



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 15.07.2005
KOM(2005) 292 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**Výročná správa 2005 o rozvojovej politike Európskeho spoločenstva a o realizácii
vonkajšej pomoci v roku 2004**

{SEK(2005)892}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Výročná správa 2005 o rozvojovej politike Európskeho spoločenstva a o realizácii vonkajšej pomoci v roku 2004

A. SÚHRN

Úvod

Táto výročná správa uvádza základné črty iniciatív a činností v rámci politiky Európskeho Spoločenstva v oblasti rozvojovej spolupráce a vonkajšej pomoci v roku 2004. Je určená pre široký okruh čitateľov, vrátane inštitúcií Európskej únie, kľúčových skupín v členských štátoch (najmä parlamentov a správnych orgánov), občianskej spoločnosti a širokej verejnosti, ktorí všetci prispievajú k realizácii tohto dôležitého úsilia, ako aj partnerov v rozvojových krajinách a iných agentúr a organizácií pôsobiacich v oblasti rozvoja a vonkajšej pomoci.

Európska únia má na medzinárodnej scéne a v rámci spoločenstva darcov jedinečné postavenie. Je najväčším svetovým darcom, keďže v celosvetovom meradle poskytuje viac ako polovicu rozvojovej pomoci. Samotná Komisia vynaložila v roku 2004 vyše 6,9 miliardy eur a spravuje tak približne 11 % celosvetových prostriedkov. To znamená, že Európska komisia riadi pätinu oficiálnej rozvojovej pomoci (ORP), ktorú EÚ poskytuje. Počas uplynulých štyroch rokov Komisia s cieľom zefektívniť využívanie fondov, ktoré zabezpečujú daňoví poplatníci EÚ, upravila spôsob, ktorým určuje prioritu projektov a programov poskytovania podpory v zahraničí a ktorým ich organizuje a realizuje. Osobitný prieskum Eurobarometra¹ uskutočnený v roku 2004 potvrdil, že európska verejnosť očakáva od Európskej únie, aby v oblasti rozvojovej pomoci hrala ústrednú úlohu. 9 z 10 občanov EÚ sú presvedčení, že Európska komisia pomáha chudobným v rozvojových krajinách, čo je cieľ, ktorý 9 z 10 považujú za dôležitý.

Počas veľkých kríz a prírodných katastrof, ktorých svedkom sme boli v roku 2004, hrala Európska komisia významnú úlohu pri poskytovaní okamžitej pomoci v nutných prípadoch a taktiež pokračovala v úsilí poskytovať pomoc v regiónoch, ktoré postihli krízy v predchádzajúcich rokoch. Táto podpora pri úsilí o mier, stabilitu a obnovu krajín ako sú Afganistan, Východný Timor, Konžská demokratická republika, Haiti a Fidži a pri snahe o ekonomický rast a zníženie chudoby v krajinách ako Uganda, Vietnam alebo Rwanda svedčí o dôležitosti úlohy Komisie v súčasnom svete.

Rok 2004 bol takisto rokom rozšírenia EÚ, ktoré malo veľký dosah na vonkajšie vzťahy Únie. Komisia podporuje aktívnu účasť nových členských štátov v rozvojovej politike EÚ prostredníctvom programu „Cestovná mapa“, prijatého v roku 2003, ktorý pokračoval a bol rozšírený v rokoch 2004 – 2005. Rozšírenie Únie ovplyvnilo nielen jej najbližších susedov, ale predstavuje podstatný nárast

¹ http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf

významu Únie v celosvetovom úsilí o podporu mieru, stability a svetového obchodu a v boji proti chudobe.

Analýzy a ciele vytýčené na ich základe

Kľúčové ciele pre rozvoj na rok 2004, ako súčasť rámca trvalo udržateľného rozvoja, boli vytýčené v ročnej politickej stratégii² Komisie na rok 2004. Zahŕňali:

- následné opatrenia po Svetovom summite o trvalo udržateľnom rozvoji, najmä prostredníctvom iniciatív EÚ v oblasti vodohospodárstva a energetiky,
- úspešné zavŕšenie kola rokovaní z Dohy a iných dôležitých obchodných rokovaní, vrátane juhovýchodnej Ázie a Latinskej Ameriky,
- implementovanie a revíziu dohody z Cotonou s africkými, karibskými a tichomorskými krajinami (ďalej len „krajiny AKT“),
- pokrok pri realizácii iniciatívy oddĺženia a pri opatreniach v celosvetovom boji proti nákazlivým chorobám v rozvojových krajinách.

Ďalším cieľom pre rok 2004 bola príprava na konferenciu na najvyššej úrovni v New Yorku v septembri 2005. Európska komisia v rámci príprav vydala v októbri 2004 správu o miléniových rozvojových cieľoch, v ktorej navrhla, aby sa pripravili osobitné opatrenia EÚ v oblasti financovania rozvoja, súdržnosti pre rozvoj a opatrenia umožňujúce zameranie na Afriku.

a) Politický rozmer

Hlavným cieľom rozvojovej politiky Spoločenstva musí byť zníženie a v konečnom dôsledku úplné odstránenie chudoby. To znamená podporovať trvalo udržateľný hospodársky, sociálny a environmentálny rozvoj, presadzovať postupné začleňovanie rozvojových krajín do svetového hospodárstva a odhodlanie bojovať proti nerovnosti.

Európska komisia pokračovala v poskytovaní podpory krajinám v boji proti chudobe a pri ich úsilí zachovávať mier, bezpečnosť a demokraciu a takisto pri propagácii právneho štátu, dobrého spôsobu správy a riadenia a rešpektovania ľudských práv, všetko kľúčových faktorov pre rozvoj.

Ďalej v roku 2004 podnikla kroky na podporu bezpečnosti ľudí, ktorá závisí od strategickej bezpečnosti a politickej stability na jednej strane a od dobrého spôsobu správy a riadenia a ľudských právach na strane druhej. Tento inovatívny prístup je zameraný na ľudí a znamená realizáciu formálnych práv v podobe konkrétnych možností prístupu, pretože zdôrazňuje nielen tradičné ciele ochrany majetku, ale ešte väčší dôraz kladie na napĺňanie základných potrieb a dosahovanie blahobytu.

²

KOM (2003) 83 v konečnom znení

b) Dosahovanie výsledkov miléniových rozvojových cieľov

Spoločenstvo prijalo v novembri 2000 jednotný celkový rámec pre spoluprácu s rozvojovými krajinami v oblasti rozvojovej politiky³, ktorého cieľom je zníženie a v konečnom dôsledku úplné odstránenie chudoby. Množstvo podrobných politických vyhlásení v špecifických oblastiach a sektoroch spolupráce, najmä vo sfére vzdelávania, zdravotníctva, dopravy a budovania inštitúcií od roku 2000, posilnilo a podporilo toto zameranie.

