



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 13.10.2011
COM(2011) 638 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

PRIHODNJI PRISTOP K PRORAČUNSKI PODPORI EU ZA TRETJE DRŽAVE

1. KAJ JE PRORAČUNSKA PODPORA? ZAKAJ EU UPORABLJA TA INSTRUMENT?

Proračunska podpora vključuje dialog o politikah, finančna nakazila na nacionalne zakladniške račune partnerskih držav, oceno uspešnosti ter vzpostavljanje zmogljivosti, ki temelji na partnerstvu in vzajemni odgovornosti. Proračunska podpora ni sama sebi namen, pač pa sredstvo za zagotavljanje učinkovitejše pomoči in doseganje ciljev trajnostnega razvoja, pri čemer se spodbuja odgovornost partnerskih držav za oblikovanje politik in reform ter izvaja agenda učinkovitosti pomoči in zavez iz soglasja iz Monterreya (2002), Evropskega soglasja o razvoju (2005), Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči (2005) in agende za ukrepanje iz Akre (2008).

Proračunska podpora je pomemben instrument celovite razvojne politike EU do partnerskih držav. Komisija bo zagotovila, da bo proračunska podpora EU¹ v skladu z najpomembnejšimi načeli in cilji zunanjega delovanja (člen 21 PEU) ter razvojne politike EU (člen 208 PDEU).

Na podlagi Sporočila o proračunski podpori iz leta 2000² je Komisija začela pristop, ki je usmerjen k rezultatom in temelji na kazalnikih učinka. Predvidljivost in prisvojitvev ter prevzemanje odgovornosti zanje so bili še dodatno okrepljeni z uvedbo pogodb o razvojnih ciljnih tisočletja leta 2008.

Proračunska podpora EU ne pomeni prostega ukrepanja niti se ne zagotavlja vsem državam. Pomembna so „temeljna načela“, dialog o politikah pa je ključni del svežnja. Poleg tega je treba merila za upravičenost doseči pred začetkom programa in med njegovim izvajanjem, pogoje pa je treba izpolniti pred izplačili. S tem se zagotovi, da se sredstva porabijo za predvidene namene, zmanjšajo se tveganja ter oblikujejo spodbude za večjo uspešnost in boljše rezultate. Proračunska podpora ustvarja tudi spodbude za naše partnerske države, da izboljšajo svoje vladne sisteme.

Komisija se je na podlagi desetletnih izkušenj na področju proračunske podpore ter pozivov zainteresiranih strani k izboljšanju in izpopolnitvi mehanizma proračunske podpore odločila, da bo v drugi polovici leta 2010 začela posvetovanje z naslovom „Prihodnost proračunske podpore EU za tretje države“³.

V tem sporočilu Komisija določa novo politiko proračunske podpore in daje predloge politike za usklajen pristop EU. Z njim se želi politiko proračunske podpore prilagoditi spreminjajočim se političnim razmeram in politikam, vključno z Lizbonsko pogodbo, ter povečati učinkovitost instrumenta proračunske podpore EU. Države članice ga lahko v zvezi s svojo dvostransko proračunsko podporo upoštevajo tudi kot priporočilo, da bi dosegle usklajen pristop EU kot celote.

¹ Opredeljena kot proračunska podpora, za katero je pristojna Komisija.

² COM(2000) 58, 2.2.2000.

³ COM(2010) 586, 19.10.2010.

2. SODOBEN PRISTOP K PRORAČUNSKI PODPORI

2.1. Nadaljnje delo, ki temelji na uspehu

Proračunska podpora EU bi morala še naprej zagotavljati visoko stopnjo predvidljivosti, zelo bi bilo treba poudarjati razvojne strategije, za katere so odgovorne države, ter uporabljati tranše, ki so povezane z uspešnostjo. Komisija ostaja zavezana dejavnostim proračunske podpore, ki so usmerjene v rezultate, ter namerava dodatno okrepiti ocenjevanje napredka in spremljanje rezultatov, tudi z uporabo kazalnikov v zvezi s postopkom in učinkom, da bo lahko bolje ponazorila način, kako proračunska podpora EU prispeva k razvoju partnerskih držav. Izboljšanje prepoznavnosti delovanja EU in boljše obveščanje o rezultatih bosta pomagala, da bo razvoj obdržal javno podporo.

