



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2009 - 2014

Επιτροπή Ανάπτυξης

2010/2300(INI)

17.3.2011

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

σχετικά με το μέλλον της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ προς τις αναπτυσσόμενες χώρες
(2010/2300(INI))

Επιτροπή Ανάπτυξης

Εισηγητής: Charles Goerens

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ	3
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	7

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το μέλλον της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ προς τις αναπτυσσόμενες χώρες
(2010/2300(INI))

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη τις δεσμεύσεις σχετικά με τον όγκο της βοήθειας, τη βοήθεια προς την υποσαχάρια Αφρική και την ποιότητα της βοήθειας, οι οποίες ανελήφθησαν από την ομάδα G8 στη διάσκεψη κορυφής του Gleneagles το 2005 και σε όλες τις επόμενες συνεδριάσεις των ομάδων G8 και G20,
- έχοντας υπόψη την Ευρωπαϊκή Συναίνεση για την Ανάπτυξη¹ και τον Κώδικα Δεοντολογίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συμπληρωματικότητα και τον καταμερισμό της εργασίας στις αναπτυξιακές πολιτικές²,
- έχοντας υπόψη τη δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας και το σχέδιο δράσης της Άκρα,
- έχοντας υπόψη το άρθρο 208 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «η Ένωση λαμβάνει υπόψη τους στόχους της συνεργασίας για την ανάπτυξη κατά την εφαρμογή πολιτικών που ενδέχεται να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες»,
- έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006 για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας («Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας»³ (ΜΑΣ)),
- έχοντας υπόψη το άρθρο 61, παρ. 2, της Συμφωνίας του Κοτονού.
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 6ης Απριλίου 2006, σχετικά με την αποτελεσματικότητα της βοήθειας και τη διαφθορά στις αναπτυσσόμενες χώρες⁴,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 5ης Μαΐου 2010, που περιέχει τις παρατηρήσεις οι οποίες αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της απόφασης σχετικά με την απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του έβδομου, του όγδοου, του ένατου και του δέκατου Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης για το οικονομικό έτος 2008⁵,
- έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της 3ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση ενόψει της έγκρισης του κανονισμού του Ευρωπαϊκού

¹ ΕΕ C 46 της 24.2.2006, σ. 1.

² Πορίσματα του Συμβουλίου 9558/07, της 15ης Μαΐου 2007.

³ ΕΕ L 378 της 27.12.2006, σ. 41.

⁴ ΕΕ C 293 E της 2.12.2006, σ. 316.

⁵ ΕΕ L 252 της 25.9.2010, σ. 109.

Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας¹,

- έχοντας υπόψη την ειδική έκθεση αριθ. 11/2010 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον τίτλο "Η διαχείριση εκ μέρους Επιτροπής της γενικής δημοσιονομικής στήριξης των χωρών ΑΚΕ, της Λατινικής Αμερικής και της Ασίας",
 - έχοντας υπόψη την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με "Το μέλλον της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ προς τις αναπτυσσόμενες χώρες" (COM(2010)0586 τελικό),
 - έχοντας υπόψη το έγγραφο της Επιτροπής του 2007 με τίτλο "Κατευθυντήριες γραμμές για τον προγραμματισμό, το σχεδιασμό και τη διαχείριση της στήριξης από το γενικό προϋπολογισμό",
 - έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής του 2008 με τίτλο "Δημοσιονομική βοήθεια: Ο αποτελεσματικός τρόπος χρηματοδότησης της ανάπτυξης,"
 - έχοντας υπόψη το άρθρο 48 του Κανονισμού του,
 - έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Ανάπτυξης και τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, της Επιτροπής Προϋπολογισμών και της Επιτροπής Ελέγχου του Προϋπολογισμού (Α7-0000/2011),
- A. επισημαίνοντας ότι η εξάλειψη της φτώχειας αποτελεί τον μέγιστο στόχο της αναπτυξιακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τις διατάξεις της συνθήκης της Λισαβόνας,
- B. επισημαίνοντας ότι ορισμένοι χορηγοί θεωρούν την δημοσιονομική στήριξη ως ένα μέσο για την προώθηση της οικειοποίησης από τις χώρες εταίρους των αναπτυξιακών πολιτικών και των μεταρρυθμιστικών διαδικασιών, την ενίσχυση των εθνικών θεσμών και των συστημάτων λογοδοσίας και την διευκόλυνση της ανάπτυξης, την μείωση της φτώχειας και την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων.
- Γ. επισημαίνοντας ότι η δημοσιονομική στήριξη επιτρέπει την κάλυψη των αδυναμιών της παραδοσιακής προσέγγισης του έργου (υψηλό κόστος συναλλαγών, κατακερματισμένα παράλληλα συστήματα),
- Δ. επισημαίνοντας ότι παρά τους κινδύνους που αναφέρονται από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στις εκθέσεις του για την δημοσιονομική στήριξη, "η δυναμική προσέγγιση" των γενικών όρων της δημοσιονομικής στήριξης παραμένει ένα πολύ σημαντικό όργανο πολιτικού διαλόγου· επισημαίνοντας επίσης ότι η δημοσιονομική στήριξη δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να θεωρείται ως "λευκή επιταγή",

