



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.2.2007
COM(2007) 72 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**Кодекс за поведение на ЕС относно разделението на труда в областта на
политиката за развитие**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Кодекс за поведение на ЕС относно разделението на труда в областта на политиката за развитие

Въведение.....	3
1. Безпрецедентен прозорец от възможности.....	4
1.1. Предизвикателства	4
1.2. Възможности	5
2. Комплексен набор от взаимосвързани концепции	6
2.1. Различните измерения на допълняемостта.....	6
2.2. Принципи за прилагане	7
3. <i>Бъдещо развитие</i> По ефективно разделение на труда	9
3.1. Подходът: прагматичен и добре информиран.....	9
3.2. Методиката: Кодекс за поведение	10
3.2.1. Същност	10
3.2.2. Обхват	11
3.2.3. Принципи	11
3.2.4. Последващи мерки	14
Заклучение	14

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейските граждани искат по-силна Европа, способна да подобри условията на живот на най-бедните страни в световен мащаб. Една Европа, която може да постигне повече, по-добри и по-бързи резултати в борбата срещу бедността в световен мащаб. Една Европа с по-силно изразено мнение, с политическо влияние, което отговаря на нивото на нейната щедрост във финансово отношение.

Но европейските граждани искат също една по-ефективна и резултативна Европа. През последното десетилетие, разрастването на дейностите и структурите, свързани с предоставяне на помощи, доведе до една скъпоструваща и комплексна индустрия за помощи. Във всяка развиваща се държава се провеждат средно около 350 мисии по оказване на помощ. Твърде много дарители се съсредоточават върху едни и същи държави и едни и същи сектори. Например в Мозамбик има не по-малко от 27 дарители, които оказват помощ в борбата със СПИН. Като резултат от това, развиващите се държави често едва се справят с многото мисии, ненужните административни разходи, препокриването и дублирането, както и различията в изискванията на дарителите, правилата и условностите. Такава една ситуация намалява прозрачността и увеличава потенциала за корупция. В същото време други държави като Централноафриканската република или Сомалия страдат от другата крайност, т.нар. „умора на дарителите“, която ги оставя почти изключително само на своите грижи.

Започва да се оформя един консенсус, че тази непрозрачна и комплексна ситуация е неустойчива и че Европейският съюз (ЕС) трябва да поеме лидерството в борбата с този проблем. Появата на нови дарители от ЕС и обещанието да се удвои помощта от ЕС допринесоха за по-силното осъзнаване, че са необходими радикални подобрения. С приемането на „Европейския консенсус за развитие“ през 2005 г.¹ Европейският съюз даде нов импулс в тази насока. За пръв път досега Съветът, Парламентът и Комисията се споразумяха относно набор от общи ценности, принципи и цели във връзка с политиката на ЕС за развитие, които поставят ЕС начело в областта на развитието в световен мащаб. Няколко месеца по-късно, през април 2006 г. ЕС постигна споразумение относно пакет от мерки за подобряване на количеството, качеството и експедитивността на оказваната помощ.

Сега е време да се премине от думи към действия. „Кой какво прави“ е важният въпрос, на който ЕС трябва да отговори, ако иска да постигне напредък в прилагането на новата политика за развитие на ЕС. Следователно целта на настоящото съобщение е да представи набор от конкретни мерки, *за да се увеличи допълняемостта и разделението на труда между дарителите от ЕС*. За да постигне тази цел, ЕС трябва да анализира основните предизвикателства и възможности, които стоят пред него (част 1) и да формулира наново концепциите и принципите за действие на ЕС (част 2). На тази основа той трябва да определи пътя напред (част 3).

¹ ОВ С 46, 24.2.2006 г.

