



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по развитие

2010/2300(INI)

17.3.2011

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за развиващите се страни
(2010/2300(INI))

Комисия по развитие

Докладчик: Charles Goerens

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	7

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за развиващите се страни
(2010/2300(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид ангажиментите, поети от Г8 на срещата на високо равнище в Гленийгълс през 2005 г. относно обема на помощта, помощта за Африка на юг от Сахара и качеството на помощта, както и всички последвали срещи на Г8 и Г20,
- като взе предвид Европейския консенсус за развитие¹ и Кодекса за поведение на Европейския съюз за взаимното допълване и разделението на труда в политиката за развитие²,
- като взе предвид Парижката декларация за ефективност на помощта и Програмата за действие от Акра,
- като взе предвид член 208 от Договора за функционирането на ЕС, който постановява, че „Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на политиките, които биха могли да засегнат развиващите се страни“,
- като взе предвид член 25, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1905/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на финансов инструмент за развитие на сътрудничеството („Инструмент за сътрудничество за развитие“³ (ИСП),
- като взе предвид член 61, параграф 2 от Споразумението от Котону.
- като взе предвид своята резолюция от 6 април 2006 г. относно ефективността на помощите и корупцията в развиващите се страни⁴,
- като взе предвид своята резолюция от 5 май 2010 г. относно забележките, които са неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на седми, осми и девети Европейски фонд за развитие за финансовата 2008 година⁵,
- като взе предвид своята резолюция от 3 февруари 2011 г. относно позицията на Съвета на първо четене с оглед приемане на Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1905/2006 за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие⁶,

¹ ОВ С 46, 24.2.2006 г., стр. 1.

² Заключение на Съвета 9558/07 от 15 май 2007 г.

³ ОВ L 378, 27.12.2006 г., стр. 41.

⁴ ОВ С 293 Е, 2.12.2006 г., стр. 316.

⁵ ОВ L 252, 25.9.2010 г., стр. 109.

⁶ Приети текстове, P7_TA-PROV(2011)0030.

- като взе предвид специалния доклад № 11/2010 на Европейската сметна палата, озаглавен „Управление на Комисията по отношение на общата бюджетна подкрепа за държавите от АКТЬ, Латинска Америка и Азия“,
 - като взе предвид Зелената книга на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за развиващите се страни (COM(2010)0586 окончателен),
 - като взе предвид документа на Комисията от 2007 г., озаглавен „Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support“ („Насоки относно планирането, проектирането и управлението на общата бюджетна подкрепа“),
 - като взе предвид доклада на Комисията от 2008 г., озаглавен „Бюджетната подкрепа: ефикасният начин за финансиране на развитието?“,
 - като взе предвид член 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по развитие и становищата на комисията по външни работи, комисията по бюджети и комисията по бюджетен контрол (A7-0000/2011),
- A. като има предвид, че премахването на бедността е основна цел на политиката на развитие на Европейския съюз съгласно разпоредбите на Договора от Лисабон,
- B. като има предвид, че някои донори възприемат бюджетната подкрепа (БП) като средство за насърчаване на поемането на отговорност от страните партньори за политиките за развитие и процесите на реформи, засилване на националните институции и системи за отчетност, както и за улесняване на растежа, намаляване на бедността и постигане на целите за развитие.
- B. като има предвид, че БП позволява да бъдат преодолени слабостите на традиционния подход на проекти (високи оперативни разходи, фрагментирани паралелни системи),
- Г. като има предвид, че независимо от посочените от Европейската сметна палата рискове в докладите ѝ относно БП, „динамичният подход“ в общите условия на БП остава много важен инструмент на политически диалог; като има предвид обаче, че БП в никакъв случай не може да се разглежда като „празен чек“,
- Д. като има предвид, че съвкупността от ангажменти, поети от страните бенефициери по отношение на всичките им партньори, може във всеки момент да затрудни използването на помощта предвид това, че условията на донорите в определени случаи се оказват противоречиви,
- Е. като има предвид, че до този момент в споразуменията за партньорство на Европейския съюз беше споменавано по-скоро нарушаването на правата на човека (наречени права от първо поколение), отколкото нарушаването на социално-икономическите права (наречени права от второ поколение),

