

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.6.2009
СОМ(2009) 296 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Годишен доклад от 2009 г. относно политиките на Европейската общност за развитие и външно подпомагане и тяхното изпълнение през 2008 г.

{SEC(2009)831}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Годишен доклад от 2009 г. относно политиките на Европейската общност за развитие и външно подпомагане и тяхното изпълнение през 2008 г.

През 2008 г. Европейският съюз и неговите световни партньори в развитието бяха изправени през предизвикателства. Стремглаво покачващите се цени на храните и енергията и световната финансова криза подложиха на изпитание способността на ЕС да посреща настоящите си ангажименти за предоставяне на помощ и да се справя с нови нужди. Европейската комисия намери бърз отговор за неутрализиране на въздействието върху бедните държави на високите цени на храните. Европейският съюз доказа, че на него може да се разчита, като до края на декември създаде от бюджета на ЕС Инструмент за прехрана за 2008—2010 г. на стойност 1 млрд. EUR. Междувременно Комисията увеличи с 140 млн. EUR своя бюджет за хуманитарна хранителна помощ от резерва за спешна помощ и пренасочи средства, предвидени за осигуряване на прехрана, към най-уязвимата част от населението. Освен това Комисията събра 200 млн. EUR от неразпределения резерв в десетия европейски фонд за развитие (ЕФР). Комисията също така предприе индивидуални действия за увеличаване нивата на макро-финансова помощ за нуждаещите се страни. Въпреки икономическата криза ЕС и неговите държави-членки потвърдиха своя ангажимент за увеличаване на помощта за развитие през идните години. Основна цел за 2009 г. остава намирането на гъвкав и ефективен отговор на променящата се ситуация.

Истинско глобално измерение

Глобалният характер на външните политики на ЕС бе очевиден през 2008 г., със задълбочаването на отношенията на ЕС с партньори по целия свят и от опитите на ЕС за сътрудничество с тях по световни проблеми като климата и енергията, либерализиране на търговията и постигането на целите на хилядолетието от 2000 г. до целевия срок през 2015 г.

През май на среща на върха в Лима ЕС положи нови основи на отношенията си с Латинска Америка. Лидерите от двете страни приеха програма за съвместни действия, съсредоточени върху две теми: социално сближаване и устойчиво развитие. През юли ЕС проведе първата си среща на високо равнище с Южна Африка. През август Грузия се превърна в непредвиден център на внимание в резултат на конфликта с Русия. Комисията бързо приготви тригодишен пакет от до 500 млн. EUR. Преди края на годината Комисията мобилизира първото плащане от 60 млн. EUR за вътрешно разселени лица в Грузия.

През 2008 г. ЕС посвети голямо внимание на своите съседи в източна Европа и в Средиземноморския басейн. През юли Съюзът създаде със своите южни партньори Съюз за Средиземноморието, а през декември Комисията предложи ново Източно партньорство за своите източни съседи. На среща на върха ЕС-Русия през ноември бяха подновени преговорите за ново споразумение за партньорство с Русия, замразени от ЕС поради конфликта с Грузия. През

годината ЕС предостави общо 498 млн. EUR помощ на палестинците, предимно за посрещане на текущите разходи на Палестинската власт и в подкрепа на Палестинския план за реформи и развитие.

През годината ЕС и африканските му партньори започнаха работа по осем тематични партньорства, част от амбициозна съвместна стратегия, приета на тяхната среща на върха в Лисабон през декември 2007 г. Двете страни също така засилиха своя диалог по световни въпроси, включително въздействието на финансовата криза, изменението на климата и управлението в международните институции. Вследствие на засиленото присъствие на Китай в Африка, Комисията направи предложения за тристранно сътрудничество – ЕС-Китай-Африка, за намиране на общи решения на общите предизвикателства.

Комисията настоя за по-голямо регионално сътрудничество и икономическа интеграция между партньорите от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн като средство за насърчаване на растежа, търговията и развитието. Тя съсредоточи усилията си върху преговори за регионални споразумения за икономическо партньорство (СИП) с групи държави на юг от Сахара и с държавите в Карибския и Тихоокеанския региони. Държавите от АКТ също така бяха подпомогнати от регионалния компонент на новия ЕФР, например с вноса от 300 млн. EUR за Финансовия инструмент за мир в Африка, подкрепа за институции в АКТ и за Глобалния фонд за борба със СПИН, туберкулоза и малария.

