



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
SEC(2011) 1470 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие

{COM(2011) 840 окончателен}

{SEC(2011) 1469 окончателен}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Бедността остава сериозен проблем в развиващите се страни. Макар да има значителен напредък в борбата с бедността, повечето от тези страни изостават по отношение на постигането на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) и не се възползват от устойчиво развитие. В допълнение към това световните предизвикателства продължават да са ясно изразени и развиващите се страни бяха тежко засегнати от редица скорошни кризи, които доведоха до социална и икономическа нестабилност, принудителна миграция, несигурност на прехраната и повишена уязвимост от външни сътресения. Екологичните и природните ресурси се признават във все по-голяма степен като жизненоважни за устойчив икономически растеж и намаляване на бедността. Освен това изменението на климата влошава вече нестабилното положение и застрашава да обезсмисли част от постиженията, ако не се предприемат правилни мерки в тази насока. ЕС остава ангажиран да подпомогне развиващите се страни да намалят и в крайна сметка напълно да премахнат бедността.

За постигане на тази цел беше създаден Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСР) за периода 2007—2013 г. с основна и обща цел премахване на бедността в партньорските държави и региони. Това е един от ключовите инструменти на ЕС за осигуряване на помощ за развитие на държави извън ЕС, заедно с Европейския фонд за развитие (ЕФР) и Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП). Той е организиран в три категории програми: i) двустранни и регионални географски програми, които обхващат сътрудничеството с Азия, Латинска Америка, Централна Азия, Близкия Изток и Южна Африка; ii) тематични програми, които обхващат следните въпроси: инвестиции в хората, околна среда и устойчиво управление на природни ресурси, недържавни участници и местни органи, продоволствено осигуряване, както и миграция и предоставяне на убежище; и iii) съпътстващи мерки за страните по Протокола за захарта.

Новите предизвикателства, заедно с приоритетите, определени в стратегията „Европа 2020“, подтикнаха Комисията да изготви предложения за преглед и адаптиране на политиката на ЕС за развитие чрез предстоящото съобщение „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“. Разнообразните извършени прегледи също показаха редица слабости в рамките на ИСР, като същевременно демонстрираха общата му добавена стойност и неговия принос за постигане на ЦХР. Въз основа на горепосоченото бяха идентифицирани следните проблеми в настоящия регламент за ИСР:

- (1) ИСР не взема напълно под внимание целите от последните тенденции в политиката на ЕС за развитие.
- (2) Светът се промени от 2007 г. насам и редица настоящи получатели на помощ по ИСР се превърнаха в нови световни сили и самите те станаха донори. ИСР не гарантира достатъчна степен на диференциация между получателите на помощ от гледна точка на икономически и социални различия между и в рамките на партньорските държави.

- (3) ИСР не взема под внимание в достатъчна степен развитието на партньорските държави по отношение на демократизацията и зачитането на основните права на човека.
- (4) Подпомагането на трансрегионални или общи за целия континент инициативи се оказва трудно предвид настоящата структура на инструментите за външна помощ, особено по отношение на изпълнението на съвместната стратегия Африка—ЕС.
- (5) Тематичните програми не са достатъчно гъвкави и са твърде разпокъсани, за да може да се реагира на последните световни кризи или на международни ангажименти, поети на най-високо политическо равнище.
- (6) Специфичните нужди на държавите в кризисни, следкризисни ситуации или ситуации на нестабилност не са представени в достатъчна степен в настоящия ИСР, поради което невинаги е възможно да се осъществи навременна реакция на ЕС в контекста на бързо променяща се ситуация.
- (7) ИСР е засегнат от цялостна липса на гъвкавост, тъй като по него не се предвиждат непрограмирани средства, които да се използват в отговор на непредвидени нужди.
- (8) Настоящият процес на програмиране на ИСР е твърде сложен и му липсва гъвкавост. Например той не позволява съгласуване на програмния цикъл и стратегията на ЕС с тези на неговите партньори и освен това не улеснява в достатъчна степен съвместното програмиране с държавите-членки, както се изисква от програмата за ефективност на помощта. Той не предоставя достатъчно правно основание за използване на иновативни мерки за осигуряване на помощ, например механизми за съчетаване на помощ, базирана на заеми и безвъзмездни средства, или публично-частни партньорства.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

В качеството си на най-големия донор в света, ЕС и държавите-членки осигуряват над половината (56 %) от световната помощ за развиващите се държави. ЕС осигурява помощ на най-бедните хора на планетата в над 150 държави по света и е поел ангажимент за навременно изпълнение на ЦХР до края на 2015 г. Само официалната помощ за развитие, управлявана от Европейската комисия, представлява 20 % от общата помощ на ЕС досега. ЕС се намира в една уникално неутрална и безпристрастна позиция да извършва външни действия от името на държавите-членки и заедно с тях, което му дава допълнителна надеждност в страните, където извършва тези действия. С 27 държави-членки, които действат в рамките на общи политики и стратегии, ЕС разполага с критична маса да отговори на световните предизвикателства, по-специално постигането на ЦХР.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

Общата цел на следващата програма след ИСР ще продължи да е насочена към i) намаляване и в крайна сметка премахване на бедността в партньорските държави и региони, както и ii) насърчаване на демокрацията, върховенството на закона, зачитането на

правата на човека и доброто управление. В съответствие с предложената преработена политика на ЕС за развитие ще бъде въведена и трета обща цел: iii) подпомагане на приобщаващо и устойчиво развитие, насочено към растеж.

