σχετικά με τα πεδία εφαρμογής του διαλόγου και τις απαιτούμενες δεξιότητες: τον ρόλο της υπό όρους παροχής βοήθειας: και την κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των μεταρρυθμίσεων πολιτικής και των δεικτών αποτελεσμάτων στα πλαίσια αξιολόγησης επιδόσεων και ως προώθηση εκταμιεύσεων (βλέπε επίσης πλαίσιο 6).

#### **Πλαίσιο 6: Διάλογος διαμόρφωσης πολιτικών σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη σε διάφορα πλαίσια**

Οι στόχοι της δημοσιονομικής στήριξης διέπουν το πεδίο εφαρμογής και τη φύση του διαλόγου διαμόρφωσης πολιτικών σε κάθε χώρα. Αυτοί οι στόχοι και η δομή του διαλόγου θα ποικίλουν ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα και το επίπεδο ανάπτυξης της, το είδος των σχέσεων της με την ΕΕ και την ευρύτερη εμπλοκή των χορηγών. Για παράδειγμα, σε μια **ασιατική ή λατινοαμερικανική** χώρα όπου η ενίσχυση και η δημοσιονομική στήριξη τυπικά αντιπροσωπεύουν ένα πολύ μικρό μερίδιο του εθνικού προϋπολογισμού, ο διάλογος μπορεί να είναι πολύ διαφορετικός απ' ό,τι στις περισσότερες **αφρικανικές** χώρες. Σε **μικρά νησιωτικά κράτη και υπερπόντιες χώρες και εδάφη (ΥΧΕ)**, ενδεχομένως θα πρέπει να εξεταστούν ορισμένες ειδικές προκλήσεις, όπως οι μικρές εθνικές διοικήσεις, η έλλειψη δυναμικών εθνικών πολιτικών και στρατηγικών, η έλλειψη ανεξάρτητων μακροοικονομικών πλαισίων, η περιορισμένη ύπαρξη συμμετοχής και συντονισμού μεταξύ άλλων χορηγών. Στις **γειτονικές χώρες της ΕΕ και στις χώρες της διεύρυνσης**, όπου η πολιτική της ΕΕ εστιάζεται περισσότερο στην προώθηση μεταρρυθμίσεων με άξονα την ΕΕ και στόχο την πολιτική σύνδεση και την οικονομική ολοκλήρωση, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στο να καταστούν οι χώρες εταίροι υπεύθυνες για ειδικά πολιτικά μέτρα που θα εφαρμοστούν βραχυπρόθεσμα, όπως η θέσπιση νομοθεσίας εναρμονισμένης με το **κεκτημένο** της ΕΕ, στο πλαίσιο των συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης στην περίπτωση δυνητικών υποψηφίων και υποψηφίων χωρών, και στο πλαίσιο των συμφωνιών σύνδεσης που αυτή τη στιγμή είναι υπό διαπραγμάτευση στην περίπτωση γειτονικών χωρών.

**Ο αποτελεσματικός διάλογος πολιτικής** απαιτεί ειδικευμένο προσωπικό του χορηγού με τη δυνατότητα και την ικανότητα να υποστηρίξει τόσο την ανάλυση των προβλημάτων που εμποδίζουν περαιτέρω πρόοδο προς τους συμφωνηθέντες αναπτυξιακούς στόχους όσο την εξεύρεση και εφαρμογή λύσεων. Αλλά πολλοί χορηγοί δεν διαθέτουν κατάλληλους ανθρώπινους πόρους ώστε να εκμεταλλευτούν κατά τον καλύτερο τρόπο τις δυνατότητες αυτές. Αυτό μπορεί εν μέρει να αντιμετωπισθεί με μεγαλύτερο μοίρασμα εμπειριών και σχεδιασμό αποτελεσματικότερης κατανομής εργασίας μεταξύ των παρεχόντων δημοσιονομική στήριξη, αλλά αυτό απαιτεί επίσης ανανεωμένη επένδυση σε κατάλληλες δεξιότητες.

**Υπό όρους παροχή βοήθειας.** Η επιλογή χωρών για δημοσιονομική στήριξη βάσει καθορισμένων κριτηρίων επιλεξιμότητας αποτελεί νόμιμη εφαρμογή της υπό όρους παροχής βοήθειας. Η Επιτροπή, επί του παρόντος, απέχει από τον καθορισμό ελάχιστων προϋποθέσεων επειδή εκτιμά περισσότερο σημαντικές τις δεσμεύσεις μιας χώρας εταίρου

<sup>4</sup> Τα συστήματα αυτά παρέχουν μεταφορά χρημάτων σε φτωχές οικογένειες, υπό τον όρο ότι τα παιδιά τους θα λάβουν σχολική εκπαίδευση και βασική υγειονομική περίθαλψη (π.χ. Βραζιλία, Μεξικό, Μπαγκλαντές).

