



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 13.10.2011
SEK(2011) 1173 v konečnom znení

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

**OZNÁMENIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Zvýšenie vplyvu rozvojovej politiky EÚ: program zmien

{KOM(2011) 637 v konečnom znení}
{SEK(2011) 1172 v konečnom znení}

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU: Čo je presne problémom, kto je najviac ovplyvnený a prečo je nevyhnutný štátny zásah?

V súčasnom globálnom kontexte, na pozadí kľúčových medzinárodných výziev¹, oprávnenosti diskusie o pomoci a nových kontextových úprav na úrovni EÚ (rámec pre vonkajšiu činnosť po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy) aj medzinárodnej úrovni (G20, IFI, OSN...), je potrebná zmena na „**zvýšenie vplyvu rozvojovej politiky EÚ**“. Cieľom je prispôsobiť rozvojovú politiku EÚ tak, aby spĺňala výzvy nadchádzajúceho desaťročia a pomohla partnerským krajinám prinášať zmeny, ktoré sú potrebné na urýchlenie ich vlastného pokroku smerujúceho k zníženiu chudoby a miléniovým rozvojovým cieľom.

Súčasný prieskum² svedčí o tom, že od roku 2005, keď bola prijatá Parížska deklarácia, sa modely rozdelenia svetovej pomoci zhoršili. Účinnosť a efektívnosť rozvojovej pomoci EÚ a ďalších subjektov v skutočnosti narušujú početné problémy. Po prvé, paralelne so zvyšovaním oficiálnej rozvojovej pomoci (ODA) sa zvýšila rozdrobenosť pomoci. Panuje trend poskytovať pomoc v menších balíkoch. Súčasne sa zvýšilo rozšírenie darcov: darcovia pôsobia celkovo vo väčšom počte krajín a v rámci týchto krajín vo väčšom počte sektorov. Rozšírenie darcov je bežnejšie aj na úrovni sektora: 41 % zo všetkých sektorov v prijímajúcich krajinách zaznamenalo v roku 2007 úhrady od viac ako troch darcov z EÚ.

Po druhé, rozšírenie vzťahov medzi darcami a partnerskou krajinou vedie k veľkému úsiliu v oblasti koordinácie, v dôsledku čoho sú zaťažované predovšetkým partnerské krajiny, ale aj zástupcovia darcov priamo na mieste. Zdvojenie úsilia s ďalšími darcami – vrátane členských štátov – spolu s nedostatočnou koordináciou môže viesť k náhlým medzerám v geografickom/sektorovom pokrytí (takzvané „siroty pomoci“) a vytvoreniu atmosféry neistoty pre partnerské krajiny a hlavných príjemcov v týchto krajinách, medzi ktorých veľmi často patria najohrozenejšie skupiny.

Odborníci analyzujú dlhodobé náklady na neúčinnú pomoc z hľadiska dosahov na kvalitu správy v partnerskej krajine a kvalitu ekonomík prijímajúcich krajín. Takéto náklady sú väčšinou udávané v kvalitatívnom vyjadrení, hoci v niektorých prípadoch by sa mohli stanoviť kvantitatívne náklady v zmysle predchádzajúceho hospodárskeho rastu alebo zvýšenia nákladov v dôsledku nedostatočnej predvídateľnosti vo financovaní rozvoja³. Napríklad dlhodobé náklady spojené iba s rozdrobenosťou majú za následok neschopnosť vlády nastoliť poriadok v portfóliu projektov alebo dokonca získať prehľad o investíciách a činnostiach financovaných z pomoci, nedostatočné účinné plánovanie, geografickú nepravidelnosť atď.⁴

¹ Napríklad finančná kríza, zmena klímy, prístup k energiám, potravinová neistota, migračné tlaky, nestabilita štátu, regionálne konflikty a medzinárodná bezpečnosť nových mocností/investorov/darcov.

