



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект: “Българската политика за развитие: прозрачност при създаването на нормативна уредба и програмна рамка”

ДЕМОКРАЦИЯТА И ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА РАЗВИТИЕ

1. Въведение – трудното съжителство на развитието с демокрацията

Още от началния етап на международното сътрудничество за развитие през 50-те/60-те години на XX век възниква въпросът за връзката между демокрацията и развитието. Сравнението между развитите и развиващите се страни и характера на техните политически режими на пръв поглед води до простия извод, че демокрацията е характерна за развитите страни, а липсата на демокрация – за останалата част на света. Впечатлението, че “всички хубави неща вървят заедно” пронизва идеята за модернизация, или вестернизация, на бившите колониални и зависими страни, която мотивира страните от Европа и Северна Америка за механичен експорт на своя политически, икономически социален опит, включително за привнасяне на институциите на развитите демокрации в страните от Азия и Африка. Непросредствените резултати, обаче, са далече от очакванията и към края на 60-те/началото на 70-те години вместо демократичен ред и просперитет в болшинството от тези страни се утвърждават авторитарни политически режими и икономическа разруха; в допълнение, в международен план много от тези страни намират съюзници, които практически безрезервно ги подкрепят в условията на съществуващото глобално политическо противопоставяне. С приключването на “студената война” в края на 80-те/началото на 90-те години нараства вниманието към въпросите на проблемите на развиващите се страни, включително към тяхната изостаналост и липсата на демокрация, тъй като вече трудно се намира оправдание за пренебрегването на най-

важните въпроси, които имат отношение към живота на многомилионното им население.

Усилията на международната общност в областта на сътрудничеството за развитие през последните 10-15 години на XX век и първите години на XXI век се фокусират върху действия, които биха могли да спечелят подкрепата на хора и групи с различни политически виждания – върху постигането на консенсусни цели в полза на широките маси от населението, естествено, не без ползи и за управляващите елити в развиващите се страни. Целите на Хилядолетието за развитие (ЦХР), възприети от Срещата на най-високо равнище на Хилядолетието в ООН през 2000 г., отразяват именно този подход, целящ избягване на неуспехите в международното сътрудничество за развитие от 60-те/70-те години. Независимо от привързаността си към определени политически ценности до началото на XXI развитите страни избягват да обвързват помощта за развитие с конкретен политически избор. Промените в този подход съпътстват т.нар. “война с тероризма” на правителството на САЩ при президента Джордж У. Буш - предимно в неговата реторика, но също така и в неговите силови действия в конкретни страни и региони. Европейският съюз като правило продължава да се придържа към достатъчно аполитичен подход по проблемите на развитието, макар че се пропуска да изразява своята привързаност към демократичните идеали и ценности и да се стреми към утвърждаването им по индиректен и ненатрапчив начин.

Чисто политическите аспекти на развитието присъстват в редица документи по Европейската политика на развитие след 2000 г. Първоначално това става чрез активното въвеждане на понятието “добро управление” в съответния дискурс – за такова управление се говори в Европейския консенсус за развитие от 2005 г., в който се подчертава неговата роля за успеха на политиката на развитие. Впоследствие за добро управление се говори в редица документи на Съвета и Европейската комисия като през октомври 2006 г. Съветът приема Заключения "Управлението в Европейския консенсус за развитие – към хармонизиран подход в Европейския съюз". Постепенно се въвежда и понятието “демократично управление”, чрез което се експлицира търсенето на връзка между резултатите от развитието и конкретен вид политическо устройство. Под ръководството на Чешкото и Шведското председателство на Съвета през 2009 г. се поставя и въпроса за изграждане на демокрация паралелно със съдействието за осъществяването на международно приетите цели на развитието.

2. Общи въпроси на доброто управление в Европейската политика за развитие

Постановката на въпроса за **доброто управление** в международното сътрудничество за развитие представлява по-слабата форма на политизация на Европейската политика на развитие в днешно време. ЕС подхожда към доброто управление от различни гледни точки – политическа, икономическа, екологична, културна и социална. Основната идея на съответните документи на ЕС¹ е, че успехът в политиката на развитие зависи не само от количеството и качеството на външната помощ, но най-вече от управлението на процеса в страните-партньори. Комуникацията на Комисията по въпросите на доброто управление от 2003 г.² предлага всеобхватен подход по въпросите на управлението и развитието в съответните европейски политики и програми. Европейският консенсус по развитието от 2005 г.³ очертава подхода на ЕС и дава принос за съдействието за доброто управление чрез идентифициране на добрите практики, демокрацията и уважението за правата на човека като неотменни съставни части на процеса на устойчиво развитие и като важни задачи на европейската политика.

Съдействието наот ЕС за подобряване на управлението се предоставя чрез ЕФР, а така също и чрез географските и тематичните инструменти за външна помощ в рамките на бюджета на ЕС – Инструмента за сътрудничество за развитие (DCI), Инструмента по политиката за съседните на ЕС страни (ENPI), Инструмента за стабилност (SI), Европейската инициатива за демокрация и права на човека (EIDHR) и пр.

С цел допълване на традиционната си подкрепа за идеите за добро управление в страните-партньори ЕС излезе през последните години с две основни инициативи – една за страните от Африка, Карибите и Тихия океан (АКТ) – т.нар. *Инициатива за добро управление*, и една за партньорите от съседните на ЕС страни – т.нар. *Фонд за добро управление*. Опитът на ЕС по тези инициативи демонстрира потенциала на подхода на преход от санкции към стимули и диалог. Така например Инициативата за добро управление за страните от АКТ и Африка има два аспекта:

¹ Комуникация на Комисията "Governance in the European Consensus on Development – towards a harmonised approach within the European Union" – COM (2006) 421 of 30.08.2006.