Okrem toho vypracovala Komisia v úzkej spolupráci s členskými štátmi EÚ a medzinárodnými organizáciami, ako Svetová banka, OSN a OECD, základný zoznam kľúčových ukazovateľov vzťahujúcich sa na príjmy, podvýživu detí, navštevovanie základnej školy, očkovanie a iných zdravotných ukazovateľov (vrátane rozšírenia HIV), s cieľom priamo spojiť svoju rozvojovú politiku s medzinárodne uznávanými cieľmi v boji proti chudobe (miléniové rozvojové ciele alebo MRC). Tieto ukazovatele začala Komisia v roku 2003 používať na hodnotenie pokroku v krajinách a regiónoch, ktorým poskytuje rozvojovú pomoc. Treba však podotknúť že:

- Po prvé, rôzne ukazovatele sú úzko prepojené – napríklad nedostatok čistej vody a hygienických zariadení nielen nepriaznivo vplyva na zdravie, ale nedostatok hygienických zariadení v školských priestoroch je takisto jedným z faktorov, ktoré odrádzajú dievčatá od navštevovania školy.
- Po druhé, vytvorenie správneho rámca na dosiahnutie pokroku pri ukazovateľoch môže vyžadovať podporu v iných oblastiach – napríklad účinnosť základných sociálnych služieb do podstatnej miery závisí od faktorov ako sú vhodná cestná infraštruktúra a efektívny systém riadenia verejných financií.
- Po tretie, vytýčené ciele sa nedajú dosahovať v podmienkach dlhotrvajúceho nebezpečenstva, preto je prevencia konfliktov kľúčovou stratégiou pre všetky otázky vonkajších vzťahov Spoločenstva.
- Po štvrté, najmä v najmenej rozvinutých krajinách sa musí dosiahnuť ďalší pokrok vo vedení štatistík, aby sa dlhodobo zabezpečilo spoľahlivé poskytovanie požadovaných údajov.

V roku 2004 práca v tejto oblasti pokračovala. V októbri 2004 Komisia okrem toho predložila obsiahlu správu o miléniových rozvojových cieľoch v rokoch 2000 – 2004⁴. Správa informuje o tom, ako Európska komisia prispela k pokroku pri dosahovaní miléniových rozvojových cieľov, pričom sa obzvlášť zameriava na miléniový rozvojový cieľ číslo 8 (Rozvíjať globálne partnerstvo pre rozvoj). V správe sa dospelo k záveru, že na posilnenie predpokladov pre skutočný pokrok je nutné, aby darcovia konali v troch oblastiach: (1) rozsiahlejšie a lepšie financovanie rozvoja, (2) zlepšenie zladovania rozvojových politík a (3) venovanie osobitej pozornosti Afrike (najmä oblastiam južne od Sahary).

³ Vyhlásenie Rady a Komisie o rozvojovej politike Európskeho spoločenstva, 13458/00, zo 16. novembra 2000.

⁴ http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/communications_en.htm

c) Prístup založený na partnerstve

Programy rozvojovej pomoci, ktoré financuje Komisia, sú do čo najväčšej možnej miery založené na stratégii samotnej krajiny na znižovanie chudoby, vytýčenej v strategickom dokumente o znižovaní chudoby. Na základe týchto stratégií by mala prebiehať koordinácia podpory rozvojových partnerov, ktorá by mala zabezpečiť účinnosť programu a vzájomnú previazanosť všetkých jeho častí.

Skúsenosť Komisie v oblasti vonkajšej pomoci potvrdila, že iniciatívy sa neminú účinku a dajú sa trvalo presadzovať iba vtedy, keď si ich partneri EÚ osvoja. Tento prístup prenáša väčšiu zodpovednosť na prijímajúce krajiny a prispieva tak rozvíjaniu ich skúseností v oblasti strategického plánovania a otázkach riadenia a podporuje rozširovanie osvedčených postupov šitých na mieru.

Opatrenia prijaté na dosiahnutie týchto cieľov

a) Politický rozmer

V roku 2004 sa nielen konsolidovali a prehĺbili tradičné vzťahy s africkými, karibskými a tichomorskými krajinami, ale zaviedol a propagoval sa nový rámec partnerstva so susednými krajinami EÚ.

V máji 2004 sa na spoločnom zasadnutí rád ministrov AKT a EÚ v Gaborone začali rokovania o revízii dohody z Cotonou. Ústredným cieľom procesu revízie bolo potvrdiť základné „acquis“ dohody z Cotonou, ako aj zlepšiť a zefektívniť partnerstvo EÚ a AKT. Počas roka sa v rokovaní dosahoval trvalý pokrok a vyvrcholením bola konferencia v decembri 2004, na ktorej ministri potvrdili spoločný cieľ uzavrieť rozhovory do februára 2005.

12. mája 2004 Rada schválila Európsku susedskú politiku (ESP)⁵, ktorej cieľom je poskytnúť výhody rozšírenia EÚ aj susedským krajinám, najmä prostredníctvom sprístupnenia vnútorného trhu. Európska susedská politika posilňuje stabilitu, bezpečnosť a prosperitu všetkých zúčastnených partnerov a zabraňuje tak vytvoreniu nových deliacich čiar medzi rozšírenou EÚ a jej susedmi. ESP je reálnym rámcom pre spoluprácu, založeným na spoločných kľúčových hodnotách, ktoré sú prostredníctvom akčných plánov na bilaterálnom základe prispôsobené konkrétnym potrebám každého partnera (prvých sedem plánov pre Izrael, Jordánsko, Maroko, Moldavsko, Palestínsku samosprávu, Tunisko a Ukrajinu bolo predstavených v roku 2004). Jej konečným cieľom je vytvoriť „kruh spriatelенých krajín“ EÚ.

Medzi najdôležitejšie priority Komisie aj naďalej patrilo predchádzanie konfliktom a krízový manažment. V decembri 2004 bola uverejnená výzva na predkladanie návrhov na vytvorenie siete na prevenciu konfliktov a pre budúce misie EÚ v oblasti krízového manažmentu sa vytvorila skupina odborníkov. Pri ďalšom vylepšovaní mechanizmov na koordináciu krízového manažmentu sa budú zohľadňovať aj skúsenosti zo zásahov EÚ v oblastiach postihnutých prílivovými vlnami cunami na konci roka 2004.

⁵

KOM (2004) 373 v konečnom znení

Okrem toho boli v roku 2004 zaznamenané prvé úspechy úsilia afrických krajín o znovunastolenie mieru, ktoré z väčšej časti financuje EK. Africká únia (AÚ) zriadila Mierovú a bezpečnostnú radu, ktorá má vytvoriť podmienky pre rozmiestnenie jednotiek, ktorých úlohou je zabraňovať genocídam a zločinom proti ľudskejšti a udržiavať mier. Mierotvorné jednotky boli okamžite vyslané do Burundi a do Darfuru v Sudáne pozorovatelia monitorujúci prímerie. Na mimoriadnom summite AÚ v Líbyi vyslovil vtedy úradujúci predseda Európskej komisie Romano Prodi uznanie AÚ za dynamiku a pozoruhodnú rýchlosť, s akou sa úspechy dosahovali.

Komisia v roku 2004 vydela 217,5 milióna eur na obnovu Iraku, čím sa stala jedným z najdôležitejších darcov. Financovanie prebiehalo najmä prostredníctvom Medzinárodného fondu na obnovu Iraku, ktorého cieľom je pomáhať Iračanom prekonávať každodenné výzvy, napríklad v oblasti vzdelávania, zdravotného systému, zásobovania pitnou vodou a hygienických zariadení.

