

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 586 final

**CARTE VERDE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Viitorul sprijinului bugetar al UE acordat țărilor terțe

1. INTRODUCERE

Obiectivele de dezvoltare ale mileniului (ODM) stabilite în anul 2000 au stimulat sprijinul internațional pentru dezvoltare și au declanșat alte inițiative privind creșterea volumului și a eficacității ajutorului, pe baza unui parteneriat solid între donatori și țările partenere. Consensul de la Monterrey (2002), Consensul european privind dezvoltarea (2005), Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului (2005) și Agenda pentru acțiune de la Accra (2008) au reprezentat repere-cheie ale acestui proces, instituind cele cinci principii de bază privind apropierea, armonizarea, alinierea, gestionarea orientată către rezultate și răspunderea reciprocă.

În anul 2000, Comisia a prezentat o comunicare privind sprijinul bugetar: „Sprijinul comunitar pentru programele de reformă economică și ajustarea structurală: revizuire și perspective”¹. Aceasta a contribuit la modelarea sprijinului bugetar pentru următorul deceniu. La numai cinci ani rămași până la expirarea, în 2015, a termenului pentru îndeplinirea ODM-urilor, sprijinul bugetar a devenit un element din ce în ce mai important al agendei privind eficacitatea ajutorului. În perioada 2003-2009, angajamentele asumate de Comisia Europeană privind sprijinul bugetar s-au ridicat la peste 13 miliarde EUR (aproximativ 25% din totalul angajamentelor în această perioadă). Aproximativ 56% din aceste angajamente au fost destinate țărilor din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP), 24% țărilor care fac obiectul politicii de vecinătate a UE, 8% Asiei, 6% Americii Latine și 5% Africii de Sud.

Cu toate acestea, sunt ridicate din ce în ce mai multe întrebări cu privire la calitatea, raportul calitate-preț și impactul sprijinului bugetar de către o serie de părți interesate, inclusiv Curtea de Conturi Europeană, Parlamentul European și parlamentele naționale, precum și societatea civilă. Aceste întrebări trebuie să primească răspunsuri pe măsură ce Comisia acționează în vederea îmbunătățirii abordării sale privind sprijinul bugetar. Aspectele-cheie includ i) guvernanta politică și rolul dialogului politic; ii) rolul dialogului privind politicile de urmat, rolul condiționalității și legăturile cu performanța și rezultatele; iii) responsabilitatea națională și cea reciprocă; iv) programarea sprijinului bugetar și coerența acestuia cu alte instrumente; v) consolidarea evaluării riscurilor și lupta împotriva fraudei și corupției; vi) sprijinul bugetar în situațiile de fragilitate și vii) creșterea, politica fiscală și mobilizarea resurselor financiare naționale. De asemenea, este esențială o mai bună coordonare la nivelul UE, în măsura în care Tratatul de la Lisabona și înființarea Serviciului European de Acțiune Externă conduc la modificarea contextului instituțional al UE în care este furnizat sprijinul bugetar.

Scopul prezentei cărți verzi este obținerea de contribuții de la părțile interesate cu privire la obiectivele și utilizarea sprijinului bugetar al UE, pornind de la experiența comună a ultimilor zece ani și ținând cont, în același timp, de diferențele în ceea ce privește contextul și natura cooperării UE cu diferite regiuni și țări. **Obiectivele specifice** ale cărții verzi sunt identificarea oportunităților și a provocărilor, ridicarea unor întrebări specifice privind modul în care aceste oportunități pot fi exploatate și aceste provocări abordate, precum și colectarea de opinii și contribuții în vederea îmbunătățirii abordării noastre privind sprijinul bugetar.

Cea mai mare parte a sprijinului bugetar al UE este destinată țărilor în curs de dezvoltare și, prin urmare, un accent deosebit este pus pe cooperarea pentru dezvoltare. Însă **domeniul de aplicare** al acestui document cuprinde sprijinul bugetar al UE pentru toate regiunile, ținând

¹ COM(2000) 58, 4.2.2000.

seama de diferențele între țările în curs de dezvoltare și, de asemenea, de diferențele față de țările candidate și potențial candidate, precum și față de țările învecinate UE, în cazul cărora obiectivele cooperării și parteneriatului european sunt axate pe sprijinirea reformei și a tranziției, în vederea unei asocieri politice mai strânse și a unei integrări economice progresive. Prin urmare, aspectele abordate în acest document vor avea o relevanță diferită și pot genera răspunsuri diferite în funcție de regiune.

Secțiunea 2 definește sprijinul bugetar. Secțiunea 3 trece în revistă experiența dobândită și identifică o serie de principii-cheie privind elaborarea și punerea în aplicare a sprijinului bugetar. Secțiunea 4 prezintă o serie de aspecte mai controversate care formează cea mai mare parte a acestui document de consultare. Secțiunea 5 prezintă concluziile. Documentele de referință relevante pot fi consultate la [*adăugați adresa site-ului internet*].

Prezenta carte verde va fi publicată pe site-ul internet al Comisiei Europene (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Consultarea se va desfășura începând cu 19 octombrie și până la sfârșitul lunii decembrie 2010 și este deschisă tuturor părților interesate. Persoanele fizice, organizațiile și țările interesate sunt invitate să trimită contribuții, sub formă de răspunsuri la întrebările prezentate în document și/sau comentarii generale cu privire la aspectele abordate. Contribuțiile primite vor fi publicate, eventual sub formă de rezumat, cu excepția cazului în care autorul se opune publicării datelor sale personale, pe motiv că aceasta ar dăuna intereselor sale legitime. În acest caz, contribuția poate fi publicată sub acoperirea anonimatului. În caz contrar, contribuția nu va fi publicată și, în principiu, conținutul acesteia nu va fi luat în considerare. În plus, de la lansarea în iunie 2008 a Registrului reprezentanților grupurilor de interese (lobbyiști), ca parte a Inițiativei Europene pentru Transparență, organizațiile sunt invitate să utilizeze acest registru pentru a furniza Comisiei Europene și publicului larg informații cu privire la obiectivele, finanțarea și structurile acestora. Comisia consideră drept contribuții individuale observațiile primite din partea organizațiilor care nu s-au înregistrat.

Contribuțiile trebuie trimise la DEV-BSGP@ec.europa.eu. Întrebările legate de această consultare pot fi trimise la aceeași adresă de e-mail sau la următoarea adresă poștală: Commission européenne, DG Développement, unité C/3, bureau SC-15 05/100, 1049 Bruxelles, Belgique.

2. CE ESTE SPRIJINUL BUGETAR?

Sprijinul bugetar se înscrie în cadrul unui program global de cooperare destinat unei țări beneficiare. Acesta implică un dialog privind politicile de urmat, transferurile financiare, evaluarea performanței și consolidarea capacității, bazat pe parteneriat și responsabilitate reciprocă.

Caseta 1: Definiția sprijinului bugetar

Sprijinul bugetar reprezintă **transferul de resurse financiare** de la o agenție de finanțare externă către trezoreria națională a unei țări partenere, în urma îndeplinirii de către această țară a **condițiilor** convenite pentru efectuarea plății. Resursele financiare astfel dobândite fac parte din resursele globale ale țării partenere și, prin urmare, sunt utilizate în conformitate cu sistemul de gestionare a finanțelor publice din această țară.

