

Czwartek, 15 lutego 2007 r.

Artykuł 17

Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący

P6_TA(2007)0043

Pomoc budżetowa na rzecz krajów rozwijających się**Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie pomocy budżetowej na rzecz krajów rozwijających się (2006/2079(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 177 oraz art. 180 Traktatu WE,
- uwzględniając deklarację milenijną ONZ z dnia 18 września 2000 r., która ustanawia Milenijne Cele Rozwoju jako cele uzgodnione przez całą wspólnotę międzynarodową na rzecz wyeliminowania ubóstwa,
- uwzględniając program działania Międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych na rzecz Ludności i Rozwoju, która odbyła się w Kairze w 1994 r.,
- uwzględniając komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Community support for economic reform programmes and structural adjustment: review and prospects” (COM(2000) 0058),
- uwzględniając przewodnik w sprawie planowania i implementacji pomocy budżetowej na rzecz krajów trzecich autorstwa Biura Współpracy w zakresie Pomocy Europejskiej (AIDCO), DG ds. Rozwoju (DEV) oraz DG ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) z kwietnia 2003 r.,
- uwzględniając Umowę o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) a Wspólnotą Europejską, podpisaną w Kotonu w dniu 23 czerwca 2000 r.⁽¹⁾ (umowa partnerska z Kotonu),
- uwzględniając wspólną ocenę ogólnej pomocy budżetowej – raport syntetyczny z maja 2006 r. przygotowany przez Departament Rozwoju Międzynarodowego Uniwersytetu w Birmingham i jego współpracowników,
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2001 dotyczące środków pomocniczych z funduszy na wsparcie dostosowania strukturalnego przeznaczonych na pomoc budżetową (siódmy i ósmy EFR), wraz z odpowiedziami Komisji⁽²⁾,

⁽¹⁾ Dz.U. L 317 z 15.12.2000, str. 3. Umowa w formie zmienionej umową zmieniającą umowę partnerską z 25 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 287 z 28.10.2005, str. 4).

⁽²⁾ Dz.U. C 257 z 14.9.2001, str. 1.

Czwartek, 15 lutego 2007 r.

- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2005 dotyczące pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP: Zarządzanie przez Komisję kwestiami odnoszącymi się do reformy finansów publicznych, wraz z odpowiedziami Komisji ⁽¹⁾,
 - uwzględniając komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Współpraca z państwami AKP zaangażowanymi w konflikty zbrojne” (COM(1999)0240),