Na podporu stabilizácie situácie v Afganistane sa vyčlenili finančné prostriedky vo výške 206 miliónov eur, ktorými sa financuje obnova cestnej infraštruktúry, ako aj posilňovanie demokracie prostredníctvom podpory pri registrácii voličov a administratívy pri voľbách. EÚ sa takisto podieľala na opatreniach spojených so sledovaním hraníc a boji proti obchodu s drogami, a to výraznou podporou afgánskej národnej stratégie pre kontrolu drog.

Rok 2004 sa takisto niesol v znamení podpory ľudských práv a demokracie. K najviditeľnejším nástrojom s najpriamejším účinkom patrili pozorovateľské misie pri voľbách, pričom Komisia vyslala 632 pozorovateľov do Indonézie, Srí Lanky, Malawi, Mozambiku, na západné pobrežie Jordánu a do pásma Gazy a Afganistanu a taktiež poskytla pomoc pri príprave volieb v Iraku. Finančná podpora EK takisto mnohým africkým krajinám umožnila napredovať v ich úsilí o zlepšenie spôsobu vládnutia. Slobodné a spravodlivé voľby, ktorým okrem iných poskytla podporu aj Komisia, sa uskutočnili v Ghane, Guinea-Bissau a Nigeri a voliči v Stredoafrickej republike schválili novú ústavu.

V oblasti medzinárodnej spravodlivosti sa v roku 2004 začali cielené iniciatívy na posilnenie činnosti medzinárodných súdnych dvorov pre Rwandu a bývalú Juhosláviu a Medzinárodného trestného súdu. Na základe spolupráce s Radou Európy sa prijali opatrenia na posilnenie štátoprávnej a demokratizácie Balkánu, strednej Ázie a Ruskej federácie.

V roku 2004 sa skúšobne uvádzalo do praxe prvé znenie príručky Komisie o dobrom spôsobe správy a riadenia, ktoré sa vypracovalo pri konzultáciách s členskými štátmi a partnermi z občianskej spoločnosti. Komisia takisto spolupracuje s darcami OECD na vypracovaní ukazovateľov oblasti dobrého spôsobu správy a riadenia.

Podnikli sa kroky nutné pre zahrnutie práv domorodých obyvateľov do procesu plánovania, vrátane vypracovania praktickej príručky. EK podpísala dohodu s OSN o podpore projektu zameraného na túto oblasť v Guatemale a Mexiku. V rámci úsilia o výraznejšie zahrnutie práv detí do všetkých oblastí politik sa v spolupráci s UNICEF začal školiaci program a zriadila sa medziinštitucionálna pracovná skupina. Vedúci misii EÚ v krajinách, v ktorých sa odohrávajú ozbrojené konflikty, majú povinnosť podávať správy aj o dosahu na deti, a to nielen o verbovaní vojakov spomedzi detí, ale aj o dôsledkoch pre školy a nemocnice.

b) Iniciatívy súvisiace s miléniovými rozvojovými cieľmi

V rámci následných opatrení po Svetovom summite o udržateľnom rozvoji zaviedla Komisia nový fond AKT-EÚ pre vodohospodárstvo⁶ s celkovým rozpočtom 500 miliónov eur (v roku 2004 bola schválená prvá tranža vo výške 250 miliónov eur) na financovanie projektov, ktoré navrhnu miestne skupiny, súkromné spoločnosti a iné neštátne subjekty, ako aj vlády. V roku 2004 prebiehala príprava podobného nástroja pre projekty v oblasti energetiky.

Jedným z najdôležitejších nástrojov pri dosahovaní pokroku pri realizácii miléniových rozvojových cieľov je podpora obchodu. V priebehu roka 2004 pokračovala Komisia vo svojom úsilí dosiahnuť taký záver rozvojovej agendy z Dohy, ktorý by bol priaznivý pre rozvoj. Rozhodnutie generálnej rady Svetovej obchodnej organizácie z 1. augusta 2004 predstavuje solídny základ pre pokračovanie rokovaní, keďže kladie dôraz na rozvoj. Rokovania by v konečnom dôsledku mali viesť k vytvoreniu rovnakých podmienok pre všetkých, obzvlášť pre rozvojové krajiny, ktoré sa usilujú o integráciu do svetového hospodárstva. Komisii veľmi záleží na tom, aby všetky rozvojové krajiny, najmä najmenej rozvinuté krajiny a iné malé a nestabilné národné hospodárstva mali citeľný úžitok z rokovaní v Dohe.

Priebežné preskúmanie strategických dokumentov jednotlivých krajín AKT, ktoré v roku 2004 prebehlo, bolo vhodnou príležitosťou pre zhodnotenie doterajšej implementácie dohody z Cotonou a pre posilnenie orientácie na stratégie pre koordináciu a zlad'ovanie, potrebné na dosahovanie miléniových rozvojových cieľov. Veľká pozornosť sa venovala kvalite plánovania a vypracúvania jednotlivých projektov a iných operácií s cieľom zabezpečiť, aby sa zohľadňovali predchádzajúce skúsenosti a aby sa dostatočne zahrnuli aspekty rovnosti pohlaví a trvalo udržateľného rozvoja. Vnútny prieskum, ktorý v roku 2004 prebehol, potvrdil postupné zlepšovanie procesov vypracúvania projektov. V súčasnosti je snaha o zlepšenie tohto systému a o vývin a realizáciu komplexnejšieho systému na zabezpečenie kvality. V roku 2004 sa podnikli praktické kroky na zlepšenie stratégií jednotlivých krajín z hľadiska rovnosti pohlaví a informovanosti o skutočnosti, že analýza situácie krajiny musí vychádzať z údajov o obidvoch pohlaviach. Takisto sa vynaložilo úsilie spolupracovať s členskými štátmi v oblasti zaručenia rovnakých podmienok, a to pomocou spoločného využívania odborných znalostí, nástrojov na analýzu a osvedčených postupov. Programy a projekty, ktorých hlavným alebo jedným z dôležitých cieľov bola podpora rovnosti pohlaví, sa financovali sumou 770 miliónov eur, čo dokazuje, že otázka rovnosti je skutočne zahrnutá do všetkých oblastí politik. Podpora environmentálnych aspektov spolupráce bola so sumou 700 miliónov eur takisto značná. Okrem toho zaujala Komisia vedúce postavenie aj v ďalších medzinárodných iniciatívach, ako sú Svetový fond na boj proti AIDS, tuberkulóze a malárii a Svetová iniciatíva na elimináciu obrny. Komisia 26. októbra 2004 prijala oznámenie o „Spoločnom rámci európskej politiky pre externé opatrenia na boj proti HIV/AIDS, malárii a tuberkulóze“⁷.

⁶

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/water/index_en.htm

⁷

KOM (2004) 726 v konečnom znení

c) Prístup založený na partnerstve

EK prostredníctvom fondu pre mier v Afrike, ktorý začal fungovať v máji 2004 a ktorého prostriedky dosahujú výšku 250 miliónov eur, financuje operácie na udržanie mieru, iniciované zo strany Africkej únie a subregionálnych organizácií. Toto smerodajné partnerstvo umožnilo Európskej únii okamžite zareagovať na žiadosť Africkej únie o pomoc a vyslať do Darfuru v západnom Sudáne pozorovateľov s misiou monitorovať prímerie. V polovici augusta požiadala Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo (FAO) Európsku komisiu o pomoc v boji proti invázii kobyliiek v západnej Afrike. EK do 35 dní previedla 24 miliónov eur. Takisto vypracovala podrobný plán, ako lepšie naplňať potreby národných schvaľovacích úradníkov (NSÚ), teda úradníkov prijímajúcich vlád, ktorí sú zodpovední za vyplácanie finančných prostriedkov od EK.

