



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 15.07.2005
KOM(2005) 292 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**Letno poročilo 2005 o razvojni politiki Evropske skupnosti in izvajanju zunanje pomoči
leta 2004**

{SEK(2005)892}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Letno poročilo 2005 o razvojni politiki Evropske skupnosti in izvajanju zunanje pomoči leta 2004

A. POVZETEK

Uvod

To letno poročilo predstavlja glavne značilnosti pobud in dejavnosti politike Evropske skupnosti na področju razvojnega sodelovanja in zunanje pomoči leta 2004. Doseči skuša široko občinstvo, vključno institucije Evropske unije, ključne skupine v državah članicah (zlasti parlamente in uprave), civilno družbo in splošno javnost, ki vsi pomagajo pri uresničevanju tega pomembnega prizadevanja, pa tudi partnerske države v razvoju ter druge agencije in organizacije, dejavne na področju razvoja in zunanje pomoči.

Evropska unija ima na mednarodnem prizorišču in v skupnosti donatorjev edinstven položaj. Je največji svetovni donator, saj znaša njen prispevek več kot polovico svetovne uradne razvojne pomoči. Komisija sama upravlja ± 11 % celotne svetovne pomoči, pri čemer je leta 2004 porabila več kot 6,9 milijarde eurov. To pomeni, da Evropska komisija upravlja eno petino uradne razvojne pomoči (URP), ki jo daje EU. Zadnja štiri leta Komisija preureja načine prednostnega določanja, organiziranja in izvajanja projektov pomoči in programov v tujini, da bi tako omogočila učinkovitejšo porabo sredstev evropskega davkoplačevalca. Leta 2004 izvedena posebna raziskava Eurobarometra¹ potrjuje, da evropska javnost pričakuje od Evropske unije, da bo imela v razvoju glavno vlogo. Šest od desetih državljanov Evrope meni, da Evropska komisija pomaga revnim prebivalcem v državah v razvoju – cilj, ki ga devet od desetih državljanov priznava za pomembnega.

Ob velikih krizah in naravnih nesrečah, ki smo jim bili priča leta 2004, je imela Evropska komisija pomembno vlogo, saj je po potrebi pomagala z nujno pomočjo in nadaljnjimi prizadevanji za pomoč na območjih, ki so jih v preteklih letih prizadele krize. Ta podpora pri iskanju miru, stabilnosti in obnove v državah, kot so Afganistan, Timor-Leste, Demokratična republika Kongo, Haiti in Fidži, ter prizadevanja za gospodarsko rast in zmanjševanje revščine v državah, kot so Uganda, Vietnam ali Ruanda, pričajo o življenjsko pomembni vlogi Komisije v današnjem svetu.

Leto 2004 je bilo tudi leto širitve EU, kar je precej vplivalo na zunanje odnose Unije. Komisija podpira dejavno udeležbo novih držav članic v razvojni politiki EU prek programa „Road Map“, ki je bil sprejet leta 2003 ter se nadaljeval in razširil med letoma 2004 in 2005. Učinki širitve so presegli neposredno soseščino Unije in kažejo na precejšnje povečanje pomembnosti Unije pri prizadevanjih na svetovni ravni za spodbujanje miru in stabilnosti, pospeševanje svetovne trgovine in boj proti revščini.

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

Zastavljeni cilji in temeljne analize

V letni strategiji politike Komisije² 2004 so bili v okviru trajnostne rasti določeni ključni razvojni cilji za leto 2004. Vključevali so:

- nadaljevanje prizadevanj svetovnega vrha o trajnostnem razvoju (WSSD), predvsem s pobudo EU na področju voda in energetike;
- uspešno izvedbo pogajalskega kroga v Dohi in drugih pomembnih trgovinskih pogajanj, vključno z Jugovzhodno Azijo in Latinsko Ameriko;
- izvajanje in revizijo sporazuma iz Cotonouja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami;
- napredek pri izvajanju pobude o dolgu in pri ukrepih svetovnega boja proti prenosljivim boleznim v državah v razvoju.

Nadaljnji cilj za leto 2004 je bila priprava dogodka na visoki ravni v New Yorku septembra 2005, za katerega je bilo oktobra 2004 izdelano poročilo ES o razvojnih ciljih novega tisočletja, ki predlaga pripravo posebnih ukrepov EU na področjih financ za razvoj, skladnosti za razvoj in osredotočenja na Afriko.

a) Politična razsežnost

Glavni cilj razvojne politike Skupnosti mora biti zmanjšati in sčasoma odpraviti revščino. Ta cilj vključuje podporo trajnostnemu gospodarskemu, socialnemu in okoljskemu razvoju, spodbudo postopnemu vključevanju držav v razvoju v svetovno gospodarstvo in odločenost za boj proti neenakosti.

Evropska komisija je še naprej podpirala države v boju proti revščini ter spodbujala njihova prizadevanja za pospeševanje miru, varnosti in demokracije, pa tudi spodbujala pravno državo, odgovorno vodenje države in spoštovanje človekovih pravic, kar so ključni dejavniki za razvoj.

Evropska komisija je leta 2004 sprejela ukrepe za spodbujanje človekove varnosti, odvisne od strateške varnosti in politične stabilnosti na eni strani ter od odgovornega vodenja države in človekovih pravic na drugi strani. Ta inovativen, k ljudem usmerjen pristop bo spremenil formalne pravice v dejanske možnosti za dostop: v sam vrh tradicionalnega osredotočenja na varovanje ali zaščito pridobitev še posebej postavlja izpolnjevanje osnovnih potreb in doseganje blaginje.

b) Doseganje razvojnih ciljev novega tisočletja

Novembra 2000 je Skupnost sprejela enoten skupen okvir, s katerim bo vodila politiko razvojnega sodelovanja z državami v razvoju.³ Njen cilj je zmanjšati in sčasoma odpraviti revščino. Od leta 2000 so to osredotočenje podkrepile in podprle številne natančne politične izjave na posebnih področjih in sektorjih sodelovanja, predvsem v izobraževanju in zdravstvu, prometu in izgradnji institucij.

² COM(2003) 83 konč.

³ Deklaracija Sveta in Komisije o razvojni politiki Evropske skupnosti, 13458/00, 16. november 2000.