¹ Κείμενα που εγκρίθηκαν την ημερομηνία αυτή, P7_TA(2011)0030.

- E. επισημαίνοντας ότι το σύνολο των δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται από τις χώρες δικαιούχους έναντι των εταίρων τους ενδέχεται ενίοτε να καθιστούν δυσχερή την εκπλήρωσή τους, δεδομένου ότι οι όροι των χορηγών αποδεικνύονται ενίοτε αντιφατικοί,
- ΣΤ. επισημαίνοντας ότι, μέχρι σήμερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε επικαλεσθεί μάλλον την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (των λεγόμενων πρώτης γενεάς) στο πλαίσιο των συμφωνιών εταιρικής σχέσης παρά την παραβίαση των κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων (των λεγόμενων δεύτερης γενεάς),
- Z. επισημαίνοντας ότι το σύνολο των χορηγών θα πρέπει να διαβουλεύονται μεταξύ τους ώστε να προλαμβάνεται κάθε ανακολουθία στο επίπεδο των όρων χορήγησης της βοήθειας,
- H. επισημαίνοντας η ευθύνη που αναλαμβάνει η κυβέρνηση-εταίρος επί θεμάτων δημοσιονομικής διαχείρισης έναντι των πολιτών του αποτελεί σημαντικό παράγοντα της ανάπτυξης των ικανοτήτων της χάρη στην συμμετοχή του κοινοβουλίου της καθώς και της κοινωνίας των πολιτών στον τομέα των δημόσιων οικονομικών,
1. χαιρετίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής που προσδιορίζεται μέσω της Πράσινης Βίβλου στο θέμα της δημοσιονομικής στήριξης, η οποία αποσκοπεί κατά πρώτον στην ενδογενή ανάπτυξη των χωρών-εταίρων·
 2. υπενθυμίζει τον καινοτόμο ρόλο τη Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της δημοσιονομικής στήριξης, υπογραμμίζοντας ότι η Ένωση προορίζεται να αναπτύξει μια μεθοδολογία καθώς και προϋποθέσεις που θα μπορούν να ισχύουν και για τους άλλους χορηγούς·
 3. υπογραμμίζει ότι η δυναμική προσέγγιση, που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή καθώς και από τους περισσότερους χορηγούς δημοσιονομικής στήριξης, συνεπάγεται μια σειρά κινδύνων οι οποίοι πρέπει να ληφθούν δεόντως υπόψη·
 4. υπογραμμίζει την ανάγκη ενίσχυσης τόσο των μηχανισμών ελέγχου της Επιτροπής όσο και του κοινοβουλευτικού ελέγχου στις χώρες δικαιούχους δημοσιονομικής στήριξης· υπογραμμίζει επίσης ότι η άσκηση βέλτιστου ελέγχου στα δημόσια οικονομικά των δικαιούχων χωρών πρέπει να αποτελεί προϋπόθεση κάθε εκταμίευσης κονδυλίων·
 5. υπογραμμίζει προς τούτο την ιδιαίτερη σημασία της συστηματικής συμμετοχής των κοινοβουλίων και της κοινωνίας των πολιτών στον διάλογο σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και τις ετήσιες αναθεωρήσεις της δημοσιονομικής στήριξης·
 6. εκφράζει την ανησυχία του για τις επιπτώσεις της μακρο-οικονομικής αποσταθεροποίησης και τις συνέπειες που μπορεί να έχει η απότομη διακοπή της δημοσιονομικής στήριξης στους πλέον ευαίσθητους πληθυσμούς· προτείνει την εφαρμογή, στο πλαίσιο μιας συντονισμένης πρακτικής των χορηγών, ενός μηχανισμού σταδιακής απομείωσης των πληρωμών της δημοσιονομικής στήριξης, ο οποίος θα μπορούσε να περιορίσει τις επιπτώσεις αυτές, να ευνοήσει τον πολιτικό διάλογο και να βοηθήσει στην εξεύρεση συμπεφωνημένων λύσεων για τα ανακύπτοντα προβλήματα·

