



ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗВИТИЕ

Политиката за развитие заема централно място във външните политики на Европейския съюз. Тя има за цел да изкорени бедността, да подпомага устойчивия растеж, да защитава правата на човека и демокрацията, да насърчава равенството между половете и да спомага за преодоляване на предизвикателствата, свързани с околната среда и климата. ЕС работи в световен мащаб и е най-големият в света донор в областта на развитието. Сътрудничеството с държавите — членки на ЕС, и привеждането в съответствие с Програмата на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие са от ключово значение за ефективното предоставяне на помощ.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 21, параграф 1 от [Договора за Европейския съюз](#) (ДЕС): общ мандат и ръководни принципи в областта на сътрудничеството на ЕС за развитие;
- член 4, параграф 4 и членове 208—211 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#) (ДФЕС);
- членове 312—316 от ДФЕС: бюджетни въпроси;
- [Споразумението от Котону](#) (за групата държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) и редица двустранни споразумения за асоцииране (в съответствие с член 217 от ДФЕС): специфични споразумения за сътрудничество.

СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА

Европейският съюз подкрепя развиващите се страни чрез насърчаване на устойчивото развитие. Дългосрочната цел е да се изкорени бедността — цел, която заема централно място във външните политики на ЕС, откакто беше създаден [Европейският фонд за развитие](#) (ЕФР) по силата на Римския договор от 1957 г. ЕФР обхваща бивши колонии в Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ). Понастоящем ЕС работи с около 160 държави в цял свят, с акцент върху страните от АКТБ, страните, които желаят да се присъединят към ЕС, страните партньори от източното и южното съседство на ЕС, както и Азия и Латинска Америка.

ЕС и неговите държави членки, взети заедно, са [най-големият донор на помощ](#) в света, като през 2018 г. те предоставиха 74,4 милиарда евро под формата на официална помощ за развитие (ОПР). ЕС разполага със споделена



компетентност по отношение на сътрудничеството за развитие: Съюзът може да провежда обща политика за развитие, при условие че това не пречи на държавите членки да упражняват своите правомощия в тази област. Степента на сътрудничество е толкова висока, че агенциите за развитие на държавите членки често изпълняват финансирани от ЕС програми.

ЕС се превърна в международен лидер, що се отнася до последователността на неговите политики, като той се стреми да включва целите за развитие във всички свои политики, които засягат развиващите се страни. За тази цел през 2005 г. той пое политически ангажимент за „съгласуваност на политиките за развитие“. През 2009 г. тази стратегия беше групирана в пет области: 1) търговия и финанси, 2) борба с изменението на климата, 3) гарантиране на продоволствената сигурност в световен мащаб, 4) извличане от миграцията на ползи за развитието и 5) укрепване на връзката и полезното взаимодействие между сигурността и развитието в рамките на световна програма за изграждане на мир. На всеки две години Комисията проследява в свой доклад напредъка на ЕС в областта на съгласуваността на политиките за развитие; [последният от тези доклади](#) беше публикуван през януари 2019 г.

Помощта за развитие е ограничен ресурс и поради това ЕС е ангажиран да гарантира ефективността на помощта; съответно той насърчава тесните връзки със страните партньори при планирането и прилагането на действията в областта на развитието. Именно за тази цел ЕС прие „Кодекс за поведение на ЕС относно разделението на труда в областта на политиката за развитие“ през 2007 г. и „Оперативна рамка за ефективност на помощта“ през 2011 г. Тези усилия са в съответствие с действията в международен план в отговор на „Парижката декларация“ на ОИСР от 2005 г., която насърчава ангажираността, хармонизацията, привеждането в съответствие, резултатите и взаимната отчетност в рамките на помощта за развитие. Международната рамка за ефективност на помощта е преразглеждана двукратно — в рамките на Програмата за действие от Акра (2008 г.) и Партньорството от Пусан за ефективно сътрудничество за развитие (2011 г.).

А. Програма на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие

ЕС взе активно участие в изготвянето на [Програмата на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие](#), в която се установява нова световна парадигма, за да се спомогне за изкореняването на бедността и постигането на устойчиво развитие. Одобрена през септември 2015 г. в Ню Йорк, тя представлява продължение на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) с нов набор от 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР), които са съсредоточени върху постигането на конкретни икономически, социални, екологични и управленски цели в срок до 2030 г. През септември 2019 г. ЕС и неговите държави членки представиха, за пръв път, съвместен обобщаващ доклад по време на Политическия форум на високо равнище на ООН. Документът беше съсредоточен върху действията на ЕС за реализиране на Програмата до 2030 г. и той ще се изготвя на всеки четири години.