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie skuteczności pomocy oraz korupcji w krajach rozwijających się ⁽²⁾,
 - uwzględniając komunikat departamentu ds. polityki Dyrekcji Generalnej ds. Polityk Zewnętrznych Parlamentu Europejskiego z czerwca 2004 r. w sprawie mocnych i słabych stron pomocy budżetowej jako modalności udzielania pomocy,
 - uwzględniając spotkanie wysokiego szczebla Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, które miało miejsce w Paryżu w marcu 2005 r.,
 - uwzględniając deklarację paryską o efektywności pomocy z dnia 2 marca 2005 r.,
 - uwzględniając ramy oceny wyników programu wydatków publicznych i odpowiedzialności finansowej (PEFA) z czerwca 2005 r.,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju (A6-0005/2007),
- A. mając na uwadze toczące się obecnie dyskusje na temat sposobu osiągnięcia jak najlepszych wyników funduszy rozwojowych, służących społeczności krajów-odbiorców,
- B. B mając obowiązek stwierdzić, że prowadzone na przestrzeni kilkudziesięciu lat działania na rzecz poprawy zwykłych warunków życia społeczności krajów rozwijających się zakończyły się w wielu regionach świata niepowodzeniem, z powodu złożonych przyczyn i okoliczności, z których niektóre można jednoznacznie nazwać złym zarządzaniem, niewłaściwym wykorzystaniem funduszy oraz korupcją,
- C. mając na uwadze fakt, że konieczność zaangażowania się we współpracę na rzecz rozwoju wymaga nieprzerwanego uzasadniania jej nie tylko wobec ogółu społeczeństwa, ale również w kontekście wzajemnych relacji z innymi uczestnikami sektora wydatków publicznych,
- D. mając na uwadze fakt, że pomoc budżetowa uznawana jest za najważniejszy instrument współpracy na rzecz rozwoju Wspólnoty Europejskiej oraz to, że blisko jedna piąta pomocy z EFR ma postać pomocy budżetowej nieprzeznaczonej na określony cel,
- E. mając na uwadze fakt, że na spotkaniu wysokiego szczebla Komitetu Pomocy Rozwojowej, które miało miejsce w marcu 2005 r. w Paryżu, uznano znaczenie udzielania przewidywalnego wsparcia międzyrządowego, wykorzystującego w jak największym stopniu systemy kraju-odbiorcy,
- F. mając na uwadze fakt, że pomoc budżetowa umożliwia donatorowi ściślejszą koordynację,
- G. mając na uwadze fakt, że dla skuteczności pomocy budżetowej niezbędne są struktury państwowe odbiorcy, efektywne zarówno z punktu widzenia dobrze funkcjonującej demokracji, szanującej podstawowe wolności, prawa człowieka oraz pluralizm polityczny, a także procesów budżetowych, kompetentnego wydatkowania i świadczenia usług będących przedmiotem kontroli,