UE oferă sprijin bugetar doar țărilor care îndeplinesc următoarele trei **criterii de eligibilitate**, în conformitate cu cadrele juridice care reglementează sprijinul acordat de UE fiecărei regiuni: a) o politică și o strategie națională (sau sectorială, în cazul sprijinului bugetar sectorial) definite în mod clar; b) un cadru macroeconomic orientat către stabilitate; c) un program credibil și relevant de îmbunătățire a gestionării finanțelor publice, acestea trebuind să fie în vigoare sau în curs de implementare. Toate plățile sunt condiționate de respectarea în permanență a acestor trei criterii standard de eligibilitate (prevăzute în „**condițiile generale**”) și, de asemenea, pot face obiectul unor „**condiții specifice**” care să reflecte criteriile și indicatorii de performanță (axați adesea pe rezultate) în domeniile prioritare.

Prin intermediul sprijinului bugetar, donatorii ajută guvernele partenere să finanțeze programe publice importante, cum ar fi construirea de școli și spitale, plata salariilor cadrelor didactice și personalului medical, construirea infrastructurii, îmbunătățirea securității și a statului de drept, punerea în aplicare a unor procese complexe de reformă și realizarea stabilității macroeconomice.

Sprijinul bugetar are ca scop remedierea deficiențelor din cadrul abordării tradiționale bazate pe proiecte (costuri ridicate ale tranzacțiilor, sisteme paralele fragmentate) care, în special în țările puternic dependente de ajutoare, a împiedicat dezvoltarea unor politici coerente de către guvernele partenere, a slăbit și mai mult capacitatea limitată a instituțiilor naționale și a subminat sustenabilitatea ajutorului. În schimb, sprijinul bugetar este văzut ca un mijloc de a impulsiona apropierea politicilor de dezvoltare și a proceselor de reformă de către țările partenere, de a consolida instituțiile și sistemele naționale de responsabilizare și de a facilita creșterea economică, reducerea sărăciei și îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare.

Sprijinul bugetar al UE nu este un cec în alb și nici nu este acordat tuturor țărilor. „Principiile fundamentale” (a se vedea secțiunea 4.1) sunt importante, iar dialogul privind politicile de urmat joacă un rol central în cadrul pachetului. Mai mult, trebuie respectate criteriile de eligibilitate (a se vedea caseta 1) și trebuie îndeplinite condițiile pentru a contribui la garantarea utilizării corespunzătoare a resurselor, diminuării riscurilor și stimulării obținerii celor mai bune rezultate. Sprijinul bugetar a evoluat în mod semnificativ de-a lungul timpului, cu orientări diferite în funcție de regiuni.

Curtea de Conturi Europeană a avut un rol esențial în sprijinirea Comisiei cu privire la îmbunătățirea abordării sprijinului bugetar de către aceasta (a se vedea caseta 2). În cadrul celor mai recente discuții purtate cu Comisia, Curtea recunoaște progresele înregistrate, însă identifică deficiențele care ar putea împiedica în continuare realizarea întregului potențial al sprijinului bugetar general. Aceasta recomandă o definiție mai clară a obiectivelor specifice țării în vederea facilitării evaluării impactului; utilizarea unui cadru global de gestionare a riscurilor în vederea atenuării riscurilor financiare și a celor de dezvoltare; o mai mare transparență și motivarea sumelor alocate sprijinului bugetar, precum și a repartizării acestora în tranșe fixe și variabile; consolidarea gestionării condiționalității legate de performanță și a dialogului privind politicile de urmat; și raportarea mai frecventă cu privire la rezultatele obținute, prezentând atât beneficiile, cât și riscurile. Elementele menționate, împreună cu

auditul intern și recomandările Parlamentului European, contribuie în mod semnificativ la evoluția abordării UE privind sprijinul bugetar în viitor.

Caseta 2: Sprijinul bugetar și Curtea de Conturi Europeană

Curtea de Conturi examinează în mod periodic sprijinul bugetar al UE în rapoartele sale anuale. Aceasta a prezentat două rapoarte speciale relevante privind sprijinul bugetar general și intenționează să publice un al treilea raport până la sfârșitul anului 2010. Recomandările Curții au stat la baza unor revizuirii și îmbunătățiri aduse de Comisie abordărilor și orientărilor sale în acest domeniu. În special, Curtea a contribuit la trecerea de la sprijinul bugetar cu un obiectiv bine stabilit la sprijinul bugetar fără un astfel de obiectiv (Raportul special 5/2001) și a încurajat dezvoltarea și utilizarea unui cadru comun de măsurare a performanței în materie de gestionare a finanțelor publice, precum și o consolidare a coordonării și a evaluărilor comune cu reprezentanții locali ai donatorilor (Raportul special 2/2005). Curtea a evaluat în mod repetat interpretarea dinamică a eligibilității aplicată de Comisie și a insistat pe demonstrarea de către Comisie într-un mod mai explicit, mai formal și mai structurat a eligibilității și a performanței în gestionarea finanțelor publice (Raportul special 2/2005, Raportul anual 2009). Curtea a prezentat, de asemenea, un raport special privind asistența UE în sectorul sănătății în care se concluzionează că sprijinul bugetar general nu și-a adus încă o contribuție eficace la îmbunătățirea serviciilor de sănătate și că ar trebui să se concentreze mai mult asupra acestui obiectiv, în timp ce ar trebui intensificată utilizarea sprijinului bugetar sectorial cu un obiectiv bine stabilit (Raportul special 10/2008). De asemenea, Curtea intenționează să publice un raport special privind sectorul educației.

În prezentul document, „sprijinul bugetar al UE” se referă la sprijinul bugetar gestionat de Comisia Europeană, provenind de la instrumentele de acțiune externă finanțate de bugetul UE, precum și sprijinul finanțat de Fondul european de dezvoltare. Acesta poate lua forma unui **sprijin bugetar general (SBG)**, destinat sprijinirii strategiei naționale de dezvoltare a unei țări, sau a unui **sprijin bugetar sectorial (SBS)**, destinat sprijinirii unei strategii privind un anumit sector. UE și alți furnizori de sprijin bugetar utilizează din ce în ce mai mult sprijinul bugetar general și cel sectorial în paralel, în același timp existând un interes ridicat pentru utilizarea sprijinului bugetar în cazul unor aspecte noi și specifice (cum ar fi schimbările climatice). În timp ce SBS este furnizat de UE și de unii dintre ceilalți donatori sub formă de ajutor fără un obiectiv bine stabilit, alți furnizori de fonduri prevăd, într-o formă sau alta, o alocare a fondurilor cu un obiectiv bine stabilit.

SBG și SBS au **obiective diferite** care se reflectată în cadrul condițiilor și al dialogului. SBG vizează susținerea unei politici și a unei strategii de dezvoltare națională și are potențialul de a aborda întreaga gamă de politici și reforme; SBS vizează sprijinirea unei politici și a unui program de reformă sectoriale și prezintă avantajul concentrării în mai mare măsură pe sectoare de interes major. SBS are o valoare adăugată importantă în cazul în care sprijinul bugetar reprezintă o mică parte din bugetul național și în cazul în care, într-un anumit sector, este necesară realizarea unui dialog privind politicile de urmat și a unor reforme mai bine direcționate. În multe cazuri, UE folosește ambele modalități în paralel, în special în țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific, în care SBS vine în completarea SBG, contribuind la adaptarea politicilor de dezvoltare naționale pentru a răspunde mai bine nevoilor specifice ale unui anumit sector sau ale unei anumite reforme.