EU bi morala uporabiti dinamičen pristop v zvezi z merili za upravičenost ter se pri tem osredotočati na izvajanje verodostojnih in ustreznih strategij reform. Komisija namerava izboljšati svoja merila za upravičenost in njihovo ocenjevanje ter dodeljevanje sredstev, s čimer se bo povečala učinkovitost proračunskega postopka glede doseganja ciljev politike.

Komisija ne bo postavila globalnih ciljev za proračunsko podporo EU tretjim državam. Meni namreč, da se o ustrezni kombinaciji različnih načinov pomoči najbolje odloča v okviru portfeljskega pristopa, ki vključuje več načinov pomoči glede na posebnosti partnerskih držav ter dogovorjene razvojne cilje.

Komisija bo okrepila svoj okvir za obvladovanje tveganj v zvezi s proračunsko podporo EU v skladu s priporočili Računskega sodišča. To bo vključevalo natančno spremljanje napredka v boju proti korupciji in goljufijam, da se zagotovijo koristi trajnostnega razvoja.

2.2. Odziv na nove razvojne izzive in cilje

Z novim pristopom bi se moralo na področju proračunske podpore EU okrepiti pogodbeno partnerstvo med EU in partnerskimi državami za vzpostavitev in utrditev demokracije, doseganje trajnostne gospodarske rasti in odpravo revščine. Ta pristop mora temeljiti na vzajemni odgovornosti ter skupni zavezanosti temeljnim vrednotam, kot so človekove pravice, demokracija in pravna država. Omogočiti bi moral večjo diferenciacijo dejavnosti proračunske podpore ter tako omogočiti EU, da se bolje odziva na politične, gospodarske in socialne okoliščine v partnerskih državah. Zanj bo potrebno tesno sodelovanje med službami Komisije, Evropsko službo za zunanje delovanje in državami članicami.

Komisija je zavezana povečevanju preglednosti in odgovornosti na področju proračunske podpore EU z uvajanjem posebnega merila za upravičenost v zvezi s preglednostjo in nadzorom. Komisija je prav tako zavezana objavljanju relevantnih informacij o dejavnostih proračunske podpore EU.

EU bi morala zagotoviti proračunsko podporo, ki bi spodbudila spremembe v zvezi z razvojnimi izzivi in cilji, opisanimi v nadaljevanju.

2.2.1. Spodbujanje človekovih pravic in demokratičnih vrednot

Zavezanost temeljnim vrednotam, kot so človekove pravice, demokracija in pravna država, je bistvena za vzpostavitev vsakega partnerstva in sodelovanja med EU in tretjimi državami.

Splošna proračunska podpora se že zaradi njenega značaja obravnava kot posredno priznanje, da sta celotna politična usmeritev partnerske države ter njeno politično upravljanje na pravi poti. Zato bi bilo treba splošno proračunsko podporo zagotavljati, kadar obstaja zaupanje, da se bo pomoč porabila v skladu z vrednotami in cilji, ki jim je EU zavezana, in v zvezi s katerimi se tudi partnerske države zavezujejo, da bodo dosegale mednarodne standarde.

Komisija si pri zagotavljanju splošne proračunske podpore EU prizadeva spodbujati nacionalno odgovornost ter krepiti nacionalne mehanizme za nadzor kot podlago za izboljšanje upravljanja ter povečanje zavezanosti temeljnim vrednotam.

V primerih, ko se zavezanost partnerske države temeljnim vrednotam znatno zmanjšuje, je treba na ravni EU in držav članic opredeliti in izvesti ustrezno ter usklajeno strategijo za odziv. Odziv na to zmanjševanje mora biti postopen in sorazmeren, razen če ni jasnih okoliščin, v katerih je treba finančne interese ter ugled EU zavarovati – takrat se lahko splošna proračunska podpora nemudoma prekine. Kadar je ustrezno, bi morale ukrepe za omejitev učinka na revne prebivalce pripraviti skupaj EU in države članice v sodelovanju z drugimi donatorji, ki niso iz EU. To bi lahko zajemalo prilagoditve obsega vsake fiksne tranše in/ali prerazporeditve sredstev v sektorske programe, usmerjanje sredstev ciljnim skupinam prek nevladnih organizacij ali okrepitev drugih načinov pomoči, kot so projekti.