Poleg tega je Komisija, zato da bi vzpostavila jasne povezave med razvojno politiko in mednarodno prepoznanimi cilji za boj proti revščini (razvojni cilji novega tisočletja ali RCNT) – v tesnem sodelovanju z državami članicami EU in mednarodnimi organizacijami, kot so Svetovna banka, ZN in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) – določila temeljni sklop desetih ključnih kazalnikov, povezanih z dohodki, podhranjenostjo otrok, vpisom v osnovnošolsko izobraževanje, zaščito pred boleznimi in drugimi zdravstvenimi kazalniki (vključno z razširjenostjo HIV). Leta 2003 je Komisija te kazalnike začela uporabljati, da bi ocenila delovanje držav in regij, ki jim zagotavlja razvojno pomoč. Vendar je treba opozoriti:

- Prvič, različni kazalniki so med seboj tesno povezani – na primer, pomanjkanje dostopa do pitne vode in sanitarij nima velikega vpliva samo na zdravje, ampak je pomanjkanje sanitarij v šolskih zgradbah med glavnimi ovirami za to, da deklice ne obiskujejo šole.
- Drugič, za oblikovanje primerne okvira za napredek pri kazalnikih je lahko odločilna pomoč na drugih področjih – na primer učinkovito zagotavljanje osnovnih socialnih storitev je močno odvisno od dejavnikov, kot sta primerna cestna infrastruktura in učinkovit sistem upravljanja javnih financ.
- Tretjič, ciljev v razmerah stalne negotovosti ni mogoče doseči, zato je postalo preprečevanje spopadov glavno medsektorsko vprašanje za zunanje odnose Skupnosti.
- Četrto, potreben je nadaljnji napredek, predvsem v najmanj razvitih državah, da se izboljša upravljanje statističnih podatkov, da bi potrebne podatke lahko ustrezno zagotovili na trajni podlagi.

Delo na tem področju se je nadaljevalo leta 2004. Komisija je oktobra 2004 nadalje predstavila obsežno poročilo o razvojnih ciljih novega tisočletja 2000–2004⁴. V poročilu so prikazani podatki o tem, kako je ES prispevala k napredku pri razvojnih ciljih novega tisočletja, s posebnim poudarkom na 8. razvojnem cilju novega tisočletja (razviti svetovno partnerstvo za razvoj). Poročilo zaključuje, da so za utrditev podlage za dejanski napredek potrebni splošni donatorski ukrepi na treh področjih: (1) večja in boljša finančna sredstva za razvoj, (2) večja skladnost politik za razvoj, (3) poseben poudarek na (podsaharski) Afriki.

c) Partnerski pristop

Kadar koli je mogoče, programi za razvojno pomoč, ki jih financira Komisija, temeljijo na lastni strategiji države za zmanjševanje revščine, določene v strateškem dokumentu o zmanjševanju revščine. Te strategije se morajo uporabljati za koordinacijo celotne podpore razvojnih partnerjev in poleg tega zagotoviti skladen in učinkovit program.

Izkušnje Komisije na področju zunanje pomoči so potrdile, da je lastništvo partnerjev EU zelo pomembno za učinkovitost in trajnost vseh pobud. Ta pristop državam

upravičenkam zaupa večjo odgovornost, s čimer krepi njihove strateške in upravljalске izkušnje ter pospešuje širjenje najboljših za posamezno državo ustreznih praks.

Ukrepi za doseganje teh ciljev

a) Politična razsežnost

Leta 2004 smo bili priča utrditvi in poglobitvi tradicionalnih povezav z Afriko, karibskimi in pacifiškimi državami ter začetku in spodbujanju inovativnega partnerskega okvira s sosednjimi državami EU.

Maja 2004 so se na Skupnem svetu ministrov AKP-EU v Gaboroneju začela pogajanja o reviziji sporazuma iz Cotonouja. Komplementarni cilj revizije je bil potrditi temeljni pravni red sporazuma iz Cotonouja ter s tem povečati učinkovitost in kakovost partnerstva EU-AKP. Med letom je bil pri pogajanjih dosežen stalen napredek, ki je dosegel vrh decembra 2004 s konferenco, na kateri so ministri ponovili svoj skupni cilj zaključiti razprave do februarja 2005.

12. maja 2004 je Svet potrdil evropsko sosedsko politiko (ESP)⁵, ki si prizadeva koristiti širitve EU deliti s sosednjimi državami, zlasti tako, da zagotavlja njihovo udeležbo na notranjem trgu. Evropska sosedska politika krepi stabilnost, varnost in blaginjo vseh vpletenih partnerjev ter s tem preprečuje nove delitve med razširjeno EU in njenimi sosedami. Evropska sosedska politika deluje kot realen okvir za sodelovanje, ki temelji na temeljnih skupnih vrednotah, na dvostranski podlagi prilagojenih posebnim potrebam vsakega partnerja z akcijskimi načrti (prvih sedem, ki zadevajo Izrael, Jordanijo, Maroko, Moldavijo, Palestinsko upravo, Tunizijo in Ukrajino, je bilo predstavljenih leta 2004). Njen končni cilj je oblikovati „krog prijateljev“ za EU.

Na vrhu dnevnega reda Komisije ostajata preprečevanje sporov in krizno upravljanje. Decembra 2004 je bil objavljen razpis za zbiranje predlogov, s katerimi bi vzpostavili mrežo za preprečevanje spopadov, prav tako je bila ustanovljena skupina strokovnjakov za razmestitev v prihodnjih misijah za krizno upravljanje pod vodstvom EU – uporabljene bodo tudi izkušnje iz posredovanja EU na območjih, ki jih je konec leta 2004 prizadel cunami, da se bodo tako še naprej izboljševali mehanizmi za koordinacijo kriznega upravljanja.

Poleg tega so leta 2004 poskusi Afrike, da bi ponovno vzpostavila mir, ki jih je financirala predvsem ES, začeli dajati rezultate. Afriška unija (AU) je slovesno ustanovila Svet za mir in varnost, ki naj bi namestil sile za preprečevanje genocida in hudodelstev zoper človečnost ter za ohranjanje miru. Sile za ohranjanje miru so bile takoj poslane v Burundi, v Darfur v Sudan pa sile za nadzor premirja. Na izrednem zasedanju AU v Libiji je predsednik Evropske komisije Prodi pohvalil dinamičnost AU in njen hvalevredni dosednji napredek.

Leta 2004 je Komisija namenila 217,5 milijona eurov za ponovno obnovo v Iraku in s tem postala eden najpomembnejših donatorjev. Financiranje je potekalo predvsem

⁵

COM(2004) 373 konč.

prek Mednarodnega sklada za obnovo v Iraku, ki si prizadeva premagati dnevne izzive, s katerimi se spopadajo Iranci, na primer pri izobraževanju, zdravstvu, oskrbi z vodo in javni higieni.