όσον αφορά τη διαδικασία μεταρρύθμισης. Οι εκταμιεύσεις μπορούν να υπάγονται στην προϋπόθεση ενός συνδυασμού πολιτικών μέτρων και επιτευχθέντων αποτελεσμάτων. Τα αποδεικτικά στοιχεία δείχνουν ότι οι προϋποθέσεις πολιτικής σπάνια συνδράμουν αποτελεσματικά τις μεταρρυθμίσεις εκτός αν υπάρχει μεγάλο μέρος του εγχώριου εκλογικού σώματος τάσσεται υπέρ. Πολλοί φορείς, περιλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έθεσαν μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα, παρότι τα περισσότερα προγράμματα συνδυάζουν τη διαμόρφωση πολιτικών με τους δείκτες αποτελεσμάτων.

**Επιδόσεις και αποτελέσματα.** Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άνοιξε το δρόμο της χρήσης δεικτών επιδόσεων και αποτελεσμάτων στα προγράμματα της δημοσιονομικής στήριξης, ως βάση της αξιολόγησης προόδου και του καθορισμού του ποσού των μεταβλητών δόσεων εκταμίευσης, καθώς και ως άξονας του διαλόγου διαμόρφωσης πολιτικών<sup>5</sup>. Η προσέγγιση αυτή στόχευε στο να προσφέρει στις κυβερνήσεις εταίρους το πεδίο για να εκπονήσουν τις δικές τους πολιτικές (σύμφωνα με την αρχή της αυτοδιάθεσης), και να προωθήσει τη συζήτηση σχετικά με το πώς και γιατί της επιτυχίας των πολιτικών για την επίτευξη (ή μη) αποτελεσμάτων. Πάντως, ανέκυψαν ερωτήματα και προκλήσεις όσον αφορά την ικανότητα των στατιστικών υπηρεσιών να παράγουν τακτικά, να αναλύουν και να διαδίδουν σχετικές, αμερόληπτες και καλής ποιότητας στατιστικές για τη μέτρηση των επιδόσεων· την επιλογή δεικτών και στόχων· το κατά πόσο αξιολογούνται καλύτερα οι επιδόσεις με στενή εστίαση στους δείκτες αυτούς ή με μια συνολικότερη εκτίμηση των επιδόσεων· και γενικότερα, τον βαθμό στον οποίο οι χώρες βρίσκουν στην υπό όρους παροχή βοήθειας που βασίζεται στα αποτελέσματα πραγματικό κίνητρο για καλύτερες επιδόσεις.

Η εστίαση στα αποτελέσματα είναι βασικής σημασίας. Πάντως, η χορήγηση πόρων δυνάμει δημοσιονομικής στήριξης βάσει των αποτελεσμάτων αποδεικνύεται δυσχερέστερη απ' ότι στην περίπτωση προγραμμάτων, γιατί οι πόροι αυτοί απορροφώνται από τον συνολικό εθνικό προϋπολογισμό της χώρας και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο παρακολούθησης. Επίσης δε, οι χορηγοί πρέπει να δικαιολογούν κάθε χρήση της δημοσιονομικής στήριξης, γι' αυτό είναι σημαντικό για την ΕΕ - και για τον ευρωπαϊό φορολογούμενο - να έχει στη διάθεσή του περισσότερες στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι χώρες εταίροι δαπανούν τους πόρους για τους προβλεπόμενους σκοπούς, είναι αποδοτικοί από οικονομική άποψη και συμβάλλουν στην επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων. Αυτό απαιτεί από τους χορηγούς εστίαση στην ανάλυση και τον πολιτικό διάλογο όσον αφορά όλους τους μεγάλους τομείς του συστήματος Διαχείρισης των Δημόσιων Οικονομικών (ΔΔΟ) και στη φορολογική πολιτική της κυβέρνησης, που καλύπτει το σύνολο του δημοσιονομικού κύκλου. Όταν εντοπίζονται αδυναμίες, οι κυβερνήσεις οφείλουν να δείχνουν ότι εφαρμόσαν ένα κατάλληλο και αξιόπιστο πρόγραμμα αναμόρφωσης της ΔΔΟ, καθώς επίσης ότι συν τω χρόνω σημειώθηκε πρόοδος. Η καλύτερη δημοσιονομική ανάλυση είναι σημαντική για τη βελτίωση των επιδόσεων του συστήματος της ΔΔΟ και των πλεονεκτημάτων της δημοσιονομικής στήριξης. Ο καθορισμός των ειδικών στόχων, δεικτών επιδόσεων και ένα πλαίσιο ελέγχου που θα αποδεικνύει καλύτερα τη συμβολή των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης στην ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας παραμένει βασική πρόκληση. Σε αυτό το πλαίσιο η ανάπτυξη ικανότητας προσαρμογής στη ζήτηση και προσανατολισμένης στα αποτελέσματα, ιδίως από τα αρμόδια υπουργεία και τους ανώτατους ελεγκτικούς οργανισμούς, καθώς και τα εθνικά κοινοβούλια, είναι τεράστιας σημασίας.

---

<sup>5</sup> Η προώθηση εκ μέρους του Κέντρου παγκόσμιας ανάπτυξης ("cash on delivery") προσεγγίσεων «πληρωμών επί αντικαταβολή» για πληρωμή με βάση αποτελέσματα και ανταμοιβή για τις επιδόσεις αντιπροσωπεύει μια ευρύτερη και ριζοσπαστικότερη καινοτομία προς την κατεύθυνση αυτή.