Coordonarea este esențială. UE este un furnizor important de sprijin bugetar. Sunt depuse eforturi pentru îmbunătățirea în continuare a coordonării cu privire la dialogul privind politicile de urmat și dialogul politic, elaborarea și implementarea programelor, promovarea responsabilității naționale și a celei reciproce, precum și desfășurarea evaluărilor și

comunicarea rezultatelor acestora. De asemenea, aceste eforturi au stat la baza elaborării prezentei cărți verzi și vor contribui la îmbunătățirea eficacității sprijinului bugetar, precum și a coerenței și credibilității donatorilor UE, în contextul unei mai bune coordonări a tuturor furnizorilor de sprijin bugetar.

Caseta 3: Evoluția sprijinului bugetar al UE

Primele experiențe în materie de sprijin bugetar în anii 1990 au demonstrat eficacitatea limitată a condiționalității în promovarea reformelor, importanța asumării politicilor de către țările partenere, precum și efectul limitat al direcționării fondurilor către linii bugetare specifice. Pe baza acestei experiențe, Comisia a adoptat în anul 2000 o **comunicare** privind „Sprijinul comunitar pentru programele de reformă economică și ajustarea structurală: revizuire și perspective”, care a instituit sprijinul bugetar pentru reducerea sărăciei și o abordare inovatoare privind condiționalitatea. Această comunicare a stabilit o serie de obiective privind sprijinul bugetar, care ulterior au devenit parte a principiilor privind eficacitatea ajutorului.

Programele de sprijin bugetar al UE au fost din ce în ce mai mult furnizate pe parcursul unei perioade de trei ani, incluzând atât **tranșe anuale fixe**, condiționate de respectarea criteriilor de eligibilitate, cât și **tranșe variabile**, legate de asemenea de rezultatele obținute în raport cu obiectivele convenite privind indicatorii de rezultat specifici, în principal în sectoarele sociale.

În ceea ce privește **criteriile de eligibilitate** privind sprijinul bugetar, Comisia (împreună cu majoritatea celorlalți furnizori) aplică o interpretare dinamică, necesitând un angajament relevant și credibil în favoarea reformelor, precum și dovezi ale progreselor înregistrate, mai degrabă decât respectarea standardelor minime. Această abordare a permis Comisiei să acționeze în contexte foarte diverse, inclusiv în **țările aflate într-o situație fragilă**, în care sprijinul bugetar ar putea fi utilizat pentru susținerea stabilizării și evitarea deteriorării situației economice și politice.

În 2008, Comisia a lansat, de asemenea, „**contractele ODM**” pentru țările care au demonstrat o gestionare reușită a sprijinului bugetar și angajamentul privind înregistrarea de progrese în îndeplinirea Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului (ODM). Contractele ODM oferă angajamente pe termen de 6 ani, permițând guvernelor să-și planifice strategiile și bugetele pe termen lung, cu o mai mare certitudine cu privire la intrările de resurse în viitor.

3. EVOLUȚIA SPRIJINULUI BUGETAR - PRINCIPII-CHEIE

Sprijinul bugetar a evoluat în ultimul deceniu, putând fi desprinse o serie de învățăminte în ceea ce privește elaborarea și impactul acestuia (a se vedea casetele 3 și 4).

Caseta 4: Sprijinul bugetar - învățăminte desprinse

O **evaluare** importantă a sprijinului bugetar general (SBG), realizată în 2006 în șapte țări în curs de dezvoltare (Burkina Faso, Malawi, Mozambic, Nicaragua, Rwanda, Uganda și Vietnam), la solicitarea Comitetului de asistență pentru dezvoltare din cadrul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE-CAD), a concluzionat că sprijinul bugetar a reprezentat un răspuns relevant la problemele recunoscute privind eficacitatea ajutorului și poate constitui o modalitate eficientă, eficace și durabilă de sprijinire a strategiilor naționale privind reducerea sărăciei. Evaluarea a evidențiat efectele pozitive ale SBG asupra armonizării și alinierii, precum și asupra consolidării aproprierii politicilor de către guverne și a responsabilizării acestora. De asemenea, SBG a avut efecte pozitive asupra eficienței cheltuielilor publice, precum și asupra capacității guvernului, în special în gestionarea finanțelor publice. Sprijinul bugetar a condus, de asemenea, la îmbunătățirea accesului la servicii în majoritatea țărilor. Nu s-au constatat o excludere semnificativă a investițiilor private sau o influențare a veniturilor interne colectate, nici nu au existat dovezi clare care să arate că fondurile acordate ca sprijin bugetar au fost afectate într-o mai mare măsură de corupție decât alte forme de ajutor. Cu toate acestea, evaluarea a exprimat rezerve cu privire la impactul sprijinului bugetar asupra reducerii sărăciei și asupra calității serviciilor de bază. O metodologie de evaluare revizuită este în prezent în faza de proiect-pilot în Mali, Tunisia și Zambia. Recentele **evaluări independente ale programele de țară ale Comisiei Europene**, desfășurate în 20 de țări în care sprijinul bugetar a jucat un rol important, au confirmat, în general, relevanța acestuia și au recomandat continuarea sa. Însă, în general, evaluarea impactului sprijinului bugetar asupra reducerii sărăciei și asupra altor indicatori ODM s-a dovedit dificilă. Chestiunile privind atribuirea și, de asemenea, evaluarea a ceea ce s-ar fi putut realiza cu instrumente alternative („analiza contrafactuală”) au fost, în special, dificil de analizat.

Acest lucru evidențiază faptul că sprijinul bugetar nu ar trebui să fie considerat un scop în sine, ci un mijloc de a îmbunătăți eficacitatea ajutorului și de a obține rezultate. Cu toate că importanța fiecăruia dintre aceste elemente va fi diferită de la o regiune la alta, pot fi identificate o serie de principii-cheie care să stea la baza elaborării și punerii în aplicare a sprijinului bugetar, în privința cărora există un grad ridicat de consens între furnizorii de sprijin bugetar din UE:

Integrarea sprijinului bugetar într-un pachet de măsuri: sprijinul bugetar trebuie să reprezintă mai mult decât un transfer de fonduri – acesta este parte a unui pachet de măsuri care include dialogul privind politicile de urmat, evaluarea performanței, consolidarea capacităților și alte intervenții de sprijin.

Aproprierea: sprijinul bugetar ar trebui să sprijine țările beneficiare în realizarea propriilor strategii de dezvoltare.

Rezultate: sprijinul bugetar ar trebui să se concentreze pe obținerea unor rezultate măsurabile.

Previzibilitate: sprijinul bugetar ar trebui furnizat într-un mod care să asigure un grad ridicat de previzibilitate atât pe termen scurt, cât și lung.

Responsabilitate: sprijinul bugetar ar trebui acordat într-un mod care să crească responsabilitatea guvernelor față de proprii cetățeni, de parlamentele naționale și de instituțiile supreme de control al finanțelor publice în ceea ce privește utilizarea resurselor și rezultatele obținute (răspundere națională). De asemenea, sprijinul bugetar ar trebui furnizat într-un mod care să garanteze faptul că țările partenere își onorează angajamentele față de donatori, precum și faptul că donatorii își respectă angajamentele față de țările partenere (responsabilitate reciprocă).

O abordare mai coordonată la nivelul UE: sprijinul bugetar al UE ar trebui acordat într-un mod care să îmbunătățească coordonarea atât în interiorul, cât și în afara UE și care să contribuie la creșterea coerenței și credibilității UE.