Obveznosti za podporo ponovne stabilnosti v Afganistanu so znašale 216,5 milijonov eurov; financirajo obnovo cest in utrditev demokracije v državi s podporo registracije volivcev in upravljanja volitev. EU je bila vpletena tudi v dejavnosti, kot so nadzor meja in boj proti trgovanju z drogami, zlasti z zagotavljanjem odločne podpore afganistanski nacionalni strategiji za nadzor drog.

Podpora EU človekovim pravicam in demokraciji je bila leta 2004 velika. Odposlanstva za opazovanje volitev so bila med najneposrednejšimi in najvidnejšimi oblikami; Komisija je namestila 632 opazovalcev volitev v Indoneziji, Šrilanki, Malaviju, Mozambiku, na Zahodnem bregu in v Gazi ter v Afganistanu, pripravila je tudi volitve v Iraku. Finančna podpora ES je mnogim afriškim državam omogočila tudi, da si še naprej prizadevajo izboljšati način, na katerega so vodene. Svobodne in poštene volitve, ki jih je delno podpirala Komisija, so potekale v Gani, Gvineji Bissau in Nigru, medtem ko so volivci Srednjeafriške republike potrdili novo ustavo.

Na področju mednarodnega sodstva so leta 2004 potekale ciljno naravnane pobude za krepitev delovanja mednarodnih sodišč za Ruando in nekdanjo Jugoslavijo ter Mednarodnega kazenskega sodišča. Sodelovanje s Svetom Evrope je bilo podlaga za utrditev pravne države in demokratizacije na Balkanu, v Srednji Aziji in Ruski federaciji.

Leta 2004 je bila na terenu preizkušena prva različica priročnika Komisije o dobrem javnem upravljanju, izdelanega v posvetovanju z državami članicami in partnerji v civilni družbi. Komisija sodeluje tudi z donatorji Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za oblikovanje kazalnikov na področju javnega upravljanja.

Z oblikovanjem praktičnega vodnika so bili izvedeni ukrepi za vključitev pravic domorodnih ljudstev v potek programiranja, z ZN pa je bila podpisana pogodba o podpori projekta na tem področju v Gvatemali in Mehiki. Prizadevanja za krepitev vključitve pravic otrok so zajemala programe usposabljanja z Unicefom in ustanovitev medinstitucionalne skupine. Vodje misij EU v državah, ki so jih prizadeli oboroženi spopadi, morajo sedaj poročati o vplivu na otroke in pri tem poleg novačenja otrok v vojsko zajeti tudi posledice za šole in bolnišnice.

b) Pobude, povezane z razvojnimi cilji novega tisočletja

V okviru nadaljnjih ukrepov po svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju je Komisija spravila v tek inovativni sklad za oskrbo z vodo AKP-EU⁶ s skupnim proračunom 500 milijonov eurov (prva tranša v višini 250 milijonov eurov je bila dogovorjena leta 2004), ki bo financiral predloge družbenih skupin, zasebnih podjetij in drugih nedržavnih akterjev in tudi vlad. Leta 2004 se je pripravljala podoben sklad za projekte na področju energetike.

⁶

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

Eden od najpomembnejših instrumentov za uresničevanje razvojnih ciljev novega tisočletja je povečana trgovina. Med letom 2004 si je Komisija še naprej prizadevala doseči razvoju prijazen rezultat razvojne agende iz Dohe. S poudarkom na razvojni razsežnosti je odločitev Splošnega sveta STO z dne 1. avgusta 2004 dobra podlaga za nadaljevanje pogajanj, ki bi morala na koncu pripeljati do enotnejših pogojev delovanja za vse, zlasti za države v razvoju, ki se poskušajo vključiti v svetovno gospodarstvo. Komisija je pripravljena zagotoviti, da bodo vse države v razvoju, zlasti najmanj razvite države ter druga ranljiva in majhna gospodarstva, pridobile precejšnje koristi iz kroga pogajanj v Dohi.

Vmesni pregledi načrtov državne strategije za države AKP, ki so se izvajali leta 2004, so zagotovili pravočasno priložnost za oceno dosedanjega izvajanja sporazuma iz Cotonouja in za večjo osredotočenost strategij na koordinacijo in skladnost pri doseganju razvojnih ciljev novega tisočletja. Kakovost načrtovanja in izdelave posameznih projektov in drugih postopkov, zato da se zagotovi upoštevanje preteklih izkušenj in da se ustrezno zajamejo vprašanja, kot so enakost spolov ali trajnostni razvoj, je bila deležna velike pozornosti. Notranji pregled leta 2004 je večinoma potrdil postopno izboljšanje zasnove postopkov. Potekajo prizadevanja za krepitev sistema ter za razvoj in uresničevanje obsežnejšega sistema za podporo kakovosti. Leta 2004 so bili izvedeni praktični koraki za izboljšanje državnih strategij z vidika enakosti spolov in za ozaveščanje o pomembnosti razčlenjenosti podatkov po spolu kot nujni podlagi za analizo po državah. Prav tako so bila izvedena prizadevanja za sodelovanje z državami članicami na samem področju z združevanjem strokovnega znanja in izkušenj, analitičnih orodij in najboljše prakse. Glavni ali bistveni cilj projektov in programov za več kot 770 milijonov evrov je bila promocija enakosti spolov, kar je pokazalo, da se uspešno vključuje načelo enakosti spolov. Tudi podpora okoljskim vidikom sodelovanja je bila zelo opazna – 700 milijonov evrov v znesku. Poleg tega je imela Komisija vodilno vlogo pri drugih mednarodnih pobudah, kot sta Svetovni sklad za aids, tuberkulozo in malarijo ter Svetovna pobuda za izkoreninjenje otroške paralize. Komisija je 26. oktobra 2004 sprejela sporočilo o „koherentnem okviru evropske politike za zunanje ukrepe v boju proti HIV/aidsu, malariji in tuberkulozi“⁷.

c) Partnerski pristop

ES z 250 milijoni evrov pomoči za mir v Afriki, danih maja 2004, financira operacije za ohranjanje miru, ki jih izvajajo Afriška unija in podregionalne organizacije. To pomembno partnerstvo je Evropski uniji omogočilo takojšnjo izpolnitev prošnje Afriške unije po pomoči v obliki misije za nadzor premirja v Darfurju v zahodnem Sudanu. Sredi avgusta je Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO) pozvala ES, naj pomaga v boju proti invaziji kobilic v Zahodni Afriki. V 35 dneh je ES nakazala 24 milijonov evrov. Prav tako je izdala podroben načrt za boljši odziv na potrebe nacionalnih odredbodajalcev, uradnikov vlade prejemnice, ki delijo sredstva ES.