7. υπενθυμίζει τις προϋποθέσεις που αφορούν τη διαφάνεια και την καλή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών που τίθενται από το άρθρο 61, παράγραφος 2, της συμφωνίας της Κοτονού, καθώς και αυτές του άρθρου 25, παράγραφος 1, εδάφιο β), του κανονισμού σχετικά με το μηχανισμό χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ), για τη χορήγηση της δημοσιονομικής στήριξης·
8. υπενθυμίζει ότι σημαντικές αδυναμίες σε διάφορα επίπεδα, και δη η χαλαρή διακυβέρνηση, ενδέχεται να στερήσουν τη δημοσιονομική στήριξη από αρκετές αναπτυσσόμενες χώρες·
9. υπενθυμίζει ότι η έλλειψη προόδου στο επίπεδο διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών εξακολουθεί να αποκλείει σημαντικό αριθμό χωρών από την δημοσιονομική στήριξη·
10. ενθαρρύνει τις αναπτυσσόμενες χώρες να προωθήσουν την συμμετοχική ανάπτυξη σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της συμφωνίας της Κοτονού, και δη σε ό,τι αφορά την κοινωνία των πολιτών·
11. υπογραμμίζει ότι κατά τη χορήγηση δημοσιονομικής στήριξης στις χώρες ΑΚΕ που προμηθεύουν μπανάνες και επωφελούνται συνοδευτικών μέτρων στον τομέα αυτό, έχει ιδιαίτερη σημασία να περιλαμβάνονται στη μεταβλητή δόση η οποία βασίζεται σε δείκτες διακυβέρνησης οι ειδικοί όροι που περιέχονται στο άρθρο 17 του νομοθετικού ψήφισμάτος του της 3ης Φεβρουαρίου 2011 σχετικά με τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση ενόψει της έγκρισης του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (16447/1/2010 – C7-0424/2010 – 2010/0059(COD))¹.
12. απαιτεί να δημοσιεύσει η Επιτροπή τις συμφωνίες με τις αναπτυσσόμενες χώρες επί θεμάτων δημοσιονομικής στήριξης καθώς και τις συμβάσεις ΑΣΧ·
13. ζητεί από την Επιτροπή να δημοσιεύσει επίσης τους όρους καθώς και τους δείκτες επιδόσεων στο πλαίσιο των "εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα" επ' ευκαιρία της ενδιάμεσης αναθεώρησης·
14. καλεί τα κράτη μέλη να επιδείξουν περισσότερη συνοχή σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο επί θεμάτων πολιτικής αναπτυξιακής βοήθειας· ζητεί από τα κράτη μέλη να ενισχύσουν τη συμμετοχή τους με την Επιτροπή όσον αφορά τη δημοσιονομική στήριξη, ώστε να αποφευχθούν διασταυρώσεις και ανακολουθίες·
15. καλεί την Επιτροπή να ευαισθητοποιήσει την κοινή γνώμη για τους κινδύνους που εμπεριέχονται στην πρακτική της δημοσιονομικής στήριξης, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα τις θετικές επιπτώσεις της δημοσιονομικής στήριξης στο επίπεδο της χειραφέτησης των εταίρων·
16. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο και την Επιτροπή.