⁽¹⁾ Dz.U. C 249 z 7.10.2005, str. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 293 E z 2.12.2006, str. 316.

Czwartek, 15 lutego 2007 r.

- H. mając na uwadze, że dzięki pomocy budżetowej odbiorca ma możliwość zaplanowania własnego procesu rozwojowego,
 - I. mając na uwadze charakterystykę udzielania pomocy budżetowej – w ramach partnerstwa, na zasadzie ustalania priorytetów i przeprowadzania oceny oraz poprzez stały dialog polityczny pomiędzy donatorem i odbiorcą,
 - J. mając na uwadze, że pomoc budżetowa powinna przyczyniać się też do wzmocnienia procesów demokratycznych, zapewniania przestrzeni do politycznej działalności społeczeństwu obywatelskiemu, zwłaszcza poprzez zaangażowanie w kształtowanie strategii ograniczania ubóstwa i strategii rozwoju, a także do wspierania parlamentarnej kontroli nad polityką rozwojową i wydatkowaniem środków budżetowych,
 - K. mając na uwadze fakt, że pomoc budżetowa może mieć formę pomocy ogólnej, obejmującej kompleksowe ramy makroekonomiczne i budżetowe, lub sektorowej pomocy budżetowej,
 - L. mając na uwadze, że najważniejszymi czynnikami decydującymi o ewentualnym przyznaniu finansowej pomocy budżetowej są: niedobór finansowania zewnętrznego, stopień ubóstwa, dobre zarządzanie, osiągnięte w przeszłości wyniki, zaangażowanie w rozwój oraz realistyczna ocena możliwych do osiągnięcia wyników, rozumiana jako ograniczenie ubóstwa, pobudzenie wzrostu oraz przeprowadzenie reformy instytucjonalnej,
 - M. mając na uwadze, że fundusze udostępniane w formie ogólnej pomocy budżetowej są całkowicie zamienne, gdyż są one przekazywane bezpośrednio na konto ministerstwa finansów danego kraju, co w rzeczywistości oznacza, że kontrola nad nimi, prawo własności do nich oraz odpowiedzialność za ich wykorzystanie spoczywa w rękach odbiorcy,
 - N. mając na uwadze jasne ustanowienie w art. 61 ust. 2 oraz art. 67 Umowy z Kotonu warunków kwalifikowania się kraju-odbiorcy do przyznania pomocy budżetowej, zaliczając do nich jednoznacznie konieczność wykazania się określonymi standardami w zakresie zarządzania wydatkami publicznymi, polityki makroekonomicznej i sektorowej oraz procedur zamówień publicznych, a także nakładającymi na donatora i odbiorcę pomocy obowiązki zagwarantowania, że dostosowanie ma istotne znaczenie gospodarcze i jest możliwe w kontekście społecznym i politycznym,
 - O. mając na uwadze, że warunkiem wstępnym udzielenia pomocy budżetowej jest dobrze funkcjonująca demokracja parlamentarna, szanująca podstawowe wolności i prawa człowieka oraz pluralizm polityczny, a także skuteczny system zarządzania finansami publicznymi, oraz że oceny tych warunków należy dokonywać na podstawie stopnia, w jakim kraj-odbiorca charakteryzuje się dobrym zarządzaniem, kontrolą demokratycznie wybranego parlamentu, praworządnością, odpowiedzialnością rządu, kompetencją oraz właściwie określoną polityką makroekonomiczną, rozwojową i sektorową, jak i stopniem otwarcia i przejrzystości procedur zamówień publicznych,
 - P. mając na uwadze, że obliczanie ryzyka powinno uwzględniać zdolność właściwych organów państwowych do zarządzania funduszami i ich obsługi, dobrego zarządzania, zaangażowania w utrzymanie zasad rozwoju, a także częstotliwość występowania korupcji oraz kwestię demokracji i praw człowieka,
 - Q. mając na uwadze, że skuteczne systemy zarządzania finansami publicznymi oraz budżetem, mające na celu stworzenie stabilnego otoczenia makroekonomicznego, są podstawowym warunkiem wstępnym zaistnienia rozwoju,
 - R. mając na uwadze wyjątkowo słabe systemy zarządzania finansami publicznymi w niektórych krajach będących odbiorcami pomocy budżetowej, zwłaszcza w krajach AKP,
 - S. mając na uwadze, że partnerstwo pomiędzy donatorem a odbiorcą pomocy musi gwarantować skuteczną i wspólną analizę wyników polityki prowadzonej na rzecz rozwoju oraz reform, co jest kluczowe dla oceny istotnego znaczenia pomocy budżetowej,
1. wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do udzielania pomocy budżetowej wyłącznie w przypadkach, w których zysk netto osiągnięty dzięki temu mechanizmowi może zostać wykazany na podstawie jasno uprzedmiotowionych kryteriów, oraz wyłącznie po dokonaniu kompleksowej oceny odnośnego ryzyka;
 2. podkreśla, że wsparcie budżetowe jako instrument pomocy może być skuteczne jedynie wtedy, gdy obaj partnerzy przyjmą na siebie pełną odpowiedzialność, w prawdziwym duchu partnerstwa i prawa własności;

Czwartek, 15 lutego 2007 r.