Следващата програма след ИСР ще бъде базирана на съществуващия инструмент, който доказва своята уместност за осъществяване на принос към намаляването на бедността и в крайна сметка премахване на бедността, като същевременно се предприемат действия по проблемите, идентифицирани в част 1.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Запазването на ИСР без никакви изменения е първият разгледан вариант (вариант 1 = без промяна).

Съгласно вариант 2 (изменение на регламента за ИСР) бяха разгледани два алтернативни сценария спрямо статуквото:

- съгласуване на целите на инструмента с новите тенденции в политиката на ЕС за развитие, като се вземат предвид укрепването на политиката на развитие в Договора от Лисабон и последните тенденции в политиката на развитие;
- гарантиране на достатъчна степен на диференциация чрез насочване на сътрудничеството на ЕС към ограничен брой държави, диференциация чрез отпуснатите средства и промяна на вида на помощта в съответствие с предварително определен набор от критерии;
- засилване на включването на доброто управление, демокрацията, правата на човека и върховенството на закона в механизма за разпределение на средства;
- създаване на Панафриканска програма в рамките на ИСР;
- увеличаване на гъвкавостта и намаляване на разпокъсаността на тематичните програми чрез намаляване на техния брой;
- създаване на условия за по-гъвкав процес на (пре)програмиране, специално адаптирани предварителни прегледи и специфични процедури за изпълнение за държави в кризисни и следкризисни ситуации и нестабилни държави;
- въвеждане на допълнителна гъвкавост при разпределението на средства в рамките на ИСР чрез нови механизми, например резерв от непрограмирани средства;
- увеличаване на гъвкавостта и опростяване на процеса на програмиране с цел улесняване на съвместното програмиране и съгласуване с програмния цикъл на страните партньори.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

При вариант 1, запазване на статуквото, няма да се предприемат действия по отношение на проблемите, идентифицирани от предишния опит и посочени в раздел 1.

При вариант 2, допълнително развитие на ИСР, ще се създадат условия за следното:

- съгласуване на целите на следващата програма след ИСР с новите тенденции в политиката на ЕС за развитие;
- прилагане на ясна диференциация между партньорските държави с оглед по-ефективна борба с бедността и осигуряване на по-голям ливъридж и въздействие на ЕС в страните, които най-много се нуждаят от помощта му;
- включване в по-голяма степен на доброто управление, демокрацията, зачитането на правата на човека и върховенството на закона в помощта от ЕС с оглед да се гарантира по-ефективно сътрудничество и диалог партньорските държави по тези ценности;
- улесняване на по-ефикасното изпълнение на съвместната стратегия Африка—ЕС и следователно улесняване на постигането на политическите цели на ЕС в рамките на африканския континент;
- рационализиране на тематичните програми с оглед да се осигури необходимата гъвкавост, така че ЕС да може да реагира на глобални предизвикателства;
- въвеждане на гъвкави механизми за улесняване на по-ефективна реакция на ЕС в рамките на бързо променящи се ситуации в държави в кризисни, следкризисни ситуации и ситуации на нестабилност ;
- повишаване на гъвкавостта при разпределението на средства с оглед да се реагира на променящите се ситуации във връзка с външната помощ поради политически обстоятелства, кризи или нови предизвикателства; и
- подобряване на ефективността на помощта на ЕС чрез опростяване и повишаване на гъвкавостта на процедурите за програмиране и изпълнение, така че да се създадат условия за съвместно програмиране и съгласуване с програмните цикли на страните партньори, както и насърчаване на използването на иновативни мерки за осигуряване на помощ.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Първият вариант не би позволил на ЕС да постигне целите, описани в параграф 3. В съответствие с вариант 2 алтернативният подвариант Б се предпочита пред подвариант А за всяка специфична цел, тъй като при него се решават всички идентифицирани проблеми и се отговаря по по-подходящ начин на целите, определени в раздел 3. Това ще даде възможност за включване на преработените насоки на политиката на ЕС за развитие в

следващата програма след ИСР и така допълнително ще се повиши ефективността и въздействието от помощта на ЕС в развиващите се страни.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

ИСР е упълномощаващ регламент, с който се създават съществените елементи и основата за намеса на ЕС. Конкретните действия се определят чрез многогодишно програмиране и годишни програми за действие, насочени към дейностите, които трябва да бъдат извършени от ЕС, включително преследваните от въпросните действия цели и очакваните резултати. Конкретните показатели се определят в този момент, като се вземат под внимание конкретните характеристики на въпросното действие.

Договорените на международно равнище цели и показатели за ЦХР и изменението на климата вече са известни. Например за общата цел намаляване и в крайна сметка премахване на бедността в партньорските държави и региони могат да се използват показателите на ЦХР за цел 1.

Разходите за насърчаване на действия в областта на климата или енергийната ефективност, както и опазването и устойчивото управление на биоразнообразието и екосистемите, ще бъдат проследявани чрез установената методология на ОИСР („показателите от Рио“).