През годината Комисията продължи своите усилия за сключване на официални споразумения със стратегически партньори в Азия – Китай и Индия, както и с Южна Корея и членове на АСЕАН (Асоциация на югоизточните азиатски нации). Помощта за АСЕАН се съсредоточава върху усилията на организацията за интеграция, представени в Плана за икономическа общност АСЕАН (ASEAN economic community blueprint) и се базира на европейския опит в инструментите за регионална интеграция, като статистика, митници и общи норми. Комисията също така продължи усилията си за преговори по всеобхватни споразумения за асоцииране (политически диалог, сътрудничество за развитие и преференциална търговия) с Общността на Андите и с Централна Америка.

Избор на правилните политики

Непредвидените събития през 2008 г. не отклониха ЕС и Европейската комисия от техните приоритети в областта на развитието. През 2008 г. Комисията направи междинен преглед на напредъка към постигане на целите на хилядолетието за развитие. Тя оцени техническата и финансова помощ на ЕС в контекста на осемте цели на хилядолетието. През юни Комисията подготви план за действие на ЕС относно целите на хилядолетието. В него се определят основни етапи за 2010 г. за наваксване на изоставането по ключови социални (по-конкретно в областта на здравето) и екологични цели. За държавите с пониски и средни доходи сътрудничеството се съсредоточава най-вече върху подкрепа на политиките за намаляване на бедността.

Всъщност тези събития засилиха необходимостта от по-голяма съгласуваност на политиката, особено по важни въпроси като изменението на климата, при

които ЕС е в центъра на процесите, и световната търговия. Престижът на ЕС по въпросите на изменението на климата може да бъде от пряка полза за най-бедните и най-уязвимите развиващи се държави, както бе доказано от оперативния старт на Фонда за адаптиране, одобрен на Конференцията на ООН за изменението на климата в Познан, Полша, през декември 2008 г. През септември 2008 г. с Гана бе сключено първото доброволно споразумение за партньорство в рамките на инициативата FLEGT (правоприлагане, управление и търговия в горския сектор).

През 2008 г. Комисията увеличи усилията си за пълно включване в процеса на развитие на въпроси като равенство между половете, околна среда и права на децата и коренното население. През февруари в рамките на външните действия Комисията предложи пакет от мерки, насочени към децата. В него се определят редица приоритети на регионално и световно равнище, свързани с детски труд, трафик на деца, деца, засегнати от въоръжени конфликти и насилие срещу деца. През годината Комисията предприе стъпки да гарантира, че това е отразено и в други политики на ЕС, които имат въздействие върху сътрудничеството и помощта за развитие. Тези политики обхващат не само търговията, но и селското стопанство, енергетиката, научната и развойна дейност, миграцията, политиката за сигурност и данъчната политика. През 2008 г. редица държави от АКТ поеха ангажимента да прилагат принципите на доброто управление в данъчната област, един от отчитаните критерии при разпределянето на транша за насърчаване на управлението от 10 ЕФР.

Комисията превърна демократичното управление в приоритетен показател и критерий при планиране и предоставяне на своята техническа и финансова помощ. Комисията счита демократичното управление за област на политиката, която следва да се подкрепя сама по себе си, но и като хоризонтален въпрос, включен във всички програми за помощ във всички сектори. Това е и централна тема на всеки политически диалог. През 2008 г. Комисията определи методология за анализ и работа по въпроса на управлението в своите секторни действия. Предизвикателството се състои в това, че насърчаването на демократичното управление е много чувствителен процес, който е специфичен за всяка държава.

През 2008 г. Комисията положи големи усилия да направи своята помощ по-ефективна, създавайки последователност и връзки между съответните географски и тематични инструменти, които насърчават демокрацията и правата на човека. В този контекст географските програми са посветени преди всичко на изграждане на институции и демократични процеси, като например избори. Те предоставят електорална помощ, подкрепа за парламентите, за институциите за права на човека и гражданско общество, както и за медиите. В качеството си на основен тематичен инструмент на ЕС, Европейският инструмент за демокрация и права на човека е конкретен израз на важността, която ЕС отдава на тази политика. Този инструмент може да извършва дейност на места, където ЕС обикновено няма присъствие и още по-важно – дори без съгласието на трети държави. Основните му ползватели са групи и лица, които се борят за демокрация, човешки права и основни свободи в гражданско общество.