- Ж. като има предвид, че всички донори следва да провеждат консултации помежду си, за да избегнат всякаква непоследователност по отношение на условията,
3. като има предвид, че засилването на отчетността на правителството партньор по отношение на гражданите във връзка с управлението на бюджета е съществен фактор за развитие на капацитета чрез ангажирането на парламента и гражданското общество по въпросите на публичните финанси,
 1. приветства инициативата на Комисията, определена посредством Зелената книга относно БП, чиято цел на първо място е насърчаването на вътрешното развитие на страните партньори;
 2. припомня новаторската роля на Европейския съюз в областта на БП, като подчертава задачата на ЕС да разработи методология и условия, валидни за останалите донори;
 3. подчертава, че динамичният подход, възприет от Комисията и от мнозинството държави, предоставящи БП, съдържа поредица от рискове, които трябва да бъдат надлежно отчетени;
 4. подчертава необходимостта от засилване както на контролните механизми на Комисията, така и на парламентарния контрол в страните бенефициери на БП; подчертава също така, че въвеждането на оптимален контрол на публичните финанси на страните бенефициери трябва да бъде предпоставка за отпускането на средства;
 5. подчертава в тази връзка значението на това парламентите и гражданското общество да бъдат включвани редовно в диалога относно политиките на борба с бедността и годишните прегледи на бюджетната подкрепа;
 6. изразява безпокойство относно последиците от макроикономическата дестабилизация и въздействието върху най-уязвимите слоеве от населението в случай на рязко спиране на БП; предлага въвеждане, в рамките на координирани действия между донорите, на механизъм за прогресивност в намаляването на изплащане на БП, така че да бъдат смекчени последиците от него, да се насърчи политическият диалог и да бъдат намерени конкретни решения за възникналите затруднения;
 7. припомня условията за прозрачност и добро управление на публичните финанси съгласно член 61, параграф 2 от Споразумението от Котону, както и условията, определени в член 25, параграф 1, буква б) от регламента относно инструмента за финансиране на сътрудничеството за развитие (ИСП) при предоставяне на БП;
 8. припомня, че значителните празноти в капацитета и по-специално слабото управление могат да лишат някои развиващи се страни от БП;
 9. припомня, че липсата на напредък по отношение на управлението на публичните финанси все още е причина за лишаването на значителен брой страни от БП;

10. насърчава развиващите се страни да популяризират разпространяването на участието в съответствие с относимите разпоредби от Споразумението от Котону, по-специално във връзка с насърчаването на гражданското общество;
11. подчертава, че при предоставяне на БП за страните от АКТБ доставчици на банани, които се ползват от съпътстващите мерки в този сектор, е важно в променливата част, основаваща се на показателите за управление, да се включат специфичните условия по член 17 от своята законодателна резолюция от 3 февруари 2011 година относно позицията на Съвета на първо четене с оглед приемането на регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1905/2006 за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие (16447/1/2010 – С7-0424/2010 – 2010/0059(COD))¹;
12. изисква от Комисията да публикува споразуменията във връзка с БП с развиващите се страни, както и „договорите за ЦХР“;
13. изисква от Комисията да публикува и условията, както и показателите за резултати в рамките на стратегическите документи по страни по повод междинния преглед;
14. приканва държавите-членки да проявяват по-голяма последователност в национален и общностен план в областта на политиката за подпомагане на развитието; изисква от държавите-членки да засилят координацията си с Комисията по отношение на БП, за да се избегне разпокъсаността и непоследователността;
15. приканва Комисията да повиши осведомеността сред общественото мнение за рисковете, произтичащи от практиката на БП, като същевременно подчертава положителното въздействие на БП за засилване на независимостта на партньорите;
16. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

¹ P7_TA-PROV(2011)0030

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

1. Въведение

Бюджетната подкрепа (БП) е трансфер на финансови ресурси от външна финансираща агенция към държавната хазна на страната партньор, вследствие на спазване от страна на последната на съгласувани условия за плащане. Получените по този начин финансови средства са част от общите средства на страната партньор и следователно се използват в съответствие със системата за управление на публичните финанси на страната партньор.

Въпреки че бюджетната подкрепа се предоставя отдавна – всъщност от плана Маршал – тази форма стана популярна от 80-те и 90-те години насам, когато Световната банка и различни двустранни споразумения започнаха да предоставят бюджетна подкрепа под формата на помощи за платежния баланс.

С втора вълна на БП през периода 2000–2005 г. беше въведен нов координиран подход за обща бюджетна подкрепа. С тази форма на бюджетна подкрепа се целеше оказване на подкрепа на политиките и стратегиите на страните партньори, за да се доразвият идеите за поемане на отговорност и за засилено партньорство.