Susținere publică: pentru a asigura susținerea publică a părților interesate din cadrul UE, sprijinul bugetar trebuie să furnizeze dovezi concrete privind rezultatele obținute și progresele înregistrate de țările partenere. De asemenea, ar trebui ca cetățenii din țara parteneră să înțeleagă și să fie conștienți de beneficiile pe care sprijinul bugetar le aduce țării.

4. SPRIJIN BUGETAR: ASPECTE-CHEIE

De asemenea, este evident faptul că există în continuare o serie de provocări privind îmbunătățirea calității, a raportului calitate-preț și a impactului sprijinului bugetar. Aspectele-cheie în cazurile mai puțin clare sau în care există un consens mai scăzut privind cea mai bună cale de urmat sunt legate de:

- guvernanta politică și rolul dialogului politic;
- rolul dialogului privind politicile de urmat, rolul condiționalității și legăturile cu performanța și rezultatele;
- responsabilitatea națională și cea reciprocă;
- programarea sprijinului bugetar și coerența acestuia cu alte instrumente;
- consolidarea evaluării riscurilor și lupta împotriva fraudei și corupției;
- sprijinul bugetar în situațiile de fragilitate;
- creșterea, politica fiscală și mobilizarea veniturilor naționale.

Aceste aspecte sunt prezentate detaliat în continuare, împreună cu o serie de întrebări la care părțile interesate sunt invitate să răspundă. Sunt binevenite comentarii și exemple în sprijinul răspunsurilor trimise.

4.1. Guvernanta politică și rolul dialogului politic

Recent, s-a constatat că **guvernanta politică** reprezintă unul din aspectele cele mai delicate privind sprijinul bugetar. Se pune problema stabilirii dacă sprijinul bugetar ar trebui să fie condiționat în mod explicit de respectarea de către o țară a principiilor fundamentale privind drepturile omului, principiile democratice și statul de drept (a se vedea caseta 5) sau dacă acestea ar trebui să rămână principii care să stea la baza întregii cooperări și, prin urmare, să se aplice întregului parteneriat și tuturor modalităților de ajutor.

În conformitate cu orientările OCDE-CAD, „condiționalitatea politică nu ar trebui legată în mod specific de sprijinul bugetar sau de orice instrument de ajutor individual, ci mai degrabă

ar trebui abordată în contextul dialogului politic general între o țară parteneră și donatorii săi”².

În definitiv, sprijinul bugetar poate fi suspendat în orice moment (la fel ca și un proiect), în cazul în care există o încălcare gravă a principiilor fundamentale. Acest lucru este în conformitate cu diferitele instrumente și acorduri ale UE care reglementează dezvoltarea și cooperarea mai largă în toate regiunile³, fiind necesar pentru a menține legitimitatea sprijinului bugetar și a ajutorului, în general. Experiența a demonstrat că **sensibilitățile politice** sunt susceptibile de a fi mai intense în cazul sprijinului bugetar, în special în contextul sprijinului bugetar general (SBG), deoarece acordarea acestuia este în general văzută ca un semn de susținere a orientării politice generale a țării partenere. Sprijinul bugetar sectorial (SBS) este uneori perceput ca fiind mai puțin expus riscurilor pe plan politic, deoarece contribuie la punerea în aplicare a unei politici sectoriale specifice și nu la politica de dezvoltare generală a țării partenere. Mulți donatori au constatat că, în comparație cu SBG, SBS este mai ușor de justificat în fața contribuabililor și a parlamentelor naționale, într-un context de dificultăți politice sau de corupție gravă în țara parteneră.

Caseta 5: Principii fundamentale

În prezenta carte verde, „principiile fundamentale” se referă exclusiv la elementele politice reflectate în dispozițiile generale ale Tratatului de la Lisabona privind acțiunea externă a UE.

Tratatul prevede că: „*Acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional*” [articolul 21 alineatul (1)].

Recentele preocupări privind guvernanta politică în mai multe țări în curs de dezvoltare care primesc sprijin bugetar au încurajat unii donatori să își comute atenția către principiile fundamentale privind drepturile omului, principiile democratice și statul de drept, sprijinul bugetar fiind utilizat într-un mod mai explicit pentru atingerea unor obiective politice mai generale. Caracterul politic intrinsec al bugetului național și gradul de apropiere dintre dialogul privind prioritățile de politică generală a țării partenere și dialogul politic au ridicat două probleme principale.

Prima problemă se referă la acordarea de sprijin bugetar atunci când respectarea principiilor fundamentale se deteriorează. Unii donatori suspendă plățile, în timp ce alții le continuă. Astfel de reacții contradictorii pot transmite mesaje greșite guvernelor partenere în cauză. Acest lucru subliniază necesitatea de a găsi o abordare care să amelioreze coerența și consecvența ajutorului și care să asigure difuzarea și respectarea principiilor fundamentale, protejând în același timp beneficiile în materie de dezvoltare, inclusiv previzibilitatea sprijinului bugetar.

A doua problemă se referă la stabilirea celei mai adecvate platforme de dialog privind guvernanta politică. Unele părți au susținut explorarea tuturor pistelor posibile, inclusiv

² Orientările CAD privind armonizarea practicilor donatorilor în vederea unui ajutor eficace - Sprijinul bugetar (vol. 2, 2005).

³ În special, Acordul de la Cotonou, Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD), Instrumentul european de vecinătate și parteneriat (IEVP) și Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA).

procesele de dialog privind sprijinul bugetar, ca o modalitate de a maximiza efectul de levier și influența acestuia asupra chestiunilor politice legate de principiile fundamentale. Alte părți au favorizat un forum cu un caracter mai politic, separat de procesele de dialog privind sprijinul bugetar, însă inspirându-se din acestea și contribuind la acestea, ca recunoaștere a faptului că principiile menționate stau la baza întregii cooperări pentru dezvoltare.

Întrebarea 1: Ar trebui ca acțiunile legate de sprijinul bugetar (în special sprijinul bugetar general) să fie elaborate astfel încât să reflecte mai bine angajamentul țărilor partenere de a respecta **principiile fundamentale** și, în caz afirmativ, în ce mod? În special, ar trebui ca programele de sprijin bugetar să recurgă într-o mai mare măsură la condiționalitatea bunei guvernante politice? Este oportună adoptarea unei abordări diferite privind **condiționalitatea politică** în funcție de tipul de sprijin bugetar – general sau sectorial?

Întrebarea 2: Cum se poate asigura concordanța între procesul de sprijin bugetar și **dialogul politic** cu privire la principiile fundamentale, **dialogul privind politicile de urmat** fiind axat în continuare pe îndeplinirea obiectivelor convenite în materie de dezvoltare? Care ar fi **platforma relevantă și nivelul** la care aceasta ar putea fi instituită pentru a permite donatorilor și țărilor partenere să ridice și să discute probleme cu privire la principiile fundamentale?

Întrebarea 3: Cum pot donatorii să **reacționeze** în mod semnificativ în cazul unei deteriorări a principiilor fundamentale, protejând în același timp beneficiile în materie de dezvoltare și previzibilitatea sprijinului bugetar?