След изпращането на първите наблюдатели на избори от ЕС в Русия през 1993 г., Мисиите на ЕС за наблюдаване на избори се превърнаха във видим инструмент на европейската дипломация. През 2008 г. Европейската комисия изпрати такива мисии на ЕС за наблюдение на национални избори в десет държави в Азия, Африка и Латинска Америка: Пакистан, Бутан, Непал, Камбоджа, Руанда, Ангола, Еквадор, Гвинея-Бисау, Гана и Бангладеш. Европейската комисия продължава своята програма за обучение за изборни наблюдатели и през 2009 г.

Повече и по-добра помощ

Размерът на помощта, която се управлява от Комисията, включително от нейните делегации, се увеличава постоянно и значително през последните години. Стойността на средствата, поети като задължение през 2008 г., достигна 9,33 млрд. EUR, което представлява нарастване от повече от 90 % от 2001 г. насам. Въпреки забавеното ратифициране на десетия ЕФР, до края на годината Комисията бе в състояние да поеме като задължение от този източник 4,89 млрд. EUR. В това усилие Комисията мобилизира своите различни финансови инструменти: ЕФР за държавите от АКТ, Инструмента за сътрудничество за развитие за Азия и Латинска Америка и Инструмента за европейската политика на добросъседство за Източна Европа и страните от южното Средиземноморие.

Европейският съюз бе движещата сила зад усилията за по-ефективна помощ посредством канализирането ѝ през държавните системи, за да се засили ангажираността на местно равнище и за да се намалят транзакционните разходи за държавите партньори. През септември третият Форум на високо равнище за ефективност на помощта, проведен в Акра, Гана постави специален акцент върху разделението на труда между донорите, използването на държавните системи, предвидимостта на помощта, взаимната отчетност по отношение на резултатите и по-малка условност.

Резултатът от форума – Програмата за действие от Акра, съвпада със стремежите на ЕС. Програмата обхваща по-широк кръг от партньори, донори и получатели от всякога досега. Самите държави партньори, донорите от нововъзникващите икономически сили, държавите със среден доход и неправителствените участници – всички те играят все по-важна роля. Извън рамките на Програмата за действие от Акра, Комисията ще продължи дискусиите с държавите-членки за начина на по-нататъшно развитие на програмата за ефективност на помощта на европейско и международно равнище. Това е въпрос за съотношението между качество и разходи – за държавите получатели и за европейския данькоплатец.

Като част от отговора на ангажимента за използване на държавните системи и за предвидимост на помощта, Комисията завърши своите предложения за „Договор за целите на хилядолетието за развитие“ (MDG-Contract), който ще предостави по-дългосрочна и по-предвидима форма на обща бюджетна подкрепа, насочена към добре представящите се държави, които имат доказан успех при усвояване на бюджетна подкрепа. Договори за ЦХР бяха първоначално одобрени за седем държави от АКТ (Буркина Фасо, Гана, Мали,

Мозамбик, Руанда, Уганда и Замбия), което представлява над 40 % от планираната обща бюджетна подкрепа в десетия ЕФР.

През 2008 г. Комисията усилено работи, за да реформира своите отдели за техническо сътрудничество и изпълнение на проекти. През юли тя прие така наречената „принципна стратегия“. Тя определя редица принципи, включително акцент върху развитието на местен капацитет, подход, основан на нуждите, ангажираност на държавите партньори през целия цикъл на управление на дейности, както и голяма степен на ориентиране към постигане на резултати.

Комисията отново увеличи делът на помощта за развитие, предоставяна под формата на **бюджетна подкрепа**, което е най-предпочитаният метод за предоставяне на помощ при подходящи условия. Бюджетната подкрепа, когато средствата се прехвърлят на държавната хазна на държавата получател, постепенно замества прякото финансиране, свързано с проекти. През годината задълженията за бюджетна подкрепа представляваха 39 % (3,86 млрд. EUR) от всички задължения от бюджета на ЕО и ЕФР.