² „Trendy rozdrobenia pomoci a rozšírenia darcov v rámci krajiny: Analýza zmien v modeloch rozdelenia pomoci medzi rokmi 2005 a 2009“, správa v mene osobitnej skupiny OECD o rozdelení práce a komplementárnosti, prvý návrh – 24. marec 2011, konečné znenie sa pripravuje.

³ „Agenda účinnosti pomoci: Prínosy európskeho prístupu“.

⁴ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

Tamže.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY: Je opatrenie EÚ odôvodnené z dôvodu subsidiarity (nevyhnutnosť a pridaná hodnota EÚ)?

Podľa Lisabonskej zmluvy patrí rozvojová politika do spoločnej právomoci Komisie a členských štátov. Komisia bude zohrávať svoju úlohu vo zvyšovaní vplyvu jej pomoci, pričom úplne uznáva, že ďalšie rozmery, aspekty a subjekty (napríklad politická súdržnosť pre rozvoj, formy pomoci, vlastníctvo krajiny atď.) sú doplňujúce a mali by sa zohľadniť, pretože majú vplyv na celkový dosah rozvojovej politiky EÚ. Preto je úloha EÚ v podpore koordinácie a súdržnosti, jej schopnosť spájať služby a zdroje a viesť dialóg EÚ s partnerskými krajinami nevyhnutná, pretože opatrenie iba zo strany členských štátov nemôže dostatočne splniť tieto funkcie. V dôsledku toho koordinované opatrenie EÚ ako celok má pridanú hodnotu, ktorá je v zmysle politiky a finančnej páky vyššia ako súčet individuálnych opatrení 27 členských štátov a Komisie⁵. V štúdiu z roku 2009⁶ sa odhaduje, že potenciálne prínosy európskeho prístupu k účinnosti pomoci by boli rádovo 3 až 6 miliárd EUR za rok.

Ako bolo zdôraznené pri konzultácii s verejnosťou o zelenej knihe, Komisia by mala zamerať pomoc, ktorú spravuje, na obmedzenejšie spektrum sektorov a oblastí; výber by sa mal robiť strategickejšie, ako v minulosti, pričom by sa mali zohľadniť komparatívne výhody a potenciál EÚ, aby sa dosiahol významný vplyv. Komisia zohráva vedúcu úlohu aj v zmysle iniciovania a koordinácie zlepšeného rozdelenia práce (RP) medzi EÚ a členské štáty.

Aby sa maximalizovala táto pridaná hodnota, špecializácia a lepšie RP by mohli viesť k väčšej účinnosti, úsporám z rozsahu a nižším nákladom na transakcie, ktorých prínosy by sa mohli využiť na ďalšie posilnenie dostupných finančných zdrojov a posilnenie rokovacej/vyjednávacej právomoci EÚ, čím sa zabezpečí, že EÚ dokáže lepšie zohrávať vedúcu úlohu na celosvetovej úrovni.

3. CIELE INICIATÍVY EÚ: Aké sú hlavné ciele politiky?

Ako je uvedené v zmluve, hlavným cieľom rozvojovej politiky a praxe EÚ je zníženie chudoby v rámci trvalo udržateľného rozvoja. Medzinárodne uznanými cieľmi v rámci tohto cieľa, ktoré schválila EÚ, sú miléniové rozvojové ciele (Millennium Development Goals, MDG). Na kľúčovej medzinárodnej konferencii v septembri 2010⁷ bol zdôraznený rozdiel medzi súčasnými úrovňami dosahovania vzhľadom na MDG a samotnými cieľmi, pričom zostáva menej ako 5 rokov; konkrétne obavy vyvoláva nedostatočný pokrok v určitých krajinách a regiónoch (najmä v subsaharskej Afrike) a pri porovnaní s niektorými z MDG (najmä pokiaľ ide o zdravie matky a dieťaťa).