Marca 2004 je bil sprejet program AENEAS (2004–2008)⁸ s celotnim proračunom 250 milijonov evrov, ki naj bi zagotovil finančno in tehnično pomoč tretjim državam

⁷

COM(2004) 726 konč.

⁸

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

in tako podprl njihova prizadevanja za učinkovitejše upravljanje vseh vidikov migracijskih tokov. Novembra 2004 je Svet uvedel nov program (Haaški program) za vključitev vprašanj varnosti, migracije in azila v odnose s tretjimi državami.

Vprašanja upravljanja

a) Okvir: prenos v celoti pripravljen za izvajanje leta 2004

Komisija je leta 2000 posebej poudarila boljšo osredotočenost politik in začela izvajati paket reform upravljanja, da bi tako temeljito izboljšala hitrost in kakovost svojih programov zunanje pomoči. Obsežne reforme so zajemale tako oblikovanje ene same organizacije za upravljanje programov zunanje razvojne pomoči (EuropeAid) januarja 2001 kot tudi prenos odgovornosti in virov na urade Komisije na terenu (delegacije) med letoma 2001 in 2004. Prenos je okrepil vlogo delegacij v političnem dialogu z organi o zapletenih reformah javnih služb in javnega upravljanja ter tudi pri koordinaciji z drugimi donatorji.

Prenos je bil zaključen leta 2004 (z zelo redkimi izjemami). Evropsko računsko sodišče je leta 2004 izvedlo revizijo ravnanja Komisije pri izvajanju prenosa. Da bo učinek prenosa viden v celoti, bo potrebno nekaj časa, vendar sodišče poroča, da v večini obiskanih delegacij obstajajo znaki, da sta zaradi večje zmogljivosti operativnih enot večji tudi hitrost in kakovost projektnega vodenja. Zaradi tega je delegacija sposobnejša reševati težave, stiki z upravičenci so pogostejši in razumevanje lokalnih razmer boljše. Priporočila sodišča se dobro skladajo s sedanjimi pobudami Komisije.

b) Zagotavljanje pomoči

Zagotavljanje pomoči kot neposredne proračunske podpore, kjer to omogočajo razmere, je v tem okviru postalo prednostna naloga. Ima veliko prednosti pred tradicionalnimi oblikami pomoči, ki skušajo vzpostaviti vzporedne upravne strukture s tujimi svetovalci in njihovimi postopki spremljanja, javnega naročanja in finančnega nadzora. Vendar pa zahteva skrbno oceno obstoječih proračunskih sistemov upravičenca in načrtov za reformo. Komisija je v okviru pobude o javnih izdatkih in finančni odgovornosti (PEFA) tesno sodelovala z drugimi vodilnimi donatorji, zlasti s Svetovno banko, pri čemer je izdelala načine za izboljšanje transparentnosti in učinkovitosti pri upravljanju javnih financ držav upravičenk, ter leta 2004 sodelovala pri ocenjevanju preizkušanja kazalnikov uspešnosti.

Večina pomoči Skupnosti je namenjena posameznim partnerskim državam, ključ za izboljšanje hitrosti in kakovosti te pomoči pa je izboljšanje zasnove državnih programov. Namen ni samo sprejeti strategijo, ki bo za zadevno državo najučinkovitejša ter bo upoštevala njena sredstva in politike, ampak tudi zagotoviti skladnost vseh politik EU v zvezi s strategijo države ter koordinacijo vseh ukrepov EU z ukrepi drugih donatorjev.

Upoštevala se je potreba po zagotavljanju ustrezne koordinacije nujne pomoči, rehabilitacije in razvojne pomoči, ki je predmet posebne študije v osmih državah in dveh regijah.

Evropska unija je bila na čelu mednarodnih prizadevanj za usklajevanje praks donatorjev. V več kot 60 državah v razvoju so donatorji začeli uporabljati usklajene in poenostavljene postopke, skupno analitično delo, večjo osredotočenost na zagotavljanje razvojnih rezultatov, skupne postopke izvajanja in skupne postopke za podporo prek proračuna partnerske države. Poskusna pobuda, ki jo je EU začela izvajati leta 2002, zato da bi spodbudila usklajevanje v Maroku, Mozambiku, Nikaragvi in Vietnamu, je bila uspešno zaključena leta 2004, ko so te države dokazale, da so na tem področju mednarodne reference. Delo v okviru OECD/DAC, ki je potekalo leta 2004 ter v katerem so imele Komisija in države članice dejavno vlogo, je bilo glavni način pri opredeljevanju okvira, prvih operativnih ciljev in kazalnikov, ki jih je pozneje sprejel Forum na visoki ravni za učinkovitost pomoči februarja 2005 v Parizu.

EU je novembra 2004, zato da bi prispevala in izvajala obveznosti, v Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose sprejela načrt dela. Ta načrt dela, odprt vsem donatorjem, daje na podlagi poročila priložnostne skupine, ki jo sestavljajo Komisija in strokovnjaki iz držav članic, osrednjo vlogo partnerski državi in temelji na pragmatičnemu pristopu na terenu. Ta načrt v naslednjih letih predvideva štiri delovne osi:

- določitev časovnih načrtov pogajanj EU v vsaki državi okoli seznama ukrepov za podporo lokalnim procesom harmonizacije,
- opredelitev skupnega programskega okvira EU za izboljšanje komplementarnosti,
- oblikovanje skupnega finančnega sporazuma, ki podpira harmonizacijo postopkov s sistemi držav,
- razvoj resnične operativne strategije za komplementarnost.

Vzporedno se je sodelovanje s Svetovno banko in organizacijami ZN povečalo, s tem da se je v finančnem smislu med letoma 2002 in 2004 približno podvojilo.

Od leta 2000 je bilo narejeno vse, da se pri pripravi teh strategij zagotovijo širša posvetovanja, v prihodnjih izvajanjih pa se bo poskušalo doseči nadaljnje izboljšave kakovosti in obsega tega sodelovanja, npr. osredotočenost na civilno družbo. Leta 2004 je Komisija nadaljevala izvajanje političnih smernic na podlagi sporočila o sodelovanju nedržavnih akterjev pri razvojni politiki iz leta 2002, in sicer z rednimi dialogi o splošnih in sektorskih vprašanjih; s finančno podporo pri izvajanju njihovih pobud in njihovem ravnanju kot „izvajalski partnerji“ v programih sodelovanja ES ali z ozaveščanjem v desetih novih državah članicah EU. Poleg tega so bile lani objavljene smernice o načelih in dobrih praksah za udeležbo nedržavnih akterjev v dialogih in posvetovanjih o razvoju⁹.