Da bi splošna proračunska podpora EU bolje odražala te temeljne spremembe, bi jo bilo treba v prihodnosti imenovati „pogodbe o dobrem upravljanju in razvoju“.

Komisija se v zvezi s sektorsko proračunsko podporo nagiba k sektorjem, v katerih politike in reforme več obetajo glede spodbujanja razvoja in zmanjševanja revščine, kjer so razlogi za spremembe večji in povezani z zadovoljevanjem osnovnih potreb prebivalstva (na primer osnovne storitve, kot so zdravje, izobraževanje, voda in sanitarni pogoji). Večinoma je za to, da se doseže prebivalstvo, učinkovitejša uporaba državnih mehanizmov zagotavljanja pomoči prek programov sektorske proračunske podpore. To prav tako omogoča izboljšanje trajnosti programov z večanjem učinkovitosti in uspešnosti vladne strukture za zagotavljanje sektorske pomoči. Sektorska proračunska podpora tako ostaja uporabno orodje, kadar ni pogojev, ki bi dovoljevali uporabo pogodb o dobrem upravljanju in razvoju, saj je pogosto najboljši mehanizem zagotavljanja pomoči in se lahko uporabi kot spodbuda za izboljšanje upravljanja. Ocenjevanje sektorske proračunske podpore EU v smislu političnega upravljanja bo treba skrbno uravnotežiti glede na potrebo po služenju prebivalstvu in njegovi zaščiti. Toda EU bi morala znova oceniti svoje celotno sodelovanje s partnersko državo, v kateri se je politično upravljanje zelo poslabšalo, vključno s sektorsko proračunsko podporo.

2.2.2. Izboljšanje finančnega upravljanja, makroekonomske stabilnosti, vključujoče rasti ter boja proti korupciji in goljufijam

Proračunsko podporo, zlasti „pogodbe o dobrem upravljanju in razvoju“, je treba uporabiti za okrepitev temeljnih vladnih sistemov, kot sta upravljanje javnih financ in javna uprava. Morala bi spodbuditi makroekonomsko stabilnost in fiskalno vzdržnost, s čimer bi sistemi postali učinkovitejši in odgovornejši, ter omogočiti uvedbo celovitejšega in preglednejšega postopka dodeljevanja proračunskih sredstev. Uporabiti bi se morala za odpravljanje ovir za

trajnostno rast ter za spodbujanje „zelenega gospodarstva“, vključno z zaščito in trajnostno rabo javnih dobrin in naravnih virov, pri tem pa bi bilo treba zagotoviti, da bi imelo kar največ ljudi koristi od rasti.

Proračunska podpora bo v okviru svojega cilja, to je izboljšanja temeljnih vladnih sistemov, zlasti javnih naročil, prispevala k boju proti korupciji in kaznivim dejanjem, ki vključujejo goljufijo. Partnerske države bi morale biti zavezane obveščanju Komisije ter na splošno vseh partnerjev, kadar so nacionalni organi opozorjeni na domnevno goljufijo ali korupcijo. Kadar je možno in ne glede na preiskave je treba ugotovitve zadevne nacionalne preiskovalne institucije ter vse predlagane ukrepe sporočiti Komisiji ter na splošno vsem partnerjem.

2.2.3. Spodbujanje sektorskih reform in izboljšanje zagotavljanja sektorskih storitev

Pri spodbujanju zagotavljanja storitev ali reform v določenem sektorju (ali nizu povezanih sektorjev) na podlagi vladne sektorske strategije partnerja je lahko zagotavljanje sektorske proračunske podpore odločilno pri krepitvi zmogljivosti vlade za izvajanje svojih funkcij ter za doseganje sektorskih ciljev.