¹ P7_TA-PROV(2011)0030

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. Εισαγωγή

Ως δημοσιονομική στήριξη (ΔΣ) νοείται η μεταφορά χρηματοδοτικών πόρων από μία εξωτερική υπηρεσία χρηματοδότησης προς το εθνικό ταμείο μιας χώρας εταίρου, υπό την προϋπόθεση ότι η τελευταία τηρεί τους συμφωνηθέντες όρους πληρωμής. Οι μεταφερθέντες χρηματοδοτικοί πόροι αποτελούν με τον τρόπο αυτό μέρος των συνολικών πόρων της χώρας εταίρου και χρησιμοποιούνται σύμφωνα με το σύστημα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της.

Παρ' όλον ότι η χορήγηση χρηματοδοτικής βοήθειας δεν είναι κάτι το νέο – στην πραγματικότητα άρχισε με το σχέδιο Marshall – κατέστη ιδιαίτερα δημοφιλής από τη δεκαετία του '80 και του '90 όταν η Παγκόσμια Τράπεζα και διάφορες διμερείς συνεργασίες άρχισαν να παρέχουν δημοσιονομική στήριξη υπό μορφή βοήθειας στο ισοζύγιο πληρωμών.

Ένα δεύτερο κύμα ΔΣ, κατά την περίοδο 2000-2005, εισήγαγε μια νέα συντονισμένη προσέγγιση της γενικής δημοσιονομικής στήριξης. Αυτή η μορφή δημοσιονομικής στήριξης είχε ως σκοπό να στηρίξει τις πολιτικές και στρατηγικές των χωρών εταίρων για να προωθήσουν την αυτοδιάθεση και την ενισχυμένη εταιρική σχέση.

Τέλος, παρατηρούμε σήμερα την καθιέρωση της ΔΣ ως του πιο αποτελεσματικού τρόπου για την επίτευξη των στόχων της διακήρυξης του Παρισιού και του σχεδίου δράσης της Άκρας. Η νέα προσέγγιση βασίζεται στην κυβερνητική αυτοδιάθεση, στον καθορισμό των δεσμεύσεων των δύο μερών, των τρόπων λειτουργίας της εταιρικής σχέσης και της αμοιβαίας ευθύνης. Από αυτήν προήλθε καλύτερη εναρμόνιση των διαδικασιών, τρόπων και εκταμιεύσεων των ποσών της στήριξης μεταξύ των χρηματοδοτών.

Η ΕΕ χορηγεί χρηματοδοτικές ενισχύσεις μόνο στις χώρες που πληρούν τα ακόλουθα τρία κριτήρια επιλεξιμότητας: α) σαφώς καθορισμένες εθνικές πολιτικές και στρατηγικές ανάπτυξης, β) μακροοικονομικό πλαίσιο προσανατολισμένο στη σταθερότητα και γ) εφαρμογή ενός αξιόπιστου και κατάλληλου προγράμματος για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Κατά την περίοδο 2003-2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε υποχρεώσεις δημοσιονομικής στήριξης που ανήλθαν σε συνολικό ποσό άνω των 13 δισ. ευρώ (δηλαδή το 25% περίπου όλων των αναλήψεων υποχρεώσεων της περιόδου αυτής.) Το 56% περίπου όλων των αναλήψεων υποχρεώσεων αφορούσαν τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ), το 24% τις χώρες που καλύπτονται από την ευρωπαϊκή πολιτική γειτνίασης, το 8% την Ασία, το 6% τη Λατινική Αμερική και το 5% τη Νότια Αφρική.

