



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.10.2003  
KOM(2003) 590 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**Vägen mot en fullständig integration av samarbetet med AVS-länderna  
i EU:s allmänna budget**

## INNEHÅLL

|      |                                                                                                                           |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | Sammanfattning .....                                                                                                      | 3  |
| 2.   | Bakgrund .....                                                                                                            | 5  |
| 2.1. | En internationell dagordning för ett mer verkningsfullt bistånd .....                                                     | 5  |
| 2.2. | EU:s utvecklingspolitik idag: både budget- och EUF-medel .....                                                            | 5  |
| 2.3. | EU:s utvecklingssamarbete: budgetfinansiering kontra EUF-finansiering .....                                               | 7  |
| 2.4. | Ett led i kommissionens reformprogram .....                                                                               | 8  |
| 3.   | Politiska drivkrafter för en förändring: vilka möjligheter följer av en integration av EUF i den allmänna budgeten? ..... | 9  |
| 3.1. | Att integrera AVS-samarbetet i EU:s övriga yttre förbindelser – ett steg mot "normalisering" av AVS-biståndet .....       | 9  |
| 3.2. | Att motverka risken för att AVS-regionen marginaliseras .....                                                             | 10 |
| 3.3. | En verkningsfull biståndspolitik med stärkt demokratisk legitimitet .....                                                 | 11 |
| 3.4. | Andra faktorer som förbättrar stödets verkan .....                                                                        | 11 |
| 3.5. | Effektivare förvaltning .....                                                                                             | 13 |
| 4.   | Farhågor i samband med en integration av EUF-medlen i budgeten .....                                                      | 14 |
| 4.1. | Ett väl fungerande partnerskap med AVS-länderna .....                                                                     | 14 |
| 4.2. | Ett fortsatt biståndsåtagande gentemot AVS-länderna .....                                                                 | 14 |
| 4.3. | Övergången från de särskilda "finansieringsnycklarna" till den enhetliga finansieringen av den allmänna budgeten .....    | 15 |
| 5.   | En ambitiös men genomförbar tidsplan .....                                                                                | 16 |
| 6.   | Slutsatser: ett gynnsamt tillfälle för förändring både ur politisk och praktisk synvinkel .....                           | 17 |

## 1. SAMMANFATTNING

Med den förestående utvidgningen med tio nya medlemsstater kommer 2004 att bli ett historiskt år i Europeiska unionens utveckling. Den regeringskonferens om reform av fördragen som skall inleda sitt arbete i oktober 2003 med utgångspunkt från förslagen från konventet om EU:s framtid, kommer också att ge unionen en konstitution. Därigenom kommer såväl EU:s roll som dess institutioner att anpassas efter den nya situationen. Under 2004 kommer kommissionen också att inleda debatten om de ekonomiska ramarna för åren efter 2006, dvs. den första planeringsperiod som helt och hållet omfattar ett utvidgat EU. Samarbetet med AVS-länderna (länder i Afrika, Västindien och Stilla havet) står också högt uppe på dagordningen för 2004, då konventet har rekommenderat att budgeten för EU/AVS-samarbetet helt bör integreras med EU:s allmänna budget. Förhandlingar om möjliga ändringar i AVS-EG-partnerskapsavtalet (Cotonouavtalet) kommer också att inledas under året. Gemenskapen måste samtidigt avgöra hur stora resurser som skall avdelas för det ekonomiska samarbetet med AVS-länderna efter det att det nu gällande finansprotokollet till den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF) löpt ut. Även om dessa båda ämnen – det vill säga de allmänna ekonomiska ramarna och vad som skall efterträda den nionde EUF – kan förefalla tekniska, är deras effekter av största politiska betydelse, inte minst för den roll som det utvidgade EU vill anta i framtiden.

Kommissionen anser mot denna bakgrund att det är både politiskt önskvärt och av praktiska skäl lämpligt att lyfta in finansieringen av samarbetet med AVS-länderna och de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT) inom EU:s gängse finansieringsramar.<sup>1</sup> Därigenom bör således systemet med Europeiska utvecklingsfonder som avlöser varandra avskaffas, och finansieringen av samarbetet helt integreras i det allmänna budgetsystemet, dvs. EU:s årliga budgetar och de fleråriga budgetplanerna som utgör unionens budgetplanering på medellång sikt. De olika politiska händelser som står på dagordningen för 2004 ger tillsammans ett utmärkt tillfälle att åstadkomma denna förändring.

EUF har alltsedan 1958 varit det viktigaste redskapet för samarbete mellan Europeiska gemenskaperna och AVS-länderna och ULT. EUF har en speciell konstruktion: den finansieras av medlemsstaterna på mellanstatlig basis men förvaltas av kommissionen separat från den allmänna budgeten, medan Europaparlamentet beviljar ansvarsfrihet för budgetförvaltningen. EUF har också bibehållit en separat budgetförordning och egna regler för genomförandet av budgeten, vilka avviker från bestämmelserna för det bistånd till tredje land som finansieras genom den allmänna budgeten. Vidare har alltså EUF:s medel kommit direkt från finansiella bidrag från medlemsstaterna, med en annan kostnadsfördelning dem emellan än för den allmänna budgeten. Bidragen i fråga har fått förhandlas på nytt vart femte år inför varje nytt finansprotokoll.

Även om detta speciella arrangemang må ha varit motiverat för femtio år sedan har fördelarna med en separat behandlad fond idag urholkats. AVS-ländernas och ULT:s behov riskerar istället att bli marginaliserade, därför att de inte inräknas i de övergripande diskussionerna om Europeiska unionens prioriteringar. Den befintliga lösningen är således otidsenlig – det är svårt att motivera varför en viss del (EUF) av ett specifikt politikområde (utvecklingssamarbete) skall förvaltas utanför den allmänna budgeten och således utan att parlamentet är involverat fullt ut, och varför EUF skall bekostas enligt en särskilt förhandlad finansieringsnyckel som avviker från den som gäller för övriga gemenskapsutgifter.

---

<sup>1</sup> Hänvisningar till AVS-länderna i detta dokument kommer fortsättningsvis även att avse ULT.

Möjligheten att integrera EUF i den allmänna budgeten har diskuterats flera gånger tidigare, senast i samband med förberedelserna för den nionde EUF. Men trots att flertalet medlemsstater reagerade positivt på detta förslag kunde ingen enighet nås i det skedet. Kommissionen förklarade då sin avsikt att ta fram ett meddelande med en analys av för- och nackdelarna med en sådan integration<sup>2</sup>.

Detta dokument skall ses som ett resultat av det åtagandet. Dess slutsats är att både politiska och praktiska skäl talar för att EUF bör integreras i den allmänna budgeten:

- EU åtog sig vid toppmötet i Barcelona i mars 2002 att sträva efter att harmonisera sina förfaranden för bistånd och att komma till konkreta resultat på detta område senast 2004. Att integrera EUF-medlen i budgeten skulle vara ett sådant konkret steg. Den skulle bland annat leda till effektivitetsökningar i mottagarländerna, där man nu måste administrera gemenskapsstöd som lyder under olika regler. Enhetliga förfaranden skulle också medföra en mer sammanhållen förvaltning av biståndet, en rationalisering av kommittéförfarandet mellan kommissionen och medlemsstaterna och förenklat arbete för kommissionens personal såväl vid högkvarteren som i delegationerna. Vidare skulle de utgöra ett synnerligen logiskt steg i den omstrukturering av kommissionens arbete med externa åtgärder som inleddes år 2000.
- Gemenskapens bistånd till AVS-länderna skulle bli mera verkningsfullt genom en förbättrad budgetdisciplin och mer flexibla mekanismer för att omfördela medel. Genom att alla resurser för utvecklingssamarbete samlades i den allmänna budgeten skulle samarbete mellan AVS- och icke-AVS-länder kunna uppmuntras, med starkare synergieffekter som följd. Vidare kan man förvänta att AVS-länderna skulle ges ökad uppmärksamhet i debatten om EU:s utvecklingspolitik genom att medlen integreras i den allmänna budgeten, eftersom rådets och Europaparlamentets årliga budgetdebatter har utvecklats till det viktigaste forumet för debatten om biståndets syften, unionens politiska prioriteringar och de medel som krävs. Genom ett införande av dessa medel i budgeten skulle således samarbetet med AVS-länderna ges en mer central plats i debatten, och en ökad demokratisk förankring genom att de måste godkännas av Europaparlamentet. Den gemensamma parlamentariska AVS/EU-församlingen skulle vidare öka sitt inflytande via de ledamöter i Europaparlamentet som ingår.
- Medlen skulle bli tillgängliga snabbare (så snart som nödvändiga förordningar antagits av rådet och parlamentet), eftersom man inte skulle behöva vänta på att ett protokoll ratificeras av 25 (eller fler) EU-medlemsstater och två tredjedelar av AVS-länderna.
- Genom att EUF-medlen integreras i budgeten skulle det också bli möjligt att modernisera förbindelserna mellan AVS-länderna och EU genom att man överger ett finansieringssystem där beslut fattas från fall till fall på grundval av historiska förhållanden och ersätter detta med ett helt EU-finansierat system. På så sätt skulle man undvika de separata, ofta svåra förhandlingarna om bidragen till EUF vart femte år. En integration av EUF-medlen skulle således skapa ett enhetligt system för fördelningen av finansiell börda mellan medlemsstaterna istället för två parallella system, vilka för övrigt skulle bli ännu svårare att förvalta i en utvidgad union med 25 medlemsstater. Med tanke på alla de intressen som måste beaktas skulle fortsatta separata EUF-förhandlingar löpa en klar risk att bli marginaliserade.