Opredeliti bi bilo treba jasne cilje, predvsem v smislu izboljšav javnega dostopa, uporabe kakovostnih storitev in podpore agende o partnerstvu, zlasti v sosednjih državah. Pogoji, značilni za posamezne sektorje, bi morali spodbuditi redni dialog o politikah, vključno z dodeljevanjem proračunskih sredstev sektorjem, izvajanjem reform, krepitvijo institucij in sistemov, napredkom k doseganju sektorskih ciljev ter učinkovitim zagotavljanjem storitev. Poudarek bo na vprašanjih v zvezi z zagotavljanjem ključnih storitev, zlasti za revne, vprašanjih na področju enakosti spolov in otrok ter vprašanjih v zvezi z zmožnostjo sprejemanja in uporabe rezultatov sektorskih raziskav, pa tudi na vzpostavljanju pogojev za vključujočo in trajnostno rast za človeški razvoj.

Proučilo se bo tudi načelo „plačila po povzetju“, pri čemer se bodo upoštevale izkušnje z variabilnimi tranšami ter stopnje razvoja in potrebe financiranja posameznih držav.

Komisija namerava pogosteje uporabiti sektorsko proračunsko podporo za odpravljanje ovir po sektorjih, spodbujanje reform ter izboljšanje zagotavljanja storitev prebivalcem. Da bi sektorska proračunska podpora EU bolje odražala te temeljne spremembe, bi jo bilo treba v prihodnosti imenovati „pogodbe o sektorskih reformah“.

2.2.4. Oblikovanje države v šibkih državah ter obravnavanje razvojnih izzivov majhnih otoških držav v razvoju ter čezmorskih držav in ozemelj

Zaradi šibkega položaja je treba partnerskim državam pomagati zagotoviti ključne državne funkcije, podpreti prehod v razvoj, spodbujati upravljanje, človekove pravice in demokracijo ter prebivalcem zagotavljati osnovne storitve. Za te okoliščine je potreben globalen, skladen in usklajen odziv, pri čemer je lahko proračunska podpora ključna. Skupaj z drugimi načini pomoči (humanitarno pomočjo, združenimi sredstvi, pomočjo projektom, tehnično pomočjo itd.) pa jo mora spremljati okrepljen politični dialog in dialog o politikah.

Odločitev o zagotovitvi proračunske pomoči EU je treba sprejeti za vsak primer posebej, podpreti pa jo je treba z oceno pričakovanih koristi ter morebitnih tveganj. Komisija bo zagotovila, da te odločitve upoštevajo celoten politični in varnostni položaj, finančna tveganja ter morebitne stroške neposeganja. Dinamiko sprememb je treba oceniti na podlagi skupne analize EU in držav članic, kadar je le možno. To bi moralo biti podlaga za usklajevanje z

glavnimi razvojnimi partnerji. Za kar najboljšo prilagoditev na posebne okoliščine ter za obvladovanje tveganja bi moral imeti prednost postopni pristop k proračunski podpori EU.

Da bi se ti elementi bolje odražali, bi bilo treba v prihodnosti to podporo imenovati „pogodbe o oblikovanju države“.

EU bo pozorna tudi na majhne otoške države v razvoju ter čezmorske države in ozemlja. V njihovem primeru ima lahko proračunska podpora pomemben učinek glede na visoko stopnjo odgovornosti in zavezanosti obravnavanju vprašanj strukturne ranljivosti ter podnebnih sprememb, vključno z zmanjševanjem biotske raznovrstnosti ter drugimi okoljskimi pretresi. Proračunska podpora lahko ponudi učinkoviti način za obravnavanje teh vsestranskih, dolgoročnih in strukturnih izzivov in groženj.