**Ερώτηση 4:** Πώς μπορεί να καταστεί ο **διάλογος διαμόρφωσης πολιτικών** με τις χώρες εταίρους περισσότερο αποτελεσματικός και σφαιρικός ώστε να συμβάλει στην επίτευξη των μεταρρυθμίσεων, αποτελεσμάτων και στόχων;

**Ερώτηση 5:** Πώς θα πρέπει οι χορηγοί να χρησιμοποιήσουν την **υπό όρους παροχή δημοσιονομικής στήριξης** ώστε να συμβάλουν στη βελτίωση των επιδόσεων και πώς θα πρέπει να ανταποκριθούν στην αποτυχία τήρησης των συμφωνηθέντων όρων;

**Ερώτηση 6:** Πώς μπορούν να βελτιωθούν τα πλαίσια ελέγχου των επιδόσεων και να χρησιμοποιηθούν καλύτερα οι **δείκτες των αποτελεσμάτων** στις πράξεις δημοσιονομικής στήριξης ώστε να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που επισημάνθηκαν παραπάνω;

**Ερώτηση 7:** Πώς μπορεί η επίδοση του συστήματος **διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών**, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για την πρόληψη της απάτης, και η **σχέση κόστους-οφέλους** των πόρων που χορηγούνται δυνάμει της δημοσιονομικής στήριξης να βελτιστοποιηθούν; Θα έπρεπε η ΕΕ να ορίσει ελάχιστες προϋποθέσεις για τη δημοσιονομική στήριξη;

#### 4.3. Ευθύνη

Η **εγχώρια ευθύνη** αφορά την ευθύνη της κυβέρνησης μιας χώρας εταίρου έναντι των πολιτών της και των θεσμικών της οργάνων (κοινοβούλιο, ανώτατα ελεγκτικά όργανα) σχετικά με τις επιλογές πολιτικών, την είσπραξη εσόδων, τις επιχορηγήσεις και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα. Πρόκειται λοιπόν για μια αμοιβαία σχέση εξουσίας. Οι πολίτες και τα θεσμικά όργανα πρέπει να είναι σε θέση να υπευθυνοποιήσουν την κυβέρνηση τους έναντι των πράξεών της, να ελέγχουν τις καταχρήσεις και να επιβάλουν κυρώσεις. Η ευθύνη της κυβέρνησης μιας χώρας εταίρου έναντι των πολιτών της αποτελεί βασικό παράγοντα για την επίτευξη αποτελεσμάτων σε θέματα ανάπτυξης. Αυτή είναι σημαντική συνιστώσα της **αυτοδιάθεσης της χώρας** όσον αφορά την αναπτυξιακή της ατζέντα. Καταρχήν, η δημοσιονομική στήριξη υπόκειται στον έλεγχο του εθνικού κοινοβουλίου και των θεσμικών οργάνων ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, πράγμα που σπάνια συμβαίνει σε επιδοτήσεις σχεδίων.

Πάντως, μέχρι στιγμής, οι βελτιώσεις που παρατηρήθηκαν σε επίπεδο εθνικής ευθύνης παραμένουν περιορισμένες, εν μέρει απαιτείται χρόνος για να υλοποιηθούν και να αποδώσουν καρπούς. Σε πολλές χώρες, η ικανότητα της κοινωνίας των πολιτών και των κοινοβουλίων να υπερασπίζονται και να ελέγχουν τις πολιτικές επιλογές στο πλαίσιο μιας διαφανούς δημοσιονομικής διαδικασίας αποδεικνύεται αδύναμη. Η υποστήριξη εθνικών θεσμών και συστημάτων λογοδοσίας αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τους χορηγούς που συμμετέχουν στη δημοσιονομική στήριξη. Οι απαιτήσεις των χορηγών επισκιάζουν την εθνική ευθύνη, επιβάλλοντας ένα πρόγραμμα δράσης επηρεασμένο από εξωγενείς παράγοντες, ιδίως όταν το ποσό της δημοσιονομικής στήριξης αντιπροσωπεύει σημαντικό τμήμα του εθνικού προϋπολογισμού.

**Αμοιβαία ευθύνη.** Από την **άποψη του χορηγού**, η αμοιβαία ευθύνη έχει σημασία για το ότι οι χορηγοί κυβερνήσεις μπορούν να αποδείξουν στα κοινοβουλιά τους και στους φορολογούμενους τους ότι χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους δημοσίους πόρους που χορηγήθηκαν για αναπτυξιακή βοήθεια. Από την **άποψη των χωρών εταίρων**, απαιτούνται δεσμεύσεις από τους χορηγούς, αξιόπιστες, προβλέψιμες, διαφανείς, καθώς και πλήρεις

πληροφορίες σχετικά με τη ροή της ενίσχυσης (ειδικότερα της δημοσιονομικής στήριξης), σύμφωνα με τον κύκλο του προϋπολογισμού, ώστε να τους επιτραπεί να εκπονήσουν και να εκτελέσουν συνολικούς προϋπολογισμούς σύμφωνα με τους συμφωνηθέντες στόχους και τις προτεραιότητες. Οι χώρες εταίροι πρέπει να ενημερώσουν τους πολίτες τους για την εταιρική σχέση με τις χορηγούς χώρες, καθώς και τα πλεονεκτήματα της δημοσιονομικής στήριξης. Ωστόσο, η κοινωνία των πολιτών μπορεί να κρίνει την κυβερνητική δράση μόνο εάν έχει βασικές πληροφορίες για τα ποσά που δαπανήθηκαν για συγκεκριμένα μέτρα και εάν υφίστανται διάυλοι πληροφόρησης των αρμοδίων αρχών, συμπεριλαμβανομένων των χορηγών, σχετικά με απάτες και διαφθορά.