Komisija skuša izboljšati učinkovitost in vpliv svojih programov, tako da povečuje osredotočenost na omejeno število področij posredovanja ter se izogiba zapravljanju svoje pomoči za veliko število majhnih in nepovezanih projektov. Posebna pozornost je namenjena ohranjanju ravnotežja med obveznostmi in plačili („Reste à Liquider“

⁹ http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/guidelines_principles_good_practices.en.pdf

ali „RAL“) ter spremljanju povprečnega časa, potrebnega za zaključek projekta oziroma programa. Projekti, za katere se zdi, da ne napredujejo gladko, bodisi ker že nekaj časa ni bila izvedena nobena transakcija bodisi ker po petih letih računi niso bili zaključeni, se preučijo vsak posebej.

c) Načrti za prihodnost: racionalizacija pravnih instrumentov

Naši programi zunanje pomoči se razvijajo že več kot petdeset let. Temeljijo na več kot 30 različnih pravnih instrumentih, nekateri so tematski (kot sta varna preskrba s hrano in človekove pravice), drugi geografski (pomoč državam AKP, ki je ločena od glavnega proračuna Unije). Obstajajo tudi nekateri posebni instrumenti, ki vključujejo zunanji vpliv notranjih politik. Učinkovito in koordinirano upravljanje teh različnih programov postaja vedno težje in brez potrebe zapleta naše dejavnosti, povezane s pomočjo, ne nazadnje tudi za upravičence. Komisija je zato septembra 2004 predlagala temeljito poenostavitev instrumentov, zato da se z razpoložljivimi sredstvi dosežejo boljši rezultati.

Dobljeni rezultati in pridobljene izkušnje

a) Izvrševanje proračuna in nove obveznosti

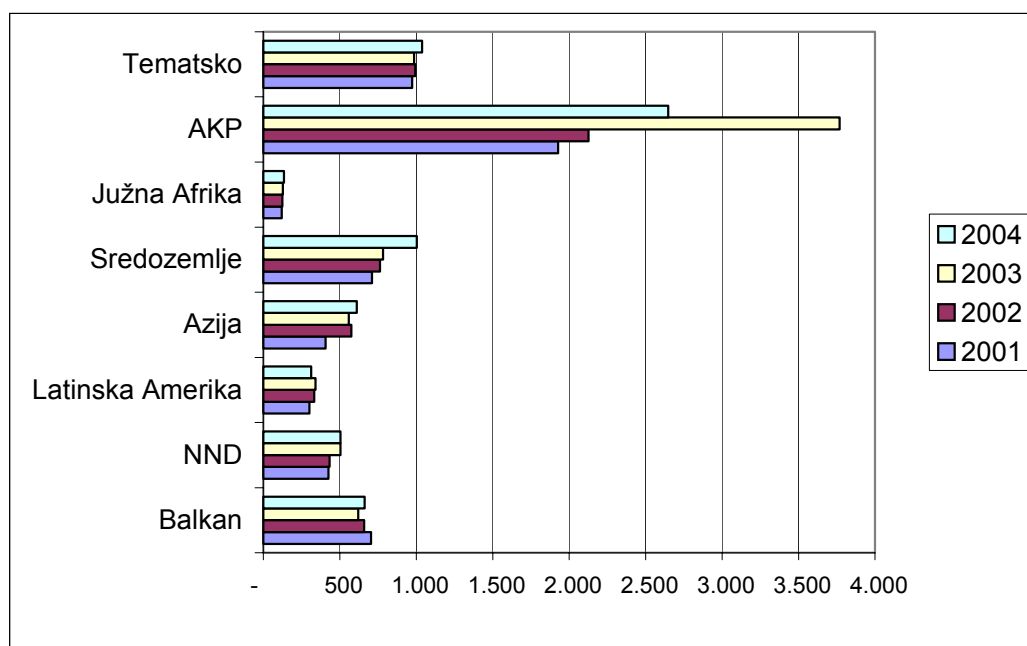
Celoten obseg izvršitve proračuna ostaja visok, stalno izboljšanje finančnega poslovanja v zadnjih nekaj letih pa se je nadaljevalo leta 2004. Medtem ko je bil skupni znesek obveznosti (6,916 milijarde eurov) nižji kot leta 2003, je razliko mogoče razložiti z zelo visoko ravnijo obveznosti Evropskega razvojnega sklada (ERS) leta 2003 (ki je bila posledica pozne ratifikacije 9. ERS in nenavadno visokega števila ukrepov, odloženih do razpoložljivosti novih finančnih sredstev). Leta 2004 so proračunske obveznosti (4,268 milijarde evrov) še enkrat dosegle rekordno raven. Plačila so znašala 6,211 milijarde eurov, kar je bilo precejšnje povečanje v primerjavi s prejšnjim letom in skoraj milijardo eurov več kot leta 2002, kar kaže na boljše delovanje proračuna in ERS.

Viri, s katerimi upravlja EuropeAid: uradna razvojna pomoč (URP), uradna pomoč (UP) in drugo¹⁰.

¹⁰

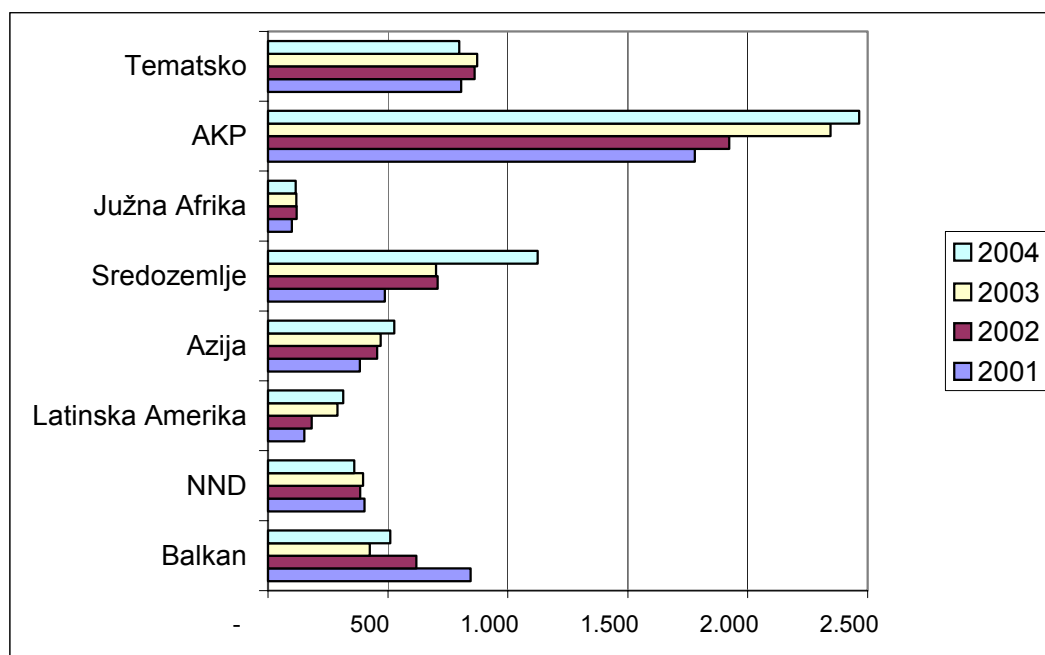
Ti podatki ne zajemajo sredstev, s katerimi upravljajo drugi GD-i, kot so ECHO, ECFIN, FISH itd.