Vzhľadom na úsilie, ktoré je stále potrebné, ak sa majú MGD dosiahnuť do roku 2015, musí EÚ rýchlo zvýšiť vplyv svojej pomoci na zníženie chudoby. Po roku 2015 bude EÚ musieť pokračovať v podpore celkového úsilia dovtedy, kým nebude chudoba úplne odstránená. Cieľom navrhnutého programu zmien je preto zabezpečiť, aby každé euro rozvojovej pomoci

⁵ Ako už bolo uvedené s odkazom na štúdiu o programe účinnosti pomoci: Prínosy európskeho prístupu od októbra 2009.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

⁶ „Program účinnosti pomoci: Prínosy európskeho prístupu“, HTPSE Limited, október 2009, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf

⁷ Plenárne zasadnutie OSN na vysokej úrovni o MDG, New York.

EÚ vytvorilo najväčší možný vplyv na chudobu v rozvojových krajinách s cieľom maximalizovať príspevok EÚ k MDG a dlhodobému odstráneniu chudoby.

Predpokladá sa, že vplyv na zníženie chudoby sa môže zlepšiť skôr prostredníctvom zamerania pomoci EÚ geograficky a sektorovo na menšie spektrum krajín a oblastí, ako prostredníctvom rozptýlenia malých súm pomoci v príliš malej miere po celom svete. V tomto prípade Komisia zostane svetovým aktívnym účastníkom, pokiaľ ide o otázky rozvoja, pričom ako darca bude zameriavať svoju pomoc na sektory a krajiny, v ktorých bude vplyv najväčší.

Na podporu tohto úsilia agenda súdržnosti politik v záujme rozvoja (Policy Coherence for Development, PCD) prispieva aj k zlepšeniu reálnych výsledkov našej spolupráce v oblasti rozvoja prostredníctvom zníženia rozporov a podpory synergií medzi cieľmi vnútorných politik a rozvoja. Okrem toho je potrebné zamerať sa na zvýšenú súdržnosť medzi cieľmi vonkajšej politiky a rozvojom.

4. MOŽNOSTI POLITIKY: Ktoré možnosti sa zvažovali a ktoré boli posúdené podrobne?

V posúdení vplyvu boli stavené štyri hlavné možnosti:

Prvá možnosť sa týka *status quo*, čo znamená, že procesy rozdeľovania a vykonávania pomoci sa nezmenia v porovnaní so súčasným systémom (žiadne ďalšie opatrenie EÚ), a teda rozvojová pomoc spravovaná Komisiou by sa naďalej poskytovala širokému spektru sektorov a krajín. Inými slovami, EÚ robí naďalej „všetko a všade“, teda nerieši problém rozdrobenia pomoci. Táto možnosť bola podrobne posúdená, pričom bola preskúmaná súčasná rozptýlená a rozdrobená rozvojová pomoc EÚ, ktorá predstavuje základ pre zlepšenie smerujúce k účinnejšiemu a efektívnejšiemu systému.

Druhá možnosť sa týka zamerania na sektor; aby sa znížilo rozptýlenie pomoci EÚ medzi sektory, Komisia by sa zamerala najmä na určité oblasti a sektory, najmä na tie, v ktorých má komparatívne výhody, naďalej by však poskytovala pomoc veľkému počtu krajín, od najchudobnejších po vyspelejšie rozvojové krajiny (LDC až po skupinu BRIC).

Tretia možnosť sa týka geografického zamerania; s cieľom znížiť geografické rozptýlenie pomoci EÚ by Komisia zamerala svoju pomoc na obmedzený počet krajín (vybraných podľa ich potrieb, kapacít, záujmov a záväzkov), naďalej by však mala široké pokrytie sektorov.

V prípade štvrtej možnosti by EÚ využila sektorové aj geografické zameranie prostredníctvom návrhu diferencovaného prístupu k rozdeleniu rozvojovej pomoci, ako aj ponuke pomoci, ktorá je zameraná na obmedzené spektrum sektorov.