**Ερώτηση 8:** Πώς μπορεί να σχεδιαστεί η δημοσιονομική στήριξη (συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας ικανοτήτων) κατά τρόπο ώστε να ενισχύσει ακόμη περισσότερο την **εθνική ευθύνη** και την αυτοδιάθεση των χωρών εταίρων, περιλαμβανομένης της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών;

**Ερώτηση 9:** Πώς μπορεί να συμβάλει καλύτερα η **αμοιβαία ευθύνη** στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των πράξεων δημοσιονομικής στήριξης τόσο στις χώρες χορηγούς όσο και στις χώρες εταίρους;

**Ερώτηση 10:** Τι είδους δραστηριότητες ορατότητας/επικοινωνίας πρέπει να διεξαχθούν τόσο στις χώρες χορηγούς όσο και στις χώρες εταίρους για την ενίσχυση της αμοιβαίας ευθύνης;

#### **4.4. Ο προγραμματισμός της δημοσιονομικής στήριξης και η συνοχή του με άλλα μέσα**

**Η απόφαση σχετικά με τη δυνατότητα να χορηγηθεί ή όχι η δημοσιονομική στήριξη και το σχετικό ποσό** πρέπει να ληφθεί στο πλαίσιο του προγραμματισμού της ενίσχυσης στο σύνολό της, σε ποια χώρα οι επιχορηγήσεις καθορίζονται σε συνδυασμό με τις ανάγκες και τις επιδόσεις. Αυτή βασίζεται σε μια ευρεία ανάλυση οικονομικής πολιτικής, στις ανάγκες χρηματοδότησης μιας χώρας (λαμβάνοντας υπόψη το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό της πλαίσιο και τη συνεισφορά που μπορεί να προταθεί από τους χορηγούς βοήθειας και τους πιστωτές), στην ικανότητα απορρόφησης στους κινδύνους και στα αναμενόμενα οφέλη από τη δημοσιονομική στήριξη. Από τη στιγμή που θα αναλυθεί ορθά η κατάσταση της χώρας, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις καταβληθείσες προσπάθειες από την κυβέρνηση για την αντιμετώπιση των διαπιστωθεισών αδυναμιών και την εκμετάλλευση των διαθέσιμων εθνικών πόρων, μπορούν στη συνέχεια να καθοριστούν οι στόχοι της συνεργασίας και ο πλέον κατάλληλος τρόπος χορήγησης της ενίσχυσης – όπου επίσης θα ληφθούν υπόψη τα ζητήματα κόστους ανά μονάδα και η σχέση κόστους-οφέλους.

**Συνοπάρχουν με τη δημοσιονομική στήριξη και άλλες διαδικασίες**, περιλαμβανομένων των κάθετων ταμείων, των καταπιστευματικών ταμείων πολλών δωρητών (MDTFs), του κοινού αποθέματος κονδυλίων και των ενισχύσεων σε προγράμματα. Ένα μεγάλο φάσμα λεπτομερειών εφαρμογής θεωρείται ως πλεονέκτημα για την αντιμετώπιση των διαφόρων αναγκών και στόχων, σε ποικίλα πλαίσια. Σε ορισμένους τομείς, όπως η στήριξη μη κρατικών φορέων ή εκλογικών διαδικασιών, είναι προφανές ότι η ενίσχυση δεν μπορεί και δεν πρέπει να χορηγηθεί με τη μορφή δημοσιονομικής στήριξης. Σε άλλους τομείς, όπως η παροχή εμπειρογνομosύνης υψηλού επιπέδου ή οι μεγάλες επενδύσεις υποδομών, η απόφαση για τις πλέον κατάλληλες λεπτομέρειες εφαρμογής θα ληφθεί εντός του πλαισίου της χώρας.

Όσον αφορά τη γενική δημοσιονομική στήριξη (ΓΔΣ) και την τομεακή δημοσιονομική στήριξη (ΤΔΣ), ένα βασικό ερώτημα είναι εάν η δημοσιονομική στήριξη προς μια συγκεκριμένη χώρα πρέπει να αφορά ένα ευρύτερο φάσμα τομέων (ΓΔΣ) ώστε να υπάρξει μια συνολική θεώρηση της εθνικής πολιτικής, με κίνδυνο ενδεχομένως να υπάρξει μικρότερη αποτελεσματικότητα όσον αφορά τον διάλογο σχετικά με την τομεακή πολιτική ή εάν πρέπει να εστιαστεί σε ορισμένους ειδικούς τομείς (ΤΔΣ) πράγμα που θα επιτρέψει αποτελεσματικότερο πολιτικό διάλογο, με κίνδυνο ενδεχομένως να παραμεληθούν γενικότερα ζητήματα διατομεακής μεταρρύθμισης, που είναι απαραίτητα για την επίτευξη προόδου σε τομεακό επίπεδο. Σε πολλές περιπτώσεις η ΕΕ χρησιμοποιεί αμφότερες τις διαδικασίες από κοινού (βλέπε τμήμα 2).