4.2. Rolul dialogului privind politicile de urmat, rolul condiționalității și legăturile cu performanța și rezultatele

Un **dialog privind politicile de urmat**, inclus în cadrul proceselor bugetare și politice ale țării, este esențial pentru a se asigura că măsurile politice necesare în vederea atingerii obiectivelor convenite sunt identificate și discutate și acestea dispun de toate resursele necesare. Un astfel de dialog permite asigurarea unei corelări mai clare între utilizarea resurselor (inclusiv sprijinul bugetar) și obținerea rezultatelor, fiind necesare eforturi suplimentare pentru ca acesta să devină mai eficace. Prin urmare, este important să se asigure o mai mare implicare a instituțiilor supreme de control al finanțelor publice, a parlamentelor naționale, a sectorului privat și a organizațiilor societății civile în acest dialog.

Domeniile relevante pentru dialogul privind politicile de urmat ar include strategia de creștere, stabilitatea macroeconomică, politica fiscală (inclusiv generarea de venituri interne și compoziția bugetului la nivel central și descentralizat), politicile sectoriale (în special în ceea ce privește sectoarele sociale), protecția socială (inclusiv utilizarea unor scheme de transferuri de numerar supuse anumitor condiții⁴), gestionarea finanțelor publice și chestiuni mai generale din domeniul guvernantei, cum ar fi lupta împotriva fraudei și corupției, reforma sectorului public, inclusiv descentralizarea. **Dialogul privind politicile de urmat** este diferit de **dialogul politic** mai larg în ceea ce privește principiile fundamentale, deși acestea ar trebui, în mod firesc, să se completeze și susțină reciproc. Aspectul major îl constituie

⁴ Aceste scheme furnizează transferuri financiare pentru familiile sărace, în cazul în care copiii acestora sunt școlarizați și beneficiază de îngrijiri medicale de bază (de exemplu, în Brazilia, Mexic, Bangladesh).

stabilirea modalității de îmbunătățire a eficacității dialogului privind politicile de urmat. Acest fapt ridică întrebări cu privire la domeniul de aplicare al dialogului și abilitățile necesare, rolul condiționalității, precum și stabilirea unui echilibru adecvat între reformele politice și indicatorii de rezultat în cadrul mecanismelor de evaluare a performanțelor și ca declanșatori ai plăților (a se vedea, de asemenea, caseta 6).

Caseta 6: Dialogul privind politica de sprijin bugetar în diferite contexte

Domeniul de aplicare și natura dialogului privind politicile de urmat sunt determinate de obiectivele specifice ale sprijinului bugetar din fiecare țară. Aceste obiective și structura dialogului vor varia în funcție de situația și nivelul de dezvoltare al țării, de natura relației sale cu UE și de implicarea pe scară mai largă a donatorilor. De exemplu, într-o țară din **Asia sau America Latină**, în care ajutorul și sprijinul bugetar reprezintă de obicei o parte foarte mică din bugetul național, dialogul poate fi foarte diferit de cel din majoritatea țărilor **africane**. În **statele insulare mici și în țările și teritoriile de peste mări (TTPM)**, ar fi necesară abordarea unor provocări speciale, precum dimensiunea redusă a administrațiilor naționale, absența unor politici și strategii naționale solide, lipsa unor cadre macroeconomice independente, precum și implicarea limitată a altor donatori și coordonarea cu aceștia. În **țările care fac obiectul politicii de vecinătate și al politicii de extindere a UE**, în care politica UE se concentrează mai mult pe promovarea reformelor pro-europene vizând asocierea politică și integrarea economică, se pune un accent mai puternic pe responsabilizarea țărilor partenere cu privire la punerea în aplicare în termen scurt a unor măsuri politice specifice, cum ar fi adoptarea legislației armonizate cu *acquis-ul* UE, în contextul acordurilor de stabilizare și asociere cu țările candidate și potențial candidate și în contextul acordurilor de asociere aflate în curs de negociere cu țările care fac obiectul politicii de vecinătate a UE.

Un dialog eficace privind politicile de urmat necesită ca donatorul să dispună de personal calificat, având posibilitatea și capacitatea de a contribui atât la analizarea problemelor care împiedică progresele în îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare convenite, cât și la identificarea și implementarea de soluții. Însă mulți donatori nu dispun de resursele umane necesare în acest sens. Această problemă poate fi parțial soluționată printr-un schimb de expertiză mai susținut și printr-o diviziune a muncii mai eficientă între furnizorii de sprijin bugetar, însă necesită, de asemenea, noi investiții în domeniile de competență adecvate.

Condiționalitate. Selectarea țărilor beneficiare ale sprijinului bugetar pe baza criteriilor de eligibilitate definite constituie o aplicare legitimă a condiționalității. În prezent, Comisia evită stabilirea unor cerințe minime, considerând că angajamentele unei țări partenere cu privire la procesul de reformă sunt mai importante. Plățile pot fi condiționate de o combinație de măsuri politice puse în aplicare și de rezultate obținute. Informațiile disponibile în acest sens sugerează că, rareori, condiționalitatea politică a fost eficace în asigurarea adoptării reformelor, cu excepția cazului în care există o susținere internă puternică în favoarea acestora. Mulți actori implicați, inclusiv Comisia Europeană, au pus accentul mai mult pe rezultate, cu toate că majoritatea programelor combină atât indicatori de politică, cât și de rezultat.

Performanță și rezultate. Comisia Europeană a deschis calea utilizării indicatorilor de performanță și a celor de rezultat în programele sale de sprijin bugetar, ca bază de evaluare a progresului și de stabilire a valorii tranșelor variabile plătite, precum și ca element central al dialogului privind politicile de urmat⁵. Această abordare a avut ca scop să ofere guvernelor

⁵ Elaborarea de către Centrul pentru Dezvoltare Globală a abordărilor bazate pe principiul „*cash on delivery*” („plata la livrare”) care presupun acordarea ajutoarelor în funcție de rezultate și recompensarea performanțelor reprezintă o nouă inovare, mai radicală, în acest sens.

partenere marja de manevră necesară pentru stabilirea propriilor politici (în conformitate cu principiul aproprierii) și să stimuleze dezbateră cu privire la motivele pentru care politicile adoptate reușesc (sau nu) să producă rezultate. Cu toate acestea, au apărut întrebări și provocări în ceea ce privește capacitatea serviciilor statistice de a produce, analiza și difuza în mod curent statistici relevante, obiective și de bună calitate pentru măsurarea performanței, alegerea indicatorilor și a obiectivelor, stabilirea dacă performanța este cel mai bine evaluată printr-o concentrare scăzută asupra acestor indicatori sau printr-o evaluare mai holistică și, în sens mai larg, măsura în care țările văd condiționalitatea bazată pe rezultate ca un stimulent eficace pentru îmbunătățirea performanțelor acestora.