2.2.5. Izboljšanje uporabe domačih javnofinančnih prihodkov ter zmanjšanje odvisnosti od pomoči

Pri načrtovanju proračunske podpore EU, zlasti pogodb o dobrem upravljanju in razvoju, namerava Komisija bolj poudariti uporabo domačih javnofinančnih prihodkov, vključno iz naravnih virov. Pošteni in pregledni davčni sistemi so osrednji pri krepitvi državljanstva in oblikovanja države ter spodbujajo nacionalno odgovornost in politično udeležbo. Medtem ko je EU zavezana zagotavljanju predvidljive pomoči prek proračunske podpore, bi morala ta pomoč dopolnjevati (in ne zamenjati) prizadevanja samih partnerskih držav, da uporabijo domače javnofinančne prihodke.

V državah, ki so bogate z viri, bi morala EU povečati podporo za programe celovite reforme, s katerimi se spodbujajo okrepljeno upravljanje naravnih virov, preglednost in odgovornost v skladu s politiko EU o reševanju izzivov na blagovnih borzah in na področju surovin⁴.

EU bi s pomočjo partnerskim državam pri obravnavanju izzivov v zvezi z uporabo domačih javnofinančnih prihodkov prispevala k izboljšanju njihove samozadostnosti in zmanjšanju dolgoročne odvisnosti od pomoči.

3. USKLAJEN PRISTOP EU

Glavni cilj usklajenega pristopa EU k proračunski podpori bi bilo povečanje njene učinkovitosti s prispevanjem k razvojnim in reformnim politikam ter zagotovitev skladnih in doslednih odzivov na izzive, s katerimi bi se srečevali. EU bi morala sodelovati z državami članicami zlasti pri vzpostavljanju „enotne pogodbe EU o dobrem upravljanju in razvoju“. Sodelovanje bi povečalo vpliv na politični dialog in dialog o politikah, pa tudi učinek dvostranske proračunske podpore EU in držav članic na razvoj partnerskih držav. Usklajevanje bi moralo temeljiti na naslednjih glavnih načelih:

- *Suverenem odločanju*, to je priznavanju, da mora vsaka država članica EU obdržati oblast odločanja o dejavnostih proračunske podpore in da mora EU izpolnjevati svoje pravno zavezujoče sporazume ter finančne predpise.
- *Sistematični izmenjavi informacij* kot osnovi, s končnim ciljem usklajevanja odzivov in skupnih pristopov k mehanizmu proračunske podpore.

⁴ COM(2011) 25, 2.2.2011, in dokument Sveta št. 7029/11, 10.3.2011.

- Usklajevanje EU bi moralo spodbujati širše usklajevanje donatorjev ter usklajevanje, ki ga vodijo države.
- Usklajevanje zahteva sodelovanje tako na ravni uradnih sedežev kot na terenu ter temelji na obstoječih organih, mehanizmih sodelovanja in obstoječih pravnih okvirih.

V skladu s temi načeli bi morala EU:

- širiti začetno oceno zavezanosti partnerskih držav temeljnim vrednotam EU, da bi se dosegel skupni pristop;
- po potrebi širiti diagnostiko in ocenjevanje izpolnjevanja pogojev;
- usklajevati, kolikor je mogoče, orodja za oceno tveganja in spodbujati usklajen dialog o blažilnih ukrepih;
- izvajati skupne ocene na ravni držav ter redno skupno vrednotenje dejavnosti proračunske podpore;
- zagotavljati visoko raven strokovnega znanja za učinkovit dialog o politikah s partnerskimi državami, vključno z uporabo delegiranega sodelovanja in ureditev prenosa;
- skupaj sodelovati v političnem dialogu na visoki ravni, vključno z nadzorom spoštovanja temeljnih vrednot in ustreznosti izpolnjevanja pogodbe o dobrem upravljanju;
- skupaj poročati lokalnim zainteresiranim stranem o opravljenih izplačilih ter izpolnjevanju pogojev za izplačilo.

4. PRIPRAVA IN IZVAJANJE

EU bi morala oceniti, ali so izpolnjeni predpogoji, da se za pogodbe o dobrem upravljanju in razvoju zadoži partnersko državo, to je, ali so v njej zagotovljene temeljne vrednote spoštovanja človekovih pravic, demokracije ter pravne države, ali obstaja jasna usmeritev k mednarodnim standardom in ali lahko takšna pogodba jasno deluje kot gonilo za hitrejšo doseganje tega.