**Ερώτηση 11:** Ποια κριτήρια πρέπει να χρησιμοποιήσει η Επιτροπή στα οποία θα βασιστούν οι αποφάσεις για το **ύψος του ποσού**, που ενδεχομένως θα χορηγηθεί στις επιλέξιμες χώρες;

**Ερώτηση 12:** Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που απορρέουν από την ταυτόχρονη παροχή **γενικής και τομεακής δημοσιονομικής στήριξης** στην ίδια χώρα ή από την παροχή ενός ενιαίου μέσου δημοσιονομικής στήριξης; Σε ποιο πλαίσιο η ΤΔΣ θα μπορούσε να θεωρηθεί μια πιο αποτελεσματική μορφή δημοσιονομικής στήριξης;

**Ερώτηση 13:** Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα, καθώς και οι πρακτικές διευθετήσεις για να διασφαλιστεί η συνοχή και ο αποτελεσματικός συντονισμός, που απορρέουν από τη χρήση ενός ευρύτερου φάσματος μέσων ενίσχυσης μαζί με τις ΓΔΣ/ΤΔΣ;

#### **4.5. Ενίσχυση της αξιολόγησης του κινδύνου και αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς**

Η αποτελεσματικότητα και ο αντίκτυπος όλων των μορφών ενίσχυσης ( από την ενίσχυση σχεδίου έως τη δημοσιονομική στήριξη) μπορούν να υπονομευθούν από μια σειρά κινδύνων οι οποίοι πρέπει να μετριάστούν. Η δημοσιονομική στήριξη και η ενίσχυση σχεδίου παρουσιάζουν διαφορετικά προφίλ κινδύνων· τούτο συνεπάγεται ότι η διαχείριση κινδύνων πρέπει να προσαρμοσθεί στην μέθοδο χορήγησης ενίσχυσης που έχει επιλεγεί. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων για τη **δημοσιονομική στήριξη** αποτελεί ένα σημαντικό μέσο για την αξιολόγηση της επιλεξιμότητας, για τον προγραμματισμό, για τον σχεδιασμό και εκτέλεση προγραμμάτων και για τη σύσταση πολιτικού διαλόγου. Αποτελεί ένα μέσο για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ε.Ε.. Επίσης, αποτελεί βασική διάσταση της δυναμικής προσέγγισης της επιλεξιμότητας (βλέπε πλαίσιο 1) που απαιτεί σχετική και ουσιαστική δέσμευση για μεταρρυθμίσεις και αποδεικτικά στοιχεία προόδου.

Μια σοβαρή υποβάθμιση της **πολιτικής διακυβέρνησης** σε μια χώρα εταίρο που λαμβάνει δημοσιονομική στήριξη, θα μείωνε αισθητά το ρόλο του εθνικού προϋπολογισμού ως έκφραση του κοινού συμφέροντος και θα υπονόμει τους μηχανισμούς ανάληψης ευθύνης. Θα υπονόμει με τη σειρά του τις προσπάθειες δημοσιονομικής στήριξης για τη βελτίωση της διαφάνειας και της διαχείρισης του ίδιου του προϋπολογισμού και τέλος θα διάβρωνε τις αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής στήριξης. Η αξιολόγηση των πολιτικών κινδύνων απαιτεί ενισχυμένο πολιτικό διάλογο που καλύπτει θέματα που συνδέονται με τη δημοσιονομική στήριξη.

**Η διαχείριση των μακροοικονομικών και αναπτυξιακών κινδύνων** απαιτεί την εφαρμογή ισχυρών διαδικασιών παρακολούθησης, κατάλληλων εξετάσεων και δεικτών και την ικανότητα επισήμανσης και έγκρισης διορθωτικών μέτρων, όταν είναι αναγκαίο. Η



περιορισμένη ποιότητα και διαθεσιμότητα κατάλληλων δεικτών καθιστά πολύπλοκη τη διαχείριση των κινδύνων αυτών. Η βελτίωση του πεδίου εφαρμογής και της ποιότητας του διαλόγου όσον αφορά τη συντελεσθείσα πρόοδο στην εφαρμογή των εθνικών και τομεακών πολιτικών είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων.

Η βελτίωση των μέσων διαχείρισης του **χρηματοοικονομικού κινδύνου** είναι βασική. Σε όλες τις δράσεις δημοσιονομικής στήριξης η διαχείριση των κεφαλαίων των χορηγών πραγματοποιείται σύμφωνα με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, τα συστήματα ελέγχου και τις διαδικασίες της χώρας εταίρου (βλέπε πλαίσιο 1). Η εκτίμηση και διαχείριση του χρηματοοικονομικού κινδύνου γίνεται μέσω προόδου στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα **της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών**. Από τακτικές εξετάσεις επισημαίνονται οι βασικοί τομείς αδυναμιών και ενισχύεται η προετοιμασία και εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων των οποίων η σημασία και αξιοπιστία ελέγχονται μέσω της διαδικασίας δημοσιονομικής στήριξης.