1. БЕЗПРЕЦЕДЕНТЕН ПРОЗОРЕЦ ОТ ВЪЗМОЖНОСТИ

Допълняемостта не е нов политически въпрос. Международните дарители и организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Обединените нации и Световната банка имат дългогодишен опит, свързан с усилията им да подобрят допълняемостта. На европейско ниво съобщенията и резолюциите на Съвета от 1995 г.² и 1999 г.³, множеството доклади и разнообразни пилотни инициативи са показател за ангажираността на ЕС да насърчава разделението на труда. Съвместната политическа декларация от ноември 2000 г.⁴ относно политиката за развитие бе първия опит за постигане на оперативна допълняемост между Комисията и държавите-членки чрез определяне на области на призната добавена стойност за подкрепа от Общността. При все това, много от тези политически инициативи не успяха да се превърнат в реалност поради политически и оперативни трудности, предизвикани от такъв подход.

1.1. Предизвикателства

Политика и видимост. Сътрудничеството в областта на развитието е част от инструментариума на външната политика на страните-дарители. Тези страни могат да не са склонни да се откажат от сътрудничеството си в даден сектор или държава, тъй като това може да доведе до намаляване на видимостта на техните действия. Видимостта също има местно измерение. Парламентите и обществеността също могат да проявят неохота относно поддържането на мерки, предназначени за сектори, свързани с директно намаляване на бедността (напр. образование, детско здравеопазване).

Предизвикателства от оперативен характер. Оптималното разделение на труда, дори когато има политическа воля за него от страна на дарителите, води до предизвикателства от оперативен характер. Налице е известен опит относно *поемането* на ангажменти от страна на страните-партньори, при които правителствата насърчават процесите на хармонизация и разделение на труда между дарителите. Процеси на местно ниво, включително тези, които често се споменават като Стратегии за съвместно подпомагане, бяха разработвани в началото на 2006 г. в около 15 страни. При все това, тези похвални инициативи не доведоха задължително до голям практически напредък поради наличните оперативни трудности.

² Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно допълняемостта между политиката на Общността за сътрудничество в областта на развитието и политиките на държавите-членки, Брюксел, май 1995 г. Резолюция на Съвета относно допълняемостта между сътрудничеството в областта на развитието на Общността и политиките и дейностите на държавите-членки, Брюксел, юни 1995 г.

³ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно допълняемостта между политиките на Общността и държавите-членки във връзка със сътрудничеството в областта на развитието - COM(1999) 218, 6.5.1999 г. Резолюция на Съвета относно допълняемостта между политиките за развитие на Общността и на държавите-членки, Брюксел, май 1999 г.

⁴ Съвместна декларация относно политиката за развитие на ЕС на Съвета и Комисията – ноември 2000 г.

Използване на наличните експертни познания. Всяка стратегия за разделение на труда трябва да отчита значителните различия между дарителите от ЕС. Някои държави са предоставили големи количества официална помощ за развитие (ODA) за продължителен период от време. Други поддържат силни политически и културни връзки от тяхното колониално минало. Други държави едва напоследък са започнали сътрудничество в областта на развитието. Всеки дарител от ЕС има специфични експертни познания и може да играе активна роля в разделението на труда, която не трябва да бъде изгубвана а пълноценно използвана. Разделението на труда не трябва да доведе до скован бюрократичен подход а да оставя възможност за гъвкав подход.

1.2. Възможности

Развитие на основата на един нов глобален и европейски консенсус. През 2005 г. всички дарители подписаха Парижката декларация, подчертаваща важността на допълняемостта и необходимостта да се използват пълноценно сравнителните преимущества на всяка една от страните, като се зачита правото на собственост на страните-партньори. ЕС направи една стъпка напред. В своя принос към Парижката декларация, основан на доклада на Ad-hoc работната група по хармонизирането⁵, ЕС се съгласи да разработи оперативна стратегия към допълняемостта. Този ангажимент бе впоследствие направен интегрална част от Европейския консенсус за развитието от 2005 г. и е централен елемент от Плана за действие за ефективността на помощта от ЕС, който бе представен през 2006 г. Като следствие на това предложение, европейските министри се съгласиха да развият оперативни принципи за това как да по-добре да организират разделението на труда в страна-партньор или между държавите. Настоящото съобщение, прогресивно разработвано след 2004 г. в течение на 7 председателства, с участието на експерти от държавите-членки, трябва да бъде разглеждано в светлината на тази схема.