Kommissionen har mot denna bakgrund ställt samman sin analys såsom ett underlag för beslutsfattarna inför de viktiga avgöranden som måste ske under de närmaste månaderna. I detta meddelande bekräftas antagandet att en fullständig integration av EUF-medlen i budgeten skulle

---

<sup>2</sup> Europeiska unionens råd, ref. 14084/99 av den 14 december 1999.

ge ett antal positiva förändringar, såsom en mer "normal" politisk och budgetmässig behandling av dessa resurser och förenklade och harmoniserade förfaranden, utan att man för den skull på något sätt skulle äventyra de många kvalitativa framsteg i samarbete mellan EU och AVS-länderna som ägt rum under de gångna 45 åren. Meddelandet avslutas med en kortfattad s.k. färdplan som visar att ambitionen att helt integrera samarbetet med AVS-länderna från och med 2007-2008<sup>3</sup> är uppnåelig förutsatt att åtgärder börjar vidtas redan nu.

## **2. BAKGRUND**

### **2.1. En internationell dagordning för ett mer verkningsfullt bistånd**

De senaste åren har utvecklingspolitiken fått ny kraft, såväl på EU-nivå som internationellt.

Flera större konferenser har arrangerats inom FN, bland annat millennietoppmötet i september 2000 och den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey och världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg, som båda hölls 2002. Dessa möten har bidragit till skapandet av gemensamma normer, principer och värderingar samt en dagordning med global räckvidd. De huvudsakliga målsättningarna formuleras i de s.k. millenniemålen ("Millennium Development Goals"), där det centrala temat är att utrota fattigdomen. Begreppen för några huvudprinciper och exempel på god praxis inom utvecklingssamarbete används nu dagligen i den internationella debatten, t.ex. principerna om partnerskap och mottagarländernas egenansvar (ofta: "ownership") för sin utvecklingsprocess. I Monterreyöverenskommelsen betonades också vikten av att effektivisera officiellt utvecklingsbistånd, bland annat genom att minska transaktionskostnaderna, harmonisera förfarandena för att ge bistånd, lösgöra biståndet från villkor och använda de effektivaste möjliga metoderna för att leverera stöd genom att noga anpassa stöden till mottagarlandets specifika behov. Vidare underströks behovet av att kunna förutse vilka resurser som kommer att finnas tillgängliga.

Mot bakgrund av denna internationella utveckling har Europeiska unionen åtagit sig att före 2004 reducera sina transaktionskostnader<sup>4</sup> genom att vidta konkreta åtgärder för att samordna politik och harmonisera förfaranden i linje med god, internationellt vedertagen praxis såväl på EU-nivå som på medlemsstatsnivå.

Att helt integrera samarbetet med AVS-länderna i budgeten och harmonisera förfarandena gentemot alla utvecklingsländer är definitivt ett steg i denna riktning, med tanke på att AVS-länderna idag måste arbeta med olika system och procedurer för de olika program som gemenskapen stöder.

### **2.2. EU:s utvecklingspolitik idag: både budget- och EUF-medel**

Enligt nuvarande system förvaltas EU:s utvecklingsbistånd via 1) den allmänna budgeten, 2) Europeiska utvecklingsfonden och 3) medlemsstaternas egna program. En del av detta övergripande stöd ges via internationella organ som Världsbanken, FN m.fl. Dessutom har Europeiska investeringsbanken (EIB) varit en viktig källa för kapital till utvecklingsländerna.

---

<sup>3</sup> Det första finansprotokollet skall officiellt täcka perioden mars 2000-mars 2005, men protokollet trädde inte i kraft förrän i april 2003 pga. förseningar vid ratificeringen. I Cotonouavtalet anges att de resurser som protokollet avser får lyftas under 2000-2007. Detta innebär att nya resurser måste ställas till förfogande senast den 1 januari 2008.

<sup>4</sup> European rådets slutsatser om den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering, 14 mars 2002.

Genom dessa kanaler bidrar EU sammanlagt med hälften av allt internationellt utvecklingsbistånd (ca 29 miljarder US-dollar 2002) till de länder som rapporterar till OECD-DAC (se bilaga 1, tabell 1). Ungefär en femtedel av detta bistånd förvaltas av kommissionen på gemenskapens vägnar.

Totalt betalade gemenskapen ut 6,3 miljarder euro i bistånd till tredje land år 2002 (se bilaga 1, tabell 2), varav 4,4 miljarder euro kom från EU-budgeten och 1,9 miljarder från EUF.<sup>5</sup> Av de 4,4 miljarder som belastar EU-budgeten (i fallet 2002) avser vanligen ca 650–700 miljoner euro per år AVS-länderna. De berörda budgetrubrikerna gäller områden som humanitärt bistånd, mänskliga rättigheter, livsmedelsbistånd och medfinansiering av icke-statliga organisationer. Samarbete med vissa av de nuvarande eller nya medlemmarna av AVS-gruppen (t.ex. Sydafrika respektive Östtimor) täcks också av budgeten, liksom kostnaderna för fiskeavtal och för stöd som ges via mekanismen för akuta ingripanden.

Som givare av bistånd är gemenskapen idag aktiv i nästan alla världens utvecklingsländer, enligt två parallella system. I utvecklingsländer som inte tillhör AVS-gruppen styrs biståndet helt av reglerna för den allmänna budgeten, medan bistånd till AVS-länderna delvis lyder under reglerna för den allmänna budgeten, delvis under Cotonouavtalet och de finansiella bestämmelserna för EUF.

När Cotonouavtalet trädde i kraft den 1 april 2003<sup>6</sup> fanns följande resurser för samarbete med AVS-länderna och ULT:

- 32,8 miljarder euro under den sjätte, sjunde och åttonde EUF (inklusive överföringar från föregående EUF), varav åtaganden ingåtts för 30,2 miljarder euro och 21,8 miljarder hade utbetalats. Således var 2,6 miljarder ännu disponibla för åtaganden och 11 miljarder för betalningar.
- Den nionde EUF: mellan 12,5 och 13,5 miljarder för AVS-länder (beroende på medlemsstaternas beslut om det belopp på 1 miljard som var underkastat villkor), 175 miljoner euro för ULT och 125 miljoner för kommissionens omkostnader för genomförandet av biståndet. Totalt står således mellan 12,8 och 13,8 miljarder euro till förfogande under den nionde EUF.

Sammanlagt för perioden 2003-2007 fanns därför drygt 15 miljarder euro disponibla för åtaganden och 23 miljarder euro för betalningar.

I figuren i bilaga 1, tabell 3 visas den generella trenden för 1989–2002 när det gäller åtaganden och betalningar ur EUF-medel. Åtagandena uppgick i allmänhet till över 3 miljarder euro per år under de första tre åren efter att den åttonde EUF trädde i kraft (1998), för att sedan sjunka under 2001 och 2002, vilket är en normal tendens i EUF-systemet eftersom finansprotokollen sträcker sig över fem år.

Man bör dock fästa särskild vikt vid utbetalningarna efter som det är dessa belopp som visar vilka resurser som faktiskt ställts till förfogande. Det är också de beloppen som används som referens för de uppgifter om officiellt utvecklingsbistånd som ställs samman av OECD-DAC (OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd; Development Assistance Committee). Vid en analys av uppgifterna i bilaga 1, tabell 3 framgår det att den reform av förvaltningen av biståndet till

---

<sup>5</sup> Större delen av EUF-medlen går till AVS-länderna. En liten del, ca 20-30 miljoner euro per år, går till utomeuropeiska länder och territorier, ULT.

<sup>6</sup> EGT L 317, 15.12.2000 s. 3 och EGT L 83, 1.4.2003, s. 69.

tredje land som kommissionen inledde 2000 ha börjat ge resultat i form av effektivare administration av EUF-medel. Medan ca 1,5 miljarder euro per år kunde betalas ut under 1996-2000 har genomsnittsbeloppet sedan 2001 legat på ca 2 miljarder per år. Trots denna förbättring ligger dock beloppet i betalningar under kommissionens förväntningar och långt under de mål som satts upp, dvs. att såväl de årliga åtagandena som betalningarna av EUF-medel bör nå nivån 3,0–3,5 miljarder euro per år.

### **2.3. EU:s utvecklingssamarbete: budgetfinansiering kontra EUF-finansiering**

Eftersom EUF är inrättad som fond skiljer den sig från EU-budgeten i en rad avseenden.

När ett totalanslag till EUF överenskommits mellan EU:s medlemsstater inbördes å ena sidan och mellan dem och AVS-länderna å andra sidan, slås beloppet fast i ett "internt avtal"<sup>7</sup> mellan EU-medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och AVS-länderna genom ett finansprotokoll<sup>8</sup> som bifogas Cotonouavtalet. Finansprotokollet måste undertecknas och ratificeras av samtliga EU:s medlemsstater och av två tredjedelar av AVS-länderna. Denna procedur tar som regel flera år, och medlen kan inte ställas till AVS-ländernas förfogande förrän efter ratificeringen. När det avtalade beloppet väl blir disponibelt utgör det dock också ett utgiftsmål, vilket innebär att alla medel som inte knutits upp genom åtaganden eller betalats ut stannar kvar inom fonden tills de används. Det finns därför fortfarande oanvända medel kvar från så långt tillbaka som den sjätte EUF, vilka har fått överföras ända till den nionde EUF.