Este esențială punerea accentului pe rezultate, însă acordarea de fonduri în cadrul sprijinului bugetar pe baza unor rezultate specifice este mai dificilă decât în cazul proiectelor, deoarece creditele bugetare sunt absorbite în bugetul general al țării și nu pot fi urmărite. Donatorii trebuie totuși să răspundă pentru modul în care este utilizat sprijinul bugetar, astfel încât este important pentru UE - și pentru contribuabilul european – să dispună de dovezi mai clare care să ateste faptul că țările partenere cheltuiesc resursele în scopurile prevăzute, pe baza unui raport calitate-preț corespunzător și că își îndeplinesc obiectivele convenite. Din acest motiv, donatorii trebuie să-și concentreze analiza și dialogul privind politicile de urmat asupra tuturor domeniile majore ale sistemului de gestionare a finanțelor publice (GFP) și a politicii fiscale a unui guvern, acoperind întregul ciclu bugetar. În cazul în care sunt identificate anumite deficiențe, guvernele trebuie să demonstreze că dețin un program relevant și credibil de reformă a GFP și să prezinte progresele înregistrate de-a lungul timpului. O analiză bugetară mai eficientă este importantă pentru îmbunătățirea performanței sistemului de gestiune financiară și pentru creșterea beneficiilor sprijinului bugetar. Definirea obiectivelor specifice, a indicatorilor de performanță și a unui cadru de monitorizare pentru a arăta modul în care sprijinul bugetar contribuie la dezvoltare și la reducerea sărăciei rămâne o provocare importantă. În acest context, dezvoltarea capacităților bazată pe cerere și orientată spre rezultate, în special în cazul ministerelor de resort și a organismelor de control, cum ar fi instituțiile supreme de control al finanțelor publice și parlamentele naționale, este de o importanță capitală.

Întrebarea 4: Cum poate **dialogul privind politicile de urmat** cu țările partenere să devină mai eficace și mai incluziv în contribuția acestuia la realizarea reformelor, obținerea rezultatelor și îndeplinirea obiectivelor?

Întrebarea 5: Cum ar trebui să utilizeze donatorii **condiționalitatea** sprijinului bugetar pentru a contribui la îmbunătățirea performanței și cum ar trebui să reacționeze în cazul nerespectării condițiilor convenite?

Întrebarea 6: Cum pot fi îmbunătățite cadrele de monitorizare a performanței și cum pot fi **indicatorii de rezultat** utilizați în cel mai bun mod în cadrul operațiunilor de sprijin bugetar pentru abordarea provocărilor identificate mai sus?

Întrebarea 7: Cum pot fi îmbunătățite performanța sistemului de **gestionare a finanțelor publice**, inclusiv măsurile pentru prevenirea fraudei, și **raportul calitate-preț** al fondurilor de sprijin bugetar? Ar trebui UE să stabilească cerințe minime care trebuie respectate pentru acordarea sprijinului bugetar?

4.3. Responsabilitate

Responsabilitatea națională se referă la faptul că un guvern partener trebuie să răspundă în fața cetățenilor și instituțiilor sale (parlament, instituții supreme de audit) cu privire la opțiunile politice, colectarea veniturilor, alocațiile bugetare și rezultatele obținute. Aceasta este o relație în două sensuri. Cetățenii și instituțiile trebuie, de asemenea, să fie în măsură să tragă guvernul la răspundere pentru acțiunile sale, să verifice abuzurile și să impună sancțiuni. Responsabilitatea unui guvern partener față de cetățenii săi este un factor-cheie în obținerea unor rezultate în materie de dezvoltare. Este o componentă importantă a procesului de **apropriere de către o țară** a agendei sale de dezvoltare. Sprijinul bugetar este, în principiu, supus controlului parlamentar și al instituțiilor naționale de audit, ceea ce nu se întâmplă de multe ori în cazul proiectelor.

Cu toate acestea, s-au constatat până în prezent doar îmbunătățiri modeste ale responsabilității naționale, în parte deoarece astfel de modificări au nevoie de timp pentru a se materializa și a produce rezultate. În multe țări, capacitatea societății civile și a parlamentelor de a susține și monitoriza opțiunile politice în cadrul unui proces bugetar transparent este încă limitată. Sprijinirea instituțiilor și sistemelor naționale de responsabilizare este o provocare majoră pentru donatorii de sprijin bugetar. Cerințele donatorilor riscă să eclipseze responsabilitatea națională prin impunerea unei agende stabilite în exteriorul țării, în special atunci când valoarea sprijinului bugetar este semnificativă în raport cu bugetul național.

Responsabilitatea reciprocă. Din **punctul de vedere al donatorilor**, responsabilitatea reciprocă este importantă pentru ca guvernele donatoare să poată demonstra parlamentarilor și contribuabililor acestora că utilizează în mod eficace fondurile publice alocate asistenței pentru dezvoltare. Din **punctul de vedere al țărilor partenere**, acestea au nevoie de angajamente credibile din partea donatorilor privind furnizarea în timp util de informații previzibile, transparente și cuprinzătoare privind fluxurile de ajutoare (în special sprijin bugetar), în concordanță cu ciclul bugetar, astfel încât țările partenere să elaboreze și execute bugete cuprinzătoare care să conducă la îndeplinirea obiectivelor și priorităților politice convenite. De asemenea, este necesar ca țările partenere să informeze opinia publică cu privire la relația lor cu comunitatea donatorilor și beneficiile sprijinului bugetar. Cu toate acestea, societatea civilă poate controla acțiunile guvernului numai în cazul în care deține informații-cheie privind sumele cheltuite pentru măsuri specifice și în cazul în care există canale de informare a autorităților competente, inclusiv a donatorilor, cu privire la fraudă și corupție.

Întrebarea 8: Cum poate fi conceput sprijinul bugetar (inclusiv consolidarea capacităților) pentru a consolida în continuare **responsabilitatea națională** și apropierea în țările partenere, inclusiv cu participarea societății civile?

Întrebarea 9: Cum poate **responsabilitatea reciprocă** contribui mai bine la creșterea eficacității operațiunilor de sprijin bugetar atât în țările donatoare, cât și partenere?

Întrebarea 10: Ce fel de acțiuni de sensibilizare și comunicare ar trebui desfășurate atât în țările donatoare, cât și partenere pentru a spori responsabilitatea reciprocă?

4.4. Programarea sprijinului bugetar și coerența acestuia cu alte instrumente

Decizia privind alocarea sau nealocarea sprijinului bugetar și valoarea acestuia trebuie privită în contextul mai larg al programării ajutorului în ansamblul său, în care alocațiile pentru fiecare țară sunt determinate de o combinație de nevoi și performanțe. Aceasta are legătură cu o analiză mai generală ținând de domeniul economiei politice și trebuie să se bazeze pe nevoile de finanțare ale fiecărei țări (având în vedere cadrul său fiscal pe termen mediu și contribuția pe care donatorii și creditorii o pot propune), pe capacitatea de absorbție, precum și pe riscurile și beneficiile scontate ale sprijinului bugetar. Odată ce contextul țării a fost analizat în mod corespunzător, inclusiv în ceea ce privește eforturile guvernului de a remedia deficiențele identificate și resursele naționale disponibile, obiectivele cooperării și modalitatea de ajutor cea mai adecvată - care ar trebui, de asemenea, să ia în considerare chestiunile legate de costurile unitare și raportul calitate-preț - pot fi stabilite în consecință.

Mai multe alte modalități coexistă cu sprijinul bugetar, inclusiv fonduri verticale, fonduri de sprijin cu donatori multipli, fonduri comune și ajutoare pentru proiecte. O gamă largă de modalități de implementare este considerată un avantaj pentru a răspunde unor nevoi și obiective diverse, în diferite contexte. În unele domenii, cum ar fi sprijinul pentru actorii nestatali sau pentru procesele electorale, este evident că ajutorul nu poate și nu trebuie să fie furnizat sub formă de sprijin bugetar. În alte domenii, cum ar fi expertiza la nivel înalt sau investițiile majore în infrastructură, modalitatea cea mai potrivită ar trebui stabilită în funcție de situația țării.