V tomto posúdení vplyvu sa neposudzuje vopred stanovený sektor a výber geografických oblastí. Testujú sa v ňom skôr zásady koncentrácie na sektory a geografického rozlišovania. Konečný výber sektorov a krajín bude výsledkom podrobnej analýzy jednotlivých krajín a dialógu s nimi pri dodržaní stanovených zásad vlastníctva a partnerstva, ktoré sú zakotvené v Parížskej deklarácii, a rozhovoru s ďalšími darcami, najmä členskými štátmi EÚ, v rámci kódexu správania týkajúceho sa rozdelenia práce.

Posilnená PCD, zlepšená koordinácia EÚ, výber foriem pomoci a celkové úrovne finančných prostriedkov, ktoré sú k dispozícii na rozvoj, všetky faktory, ktoré budú mať tiež vplyv

na úspech EÚ pri plnení jej rozvojových cieľov, budú konštantami dôležitými pre každú zo štyroch možností. Tieto prvky sa preto nepovažujú za súčasť posúdenia vplyvu.

5. POSÚDENIE VPLYVOV: Aké sú hlavné hospodárske, environmentálne a sociálne vplyvy každej možnosti, najmä v zmysle prínosov (stanovených kvantitatívne/v peňažnom vyjadrení) a nákladov (vrátane odhadov administratívnej záťaže, ďalších nákladov na dodržiavanie predpisov a nákladov na realizáciu pre verejnú správu)?

Možnosť 1

V prípade možnosti *status quo* by pomoc spravovaná Komisiou bola naďalej poskytovaná širokému spektru sektorov a prijímajúcich krajín. Komisia by si teda zachovala celkovú a medzisektorovú prítomnosť, pričom by potenciálne získala cezhraničný vplyv a pravdepodobne uplatnila pákový efekt vo všetkých krajinách. Možnosť *status quo* nerieši problém rozptýlenia a rozdrobenia pomoci, čím sa zvyšuje riziko neúčinnosti v budúcich programoch pomoci. Okrem toho obmedzené zdroje pomoci by boli naďalej rozšírené v príliš malom množstve, čo by viedlo k zníženiu vplyvu a strate významnosti, oprávnenosti a zviditeľnenia pomoci EÚ.

Možnosť 2

Výraznejšie zameranie na sektory by mohlo prispieť k vyššiemu vplyvu pomoci EÚ prostredníctvom koncentrovania zdrojov na obmedzený počet sektorov, čím by sa zvýšilo kritické množstvo EÚ. To by mohlo prispieť aj k zvýšeniu špecializovanej odbornosti, lepšiemu zviditeľneniu a posilneniu povesti EÚ v niekoľkých sektoroch, najmä tam, kde uznala komparatívnu výhodu. Komisia by si okrem toho zachovala svoju celosvetovú prítomnosť v oblasti rozvoja, čím by mohla uplatniť vplyv a možný pákový efekt vo všetkých krajinách. Koncentrácia na sektory však so sebou prináša riziko vytvorenia možného rozporu medzi obmedzenou ponukou Komisie a dopytom zo strany partnerských krajín. To by mohlo viesť k ťažkostiam pri použití všetkých zdrojov. Okrem toho prístup zhora nadol v prípade koncentrácie na sektory by narušil vlastníctvo krajiny (uznaná základná zložka pre účinnosť pomoci a celkový úspech rozvoja).

Možnosť 3

Výraznejšie geografické zameranie by mohlo prispieť k zvýšeniu vplyvu pomoci EÚ prostredníctvom zamerania obmedzených zdrojov na krajiny, v ktorých sú najviac potrebné a v ktorých by pomoc mohla mať najväčší vplyv. V tomto prípade by Komisia uplatňovala diferencovaný prístup k rozdeleniu pomoci a partnerstvám na základe komplexného politického dialógu a dialógu o politike so všetkými partnerskými krajinami, prostredníctvom ktorého by EÚ vymedzila najvhodnejšou formu spolupráce, čo by viedlo k prijatiu informovaných a objektívnych rozhodnutí o najúčinnnejšom súbore politik, úrovniach pomoci, finančných nástrojoch a opatreniach spojených s pomocou.