För EU-budgeten tillämpas däremot principen om ettårighet, vilket också är normal praxis för nationella offentliga budgetar. Detta innebär att utgifter godkänns för ett år i taget, och anslagen förfaller om de inte hinner användas under året i fråga. Även om budgetmyndigheten, som representerar skattebetalarna, bara godkänner anslag för ett år i taget krävs det dock också en flerårig dimension för att offentligt finansierade program skall kunna planeras på ett rimligt sätt. Denna flerårighet utgörs i EU-systemet framför allt av de ekonomiska ramar som i allmänhet antagits för 5 eller 7 år i taget tillsammans med de finansiella referensbelopp som skrivits in i vissa förordningar genom vilka program regleras. När det gäller sådana förordningar som Europaparlamentet och rådet antar genom medbeslutande – vilket skulle bli fallet med de nuvarande EUF-medlen om de integreras i budgeten – utgör dessa referensbelopp en strikt och tydlig riktlinje för kommissionen och för budgetmyndigheten själv, då man enats om att under den årliga budgetprocessen inte avvika från dessa fleråriga belopp annat än under ytterst speciella omständigheter.

Systemet med en fond har som regel lett till konjunkturliknande upp- och nedgångar i de totala åtagandena och utbetalningarna. Detta ger AVS-länderna, både generellt och vad gäller enskilda länder som fått meddelande om en viss tilldelning, möjlighet till en viss "flexibilitet över tiden", dvs. att åtaganden och betalningar antingen kan koncentreras till början av perioden eller skjutas upp utan att det finns någon omedelbar risk att gå miste om de utlovade beloppen.

Ett system som bygger på en årlig budget kan å andra sidan ge en liknande flexibilitet genom att belopp som inte kan utnyttjas ett visst år av länder med svårighet att absorbera stöden kan fördelas på länder, regioner eller övergripande initiativ där finansieringen kan påskyndas. För ett program som täcker ett mycket stort antal länder, vilket är fallet i AVS-regionen, förefaller det ytterst osannolikt att en sådan flexibilitet inte skulle fungera. De vägledande belopp som avsätts för de olika länderna såsom en del av en flerårig strategi påverkas givetvis inte av att en sådan

---

<sup>7</sup> EGT L 317, 15.12.2000, s. 355.

<sup>8</sup> Se fotnot 6.

flexibilitet utnyttjas under ett givet budgetår, såvida det enskilda landet inte har svårighet att absorbera stöd under en längre period.

Många gånger har fondens kontraktliknande konstruktion och det definitivt fastställda rambeloppet setts som fördelar jämfört med en finansiering via den allmänna budgeten. Erfarenheten sedan dess fonden inrättades har dock visat att de belopp som faktiskt betalats ut i stöd inte har motsvarat nivån på formellt avdelade anslag. Detta har bidragit till att saldon som varken omfattats av åtaganden eller betalats ut ackumulerats över tiden, och medlemsstaterna har fått överföra motsvarande rättsliga skyldighet att bidra till fonden från år till år. Bland orsakerna till denna utveckling märks mottagarländernas otillräckliga förmåga att absorbera stöden, samt brist på flexibilitet i själva EUF. Dessutom har det faktum att medel avdelas definitivt och således utgör utgiftsmål inte uppmuntrat till ett snabbt och effektivt anslagsutnyttjande.

Eftersom genomförandet av flera olika EUF går om lott och avvecklade program och projekt ofta leder till att medel frigörs inom de olika fonderna måste man ofta fatta beslut om att omfördela medel. De belopp som står till förfogande för omfördelning eller för nya åtaganden varierar ständigt, vilket varken befrämjar en effektiv förvaltning eller en god överblick över tillgängliga medel. I vissa fall, i synnerhet när det gäller outnyttjade saldon och ofördelade medel från tidigare EUF, kan dessa medel inte ge upphov till nya anslag förrän detta godkännts av ministerrådet AVS-EG. Denna procedur tar som regel minst sex månader, eftersom den kräver ett beslut av kommissionen, ett godkännande från Ständiga representanternas kommitté (Coreper), antagande av EU:s ministerråd, en debatt i AVS-EG-kommittén för utvecklingsfinansieringssamarbete samt slutligen ett antagande i ministerrådet AVS-EG.

I Cotonouavtalet föreskrivs slutligen också en särskild form av gemensam förvaltning av EUF, genom samarbete mellan kommissionen och AVS-länderna. Egenansvar hos mottagarna och gemensam förvaltning är också viktiga inslag i ett budgetfinansierat samarbete, vilket innebär att enskilda länderprogram alltid förbereds i nära samarbete med mottagarländernas myndigheter. När det gäller genomförandet av programmen medger budgetförordningen för den allmänna budgeten en form av förvaltning som är decentraliserad till mottagande tredje land, förutsatt att dess system för att handlägga medlen uppfyller ett antal kriterier för sund ekonomisk förvaltning. Gemenskapens biståndsprogram uppfyller relativt problemfritt dessa regler i alla regioner. I ett AVS-land, nämligen Sydafrika, är samarbetet redan i praktiken integrerat i den allmänna budgeten eftersom landet mottar medel ur budgeten på grundval av en specifik förordning, i vilken det också fastställs ett ramanslag för en flerårig period (för närvarande 2000–2006).

## **2.4. Ett led i kommissionens reformprogram**

Ambitionen att integrera EUF-anslagen i budgeten ligger också i linje med målen för den reform av förvaltningen av det externa biståndet som kommissionen inledde den 16 maj 2000. Med syftet att påskynda och förbättra förvaltningen av biståndet har reformens tyngdpunkt varit att vidareutveckla planeringen av stödprogrammen, inrätta Byrån för samarbete EuropeAid, delegera ansvar för förvaltningen till kommissionens delegationer i tredje land samt att genomföra en rad åtgärder för att förbättra den ekonomiska förvaltningen. Reformen av sektorn för yttre förbindelser har givetvis också utgjort en del av kommissionens allmänna administrativa reform, där för övrigt den nya budgetförordning som tillämpas från 2003 utgör en central del.

Vad gäller AVS-länderna skall delegeringen av ansvaret vara fullbordad i mitten av 2004. För just AVS-området har det emellertid visat sig besvärligare att finansiera kostnaden för delegeringen än vad som varit fallet för bistånd som beviljas ur budgeten. I det senare fallet finns det anslag för tekniskt och administrativt stöd, vilka beviljats formellt av budgetmyndigheten. Denna flexibilitet i budgetanslagen för att täcka kringkostnader för genomförandet saknas dock

när det gäller EUF. Anslagen för administration av verksamheten fastställs i stället vart femte år genom det "interna avtalet", och ändringar i dessa anslag skulle således kräva en ratificering av alla EU:s medlemsstater. För närvarande räcker inte de administrativa anslagen till för att täcka kostnaderna för reformen, och kommissionen har således fått sätta igång arbetet för att delegera ansvar till sina delegationer i AVS-länderna utan några formella garantier för att det kommer att finnas tillräckliga ekonomiska resurser 2006–2007. Man måste således hoppas på att partnerna i AVS-länderna kan ge dessa garantier så snart frågan formellt kan tas upp till diskussion, dvs. i slutet av 2004. Det belopp som avdelats för administrativa utgifter i den nionde EUF motsvarar bara 1 % av driftsbudgeten, att jämföra med de 3 % som kan användas för administrationskostnader när det gäller budgetfinansierat bistånd.

### **3. POLITISKA DRIVKRAFTER FÖR EN FÖRÄNDRING: VILKA MÖJLIGHETER FÖLJER AV EN INTEGRATION AV EUF I DEN ALLMÄNNA BUDGETEN?**

#### **3.1. Att integrera AVS-samarbetet i EU:s övriga yttre förbindelser – ett steg mot "normalisering" av AVS-biståndet**

Ett antal argument har använts för att bevara systemet med en separat finansiering av AVS-samarbetet via en fond utanför den allmänna budgeten, med egna finansiella bestämmelser och en separat finansieringsnyckel för att fördela bördan. Dessa argument har dock successivt förlorat i relevans i den nya strukturen för gemenskapens politik och samarbete i tredje land.

Den första EUF instiftades 1958. I det skedet var den europeiska integrationen och dess internationella status och kontext helt annorlunda än i dag. Den dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) hade ingen utrikes- eller säkerhetspolitik och inte heller något system för egna medel, samtidigt som flera medlemsstater fortfarande hade institutionella förbindelser med många av de berörda AVS-länderna. EUF inrättades således för att klara av den tidens utmaningar och löpande förändringar, och den klarade också denna uppgift utmärkt under en lång tid. Idag ser emellertid de yttre villkoren radikalt annorlunda ut.

Gruppen av AVS-länder har utvecklats och vuxit, vilket också gäller EU. Politiken för utvecklingsbistånd har utformats på EU-nivå, och partnerskapsavtal har tecknats med nästan alla länder och regioner världen över, t.ex. i Medelhavsområdet, Latinamerika och Asien. Dessa avtal täcker, liksom Cotonouavtalet, ett brett spektrum av frågor av allmänt intresse: politisk dialog, handel, demokratiutveckling m.m. Avtalen kompletteras vidare av en komplex institutionell överbyggnad på internationell nivå, där det också fattas beslut med betydande effekter för AVS-länderna, t.ex. inom Världshandelsorganisationen, G8 och FN. Europeiska unionen har idag nått en hög grad av integration och har ett vidsträckt ansvar på det globala planet som tar sig uttryck i EU-kollektiva förbindelser med alla världens regioner, oberoende av historiska band mellan enskilda medlemsstater och specifika tredje länder.