Za sodelovanje v resničnem političnem dialogu in dialogu o politikah na visoki ravni z državami, ki so na splošno upravičene do proračunske podpore, ter zlasti za pogodbe o dobrem upravljanju in razvoju bo treba pregledovati kadrovske vire v delegacijah EU na nacionalni in regionalni ravni, in to glede na raven njihovega strokovnega znanja in izkušenj. Zato bo Komisija s sodelovanjem ustreznih služb Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje tako na uradnih sedežih kot v delegacijah vzpostavila regionalne skupine višjih uradnikov. Te skupine se bodo po potrebi posvetovala tudi z državami članicami.

4.1. Merila za upravičenost do proračunske podpore

i) Komisija bo še naprej uporabljala obstoječa tri merila za upravičenost, pri tem pa krepila naslednje vidike vsakega:

4.1.1. Stabilen makroekonomski okvir: *Komisija bo zlasti pozorna, če so fiskalna politika in njeni cilji skladni z makroekonomsko stabilnostjo ter če se jih upravlja v skladu s preudarnimi pravili fiskalne preglednosti in vzdržnosti dolga. Pomemben vidik je tudi uporaba domačih javnofinančnih prihodkov, ki bo kot skupno področje okrepljena v okviru makroekonomskih meril za upravičenost (fiskalna politika) in*

meril za upravičenost na področju upravljanja javnih financ (davčna uprava). Ocenjevanje bo v skladu z davčno in razvojno politiko EU⁵.

- 4.1.2. **Nacionalne/sektorske politike in reforme:** Te se morajo osredotočiti na trajnostno rast in zmanjševanje revščine v skladu s politiko, ki je predlagana v Sporočilu „Razvojna politika EU, Načrt sprememb: povečevanje učinka razvojne politike EU“⁶. Poleg tega trdne družbene strukture zahtevajo visoko stopnjo pravičnosti in poštenosti pri pobiranju davkov ter dodeljevanju odhodkov (za vprašanja revnih, enakosti spolov in otrok), učinkovito socialno varstvo in napredek pri povečevanju zaposlovanja ter izboljševanju kakovosti delovnih mest.*
- 4.1.3. **Upravljanje javnih financ:** Pred začetkom programa proračunske podpore bo Komisija ocenila institucionalni, zakonodajni in regulativni okvir ter uspešnost sistema upravljanja javnih financ v partnerski državi ter tako določila izhodišče, na katerem bo temeljil dinamični pristop, v okviru dialoga o politikah, vzpostavljanja zmogljivosti in pogojev izplačevanja pa se bodo med izvajanjem obravnavale glavne reforme.*

Komisija se lahko za vsak primer posebej odloči, ali bi bilo treba v šibkem okolju upravljanja javnih financ uvesti nekatere kratkoročne ukrepe, ki bi bili izbrani iz strategije reforme upravljanja javnih financ samih partnerskih držav pred začetkom dejavnosti proračunske podpore.

Boj proti korupciji in goljufijam je glavni vidik, ki bi moral imeti v okviru tega merila pomembnejšo vlogo. Komisija bo zlasti pozorna na boj proti korupciji in bo spodbujala večjo uporabo protikorupcijskih določb. Partnerske države morajo biti dejavno vključene v boj proti korupciji in goljufijam ter opremljene z ustreznimi in učinkovitimi mehanizmi za preprečevanje in odkrivanje goljufij in korupcije (vključno z ustreznimi inšpekcijskimi organi ter sodnimi zmogljivostmi), prav tako pa morajo zagotavljati tudi ustrezne mehanizme za odziv in učinkovito sankcioniranje. Če jim tega ne uspe zagotoviti, se lahko proračunska podpora EU prekine.

ii) Komisija bo prav tako uvedla novo merilo za upravičenost:

⁵ COM(2010) 163, 21.4.2010, in dokument Sveta št. 11082/10, 14.6.2010.

⁶ COM(2011) 637.