V marci 2004 bol prijatý program AENEAS (2004 - 2008)⁸ s celkovým predbežným rozpočtom 250 miliónov eur. Jeho náplňou je poskytovať finančnú a technickú pomoc tretím krajinám pri ich úsilí zabezpečiť efektívnejšie riadenie všetkých aspektov migračných tokov. V novembri 2004 začala Rada nový program (Haagsky program), s cieľom do vzťahov s tretími krajinami do väčšej miery zahrnúť otázky bezpečnosti, migrácie a azylových konaní.

Otázky riadenia

a) Kontext: úspešná realizácia procesu decentralizácie v roku 2004

Okrem dôrazu, ktorý Komisia kladie na cielenejšie zameranie politik, začala v roku 2000 zavádzať balík reforiem riadenia s cieľom podstatne zvýšiť rýchlosť a kvalitu realizácie programov vonkajšej pomoci. Rozsiahla reforma zahŕňala taktiež fungovanie jedinej organizácie na riadenie poskytovania programov vonkajšej rozvojovej pomoci (EuropeAid) od 1. januára 2001 a v rokoch 2001 – 2004 prenesenie zodpovednosti a zdrojov na zastupiteľstvá Komisie (delegácie). Vďaka decentralizácii tak vzrástol význam zastupiteľstiev pri koordinácii s inými darcami a pri politických dialógoch s orgánmi o komplexných reformách verejných služieb a riadenia.

Proces decentralizácie sa, až na niekoľko výnimiek, v roku 2004 dovŕšil. Európsky dvor audítorov v roku 2004 vykonal audit riadenia tohto procesu zo strany Komisie. Aj keď celkový dosah decentralizácie sa ukáže iba postupom času, dvor uviedol, že vo väčšine navštívených delegácií sa dajú pozorovať znamenia toho, že zväčšená kapacita funkčných oddelení umožnila zrýchlenie a skvalitnenie riadenia projektu. Výsledkom je zvýšená schopnosť riešiť problémy v rámci delegácií, intenzívnejšie kontakty s príjemcami a lepšie chápanie miestnych podmienok. V súčasnosti prebiehajúce iniciatívy Komisie sú v súlade s odporúčaniami Dvora audítorov.

b) Poskytovanie pomoci

Prioritou v tomto kontexte je poskytovanie pomoci vo forme priamej podpory rozpočtu vždy, keď to podmienky umožňujú. Tento spôsob má mnohé výhody oproti tradičným formám poskytovania pomoci, ktoré často vedú k zriadeniu paralelných

⁸

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-migration-reglement_en.pdf

administratívnych štruktúr so zahraničnými poradcami a vlastnými postupmi monitorovania, obstarávania a finančnej kontroly. Na druhej strane je pri priamej podpore rozpočtu nevyhnutné dôkladné zhodnotenie existujúceho rozpočtového systému príjemcu a plánov jeho reformy. Komisia v rámci iniciatívy Verejných výdavkov a finančnej zodpovednosti (PEFA), ktorého cieľom je zvýšiť transparentnosť a efektívnosť verejného finančného hospodárenia v prijímajúcich krajinách, úzko spolupracuje s inými vedúcimi darcami, najmä so Svetovou bankou, a v roku 2004 sa podieľala na hodnotení skúšobného využitia ukazovateľov výkonu.

Keďže Spoločenstvo poskytuje väčšinu pomoci jednotlivým partnerským krajinám, kľúčom pre urýchlenie a skvalitnenie tejto pomoci je zlepšenie programov týchto krajín. Účelom nie je len prijatie stratégie, ktorá je pre príslušnú krajinu najefektívnejšia a ktorá zohľadňuje jej zdroje a politiky, ale zabezpečiť aj zladenie politík EÚ, súvisiacich so stratégiou vytýčenou pre danú krajinu, a koordináciu činnosti EÚ s činnosťou iných darcov.

Nutnosť zabezpečiť správnu koordináciu okamžitej pomoci v nutných prípadoch, pomoci na obnovu a rozvojovej pomoci sa zohľadnila a je predmetom osobitného výskumu v ôsmych krajinách a dvoch regiónoch.

Európska únia stojí na čele medzinárodného úsilia o zladenie postupov darcov. Vo vyše 60 rozvojových krajinách začínajú darcovia využívať zladené a zjednodušené postupy, spoločné analýzy, spoločné postupy realizácie a spoločné predpisy pre podporu prostredníctvom rozpočtu partnerskej krajiny, a taktiež sa viac zameriavajú na dosahovanie výsledkov. Pilotná iniciatíva, ktorú EÚ začala v roku 2002, s cieľom propagovať súlad v Maroku, Mozambiku, Nikarague a Vietname, bola v roku 2004 úspešne zavŕšená, pričom na medzinárodnej úrovni tieto krajiny v tejto sfére medzičasom platia za vzor. Komisia a členské štáty sa v roku 2004 aktívne podieľali na práci OECD/DAC, ktorej výsledkom bolo stanovenie rámca, prvých operatívnych cieľov a ukazovateľov, ktoré boli prijaté vo februári 2005 na Fóre na vysokej úrovni o účinnosti pomoci v Paríži.

EÚ s cieľom podporovať a realizovať tieto záväzky prijala na zasadnutí Rady pre všeobecné záležitosti a vonkajšie vzťahy v novembri 2004 pracovný plán, ktorý vychádza zo správy na tento účel vytvorenej skupiny odborníkov z Komisie a z členských štátov. Tento plán vychádza z pragmatického prístupu k práci na mieste, ústrednú úlohu v ňom zohráva partnerská krajina a je k dispozícii všetkým darcom. Pre nasledujúce roky uvádza štyri oblasti práce:

- Pre každú krajinu vypracovať cestovnú mapu EÚ so škálou opatrení na podporu miestnych procesov zladovania,
- Určiť spoločný plánovací rámec EÚ zameraný na zlepšenie komplementarity,
- Uzavrieť spoločnú finančnú dohodu podporujúcu zladovanie postupov v systémoch krajín,
- Vypracovať operačnú stratégiu pre komplementaritu.

Súčasne sa zintenzívnila spolupráca so Svetovou bankou a organizáciami OSN, pričom z finančného hľadiska sa medzi rokmi 2002 a 2004 takmer zdvojnásobila.