Finansieringen av bistånd utanför budgeten började innan systemet med egna medel hade införts. Men även sedan det systemet införts 1973 fortsatte medlemsstaterna att finansiera EUF-systemet genom "finansieringsnycklar" som måste omförhandlas med jämna mellanrum. Inledningsvis innebar denna lösning att totalanslagen kunde ökas påtagligt från en EUF till nästa, eftersom vissa medlemsstater hade ett särskilt intresse av utvecklingen i AVS-länderna och var beredda att omsätta detta intresse i en ökad finansiering från gemenskapens sida. Under senare år har dock tillväxten i EUF-medlen planat ut (se bilaga 1, tabell 3), och förhandlingarna inför de senaste EUF har varit svåra.

Förhandlingarna inför uppföljaren till den nionde EUF lär inte bli lättare, eftersom dessa förhandlingar kommer att involvera hela 25 EU-medlemsstater, varav de flesta nytillkomna har relativt låg BNI/capita jämfört med de nuvarande. Vidare skulle ett permanentande av systemet med separat förhandlad finansiering av biståndet till en viss region i världen stå i motsättning till strävan mot europeisk integration, eftersom det skulle innebära en fragmentering av EU:s yttre förbindelser.

Om EUF integreras med den allmänna budgeten innebär detta däremot att utgifterna skulle finansieras genom det generella systemet för egna medel precis som den övriga budgeten, oavsett om det gäller EU-interna åtgärder eller åtgärder i tredje land. Finansiering skulle således till sist bli oberoende av frivilliga, förhandlade anslag som kan variera från en förhandling till nästa, och således ge möjlighet till en bättre kontinuitet. För medlemsstaterna skulle detta innebära att det ekonomiska samarbetet med AVS-länderna skulle föras upp på EU-nivå fullt ut, och således göra bidragen till en förpliktelse som automatiskt följer av EU-medlemskapet oavsett ursprungliga preferenser eller historiska band. Detta skulle också göra det lättare för de nya medlemsstaterna att delta i finansieringen av EU/AVS-samarbetet efter 2007–2008.

### **3.2. Att motverka risken för att AVS-regionen marginaliseras**

Genom de tidigare Lomékonventionerna och det nu gällande Cotonouavtalet har särskilda relationer mellan EU och AVS-länderna utvecklats. Att finansieringen av samarbetet skett genom en separat fond har också setts som ett tecken på att AVS-länderna har en privilegierad ställning. Denna bild var också till stor del riktig så länge som samarbetsprogrammen med AVS dominerade EU:s totala bistånd till tredje land. Sedan unionens yttre förbindelser vidareutvecklats och samarbetsavtal slutits även med många andra regioner samtidigt som anslagen för externt bistånd i själva budgeten ökat kan emellertid den separata fondfinansieringen inte längre ses som ett privilegium, utan snarare tvärtom: fonden blir en oförutsebar källa, eftersom dess finansiering bygger på frivilliga bidrag som utgår från givarnas nationella överväganden. I en modern och dynamisk EU-kontext riskerar således AVS-länderna att marginaliseras på grund av EUF-systemets särdrag, framförallt det faktum att systemet är en hybrid med dels mellanstatliga element, dels aspekter som sköts inom EU-institutionerna, i stället för att ingå i det övergripande EU-systemet.

Eftersom de årliga budgetförhandlingarna i rådet och parlamentet givetvis intar en central roll i det demokratiska beslutsfattandet, utgör dessa överläggningar också det främsta forumet för debatten om innehållet i EU:s utvecklingspolitik, liksom när det gäller EU:s politiska prioriteringar och deras ekonomiska konsekvenser i allmänhet. På ett motsvarande sätt ges de resursmässiga följderna av EU:s politiska målsättningar uttryck genom de ekonomiska ramar på medellång sikt som ges i den s.k. budgetplanen. Eftersom samarbetet med AVS-länderna inte finansieras genom budgeten utestängs detta viktiga område på så sätt från budgetförhandlingarna, som är en av de viktigaste processerna för beslutsfattande inom unionen. Som tidigare sagts förhandlar alltså medlemsstaterna istället om dessa resurser vart femte år utan inblandning från Europaparlamentet. Den redan påtagliga risken att förbindelserna med AVS-samarbetet kan trängas undan i förhållande till förbindelserna med ekonomiskt mer utvecklade regioner förstärks således av att det saknar en central plats i den politiska processen inom unionen. Om samarbetet med AVS integreras i budgeten skulle detta således innebära att denna politik införlivas fullt ut i EU:s politiska process och att den jämföras med det övriga utvecklingssamarbetet i detta avseende. Den gemensamma parlamentariska AVS/EU-församlingen skulle vidare öka sitt inflytande via de ledamöter i Europaparlamentet som ingår.

### **3.3. En verkningsfull biståndspolitik med stärkt demokratisk legitimitet**

För att EU skall kunna föra en verkningsfull och trovärdig utvecklingspolitik på vägen mot de s.k. millenniemålen krävs det en väl sammanhållen beslutsprocess. Varken välinformerade politiska och administrativa beslut eller en adekvat ekonomisk planering är möjliga om resurserna är fragmenterade över flera källor som styrs av olika beslutsprocesser med olika tidsintervall. Det är således av grundläggande vikt att förse politiska och ekonomiska beslutsfattare med de verktyg de behöver för att fatta informerade och heltäckande beslut. En integration av AVS-medlen i den allmänna budgeten skulle också ge budgetmyndigheten och allmänheten en mer rättvisande och övergripande bild av EU:s externa åtgärder och utvecklingspolitik, genom att budgetanslagen redovisas på ett enhetligt och jämförbart sätt. Beslutsfattandet bör också kunna bli mera konsekvent eftersom det skulle ske inom en enhetlig politisk process i stället för i en delad sådan. Gemenskapens övergripande engagemang för att minska fattigdomen skulle bli lättare att följa, inklusive i budgetmässigt hänseende eftersom alla åtgärder skulle rymmas inom samma budget. I tekniska termer skulle också principerna om enhet och universalitet i budgeten uppfyllas på ett bättre sätt.

Eftersom EUF inte ingår i budgeten behöver anslagen till fonden inte godkännas av Europaparlamentet. Samtidigt gäller dock EUF ett viktigt politikområde för EU, för vilket det ursprungligen anges i fördraget att medbeslutandeförfarandet skall användas. Detta är en uppenbar motsägelse. Med tanke på EUF:s politiska betydelse och anslagens omfattning borde Europaparlamentet definitivt ha ett påtagligt och aktivt inflytande, precis som när det gäller EU:s övriga utgifter inom området för yttre förbindelser. En integration av EUF i den allmänna budgeten skulle avhjälpa denna inkonsekvens. Samtidigt skulle den demokratiska legitimiteten i samarbetet med AVS-länderna stärkas genom att Europaparlamentet skulle få fullt inflytande, från det skede då anslagen beviljas till proceduren för att bevilja ansvarsfrihet. Unionens bistånd till tredje land skulle på det stora hela organiseras på ett sätt som är mer öppet och begripligt för skattebetalarna.

Det utvecklingssamarbete som bedrivs enligt Cotonouavtalet kan förankras som en fullödig del av EU-politiken bara om dess anslag också integreras i budgeten, i stället för att som idag förhandlas fram som ekonomiska bidrag från medlemsstaterna utanför EU:s gängse politiska beslutsfattande. Om utvecklingsbiståndet skall kunna uppnå full legitimitet som ett uttryck för unionens kollektiva ansvar måste bidragen till dessa utgifter göras till en normal del av varje medlemsstats ansvar.

### **3.4. Andra faktorer som förbättrar stödets verkan**

Förutom de politiska och institutionella frågor som tagits upp förutser kommissionen också att en integration av EUF i budgeten skulle leda till ökad effektivitet även i andra avseenden.

Genom att AVS-utgifterna skulle tas upp i budgeten skulle de också lyda under principen om ettårighet. Det faktum att anslagen på så sätt skulle bedömas och godkännas för ett år i taget av rådet och Europaparlamentet skulle ge ett starkt incitament för att bevaka att genomförandet faktiskt framskrider år för år. Detta torde leda till åtagandena sprids mera jämnt över tiden och att oanvända anslag lättare kan upptäckas och åtgärdas.

Genom att man skapar en större flexibilitet i anslagsutnyttjandet mellan olika AVS-länder blir det lättare att justera för tillfälliga svårigheter med absorberingen av medel i vissa länder genom att påskynda finansiella åtaganden i andra. Det totala belopp som slutligen utnyttjas och det stöd som ges i praktiken kan således lättare nå den potentiella nivå som fastställts i en flerårig referensplan för resursfördelningen.

Vidare skulle ett införlivande av EUF-anlagen i den allmänna budgeten leda till att de skulle underställas samma förvaltningsprinciper som övriga anslag. Dessa principer är strängare än de som används för EUF-medel i nuläget: finansieringsöverenskommelser måste slutas senast året efter budgetåtagandet, och de enskilda kontrakt genom vilka finansieringsöverenskommelsen genomförs i praktiken får senast ingås tre år efter det ursprungliga budgetåtagandet. Anslag som inte omfattas av något åtagande i tid förfaller. Dessa grundprinciper för den allmänna budgeten ingår också i budgetförordningen för den nionde EUF, men i mindre strikt form.