EuropeAid - razvoj regionalne razdelitve 2001–2004 (obveznosti - mio EUR)



	Balkan	NND	Latinska Amerika	Azija	Sredozemlje	Južna Afrika	AKP	Tematsko	Skupaj
2001	705	426	301	407	709	121	1.927	972	5.568
2002	658	432	333	575	762	124	2.125	993	6.002
2003	620	504	342	558	782	127	3.769	985	7.687
2004	663	504	312	611	1.003	135	2.648	1.039	6.916

EuropeAid - razvoj regionalne razdelitve 2001–2004 (plačila - mio EUR)



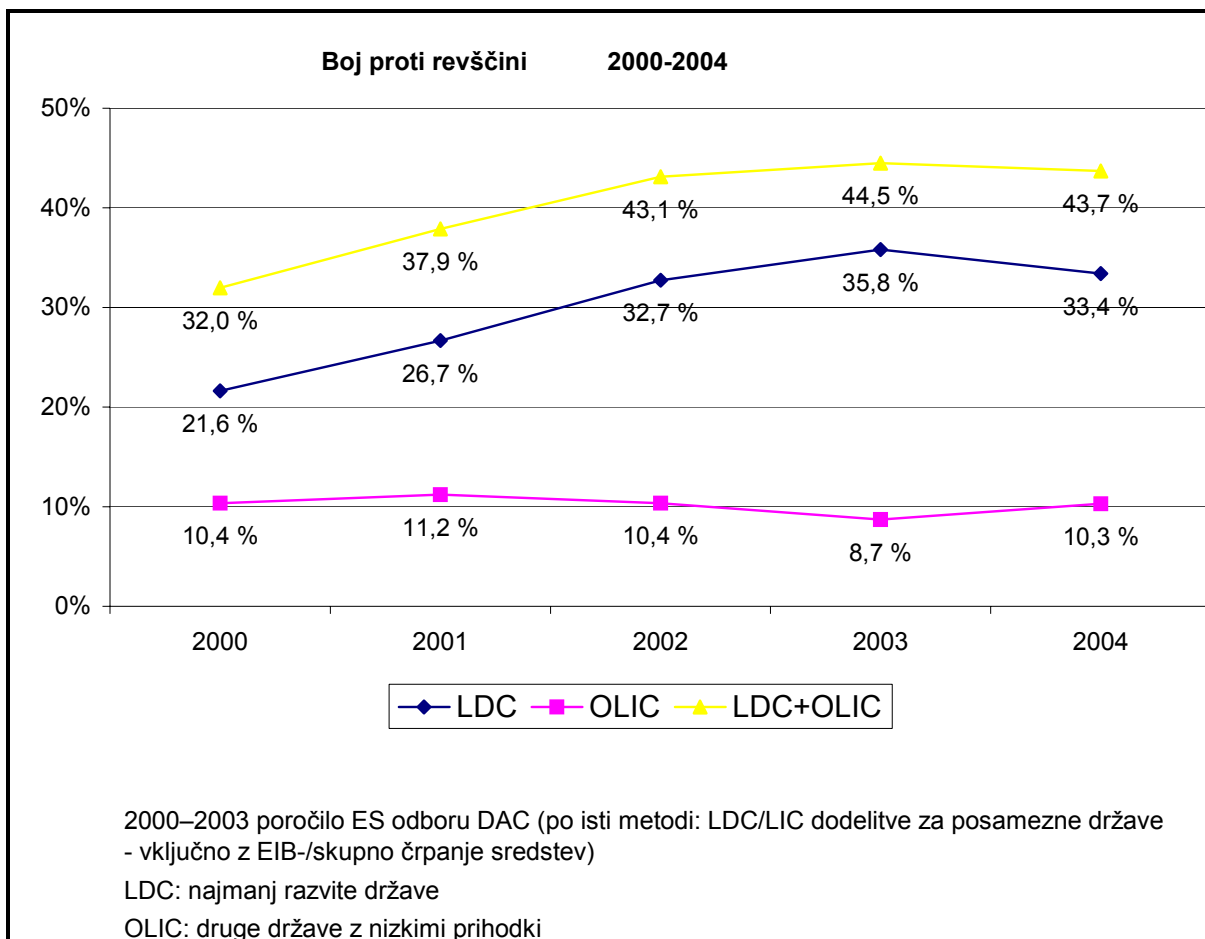
	Balkan	NND	Latinska Amerika	Azija	Sredozemlje	Južna Afrika	AKP	Tematsko	Skupaj
2001	845	402	152	383	488	99	1.779	806	4.954
2002	619	384	182	455	707	119	1.922	861	5.249
2003	425	396	290	470	700	118	2.345	872	5.616
2004	510	359	314	526	1.125	116	2.464	797	6.211

Kaj lahko sklepamo iz teh števil?

- Prvič, splošno izboljšanje poslovanja je bilo doseženo med prenosom – upravljanje pomoči na terenu je precej prispevalo k pospeševanju prevzemanja obveznosti in izplačil.
- Drugič, hitrost zagotavljanja pomoči se povečuje – razmerje med plačili in obveznostmi kaže, da je Komisija v vedno krajšem času sposobna izvesti obveznosti na terenu.
- Tretjič, naša prožnost glede odziva na nepričakovane krize in nepredvidene potrebe se zmanjšuje – neizkoriščeni viri na enem področju proračuna Unije, namenjeni za zunanje ukrepe, ne morejo biti več uporabljeni za zadovoljitev potreb na drugem, ker so vsa razpoložljiva sredstva uporabljena.