Od roku 2000 sa podnikli všetky kroky, aby sa pri príprave týchto stratégií zabezpečili rozsiahlejšie konzultácie. V budúcnosti bude pretrvávať úsilie o zlepšenie a rozšírenie okruhu účastníkov, najmä z radov občianskej spoločnosti. Komisia v roku 2004 pokračovala v implementovaní usmernení pre politiky, vychádzajúce z oznámenia o účasti neštátnych subjektov v rozvojovej politike z roku 2002. S neštátnymi subjektami pravidelne viedla dialógy o všeobecných, ako aj sektorálnych záležitostiach, poskytovala finančnú podporu pre ich vlastné iniciatívy a ich činnosť ako „partnerov pri realizácii“ programov spolupráce EK, a v desiatich nových členských štátoch EÚ organizovala akcie na zvyšovanie povedomia občanov o tejto problematike. Okrem toho boli minulý rok zverejnené Usmernenia o zásadách a osvedčených postupoch pre účasť neštátnych subjektov pri dialógoch a konzultáciách o rozvoji⁹.

Komisia sa usiluje zvýšiť účinnosť a zväčšiť dosah svojich programov. Preto sa začala zameriavať iba na obmedzený počet oblastí zásahov, čím zamedzuje roztriešteniu pomoci na veľké množstvo malých projektov, ktoré navzájom nesúvisia. Mimoriadnu pozornosť venuje udržiavaniu rovnováhy medzi záväzkami a platbami (tzv. „Reste à Liquider“ alebo „RAL“, nesplnené záväzky) a sledovaniu priemerného časového obdobia, za ktoré sa programy alebo projekty dokončia. Projekty, ktoré sa zjavne nedajú realizovať bez ťažkostí, či preto, lebo dlhší čas sa nerealizovala žiadna transakcia alebo preto, lebo účty neboli po piatich rokoch uzavreté, sa skúmajú jednotlivo.

c) Vyhliadky pre budúcnosť: racionalizácia právnych nástrojov

Naše programy vonkajšej pomoci sa do súčasnej podoby formovali v priebehu takmer päťdesiatich rokov. Sú založené na vyše 30 rozličných právnych nástrojoch, niektoré z nich sú zamerané na tematickú oblasť (ako bezpečnosť potravín alebo ľudské práva), niektoré na geografickú oblasť (pričom pomoc krajinám AKT nie je zahrnutá v hlavnom rozpočte Únie). Takisto existujú špecifické nástroje, ktoré sa týkajú vonkajšieho dosahu vnútorných politík. Efektívne a koordinované riadenie týchto rozličných programov je čoraz náročnejšie a zbytočne skomplikovalo nielen poskytovanie, ale aj prijímanie našej pomoci. Preto Komisia v septembri 2004 navrhla podstatné zjednodušenie nástrojov s cieľom dosahovať s dostupnými zdrojmi lepšie výsledky.

Dosiahnuté výsledky a poučenie z minulosti

a) Realizácia rozpočtu a nové záväzky

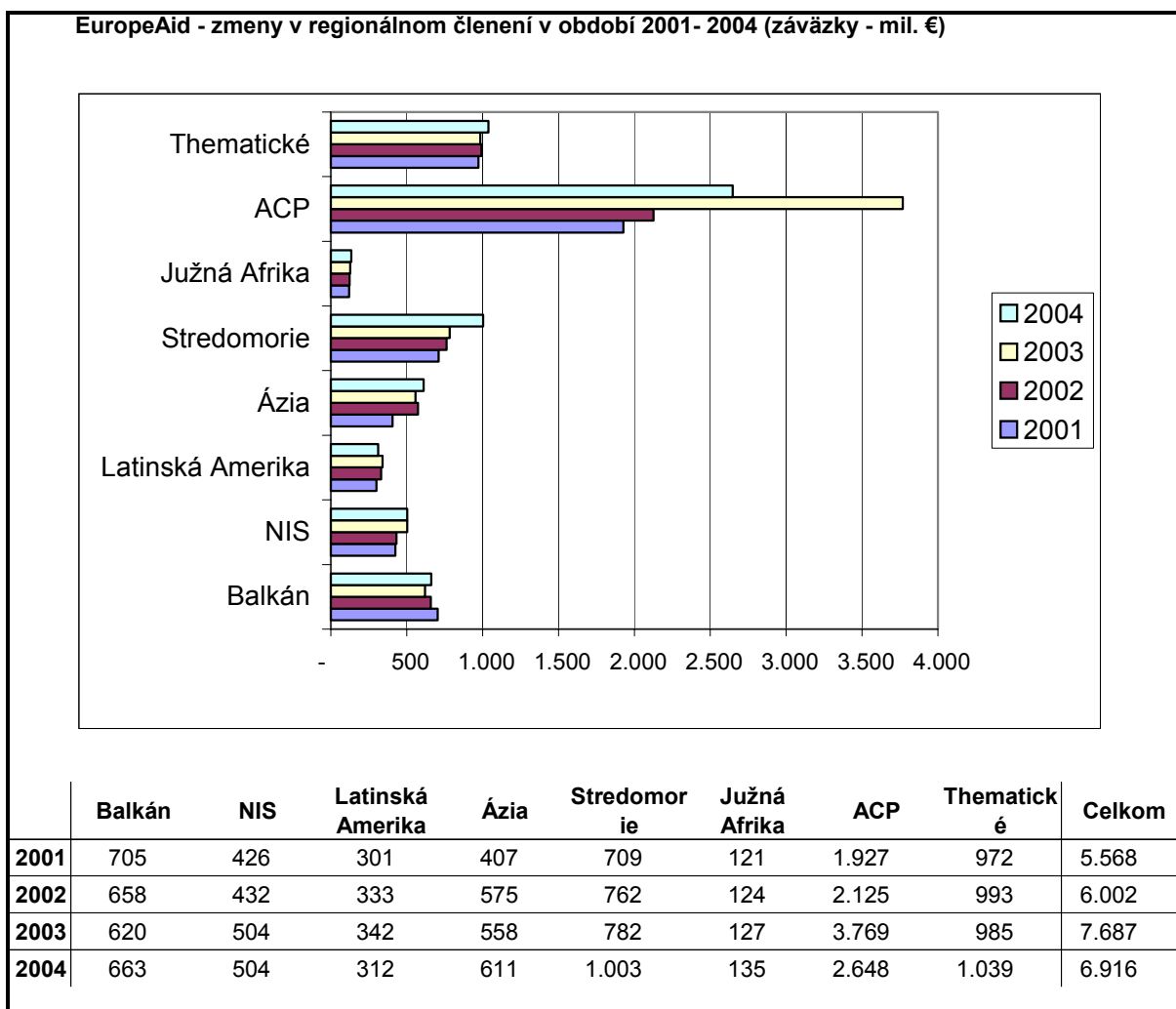
Celková úroveň realizácie rozpočtu je aj naďalej vysoká, keďže stále zlepšovanie finančných výkonov v minulých rokoch pokračovalo aj v roku 2004. Celková výška záväzkov (6,916 miliárd eur) bola síce nižšia ako v roku 2003, ale tento rozdiel sa dá vysvetliť veľmi vysokým počtom záväzkov Európskeho rozvojového fondu (ERF) v roku 2003 (ktoré boli dôsledkom neskorej ratifikácie deviateho ERF a neobvykle veľkého počtu opatrení, ktoré sa odložili, kým neboli dostupné nové finančné prostriedky). V roku 2004 dosiahli rozpočtové záväzky (vo výške 4,268 miliárd eur) opäť rekordnú hodnotu. Platby dosiahli výšku 6,211 miliárd eur, čo v porovnaní

⁹

http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices.en.pdf

s minulým rokom predstavuje podstatný nárast, v porovnaní s rokom 2002 nárast o takmer jednu miliardu eur a je odrazom lepšieho čerpania rozpočtu a taktiež ERF.