И накрая, понастоящем сме свидетели на утвърждаването на БП като най-ефикасната форма за постигане на целите на програмата от Париж и Акра. Този подход се базира на силна водеща роля на правителството, определянето на ангажиментите на двете страни, начина на функциониране на партньорството и на взаимната отчетност. Освен това между донорите беше създадена по-добра хармонизация на процедурите, формите и изплащането на подкрепата.

ЕС предоставя бюджетна подкрепа само на страни, които отговарят на следните три критерия за допустимост: а) ако е налице или в процес на изпълнение а) ясно дефинирана национална политика и стратегия; б) ориентирана към стабилност макроикономическа рамка и в) внушаваща доверие и подходяща програма за подобряване на управлението на публичните финанси.

През периода 2003–2009 г. Европейската комисия предвиди задължения за бюджетни кредити за подкрепа на обща стойност над 13 милиарда EUR (около 25 % от общите задължения за бюджетни кредити за този период). Около 56 % от задълженията за бюджетни кредити са предназначени за страните от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн (страните от АКТБ), 24 % за съседни страни, 8 % за страни в Азия, 6 % за страни в Латинска Америка и 5 % за страни в Южна Африка.

2. Въздействие на БП: все още двусмислен преглед

В оценката от 2006 г.¹ относно БП в Буркина Фасо, Малави, Мозамбик, Никарагуа,

¹ IDD и партньори, „Съвместна оценка на общата бюджетна подкрепа за периода 1994–2004 г.“, май 2006 г.

Руанда, Уганда и Виетнам, възложена от Комитета за подпомагане на развитието към ОИСР, се стигна до заключението, че бюджетната подкрепа има положително въздействие върху ефективността на публичните разходи и върху капацитета на правителствата, в частност в управлението на публичните финанси.

В оценката беше установено също така, че предоставянето на БП има положително въздействие върху хармонизацията и съгласуваността, както и върху засилването на поемането на отговорност от правителствата. От друга страна в извършени неотдавна независими оценки на програмите на Европейската комисия за всяка отделна страна като цяло беше потвърдена ползата от нея и беше дадена препоръка тези усилия да продължат.

Тези оценки обаче съдържат някои резерви по отношение на въздействието на БП върху намаляването на бедността и укрепването на демокрацията в страните, получаващи помощ. По принцип се оказва трудно да се оцени въздействието на БП върху намаляването на бедността и върху други важни показатели за ЦХР.

Освен това продължават да съществуват потенциални рискове за БП: нарастване на несигурността на помощта, мудност на мониторинга, болезнени данъчни корекции в случай на прекратяване. В последния случай последиците върху бедните общности могат да бъдат катастрофални, особено ако някои текущи разходи, свързани с преподавателите, здравните работници или закупуването на лекарства, отчасти зависят от външната помощ. Преустановяването на БП в една страна получател има последици и за съседните страни.

3. Невинаги последователни условия за участие

За да отговарят на условията, получаващите страни трябва да са достигнали достатъчно ниво на поемане на отговорност в сферата на борбата с бедността, макроикономическото управление, управлението на публичните финанси и политическото управление. В действителност бяха забелязани големи различия между държавите, получаващи БП. Според оценките в Уганда, Виетнам или Руанда чувството за поемане на отговорност е било силно, а макроикономическата ситуация – стабилна, за разлика от Малави, Мозамбик или Буркина Фасо.

Възникват два въпроса: на първо място, изборът на страните, получаващи БП, е можел да се основава на доверието, което донорите имат в действащите политици или в държавните глави, въпреки че по отношение на определените критерии, някои страни не са „готови“. На второ място, бюджетната подкрепа като че ли се управлява предимно в зависимост от дипломатически и (гео)политически съображения, както и от „персонални“ отношения, които не са прозрачни, като официално се обосновава единствено на съображения от техническо естество.

По тази причина общата бюджетна подкрепа може да придобие още по-силно изразен политически, дори рисков характер.

4. БП и поемане на отговорност за програмата за развитие

Парижката декларация утвърди поемането на отговорност като крайгълен камък на новата система за международна помощ. Но въвеждането на „водещата роля“ и необходимата отговорност не съвпада непременно с идеята държавите, избраните представители и гражданското общество да станат самостоятелни.

На практика могат да бъдат констатирани различни нива на поемане на отговорност в зависимост от специфичните характеристики на съответната БП и от зрелостта на демократичната система и системата на управление на страната партньор. До този момент няма окончателна яснота относно причинно-следствената връзка между БП и поемането на отговорност: проучванията показват, че БП не променя съответните политическите реалности (нереалистичен стремеж за всяка форма на помощ).