4.1.4. **Preglednost in nadzor nad proračunom:** *Za spodbujanje večjega nadzora nad proračunom, je nujno, da so proračunske informacije javno na voljo. Na podlagi najpomembnejših proračunskih informacij bo Komisija določila „izhodiščno točko“ za ocenjevanje tega merila za upravičenost. Države bodo morale dokazati, da javnosti zagotavljajo ustrezne informacije oziroma da jih bodo zagotovile v kratkem. To lahko tudi pomeni, da se bo opravila ocena statističnega sistema in zlasti kakovosti proračunskih podatkov. Komisija bo poleg tega uporabila dinamični pristop in se osredotočila na izvajanje uresničljivih reform, namenjenih postopnemu razkritju vseh proračunskih informacij. Komisija bo pri uporabi tega merila upoštevala tudi posebnosti šibkih držav ter majhnih otoških držav v razvoju oziroma čezmorskih držav in ozemelj.*

4.2. Obvladovanje tveganja

Službe Komisije in po potrebi Evropska služba za zunanje delovanje bosta razvili izboljšan okvir za obvladovanje tveganja, prilagojen posebnemu profilu tveganja proračunske podpore, ki bo obravnaval politično upravljanje, makroekonomsko stabilnost, tveganje pri razvoju, upravljanje javnih financ, korupcijo in goljufije. Ta okvir bo pomembno orodje, ki bo dopolnjevalo načrtovanje, pripravo in izvajanje programov ter zagotavljalo osnovo za dialog o politikah. Z njim se bodo določila, ocenila in upravljala tveganja v skladu z ravnmi, ki jih Komisija ocenjuje kot sprejemljive. Na podlagi ravnotežja med tveganji in koristmi se bodo predlagali ukrepi odzivanja na tveganje ter ukrepi za njegovo ublažitev.

4.3. Koliko proračunske podpore EU naj se zagotovi partnerskim državam

Komisija bo pripravila obširno kvalitativno oceno naslednjih potreb in meril uspešnosti:

- finančnih potreb partnerske države na podlagi njenega srednjeročnega fiskalnega okvira in/ali nacionalnih/sektorskih razvojnih strategij,
- obveznosti partnerskih držav, da dodelijo sredstva iz nacionalnih proračunov v skladu z razvojno strategijo in cilji,
- učinkovitosti, cenovne ustreznosti in učinka določene dodane vrednosti, ki jo bo ustvarila proračunska podpora pri doseganju ciljev politike partnerske države,
- dosežkov in absorpcijske sposobnosti opravljenih izplačil v preteklosti ter učinkovitosti načina doseganja dogovorjenih ciljev z dejavnostmi proračunske podpore,
- usmerjenosti v rezultate razvojne strategije partnerske države, vključno s sistemom spremljanja.

4.4. Dialog o politikah

Dialog o politikah bi moral biti skladen s splošnim političnim dialogom, ki ga vodi EU s partnerskimi državami. Komisija bo okrepila dialog o politikah za zagotovitev, da se obravnavajo večje reforme in se zanje zagotovijo vsi potrebni viri ter da se določijo cilji in ocenijo rezultati. Ukrepi politike ter preverljivi rezultati bi morali biti v središču bolj strateškega in usmerjenega dialoga.

Obseg dialoga o politikah na državni ravni bo odvisen od posebnih ciljev dejavnosti proračunske podpore in bo vključeval merila za upravičenost. Komisija bo še naprej širila svoj dostop do strokovnega znanja, ki je potrebno za učinkovit dialog o politikah, s

podpisovanjem dogovorov o delegiranem sodelovanju in/ali sprejemanjem ureditev finančnega prenosa z državami članicami.

4.5. Pogoji in spodbude za uspešnost

Proračunska podpora bi morala poleg meril za upravičenost še naprej vključevati tudi kombinacijo osnovnih tranš, povezanih z izpolnjevanjem pogojev, in uspešnostnih tranš, povezanih z napredkom glede na kazalnike. Kazalnike bi bilo treba pripraviti na podlagi nacionalne in/ali sektorske razvojne politike ali reformnega programa vsake države, na splošno pa bi ti morali predstavljati mešanico kazalnikov v zvezi s postopkom, učinkom in izidom. Kazalnike in cilje bi bilo treba pregledati v okviru vsakega letnega pregleda, na podlagi izkušenj pa bi jih bilo možno prilagoditi. V zvezi s pogodbami o dobrem upravljanju in razvoju se lahko za podporo demokraciji in spoštovanju človekovih pravic postavijo dodatni pogoji.