3. wzywa do jak największego skoncentrowania pomocy budżetowej na priorytetach rozwojowych dotyczących ograniczania ubóstwa, do nadania im kluczowego znaczenia w dialogu politycznym pomiędzy donatorem i odbiorcą oraz do zagwarantowania parlamentarnej kontroli zarówno po stronie donatora, jak i odbiorcy;
4. podkreśla wagę rozbudowy potencjału władz otrzymujących pomoc, które muszą przyjąć silniejszą rolę lidera w koordynacji pomocy na rzecz rozwoju;
5. podkreśla wagę tworzenia kultury odpowiedzialności, w którą w pełni zaangażowane są parlamenty oraz najwyższe instytucje kontroli; uznaje, że wsparcie budżetowe musi towarzyszyć umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego;
6. uważa, że sprawiedliwe stosowanie jasnych, jednoznacznych, realistycznych oraz uzgodnionych przez wszystkie strony i załączonych do programu pomocy budżetowej warunków ma zasadnicze znaczenie dla rzeczoności instrumentu i jest konieczne do zapobiegania nieprzewidywalnym sytuacjom przy udzielaniu pomocy;
7. wyraża uznanie dla kryteriów kwalifikowania się krajów AKP do udzielenia pomocy budżetowej, ustanowionych w art. 61 ust. 2 i art. 67 Umowy o partnerstwie z Kotonu;
8. wyraża zaniepokojenie decyzją w sprawie udzielenia pomocy budżetowej Malawi, mimo istnienia znacznego i znanego ryzyka, oraz Kenii, w stosunku do której wszystkie państwa członkowskie zawiesiły pomoc budżetową, poddając niniejszym w wątpliwość zdolność Komisji do skutecznego stosowania tego instrumentu;
9. jest zaniepokojony faktem, że Trybunał Obrachunkowy stwierdził, iż w niektórych przypadkach powody udzielenia pomocy budżetowej przez Komisję państwom o słabym publicznym systemie zarządzania finansami były niewystarczające oraz że art. 61 ust. 2 i art. 67 Umowy o partnerstwie z Kotonu podlegały często zbyt rozszerzającej i subiektywnej wykładni;
10. jest poważnie zaniepokojony faktem znalezienia przez Trybunał Obrachunkowy nieścisłości w nadzorowanej przez Komisję ogólnej wewnętrznej spójności instrumentu pomocy budżetowej oraz w kontrolach i monitoringu, a także we wsparciu wewnętrznych mechanizmów kontroli budżetowej w krajach odbiorcach, a mianowicie wsparciu parlamentów i najwyższych organów kontroli w zainteresowanych państwach, jest też zaniepokojony niewystarczającym wykorzystaniem pomocy technicznej; wszystko to jest niezbędne do funkcjonowania instrumentu;
11. uznaje, że w każdym państwie może istnieć tylko jeden program reform makroekonomicznych, kierowany zazwyczaj przez międzynarodowe instytucje finansowe, w stosunku do którego Komisja i państwa członkowskie powinny jednak starać się odgrywać aktywną rolę w celu wywarcia wpływu na przyjmowaną politykę;
12. przypomina, że reformy makroekonomiczne mogą mieć trwały wpływ tylko wtedy, gdy w pełni obejmują cele z zakresu rozwoju ludzkiego i społecznego;
13. uważa, że sektorowe wsparcie budżetowe lub podejście ogólnosektorowe powinny być traktowane jako priorytetowe instrumenty interwencji w sektorze zdrowia i edukacji;
14. potwierdza, że 20 % rocznej sumy zobowiązań powinno zostać przeznaczone na działania w sektorze szkolnictwa podstawowego i średniego oraz podstawowej opieki zdrowotnej (obejmującej zdrowie seksualne i reprodukcyjne);
15. wzywa Komisję do przyjęcia i stosowania nowych międzynarodowych ram oceny wyników, w celu dokonania oceny zarządzania finansami publicznymi na szczeblu krajowym, zgodnie z PEFA;
16. wzywa Komisję do spójnego oraz wyważonego reagowania w przypadku zaprzestania respektowania przez dane państwo zasad demokracji i praw człowieka;
17. wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny powszechności występowania korupcji oraz związanego z nią ryzyka, zgodnie z art. 9 ust. 3 oraz art. 97 Umowy o partnerstwie z Kotonu;

Czwartek, 15 lutego 2007 r.