Principen om ettårighet och hårdare regler för att anlagen måste utnyttjas i tid skulle inte innebära att ett EU/AVS-samarbete som sker inom budgeten skulle förlora sin fleråriga struktur, sin förutsebarhet eller skyddet för det beslutade totalanslaget. Även de program som finansieras genom budgeten styrs av förutsebara, fleråriga ramar. Men att anlagen skall vara förutsebara är inte detsamma som en villkorslös garanti för en viss anslagsnivå, eftersom budgeten också styrs av bestämmelser (vilka förstärktes med verkan från 2003) som har till syfte att garantera att det sker framsteg med åtaganden, kontrakt och betalningar, och att orimligt stora skillnader mellan åtaganden/löften och faktiskt genomförande undviks. Sådana förstärkta incitament kommer att samverka med de ansträngningar som kommissionen och AVS-länderna redan vidtar för att stärka den institutionella kapaciteten för biståndsförvaltningen.

Efter en integration av EUF-anlagen i budgeten skulle alla de större geografiskt indelade programmen ingå i budgetstrukturen. Detta skulle från teknisk synvinkel leda till en bättre samverkanseffekter mellan de geografiska/länderindelade programmen och de tematiskt indelade programmen. På så sätt skulle också diskussionen om den idealiska samordningen och fördelningen mellan dessa typer av program underlättas. Programmen för samarbete med AVS-länderna har gett upphov till rikligt med erfarenhet och god praxis som givetvis är värdefull att sprida till samarbetsprogram med andra utvecklingsregioner. Att bibehålla åtskilda system skulle vara ett hinder för sådan spridning av praxis och erfarenhet.

En integration av EUF i budgeten skulle vidare underlätta samarbetet mellan regionerna. För närvarande är de huvudsakliga instrumenten för samarbete med Afrika följande: EUF för Afrika söder om Sahara, det enskilda programmet för Sydafrika samt MEDA-programmet för Nordafrika. Denna uppdelning leder till särskilda problem när det gäller stöd till Afrikanska unionen och dess initiativ. Ett annat problem är det faktum att EU:s förbindelser blir allt mer komplicerande och allomfattande. En mer sammanhållen och ändamålsenlig EU-politik i Afrika skulle definitivt underlättas om finansieringen av EU:s yttre förbindelser kan göras mindre fragmenterad än idag. Utan att detta skadar enhetligheten inom AVS-gruppen bör det också gå att förbättra samstämmigheten såväl när det gäller biståndet till länder i Västindien i förhållande till Latinamerika och till länder i Stillehavsregionen i förhållande till Asien.

Slutligen har senare tids erfarenhet också visat att budgeten är ett bättre verktyg för att kunna reagera snabbt på nya behov och prioriteter, inklusive inom de problemområden som utgör själva kärnan i samarbetet med AVS-länderna. Detta beror delvis på att besluten om budgeten fattas varje år, och således oftare kan uppdateras, samtidigt som budgetmyndigheten aktivt involveras i dessa avvägningar. Några aktuella exempel på hur budgeten snabbare kunnat mobiliseras är bidragen till globala fonden för bekämpning av aids, tuberkulos och malaria samt till initiativ inom reproduktiv hälsa. I vissa fall kan också budgeten vara en snabbare finansieringskälla än EUF när det gäller att återuppta samarbetet med ett AVS-land efter en kris. Det finns visserligen mekanismer för flexibilitet även inom EUF men de kan som regel mobiliseras först efter en längre och krångligare procedur.

### 3.5. Effektivare förvaltning

Eftersom de personalresurser och administrativa resurser som kommissionen kan använda vid förvaltningen av biståndet är starkt begränsade, är möjligheten att effektivisera denna förvaltning en viktig aspekt av den tänkta integration av EUF med budgeten. Även om dessa vinster är svåra att kvantifiera råder det inga större tvivel om att en överföring av alla AVS-anslag till den allmänna budgeten kommer att leda till effektivare och således mer kostnadseffektiv administration. Man torde bland annat kunna undvika en del dubbelarbete såväl inom kommissionen som hos medlemsstaternas delegater, AVS-partnerna, deltagande icke-statliga organisationer samt underleverantörer.

Genomförandet av budgetfinansierade och EUF-finansierade bistånd har harmoniserats så mycket som de olika grundkoncepten och bestämmelserna tillåter. Trots dessa ansträngningar återstår dock en del skillnader mellan den allmänna budgetförordningen och den som gäller för den nionde EUF. Kommissionen måste således använda två olika uppsättningar av förvaltningsförfaranden med olika ansvarsfördelning mellan kommissionen och partnerländerna, och därtill två redovisningssystem med betydande inbördes skillnader. Personal som arbetat med utvecklingssamarbete enligt det ena systemet och flyttar över till det andra behöver genomgå omfattande internutbildning. De olika typerna av samarbete återspeglas också i kommissionens organisationsstruktur, vilket också bidrar till otillräcklig personalförhållning mellan de olika regionerna. Dessutom har kommissionen och medlemsstaterna under decennier tillbaka fått utföra dubbelarbete för att komma tillrätta med dessa samordningsbehov.

Om EUF-anslagen integreras i budgeten kommer gemenskapen att kunna använda en enhetlig uppsättning av förfaranden för all den berörda samarbetspolitiken, och det skulle bli ett slut på den nuvarande situationen där samma AVS-land kan få stöd från samma administration enligt två olika system. Detta skulle också kraftigt underlätta arbetet med att decentralisera förvaltningen till AVS-länderna, i och med att personalen vid delegationerna inte längre skulle behöva behärska två skilda system.

Komplexiteten består inte bara i att olika program kan förvaltas genom olika system – i många fall finansieras även samma verksamhet från två olika källor. Humanitärt bistånd till AVS-länderna sköts av ECHO (kontoret för humanitärt bistånd) och finansieras i första hand via budgeten. Om det inte är möjligt att finansiera stödet på det sättet kan ECHO dock i andra hand ansöka om medel från EUF i enlighet med Cotonouavtalet. Gemenskapens bidrag till fonden för bekämpning av aids, tuberkulos och malaria täcks för närvarande av medel från både EUF och budgeten. Alla dessa fall innebär dubbelarbete när det gäller besluten om finansiering, rättsliga åtaganden, betalningar m.m. Om allt bistånd till AVS-länderna kan sammanföras till den allmänna budgeten kommer det definitivt att bli lättare att reagera snabbt och effektivt på humanitära kriser och på problem med global räckvidd som påverkar utvecklingsländer både inom och utom AVS-regionen.

De finansprotokoll som styr EUF måste ratificeras (en process som kan ta upp till tre år), vilket i en del fall har förvärrat den ojämna fördelningen av åtaganden och betalningar över tiden. Om man således kan få bort behovet av särskilda förhandlingar om finansieringen av EUF och i stället gå över till årliga anslag via budgeten skulle EUF kunna utnyttjas mera jämnt och kontinuerligt, vilket skulle bidra till ett smidigare resursutnyttjande vid delegationerna.

#### **4. FARHÅGOR I SAMBAND MED EN INTEGRATION AV EUF-MEDLEN I BUDGETEN**

##### **4.1. Ett väl fungerande partnerskap med AVS-länderna**

Förbindelserna mellan EU och AVS-länderna har under de gångna 45 åren utvecklats till ett eget regelverk, där partnerskap och AVS-ländernas egenansvar är viktiga komponenter. Kommer det som byggts upp gemensamt att kunna bibehållas vid en integration med den allmänna budgeten eller är fondens existens en förutsättning för detta?

Denna fråga kan besvaras otvetydigt: fonden är en historisk följd, inte en förutsättning, för det "privilegierade" samarbetet mellan AVS och EG. Det avtal som slöts i Cotonou är ett uttryck för detta partnerskap, och hade till avsikt att ge nya impulser till det samarbete mellan EG och AVS som bedrivits i ca 40 år då avtalet utformades. Det erbjöd betydande svårigheter att skapa en ny struktur för ett partnerskap som omfattar så ambitiösa mål som att minska fattigdomen och hantera konflikter, miljöhot och risker för ekonomisk eller teknisk marginalisering. Det förnyade partnerskapet kom dock att bli innovativt både vad gäller målen, metoderna för att uppnå dem och partnerskapets natur. Partnerskapet kommer att fortsätta utgöra ramen för förbindelserna mellan AVS och EG på samma sätt som tidigare.

Men de närmare metoderna för samarbetet behöver förnyas. I och med Cotonouavtalet introducerades flera nya idéer för hur de finansiella mekanismerna kan göras mer ändamålsenliga och effektiva. Däribland kan noteras systemen för översyn, t.ex. översynen efter halva löptiden. Även om det går att uppnå ytterligare förbättringar även i ett fondbaserat system, kan en integration i budgeten ge upphov till mer genomgripande förändringar utan att kvaliteten på förbindelserna EU-AVS fördenskull blir lidande. Åtaganden gentemot enskilda AVS-länder kommer även fortsättningsvis att ske på grundval av de program som förbereds och antas i samtycke med dem. Varje lands regering kommer således liksom tidigare att delta i arbetet med den fleråriga, vägledande programplaneringen, förberedelsen av årliga handlingsplaner och frågor som rör utformning, förberedelse och genomförande av projekt. Samarbetsparternas egenansvar ses av gemenskapen som en självklarhet, och utmaningen förblir således den samma som den alltid har varit för AVS-länderna: att på bästa sätt utifrån sina individuella utvecklingsbehov ta vara på fördelarna med stödet från EU och det partnerskap som byggts upp under åren – ett partnerskap som kan ses som en förebild för alla EU:s samarbetsprogram.