4.6. Predvidljivost

Komisija bo poskrbela za predvidljivost programov proračunske podpore EU tako, da bo zagotovila čim jasnejšo opredelitev meril za izpolnjevanje pogojev ter postopkov njihovega ocenjevanja. Poleg tega bo prevzela dolgoročneje obveznosti v državah, ki imajo dobre rezultate na področju izvajanja proračunske podpore, ob upoštevanju izkušenj v zvezi s pogodbami o razvojnih ciljnih tisočletja.

4.7. Krepitev nacionalne in vzajemne odgovornosti

Nacionalno in vzajemno odgovornost glede proračunske podpore bi bilo treba nadalje povečati z:

- okrepitvijo odprtosti, preglednosti in odgovornosti v zvezi s proračunskim postopkom;
- podporo participativnemu pristopu k proračunski podpori;
- sistematično vključujočimi programi v podporo nacionalnim zakonodajnim in nadzornim organom, pa tudi organom na poddržavni ravni in organizacijam civilne družbe;
- povečanjem preglednosti z objavo zadevnih informacij o finančnih sporazumih o državni pomoči ter pregledih uspešnosti.

4.8. Razvoj zmogljivosti

Potrebe v zvezi z razvojem zmogljivosti se bodo sistematično ocenjevale, da bi se okrepile zmožnosti vlad glede izvajanja politik in zagotavljanja storitev končnim upravičencem ter spodbujanja dejavnega sodelovanja vseh nacionalnih zainteresiranih strani in krepitev nacionalnega statističnega sistema. Komisija bo zagotovila podporo krepitevi zmogljivosti v skladu s povpraševanjem in glede na jasne rezultate, tudi v obliki usklajenih in skladnih pobud.

4.9. Spremljanje, vrednotenje in obveščanje

Partnerska država bi morala imeti vzpostavljen zanesljiv in delujoč sistem za spremljanje in vrednotenje rezultatov. Če se ugotovijo pomanjkljivosti, bi bilo treba določiti ukrepe za okrepitev takšnega sistema. Komisija se bo osredotočila zlasti na naslednje elemente:

- institucionalno organizacijo sistema za spremljanje in vrednotenje,
- obstoječ načrt za spremljanje in vrednotenje, ki je povezan z razvojnimi cilji politike in glavnimi postopki,
- kakovost, pravilnost in zanesljivost podatkov, vključno z uradnimi statističnimi podatki, informacijskimi sistemi, kazalniki (vložkom, postopkom, učinkom in izidom) in poročevalnimi dokumenti,
- razvoj zmogljivosti v podporo nalog spremljanja in vrednotenja.

Sistem za spremljanje in vrednotenje bi moral prispevati k okrepitvi pomena in legitimnosti nacionalnih zainteresiranih strani v proračunskem postopku partnerskih držav ter zagotoviti, da postanejo dejanske in preverljive informacije o dejavnostih proračunske podpore javne.

EU bi morala bolje obveščati tako glede proračunske podpore EU kot dvostranske proračunske podpore ter se pri tem opirati na analitično delo, okvire za ocenjevanje uspešnosti, rezultate dejanskih vrednotenj in izkušnje.

5. SKLEPNA UGOTOVITEV

Komisija poziva Svet, naj potrdi predlagano sporočilo, katerega namen je:

- da postane proračunska podpora EU uspešnejša in učinkovitejša pri doseganju razvojnih rezultatov, da se sprejmejo navedeni predlogi v zvezi z dvostransko proračunsko podporo ter da s tem
- EU in države članice začnejo usklajen pristop EU k proračunski podpori.

Vodilna načela iz tega Sporočila bodo vključena v načrtovanje in izvajanje proračunske podpore EU.