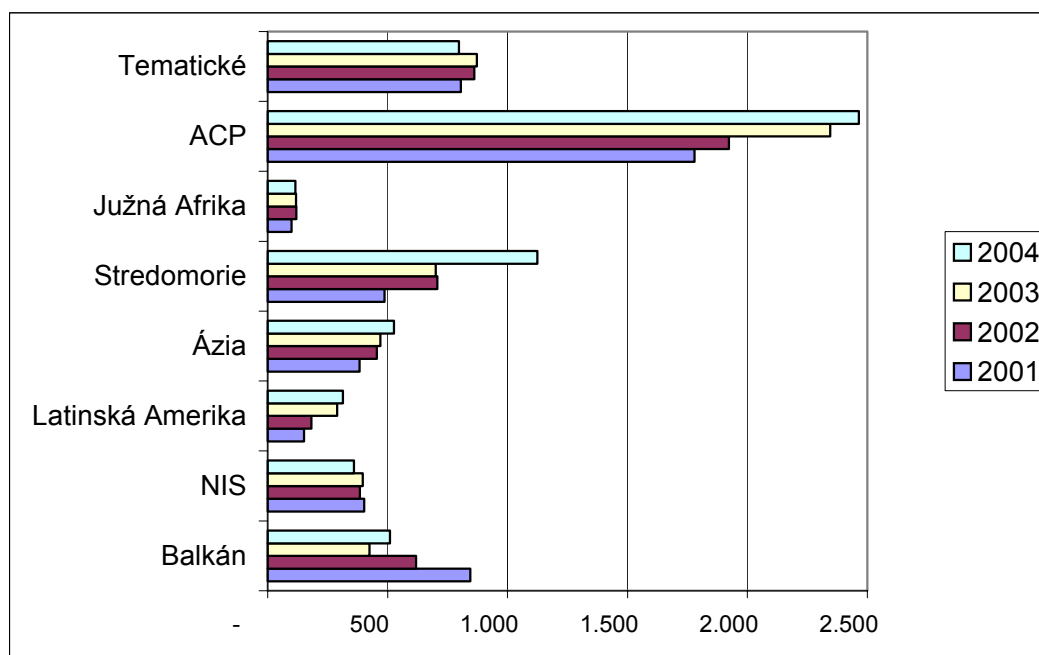
Zdroje, ktoré spravuje EuropeAid: Oficiálna rozvojová pomoc (ORP), Oficiálna pomoc (OP) a iné¹⁰.



¹⁰

Tieto údaje nezahŕňajú zdroje, ktoré riadia iné generálne riaditeľstvá, ako ECHO, ECFIN, FISH atď.

EuropeAid - zmeny v regionálnom členení v období 2001 - 2004 (platby - mil. €)



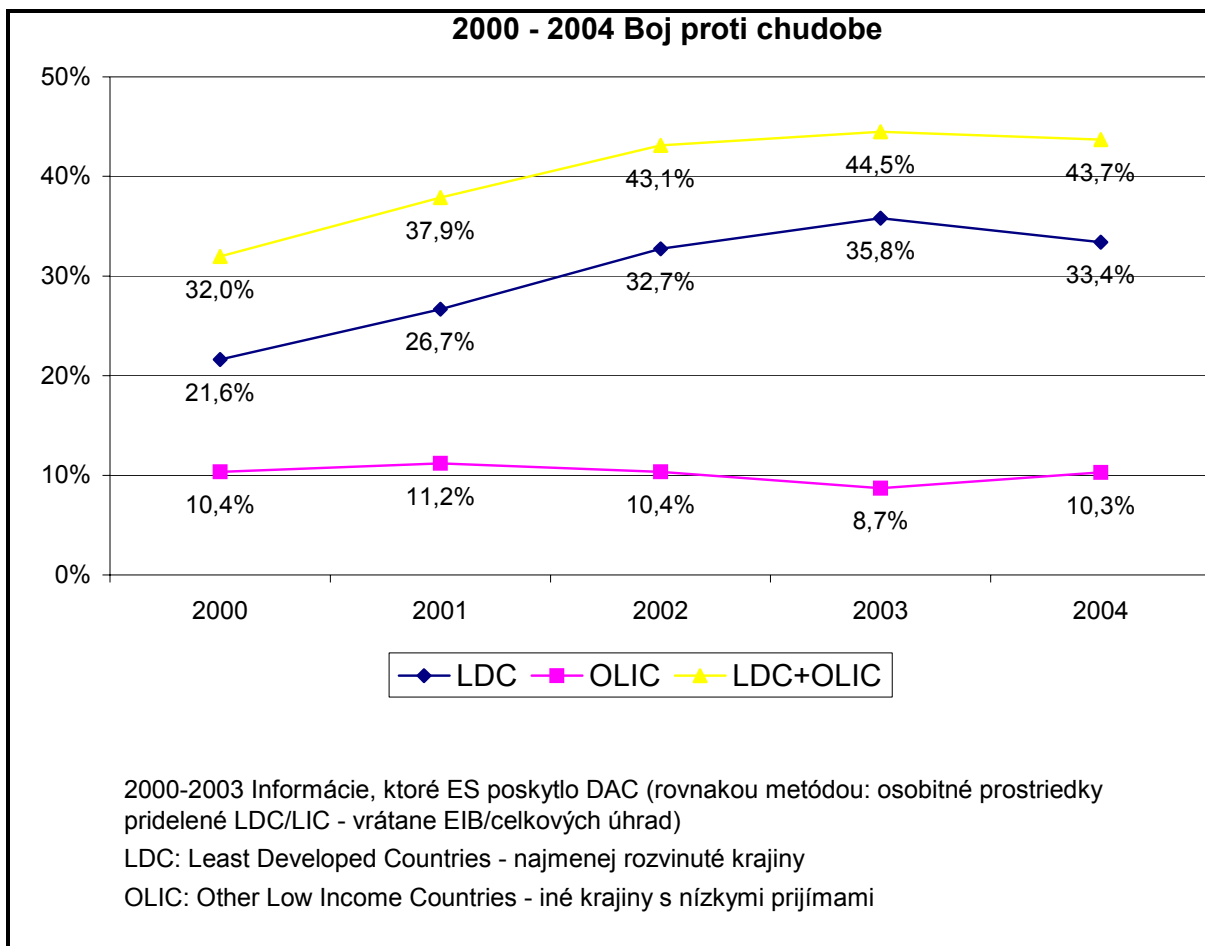
	Balkán	NIS	Latinská Amerika	Ázia	Stredomorie	Južná Afrika	ACP	Tematické	Celkom
2001	845	402	152	383	488	99	1.779	806	4.954
2002	619	384	182	455	707	119	1.922	861	5.249
2003	425	396	290	470	700	118	2.345	872	5.616
2004	510	359	314	526	1.125	116	2.464	797	6.211

Aké závery vyplývajú z týchto údajov?