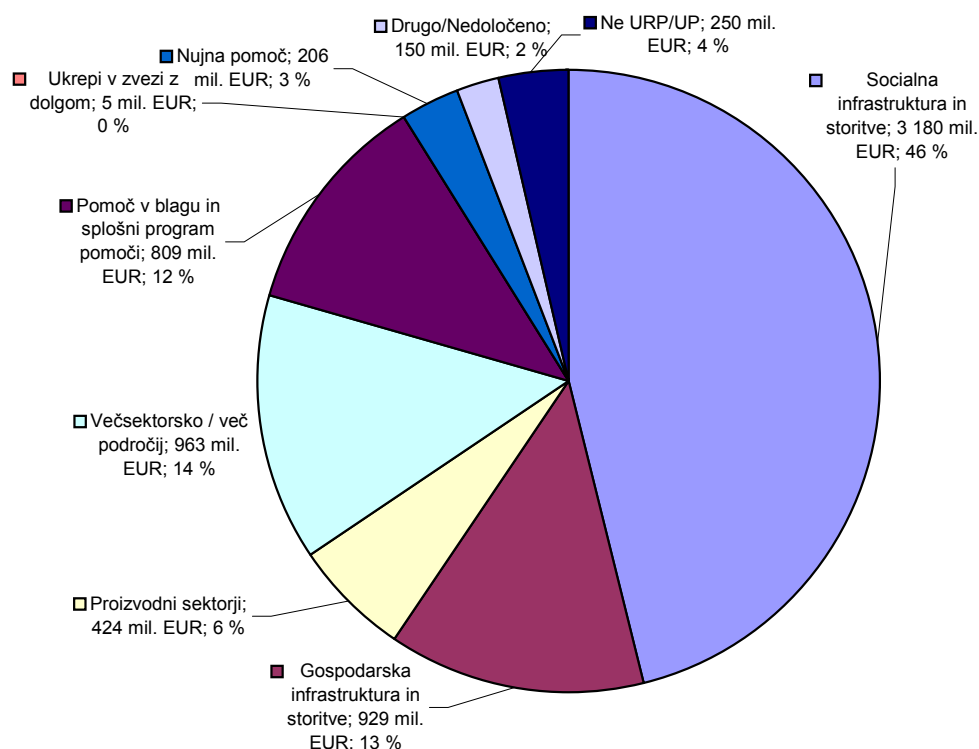
V afriških, karibskih in pacifiških državah (AKP) so obveznosti leta 2004 ravno zgrešile svoj cilj, ker razmere v dveh državah niso bile primerne za odobritev obveznosti. Vendar pa napovedi kažejo, da bodo vsa razpoložljiva sredstva Evropskega razvojnega sklada za države AKP razdeljena do leta 2007. Plačila iz ERS so leta 2004 ponovno dosegla rekordno raven. Napredek je bil izrazit v

sredozemskem programu (MEDA), v katerem so se za 22 % povečale obveznosti in za 60 % izplačila. Obveznosti in izplačila so se povečale (6 in 20 %) tudi v okviru programa CARDS za Balkan ter v azijskem programu (9 in 12 %). V državah Vzhodne Evrope in Srednje Azije, ki jih pokriva program TACIS, so obveznosti ohranile visoko raven, doseženo leta 2003, medtem ko so se izplačila zmanjšala zaradi poznega podpisa finančnih sporazumov z več partnerskimi državami. V Latinski Ameriki so se plačila ponovno povišala, vendar pa so se obveznosti nekoliko znižale.



Izdatki za države z nizkimi dohodki in najmanj razvite države so se ponovno povečali na okoli 2,9 milijarde eurov. Kot odstotek vseh izplačil se je znesek nekoliko znižal, vendar ostaja pri približno 45 %.

Razdelitev EuropeAid 2004 po sektorjih



Obveznost v milijonih EUR

Vse vire v letu 2004 upravlja EuropeAid. (URP/UP/Ne URP/UP)

€ Million –Visok delež novih obveznosti (več kot tretjina) je bil namenjen posebnim projektom za podporo socialni infrastrukturi in storitvam, vključno z osnovnim zdravjem in izobrazbo. Vseeno pa so zdrave gospodarske politike verjetno najmočnejše gonilo za zmanjšanje revščine, znotraj tega okvira pa je jasno določena večja osredotočenost na pomoč v obliki proračunske podpore, pogosto povezane s sektorskimi reformami za podporo socialnim storitvam.

Glede na doseganje razvojnih ciljev novega tisočletja se je Afriko obravnavalo kot „epicenter krize“. Medtem ko so med letom 2004 obstajali razlogi za optimizem – delež revščine se v več državah znižuje in dostop do zdravstvenega varstva in izobraževanja se povečuje –, resne težave z revščino, konflikti in nestabilnost ostajajo. Komisija je leta 2004 nadaljevala z iskanjem novih načinov za povečanje vpliva svojega sodelovanja, s tem ko je prek financiranja pomoči za mir v Afriki in sklada za oskrbo z vodo združila rešitve pod vodstvom Afrike s težavami kontinenta ter še naprej prevzemala pobudo pri proračunski podpori.

V azijskih državah bo 11 projektov v skupni vrednosti 180 milijonov eurov, izvedenih v letu 2004, podpiralo boj proti revščini, na primer projekt za ponoven gospodarski in socialni zagon v Kambodži (25 milijonov eurov), kredit za podporo zmanjšanju revščine v Vietnamu (20 milijonov eurov) in sektorska podpora za osnovno izobraževanje v Indoneziji (20 milijonov eurov). Dejansko Komisija prispeva k izboljšanju dostopa do izobraževanja v osmih azijskih državah, zlasti za

dekleta in prikrajšane skupine otrok, kot so otroci manjšinskih skupin, otroci s posebnimi potrebami in otroci z ulice. V zvezi s splošnim dostopom do kakovostnega zdravstvenega varstva, ki je glavni vidik razvojnih ciljev novega tisočletja, projekti v višini 100 milijonov evrov pomagajo državam bodisi razviti sektorske reforme za izboljšanje zagotavljanja zdravstvenih storitev bodisi (v državah, ki izhajajo iz spopadov, kot sta Afganistan ali Timor-Leste) zagotoviti osnovne zdravstvene storitve za revne sloje prebivalstva.