Средствата се предоставят или като обща бюджетна подкрепа (ОБП) или секторна бюджетна подкрепа (СБП), когато акцентът е върху един сектор. През 2008 г. задълженията за ОБП представляваха 60 % от всички нови операции за бюджетна подкрепа, възлизайки на 2,3 млрд. EUR. Основните получатели бяха в АКТ (21 държави), в Азия (Лаос и Виетнам) и в Латинска Америка (Хондурас). По отношение на СБП, използването на този начин на предоставяне на помощ не само се увеличи през 2008 г., но и бяха обхванати по-широк кръг от сектори, особено в държави извън АКТ¹. Общите задължения за СБП възлизаха на 1,5 млрд. EUR, около 40 % от новите дейности за бюджетна подкрепа, поети като задължение през 2008 г. Дейностите по СБП представляваха 18 % от новите задължения за бюджетна подкрепа за региона на АКТ, около 60 % за Азия и до 100 % сред източните и южните съседи на ЕС и Южна Африка. В тези последни случаи дейностите за бюджетна подкрепа са насочени към области, като правосъдие, законодателна подкрепа, енергетика, търговия и конкурентоспособност. В Азия повечето от задълженията бяха в социалните сектори. В Латинска Америка, основните сектори бяха управление на водите, образование и трудова заетост. Въпреки че в държавите от АКТ секторната бюджетна подкрепа бе съсредоточена върху традиционни сектори (пътища, здравеопазване и образование), появиха се и някои нови сектори като правосъдие, професионално обучение и децентрализация.

Понастоящем Комисията разработва, в консултации с други донори и държави-членки, всеобхватна методология за оценка на дейности за ОБП и СБП на национално равнище. Тази методология ще бъде тествана през 2009–2010 г. и впоследствие прецизирана. През 2008 г. също така бе предприет всеобхватен преглед на програмите на ЕС за обща бюджетна подкрепа, обхващащ 46 програми. От него става ясно, че са били изплатени средно 70 % от вариращата част на плащания, базирани върху специфични показатели за оценка на резултатите. Това показва, че целевите резултати са били постигнати в голяма степен.

¹ За целите на този документ Южна Африка се разглежда отделно от региона на АКТ.

Един от критериите, които държавите получатели трябва да демонстрират, за да могат да получат бюджетна подкрепа, е способността им да управляват публични финанси. Ефективното **управление на публичните финанси** (УПФ) е от основно значение за гарантирането на това, че правителствата се отчитат за поверените им в полза на тяхното население парични средства на европейските данъкоплатци.

Както и повечето други донори (включително МВФ и Световната банка) ЕС използва първоначална динамична диагноза за УПФ като основа за измерване на напредъка във времето. От юни 2005 г. до края на 2008 г. бяха проведени така наречените PEFA оценки² в 55 страни в АКТ. До края на 2008 г. всички държави от АКТ и почти всички други държави по света, които получават бюджетна подкрепа от ЕС, преминаха PEFA оценка.

Комисията се ангажира да направи бюджетната подкрепа по-ефективна и прозрачна, като засили PEFA оценките, усъвършенства структурата и формулировката на споразуменията за финансиране, допълнително прецизира критериите за допустимост за бюджетна подкрепа и оценки на риска, и усъвършенстване на системите за докладване.

В бъдеще операциите за бюджетна подкрепа ще бъдат използвани все по-често за посрещане на финансовите искания на развиващите се страни. Комисията ще продължи да се грижи за специалните нужди на нестабилни държави.

Акцент върху резултатите

Системата за мониторинг, ориентиран към резултатите, стана неразделна част от изпълнението на повечето програми на Комисията. Тя предоставя прозрачен, бърз и всеобхватен преглед на това как определен проект напредва в даден момент. Тя се прилага от независими експерти във всички области на външното сътрудничество. Използвайки добре структурирана и стабилна методология, констатациите се представят според международно съгласувани критерии³. След осем години ползване мониторингът, ориентиран към резултатите, е доказал своята полезност не само на равнище на отделния проект за представяне на резултати от проекта, но и на макро равнище в подкрепа на ръководни решения, и на програмно равнище – за предоставяне на качествени данни за анализ.