- Po prvé, v priebehu procesu decentralizácie sa dosiahlo zlepšenie celkového výkonu – riadenie pomoci na mieste významnou mierou prispelo k urýchleniu viazania prostriedkov a platieb,
- Po druhé, stále sa zvyšuje rýchlosť poskytovania prostriedkov – pomer platieb a záväzkov ukazuje, že Komisia je v čoraz väčšej miere schopná premeniť svoje záväzky na konkrétne opatrenia na mieste za kratší čas,
- Po tretie, znižuje sa naša schopnosť flexibilne reagovať na neočakávané krízy a nepredpokladané potreby - už nie je viac možné využívať nespotrebované zdroje z jednej oblasti rozpočtu Únie, určené pre vonkajšie opatrenia, na pokrytie potrieb v inej oblasti, pretože všetky zdroje, ktoré sú k dispozícii, sú plne využívané.

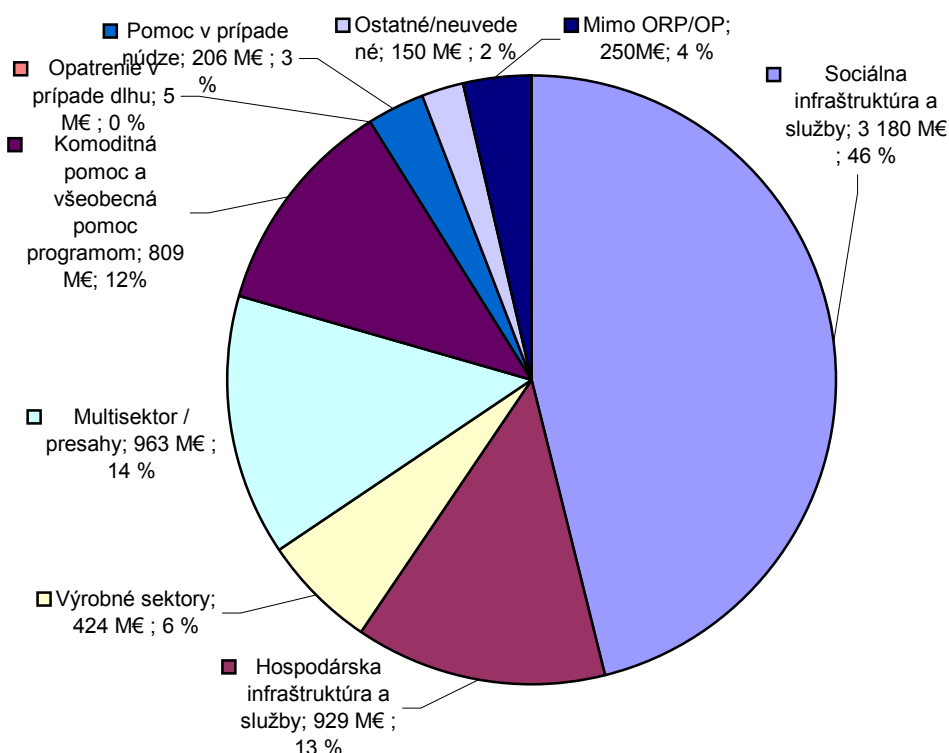
V afrických, karibských a tichomorských krajinách (AKT) záväzky v roku 2004 iba tesne nesplnili stanovený cieľ, pretože v dvoch krajinách neboli dostatočne splnené podmienky pre schválenie záväzkov. Dostupné finančné prostriedky v Európskom rozvojovom fonde pre krajiny AKT však budú podľa prognóz pridelené do roku 2007. Platby z ERF v roku 2004 opäť dosiahli rekordnú výšku. Významný pokrok sa

dosiahol v programe pre krajiny Stredomoria (MEDA): záväzky narástli o 22 % a platby o 60 %. Záväzky a platby takisto narástli v programe CARDS (6 % a 20 %), zameranom na krajiny Balkánu, a v programe zameranom na Áziu (9 % a 12 %). V krajinách východnej Európy a strednej Ázie, ktoré spadajú pod program TACIS, zostala suma záväzkov na vysokej úrovni, ktorú dosiahla v roku 2003, no suma platieb sa znížila kvôli neskorému podpísaniu finančných dohôd zo strany niektorých partnerských krajín. V Latinskej Amerike sa opäť zlepšili platby, ale záväzky mierne poklesli.



Výška výdavkov na krajiny s nízkym príjmom a najmenej rozvinuté krajiny znova narástla, a to na sumu 2,9 miliárd eur. Podiel týchto výdavkov z celkových platieb sa mierne zmenšil na ca. 45 %.

Prehľad sektorov EuropeAid 2004.



Závazky v miliónoch €

Všetky zdroje spravované EuropeAid v roku 2004. (ORP/OP/mimo ORP/OP)

Veľká časť nových záväzkov (viac ako jedna tretina) sa vzťahovala na konkrétne projekty na podporu sociálnej infraštruktúry a služieb, vrátane základnej lekárskej starostlivosti a vzdelávania. Napriek tomu pravdepodobne najúčinnnejším prostriedkom na zníženie chudoby je solídna hospodárska politika, čo odráža aj skutočnosť, že pomoc má čoraz častejšie podobu priamej podpory rozpočtu a je často spojená s reformami sektorov s cieľom podporovať sociálne služby.

V súvislosti s dosahovaním miléniových rozvojových cieľov je „epicentrom krízy“ Afrika. Počas roku 2004 sa síce optimizmus ukázal do istej miery ako odôvodnený – miera chudoby v niekoľkých krajinách poklesla, viac ľudí má prístup k zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu. No naďalej pretrváva problém chudoby, konflikty a nestabilita. Komisia v roku 2004 pokračovala v úsilí nájsť nové spôsoby, ktorými by zvýšila dosah svojej spolupráce. Financovala fond pre mier v Afrike a fond pre vodohospodárstvo, čím sa snažila podporiť riešenia problémov kontinentu, ktoré boli vypracované pod africkým vedením. Naďalej zohrávala vedúcu úlohu pri priamej podpore rozpočtu.

V ázijských krajinách bude boj proti chudobe podporovať 11 projektov s celkovou hodnotou 180 miliónov eur, ktoré boli vyčlenené v roku 2004. Sú to napríklad projekt hospodárskej a sociálnej obnovy v Kambodži (25 miliónov eur), úver na podporu znižovania chudoby vo Vietname (20 miliónov eur) a podpora sektora základného vzdelania v Indonézii (20 miliónov eur). Komisia sa v ôsmich ázijských krajinách podieľa na zlepšovaní prístupu ku vzdelaniu, najmä pre dievčatá a znevýhodnené skupiny detí, ako sú deti menšín, deti s postihnutím a deti odkázané na život na ulici. V oblasti všeobecného prístupu ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti, ktorý je kľúčovým aspektom miléniových rozvojových cieľov, pomáhajú projekty v celkovej hodnote vyše 100 miliónov eur krajinám buď rozvíjať sektorové reformy s cieľom zlepšiť poskytovanie zdravotnej starostlivosti, alebo zabezpečovať základnú lekársku starostlivosť pre chudobnejšie vrstvy obyvateľstva (v krajinách, v ktorých sa konflikty skončili iba nedávno, ako sú Afganistan a Východný Timor).