**Η διαφθορά** αποτελεί σοβαρή απειλή για τις αναπτυξιακές προσπάθειες. Υπονομεύει τη δημοκρατία και την καλή διακυβέρνηση ανατρέποντας τις επίσημες και θεσμικές διαδικασίες. Η διαφθορά υπονομεύει την οικονομική ανάπτυξη, απομακρύνοντας πόρους από δαπάνες προτεραιότητας και προκαλώντας ανεπάρκεια και έλλειψη συμμόρφωσης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Η διαφθορά είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν τα επιχειρήματα υπέρ και κατά της δημοσιονομικής στήριξης. Η αποτυχία στην καταπολέμηση της διαφθοράς υπονομεύει την εμπιστοσύνη τόσο στον προϋπολογισμό όσο και στην ευρύτερη πολιτική οικονομία και **έχει επιπτώσεις τόσο στους χρηματοδοτικούς όσο και στους αναπτυξιακούς κινδύνους**. Επιπλέον, δεδομένου ότι τα κεφάλαια των χορηγών αναμειγνύονται με τον εθνικό προϋπολογισμό, οι καταγγελίες για απάτη ή για διαφθορά είτε δεν περιέρχονται στην αντίληψη της Επιτροπής είτε αυτή δεν τις εξετάζει. Σε περιπτώσεις δε υπεξίαρεσης πόρων από τον προϋπολογισμό της χώρας εταίρου, η ανάκτηση των κεφαλαίων θα αποδειχθεί ενδεχομένως δύσκολη. Συνεπώς, είναι ουσιώδες, η Επιτροπή, και κατ' επέκταση χώρες χορηγοί, να συνεχίζουν τον στενό διάλογο για ζητήματα διαφθοράς με τις κυβερνήσεις των χωρών εταίρων.

**Εξωτερικοί παράγοντες κινδύνου**, όπως οι δυσμενείς οικονομικοί και χρηματοδοτικοί παράγοντες σε παγκόσμια κλίμακα, η αστάθεια των τιμών βασικών προϊόντων ή οι κλιματικές συνθήκες μπορούν επίσης να επηρεάσουν την κατάσταση του προϋπολογισμού της χώρας εταίρου. Η πρόσφατη παγκόσμια χρηματοδοτική και οικονομική κρίση απέδειξε πόσο διασυνδεδεμένος είναι ο κόσμος. Η παρακολούθηση και ο μετριασμός των εξωτερικών κινδύνων απαιτούν μέτρα για την αύξηση της ανθεκτικότητας σε εξωτερικούς κραδασμούς του προϋπολογισμού, περιλαμβανομένης της διάρθρωσης της φορολογίας.

**Ερώτηση 14:** Πώς μπορούν να εκτιμηθούν καλύτερα οι προαναφερθέντες **κίνδυνοι** εντός ενός **συνεκτικού πλαισίου και να γίνει η διαχείρισή τους να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής στήριξης;**

**Ερώτηση 15:** Τι μέτρα πρέπει να λάβει η ΕΕ εάν ο κίνδυνος απάτης και διαφθοράς θεωρηθεί υψηλός;

**Ερώτηση 16:** Πώς μπορούν οι χορηγοί βοήθειας να απαντήσουν επί της ουσίας, περιλαμβάνοντας και δημοσιονομικά διορθωτικά μέτρα, στις περιπτώσεις διαφθοράς ή απάτης μεγάλης κλίμακας κατά την υλοποίηση πολιτικών που τυγχάνουν δημοσιονομικής στήριξης;

#### 4.6. Δημοσιονομική στήριξη σε ευάλωτα κράτη

Η δημοσιονομική στήριξη ενδέχεται να είναι βασικής σημασίας στο να συμβάλει στην παροχή κάποιου βαθμού οικονομικής και πολιτικής σταθερότητας σε χώρες που βρίσκονται σε ευάλωτη κατάσταση.

##### **Πλαίσιο 7: Ευαίσθητες καταστάσεις**

Πρόκειται για καταστάσεις στις οποίες έχει διαρραγεί το κοινωνικό συμβόλαιο, λόγω της ανικανότητας ή της απροθυμίας του κράτους να ασκήσει τις βασικές του λειτουργίες, να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, τη διαχείριση των πόρων, το κράτος δικαίου, την ίση πρόσβαση στην εξουσία και την ασφάλεια του πληθυσμού και την προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών. Σε γενικές γραμμές, οι χώρες εξέρχονται από την κρίση σε τρία διαδοχικά στάδια, που συχνά επικαλύπτονται, στα οποία παρεμβαίνουν οι πολιτικοί εταίροι και οι χορηγοί: στο στάδιο έκτακτης ανάγκης που ακολουθείται από το στάδιο οικοδόμησης της ειρήνης, το οποίο περιλαμβάνει την κοινωνική και οικονομική αποκατάσταση και την επανέναρξη της θεσμικής ανάπτυξης. Το τρίτο στάδιο αποτελείται από την μακροοικονομική σταθεροποίηση (που χαρακτηρίζεται εν γένει από την επανάληψη της ενίσχυσης από τους ΔΧΟ αμέσως μετά την εκκαθάριση των καθυστερούμενων οφειλών), που οδηγεί στην ανάπτυξη. Όταν η χώρα εξέρχεται από την κρίση, κάθε στάδιο προσφέρει την ευκαιρία να ληφθεί απόφαση εάν θα χορηγηθεί δημοσιονομική στήριξη.