När det gäller den ekonomiska förvaltningen skall också de allmänna regler som gäller för externa åtgärder tillämpas. Dessa bestämmelser omfattar bland annat systemet med decentraliserad förvaltning, enligt vilket en rad befogenheter kan anförtros åt mottagarländerna förutsatt att ett antal kriterier är uppfyllda vad gäller kvaliteten på de offentliga finanssystemen.

##### **4.2. Ett fortsatt biståndsåtagande gentemot AVS-länderna**

Kommer en integration av EUF-medlen i budgeten att äventyra EU:s ekonomiska åtagande gentemot AVS-länderna? Hur kommer den sammanlagda anslagsvolymen att garanteras och kommer framtida åtaganden gentemot AVS att förbli förutsebara?

En översyn av hur EUF fungerat i det förflutna visar att det faktiska biståndet till AVS i praktiken alltid legat under åtagandena, vilket lett fram till en betydande volym av outnyttjade saldon. De garantier om en viss anslagsnivå som fonden inneburit har således förblivit löften. Medlemsstaterna är medvetna om detta faktum, och en tidsgräns för nya åtaganden mot anslagen under den nionde EUF har därför föreskrivits i finansprotokollet.

Ett AVS-samarbete som är integrerat i budgeten skulle däremot, i likhet med alla program under budgeten, baseras på gängse gemenskapsrättsliga grunder, i det här fallet förordningar som antagits av rådet och Europaparlamentet genom medbeslutande. Dessa rättsakter skulle innehålla de nödvändiga finansiella bestämmelserna, inklusive uppgifter om ramanslag för hela programmets löptid. Det kommer på så sätt även fortsättningsvis att gå att förutse framtida anslag, eftersom förordningen i fråga skulle reglera den fleråriga finansiella referensramen och därmed ge en riktlinje för det belopp som skall föras in i budgeten för varje år. I det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen förpliktar sig parterna att inte avvika från detta belopp annat än om det uppstår nya objektiva och varaktiga omständigheter som är precist och uttryckligen motiverade, med hänsyn tagen till de resultat som uppnåtts under genomförandet av programmen, särskilt med utgångspunkt från utvärderingar.

Generellt sett vad gäller de budgetmedel som bör fastställas i förordningarna för de fleråriga programmen och för de kommande ekonomiska ramarna för åren efter 2006 har kommissionen för avsikt att föreslå finansiering på en nivå som motsvarar de internationella åtaganden som ingått. Konkret innebär detta att kommissionen i budgetförslaget i samband med att EUF integreras i budgeten kommer att föreslå anslag som sammanlagt minst motsvarar det belopp som anslås för regionen genom EUF, och därvid också ta hänsyn till utvecklingen av EU:s samlade BNI. Kommissionen kommer i detta sammanhang att försöka uppnå enighet med AVS-länderna samtidigt som budgetmyndighetens befogenheter respekteras.

#### **4.3. Övergången från de särskilda "finansieringsnycklarna" till den enhetliga finansieringen av den allmänna budgeten**

En integration av AVS-samarbete i budgeten kommer att leda till en ökad belastning på EU:s egna medel. Detta beror dock endast på att de anslag som tidigare ställdes till förfogande separat för detta samarbete nu måste kanaliseras via ett annat system. Övergången till budgetfinansiering har på så sätt ingen effekt på det belopp som sammanlagt belastar medlemsstaterna.

Skulle en integration i budgeten innebära en risk att anslagen slår i taket för egna medel?

Under åren 2000-2002 uppgick utbetalningarna ur EUF till i genomsnitt 0,021 % av EU:s totala BNP. Som högst skulle den nionde EUF:s utbetalningsförmåga ha motsvarat 0,031 % av BNI under samma period, och det är denna mer tillfredsställande utbetalningstakt som minst bör eftersträvas efter en integration i budgeten.

Dessa belopp måste således ställas i relation till taket för egna medel, som för närvarande är satt till 1,24 % av BNI. Den anslagsnivå som föreslås i 2004 års preliminära budgetförslag uppgår till 0,99 % för EU-25. Frågan om huruvida taket för egna medel behöver höjas därför att EUF integreras med budgeten måste diskuteras i ett annat forum, närmare bestämt i samband med de nya ekonomiska ramarna för åren efter 2006.

De finansieringsnycklar som förhandlats fram för EUF skiljer sig från nyckeln för finansiering av den allmänna budgeten, oavsett om man avser genomsnittet för alla egna medel eller den BNI-nyckel som används för den kompletterande resursen. Man torde därför ledas till slutsatsen att en integration av EUF i den allmänna budgeten skulle leda till en förändring av de olika medlemsstaternas ekonomiska bidrag, och frestas att börja beräkna vilka som blir vinnare och förlorare som en följd av denna omfördelning. Detta blir dock en statisk och missvisande diskussion. En integration av EUF i budgeten kommer inte att påverka bidragen till den pågående fondförvaltningen, eftersom befintliga avtal givetvis kommer att fullföljas på de villkor som överenskommits. Vad gäller en framtida finansieringsnyckel är det omöjligt att förutse

resultaten för framtida förhandlingar med minst 25 deltagande länder. Man kan inte heller ta för givet att systemet för att finansiera EU-budgeten kommer att förbli oförändrat.

Det kan i detta sammanhang nämnas att skillnaderna mellan medlemsstaternas bidrag till EUF och deras respektive välstånd (beräknat via BNP/BNI-nycklar, se bilaga 1 tabell 4) har växt under utvecklingen från den sjätte till den nionde EUF.

## **5. EN AMBITIÖS MEN GENOMFÖRBAR TIDSPLAN**

Under de kommande 18 månaderna kommer Europeiska unionen att genomgå stora förändringar, varav de viktigaste tas upp i det följande. Kommissionen anser att dessa förändringar erbjuder ett utmärkt tillfälle att också ta upp frågan om integration av EUF-anslagen i den allmänna budgeten.

För det första kommer regeringskonferensen om reform av fördragen i oktober 2003 att inleda sitt arbete på basis av konventets utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europeiska unionen. Konventet har rekommenderat att AVS-EG-samarbetet integreras i den allmänna budgeten och föreslår också en rättslig ram för en sådan integration<sup>9</sup>.

För det andra är nu förberedelserna igång för de ekonomiska ramarna för åren efter 2006, och ett första meddelande från kommissionen för detta ändamål beräknas vara klart i december 2003. Om AVS-EG-samarbetet integreras med budgeten bör således de allmänna ekonomiska ramarna täcka allt AVS-samarbete efter 2006.

För det tredje går nu processen mot utvidgning av unionen in i sin slutfas, då tio nya medlemsstater kommer att anslutas 2004. De nya medlemsstaterna kommer omedelbart att ansluta sig till Cotonouavtalet, men kommer inte att delta i finansieringen förrän efter det att det nuvarande finansprotokollet löpt ut.

Den nionde EUF täcker perioden fram till och med 2007. Kommissionen föreslår därför att man, istället för att inrätta en tionde EUF som skulle finansieras separat av 25 eller fler medlemsstater, låter EU:s budgetar för 2007/2008 bli starten för ett budgetfinansierat AVS-samarbete. Detta kan vid första anblicken förefalla ligga långt fram i tiden, men arbetets omfattning gör det nödvändigt att inleda förberedelser på en rad områden redan i år.

De viktigaste av dessa förberedelser är följande:

- (1) Vad gäller gemenskapsinstrument: a) Att helt och fullt infoga AVS-samarbetet i de kommande ekonomiska ramarna för åren efter 2006 – kommissionen kommer att presentera inledande idéer om detta i slutet av 2003. b) Att utarbeta en flerårig rättslig grund för framtida AVS-EG-samarbete i form av en förordning som antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet med ett finansiellt referensbelopp: ett förslag bör läggas

---

<sup>9</sup> Arbetsgrupp nr VII skrev i sin slutrapport till konventets ledamöter (CONV 459/02, 16.12.2002, punkt 9., angående politiken för utvecklingssamarbete) att det fanns ett starkt stöd inom gruppen för att integrera EUF i EU:s allmänna budget, och således låta dessa anslag lyda under samma förfaranden som övrigt ekonomiskt bistånd. Gruppen tillade att en sådan integration måste åtföljas av åtgärder för att förbättra stödets verkan samt koncentrationen på fattigdomsbekämpning i EU:s biståndsprogram i allmänhet, samt att integrationen av EUF-medlen i budgeten inte får medföra att den samlade stödvolymen till AVS-länderna minskar. Det utkast till konstitution som antogs av konventet i juli 2003 ligger i linje med denna rekommendation.

fram senast 2005 efter samråd med AVS-länderna, och beslutet om antagande bör vara fattat senast i slutet av 2006.