V regiónoch ako sú krajiny Stredomoria a Latinskej Ameriky, v ktorých väčšina krajín spadá do kategórie krajín so stredne vysokým príjmom, si ich súčasný stupeň vývoja, ktorý je niekedy spojený so slabým ekonomickým rastom, demografickým tlakom, ekonomickými reformami a kontroverzným spôsobom riadenia, vyžaduje zásahy zamerané na boj proti chudobe a zlepšovanie spôsobu správy a riadenia. V tejto súvislosti sa poskytuje podpora napríklad základnému školstvu v Nikarague a systémom základnej zdravotnej starostlivosti v Bolívii. Niekoľko projektov je zameraných na právomoci chudobných a určitých znevýhodnených skupín obyvateľstva. Program MEDA je zameraný na podporu trvalo udržateľného hospodárskeho a sociálneho rozvoja prostredníctvom odstránenia chudoby v regióne. V roku 2004 sa zlepšili vyhliadky na lepšiu koordináciu v regióne a väčší hospodársky rast. V obchodných rokovaníach o vytvorení novej zóny voľného obchodu s regiónom Stredomoria sa dosahoval trvalý pokrok a taktiež sa začali nové a sľubné iniciatívy na zmiernenie chudoby, zamerané na podporu decentralizovaného miestneho rozvoja. Takisto sa rozvíjajú iniciatívy v prospech posilnenia demokracie, ľudských práv a väčšej účasti občianskej spoločnosti. Dobrým príkladom pre takéto projekty v Latinskej Amerike je prebiehajúca reforma súdneho systému v Peru alebo zavedenie programu bezpečnosti potravín pre celý región, ktorý podporuje rovnosť pohlaví, pretože dáva pôdu do držby ženám a zlepšuje aj fungovanie regionálnych inštitúcií.

b) Výsledky, efektívnosť a dosah

Komisia využíva systém monitorovania výsledkov (ROM), ktorý je založený na pravidelných návštevách nezávislých expertov na miestach bežiacich projektov a programov. V roku 2004 sa tento systém uplatňoval v 117 krajinách a boli predložené správy o 1100 projektoch s celkovou hodnotou približne 7,6 miliárd eur. Projekty a programy v tomto systéme dostávajú body na základe medzinárodne stanovených kritérií. Výsledky ukazujú, že projekty a programy monitorované v roku 2004 v priemere spĺňali všetky kritériá „podľa plánu“ alebo lepšie. Zo zistení sa taktiež dá vyčítať, že asi 90% projektov dosahuje určené výsledky, napriek tomu, že pri malom počte projektov sa môže vyskytnúť nutnosť ich včas prispôbiť. Dôraz, ktorý sa pri príprave projektov a programov kladie na ich kvalitu, by mal zabezpečiť, aby sa podľa všetkých kritérií trvalo dosahovali lepšie výsledky.

Najlepšie výsledky sa dosiahli vzhľadom na efektívnosť a dosah. Potvrdili sa prvé predbežné znamenia toho, že sa efektívnosť vďaka decentralizácii zvýšila. Krajiny AKT v tejto oblasti síce dosiahli horšie výsledky ako iné regióny, no pravdepodobne kvôli všeobecne náročným podmienkam v mnohých z týchto krajín a skutočnosti, že decentralizácia sa v nich práve ukončila. V súčasnosti sa ďalej pracuje na zlepšovaní metód systému, aby sa mohli vyvodzovať presnejšie a lepšie porovnateľné závery.

Výsledky z jednotlivých sektorov ukazujú veľký význam, efektívnosť a dosah projektov v makroekonomických a sociálnych sektoroch. Napriek tomu, že projekty zamerané na bezpečnosť potravín nedosiahli vysoký celkový súčet bodov, počty bodov podľa týchto troch kritérií boli dobré, čo je dôležité pre hodnotenie prínosu týchto projektov pri dosahovaní miléniových rozvojových cieľov.

Za štandardné hodnotenia ukončených projektov a programov sú zodpovedné geografické útvary. Usmernenia pre zlepšenie metód hodnotenia vydáva a stratégie, sektory a témy hodnotí centrálna hodnotiace oddelenie, ktoré spadá do kompetencie komisára zodpovedného za vonkajšie vzťahy. Znenia uzavretých hodnotiacich správ sa uverejňujú v rubrike „evaluations“ (hodnotenia) internetovej stránky EuropeAid¹¹. V roku 2004 bolo dokončených 12 hodnotení, prebiehalo 13 a súčasne dve spoločné hodnotenia (hodnotenie koordinácie, komplementarity a vzájomnej previazanosti a hodnotenie podpory rozpočtu).

c) Dlhodobá perspektíva

Hoci výsledkom jediného roku by sa nemal pripisovať príliš veľký význam, ukazuje sa, že reformy začaté v roku 2000 majú silný pozitívny účinok. Po piatich rokoch nastal čas hodnotenia výsledkov. Na konci roka 2004 začala Komisia proces prehodnotenia implementácie a dosahu vyhlásenia o rozvojovej politike a jeho významu v súvislosti s podstatnými zmenami, ktoré sa udiali v Únii – najmä posledné rozšírenie – ako aj za jej hranicami, vrátane nutnosti intenzívnejších vzťahov so susednými krajinami prostredníctvom Európskej susedskej politiky, urýchlovania globalizácie a jej rozšírenia aj na iné ako výhradne obchodné a hospodárske záležitosti, silnejúceho medzinárodného konsenzu ohľadne miléniových rozvojových cieľov a narastajúceho významu otázky bezpečnosti. Preto sa dospelo k rozhodnutiu viesť o rozvojovej politike verejnú diskusiu s cieľom určiť jej úlohu v širšom kontexte vonkajších opatrení EÚ a plne využiť jej potenciál ako centrálného politického nástroja na odstránenie príčin chudoby a nerovnosti.

Po druhé, na základe priebežných hodnotení je možné zlepšiť proces plánovania. Podobne ako aj iní darcovia, musí EÚ sústavne rozvíjať svoje možnosti, aby sa zlepšovala komplementarita a do realizácie opatrení zahŕňali otázky figurujúce vo všetkých aspektoch rozvoja, napríklad úloha rovnosti pohlaví, prevencia konfliktov a životné prostredie, ako aj novšie otázky ako bezpečnosť, migrácia a azyľ. Priebežné hodnotenia predstavovali dobrú príležitosť programy upraviť a vyplynuli z nich tieto oblasti, v ktorých by malo nastať zlepšenie:

- podporiť hodnotenie výkonu na základe ukazovateľov (rámec ukazovateľov sa síce zlepšil, základ je však často slabý),

¹¹

http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm

- naviazať užšie na pôvodné strategické dokumenty a
- zlepšiť komplementaritu s ostatnými darcami.

Po tretie, EÚ musí aj naďalej zohrávať aktívnu úlohu pri úsilí o zlad'ovanie postupov na medzinárodnej úrovni a udržiavať dynamiku úsilia, aby sa premietla do opatrení na úrovni jednotlivých krajín. Ukazovatele a ciele, ktoré sa vypracovali v roku 2004 a ktoré Rada prijala na svojom novembrovom zasadnutí, sa ukázali ako užitočné, no všetci darcovia musia vyvinúť väčšie úsilie, aby sa v praxi uplatňovali.