През 2006–2008 г. беше извършен мониторинг на над 530 завършени проекта чрез методологията за последващ мониторинг, ориентиран към резултатите. Проучване от 2007 г. разгледа потенциалните ползи и потвърди, че последващият мониторинг, ориентиран към резултатите, е ефективен и гъвкав инструмент. За текущи проекти методологията за мониторинг, ориентиран към резултатите, бе усъвършенствана и опростена, за да обхваща по-добре важни теми като включването в политиките на въпросите за равенство на половете и опазване на околната среда. През 2008 г. бе разгледана и необходимостта от напредък от чисто количествен към по-качествен анализ на данните от мониторинга.

² Публични разходи & финансова отчетност (Public Expenditure & Financial Accountability) е методология, прилагана от ЕС и други водещи донори за оценка на управлението на публичните финанси от страна на държавите получатели.

³ Значение и замисъл, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост.

Освен това, през 2008 г. бяха завършени осем доклада за оценка: четири на географска основа, един тематичен и три относно начините за предоставяне на помощ. Бяха започнати дванадесет нови оценки. Десет от тях засягат отделни държави, докато другите две разглеждат предотвратяването на конфликти и изграждането на мир, и трудова заетост и социално включване. Комисията отчита резултатите от тези оценки за усъвършенстване на качеството и въздействието на своята външна помощ. Като цяло оценките показаха добри резултати по отношение на значението и ефективността при планирането и изпълнението. Областите, в които са необходими допълнителни усилия, включват: свързаност между дейностите, разнообразни начини за предоставяне на помощта, и съгласуваност между помощ на национално и регионално равнище. ЕС също така положи усилия да даде по-голяма видимост на своите дейности, особено когато средствата са насочени чрез международни организации или чрез бюджетна подкрепа.

Да работим заедно

Необходима е по-голяма координация на донорите, особено посредством обмен на опит и концентриране на дейностите (разделение на труда), за да се увеличи ефективността на помощта. Това сега се практикува в много държави. Танзания, Мозамбик, Уганда, Гана, Буркина Фасо и Мали са примери за държави на юг от Сахара, където координацията е постигнала напредък и се прилага ясно разделение на труда. През декември 2008 г. Комисията и френското председателство на ЕС организираха конференция за координацията на донори от ЕС в Латинска Америка. В Афганистан, като част от отговора на Националната стратегия за развитие на Афганистан, бе подготвен съвместен принос на ЕС за ефективност на помощта. В окупираните палестински територии ЕС създаде ефективен инструмент, PEGASE, за предоставяне на помощта, включващ и приноса на държавите-членки. От стартирането му през февруари 2008 г. чрез PEGASE са изплатени (в 12-те месеца до 31 януари 2009 г.) 409,2 млн. EUR пряка финансова подкрепа. Механизмът също така управлява над 131 млн. EUR от 14 държави-членки, от които 78 % бяха изплатени в същия период.

Комисията продължи да предоставя част от своята помощ за развитие чрез ООН, Световната банка и други международни организации, когато това представлява най-ефективния начин на предоставяне на помощта. В Ирак по-голямата част от подкрепата на ЕС от 2003 г. насам, възлизаща на 785 млн. EUR, бе предоставена чрез Международния фонд за възстановяване на Ирак (IRFFI), многостранен механизъм, създаден през 2004 г. Две важни оценки, завършени през 2008 г., стигнаха до заключението, че Комисията, Световната банка и агенциите на ООН са имали полза от това по-интензивно сътрудничество, улеснено посредством рамкови финансови и административни споразумения. Те дадоха възможност на Комисията да предоставя помощ в държави, където условията на място са прекалено трудни и опасни за установяването на собствени канали за предоставяне на помощ. Въпреки това е необходимо да се разгледа нов стратегически подход и следва да се даде повече видимост.

Освен това, със съвместна декларация, подписана на 25 септември 2008 г., Комисията засили сътрудничеството си с ООН и със Световната банка за