ЕС: възможно лидерство, необходима отговорност. Увеличената европейска съзнателност е свързана с нейната специфична отговорност, която обхваща 52% от официалната помощ за развитие в световен мащаб и 80% от планираното нарастване на помощта. Всички дарители от ЕС споделят общи цели на развитието, една обща визия, ценности и принципи. Тази визия, вградена в Европейския консенсус за развитието, осигурява основата, на която да се градят съвместните отговорности. В добавка към това, на практика Комисията и държавите-членки вече имат изградена координация на ниво страни и постоянен диалог. Заражда се съвместно програмиране на ниво ЕС. Европейският консенсус призна бюджетната и секторна подкрепа като предпочитан метод за оказване на помощ, предлагаща допълнителна възможност за по-нататъшно насърчаване на координацията, хармонизацията и разделението на труда.

Подобряване на работата. Атласът на дарителите от ЕС посочи пропуските, дублиранията и ненужните административни разходи, които ограничават въздействието на помощта, осигурена от тези дарители и увеличават бремето върху страните-партньори. Оптимизирането на допълняемостта на дейностите на дарителите от ЕС е ключов фактор за подобряване работата на Европа като дарител за пример.

⁵

Одобрен от Съвета през ноември 2004 г.

2. КОМПЛЕКСЕН НАБОР ОТ ВЗАИМОСВЪРЗАНИ КОНЦЕПЦИИ

Допълняемостта включва широка гама от принципи и концепции. ЕС трябва да оцени и поясни внимателно всички тези измерения. Действително, споразумението относно концептуалната схема е предпоставка за съвместно действие. На този етап няма ясно съгласувани международни дефиниции за допълняемостта, има само кратки скици, нахвърлени от Парижката декларация. Следователно е важно на ЕС да предложи на международната общност дефиниция за ключовите концепции и принципи.

2.1. Различните измерения на допълняемостта

Допълняемостта е концепция от организационен характер. Тя трябва да се отчете в условията на дарители, действащи в пълен и балансиран унисон, което е нещо повече от само допълнително упражнение по планиране. *Допълняемостта* започва с координация, но отива много по-далеч от това: При нея се подразбира, че всеки участник съсредоточава своята помощ там, където тя може да постигне най-много добавена стойност в условията на помощ, оказвана от другите. *Следователно допълняемостта е оптималното разделение на труда между различни участници с цел да се постигне най-ефективното използване на човешки и финансови ресурси.* Тя може да се прояви в следните пет измерения, които си взаимодействат помежду си и трябва да се разглеждат като цяло.

Вътрешнодържавна допълняемост: както бе посочено по-горе фрагментирането на помощта води до увеличено административно бреме и увеличени разходи за транзакции в страните-партньори, до разсейване на политическия диалог и може да разпредели погрешно ресурсите. Някои сектори, които се явяват политически по-атрактивни могат да получат прекомерно финансиране, докато други не по-малко важни сектори могат да останат недостатъчно финансирани. Фармацевтичните пътеки за покупка на лекарства в Кения, включващи 20 дарители чрез 13 органи за обществени поръчки, са отличен пример за това, колко ирационална може да се окаже системата (виж Приложение 7).

Междудържавна допълняемост: твърде много дарители се съсредоточават върху някои, често оказващи се успешни държави, докато твърде често подминават други, често оказващи се нестабилни държави. Тази тенденция води до една разширяваща се бездна между т.нар. „любимци“ и „сираци“ по отношение на оказваната помощ. Разработват се интересни практики с цел да се гарантира, че един минимум от международна помощ ще достигне до държави, където партньорствата са трудни и местния капацитет ограничен. ЕС трябва да играе особена роля в този аспект: ЕС е глобален участник с глобално присъствие, държавите-членки поддържат тесни връзки с всички развиващи се държави и ЕС има формални споразумения с почти всички от тях.