2. Αντίκτυπος της ΔΣ: ένας απολογισμός ακόμα αμφιλεγόμενος

Από την αξιολόγηση του 2006¹ της ΔΣ στη Μπουρκίνα Φάσο, στο Μαλάουι, στη Μοζαμβίκη, στη Νικαράγουα, στην Ουγκάντα, στη Ρουάντα και στο Βιετνάμ, που πραγματοποιήθηκε από την επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και

¹ IDD και Σια, "Κοινή αξιολόγηση της γενικής δημοσιονομικής στήριξης 1994-2004", Μάιος 2006.

Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ-ΕΑΒ), συνάγεται το συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική στήριξη είχε θετικό αντίκτυπο στην ορθολογική χρήση των δημόσιων δαπανών και στην ικανότητα των κυβερνήσεων, κυρίως στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Από την αξιολόγηση προκύπτουν επίσης τα θετικά αποτελέσματα της ΔΣ στην εναρμόνιση και ευθυγράμμιση καθώς και στην ενίσχυση της κυβερνητικής αυτοδιάθεσης και ευθύνης. Επίσης, πρόσφατες ανεξάρτητες αξιολογήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα προγράμματα ανά χώρα επιβεβαιώνουν εν γένει τη χρησιμότητα της ΔΣ και συνιστούν τη συνέχισή της.

Οι αξιολογήσεις αυτές περιέχουν, ωστόσο, κάποιες επιφυλάξεις σχετικά με τις επιπτώσεις της ΔΣ στην υποχώρηση της φτώχειας και την εδραίωση της δημοκρατίας στις αποδέκτριες χώρες. Κατά γενικό κανόνα φαίνεται δύσκολο να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος της ΔΣ στη μείωση της φτώχειας και στους άλλους σημαντικούς δείκτες των ΑΣΧ.

Επίσης, η ΔΣ εξακολουθεί να περιέχει δυνητικούς κινδύνους: αύξηση της πητικότητας της βοήθειας, βραδυκίνητες διαδικασίες παρακολούθησης, οδυνηρές φορολογικές προσαρμογές σε περίπτωση διακοπής της. Στην τελευταία αυτή περίπτωση οι συνέπειες για τους άπορους πληθυσμούς μπορεί να είναι καταστροφικές, κυρίως εάν ορισμένα πάγια έξοδα σε σχέση με τους εκπαιδευτικούς, με τους εργαζομένους στον τομέα της υγείας ή με την αγορά φαρμάκων εξαρτώνται εν μέρει από την εξωτερική βοήθεια. Μια διακοπή της ΔΣ σε μια αποδέκτρια χώρα έχει επίσης συνέπειες στις γειτονικές της χώρες.

3. Όροι εισδοχής όχι οπωσδήποτε συνεκτικοί

Οι δικαιούχοι χώρες, για να είναι επιλέξιμες, πρέπει να έχουν φθάσει σε ένα επαρκές επίπεδο αυτοδιάθεσης στους τομείς της καταπολέμησης της φτώχειας, της μακροοικονομικής διαχείρισης, της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών και της διακυβέρνησης. Στην πραγματικότητα, παρατηρούνται μεγάλες διαφορές μεταξύ των χωρών αποδεκτριών ΔΣ. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, το αίσθημα αυτοδιάθεσης ήταν ισχυρό και η μακροοικονομική κατάσταση σταθερή στην Ουγκάντα, στο Βιετνάμ ή στη Ρουάντα ενώ ήταν αδύναμα στο Μαλάουι, τη Μοζαμβίκη ή την Μπουρκίνα Φάσο.

Δύο ερωτήματα προκύπτουν: μήπως η επιλογή των χωρών δικαιούχων της ΔΣ στηρίζεται στην εμπιστοσύνη των δωρητών προς το πολιτικό προσωπικό ή τους κυβερνώντες, έστω και εάν βάσει των ορισθέντων κριτηρίων ορισμένες χώρες δεν είναι "έτοιμες"; δεύτερον, μήπως ο χειρισμός της δημοσιονομικής βοήθειας γίνεται κυρίως με γνώμονα διπλωματικές και (γαιο)πολιτικές θεωρήσεις καθώς και υπόγειες "προσωπικές" σχέσεις ενώ για την επίσημη αιτιολόγησή της προβάλλονται επιχειρήματα τεχνικού απλώς χαρακτήρα;

Ως εκ τούτου, η συνολική δημοσιονομική βοήθεια μπορεί να λάβει εντονότερο πολιτικό χαρακτήρα έως και παρακινδυνευμένο.