Geografické zameranie by však mohlo vyvolať riziko oslabenia vplyvu a pákového efektu EÚ v určitých krajinách a regiónoch, v ktorých už EÚ nepôsobí. Pri neexistencii posilnenej koordinácie a rozdelenia práce medzi EÚ a ČŠ existuje aj riziko zväčšenia priepasti medzi darcovskými „miláčikmi“ a darcovskými „sirotami“ v čase, keď rastúci počet darcov z EÚ znižuje svoje portfóliá a odchádza z niekoľkých rozvojových krajín. Oba tieto problémy sa však môžu zmierniť sprievodnými opatreniami, medzi ktoré patrí stratégia postupného

odchodu, vytvorenie nových druhov partnerstiev s krajinami, ktoré už nedostávajú grantovú pomoc a dosahujú pokrok v spoločnom plánovaní a rozdelení práce.

Možnosť 4

Výraznejšie sektorové a geografické zameranie by mohlo prispieť k výraznému zvýšeniu vplyvu pomoci EÚ prostredníctvom lepšieho a strategickejšieho využívania a rozdelenia obmedzených zdrojov pomoci. Pri tejto činnosti by EÚ mohla zvýšiť svoje kritické množstvo v určitých sektoroch a krajinách, čím by sa posilnila jej vyjednávacía právomoc a zvýšil pákový efekt na zdroje a politiky. Prostredníctvom vedenia príkladom by Komisia mohla lepšie zviditeľniť svoju pomoc a zvýšiť jej oprávnenosť a vyzvať členské štáty EÚ, aby to tiež urobili. Tým by sa posilnila aj úloha Komisie ako organizátora a koordinátora, najmä v prípade rozhodujúcich aspektov rozdelenia práce.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ: Ktorá možnosť sa uprednostňuje a na základe akých kritérií/akého odôvodnenia?

V posúdení vplyvu sa dospelo k záveru, že možnosť 4 je najsilnejšou možnosťou. Viedla by k strategickejšiemu, odôvodnenejšiemu a viditeľnejšiemu rozdeleniu obmedzených zdrojov pomoci EÚ, ktoré by namiesto rozloženia v príliš malom množstve medzi sektormi a krajinami, ako je to v prípade možnosti *status quo* (možnosť 1), boli zamerané tam, kde sú najviac potrebné a kde by mohli mať najväčší vplyv na zníženie chudoby. V možnosti 4 sa spájajú silné stránky každej z možností 2 a 3 a prekonávajú sa určité obmedzenia spojené s jednostranným zameraním (sektorové alebo geografické zameranie).

Prístup vyjadrený v možnosti 4 umožní Komisii dosiahnuť vyváženejšiu a strategickejšiu úlohu ako darcu, čo by malo mať pozitívne vedľajšie účinky v zmysle jej viditeľnosti a dobrého mena.

7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE: Aké sú opatrenia na stanovenie skutočných nákladov a prínosov a dosiahnutia žiadaných účinkov?

Komisia už zaviedla systémy pravidelného monitorovania a hodnotenia, ktoré pokrývajú celú šírku jej programu pomoci. V súčasnosti hodnotí stratégie krajín a tematické stratégie, individuálne programy a projekty. Pri väčších hodnoteniach sa posudzuje komplementárnosť a synergia medzi rôznymi legislatívnymi nástrojmi, vrátane činností, ktoré nie sú spojené s vynakladaním finančných prostriedkov. Komplexné hodnotenia sa môžu týkať aj preklenutia politických cieľov, ako je stanovené v príslušných politických procesoch, ako aj prierezových otázok, ktoré sa týkajú všetkých alebo niekoľkých legislatívnych nástrojov. Pokiaľ je to možné, Komisia spája všetky príslušné zainteresované strany vo fáze hodnotenia pomoci, vrátane spoločných hodnotení.