V regijah, kot sta Sredozemlje in Latinska Amerika, kjer naj bi večina držav spadala v kategorijo srednjega dohodka, vseeno velja, da njihova sedanja stopnja razvoja, včasih povezana s šibko gospodarsko rastjo, demografskimi pritiski, gospodarskimi reformami in spornim javnim upravljanjem, zahteva intervencije, osredotočene na boj proti revščini in izboljšanje upravljanja. V tem okviru je zagotovljena podpora na primer osnovnošolskemu izobraževanju v Nikaragvi in osnovnim zdravstvenim sistemom v Boliviji. Nekaj projektov si prizadeva dati več moči revnemu prebivalstvu in posebnim prikrajšanim skupinam. Program MEDA si prizadeva z odpravljanjem revščine spodbujati trajnostni gospodarski in socialni razvoj v regiji. Možnosti za boljše regionalno sodelovanje in večjo gospodarsko rast so se izboljšale leta 2004, s stalnim napredkom pri trgovinskih pogajanjih za ustanovitev območja proste trgovine s sredozemsko regijo, nove in obetavne pobude za zmanjšanje revščine pa so se osredotočile na decentralizirani lokalni razvoj. Podobno se razvijajo tudi nove pobude za krepitev demokracije, za človekove pravice in večjo vključenost civilne družbe. Dober primer takšnih projektov v Latinski Ameriki je reforma pravosodnega sistema, ki trenutno poteka v Peruju, ali regionalna uvedba programov za varnost preskrbe s hrano, kar prispeva k povečevanju enakosti spolov s podeljevanjem pravice do zemljiške posesti ženskam in tudi k boljšemu delovanju regionalnih institucij.

b) Rezultati, učinkovitost in vpliv

Komisija upravlja sistem spremljanja, ki je usmerjen na rezultate (ROM) in temelji na rednih obiskih, ki jih neodvisni strokovnjaki opravljajo pri tekočih projektih in programih. Leta 2004 je sistem pokrival 117 držav, poročila pa so bila izdelana za 1100 projektov v skupni vrednosti približno 7,6 milijarde evrov. Projekti in programi se ocenjujejo po mednarodno dogovorjenih merilih. Ugotovitve kažejo, da so se projekti in programi, spremljani leta 2004, pri vseh merilih v povprečju izvajali „po načrtu“ ali bolje. Dejansko rezultati kažejo, da okoli 90 % projektov zagotavlja predvidene rezultate, ne glede na ustrezne časovne prilagoditve, ki bi lahko bile potrebne za manjše število projektov. Poudarek na kakovosti pri pripravi projektov in programov mora zagotoviti, da bodo izboljšave pri ocenah po vseh merilih trajne.

Najboljši rezultati so doseženi v zvezi z učinkovitostjo in vplivom. Prvi preizkusni znaki izboljšanja učinkovitosti zaradi prenosa so bili potrjeni, in dejstvo, da poročila iz držav AKP dajejo nižje rezultate kot druge regije, je lahko deloma posledica tega, da je bil prenos v mnogih od teh držav šele zaključen, poleg na splošno težkih razmer v številnih teh državah. Nadaljnje delo poteka pri metodologiji sistema, da bi tako prišli do bolj primerljivih in natančnejših sklepov.

Rezultati po sektorjih kažejo, da so pomembnost, učinkovitost in vpliv močni glede na projekte v makroekonomskih in socialnih sektorjih, in čeprav projekti za varnost preskrbe s hrano v celoti niso dosegli tako visokih rezultatov, so bili rezultati glede

na ta tri ključna merila prav tako dobri. To ima posledice za ocenjevanje prispevka teh projektov pri doseganju razvojnih ciljev novega tisočletja.

Medtem ko rutinska vrednotenja zaključenih projektov in programov upravljajo geografske službe, osrednja enota za vrednotenje, odgovorna komisarju za zunanje odnose, izdaja smernice za izboljšanje metodologije vrednotenja ter vodi vrednotenja v zvezi s strategijami, sektorji in temami. Besedila zaključenih ocenjevalnih poročil so dostopna javnosti na spletni strani EuropeAid, pod rubriko ocenjevanje¹¹. Leta 2004 je bilo zaključenih 12 ocenjevanj, 13 pa jih je potekalo; poleg tega sta potekali tudi dve skupni ocenjevanji (prva o koordinaciji, komplementarnosti in skladnosti, druga o proračunski podpori).

c) Dolgoročni načrt

Medtem ko se ne sme preveč poudarjati rezultatov enega samega leta, dosednji dokazi kažejo, da imajo reforme, izpeljane leta 2000, zelo pozitiven učinek. Po petih letih bo čas za oceno rezultatov. Konec leta 2004 je Komisija začela preučevati izvajanje in vpliv izjave o razvojni politiki ter njeno pomembnost z vidika bistvenih sprememb, ki so potekale tako v Uniji – zlasti zadnja širitev – kot tudi zunaj njenih meja, vključno s poglobitvijo odnosov s sosednjimi državami prek evropske sosedске politike, s pospeševanjem in širjenjem globalizacije prek čisto trgovinskih in ekonomskih vprašanj, s povečevanjem mednarodnega soglasja o razvojnih ciljih novega tisočletja in naraščanjem zaskrbljenosti v zvezi z varnostjo. Zato je bilo odločeno, da mora priti do javne razprave, na kateri se bo pojasnila vloga razvojne politike v širšem okviru zunanjega ukrepanja EU in v celoti uporabila njena zmogljivost privilegiranega političnega instrumenta za odpravo temeljnih vzrokov revščine in neenakosti.

Drugič, potek programiranja je mogoče izboljšati z vidika vmesnih pregledov. Kar zadeva druge donatorje, obstaja stalna in nenehna potreba po razvoju naših sposobnosti za izboljšanje komplementarnosti in za vključevanje vprašanj z različnih področij, kot so vloga enakosti spolov, preprečevanja spopadov in okolje v razvoju, poleg novih tem, kot so varnost, migracija in azil. Pregledi so bili pomembna priložnost za podrobnejšo določitev programov in so navedli naslednja področja, ki jih je treba izboljšati:

- krepitev ocene izvajanja glede na kazalnike (čeprav so okviri kazalnikov izboljšani, je podlaga pogosto šibka);
- razvoj tesnejših povezav z začetnimi strateškimi dokumenti;
- izboljšanje komplementarnosti z drugimi donatorji.

Tretjič, EU bo morala ohraniti svojo dejavno vlogo pri prizadevanjih za mednarodno harmonizacijo postopkov ter pobudo, da se to na državni ravni tudi uresniči. Kazalniki in cilji, oblikovani leta 2004 in sprejeti na novembrskem Svetu leta 2004, so koristni, vendar morajo vsi donatorji povečati prizadevanja za njihovo dejansko uresničitev.

¹¹

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