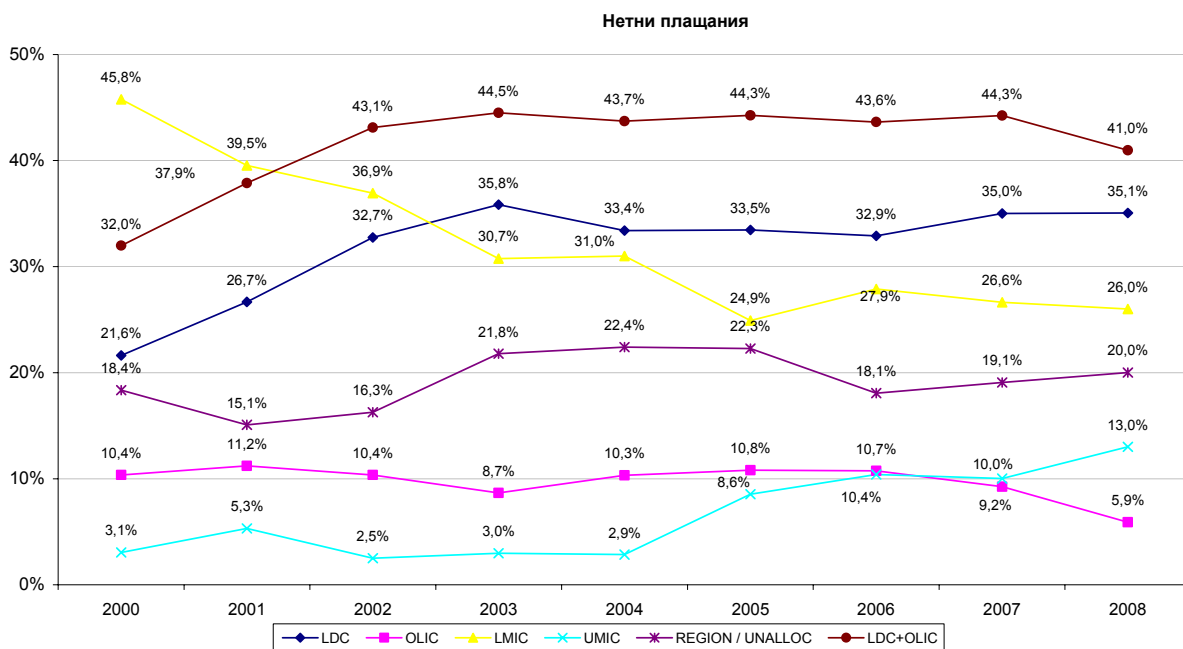
отговор на ситуации след криза и за планиране на операции за възстановяване. Инициативата създава обща платформа за предоставянето на ефективен и устойчив международен отговор на кризи след природно бедствие или конфликт. Всички донори и партньори са поканени да се присъединят към това усилие.

През 2008 г. бе създаден Инструментът за инвестиции в рамките на ЕПД, за да обединява предоставените от Комисията и държавите-членки безвъзмездни средства, за да подпомогне инвестициите в държавите партньори от страна на европейските публични финансови институции. Операциите по отпускането на заеми се съсредоточават основно върху три приоритетни сектора: енергетика, транспорт и околна среда. По Инструмента бяха одобрени 15 проекта за финансиране като обща вноска от инструмента на стойност 70,95 млн. EUR. Това доведе до одобрени заеми от европейски финансови институции на стойност от 1,65 млн. EUR. В допълнение към вноската от бюджета на ЕС, държавите-членки са събрали до момента 37 млн. EUR пряка вноска към доверителния фонд по инструмента за инвестиции в рамките на ЕПД за 2008—2010 г.

Най-накрая Комисията издаде политически документ относно *„Местните органи: участници в развитието“*, за да изложи първите елементи на стратегия, която ще се опира на опита на местните органи като партньори в развитието.

През 2009 г. икономическата криза несъмнено ще утежни ситуацията в много страни. Постигането на целите на хилядолетието за развитие ще стане още по-трудно. Ето защо политиката на ЕС за предоставяне на външна помощ е съсредоточена върху постигането на конкретни резултати, като подобрява гъвкавостта на своите инструменти за предоставяне на помощ и насърчава действия за регионална интеграция.

2000–2008 Акцент върху бедността



2000–2003 г. Доклад на ЕК до DAC (по същия метод: отпуснати средства за LDCs/LICs за конкретната държава -включително ЕИБ- /Общо плащания)

2004 г. Информация от Годишния доклад

2005 г., 2006 г., 2007 г. Информация от Годишния доклад съгласно списъка на DAC за получатели, актуализиран през 2006 г.

2008 г. Неокончателни данни от Годишния доклад - съгласно списъка на DAC за получатели, актуализиран през 2008 г.