Παρότι οι κίνδυνοι εξ ορισμού είναι υψηλοί, το κόστος της μη παρέμβασης και τα οφέλη (π.χ. διατήρηση βασικών κρατικών λειτουργιών όπως η παροχή υπηρεσιών και η ασφάλεια) μιας αποτελεσματικής στήριξης, μπορεί να είναι ακόμη υψηλότερα. Τα κριτήρια εκλεξιμότητας πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζουν τις ικανότητες, τη δέσμευση και τη δυνατότητα επίτευξης πραγματικής προόδου της χώρας εταίρου. Πάντως, είναι ουσιαστικής σημασίας ένας στενότερος συντονισμός μεταξύ των χορηγών βοήθειας που επιθυμούν να στηρίξουν την αποκατάσταση του κράτους για να εξασφαλιστεί η ορθή και συνεχής αξιολόγηση και διαχείριση των κινδύνων, μια αυστηρή παρακολούθηση της προόδου και ανταπόκριση στον σχεδιασμό. Η Επιτροπή συνεργάζεται στενά με το ΔΝΤ, την Παγκόσμια Τράπεζα και την Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης για την εκπόνηση ενός «εγγράφου κοινής προσέγγισης». Πάντως, σχετικά λίγοι διμερείς χορηγοί βοήθειας αυτή τη στιγμή παρέχουν δημοσιονομική στήριξη σε χώρες που αντιμετωπίζουν ευαίσθητες καταστάσεις.

**Ερώτηση 17:** Θα μπορούσε η δημοσιονομική στήριξη να χρησιμοποιηθεί για την προώθηση της σταθερότητας σε **ευάλωτα κράτη**, και, αν ναι, με ποιο τρόπο;

#### 4.7. Ανάπτυξη, φορολογική πολιτική και κινητοποίηση εγγώριων εσόδων

Οι αναπτυξιακές στρατηγικές των χωρών εταίρων και η προσοχή της ΕΕ εστιάζονται όλο και περισσότερο στη σημασία της αειφόρου **οικονομικής ανάπτυξης**, πέραν της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι η αναπτυξιακή βοήθεια εν γένει και η δημοσιονομική στήριξη ειδικότερα, είναι επίσης σε θέση να δώσουν κίνητρα και να συμβάλουν σε μια χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και αειφορία, όπως και στη μείωση της φτώχειας. Απαιτείται ειδικότερα να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην επισήμανση των απαιτούμενων βημάτων για την άρση των εμποδίων στην αειφόρο ανάπτυξη, όπως η

ακατάλληλη οικονομική υποδομή, γραφειοκρατικές δυσχέρειες ή περιορισμένο ανθρώπινο κεφάλαιο. Η δημοσιονομική στήριξη μπορεί να συμβάλλει μέσω της προώθησης της μακροοικονομικής σταθερότητας, βασικών μεταρρυθμίσεων για ένα οικονομικό περιβάλλον ευνοϊκό για τις επιχειρήσεις, και αποτελεσματικότερων χορηγήσεων προϋπολογισμού. Η δημοσιονομική πολιτική είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο του πολιτικού διαλόγου στον τομέα της δημοσιονομικής στήριξης.

**Η προστασία των εγχώριων εσόδων είναι βασικής σημασίας για την εξασφάλιση της μακροοικονομικής σταθερότητας, την επίτευξη και διατήρηση των αναπτυξιακών στόχων, τη μείωση της φτώχειας για την υλοποίηση των στόχων ΑΣΧ, καθώς και την ενίσχυση της εγχώριας ευθύνης.** Αφορά τόσο την οικονομική ανάπτυξη όσο και τα φορολογικά καθεστάτα των χωρών εταίρων. Η βελτίωση της ικανότητας των αναπτυσσόμενων χωρών να αυξήσουν τα έσοδά τους, τηρώντας τις αρχές καλής διακυβέρνησης (διαφάνεια, ανταλλαγή πληροφοριών και θεμιτός φορολογικός ανταγωνισμός) θα επιτρέψει, σε μακροχρόνια βάση, να βοηθηθούν οι αναπτυσσόμενες χώρες στο να μειώσουν την εξάρτησή τους όσον αφορά την ενίσχυση και να σχεδιάσουν μια ακόλουθη **στρατηγική εξόδου** από τη δημοσιονομική στήριξη, ενώ η θέση της δημοσιονομικής στήριξης θα εξελίσσεται στο βαθμό που οι χώρες μειώνουν την εξάρτησή τους. Οι χώρες εταίροι πρέπει να δεσμευθούν στο να ενισχύσουν τα εθνικά τους φορολογικά καθεστάτα και την είσπραξη φόρων.