- (2) Avseende reglerna för partnerskapet AVS-EG: De tekniska genomförandebestämmelser som används enligt Cotonouavtalet och som avviker från motsvarande förfaranden för budgetmedlen behöver anpassas. Detta avser både bestämmelser i själva Cotonouavtalet och i dess bilagor. Således behöver det gemensamma ministerrådet besluta om övergångsbestämmelser i väntan på att en ändrad text ratificeras. Finansprotokollet (bilaga 1 till Cotonouavtalet) skulle också bli överflödigt eftersom framtida finansiering skulle regleras genom en förordning. EU:s förslag om punkter som bör tas upp till diskussion kommer att föreläggas AVS-länderna senast 1 mars 2004. Vidare kommer det interna avtalet mellan medlemsstaterna och EUF:s budgetförordning att bli överflödigt, eftersom de tekniska bestämmelserna för användningen av anslag kommer att regleras genom den nya rättsliga grunden och eftersom de generella texter som gäller för förvaltning av den allmänna budgeten också kommer att gälla.
- (3) Vad gäller de Europeiska utvecklingsfonder ur vilka anslag fortfarande utnyttjas behöver en övergångsperiod tillämpas. Under denna period kommer de berörda fonderna (sjätte till nionde EUF) att fortsätta finansieras enligt de befintliga finansieringsnycklarna i stället för enligt systemet för egna medel. Kommissionen kommer dock att verka för att övergångsperioden skall bli så kort som möjligt, så att fördelarna med en fullständig integration i budgeten kan förverkligas utan onödigt dröjsmål. Kommissionen kommer att lägga fram de förslag som behövs i slutet av 2003.

En vägledande "färdplan" för arbetet återges i bilaga 2.

## **6. SLUTSATSER: ETT GYNNSAMT TILLFÄLLE FÖR FÖRÄNDRING BÅDE UR POLITISK OCH PRAKTISK SYNVINKEL**

Det föreligger inga konkreta skäl för att behålla systemet med en separat fond utanför budgeten, som utgör en avvikelse från gängse budgetförvaltning inom EU. De risker som följer av att helt integrera AVS-EG-samarbetet i budgeten framstår som marginella i förhållande till de stora, allt övervägande fördelarna. Den politiska "bevisbördan" bör således ligga på dem som vill behålla det nuvarande undantaget, snarare än på dem som föreslår en normalisering av förvaltningen. Riskerna och kostnaderna som följer av att bibehålla en separat fond är, som framgår av detta dokument, i högsta grad reella.

De viktigaste fördelarna med en förändring är möjligheten att fatta rätt beslut vid rätt tidpunkt och skapa en enhetlig, gemensam ram för samarbetet på EU-nivå.

En harmonisering av förvaltningsförfarandena bör vidare föra med sig fördelar i form av förbättrad effektivitet och ändamålsenlighet. Dessutom kan de element som fungerat bäst i AVS-EG-samarbetet lättare spridas till utvecklingssamarbetet med andra regioner i världen.

De främsta fördelarna med Cotonouavtalet (egenansvar, partnerskap, gemensamma mål) kommer liksom den starka samförståndsanda som byggts upp mellan EU och AVS-länderna att förbli oförändrade även om anslagen administreras via budgeten. AVS-regionen har haft en särskild ställning som partner till gemenskapen ända sedan 1958, och kommer även fortsättningsvis att stå högt på dagordningen.

Med tanke på det närmaste årets händelser (framför allt regeringskonferensen om reform av fördragen, översynen av Cotonouavtalet och de kommande förslagen till nya ekonomiska ramar för perioden efter 2006) är detta en fördelaktig tidpunkt för att införliva AVS-anslagen med den allmänna budgeten. Den tidsplan som föreslås är möjlig att hålla även om den är knapp. Ett omfattande arbete med ny lagstiftning måste inledas redan under de närmaste månaderna. Fördelarna bedöms dock överväga: partnerskapet mellan EU och AVS-länderna, med dess särart och dess ambitiösa mål, kan bara vidareutvecklas om det finns en modern och effektiv finansieringsmekanism för att understödja det, så att fortsatta framsteg mot millenniemålen underlättas.

Kommissionen uppmanar därför rådet och Europaparlamentet att ge sitt stöd till de förslag som framläggs i detta meddelande om integration av samarbetet mellan EU och AVS/ULT i den allmänna budgeten från och med budgetåren 2007/2008.

De närmast förestående nyckeldatumen infaller snart. Kommissionen upplyser därför rådet och parlamentet om att den redan nu måste börja förbereda de förslag som är knutna till dessa nyckeldatum (varav de viktigaste framgår av färdplanen), så att integrationen av AVS-anslagen i budgeten kan bli möjlig inom givna tidsramar.

## BILAGOR

### Bilaga 1: Sammanfattning i siffror

**(1) EU:s andel av officiellt utvecklingsbistånd (Official Development Aid, ODA), 1985-2002**

|           | Utbetalningar i miljoner USD |        |       |        | ODA fr. EU i % av total ODA |      |      | EG i % av EU ODA | ODA i % av BNI |      | ODA fr. EU i % av BNI |       |
|-----------|------------------------------|--------|-------|--------|-----------------------------|------|------|------------------|----------------|------|-----------------------|-------|
|           | Totalt                       | EU     | EG    | MS     | EU                          | EG   | MS   |                  | DAC totalt     | EU   | EG                    | MS    |
| 1985-86 ~ | 32.296                       | 14.570 | 1.704 | 12.866 | 45,1                        | 5,3  | 39,8 | 11,8             | 0,33           | 0,45 | 0,053                 | 0,397 |
| 1990-91 ~ | 54.813                       | 29.549 | 3.343 | 26.226 | 53,9                        | 6,1  | 47,8 | 11,3             | 0,31           | 0,42 | 0,048                 | 0,372 |
| 2000      | 53.734                       | 25.273 | 4.912 | 20.361 | 47,0                        | 9,1  | 37,9 | 19,4             | 0,22           | 0,32 | 0,062                 | 0,258 |
| 2001      | 52.336                       | 26.290 | 5.961 | 20.329 | 50,2                        | 11,4 | 38,8 | 22,7             | 0,22           | 0,33 | 0,075                 | 0,255 |
| 2002      | 56.991                       | 29.093 | 6.502 | 22.591 | 51,0                        | 11,4 | 39,6 | 22,3             | 0,23           | 0,34 | 0,076                 | 0,264 |

Källa: International Development Statistics OECD-DAC

Obs.: Siffrorna för EU avser medlemsstaternas bidrag, inklusive deras andelar av EUF, Europeiska investeringsbanken (EIB) och EU-budgeten. Siffrorna för EG avser EUF, EIB och EU-budgeten. Även lån kan räknas till officiellt utvecklingsbistånd på vissa villkor. Således definieras vissa EIB-lån som officiellt utvecklingsbistånd, och räknas därmed in i totalbeloppet för EG, på samma sätt som vissa bilaterala lån ingår i totalsumman för medlemsstaterna (MS).

**(2) Bistånd till AVS-länderna från budgeten och EUF i förhållande till totalt bistånd till tredje land**

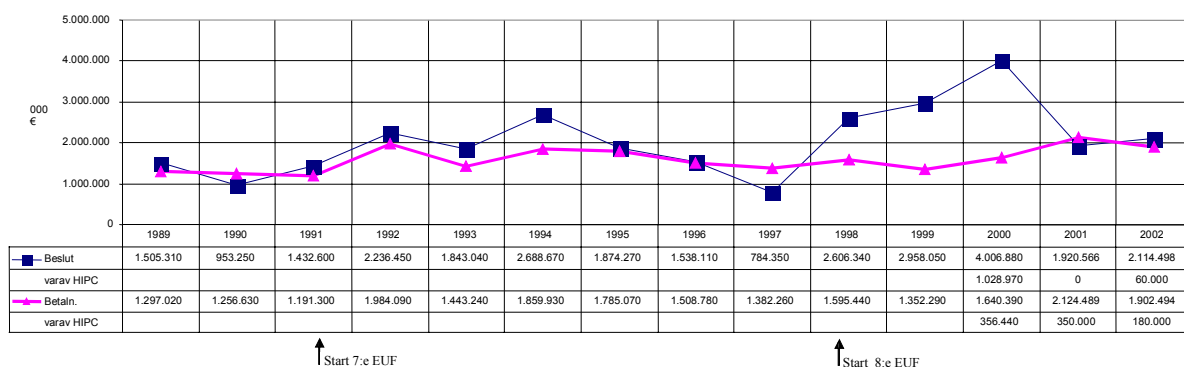
|           | Miljoner euro     |              |        |       |             |                        | Fördeln. av bistånd<br>till AVS-ULT i % |                            | AVS i<br>% av tot.<br>bistånd |
|-----------|-------------------|--------------|--------|-------|-------------|------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
|           | Ur budgeten       |              |        | EUF   | Totalt      | Totalt budget<br>+ EUF |                                         |                            |                               |
|           | Budget<br>totalt* | AVS<br>+ ULT | Övriga |       |             |                        | AVS + ULT                               | AVS-ULT                    |                               |
|           | (1)=(2)+(3)       | (2)          | (3)    | (4)   | (5)=(2)+(4) | (6)=(1)+(4)            | ur<br>budg.<br>(7)=(2)/(5)              | från<br>EUF<br>(8)=(4)/(5) |                               |
| Ataganden |                   |              |        |       |             |                        |                                         |                            |                               |
| 2001      | 4.859             | 699          | 4.160  | 1.921 | 2.620       | 6.780                  | 26,7                                    | 73,3                       | 38,6                          |
| 2002      | 5.086             | 710          | 4.376  | 2.144 | 2.854       | 7.230                  | 24,9                                    | 75,1                       | 39,5                          |
| Betaln.   |                   |              |        |       |             |                        |                                         |                            |                               |
| 2001      | 4.231             | 720          | 3.511  | 2.124 | 2.844       | 6.355                  | 25,3                                    | 74,7                       | 44,8                          |
| 2002      | 4.424             | 650          | 3.774  | 1.902 | 2.542       | 6.326                  | 25,6                                    | 74,8                       | 40,2                          |

Källa: kommissionen (GD Budget och EuropeAid).