LDC : Least Developed Countries (най-слабо развити държави)

OLIC : Other Low Income Countries (други държави с нисък доход)

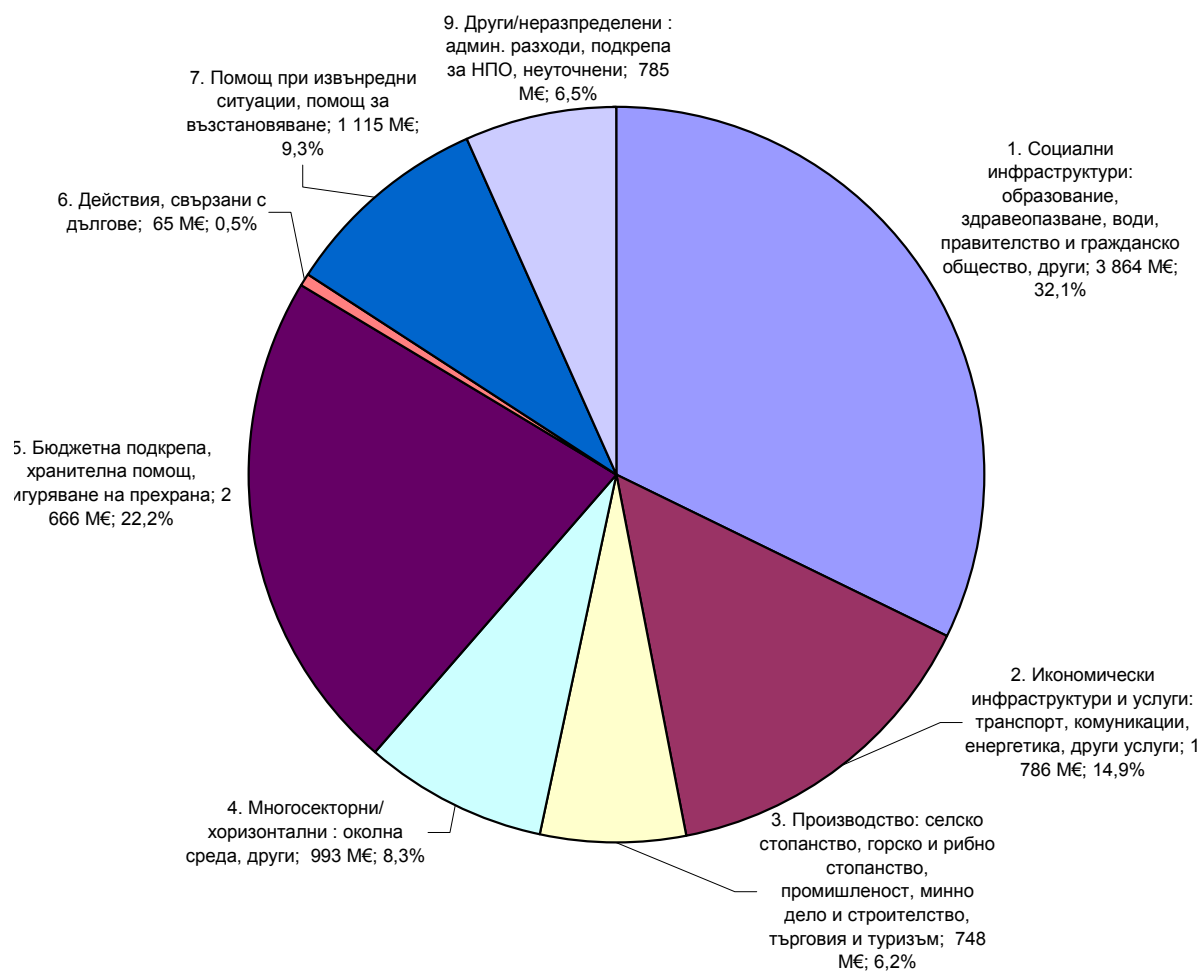
LMIC : Lower Middle Income Countries (държави с по-нисък среден доход)

UMIC : Upper Middle Income Countries (държави с по-висок среден доход)

REGION / UNALLOC : Regional Programmes and Unallocated (регионални програми и неразпределени)

Данните относно намаляването на бедността потвърждават тенденцията от минали години, като 35 % от официалната помощ за развитие (ОПР) е насочена към най-слабо развитите държави. Намаляването на ОПР за други държави с ниски доходи се дължи най-вече на прегледа на списъка на получатели на ОПР, извършен от Комитета за подпомагане на развитието на ОИСР (DAC). В новия списък на DAC, който е в сила от 2008 г., редица държави с нисък доход бяха преквалифицирани в държави с по-нисък среден доход: Камерун, Кабу Верде, Индия, Република Молдова, Монголия, Никарагуа и Република Конго.