4. ΔΣ, αυτοδιάθεση και αναπτυξιακή ατζέντα

Η Διακήρυξη του Παρισιού καθιστά την αυτοδιάθεση ακρογωνιαίο λίθο του νέου συστήματος διεθνούς βοήθειας. Αλλά το να δίδεται έμφαση στην «κυβερνητική

αυτοδιάθεση» και στην απαραίτητη ανάληψη ευθυνών δεν σημαίνει, κατ' ανάγκη, ότι τα κράτη, οι αιρετοί εκπρόσωποι του λαού και η κοινωνία των πολιτών καθίστανται αυτοδύναμα.

Στην πράξη μπορούμε να παρατηρήσουμε διάφορα επίπεδα αυτοδιάθεσης ανάλογα με τα ειδικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης δημοσιονομικής στήριξης και την ωριμότητα του συστήματος της δημοκρατίας και της διαχείρισης των οικονομικών της χώρας εταίρου. Έως σήμερα δεν έχει οριστικά αποδειχθεί η σχέση αιτίου και αιτιατού μεταξύ ΔΣ και αυτοδιάθεσης: οι μελέτες δείχνουν ότι η ΔΣ δεν μπορεί να μεταμορφώσει την υποκείμενη πολιτική πραγματικότητα (τούτο αποτελεί μάλλον ευσεβή πόθο για κάθε μορφή βοήθειας).

Επιπλέον, φαίνεται ότι για τους χρηματοδότες η αυτοδιάθεση περιορίζεται στο να επιδεικνύουν οι πολιτικές και διοικητικές αρχές των δικαιούχων χωρών την αποφασιστική και διαρκή τους δέσμευση υπέρ των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων και των χρηματοδοτικών ευθυνών που συνιστούν τα διεθνή πιστωτικά ιδρύματα, κυρίως δε το ΕΤΕ.

Επίσης, όσον αφορά την κοινωνία των πολιτών, οι χρηματοδότες δεν τήρησαν τις δεσμεύσεις τους να συμπεριλαμβάνουν συστηματικά τους βουλευτές και τους εκπροσώπους των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στο διάλογό τους με τις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών.

Η προσέγγιση αυτή μπορεί να μας οδηγήσει στη δημιουργία "ανεπτυγμένων" κρατών, που διαθέτουν μια αποτελεσματική από τεχνικής πλευράς γραφειοκρατία. Βλέπουμε ότι το καίριο ερώτημα παραμένει το "πώς" εκδηλώνεται η αυτοδιάθεση (μέσω της κυβέρνησης, της δήλωσης προθέσεων, της ανάληψης ενεργειών, κ.λπ.) και όχι το «τι», δηλαδή σε τι συνίσταται η αυτοδιάθεση, ποιο είναι το περιεχόμενό της.

5. Η δημοσιονομική στήριξη που χορηγεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή: ένας απολογισμός ανάμικτος

Η "δυναμική" προσέγγιση

Σε έγγραφο που δημοσιεύθηκε το 2008¹ σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη, η Επιτροπή βεβαιώνει ότι ερμηνεύει "κατά τρόπο δυναμικό" τους όρους του άρθρου 61, παράγραφος 2 της Συμφωνίας του Κοτονού². Θεωρεί ότι οι αδυναμίες που επηρεάζουν τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, οι οποίες παρατηρούνται τη στιγμή της απόφασης της χρηματοδότησης, δεν εμποδίζουν την έναρξη ενός προγράμματος δημοσιονομικής βοήθειας, εφόσον κρίνονται ικανοποιητικές η βούληση μεταρρυθμίσεων και οι μεταρρυθμίσεις. Η κεντρική έννοια για την Επιτροπή είναι "η κατεύθυνση την οποία ακολουθεί η χώρα".