Освен това като че ли за донорите поемането на отговорност се свежда до факта, че политическите и административните ръководители на получаващите страни заявяват решителен и траен ангажимент в полза на бюджетните реформи и на финансовите отговорности, препоръчани от международните финансови институции, в частност МВФ.

Също така, според гражданското общество, донорите не са изпълнили своите ангажименти да включват системно парламентарните членове и представителите на организации на гражданското общество в своя диалог с правителствата на развиващите се страни.

Този подход би могъл да ни доведе до изграждането на „развити“ държави, притежаващи ефективна в техническо отношение бюрокрация. Ясно е, че ключовият въпрос продължава да бъде „как“ се извършва поемането на отговорност (водеща роля, заявена воля, вложена енергия и др.), а не „какво“ включва тя: към какво е насочено поемането на отговорност, какво е нейното съдържание.

5. БП, отпускана от Европейската комисия умерено положителен преглед

„Динамичен“ подход

В публикуван през 2008 г. документ¹ относно бюджетната подкрепа Комисията твърди, че тълкува динамично условията, установени в член 61, параграф 2 от споразумението от Котону². Тя счита, че слабостите, засягащи управлението на публичните финанси в момента на вземането на решението за финансиране, не пречат на стартирането на програма за оказване на бюджетна подкрепа, ако волята за реформи и самите реформи бъдат сметени за удовлетворителни. Ключовото понятие според Комисията е „управлението, провеждано от страната“.

¹ „Бюджетна подкрепа – въпрос на взаимно доверие“. Европейски общности, 2008 г.

² Този член засилва отговорността на национално ниво и парламентарния контрол върху управлението на публичните финанси.

Това динамично тълкуване на условията за допустимост и в частност тълкуването относно управлението на публичните финанси, би могло да увеличи риска в краткосрочен план. Това е мнение, споделяно не само от Комисията, но и от Сметната палата, която в своя специален доклад № 2/2005, както и в годишния си доклад за 2009 г. преценява, че Комисията би трябвало да покаже по-ясно, категорично и структурирано допустимостта и резултатите в областта на управлението на публичните финанси.

Също така член 25, параграф 1, буква б от инструмента за финансиране на сътрудничеството за развитие (ИСП) предвижда, че бюджетната подкрепа ще бъде отпускана „ако управлението на публичните разходи на страната партньор е достатъчно прозрачно, надеждно и ефективно“ и че подходът трябва да бъде насочен „към резултатите и се основава на показатели за резултати“.

БП и ефективността на помощта

По време на последната оценка на помощта на Европейската общност през 2007 г. Комитетът за подпомагане на развитието (КПП) направи редица констатации относно ролята на бюджетната подкрепа за популяризиране на целите на Програмата за ефективност на помощта. Накратко КПП подчертава, че:

- а) Комисията трябва да избягва използването на бюджетната подкрепа за ускоряване на трансфера на средства в контекста на полагане на повече усилия за подкрепа или за достигане на целта за 50 %.
- б) Комисията ще трябва да разгледа начините за присъединяване на организациите на гражданското общество на местно равнище към мониторинга на разходите и на въздействието на бюджетната подкрепа.
- в) Европейският парламент налага политически задължението да се отпуска помощ само на страни, които отговарят на минималните стандарти за управление и за спазване на правата на човека.

От друга страна, в някои случаи донорите не спазват принципа за предимство на БП пред помощта за проекти. Една наскоро извършена оценка¹ показва, че на секторно равнище слабостта на политиките, институциите и системите за предоставяне на услуги е подтикнала донорите да осъществяват проекти с помощта на свои собствени системи и да предприемат двустранни, а не координирани действия. Този начин на действие значително отслабва политиките, институциите и системите за предоставяне на секторни услуги, което засилва необичайната реакция на донорите в тази ситуация.

В този контекст има опасност да бъде особено трудно да се съгласуват очакванията с осъществяването на целта, която си е поставил ЕС за увеличаване на бюджетната си подкрепа и за подобряване на предвидимостта на своята помощ.

¹ ODI/ Мокото, „Бюджетна секторна подкрепа в практиката“, Обобщителен доклад, февруари 2010 г.