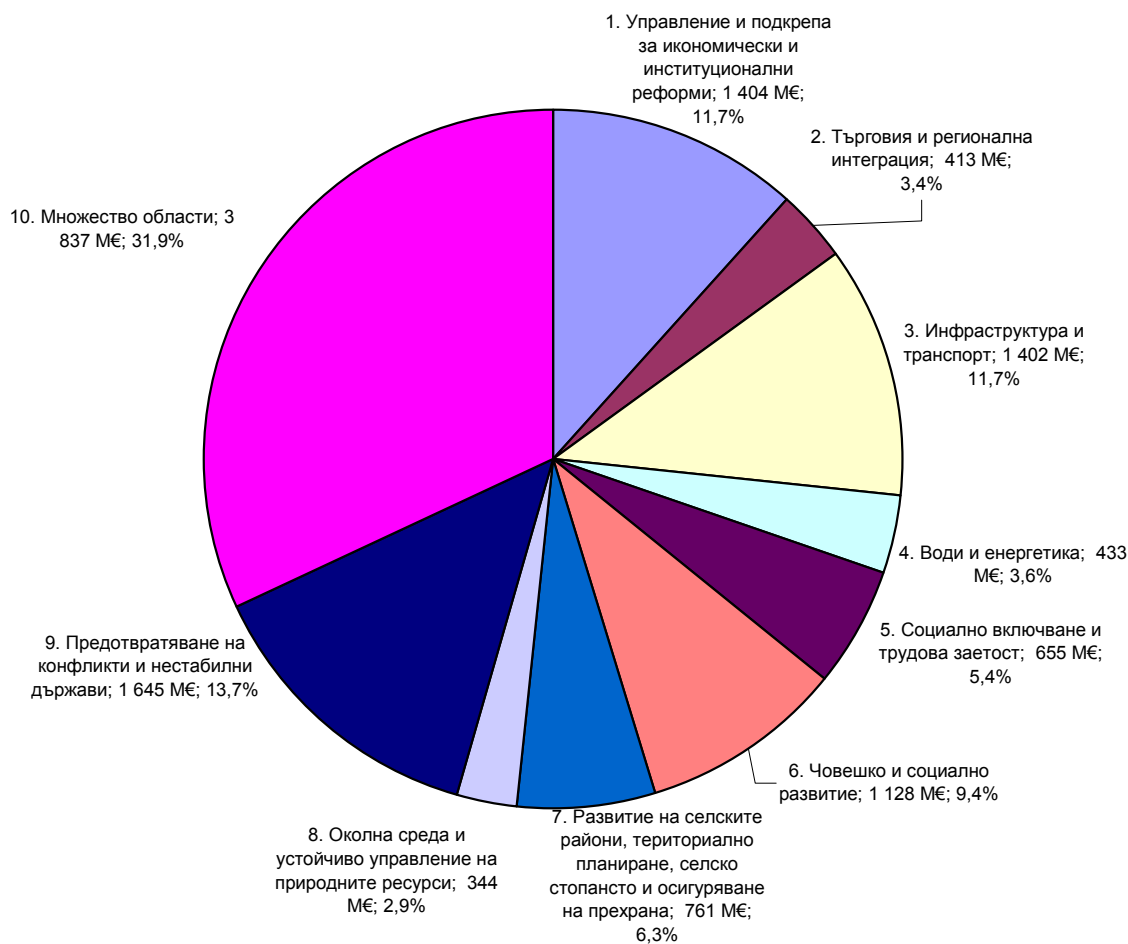
Разпределение по сектори



Поети задължения 2008 г. (€ млн.)

Ресурси ОПР/ОП, управлявани от Европейската комисия

Европейски консенсус: области, свързани със сътрудничеството на ЕС за развитие



Поети задължения 2008 г. (€ млн.)

Ресурси ОПР/ОП, управлявани от Европейската комисия