Η δυναμική αυτή ερμηνεία των όρων επιλεξιμότητας και ιδιαίτερα αυτού σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση, μπορεί να αυξάνει τον κίνδυνο, βραχυπρόθεσμα. Της άποψης αυτής είναι όχι μόνο η Επιτροπή αλλά και το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο στην ειδική του έκθεση αριθ. 2/2005 καθώς και στην ετήσια έκθεση για το 2009 εκτιμά ότι η Επιτροπή θα

¹ "Η δημοσιονομική στήριξη: και αν προσπαθούσαμε με τον σεβασμό και την εμπιστοσύνη;" Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2008.

² Το άρθρο αυτό ενισχύει την υπευθυνότητα σε εθνικό επίπεδο και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών.

έπρεπε να επιδείξει με τρόπο περισσότερο σαφή, τυποποιημένο και δομημένο την επιλεξιμότητα και την επίδοση στη δημοσιονομική διαχείριση.

Επίσης, το άρθρο 25.1(β) του μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (DCI) ορίζει ότι δημοσιονομική στήριξη χορηγείται "όταν η διαχείριση των δημόσιων δαπανών του κράτους εταίρου είναι αρκετά διαφανής, αξιόπιστη και αποτελεσματική" και ότι η προσέγγιση πρέπει να προσανατολίζεται "στα αποτελέσματα και να θεμελιώνεται σε δείκτες επιδόσεως".

Η ΔΣ και η αποτελεσματικότητα της βοήθειας

Κατά την πρώτη αξιολόγηση της βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το 2007, η επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας προέβη σε μια σειρά διαπιστώσεων σχετικά με τον ρόλο της δημοσιονομικής στήριξης για την προώθηση των στόχων της ατζέντας για την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας. Εν ολίγοις, η επιτροπή αναπτυξιακής βοήθειας υπογραμμίζει ότι:

- α) η Επιτροπή πρέπει να αποφύγει να χρησιμοποιήσει τη δημοσιονομική στήριξη για να επιταχύνει τη μεταφορά κεφαλαίων στο πλαίσιο της εντατικοποίησης της προσπάθειας της βοήθειας ή για την επίτευξη του στόχου του 50%·
- β) η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει πώς θα μπορούσαν να συμμετέχουν οι οργανώσεις της τοπικής κοινωνίας των πολιτών στην παρακολούθηση των δαπανών και του αντίκτυπου της δημοσιονομικής στήριξης·
- γ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιβάλλει, από πολιτικής άποψης, τη χορήγηση βοήθειας μόνο στις χώρες που τηρούν τις ελάχιστες προδιαγραφές όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Εξάλλου, οι χρηματοδότες, σε ορισμένες περιπτώσεις αμφισβητούν το ότι η ΔΣ παρουσιάζει πλεονεκτήματα σε σύγκριση με την ενίσχυση σχεδίων. Μια πρόσφατη αξιολόγηση¹ δείχνει ότι σε τομεακό επίπεδο η αδυναμία των πολιτικών, των θεσμών και των συστημάτων παροχής υπηρεσιών έκανε τους χρηματοδότες να εφαρμόσουν προγράμματα με δικά τους συστήματα και να ακολουθήσουν διμερή και όχι συντονισμένη προσέγγιση. Αυτές οι διαδικασίες κλονίζουν ισχυρά τις τομεακές πολιτικές και θεσμούς και τα συστήματα παροχής τομεακών υπηρεσιών, ενισχύοντας με τον τρόπο αυτό την αρχική αντίδραση των χρηματοδοτών έναντι της κατάστασης.

Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να γίνει ακόμα δυσκολότερη η συμφιλίωση των προσδοκιών με την επίτευξη του στόχου που έθεσε η ΕΕ να αυξήσει τη δημοσιονομική της στήριξη και να βελτιώσει την προβλεψιμότητα της βοήθειας που χορηγεί.