Междусекторна допълняемост: не всички дарители трябва да изграждат капацитети във всички сектори. Някои дарители са разработили специфично ноу-хау, което трябва да бъде използвано пълноценно. Например Европейският консенсус за развитието установи секторите и темите, където Европейската комисия трябва да съсредоточи своите усилия в глобален мащаб. Други дарители са се възползвали напълно от тяхното сравнително преимущество на ниво агенция и са установили приоритетни области. ЕС като цяло трябва да може да осигури пълен инструментариум от тематични и секторни операции, градейки върху основата на специфичните експертни познания на индивидуалните дарители.

Вертикална допълняемост: появата на глобални инициативи за помощ и на регионални организации като основни участници установи комплексна система от нива за подпомагане на развитието. Има няколко области където сходни действия се предприемат едновременно на национално (включително поднационално), регионално или международно ниво. Трябва да бъдат премислени нови стратегии. Например трансграничните дейности, широкомащабните проекти или проектите за изграждане на капацитети често се планират едновременно на национално и регионално ниво.

Допълняемост на смесената модалност и инструментариума: някои инициативи включват комбинация от различни модалности или инструменти, чиито синергични ефекти трябва да бъдат подсилени. Например изборът често е как да се допълнят грантове със заеми или частни капиталови потоци. Някои дарители също са се специализирали в или имат предпочитан вид модалности или инструменти (например подкрепа за бюджета или за проекти, техническа поддръжка или подкрепа за неправителствените организации).

2.2. Принципи за прилагане

Собственост: основните лидерски позиции и собствеността на разделението на труда на държавно ниво трябва да са изключителен приоритет на правителството на страната-партньор. Ако такова лидерство и собственост не са налице, ЕС трябва да спомогне за налагането на този процес. И в двата случая ЕС трябва да играе активна роля в насърчаването на допълняемостта и разделението на труда. Всички инициативи трябва да бъдат изградени на основата на съществуващите процедури, когато е възможно, и веднага прехвърлени на правителството, когато това е уместно. ЕС трябва да осигури подкрепа за изграждането на капацитети в държавите-партньори, за да направи последните способни да поемат отговорност⁶.

Въздействие върху разпределението на помощта: от съществено значение е разделението на труда да не се прилага за сметка на обема на оказваната помощ в световен мащаб или на нейната предвидимост. Непостоянният характер на помощта може да се окаже сериозно предизвикателство за икономиката на приемащата държава. Планираното нарастване размера на помощта осигурява възможност в този контекст, но дарителите от ЕС трябва да избягват внезапни прекъсвания на помощта. Промени в политиката трябва да се въвеждат в сътрудничество със страните-партньори.

⁶ Заключение на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки от заседанието на Съвета относно водещите принципи на ЕС за допълняемостта и разделението на труда (17.10.2006 г.) - Общи принципи.

измерения на ЕС и на дарителите: Както бе споменато по-горе, ЕС носи специална отговорност като доставчик на повече от 50% от официалната помощ за развитие в световен мащаб. В допълнение към това, споделените визия и цели за развитие на ЕС, също както и неговите общи политически аспирации осигуряват идеалната платформа за увеличено разделение на труда. Следователно първата и най-важна стъпка на ЕС е да организира своето собствено разделение на труда. Засилените лидерски позиции и подобрена допълняемост на ЕС ще осигурят основата за едно по-добро международно разделение на труда. Европейският консенсус за развитието установи принципите за най-добрия начин на взаимодействие в тези две взаимноподсилващи се измерения.

Сравнително преимущество и добавена стойност: допълняемостта трябва да се базира на сравнителните преимущества на дарителите в оказващите подкрепа партньорски правителства (виж дефиницията в Приложение 2). Дарителите от ЕС трябва да се възползват в пълна степен от техните съответни сравнителни преимущества, за да: (i) увеличат разделения на труда, (ii) задълбочат концентрацията на дейностите и (iii) развият делегирано сътрудничество. Сравнителните преимущества могат да бъдат намерени също така в подсекторите или *нишите* в самите сектори. Примери за това са интегративното обучение в образователния сектор, рибарството в областта на управление на природните ресурси, местните административни власти в рамките на реформата на общественния сектор и т.н. Европейският консенсус определи ролите, чрез които Комисията ще се стреми да постигне добавена стойност (параграфи 46 - 55). В допълнение към своята роля като дарител Комисията има призната добавена стойност в развитието на стратегически политики, насърчаването на най-добрите практики за развитие и в улесняването на координирането и хармонизирането (параграфи 50 и 51), също както и във външните измерения на вътрешните политики на Общността.