Б. Нов Европейски консенсус за развитие и Програма на ЕС за промяна

След одобряването на Програмата до 2030 г. ЕС постигна съгласие по преработен вариант на приетия през 2005 г. [Европейски консенсус за развитие](#), който се основава на Целите на хилядолетието за развитие. В новия консенсус се определят основните принципи на целите за устойчиво развитие и стратегията за тяхното осъществяване, като ЕС и държавите членки ще се ръководят от тях при осъществяването на политиката си за развитие през следващите 15 години в рамките на своите външни и вътрешни политики. Изкореняването на бедността продължава да бъде основната цел на европейската политика за развитие. Европейският консенсус за развитие беше подписан на 7 юни 2017 г. от председателя на Европейския парламент, министър-председателя на Малта от името на Съвета на ЕС и държавите членки, председателя на Европейската комисия и заместник-председателя на Комисията/върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност.

На вътрешноинституционално равнище Комисията публикува през ноември 2016 г. съобщение, озаглавено „Следващи стъпки към устойчиво европейско бъдеще“, което включва целите за устойчиво развитие в европейската политическа рамка и настоящите приоритети на ЕС. Насочвайки погледа си отвъд своите граници, ЕС потвърди отново ангажимента си към целта 0,7 % от БНД да се изразходва за помощ за развитие в съответствие с ангажиментите, поети в рамките на Програмата за действие от Адис Абеба (одобрена през юли 2015 г.), която полага основите за прилагането на Програмата до 2030 г.

Освен това политиката на ЕС за развитие в рамките на текущия програмен период 2014—2020 г. следва [Програмата на ЕС за промяна](#). Тази програма беше одобрена от Съвета през май 2012 г. с цел увеличаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие. В нея „насърчаването на правата на човека, демокрацията, принципите на правовата държава и доброто управление“ и „приобщаващият и устойчив растеж“ бяха утвърдени като двата основни стълба на политиката за развитие. В текста също така се посочва, че средствата следва да се насочват към „държавите, които са в най-голяма нужда“, включително нестабилните държави и най-слабо развитите страни. Въвежда се нов принцип на „диференциация“, за да се адаптират размерът на помощта и инструментите към специфичните нужди и резултатите от правителствените мерки във всяка страна.

В. Законодателна и финансова рамка

Инструментите на ЕС за външно финансиране (вж. таблица 1 по-долу) ще се променят в резултат на преговорите по новата многогодишна финансова рамка на ЕС за периода 2021—2028 г. (вж. отделния информационен фиш [1.4.3](#) относно този въпрос), които започнаха през 2018 г. и които следва да приключат до края на 2019 г. или в началото на 2020 г. През юни 2018 г. Комисията представи предложение за инструмент за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество, който обединява повечето от съществуващите инструменти. Парламентът прие своята позиция през март 2019 г., а Съветът ще направи това преди края на 2019 г., като двете институции са съзаконодатели по този въпрос.



Г. Главни финансови инструменти за външни действия:

Таблица 1: Преглед на финансовите инструменти на ЕС за външни действия (МФР за 2014—2020 г.)

Инструмент	Насоченост	Формат	Бюджет
Инструмент за сътрудничество за развитие	Латинска Америка, Азия, Централна Азия, районът на Персийския залив, Южна Африка + глобална тематична подкрепа	Географски + тематичен	19,7 млрд. евро
Европейски инструмент за съседство	Шестнадесет съседни на Европейския съюз държави, Русия (регионално и трансгранично сътрудничество)	Географски	15,4 млрд. евро
Инструмент за предприсъединителна помощ	Балканите и Турция	Географски	11,7 млрд. евро
Инструмент за партньорство	Индустриализирани страни	Географски	955 млн. евро
Инструмент за Гренландия	Гренландия	Географски	184 млн. евро
Европейски инструмент за демокрация и права на човека	Насърчаване на демокрацията и правата на човека	Тематичен	1,3 млрд. евро
Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (IcSP)	Изграждане на политическа стабилност и мир	Тематичен	2,3 млрд. евро
Инструмент за сътрудничество в областта на ядрената безопасност	Ядрена безопасност	Тематичен	225 млн. евро
Извън бюджета			
Европейски фонд за развитие (ЕФР)	АКТБ и отвъдморските страни и територии	Географски	29,1 млрд. евро

Сред тези инструменти има два, които поради своя мащаб и насоченост са от особено значение за сътрудничеството за развитие.

Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСП) е един от най-големите източници на средства за развитие в рамките на бюджета на ЕС, обхващащ сътрудничеството за развитие с Латинска Америка, определени държави от Близкия изток, Южна Африка и Централна, Източна, Южна и Югоизточна Азия. ИСП също има две тематични програми, които обхващат всички развиващи



се страни: програмата за глобалните обществени блага и предизвикателства (5,1 милиарда евро) и програмата за организациите на гражданското общество и местните органи (1,9 милиарда евро). Едно от най-важните нововъведения на ИСР за периода 2014—2020 г. е въвеждането на принципа на „диференциация“. Общо 16 държави със средни доходи вече не отговарят на условията за двустранно финансиране от ЕС под формата на субсидии, въпреки че могат да останат в обхвата на регионалното и тематичното сътрудничество. В резултат на преговорите между Съвета и Парламента пет държави със средни доходи (Куба, Колумбия, Еквадор, Перу и Южна Африка) се разглеждат като „изключителни случаи“ и продължава да се счита, че те отговарят на условията за сътрудничество. Туркменистан и Ирак, които преминаха в групата на държавите с по-високи средни доходи, също така продължават по изключение да получават двустранна помощ.

Европейският фонд за развитие (ЕФР) е най-старият и най-мащабният инструмент на ЕС за развитие. ЕФР не е включен в бюджета на ЕС. Той функционира в рамките на Споразумението от Котону и обхваща сътрудничеството с държавите от АКТБ и отвъдморските страни и територии на Съюза. Неговите ключови области са икономическо развитие, социално и човешко развитие и регионално сътрудничество и интеграция. Единадесетият ЕФР разполага с бюджет от 29,1 млрд. евро, включително 24,3 млрд. евро за национално и регионално сътрудничество, 3,6 млрд. евро за сътрудничество между държавите от АКТБ и 1,1 млрд. евро за Инвестиционния инструмент за АКТБ. Средствата се разпределят чрез използването на т.нар. „непрекъснати програми“, в рамките на които страните партньори участват в определянето на приоритетите на сътрудничеството и проектите. Споразумението от Котону ще се прилага до 2020 г., а преговорите за бъдещите отношения между Европейския съюз и страните от АКТБ ще започнат в началото на октомври 2018 г. и следва да приключат преди срокът на действие на Споразумението да изтече през 2020 г.

РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

- Правна рамка: В член 209 от ДФЕС се постановява, че Европейският парламент и Съветът, „като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат необходимите мерки за прилагане на политиката на сътрудничество за развитие“. Това поставя двете институции на равна нога една с друга и превръща развитието в една от малкото области на външната политика, в които Парламентът разполага с такива правомощия. При преговорите относно нормативната уредба на ЕС за инструментите за външно финансиране, и по-специално ИСР, се открие значението на работата на Парламента като съзаконодател и тези преговори доведоха до създаването на нови механизми за засилване на парламентарния контрол. През 2014 г. за първи път Европейската комисия и комисията по развитие на Парламента проведоха стратегически диалог, което даде възможност на Парламента да участва в процеса на вземане на решения по програмни документи относно ИСР.



- Парламентарен контрол върху прилагането на политиката: Парламентът има право да отправя въпроси към Комисията и дори да повдига възражения относно решения за изпълнение, когато констатира, че предложенията насърчават каузи, различни от развитието (напр. търговия, борба с тероризма и др.), или че Комисията превишава своите правомощия. Парламентът упражнява също така контрол посредством редовно обсъждане на политиките с Комисията, както официално, така и неофициално. През 2017 г. и 2018 г. беше извършен [междинен преглед](#) на инструментите за сътрудничество и развитие. Парламентът участва в този преглед в рамките на стратегическия диалог с Комисията. Контролът върху ЕФР се упражнява чрез процес на политически преглед на програмните документи на ЕФР от страна на парламентарната комисия по развитие и чрез Съвместната парламентарна асамблея АКТЬ—ЕС.
- Бюджетен орган: В Договора от Лисабон се определя, че Парламентът и Съветът са съвместният бюджетен орган на Съюза. За седемгодишната МФР Съветът има основните правомощия за вземане на решения, но за приемането на рамката се изисква одобрението на Парламента (член 312 от ДФЕС). За годишния бюджет член 314 от ДФЕС установява процедура, която включва по едно четене в Парламента и в Съвета. След приключването на тези четения Парламентът може да одобри или да отхвърли бюджета. В областта на международното сътрудничество комисията по развитие на Парламента следва бюджетните разисквания и прави конкретни предложения относно бюджетните редове, които попадат в рамките на нейната компетентност. Парламентът не разполага, обаче, с официални бюджетни правомощия относно ЕФР, тъй като общата сума и нейното разпределение се договарят на междуправителствено равнище между Съвета и Комисията, като ролята на Парламента е само консултативна. В допълнение Парламентът има право да освобождава от отговорност Комисията във връзка с бюджета на ЕС и с ЕФР.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