18. wzywa Komisję do dążenia do spójności między tworzeniem polityki a jej realizacją w zakresie partnerstw odnoszących się do pomocy budżetowej i wnosi o skuteczne zarządzanie funduszami przekazanymi przez donatora w celu wykluczenia możliwości pojawienia się nieprzewidywalnych sytuacji przy udzielaniu pomocy i uważa, że to właśnie Komisja jest najodpowiedniejszą instytucją do ułatwienia koordynacji unijnej pomocy zewnętrznej;
19. uważa, że dostosowanie wydatkowania funduszy oraz procesu przeprowadzania oceny do strategii rozwoju odbiorcy, jego budżetu oraz procesów przeprowadzania oceny jest sprawą kluczową;
20. wzywa Komisję do dalszego przywiązywania dużej wagi do kwestii sprawiedliwości i ograniczenia ubóstwa, koncentrując się na najbardziej marginalizowanych i najbiedniejszych w społeczeństwie osobach;
21. przychylnie odnosi się do stosowania zmiennych transz, co stanowi zachętę uzależnioną od wyników, zauważa jednak, że jakiegokolwiek zmiany w wydatkowaniu powinny być w jak największym stopniu przewidywalne, aby nie wpływały w negatywny sposób na planowanie budżetowe;
22. jest zaniepokojony trudnościami tkwiącymi w ocenie stopnia osiągnięcia wskaźników skuteczności, a zwłaszcza trudnościami w ocenianiu wyników oddziaływania ubóstwa i wzywa Komisję do wspierania rozbudowy potencjału w zakresie sporządzania statystyk, gromadzenia danych, oceny jakości oraz analizy;
23. wzywa Komisję do regularnej kontroli, we współpracy ze wszystkimi stronami, zgodności polityk gospodarczych krajów będących odbiorcami pomocy z celami i zasadami pomocy rozwojowej oraz do weryfikacji spełniania warunków jej uzyskania;
24. wzywa Komisję, państwa członkowskie i kraje-odbiorców do regularnego przekazywania ogółowi społeczeństwa informacji odnoszących się do wspomnianego sektora, w celu ukazania europejskim podatnikom skutków pomocy budżetowej, a także uświadomienia konieczności prowadzenia ogólnej współpracy na rzecz rozwoju oraz skutków pomocy budżetowej w szczególności, w celu odparcia ogólnych zarzutów dotyczących niewłaściwego wykorzystania funduszy oraz informowania o podstawowych wymogach regulujących wykorzystanie pomocy budżetowej, a także o przypadkach, w których pomoc ta okazała się nieskuteczna; wzywa Komisję do poprawy widoczności UE w dziedzinie pomocy rozwojowej oraz do udokumentowania i wykazywania postępów wspieranych krajów trzecich w samodzielnym zarządzaniu środkami pomocy budżetowej;
25. wzywa Komisję do systematycznej rewizji skuteczności pomocy budżetowej na rzecz zwalczania ubóstwa w kontekście stosunku kosztów do wyników oraz do wykazywania postępów wspieranych krajów trzecich w samodzielnym zarządzaniu środkami pomocy budżetowej; należy przy tym wprowadzić rozróżnienie pomiędzy ogólną i sektorową pomocą budżetową w celu uzyskania większej jasności co do skuteczności różnych instrumentów wsparcia w ograniczaniu ubóstwa; konieczne jest także przeprowadzenie oceny kosztów administracyjnych pomocy budżetowej i pomocy w ramach projektu; celem musi być możliwość uzasadnienia w zrozumiały sposób, kiedy należy zastosować dany instrument;
26. wzywa Komisję do przeciwdziałania brakom wykrywanym podczas kontroli i monitoringu poprzez wprowadzenie zewnętrznej kontroli pomocy budżetowej (np. przez Trybunał Obrachunkowy); należy zachęcić Komisję do wystąpienia z inicjatywą utworzenia wspólnej instytucji kontrolnej, wraz z innymi dużymi donatorami;
27. w celu wsparcia wewnętrznych mechanizmów kontroli budżetowej w krajach-odbiorcach uważa, że należy zaangażować parlamenty krajów-odbiorców w proces przyjmowania budżetu i publikować ustawy budżetowe; uważa też, że pomoc budżetowa powinna być oceniana corocznie przez parlament, na podstawie osiągniętych postępów;
28. wzywa Komisję do przedstawienia sposobu określania ograniczeń czasowych dla pomocy budżetowej; zauważa, że istotą pomocy budżetowej powinno być wzmocnienie samowystarczalności poszczególnych krajów-odbiorców, dlatego też Komisja powinna stwierdzić, w jakim (uzasadnionym) terminie cel ten może zostać osiągnięty;
29. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.