Сътрудничество с водещи дарители и делегирано сътрудничество: делегираното сътрудничество е практическо споразумение, при което един дарител (т.нар. „водещ дарител“) е упълномощен да действа от името на друг един или на множество дарители (т.нар. „делегирани дарители“ или „тихи партньори“). Начините за практическо прилагане, включително тези свързани с проблема за видимостта, трябва да бъдат определени между водещите и делегираните органи. Нивото и формата на делегиране варират, като може да включват от отговорност за един елемент на проектния цикъл (напр. специфичен преглед) до пълна програма за целия сектор или дори за цялата държава⁷.

Европейска политика за съседство и партньорство (ENP): тази политика има за цел да изгради привилегирани партньорства със съседните държави, като се използват подходящи инструменти, включително такива за развитие, за да се насърчи ефективното управление и прилагане. Следователно политиката за съседство и партньорство и съответните финансови инструменти съдържат специфични разпоредби за програмиране на помощта от ЕС на общо, държавно и регионално ниво, за програмиране и секторен диалог, за мобилизиране на специфичните силни страни на държавите-членки (напр.чрез туининг програми) и за координация от Комисията. В прилагането на Кодекса към тези разпоредби, и в съответствие с параграф 62 от

⁷

Дефиниция на Поредицата насоки и указания на Комитета за подпомагане на развитието (DAC): Хармонизиране на дарителските практики за ефективно предоставяне на помощи, материали за добрите практики.

Европейския консенсус, ще се държи сметка в необходимата степен за широката политическа рамка и техническия характер (доближаване към достиженията на правото от Шенген) на политиката за съседство и партньорство.

3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ ПО ЕФЕКТИВНО РАЗДЕЛЕНИЕ НА ТРУДА

Подобряването на допълняемостта изисква промени в отношението и на дарителите, и на държавите, получаващи помощта. То оказва силно въздействие на процесите на планиране и на дългосрочните партньорства в отделните държави и сектори. Това ще отнеме време. Следователно са необходими дългосрочна перспектива и многоетапен подход.

3.1. Подходът: прагматичен и добре информиран

Анализ и доизграждане на базата на съществуващия опит. Подобрената допълняемост и разделението на труда са цел на редица политики за национално развитие и са в процес на реализация. Полезни уроци могат да бъдат научени не само от добрите практики, но и от тези инициативи, които не са довели до очакваните резултати (виж Приложение 3).

Установяване на политически мандат. Сътрудничеството за развитие се основава на политически решения и бюджетите на оказваната помощ са предмет на щателна парламентарна проверка. Промените са във висша степен политически решения и работата трябва да се ръководи от ясно определен политически мандат от най-високо ниво.

Установяване на подходящи оперативни модалности. Допълняемостта е в голяма степен свързана с това как дарителите се организират относно планирането на политиките, програмирането и прилагането на сътрудничеството за развитие. Темите, включени в текущата работа по отношение на методологията за предоставяне на помощ обхващат ролята на водещите и активните дарители, също както и тази на делегиращите партньори, съвместното програмиране и съвместното финансово организиране.

Използване на прагматичен подход в прилагането. Насърчаването на допълняемостта трябва да се базира на прагматичен подход, имащ за цел конкретни и осезаеми резултати. Продължителните дискусии през последните години върху вътрешнодържавната допълняемост трябва да направят възможно едно по-ранно прилагане. Що се отнася до междудържавната и междусекторна допълняемост, необходими са по-нататъшни дискусии, за да се определят насоките за прилагането им. Работните методи на всички нива трябва да бъдат рационални, прозрачни и добре балансирани.

Изграждане на ефективни системи за мониторинг. За страните, подписали Парижката декларация, системите за мониторинг на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие/Комитета за подпомагане на развитието осигуряват една добра база за постоянен мониторинг на напредъка. В други държави съществуващите национални системи трябва да се използват с колкото е възможно по-малко установявани нови системи. Атласът на дарителите от ЕС и годишните доклади относно прилагането осигуряват обзорни прегледи на европейско ниво.

3.2. Методиката: Кодекс за поведение

Предлага се да бъде приет Кодекс за поведение, който установява оперативни принципи с оглед осигуряването на по-добро разделение на труда между дарителите от ЕС. На базата на добрите практики от реалния живот, този кодекс е съставен в тясно сътрудничество с експерти от държавите-членки. *В кодекса са вложени принципите за собственост, изравняване, хармонизиране и управление според резултатите*, изисквани от Парижката декларация, също както и допълнителните цели и ценности, подчертани от Европейския консенсус.

Европейската комисия ще прилага този кодекс на основата на целите и принципите, установени в законовата рамка, която се прилага относно нейната политика за развитие и за външна помощ, в частност Финансовия инструмент за подпомагане сътрудничеството в областта на развитието и Европейския фонд за развитие.

3.2.1. Същност

Кодексът е доброволен, гъвкав и самоконтролиращ се инструмент. Той е акт с незадължителен характер, имащ за цел да дава насоки на политиката и действията, да насърчава последователността при изпълнението на нашите ангажименти. Кодексът осигурява принципите и стандартите, приложими относно помощта на ЕС за развитие, но може да бъде включен и да представлява част от всеки друг подобен местен или международен приет кодекс за поведение, когато последния се разработва.

Кодексът е динамичен документ. Той задава цели, които дарителите от ЕС ще положат усилия да постигнат постепенно. Той ще бъде периодично оценяван и ревизиран успоредно с натрупването на информация по време на неговото прилагане и мониторинга на неговия прогрес.

По своята същност той е с широко приложение и се концентрира върху общи насоки. Той е разработен по-скоро на базата на желани резултати, отколкото на перспективен набор от процедури за постигане на тези резултати. Този подход позволява гъвкавост за балансиране на нуждата от скорошни резултати и ограниченията, пред които някои дарители от ЕС са изправени относно прилагането на тези принципи.

Кодексът е насочен към всички лица в ЕС, отговорни за вземането на решения, които може да са ангажирани под една или друга форма в определянето и прилагането на помощта за развитие. Насърчава се спазването от тях на кодекса.

Кодексът е принос към международния дневен ред. Съществува надеждата дарителите от целия свят да го намерят за полезен и да се ангажират публично да го спазват. Правителствата и дарителските органи могат да пожелаят да го използват като критерий, спрямо който да преценяват поведението на тези агенции, с които работят. Също така, страните-партньори имат правото да очакват тези, които желаят да им помогнат, да се съобразяват с тези стандарти.

3.2.2. Обхват

Действията на гражданското общество и сътрудничеството с частни фондации представляват важна част от помощта, предоставена на дадена страна, но увеличената допълняемост между частната и обществената сфера съставлява част от друг дебат. Следователно, въпреки че напълно признава важността на това измерение, този кодекс се съсредоточава само върху допълняемостта между обществените власти.

На този етап, въпреки че се отнася до всичките пет компонента, изброени по-горе, кодексът ще се съсредоточи главно върху първите три измерения на допълняемостта, *тоест* върху разделението на труда между дарителите от ЕС и как тези дарители могат да допълват взаимно своята работа (на вътрешнодържавно, междудържавно и междусекторно ниво). При все това, той ще потвърди наново необходимостта да бъдат разгледани останалите измерения в друг подходящ контекст.

Накрая, кодексът разглежда оперативната допълняемост. Неговата цел не е да измени каквото и да е било институционално устройство. При все това, по-нататъшният напредък относно разделението на труда предполага промяна и преразпределение на дейностите и работните методологии и дори потенциални структурни промени. Те трябва да бъдат насърчавани и поддържани от мерки за подпомагане.

3.2.3. Принципи

Предлага се дарителите от ЕС да поемат задължение да спазват следните принципи (описани по-нататък подробно в Приложение 1):

- *Ръководен принцип 1 – да се концентрират дейностите вътре в държавата върху целевите сектори*

Дарителите от ЕС ще концентрират своите дейности върху два целеви сектора на основата на техните съответни сравнителни преимущества. Страните-партньори ще бъдат окуражавани да играят активна роля в идентифицирането на целеви сектори. Европейският консенсус определи ролите, чрез които Комисията ще има за цел да осигури добавена стойност (параграфи 46 - 55). Това бе допълнено от Договора за ЕС, който признава добавената стойност във външното измерение на вътрешните политики на Общността. В добавка към двата целеви сектора, които трябва да поемат преобладаващата част от наличното финансиране, дарителите могат да осигурят обща бюджетна поддръжка, където условията позволяват това да бъде сторено, както и да финансират дейности в други области, каквито са поддръжката на гражданското общество, изследователската дейност или сътрудничеството между училища и университети.

Поле 1: Стратегическите документи на Европейската комисия за отделни страни, както бяха приети през 2001 г. и ревизирани през 2005 г. определят стратегическото програмиране на разпределението на помощта от Комисията за всички развиващи се държави. Концентрацията на действията и финансовото подпомагане върху два сектора е ключов принцип на тези стратегически документи и значително увеличи целенасочеността и ефективността на сътрудничеството с Комисията.

- *Ръководен принцип 2 – да се преразпределят техните други дейности във вътрешнодържавен мащаб*

Дарителите от ЕС ще преразпределят техните дейности за подпомагане, които не са в техните целеви сектори, или като останат ангажирани чрез споразумения с водещите дарители и делегирани сътрудничества и партньорства, които преразпределят помощта в обща бюджетна поддръжка, или като се оттеглят по отговорен начин.

а) подпринцип 2 а – споразумение за водещо дарителство

Дарителите от ЕС ще търсят да установят споразумение за водещо дарителство на основата на траен мандат.

б) подпринцип 2 б – делегирано сътрудничество/партньорство

Ако даден сектор се счита за стратегически за дадена страна-партньор или дарителя и съществува недостатъчно финансиране, дарителите от ЕС могат да сключат споразумение за делегирано сътрудничество/партньорство с друг дарител.

Поле 2: В Южна Африка, британското министерство за международно развитие (DFID) е делегирало разпределението на своята помощ за поземлената реформа на Белгия. В Руанда Швеция е делегирала мониторинга и одита на фондовете за поддръжка на образователния сектор на гореспоменатото министерство, което осигурява обща бюджетна поддръжка.

- *Ръководен принцип 3 – да се осигури адекватно присъствие на ЕС в стратегическите сектори*

Дарителите от ЕС трябва да гарантират, че поне един от тях е активно ангажиран във всеки стратегически сектор, който е считан за важен от гледна точка на намаляване на бедността. За в бъдеще дарителите от ЕС ще се постараят да ограничат броя на активните дарители на максимум трима за отделен сектор до 2010 г.

- *Ръководен принцип 4 – да се копират точно практиките в сътрудничеството с партньорските регионални институции*

Като се има предвид нарастването на обема и разрастването на мащаба на оказваната помощ и дейността на регионално ниво, дарителите от ЕС ще прилагат горните принципи относно вътрешнодържавното разделение на труда също по отношение на тяхната работа с партньорски регионални институции.

- *Ръководен принцип 5 – да бъдат установени страни, които ще бъдат с приоритет*

Дарителите от ЕС ще засилят техния географски фокус чрез диалог в рамките на ЕС, вземайки предвид сключеното обхвато дарителско споразумение. Както е заложено в Европейския консенсус, помощта от Общността ще продължи да има универсален характер.

Поле 3: Например, Нидерландия извърши драстично намаление на броя на основни/приоритетни страни (от над 70 до около 20 страни с приоритет), чрез, най-общо казано, използване на три избирателни критерия: (i) нивото на бедността, (ii) макроикономическата картина и (iii) реализираното добро управление.

- *Ръководен принцип 6 – да се разгледа случая на страните „сираци“ по отношение на разпределението на помощта*

Дарителите от ЕС ще положат усилия да насочат част от тяхната помощ към „недостатъчно подпомогнати“ страни. Това са често държави с висока степен на нестабилност, чието стабилизиране има положителен „ефект на доминото“ в рамките на региона.

Поле 4: Стратегията за помощта на Генерална дирекция „Хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) на Европейската общност е със силна насоченост към забравени кризи. През 2002 г. тази генерална дирекция си е поставила за цел да насочи 10% от своите фондове към забравени кризи. Понастоящем тази цел е в голяма степен постигната. Още в течение на 2004 г. помощ, възлизаща на 239 милиона еуро е разпределена към забравени кризи (т.е. 42% от общите фондове).

- *Ръководен принцип 7 – да се анализират и разширят зоните в глобален мащаб, в които е постигнат значителен успех.*

Дарителите от ЕС ще задълбочат самооценката на техните сравнителни преимущества. Те трябва да се специализират в по-голяма степен, като в същото време поддържат разнообразието на експертните знания за ЕС като цяло.

Комисията ще продължи да развива своите експертни познания и капацитети в области, в които тя има сравнителни преимущества, като отдава специално внимание на изграждането на необходимия капацитет и експертни познания на държавно ниво.

- *Ръководен принцип 8 – да се постигне прогрес относно вертикалното и смесено-модални/инструментални измерения на допълняемостта.*

Дарителите от ЕС поемат ангажимента да постигнат напредък относно другите измерения на допълняемостта основно в контекста на подходящите международни форуми и партньорства.

- *Ръководен принцип 9 – да се насърчава съвместно разделението на труда*

Дарителите от ЕС във все по-голяма степен ще разчитат на съвместни декларации, за да изяснят целта, модалностите и резултата на разделението на труда, както и за да постигнат по-голям ефект от колективния принос на ЕС.

- *Ръководен принцип 10 – да се задълбочат реформите в системите за оказване на помощ*

Дарителите от ЕС признават, че разделението на труда ще доведе до истински структурни промени, реформи и последици по отношение на набиране на работния персонал.

3.2.4. Последващи мерки

Във връзка с гореизложените причини се предлага този Кодекс за поведение да бъде прието първоначално от ЕС и като втори етап да се предложи на всички дарители, имащи желание да се присъединят към тази добра практика. Успешното прилагане на кодекса ще зависи от колективното усилие на държавите-членки и на Комисията и изисква ясни инструкции. Ролята на делегациите на Комисията и на местните служби на държавите-членки ще бъде от ключово значение за неговото прилагане.

Прилагането на кодекса трябва да бъде усилено насърчавано и да се извършва засилен мониторинг. То трябва да е част от ежегоден дебат относно ориентацията на политиката на ЕС за развитие и да се базира на три елементи: ежегодно съставяне на извадка на случаи от дадена държава, Атлас на дарителите от ЕС, който е приспособен за политическо използване и доклад на ЕС за развитието, който е в процес на подготовка. Кодексът трябва да бъде ревизиран през 2010 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Липсата на ефективност при колективния принос на дарителите не може да бъде толерирана повече. ЕС има задължението да бъде проактивен в справянето с това предизвикателство. Днес е налице уникалната възможност да се допринесе във все по-нарастваща степен по дългосрочния ангажимент за увеличаване на допълняемостта и се организира истинско разделение на труда между дарителите. Дарителите от ЕС се поканват да приемат предложения кодекс за поведение и да започнат незабавно прилагането на неговите принципи, едновременно за текущи и бъдещи мащабни дейности. Комисията ще извършва мониторинг и оценка на състоянието на неговото прилагане чрез текущи ежегодни доклади и редовно съставяне на извадки по страни.

ЕС трябва понастоящем да отиде по-далеч от политическите декларации и да превърне думите в дела. Споразуменията за разделение на труда ще увеличат ефективността на оказваната помощ, ще засилят ролята на сътрудничеството за развитие във външните отношения на ЕС и ще допринесат за изграждането на европейска идентичност, основана на ценностите, съдържащи се в Европейския консенсус за развитието. ЕС притежава потенциала и отговорността, за да бъде движеща сила за постигане на едно всеобхватно разделение на труда при дарителите.