În ceea ce privește sprijinul bugetar general (SBG) și sprijinul bugetar sectorial (SBS), o întrebare-cheie este dacă sprijinul bugetar acordat unei anumite țări ar trebui să se concentreze pe o gamă mai largă de domenii (SBG) pentru a obține o imagine de ansamblu a politicilor naționale, însă cu riscul potențial de a fi mai puțin eficace în cadrul dialogului privind politica sectorială sau dacă ar trebui să se concentreze pe sectoare specifice (SBS) pentru un dialog mai eficace privind politicile de urmat, însă cu riscul potențial de a neglija chestiuni mai generale privind reforma intersectorială, necesare pentru realizarea de progrese pe plan sectorial. În multe cazuri, UE folosește ambele modalități în paralel (a se vedea secțiunea 2).

Întrebarea 11: Ce criterii ar trebui folosite de Comisie pentru a ghida deciziile cu privire la valoarea sprijinului bugetar acordat țărilor eligibile, dacă este cazul?

Întrebarea 12: Care sunt avantajele și dezavantajele de a acorda aceleași țări atât **sprijin bugetar general**, cât și **sectorial** sau, în mod contrar, de a utiliza un singur instrument de sprijin bugetar? În ce context SBS ar fi considerat un tip de sprijin bugetar mai eficace?

Întrebarea 13: Care sunt avantajele și dezavantajele utilizării unei palete largi de instrumente de ajutor în paralel cu SBG/SBS, precum și modalitățile practice pentru a asigura coerența și buna coordonare a acestor instrumente?

4.5. Consolidarea evaluării riscurilor și lupta împotriva fraudei și corupției

Eficiența și impactul tuturor formelor de ajutor (de la ajutorul pentru proiecte la sprijinul bugetar) pot fi afectate de o serie de riscuri care trebuie reduse. Sprijinul bugetar și ajutorul pentru proiecte au profiluri de risc diferite ceea ce implică faptul că gestionarea riscurilor trebuie adaptată la metoda de acordare a ajutorului selectată. Cadrul de gestionare a riscurilor privind **sprijinul bugetar** este un instrument important în evaluarea eligibilității în cazul

programării, elaborării și punerii în aplicare a programelor, acesta servind drept bază pentru dialogul privind politicile de urmat. Este un instrument elaborat în scopul de a proteja interesele financiare ale UE. De asemenea, acesta reprezintă o dimensiune esențială a abordării dinamice a eligibilității (a se vedea caseta 1), care necesită un angajament credibil față de reforme relevante și dovezi ale progresului. În acest context, este important să se revizuiască și consolideze abordările privind gestionarea riscurilor legate de sprijinul bugetar.

O deteriorare gravă a **gubernanței politice** într-o țară parteneră care beneficiază de sprijin bugetar ar putea reduce în mod semnificativ rolul bugetului național ca expresie a interesului comun și poate afecta mecanismele de responsabilizare. Acest lucru, la rândul său, ar putea submina eforturile din cadrul operațiunilor de sprijin bugetar în vederea îmbunătățirii transparenței și gestionării bugetului și, în final, ar putea slăbi eficacitatea sprijinului bugetar. Evaluarea riscurilor politice necesită un dialog politic intens care să acopere aspectele relevante pentru sprijinul bugetar.

Gestionarea riscurilor macroeconomice și de dezvoltare necesită procese de monitorizare solide, diagnostice și indicatori relevanți, precum și capacitatea de a identifica și adopta măsuri corective atunci când este cazul. Calitatea și disponibilitatea limitată a indicatorilor relevanți complică gestionarea acestor riscuri. Îmbunătățirea domeniului de aplicare și a calității dialogului privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a politicilor naționale și sectoriale este vitală pentru gestionarea eficace a riscurilor.

Este esențială îmbunătățirea instrumentelor de gestionare a **riscurilor financiare**. În toate operațiunile de sprijin bugetar fondurile donatorilor sunt gestionate în conformitate cu sistemele și procedurile de gestionare și control al finanțelor publice din țara parteneră (a se vedea caseta 1). Riscurile financiare sunt evaluate și atenuate prin progresele înregistrate în **gestionarea** eficientă și eficace a **finanțelor publice**. Diagnosticările regulate pot identifica principalele progrese și deficiențe în domeniu, servind ca bază pentru elaborarea și punerea în aplicare a programelor de reformă a căror relevanță și credibilitate este monitorizată prin intermediul proceselor de sprijin bugetar.

Corupția reprezintă o amenințare gravă pentru eforturile în materie de dezvoltare. Aceasta subminează democrația și buna guvernare prin coruperea proceselor formale și instituționale. Corupția afectează dezvoltarea economică prin deturnarea resurselor destinate unor cheltuieli prioritare, generarea ineficienței și nerespectarea procedurilor privind achizițiile în furnizarea de servicii publice. Corupția este unul din factorii-cheie care influențează echilibrul argumentelor pro și contra sprijinului bugetar. Eșecurile în combaterea corupției slăbesc încrederea atât în buget, cât și în economia politică în general, având **implicații atât pentru riscurile financiare, cât și pentru cele în materie de dezvoltare**. În plus, deoarece fondurile donatorilor sunt incluse în bugetul național, acuzațiile de fraudă sau de corupție nu sunt aduse la cunoștința Comisie sau investigate de aceasta. De asemenea, în cazurile de deturnare a resurselor bugetare ale țărilor parteneră, recuperarea fondurilor s-ar putea dovedi dificilă. Prin urmare, este esențială menținerea de către Comisie și comunitatea donatorilor a unui dialog strâns cu guvernele parteneră pe probleme de corupție.

Factorii de risc externi, cum ar conjunctura financiară și economică negativă pe plan internațional, volatilitatea prețurilor produselor de bază sau condițiile climatice pot afecta, de asemenea, situația bugetară a țării parteneră. Recenta criză financiară și economică mondială a demonstrat gradul ridicat de interconexiune a lumii. Monitorizarea și atenuarea riscurilor externe necesită măsuri pentru creșterea capacității de rezistență a bugetului, inclusiv a structurii fiscale, la șocurile externe.

Întrebarea 14: Cum pot fi **riscurile** de mai sus evaluate în cel mai bun mod într-un **cadru cuprinzător și gestionate** astfel încât să contribuie la îmbunătățirea eficacității sprijinului bugetar?

Întrebarea 15: Ce fel de măsuri ar trebui UE să aplice în cazul în care nivelul de risc cu privire la fraudă și corupție este considerat ridicat?

Întrebarea 16: Ce reacție corespunzătoare, inclusiv prin măsuri financiare corective, pot adopta donatorii în situațiile de corupție sau fraudă pe scară largă în cazul punerii în aplicare a politicilor care beneficiază de sprijin bugetar?

4.6. Sprijinul bugetar în situațiile de fragilitate

Sprijinul bugetar poate avea o importanță crucială în ajutarea țărilor aflate în situații de fragilitate să atingă un anumit nivel de stabilitate economică și politică.