Obs.: Stöd inför anslutningen av nya medlemsstater ingår ej i denna tabell.

\*) Avser budgetmedel under rubrik 4 i budgetplanen ("Externa åtgärder").

### (3) EUF: Åtaganden och betalningar 1989-2002



Anmärkningar:

- Siffror för åtaganden: belopp som dragits tillbaka ej inräknade.
- Betalningar: siffror före ev. återbetalningar.
- HIPC: Heavily Indebted Poor Countries Initiative (initiativet till förmån för kraftigt skuldtunga fattiga länder).

| Potentiell kapacitet (milj. euro) |                    |               |
|-----------------------------------|--------------------|---------------|
| Ursprungl. anslag                 |                    | Årsgenomsnitt |
| 6:e Euf                           | 1985-1990 = 7.500  | 1.500         |
| 7:e Euf                           | 1990-1995 = 10.940 | 2.188         |
| 8:e Euf                           | 1995-2000 = 12.840 | 2.568         |
| 9:e Euf                           | 2000-2005 = 13.800 | 2.760         |

| Faktiskt utnyttj. belopp (milj. euro) |           |         |
|---------------------------------------|-----------|---------|
| Årsgenomsnitt                         |           |         |
|                                       | Åtaganden | Betaln. |
| 1989-1999                             | 1.856     | 1.512   |
| 2000-2002                             | 2.681     | 1.889   |

Källa: "Ekonomiska uppgifter om de europeiska utvecklingsfonderna", KOM(2003) 353 slutlig – 13.6.2003 och KOM(2002) 372 slutlig – 9.7.2002

**(4) Finansieringsnycklar för sjätte till nionde EUF (ursprungliga anslag) samt BNP/BNI-nycklar**

| Medlemsstater     | 6:e EUF | 6:e EUF<br>nyck. | BNP-vikt<br>1985 | 7:e EUF | 7:e EUF<br>nyck. | 8:e EUF | 8:e EUF<br>nyck. | 9:e EUF | 9:e EUF<br>nyck. | BNI-nyck-<br>el allmän<br>budget 2003 |
|-------------------|---------|------------------|------------------|---------|------------------|---------|------------------|---------|------------------|---------------------------------------|
|                   | M€      | %                |                  | M€      | %                | M€      | %                | M€      | %                |                                       |
| Österr.           |         |                  |                  |         |                  | 340     | 2,65             | 366     | 2,65             | 2,31                                  |
| Belgien           | 297     | 3,96             | 3,30             | 433     | 3,96             | 503     | 3,92             | 541     | 3,92             | 2,95                                  |
| Danmark           | 156     | 2,08             | 2,40             | 227     | 2,08             | 275     | 2,14             | 295     | 2,14             | 2,01                                  |
| Finland           |         |                  |                  |         |                  | 190     | 1,48             | 204     | 1,48             | 1,50                                  |
| Frankr.           | 1.768   | 23,58            | 21,10            | 2.666   | 24,37            | 3.120   | 24,30            | 3.353   | 24,30            | 16,39                                 |
| Tyskl.            | 1.954   | 26,06            | 25,20            | 2.840   | 25,96            | 3.000   | 23,36            | 3.224   | 23,36            | 22,75                                 |
| Grekl.            | 93      | 1,24             | 1,60             | 134     | 1,22             | 160     | 1,25             | 173     | 1,25             | 1,58                                  |
| Irland            | 41      | 0,55             | 0,80             | 60      | 0,55             | 80      | 0,62             | 86      | 0,62             | 1,19                                  |
| Italien           | 944     | 12,58            | 14,40            | 1.418   | 12,96            | 1.610   | 12,54            | 1.731   | 12,54            | 13,83                                 |
| Luxemburg         | 14      | 0,19             | 0,20             | 21      | 0,19             | 37      | 0,29             | 40      | 0,29             | 0,23                                  |
| Nederländerna     | 423     | 5,64             | 5,30             | 609     | 5,57             | 670     | 5,22             | 720     | 5,22             | 4,96                                  |
| Portugal          | 66      | 0,88             | 1,00             | 96      | 0,88             | 125     | 0,97             | 134     | 0,97             | 1,36                                  |
| Spanie            | 500     | 6,66             | 6,80             | 645     | 5,90             | 750     | 5,84             | 806     | 5,84             | 7,46                                  |
| Sverige           |         |                  |                  |         |                  | 350     | 2,73             | 377     | 2,73             | 2,69                                  |
| Fören. kungariket | 1.243   | 16,58            | 18,10            | 1.791   | 16,37            | 1.630   | 12,69            | 1.751   | 12,69            | 18,78                                 |
| TOTALT            | 7.500   | 100,00           | 100,00           | 10.940  | 100,00           | 12.840  | 100,00           | 13.800  | 100,00           | 100,00                                |

Obs.: Varje medlemsstats viktning vad gäller 1985 års BNP baseras på de uppgifter som var kända under året i fråga, vilka avviker från de uppgifter som senare offentliggjorts för 1985. Avvikelsen beror på att BNP för en av de större medlemsstaterna reviderats kraftigt uppåt.

## **Bilaga 2: "Färdplan" – tidsfrister för de viktigaste stegen i utvecklingen av ny lagstiftning**

För att en integration av EUF i den allmänna budgeten skall bli verklighet krävs dels nya rättsliga bestämmelser, dels ett antal beslut av politisk eller finansiell karaktär. I nedanstående färdplan förtecknas de viktigaste åtgärderna och de tidsfrister som gäller för varje steg.

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oktober 2003         | <p>Kommissionen antar föreliggande meddelande.</p> <p>Dess innehåll debatteras i rådet och Europaparlamentet.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| December 2003        | <p>Meddelande med allmänna riktlinjer inför de nya ekonomiska ramarna för perioden efter 2006.</p> <p><i>Här bör redogöras för de ekonomiska effekterna av en integration av EUF i den nuvarande rubrik 4 i budgetplanen ("externa åtgärder") på grundval av meddelandet från oktober.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| December 2003        | <p>Kommissionen redogör inför rådet/medlemsstaterna för de punkter som behöver ändras i Cotonouavtalet.</p> <p><i>Det tillvägagångssätt som föreslås för att integrera EUF-medlen i budgeten kräver att vissa bestämmelser Cotonouregelverket ersätts av gemenskapsbestämmelser. Finansprotokollet, det interna avtalet och EUF:s budgetförordning samt vissa tekniska genomförandebestämmelser i Cotonouavtalet kommer att bli överflödiga eller behöva ändras. Vidare skulle gemenskapens system för egna medel bli tillämpligt på EUF. För de nu aktiva EUF bör en övergångsperiod föreslås.</i></p> |
| Februari 2004        | <p>EU:s förslag till möjliga ändringar till Cotonouavtalet presenteras för AVS-ländernas företrädare.</p> <p><i>AVS-länderna är endast med och beslutar när det gäller själva Cotonouavtalet (EU:s medlemsstater beslutar på egen hand vad gäller det interna avtalet och budgetförordningarna för EUF).</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Maj 2004- feb. 2005  | <p>Förhandlingar mellan EU och AVS om ändringar i Cotonouavtalet.</p> <p>Beslut av ministerrådet AVS-EG om övergångsbestämmelser i väntan på ratificering.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Maj 2004 - feb. 2005 | <p>Förberedelser för ändringar i budgetförordningen för EUF och i det interna avtalet.</p> <p>Förslagen till ändringar i budgetförordningen för EUF och det interna avtalet antas av Europeiska unionens råd.</p> <p><i>Detta gäller eventuella ändringar som blir nödvändiga till följd av att Cotonouavtalet ändras samt i samband med övergångsperioden 2008-2011 (beroende på vad som beslutas när det gäller reglerna för genomförande av befintliga EUF efter 2007).</i></p>                                                                                                                      |

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| September 2005    | <p>Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning(ar) om ett program för samarbete med AVS och ULT.</p> <p><i>Framtida program för AVS/ULT med finansiering ur den allmänna budgeten kommer att kräva en grundrättsakt antagen av Europaparlamentet och rådet (det interna avtalet, EUF:s budgetförordning och Cotonouavtalets tekniska bestämmelser kommer inte längre att behövas efter en integration av EUF-anlagen i budgeten).</i></p> |
| Maj 2006          | <p>Kommissionen antar det preliminära budgetförslaget för 2007.</p> <p><i>Detta förslag kommer att innehålla nödvändiga budgetrubriker för samarbete med AVS-länderna.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| December 2006     | <p>Europaparlamentet och rådet antar grundförordning(ar) för samarbetet med AVS och ULT.</p> <p><i>Inklusive åtgärder till förmån för Sydafrika och Östtimor.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| December 2006     | <p>Eventuell ratificering i EU- och AVS-länderna av de förändringar som gjorts i den rättsliga grunden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Januari 2007/2008 | <p>Användningen av de i budgeten integrerade f.d. EUF-anlagen kan börja.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2008-2011         | <p>Övergångsperiod för befintliga EUF.</p> <p><i>Inga nya åtaganden får göras mot EUF-anslag, men betalningar ur EUF fortsätter.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |