

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.10.2010
COM(2010) 586 окончателен

**ЗЕЛЕНА КНИГА НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ
И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за трети страни

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР), поставени през 2000 г., изиграха ролята на стимул за международната подкрепа за развитието и задействаха други инициативи за увеличаване обема и ефективността на помощта въз основа на здраво партньорство между донорите и страните партньори. Консенсусът от Монтерей (2002 г.), Европейският консенсус за развитие (2005 г.), Парижката декларацията за ефективност на помощите (2005 г.) и Програмата за действие от Акра (2008 г.) бяха ключови постижения в този процес, като в тях бяха установени петте основополагащи принципа на поемане на отговорност, хармонизиране, съгласуваност, управление, насочено към резултати, и взаимна отчетност.

През 2000 г. Комисията представи съобщение относно бюджетната подкрепа: „Подкрепа на Общността за програми за икономически реформи и за структурно приспособяване: преглед и перспективи“¹. То помогна за определянето на формата на бюджетната подкрепа за следващото десетилетие. Като се има предвид, че до крайния срок на ЦХР през 2015 г. остават пет години, бюджетната подкрепа стана важен елемент с нарастващо значение в програмата за ефективност на помощта. През периода 2002—2009 г. Европейската комисия предвиди задължения за бюджетни кредити за подкрепа на обща стойност 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.

При все това редица заинтересовани страни, включително Европейската сметна палата, Европейският и националните парламенти и гражданското общество, повдигнаха въпроси относно качеството, икономическата ефективност и въздействието на бюджетната подкрепа. На тези въпроси трябва да бъде даден отговор в процеса на работа на Комисията за подобряване на нейния подход по отношение на бюджетната подкрепа. Ключовите въпроси са: i) политическото управление и ролята на политическия диалог; ii) ролята на диалога относно политиките, обвързването с условия и връзките с изпълнението и резултатите; iii) местната и взаимната отчетност; iv) програмирането на бюджетната подкрепа и нейната съгласуваност с други инструменти; v) засилването на оценката на риска и борбата с измамите и корупцията; vi) бюджетната подкрепа в ситуации на нестабилност; и vii) растежа, фискалната политика и мобилизирането на местните приходи. Подобреното координиране в ЕС също е от съществено значение, като Договорът от Лисабон и създаването на Европейската служба за външна дейност променят институционалния контекст, в който се осигурява бюджетната подкрепа.

Целта на настоящата зелена книга е да събере гледищата на заинтересованите страни относно целите и използването на бюджетната подкрепа на ЕС, като се надгражда върху съвместния опит през последните 10 години и в същото време се признават различията в контекста и характера на сътрудничеството на ЕС в различни региони и държави. **Специфичните цели** на зелената книга са да се идентифицират възможностите и предизвикателствата, да се повдигнат специфични въпроси относно

¹ COM(2000) 58 от 4.2.2000 г.

това как могат да бъдат използвани тези възможности и преодолени предизвикателствата, както и да се съберат мнения и доказателства, които ще подобрят подхода на Комисията по отношение на бюджетната подкрепа.

По-голямата част от бюджетната подкрепа на ЕС се осигурява за развиващите се страни и поради това специално внимание се отдава на сътрудничеството за развитие. Въпреки това **обхватът** на настоящата книга включва бюджетната подкрепа на ЕС за всички региони, като се вземат предвид различията между развиващите се страни, както и различията при страните кандидатки за членство в ЕС и в потенциалните страни кандидатки и съседните страни, в които Европейското сътрудничество и партньорство имат за цел да подпомогнат реформите и прехода, за да се постигне по-тясно политическо сближаване и постепенна икономическа интеграция. Въпросите, които се разглеждат в настоящата зелена книга, следователно имат различна степен на уместност и могат да предоставят различни отговори за различните региони.

В раздел 2 се дефинира бюджетната подкрепа. В раздел 3 се прави преглед на опита и се идентифицират редица ключови принципи за формата и изпълнението на бюджетната подкрепа. В раздел 4 се съдържат редица по-оспорвани въпроси, които съставляват по-голямата част от този консултационен документ. В раздел 5 се съдържат заключенията. Придружаващите помощни документи могат да бъдат намерени на *[insert website address]*.

Настоящата зелена книга ще бъде публикувана на уебсайта на Комисията (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Консултацията ще продължи от 19 октомври до края на декември 2010 г. и до нея имат достъп всички заинтересовани страни. Лица, организации и държави са поканени да дадат своите мнения под формата на отговори на въпроси, поставени в документа, и/или като общи мнения по повдигнатите въпроси. Получените мнения ще бъдат публикувани, вероятно в обобщен вид, освен ако техният автор не възрази на публикуването на неговите лични данни с основание, че то би накърнило законните му интереси. В такъв случай мнението може да бъде публикувано в анонимен вид. Иначе приносът няма да бъде публикуван и по принцип съдържанието му няма да бъде взето предвид. В допълнение към това, от създаването през юни 2008 г. на Регистъра на представителите на интереси (лобисти) като част от Европейската инициатива за прозрачност, организациите са поканени да използват този регистър, за да осигурят на Европейската комисия и на широката общественост информация за своите цели, финансиране и структури. Според политиката на Комисията мненията на организациите, които не са регистрирани, ще бъдат считани за индивидуални мнения.

Мненията трябва да бъдат изпращани на следния електронен адрес DEV-BSGP@ec.europa.eu. Запитванията относно тази консултация могат да бъдат отправени на същия адрес или в Европейската комисия, ГД „Развитие“, отдел C/3, офис SC-15 05/100, 1049 Брюксел, Белгия.

2. КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА БЮДЖЕТНАТА ПОДКРЕПА?

Бюджетната подкрепа е част от общия пакет за сътрудничество със страните. Тя включва диалог относно политиките, финансови трансфери, оценка на изпълнението и изграждане на капацитет въз основа на партньорство и взаимна отчетност.

Каре 1: Определение за бюджетна подкрепа

Бюджетната подкрепа е **трансфер на финансови ресурси** от външна финансираща агенция към националния трезор 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.

ЕС предоставя бюджетна подкрепа само на страни, които отговарят на следните три **критерия за допустимост**, които се основават на правната рамка, управляваща подкрепата на ЕС за всеки регион: ако е налице или е в процес на изпълнение а) ясно дефинирана национална (или секторна в случаите на СБП) политика и стратегия; б) ориентирана към стабилност макроикономическа рамка; в) внушаваща доверие и подходяща програма за подобряване на управлението на публичните финанси. Всичките изплащания на суми се извършват при условие на продължаващо спазване на тези три стандартни критерии за допустимост (отразени в „**общите условия**“) и могат също така да бъдат предмет на „**специфични условия**“, отразяващи критериите и показателите за изпълнението (често съсредоточени върху резултатите) в приоритетните области.

Чрез бюджетната подкрепа донорите подпомагат правителствата партньори да финансират ключови правителствени функции, каквито са изграждането на училища и болници, плащане заплатите на учителите и здравния персонал, изграждане на инфраструктура, подобряването на сигурността и създаването на правова държава, въвеждането в действие на комплексни реформаторски процеси и постигането на макроикономическа стабилност.

Бюджетната подкрепа има за цел да бъдат преодолени слабостите на традиционния подход на проекти (високи оперативни разходи, фрагментирани паралелни системи), които, особено в държави, които зависят в голяма степен от помощта, възпрепятстваха развитието на съгласувани политики от правителствата партньори, отслабиха допълнително ограничения капацитет на националните институции и подрониха устойчивостта на помощта. За разлика от този подход бюджетната подкрепа се разглежда 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 развитието.

Бюджетната подкрепа на ЕС не се предоставя безусловно и на всяка страна. „Основополагащите принципи“ са от значение (вж. раздел 4, параграф 1), а диалогът относно политиките заема централно място в пакета. Освен това трябва да бъдат изпълнени критериите за допустимост (вж. каре 1), както и определени условия, с цел да се спомогне за опазването на използването на ресурсите, намаляването на рисковете и създаването на стимули за подобро изпълнение. Бюджетната подкрепа претърпя значително развитие във времето с различни ориентации в различните райони.

Европейската сметна палата изигра важна роля, като помогна на Комисията да подобри своя подход към бюджетната подкрепа (вж. каре 2). В своите последни обсъждания с Комисията Палатата признава напредъка, но посочва слабости, които все още биха могли да попречат на общата бюджетна подкрепа да разгърне пълния си потенциал. Тя препоръчва по-ясно определение на специфичните цели за всяка страна за улесняване на оценката на въздействието, използването на пълна рамка за управление на риска за намаляване на рисковете за финансовото управление и развитието, повече прозрачност

и обоснованост при разпределянето на бюджетна подкрепа и отпускане на фиксирани и променливи траншове, засилено управление на обвързването с условия, които са свързани с изпълнението, и на диалога относно политиките, както и по-редовно докладване относно изпълнението, което да обхваща ползите, както и рисковете. Тези забележки, заедно с вътрешния одит и препоръките на Европейския парламент, са от ключово значение за подпомагането на един по-информиран подход на ЕС към бюджетната подкрепа в бъдеще.

Каре 2: Бюджетната подкрепа и Европейската сметна палата

Сметната палата редовно прави внимателен преглед на бюджетната подкрепа на ЕС в своите годишни доклади. Тя издаде два съответни специални доклада, свързани с общата бюджетна подкрепа, и до края на 2010 г. възнамерява да публикува трети доклад. Препоръките на Палатата са повлияли при прегледите и подобренията, които Комисията извърши на своя подход и насоки. По-специално Палатата допринесе за прехода от целенасочена бюджетна подкрепа към нецеленасочена бюджетна подкрепа (SR 5/2001) и насърчи развитието и използването на обща измерителна рамка за изпълнението на управлението на публичните финанси, както и за засилването на координацията и съвместните оценки с местните представители на донорите (SR 2/2005). Палатата многократно оцени динамичното тълкуване на допустимостта, прилагано от Комисията, и настоя Комисията да демонстрира допустимостта и постиженията в управлението на публичните финанси по по-ясен, официален и структуриран начин (SR 2/2005, AR 2009). Освен това Палатата представи специален доклад относно подпомагането от ЕС на здравния сектор. В този доклад тя заключи, че общата бюджетна подкрепа досега не е дала ефективен принос за подобряването на здравните услуги и трябва да съсредоточи повече върху постигането на тази цел, като използването на целева секторна бюджетна подкрепа трябва да се увеличи (SR 10/2008). Палатата възнамерява също така да публикува специален доклад за образователния сектор.

В настоящата книга „бюджетната подкрепа на ЕС“ се отнася до бюджетната подкрепа, управлявана от Европейската комисия, произлизаща от инструментите за външни действия, финансирана както от бюджета на ЕС, така и до подкрепата, финансирана от Европейския фонд за развитие. Тя може да е под формата на **обща бюджетна подкрепа (ОБП)** за подпомагане на националната стратегия за развитие на дадена страна или на **секторна бюджетна подкрепа (СБП)** за подпомагане на специфична секторна стратегия. ЕС и другите донори на бюджетна подкрепа в нарастваща степен използват общата и секторната бюджетна подкрепа заедно и съществува нарастващ интерес към използването на бюджетната подкрепа за нови и специфични проблеми (като например изменението на климата). Докато СБП се осигурява от ЕС и от някои други донори в нейната нецелева форма, други институции прилагат някаква форма на индикативно предназначение на средствата.

ОБП и СБП имат **различни цели**, които ще бъдат отразени в условията и диалога. ОБП има за цел да подпомогне политика и стратегия за национално развитие и притежава потенциала да се справи с целия набор от политики и реформи; СБП има за цел да подпомогне секторната политика и програмата за реформи и нейно предимство е, че тя е съсредоточена в по-голяма степен върху ключови сектори на интерес. СБП има специфична добавена стойност в случаите, когато бюджетната подкрепа представлява малък дял от националния бюджет и когато се търси по-фокусиран политически диалог и реформи в рамките на даден сектор. В много случаи ЕС използва едновременно двете

форми на подкрепа, по-специално в страните от Африка, Карибския и Тихоокеанския басейн, като СБП допълва ОБП, като прави политиката за национално развитие по-способна да реагира на специфичните нужди на определен сектор или реформа.

Координацията е от ключово значение. ЕС е основният донор на бюджетна подкрепа. В момента продължава работата по допълнителното подобрене на координацията между диалога относно политиките и политическия диалог, формата на програмите и изпълнението, насърчаването на местната и взаимната отчетност и провеждането на оценките и оповестяването на резултатите от тях. Тази работа също беше взета под внимание в настоящата зелена книга и тя ще допринесе за подобряване на ефективността на бюджетната подкрепа, както и за съгласуваността и доверието на донорите от ЕС, като в същото време подобри координацията между всички донори на бюджетна подкрепа.

Каре 3: Еволюция на бюджетната подкрепа на ЕС

Първоначалният опит с бюджетната подкрепа през 90-те години демонстрира ефективността на обвързването с условия за насърчаването на реформите, важността на поемането на отговорност за политиките от страните партньори, както и ограничения ефект от насочването на средствата към специфични бюджетни редове. Въз основа на този опит Комисията прие (през 2000 г.) **съобщение** относно „Подкрепа на Общността за програми за икономически реформи и за структурно приспособяване: преглед и перспективи“, чрез което въведе бюджетна подкрепа за намаляване на бедността (БПНБ) и новаторски подход към обвързването с условия. В това съобщение се определят целите за бюджетна подкрепа, които по-късно станаха част от принципите за ефективност на помощта.

Програмите за бюджетна подкрепа на ЕС все по-често са предоставяни за тригодишен период с **годишни фиксирани траншове**, предмет на спазване на критерии за допустимост, и **променливи траншове**, свързани също с изпълнението на съгласувани цели по избрани показатели за резултати, предимно в социалните сектори.

Комисията (заедно с повечето други донори на бюджетна подкрепа) прилага динамичен подход относно **критериите за допустимост** за бюджетна подкрепа, като изисква подходящи и правдоподобни ангажименти за реформи и доказателства за напредъка вместо спазването на минимални стандарти. Този подход позволи на Комисията да действа в много разнообразен контекст, включително в **страни в нестабилна ситуация**, където бюджетната подкрепа може да спомогне за стабилизацията и за предотвратяване на влошаването на икономическата и политическа ситуация.

През 2008 г. Комисията започна да използва също **„договори за ЦХР“** за страни с доказани постижения в управлението на бюджетна подкрепа, които демонстрират всеотдайност в постигането на напредък по целите на хилядолетието за развитие (ЦХР). Договорите за ЦХР осигуряват ангажимент за бюджетна подкрепа за шестгодишен период, което дава възможност на правителствата да планират с по-голяма сигурност своите дългосрочни стратегии и бюджети по отношение на бъдещия приток на средства.

3. БЮДЖЕТНАТА ПОДКРЕПА В БЪДЕЩЕ — НЯКОИ КЛЮЧОВИ ПРИНЦИПИ

През изминалото десетилетие бюджетната подкрепа претърпя развитие и относно нейната форма и въздействие бяха извлечени няколко поуки (вж. карета 3 и 4).

Каре 4: Бюджетна подкрепа — поуки

През 2006 г. във важна **оценка** на общата бюджетна подкрепа (ОБП) в седем развиващи се страни (Буркина Фасо, Малави, Мозамбик, Никарагуа, Руанда, Уганда и Виетнам), възложена от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в Европа/Комитета за подпомагане на развитието (ОИСР-КПР), се стигна до заключението, че бюджетната подкрепа е била подходящ отговор на признатите проблеми относно ефективност на помощта и може да бъде ефективен, ефикасен и устойчив начин за подкрепа на националните стратегии за намаляване на бедността. В тази оценка бе установено, че предоставянето на ОБП има положително въздействие върху хармонизацията и съгласуваността, както и върху засилването на поемането на отговорност от правителствата и отчетността. Също така то е имало положително въздействие върху ефективността на публичните разходи и върху капацитета на правителството, в частност в управлението на публичните финанси. Бюджетната подкрепа е довела също така до подобрения в достъпа до услуги в повечето от страните. Няма доказателства за значително изтласкване на частни инвестиции или за подкопаване на местните усилия за генериране на приходи, нито ясни доказателства, че средствата за бюджетна подкрепа са били засегнати от корупцията в по-голяма степен, отколкото другите форми на помощ. При все това в оценката бяха изразени резерви относно въздействията върху намалението на бедността и качеството на основните услуги. Понастоящем преразгледана методология за оценка се изпробва в Мали, Тунис и Замбия. В най-новите **независими оценки на програмите по държави на Европейската комисия** в 20 страни, в които бюджетната подкрепа е била важен фактор, уместността на бюджетната подкрепа бе потвърдена в общи линии и беше препоръчано нейното продължаване. Като цяло обаче оценяването на въздействието на бюджетната подкрепа върху намалението на бедността и други показатели за ЦХР беше свързано с трудности. Въпроси относно разпределянето и оценката какво би могло да бъде постигнато с алтернативни инструменти (съпоставителен анализ) се оказаха особено трудни.

Извлечените поуки показват, че бюджетната подкрепа не трябва да бъде разглеждана като крайна цел, а като средство за подобряване ефективността на помощта и постигане на резултати. Може да бъде дефиниран набор от ключови принципи, които да насочват оформянето и изпълнението на бюджетната подкрепа, по отношение на които донорите на бюджетна подкрепа от ЕС постигнаха силен консенсус, въпреки че тяхната тежест ще варира в различните региони.

Бюджетната подкрепа като част от пакет: Бюджетната подкрепа трябва да бъде повече от финансов трансфер — тя е част от пакет, който включва диалога относно политиките, оценката на изпълнението, изграждането на капацитет и други интервенции с цел подпомагане.

Поемане на отговорност: Бюджетната подкрепа трябва да подпомага дадена страна за постигане на нейните собствени стратегии за развитие.

Резултати: Бюджетната подкрепа трябва да се съсредоточи върху постигането на измерими резултати.

Предвидимост: Бюджетната подкрепа трябва да бъде предоставяна по начин, който гарантира високо ниво на предвидимост в краткосрочен и дългосрочен план.

Отчетност: Бюджетната подкрепа трябва да бъде предоставяна по начин, който увеличава отчетността на правителствата спрямо техните граждани, националните парламенти и висшите одитни институции относно начина на използването на ресурсите и постигането на резултатите (местна отчетност). Бюджетната подкрепа

трябва да бъде осигурявана по начин, който гарантира спазването от страните партньори на техните ангажменти към донорите, *както и* спазването от страна на донорите на техните ангажменти спрямо страните партньори (взаимна отчетност).

По-координиран подход от страна на ЕС: Бюджетната подкрепа на ЕС трябва да бъде предоставяна по начин, който подобрява координацията в рамките на ЕС и извън него, и който увеличава съгласуваността и доверието в ЕС.

Публична подкрепа: За да се гарантира публичната подкрепа от страна на заинтересованите страни в ЕС, бюджетната подкрепа трябва да осигури солидни доказателства за постигнати резултати и напредък от страните партньори. Гражданите на страните партньори трябва също да бъдат в състояние да разбират и идентифицират ефекта на бюджетната подкрепа в своите страни.

4. БЮДЖЕТНА ПОДКРЕПА: КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ

Също така е очевидно, че остават редици предизвикателства за подобряване на качеството, икономическата ефективност и въздействието на бюджетната подкрепа. Ключовите въпроси, при които няма достатъчно яснота или консенсус относно това кой е най-добрият начин за бъдещи действия, са свързани с:

- политическото управление и ролята на политическия диалог;
- ролята на политическия диалог, обвързването с условия, връзките с изпълнението и резултатите;
- местната и взаимната отчетност;
- програмирането на бюджетната подкрепа и нейната съгласуваност с други инструменти;
- засилването на оценката на риска и справянето с измамата и корупцията;
- бюджетната подкрепа в нестабилни ситуации;
- растежа, фискалната политика и мобилизацията на местни приходи.

Тези въпроси са представени подробно по-долу заедно с някои въпроси, на които заинтересованите страни са приканени да отговорят. Комисията ще оцени също получаването на доказателства и примери в подкрепа на отговорите .

4.1. Политическо управление и ролята на политическия диалог

Политическото управление напоследък се оформи като един от най-важните въпроси относно бюджетната подкрепа. Разглежда се въпросът дали бюджетната подкрепа трябва да бъде изрично обвързана с условието за спазване от държавата на основополагащите принципи за човешките права, принципите на демокрацията и на правовата държава (вж. каре 5) или дали тези принципи трябва да останат в основата на всяко сътрудничество и следователно се прилагат за всяко партньорство и всички схеми за предоставяне на помощ.

Насоките на ОИСР-КПР предполагат, че „обвързването с политически условия не трябва да бъде изрично свързано с бюджетната подкрепа или с какъвто и да било индивидуален инструмент за помощ, а по-скоро трябва да бъде разглеждано в контекста на всеобхватен политически диалог между страната партньор и нейните донори².“

В крайна сметка бюджетната подкрепа може винаги да бъде преустановена (както и даден проект), ако има сериозно нарушение на основополагащите принципи. Това е в съответствие с различните инструменти и споразумения на ЕС, които регулират развитието и широкото сътрудничество във всички региони³, и е необходимо с цел да се поддържа законосъобразността на бюджетната подкрепа и на помощта като цяло. Опитът показва, че е по-вероятно **чувствителните политически теми** да бъдат по-интензивни в случай на бюджетна подкрепа, и главно в контекста на общата бюджетна подкрепа (ОБП), тъй като тя се възприема основно като осигуряваща одобрение на общата политическа ситуация на страната партньор. Секторната бюджетна подкрепа (СБП) понякога се възприема като по-малко уязвима спрямо политическия риск, тъй като тя подпомага изпълнението на специфична секторна политика вместо общата политика за развитие на страната партньор. Много донори считат, че в сравнение с ОБП СБП може по-лесно да бъде обоснована пред местните данъкоплатци и парламенти в контекст на политически трудности или нарастваща корупция в страната партньор.

Каре 5: Основополагащи принципи

В настоящата зелена книга „основополагащи принципи“ са само политическите елементи, отразени в общите разпоредби на Договора от Лисабон относно външната дейност на Съюза.

Тези разпоредби постановяват, че: *„Дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част от света: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право“* (член 21, параграф 1).

Появилата се напоследък загриженост относно политическото управление в някои развиващи се страни, които получават бюджетна подкрепа, окуражи някои донори да насочат своето внимание към основополагащите принципи на човешките права, принципите на демокрацията и на върховенството на закона, като бюджетната подкрепа се използва по-категорично за постигане на по-широки политически цели. Присъщата политическата същност на националния бюджет и близостта между диалога относно общите приоритети на политиката на страната партньор и политическия диалог повдигат два основни въпроса.

Първият въпрос касае предоставянето на бюджетна подкрепа при влошаване на изпълнението на основополагащите принципи. Някои донори прекратяват изплащанията, а други не. Такива непоследователни реакции могат да изпратят

² Насоки на КПР за хармонизиране на дарителските практики за ефективно предоставяне на помощи, Бюджетна подкрепа (том 2, 2005 г.).

³ По-специално Споразумението от Котону, Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР), Инструмента за европейско съседство и партньорство (ИЕСП) и Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП).

погрешни сигнали до въпросните правителства партньори. Това подчертава необходимостта да се намери подход, който подобрява съгласуваността и последователността, като гарантира споделянето и спазването на основополагащите принципи и в същото време защитава ползите от развитието, включително предвидимостта на бюджетната подкрепа.

Вторият въпрос се отнася до най-подходящия форум за диалог относно политическото управление. Някои защитават тезата за използването на всички възможни начини, включително на диалог относно бюджетната подкрепа, като начин за максимизиране на добавената стойност и въздействието върху политическите въпроси по отношение на основополагащите принципи. Други подкрепят форум с по-изразен политически характер, отделен от процеса на диалог относно бюджетната подкрепа, но тясно обвързан с него, като се признава, че тези принципи лежат в основата на всяко сътрудничество за развитие.

Въпрос 1: Трябва ли операциите по бюджетна подкрепа (особено общата бюджетна подкрепа) по-добре да отразяват ангажимента на страните партньори към **основополагащите принципи**, и ако да, как? По-специално, трябва ли програмите за бюджетна подкрепа да използват в по-голяма степен обвързването с условия, свързани с политическото управление? Съществуват ли основания за възприемане на различен подход към **обвързването с политически условия** относно общата бюджетна подкрепа в сравнение със секторната бюджетна подкрепа?

Въпрос 2: Как може процесът на бюджетна подкрепа да бъде последователен по отношение на **диалога** относно политиките по отношение на основополагащите принципи, като в същото време фокусът на **диалога относно политиките** се запази върху съгласуваните цели на развитието? Какви биха били **подходящите форуми и ниво** с участието на донорите и страната партньор, на които да бъдат повдигнати и обсъдени проблемите, свързани с основополагащите принципи?

Въпрос 3: Как могат донорите да **отговорят** по значим начин на евентуалното влошаване на спазването на основополагащите принципи, като в същото време се осигурят ползите за развитието и предвидимостта на бюджетната подкрепа?

4.2. Ролята на политическия диалог, обвързването с условия и връзките с изпълнението и резултатите

Диалогът относно политиките, вкоренен в бюджетните и политически процеси на страната партньор, е от съществено значение, за да се гарантира, че мерките на политиката, необходими за постигане на съгласуваните цели, са идентифицирани, обсъдени и за тях са осигурени ресурси. Такъв диалог помага за осигуряването на по-ясна връзка между използването на ресурсите (включително бюджетната подкрепа) и постигането на резултатите и много още трябва да бъде направено, за да стане той по-ефективен. Например особено важно е да се гарантира, че висшите одитни институции, националните парламенти, частният сектор и организациите на гражданското общество ще се ангажират в по-голяма степен.

Подходящи за диалога относно политиките области биха включили стратегията за растеж, макроикономическата стабилност, фискалната политика (включително генерирането на местни приходи и състава на бюджета на централизирани и

децентрализирани нива, секторните политики (особено социалните сектори), социалната защита (включително използването на обвързани с условия схеми за паричен трансфер⁴), управлението на публичните финанси и по-обща въпроси на управление, като са борбата с корупцията и измамите, реформата на публичния сектор, включително децентрализацията. **Диалогът относно политиките** се отличава от по-общия **политически диалог** относно основополагащите принципи, въпреки че двата диалога естествено трябва да се допълват и подсилват. Ключовият въпрос е как този диалог да се направи по-ефективен. Това поражда въпроси относно обхвата на диалога и изискваните умения, ролята на обвързването с условия и подходящия баланс между реформите на политиката и показателите за резултати в рамките за оценка на изпълнението и като действащ механизъм за изплащанията (вж. също каре 6).

Каре 6: Диалогът относно политиката за бюджетна подкрепа в различен контекст

Обхватът и характерът на диалога относно политиките във всяка страна са обусловени от целите на бюджетната подкрепа. Тези цели и структурата на диалога ще бъдат различни в зависимост от обстоятелствата, характерни за държавата и нивото на развитието, характера на нейните отношения с ЕС и ангажирането на донорите в общ план. Например в страна от **Азия или Латинска Америка**, за които помощта и бюджетната подкрепа обикновено представляват много малък процент от националния бюджет, диалогът може да бъде много различен от диалога с повечето от държавите от **Африка**. В **малките островни държави и отвъдморските страни и територии** може да се наложи справянето с някои специфични предизвикателства, като например малките национални администрации, липсата на солидни национални политики и стратегии, липсата на независими макроикономически рамки, ограниченото участие и координация с други донори. В **страните кандидатки за присъединяване към ЕС и в съседните на Съюза страни**, в които политиката на ЕС е съсредоточена повече върху насърчаване на ориентираните към ЕС реформи, имащи за цел политическо асоцииране и икономическа интеграция, по-силно ударение се поставя върху отговорността на страните партньори за специфични мерки на политиката, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочна перспектива, като приемането на законодателство, хармонизирано с достиженията на правото на ЕС в контекста на споразуменията за стабилизация и асоцииране в случая с потенциалните кандидатки и страните кандидатки, и в контекста на споразуменията за асоцииране, които понастоящем се договарят за съседните страни.

Ефективният диалог относно политиките изисква донорите да разполагат с персонал, който има възможности и способност да анализира проблемите, които възпрепятстват напредъка към съгласувани цели на развитието, и да идентифицира и прилага решения. Много донори обаче не притежават необходимите човешки ресурси, за да използват в максимална степен тези възможности. Това може да бъде отчасти решено чрез по-засилен обмен на експертни познания и осигуряване на по-ефективно разделение на труда между донорите на бюджетна подкрепа, но също така изисква подновени инвестиции в подходящи умения.

Обвързване с условия. Изборът на страни за бюджетна подкрепа въз основа на дефинирани критерии за допустимост е легитимно прилагане на обвързването с условия. За момента Комисията се въздържа от установяване на минимални изисквания, като смята, че ангажиментите на страната партньор по отношение на реформаторския процес са по-важни. Изплащанията могат да са обвързани с условия въз основа на комбинация от мерки на политиката и постигнати резултати. Фактите

⁴ Тези схеми осигуряват финансови трансфери към бедни семейства при условие, че техните деца ходят на училище и получават основни здравни услуги (напр. в Бразилия, Мексико, Бангладеш).

дават основание да се предположи, че обвързването на политиката с условия рядко е било ефективно за гарантирането на реформите, освен ако е налице силна местна общност в тяхна подкрепа. Много участници, включително Европейската комисия, са поставили по-голямо ударение върху резултатите, въпреки че повечето програми включват показатели за политика и показатели за резултати.

Изпълнение и резултати. Европейската комисия беше първата, която използва показателите за резултати в своите програми за бюджетна подкрепа като основа за оценка на напредъка и за вземане на решение относно размера на изплащанията на различни траншове и като фокус на диалога относно политиките⁵. Този подход имаше за цел да осигури пространство за правителствата партньори да формулират своите собствени политики (в съответствие с принципа за поемане на отговорност), и да стимулира дебата по въпросите как и защо политиките успяват да постигат (или не) резултати. При все това възникнаха въпроси и предизвикателства относно капацитета на статистическите услуги редовно да произвеждат, анализират и разпространяват подходящи, обективни и с добро качество статистически данни за измерване на изпълнението; избора на показатели и цели; дали изпълнението се оценява по най-добър начин чрез силно съсредоточаване върху тези показатели или чрез всеобхватна оценка на изпълнението; и в по-широк смисъл степента, до която страните считат обвързването с резултатите условия за ефективен стимул за по-добро изпълнение.

Съсредоточаването върху резултатите е от централно значение. Въпреки това финансовото разпределяне на бюджетната подкрепа според специфичните резултати е по-трудно отколкото при проектите, тъй като средствата за бюджетна подкрепа се усвояват в общия правителствен бюджет на страната и не могат да бъдат проследени. При все това донорите трябва да отчитат използването на бюджетната подкрепа, следователно за ЕС и за европейския данъкоплатец е важно да получат по-ясни доказателства, че страните партньори изразходват финансовите средства по предназначение, постигат икономическа ефективност и достигат съгласуваните цели. За това от донорите се изисква съсредоточаване на анализа и диалога относно политиките върху всички основни области на системата за управление на публичните финанси и фискалната политика на правителството, като се обхване целият бюджетен цикъл. Когато бъдат идентифицирани слабости, правителствата трябва да покажат, че разполагат с подходяща и внушаваща доверие програма за реформа на управлението на публичните финанси и че е постигнат напредък във времето. По-добрият бюджетен анализ е от значение за осигуряването на по-добро функциониране на системата за управление на публичните финанси и повече ползи от бюджетната подкрепа. Дефинирането на специфични цели, показатели за изпълнението и рамка за мониторинг, които показват как бюджетната подкрепа допринася за развитието и за намаляването на бедността, остава ключово предизвикателство. В този контекст от първостепенна важност е породеното от нуждите и ориентираното към резултати изграждане на капацитет, по-специално на ресорни министерства и контролни органи като висши одитни институции и национални парламенти.

Въпрос 4: Как диалогът относно политиките със страните партньори може да бъде направен по-ефективен и приобщаващ, за да спомогне за постигането на очакваните

⁵ Разработването от Центъра за глобално развитие на подходите „плащане при резултат“ — плащане при доказателства за постигнати резултати и възнаграждение на изпълнението представлява по-задълбочена и по-радикална иновация в тази насока.

реформи, резултати и цели?

Въпрос 5: Как **обвързването с условия** на бюджетна подкрепа може да бъде използвано от донорите, за да подобрят изпълнението, и как те по най-добър начин да реагират при неспазване на съгласуваните условия?

Въпрос 6: Как рамките за мониторинг на изпълнението могат да бъдат подобрени и **показателите за резултатите** използвани по най-добър начин в дейностите по бюджетна подкрепа с цел да бъдат преодолени посочените по-горе предизвикателства?

Въпрос 7: Как най-ефективно биха могли да бъдат подобрени резултатите от дейността на системата за **управление на публичните финанси**, включително мерките за предотвратяване на измами и **икономическата ефективност** на средствата за бюджетна подкрепа? Трябва ли ЕС да установи минимални изисквания за бюджетна подкрепа?

4.3. Отчетност

Местната отчетност се отнася до отчетността на правителството партньор пред собствените му граждани и институции (парламента, висшите одитни институции) относно избора на политиките, събирането на приходите, разпределянето на бюджета и резултатите от изпълнението му. Това е двустранна връзка. Гражданите и институциите трябва също да са в състояние да държат своето правителство отговорно за неговите действия, да контролират злоупотребите и да налагат санкции. Отчетността на правителството партньор пред неговите собствени граждани е ключов стимул в неговата програма за развитие. Тя е важен компонент на **поемането на отговорност** от държавата за програмата за развитие. Бюджетната подкрепа е по принцип предмет на местен парламентарен и одитен контрол по начин, който не се прилага често за подкрепата на проекти.

Въпреки това до този момент се наблюдават само скромни подобрения по отношение на местната отчетност, отчасти защото за да се приложат и да доведат до резултати, промените изискват време. 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. Подпомагането на националните институции и системи за отчетност е основно предизвикателство за донорите, ангажирани с бюджетна подкрепа. Исканията на донорите биха могли да поставят на заден план местната отчетност чрез налагане на програма, движена от външни фактори, особено когато размерът на бюджетната подкрепа е значителен в сравнение с националния бюджет.

Взаимна отчетност. От гледна точка на донорите взаимната отчетност е важна, за да могат правителствата донори да демонстрират на своите собствени парламентаристи и данъкоплатци, че те ефективно използват публичните средства, предназначени за подпомагане на развитието. От гледна точка на страните партньори те се нуждаят от надеждни ангажименти от страна на донорите за осигуряване на навременна, предвидима, прозрачна и всеобхватна информация относно паричните потоци на помощта (особено на бюджетна подкрепа), съгласувани с бюджетния цикъл, за подготовката и изпълнението на цялостни бюджети, които да постигат съгласувани

цели на политика и приоритети. Освен това страните партньори имат нужда да информират широката общественост относно отношенията си с донорската общност и ползите от бюджетната подкрепа. При все това гражданското общество може да наблюдава правителствените действия, само когато разполага с основна информация за сумите, изразходвани за специфични мерки, и с канали за информиране на подходящите органи, включително донорите, относно наличието на измами и корупция.

Въпрос 8: Каква форма трябва да приеме бюджетната подкрепа (включително изграждането на капацитет), за да се увеличи допълнително **местната отчетност** и поемането на отговорност от страните партньори, включително участието на гражданското общество?

Въпрос 9: Как **взаимната отчетност** може по-добре да допринесе за увеличаването на ефективността на дейностите по бюджетна подкрепа в страните донори и страните партньори?

Въпрос 10: Какъв вид дейности по увеличаване на познаването/комуникация трябва да бъдат извършени в страните донори и страните партньори, за да се подобри взаимната отчетност?

4.4. Програмиране на бюджетната подкрепа и нейната съгласуваност с други инструменти

Решението дали и по какъв начин да бъде предоставена бюджетна подкрепа трябва да бъде разглеждано в по-широк контекст на програмирането на помощта като цяло, при което разпределянето на помощта се определя от комбинация от нужди и изпълнение. То е свързано с по-широк политикономически анализ, финансовите нужди на всяка страна (като се имат предвид нейната средносрочна фискална рамка и приносът, който може да бъде предложен от донорите и кредиторите), капацитета за усвояване, както и рисковете и очакваните ползи от бюджетната подкрепа. След като контекстът, в който се намира страната, бъде правилно анализиран, включително усилията на правителството да се справи с идентифицираните слабости и наличните местни ресурси, може да бъде взето решение относно целите на сътрудничеството и най-подходящия начин за подпомагане, при който трябва да бъдат взети предвид също въпросите относно единичните разходи и икономическата ефективност.

Съвместно с бюджетната подкрепа съществуват няколко други форми на подпомагане, включително вертикални фондове, многостранни донорски доверителни фондове (МДДФ), обединени средства и помощта за проекти. Счита се, че широкият набор от начини за прилагане е предимство при задоволяването на различните нужди и цели в различен контекст. В някои области, като например подпомагането на недържавни участници или на изборни процеси, е очевидно, че това подпомагане не може и не трябва да бъде предоставяно под формата на бюджетна подкрепа. В други области като експертните познания на високо ниво или широкомащабни инвестиции в инфраструктурата, решението за най-подходящия начин трябва да бъде взето в контекста на дадената страна.

Въпрос от ключово значение относно общата бюджетна подкрепа (ОБП) и секторната бюджетна подкрепа (СБП) е дали бюджетната подкрепа за дадена страна трябва да се

концентрира върху широк набор от области (ОБП), за да се получи по-пълна картина на националната политика за сметка на потенциално по-ниската ефективност на диалога за секторната политика или бюджетната подкрепа да се съсредоточи върху специфични сектори (СБП) за по ефективен диалог относно политиките, но на цената на потенциално пренебрегване на по-обхватни, касаещи междусекторната реформа въпроси, необходими за напредъка на секторно ниво. В много случаи ЕС използва заедно двата начина (вж. раздел 2).

Въпрос 11: Какви критерии трябва да използва Комисията за вземането на информирани решения относно въпроса **в какъв размер** и дали изобщо да бъде предоставяна бюджетна подкрепа на страните, които отговарят на условията?

Въпрос 12: Какви са предимствата и недостатъците на осигуряването на **обща и секторна бюджетна подкрепа** в рамките на една и съща страна и на използването на един-единствен инструмент за бюджетна подкрепа? В какъв контекст СБП може да се счита за по-ефективен тип бюджетна подкрепа?

Въпрос 13: Какви са предимствата и недостатъците, и практическите условия за осигуряването на последователност и ефективна координация, от използването на широк набор от инструменти за помощ едновременно с ОБП/СБП?

4.5. Засилване на оценката на риска и борба с измамите и корупцията

Ефективността и въздействието на всички форми на подкрепа (от помощта за проекти до бюджетната подкрепа) могат да бъдат подронени от редица рискове, които следва да бъдат намалени. Бюджетната подкрепа и помощта за проекти имат различни профили на риск, което предполага, че управлението на риска трябва да бъде адаптирано към избрания метод за предоставяне. Рамката за управление на риска за **бюджетната подкрепа** е важен инструмент в оценката на допустимостта, програмирането, дизайна и изпълнението на програмите и за приноса за диалога относно политиките. Тя е инструмент за защита на финансовите интереси на ЕС и представлява измерение от ключово значение за динамичния подход към допустимостта (вж. каре 1), което изисква правдоподобен ангажимент за подходящи реформи и доказателства за постигнат напредък. В този контекст е важно да се бъде извършен преглед и да бъдат подобрени подходите към управлението на риска относно бюджетната подкрепа.

Сериозното влошаване на **политическото управление** в страната партньор, която получава бюджетна подкрепа, би могло значително да отслаби ролята на националния бюджет като изражение на общия интерес, както и да подрони механизмите за отчетност. Това би могло на свой ред да подкопае целите на бюджетната подкрепа относно подобряване на прозрачността и управлението на самия бюджет и в крайна сметка да навреди на ефективността на бюджетната подкрепа. Оценката на политическите рискове изисква интензивен политически диалог, който обхваща аспекти, които са подходящи за бюджетната подкрепа.

Управлението на макроикономическите рискове и рисковете за развитието изисква сериозни процеси на мониторинг, подходяща диагностика и показатели и капацитет за идентифициране и когато е необходимо приемане на изправителни мерки. Ниското качество и наличност на подходящи показатели усложняват управлението на

тези рискове. Подобряването на обхвата и качеството на диалога относно напредъка в прилагането на националните и секторните политики е от основно значение за управление на риска.

Подобряването на инструментите за управление на **финансовия риск** е от ключово значение. Във всички дейности по бюджетна подкрепа средствата от донорите се управляват съгласно системите за управление на публичните финанси и контрол на страните партньори (вж. каре 1). Финансовият риск се оценява и намалява чрез постигането на напредък в ефективността и ефикасността на **управлението на публичните финанси**. Редовната диагностика може да идентифицира ключови области, в които е постигнат напредък или има изоставане, и да спомогне за подготовката и изпълнението на програми за реформи, чиято уместност и правдоподобност се разглежда в контекста на процесите на бюджетната подкрепа.

Корупцията представлява сериозна заплаха за усилията за развитие. Тя подронва демокрацията и доброто управление като възпрепятства официалните и институционалните процеси. Корупцията подкопава икономическото развитие чрез отклоняване на ресурси от приоритетните разходи и генериране на неефективност и неспазване на процедурите за обществените поръчки. Корупцията е един от ключовите фактори, които влияят на баланса на аргументите за и против бюджетната подкрепа. Пропуските в борбата с корупцията подронват доверието както в бюджета, така и в по-широката политикономическа рамка, и имат **отражение върху финансовите рискове и рисковете за развитието**. В допълнение към това, тъй като средствата от донорите се обединяват с националния бюджет, твърденията за измами и корупция не се довеждат до знанието или не се разследват от Комисията. Освен това в случаите на злоупотреба с бюджетни средства в страните партньори възстановяването на средства може да е трудно. Поради това е от съществено значение Комисията и общността на донорите като цяло да поддържат интензивния диалог със страните партньори по въпросите на корупцията.

Външните рискови фактори като неблагоприятни международни финансови и икономически фактори, нестабилност на потребителските цени или климатични условия могат също да повлияят на бюджетната ситуация на страната партньор. Последната глобална финансова и икономическа криза показва колко взаимосвързан е светът. Мониторингът и намаляването на външните рискове изисква мерки за увеличаване на устойчивостта на бюджета, включително структурата на данъците, към външни сътресения.

Въпрос 14: Как могат гореспоменатите **рискове** да бъдат оценени най-добре в една **всеобхватна рамка и управлявани** по такъв начин, че да подобрят ефективността на бюджетната подкрепа?

Въпрос 15: Какъв вид мерки трябва да приложи ЕС, ако нивото на риска се счита за високо с оглед на измамите и корупцията?

Въпрос 16: Как могат донорите да дадат значим отговор, включително чрез финансови корективни мерки, в случаи на корупция или измами в голям мащаб в прилагането на политики, които са подпомагани от бюджетна подкрепа?

4.6. Бюджетната подкрепа в нестабилни ситуации

Бюджетната подкрепа може да бъде от критично значение за подпомагане осигуряването на ниво на икономическа и политическа стабилност в страните в ситуация на нестабилност.

Карте 7: Ситуации на нестабилност

Това са ситуации, при които социалният договор е нарушен поради непригодност или неспособност на държавата да изпълнява своите основни функции и задължения във връзка с доставката на услуги, управлението на ресурси, върховенството на закона, равния достъп до властта, сигурността и безопасността на населението и защитата и насърчаването на правата и свободите на гражданите. В широк смисъл, излизането на дадена страна от кризата обхваща три последователни фази, които често се застъпват и в които се намесват политическите партньори и донорите: фаза на излизането от кризата, след която следва етапът на изграждане на мира, който обхваща социалната и икономическата рехабилитация и началото на възстановяването на институциите; третият етап е макроикономическа стабилизация (по принцип белязан от възстановяването на помощта от международните финансови институции, след като забавените плащания са изпълнени), която води към развитие. Във всяка от фазите по време на излизането на страната от кризата е налице възможност да се реши дали да бъде предоставена бюджетна подкрепа.

Докато рисковете по дефиниция са високи, разходите от невмешателството и ползите от ефективната подкрепа (например поддържането на основните функции на държавата като предоставянето на услуги и сигурността) може да бъдат още по-високи. Критериите за допустимост трябва да бъдат тълкувани, така че да отразяват действителния капацитет на страната партньор, нейния ангажимент и потенциален напредък. Въпреки това по-добрата координация между тези донори, готови да подкрепят възстановяването на държавата, е от съществено значение за гарантирането на правилна и непрекъсната оценка и управление на рисковете, енергичен мониторинг на напредъка и гъвкаво реагиране по отношение на формата. Комисията работи по „книга за общ подход“ с МВФ, Световната банка и Африканската банка за развитие. При все това понастоящем относително малко двустранни донори осигуряват бюджетна подкрепа за страните в ситуация на нестабилност.

Въпрос 17: Трябва ли бюджетната подкрепа да бъде използвана за насърчаване на стабилността в държавите в ситуация на нестабилност, и ако да, как?

4.7. Растеж, фискална политика и мобилизация на местни приходи

Стратегиите за развитие на страната партньор и вниманието на ЕС се съсредоточават в нарастваща степен върху важността на устойчивия **икономически растеж** в допълнение към предоставянето на социални услуги. Вследствие на това е необходимо да се гарантира, че помощта за развитие като цяло и бюджетната подкрепа в частност също са в състояние да стимулират и допринесат за всеобхватен растеж и устойчиво развитие, както и за намаляване на бедността. В частност трябва да се обърне по-голямо повече внимание на идентифицирането на стъпките, необходими за премахване на обвързващите ограничения пред устойчивия растеж, като например неадекватната икономическа инфраструктура, административната тежест или ограничения човешки капитал. Бюджетната подкрепа може да допринесе чрез насърчаване на

макроикономическата стабилност и ключовите реформи за една икономическа среда, която е по-благоприятна за бизнеса, и за по-ефективното бюджетно разпределение. Фискалната политика е особено важна тема на диалога по политиките относно бюджетната подкрепа.

Осигуряването на местни приходи е от ключово значение за гарантиране на макроикономическата стабилност, постигане и поддържане на целите на развитието, намаляване на бедността и постигане на ЦХР, както и за подобряване на местната отчетност. То е свързано както с икономическия растеж в страните партньори, така и с данъчните системи. Подобряването на капацитета на развиващите се страни за събиране на приходи в съответствие с принципите на доброто управление (прозрачност, обмен на информация и честна данъчна конкуренция) в дългосрочна перспектива ще помогне на развиващите се страни да намалят своята зависимост от помощта и да обмислят евентуална **изходна стратегия** от бюджетната подкрепа, като мястото на бюджетната подкрепа вероятно ще се промени, тъй като страните ще станат по-малко зависими от помощта. Страните партньори трябва да поемат ангажимент за подобряване на своите местни данъчни системи и нива на събираемост.

Широката данъчна основа в съчетание с ефективното управление на приходите и разходите подобрява легитимността на държавата и засилва връзката между правителството и гражданите. Част от целта на програмите за бюджетна подкрепа трябва да бъде да се подпомогне капацитета на получаващата страна за справяне с местни и международни предизвикателства пред събирането на приходите, с цел да се подобри отговорността и самостоятелността и да се намали дългосрочната зависимост. Въпреки че някои програми за бюджетна подкрепа са насочени към въпроси, свързани с приходите, основният фокус на диалога и обвързването с условия в програмите за бюджетна подкрепа е върху подобряването на управлението на публичните разходи. Следователно все още съществува възможност за по-директно съсредоточаване върху въпроси на местните приходи и доброто управление в данъчната област при диалога относно бюджетната подкрепа, обвързването с условия, оценката на изпълнението и развитието на капацитет (като се отбелязват също специфичните предизвикателства по отношение на приходите в богатите на природни суровини страни). Постепенно това ще позволи да бъдат подобрени позоваването и спазването на принципите на добро управление в данъчната област (т.е. прозрачността, обмена на информация и честната данъчна конкуренция). Въпросът дали бюджетната подкрепа трябва да зависи от реформите и доброто управление в областта на данъците е особено актуален.

Подкрепата на **регионалната интеграция** е също така ключова характеристика в сътрудничеството на ЕС. Регионалната интеграция води до значителни икономически ползи, но също и до нови предизвикателства, по-специално до нуждата основата на приходите да се пренасочи от външните тарифи към вътрешното данъчно облагане, тъй като данъчната либерализация може да доведе до продължително намаляване на приходите на митниците.

Въпрос 18: Как могат да бъдат съставени и изпълнени програмите за бюджетна подкрепа, така че да могат най-добре да насърчават **приобщаващ и устойчив растеж**?

Въпрос 19: Как диалогът относно политиката на бюджетна подкрепа и обвързването с условия насърчават **генерирането на повече местни приходи и прекратяват зависимостта от помощта**? Каква форма на изходна стратегия трябва да бъде включена от донорите в техните дейности по бюджетна подкрепа и как да бъде

уредена тя?

Въпрос 20: Как бюджетната подкрепа може да бъде използвана за подпомагане на страните партньори и регионалните организации да задълбочат процеса на **регионална интеграция**?

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Бюджетната подкрепа се разглежда като отговор на въпроса как използването на помощта да се направи по-ефективно, но сама по себе си тя съдържа предизвикателства. Настоящият документ има за цел да повдигне въпроси, като например кои страни следва да получат бюджетна подкрепа, в какъв размер трябва да е тя и кой е най-добрият начин за оформяне и управление на програмите за бюджетна подкрепа. Това са въпроси, които трябва да бъдат анализирани заедно с работата върху съгласуван набор от цели и принципи, с цел бюджетната подкрепа да допринесе в по-голяма степен за реализацията на целите на хилядолетието за развитие и устойчивия растеж и за намаляването на бедността в развиващите се страни партньори, както и за насърчаването на по-тесна икономическа интеграция и политическо асоцииране с останалите страни. Въз основа на резултатите на тази и други свои работи Комисията ще положи усилия за подобряване на подхода по отношение на формата и изпълнението на бюджетната подкрепа с цел по-координирани подходи в рамките на ЕС.