6. Συνοδευτικά μέτρα για την ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου

Ένας από τους άξονες διαβούλευσης της Επιτροπής είναι "ο ρόλος του διαλόγου για τη διαμόρφωση πολιτικών, ο ρόλος της υπό όρους παροχής βοήθειας, η σύνδεση μεταξύ

¹ ODI/Mokoro, "Η τομεακή δημοσιονομική στήριξη στην πράξη, σύνθεση", Φεβρουάριος 2010.

επίδοσης και αποτελεσμάτων". Η Επιτροπή υπογραμμίζει τρεις βασικές ιδέες:

- α) η ευθύνη της κυβέρνησης μιας χώρας εταίρου έναντι των πολιτών της αποτελεί βασικό παράγοντα για την επίτευξη αποτελεσμάτων σε θέματα ανάπτυξης και η δημοσιονομική στήριξη υπόκειται, κατ' αρχήν, στον έλεγχο του εθνικού κοινοβουλίου και των θεσμικών οργάνων ελέγχου των δημόσιων οικονομικών.
- β) έως σήμερα, οι βελτιώσεις που έχουν παρατηρηθεί σε επίπεδο εθνικής ευθύνης εξακολουθούν να παραμένουν μέτριες, κυρίως επειδή σε πάρα πολλές χώρες η ικανότητα της κοινωνίας των πολιτών και των κοινοβουλίων να υπερασπίζονται και να ελέγχουν τις στρατηγικές επιλογές στο πλαίσιο μιας διαφανούς δημοσιονομικής διαδικασίας εξακολουθεί να είναι αδύναμη.
- γ) μια από τις μείζονες προκλήσεις για τους χορηγούς δημοσιονομικής στήριξης είναι η υποστήριξη των εθνικών θεσμών και συστημάτων λογοδοσίας.

Ως προς τούτο, το ΕΚ έχει ήδη επισημάνει ότι είναι σημαντικό να εφαρμοσθεί ένα σύστημα που θα κάνει να συμμετέχουν συστηματικά τα κοινοβούλια και η κοινωνία των πολιτών στον διάλογο σχετικά με τις πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας και στις ετήσιες επανεξετάσεις της δημοσιονομικής στήριξης.

Επίσης, το σύστημα αυτό πρέπει να καθιστά επίσης δυνατή την κυκλοφορία πληροφοριών μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και της δημόσιας γνώμης εν γένει, προκειμένου η κοινωνία των πολιτών, τα πανεπιστήμια και οι ιδιωτικές οργανώσεις να μπορούν να δίδουν τη γνώμη τους στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων θεματικών ομάδων που δημιουργούνται για την παρακολούθηση της δημοσιονομικής στήριξης.

7. Συμπεράσματα

Η Επιτροπή Ανάπτυξης, προτού καθορίσει την οριστική της θέση, επιθυμεί να διευκρινίσει η Επιτροπή τα ακόλουθα σημεία:

- δεδομένου ότι η ΕΕ είναι ο πρώτος χορηγός αναπτυξιακής βοήθειας, είναι σε θέση να επηρεάσει τους άλλους χρηματοδότες, συγκεκριμένα δε το ΕΤΕ και την Παγκόσμια Τράπεζα, προκειμένου να εξεύρουν μια κοινή συνεπή θέση σχετικά με τα κριτήρια χορήγησης της ΔΣ;
- ποιες είναι οι αντισταθμίσεις για τις χώρες που δεν επωφελούνται ΔΣ;
- κατά τη διακοπή της ΔΣ σε μια χώρα, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τον αντίκτυπο της απόφασης αυτής στην περιφερειακή ενοποίηση;
- η ΔΣ αποτελεί, άραγε, το καλύτερο κίνητρο για την ενδογενή ανάπτυξη;

Παράρτημα 1

Κατάσταση των χωρών αποδεκτριών αναπτυξιακής βοήθειας κατά το 2009 υπό μορφή ΔΣ ανά χρηματοδοτικό μέσο

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

Πηγή: Στα ως άνω ποσά περιλαμβάνεται η δημοσιονομική και η τομεακή δημοσιονομική στήριξη