Caseta 7: Situații de fragilitate

Acestea reprezintă situații în care contractul social este rupt datorită incapacității sau imposibilității statului de a asigura funcțiile sale de bază și de a-și îndeplini obligațiile privind: furnizarea de servicii, gestionarea resurselor, statul de drept, accesul echitabil la putere, securitatea și siguranța populației, precum și protecția și promovarea drepturilor și libertăților cetățenilor. În general, ieșirea unei țări din criză cuprinde trei faze succesive, care adesea se suprapun și în care intervin partenerii politici și donatorii: faza de urgență, urmată de etapa de consolidare a păcii, aceasta cuprinzând reabilitarea socială și economică, precum și demararea reconstrucției instituționale. A treia etapă este stabilizarea macroeconomică (în general, marcată de reluarea ajutorului din partea instituțiilor financiare internaționale odată ce arieratele au fost eliminate), ceea ce conduce la dezvoltare. Fiecare fază a procesului de ieșire din criză oferă perspective privind decizia de acordare a sprijinului bugetar.

În timp ce riscurile sunt prin definiție ridicate, costurile neintervenției, precum și beneficiile unui sprijin eficace (de exemplu, menținerea funcțiilor de bază ale statului, cum ar fi furnizarea de servicii și securitatea), pot fi și mai mari. Criteriile de eligibilitate trebuie interpretate pentru a reflecta capacitatea, angajamentul și potențialul de progres real al țării partenere. Cu toate acestea, este esențială o mai bună coordonare între donatorii dispuși să sprijine restabilirea autorității publice pentru a asigura o evaluare și o gestionare corectă și continuă a riscurilor, monitorizarea riguroasă a progreselor înregistrate și implicarea în conceperea măsurilor necesare. Comisia lucrează împreună cu FMI, Banca Mondială și Banca Africană pentru Dezvoltare la elaborarea unui „document de abordare comună”. Cu toate acestea, un număr relativ scăzut de donatori bilaterali acordă în prezent sprijin bugetar țărilor în situație de fragilitate.

Întrebarea 17: Ar trebui ca sprijinul bugetar să fie utilizat pentru promovarea stabilității în **statele fragile** și, în caz afirmativ, în ce mod?

4.7. Creșterea, politica fiscală și mobilizarea veniturilor naționale

Atât strategiile de dezvoltare ale țării partenere, cât și atenția UE se concentrează tot mai mult pe importanța **creșterii economice** durabile, în plus față de furnizarea de servicii sociale. În consecință, este necesar să se asigure că ajutorul pentru dezvoltare, în general, precum și sprijinul bugetar, în special, sunt, de asemenea, capabile să stimuleze și să contribuie la creșterea favorabilă incluziunii, dezvoltarea durabilă și reducerea sărăciei. Va trebui să se acorde mai multă atenție, în special, identificării măsurilor necesare pentru eliminarea constrângerilor în calea creșterii susținute, cum ar fi infrastructura economică inadecvată, birocrăția sau capitalul uman limitat. Sprijinul bugetar poate contribui la aceasta prin promovarea stabilității macroeconomice, a reformelor-cheie pentru dezvoltarea unui mediu economic mai favorabil activităților comerciale și a unei alocări mai eficiente a bugetului. Politica fiscală este un subiect deosebit de important pentru dialogul privind politicile de urmat în cadrul sprijinului bugetar.

Asigurarea colectării veniturilor interne este crucială pentru garantarea stabilității macroeconomice, atingerea și susținerea obiectivelor de dezvoltare, reducerea sărăciei, îndeplinirea ODM-urilor, și pentru consolidarea responsabilității interne. Creșterea economică în țările partenere și regimurile fiscale se află într-o strânsă legătură. Îmbunătățirea capacității țărilor în curs de dezvoltare de a-și colecta veniturile în conformitate cu principiile bunei guvernante (transparentă, schimb de informații și concurență fiscală loială) va ajuta țările în curs de dezvoltare pe termen lung să-și reducă dependența de ajutoare și să ia în considerare o eventuală **strategie de renunțare** la sprijinul bugetar, cu o posibilă schimbare a rolului acestui sprijin pe măsură ce țările devin mai puțin dependente de ajutor. Țările partenere ar trebui să se angajeze să își consolideze regimurile fiscale interne și ratele de colectare a impozitelor.

O bază de impozitare extinsă, combinată cu o gestionare eficace a veniturilor și a cheltuielilor crește legitimitatea statului și consolidează relația dintre guvern și cetățean. Printre obiectivele programelor de sprijin bugetar ar trebui să se numere sprijinirea capacității țării beneficiare de a aborda provocările interne și internaționale privind colectarea veniturilor, în vederea îmbunătățirii responsabilității și autonomiei acesteia, precum și a reducerii dependenței sale de ajutorul pe termen lung. Deși unele programe de sprijin bugetar abordează chestiuni privind veniturile, accentul principal al dialogului și al condiționalității în programele de sprijin bugetar a fost pus pe îmbunătățirea gestionării cheltuielilor publice. Prin urmare, este posibilă o concentrare mai directă asupra chestiunilor privind veniturile interne și buna guvernanță în domeniul fiscal în cadrul dialogului privind sprijinul bugetar, al condiționalității, al evaluării performanțelor și al dezvoltării capacității (luând în considerare, de asemenea, provocările speciale privind veniturile în țările bogate în resurse naturale). Acest lucru ar permite în mod progresiv îmbunătățirea referințelor la principiile bunei guvernante în domeniul fiscal și respectarea acestora (și anume transparenta, schimbul de informații și concurența fiscală loială). Punerea în discuție a necesității ca sprijinul bugetar să fie condiționat de reformele și buna guvernanță în domeniul fiscal este deosebit de relevantă.

Susținerea **integrării regionale** este, de asemenea, un element-cheie al cooperării UE cu țările partenere. Integrarea regională aduce beneficii economice importante precum și noi provocări, în special necesitatea de transferare a bazei veniturilor de la tarifele vamale către impozitele interne în măsura în care liberalizarea comerțului ar putea duce la o scădere continuă a veniturilor vamale.

Întrebarea 18: Cum pot programele de sprijin bugetar să fie concepute și implementate pentru a promova cât mai bine **o creștere susținută, favorabilă incluziunii**?

Întrebarea 19: Cum pot dialogul privind politica de sprijin bugetar și condiționalitatea promova **creșterea veniturilor interne și elimina dependența de ajutor**? Ce tip de strategie de eliminare a dependenței ar trebui să includă donatorii în cadrul operațiunilor de sprijin bugetar și cum poate fi aceasta organizată?

Întrebarea 20: Cum poate fi sprijinul bugetar folosit pentru a sprijini țările partenere și organizațiile regionale în consolidarea procesului de **integrare regională**?

5. CONCLUZII ȘI ETAPELE URMĂTOARE

Sprijinul bugetar este considerat ca reprezentând o soluție pentru utilizarea mai eficace a ajutorului, însă acesta, la rândul său, se confruntă cu diverse provocări. Prezentul document a fost elaborat cu scopul de a ridica întrebări cu privire la țările care ar trebui să primească sprijin bugetar, valoarea acestui sprijin și cele mai bune modalități de proiectare și gestionare a programelor de sprijin bugetar. Aceste aspecte ar trebui analizate în paralel cu acțiunile privind un set de obiective și principii convenite, pentru ca sprijinul bugetar să-și aducă o mai bună contribuție la realizarea Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului, la instituirea unei creșteri durabile și la reducerea sărăciei în țările partenere în curs de dezvoltare, precum și la promovarea unei integrări economice și asocieri politice mai strânse în alte țări. Pe baza rezultatelor acțiunilor menționate și a altor factori, Comisia va acționa pentru îmbunătățirea modalității de elaborare și punere în aplicare a sprijinului bugetar, în vederea unor abordări mai coordonate în cadrul UE.