**Μια ευρεία φορολογική βάση σε συνδυασμό με μια αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων εσόδων και δαπανών αυξάνει τη νομιμότητα του κράτους και ενισχύει τις σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών.** Τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης θα έπρεπε εν μέρει να στοχεύουν στην ενίσχυση της ικανότητας των αποδεκτριών χωρών να αίρουν τις προκλήσεις τόσο σε εγχώριο όσο και σε διεθνές επίπεδο της είσπραξης εσόδων, ώστε να βελτιωθεί η ευθύνη και η αυτονομία τους και να μειωθεί η εξάρτησή τους σε μακροχρόνια βάση. Παρότι ορισμένα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης αναφέρονται σε θέματα είσπραξης εσόδων, ο κύριος στόχος του διαλόγου και της υπό όρους χορήγησης βοήθειας στα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξη ήταν η βελτίωση της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών. Κατά συνέπεια, υπάρχει λόγος για αμεσότερη εστίαση σε ζητήματα εγχώριων εσόδων και καλής διακυβέρνησης στον τομέα της φορολογίας στο πλαίσιο του διαλόγου για τη δημοσιονομική στήριξη, την υπό όρους παροχή βοήθειας, την αξιολόγηση επιδόσεων και την ανάπτυξη ικανοτήτων (λαμβάνοντας επίσης υπόψη τις ιδιαίτερες προκλήσεις που τίθενται στα θέματα αυτά στις πλούσιες σε φυσικούς πόρους χώρες). Αυτό θα πρέπει προοδευτικά να βελτιώσει τις αναφορές και τη συμμόρφωση προς τις αρχές καλής διακυβέρνησης στον τομέα της φορολογίας (ήτοι διαφάνεια, ανταλλαγή πληροφοριών και θεμιτός φορολογικός ανταγωνισμός). Το ζήτημα εάν η δημοσιονομική στήριξη θα έπρεπε να υπόκειται στις μεταρρυθμίσεις και στην καλή διακυβέρνηση στον τομέα της φορολογίας είναι ιδιαίτερα σημαντικό.

Η στήριξη της **περιφερειακής ολοκλήρωσης** αποτελεί κεντρικό χαρακτηριστικό του τομέα συνεργασίας της ΕΕ. Η περιφερειακή ολοκλήρωση αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη, αλλά και νέες προκλήσεις, ιδίως την ανάγκη μεταστροφής της βάσης εσόδων από τους εξωτερικούς δασμούς στην εσωτερική φορολογία επειδή η απελευθέρωση του εμπορίου ενδεχομένως θα καταλήξει σε συνεχή μείωση των τελωνειακών εσόδων.

**Ερώτηση 18:** Πώς μπορούν να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης ώστε να προωθηθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο η χωρίς αποκλεισμούς αειφόρος ανάπτυξη;

**Ερώτηση 19:** Πώς μπορεί ο πολιτικός διάλογος σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη και τη παροχή βοήθειας υπό όρους να προωθήσει **μια ευρύτερη δημιουργία εγχώριων εσόδων και να περατώσει την εξάρτηση από τη βοήθεια**; Ποια μορφή στρατηγικής εξόδου θα έπρεπε να συμπεριλάβουν οι χορηγοί στις πράξεις τους δημοσιονομικής στήριξης και πώς θα τα κατορθώσουν;

**Ερώτηση 20:** Πώς μπορεί η δημοσιονομική στήριξη να χρησιμοποιηθεί για να συνδράμει τις χώρες εταίρους και τις περιφερειακές οργανώσεις να διευρύνουν τη διαδικασία **περιφερειακής ολοκλήρωσης**;

## **5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ**

Η δημοσιονομική στήριξη θεωρήθηκε ως μια λύση που επιτρέπει την αντιμετώπιση του προβλήματος της βελτιστοποίησης της ενίσχυσης αλλά θέτει και η ίδια νέες προκλήσεις. Το παρόν έγγραφο εκπονήθηκε για να θέσει ερωτήματα όσον αφορά τις επιλέξιμες χώρες για δημοσιονομική στήριξη, τα ποσά των ενισχύσεων που θα λάβουν, και τον τρόπο του καλύτερου δυνατού σχεδιασμού και διαχείρισης των προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης. Τα ζητήματα αυτά πρέπει να εξεταστούν παράλληλα με τις αναληφθείσες εργασίες που αφορούν ένα σύνολο στόχων και αρχών, ώστε να επιτραπεί στη δημοσιονομική στήριξη να συμβάλλει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στην υλοποίηση των στόχων της χιλιετίας για την ανάπτυξη, την αειφόρο ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες εταίρους καθώς και την προώθηση μιας στενότερης οικονομικής ολοκλήρωσης και πολιτικής σύνδεσης με άλλες χώρες. Βάσει των αποτελεσμάτων των εν λόγω εργασιών και άλλων ακόμη, η Επιτροπή θα καταβάλλει προσπάθειες να βελτιώσει την προσέγγιση του σχεδιασμού και της εφαρμογής της δημοσιονομικής στήριξης, εν όψει περισσότερο συντονισμένων προσεγγίσεων στην ΕΕ..