6. Съпътстващи мерки за засилване на политическия диалог

Една от ключовите насоки на консултацията на Комисията се отнася до „ролята на диалога относно политиките, обвързването с условия и връзките с изпълнението и резултатите“. В нея Комисията формулира три основни идеи:

- а) Отчетността на правителството партньор пред неговите граждани е съществен фактор за постигане на резултати в областта на развитието и бюджетната подкрепа е по принцип предмет на контрол от страна на парламента и на институциите, контролиращи публичните финанси;
- б) До този момент се наблюдават само скромни подобрения по отношение на местната отчетност, тъй като капацитетът на гражданското общество и на парламентите да защитават и да извършват мониторинг на избора на политиките в един прозрачен бюджетен процес е все още слаб в много страни.
- в) Подпомагането на националните институции и системи за отчетност е основно предизвикателство за донорите, ангажирани с бюджетна подкрепа.

Във връзка с това ЕП вече подчерта необходимостта от въвеждане на система, която редовно да включва парламентите и гражданското общество в диалога относно политиките на борба с бедността и годишните прегледи на бюджетната подкрепа.

Освен това тази система би трябвало да даде възможност и за обмен на информация между гражданското общество и общественото мнение като цяло, с цел гражданското общество, университетите и частните организации да могат да изразяват своите становища в рамките на консултациите на тематичните групи, създадени за мониторинга на бюджетната подкрепа.

7. Заключение

Преди да изготви окончателната си позиция, комисията по развитие би желала Европейската комисия за изясни следните въпроси:

- Като най-големият донор за подпомагане на развитието, в състояние ли е ЕС да повлияе на другите донори, в частност на МВФ и Световната банка, с цел да се стигне до единна обща позиция относно критериите за предоставяне на БП?
- Какви са компенсациите за страните, които не получават БП?
- При преустановяване на БП в дадена страна отчита ли Комисията въздействието на подобно решение върху регионалната интеграция?
- БП ли е най-добрият стимулатор за вътрешното развитие?

Приложение 1

Списък на страните, получаващи помощ за развитие през 2009 г. посредством БП по отделните финансови инструменти

EDF ACP			DCI		
Country	EC Contribution	Funding instrument	Country	EC	
Contribution	Funding instrument				
Benin	€51.400.000	EDF	Congo (Democratic Republic of the)	€26.000.000	
	DCI - Thema				
Botswana	€60.000.000	EDF	Bolivia	€7.750.000	DCI - Thema
Burkina Faso	€55.420.000	EDF	Ecuador	€26.400.000	DCI - Geo
Burundi	€14.330.000	EDF	El Salvador	€37.100.000	DCI - Geo
Cape Verde	€11.500.000	EDF	Georgia	€2.000.000	DCI - Thema
Central African Republic		€12.210.000	EDF	Ghana	€15.000.000
	DCI - Thema				
Comoros	€7.270.000	EDF	Guatemala	€33.800.000	DCI - Geo
Congo (Democratic Republic of the)		€22.620.000	EDF	Guyana	€22.292.000
	DCI - Thema				
Ghana	€49.020.000	EDF	Haiti	€5.800.000	DCI - Thema
Grenada	€5.290.000	EDF	Indonesia	€145.000.000	DCI - Geo
Guinea-Bissau	€14.950.000	EDF	Jamaica	€16.816.000	DCI - Thema
Haiti	€37.580.000	EDF	Kyrgyzstan	€9.000.000	DCI - Geo
Jamaica	€1.900.000	EDF	Malawi	€15.900.000	DCI - Thema
Liberia	€20.200.000	EDF	Mauritius	€61.984.000	DCI - Thema
Malawi	€33.890.000	EDF	Nepal	€13.000.000	DCI - Geo
Mali	€81.700.000	EDF	Peru	€60.800.000	DCI - Geo
Mauritius	€44.990.000	EDF	Philippines	€36.000.000	DCI - Geo
Mozambique	€12.110.000	EDF	Rwanda	€20.155.000	DCI - Thema
Niger	€6.900.000	EDF	Saint Kitts and Nevis	€10.425.000	DCI - Thema
Rwanda	€41.440.000	EDF	Seychelles	€2.000.000	DCI - Thema
Samoa	€15.300.000	EDF	South Africa	€122.680.000	DCI - Geo
Seychelles	€16.500.000	EDF	Tajikistan	€7.750.000	DCI - Thema
Sierra Leone	€18.420.000	EDF	Trinidad and Tobago	€10.764.000	DCI - Thema
Tanzania	€389.840.000	EDF			
Togo	€15.000.000	EDF			
Zambia	€30.000.000	EDF			

Източник: Служба за сътрудничество 2009 г. Сумите включват бюджетната и секторната подкрепа