² Комуникация на Комисията "Governance and Development COM 2003, 615 final of 20.10.2003.

³ Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: "The European Consensus on Development", 14820/05, Brussels, 22 November 2005.

– Първо, тя представлява нов механизъм от стимули, който предоставя на страните-партньори от АКТ достъп до допълнителни средства на базата на тяхната воля за постигане на осезаеми резултати в програмите за реформа на демократичното управление. Сумата от 2.7 милиарда евро от Десетия ЕФР е отделена за тези инициативи – т.нар. “транш за стимулиране на доброто управление”;

– Второ, в рамките на Инициативата за добро управление ЕС се предвижда политическа и финансова подкрепа за Механизма за взаимна оценка в Африка (African Peer Review Mechanism - APRM) при съобразяване с принадлежността на процеса към африканските страни. ЕС предоставя подкрепа за процеса и за реформите, които той предизвиква на национално ниво.

Фондът за добро управление функционира от 2007 г. в рамките на политиката на европейско съседство (ЕПС), която включва също така страните от Северна Африка. Този фонд осигурява допълнителна финансова подкрепа за някои съседни страни-партньори, включени в политиката на европейско съседство, на базата на оценка на прогреса при осъществяването на управленческите аспекти в широк смисъл на Плановите за действие по ЕПС с особен акцент върху основните въпроси на управлението: демократичните практики, спазването на правата на човека и фундаменталните свободи и наличието на правов ред. По този начин фондът функционира в съзвучие с Европейския консенсус за развитие и с Инициативата за добро управление, макар че е адаптиран към специфичните инструменти на ЕПС – към Плановите за действие в рамките на ЕПС. В съответствие с членове 2(1) и 7 на ENPI Фондът за добро управление на ЕПС осигурява допълнително финансиране за тези страни-партньори, за които е преценено, че имат най-голям прогрес в осъществяването на задачите, свързани с доброто управление, в техните договорени стратегии за реформи в съответствие с Плановите за действие по ЕПС, съдържащи едновременно общи и специфични ангажименти относно реформи на управлението.⁴

Заключенията на Съвета от 2006 г. относно доброто управление и Инициативата за добро управление подчертават важността на редовния политически диалог между ЕС и страните-партньори във всички региони. Този диалог включва всички аспекти на управлението с цел облекчаване на взаимното разбирателство по повод на необходимите реформи и насочване на възможните мерки за подкрепа.

⁴ Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument.

По-силната форма на политизация - **демократичното управление** - обхваща широк кръг от въпроси, като например спазването на правата на човека и фундаменталните свободи, демократизацията и ангажирането на гражданите в политическия процес, правов ред и достъп до правосъдие, равенство между половете, човешка сигурност, достъп до информация, управление на миграционните потоци, достъп до основни публични услуги, ефективна, прозрачна, отговорни и подотчетни държавни институции, устойчиво управление на ресурсите и съдействие за устойчив икономически ръст и социална кохезия. Всички нива на управлението – местно, национално и международно – са важни. Различните аспекти на демократичното управление са взаимосвързани и би следвало да се разглеждат цялостно и балансирано, т.е. свързаните с него процеси не могат да се принизяват само до един от неговите компоненти.

Подкрепата за демократичното управление и за усилията на страните-партньори представляват съставна част от стратегиите за сътрудничество. Съобразяването с принципа за национална принадлежност, диалогът между партньорите и фокусът върху стимулите за реформи, ориентирани към конкретни резултати, представляват главните принципи на подкрепата на ЕС за доброто управление. Няма друга магическа рецепта за това как се оказва съдействие за демократичното управление освен волята за реформи на правителствата-партньори, държавните и частните институции. Главният въпрос е не дали донорите определят управлението в дадена ситуация като “добро”, “лошо”, “слабо” или “силно” и от тази гледна точка да предоставят помощта - по-важно е дискусиата да се фокусира върху методите и подходите в процеса на управление. Най-важните въпроси в тази връзка са какъв е правилният баланс между санкциите и стимулите; в каква степен и при какви условия стимулите, включително и финансовите, съдействат за по-добро демократично управление; как да бъде постигната по-силна хармонизация в подхода на нивото на отделните страни-членки по отношение на демократичното управление като същевременно се спазва националната принадлежност на програмите и пр.

Подходът на ЕС към демократичното управление се основава на натрупания опит от първите дейности по места на базата на “контракт за реформа и добро управление” със страни-партньори, които получават допълнителни финансови ресурси. Демократичното управление изисква наличието на държава, способна да осъществява своите основни функции, подотчетна пред своите граждани, и не на последно място, чувствителна към техните нужди и желания. Това може да бъде видно на различни

нива - от национално ниво до нивото на конкретната общност. Местните власти и гражданското общество представляват ключови движещи сили за постигането на по-голяма отговорност на държавата. Съдействието за намаляването на бедността и развитието в дългосрочен план се осъществява най-добре в рамките на демократичното управление като метод, който способства за включване на максимален брой граждани в приемането на решения. Демократичното управление не се определя от наличието или функционирането на конкретни институции, а се характеризира с прилагането на конкретни принципи – правов ред, подотчетност, честна представеност и ефективно участие, възможност за изказване на собственото мнение, а също така и определени ценности, които признават индивидуалните и колективните човешки права.

В този смисъл е важно постигането на съгласие върху принципните положения относно съдействието за постигане на демократично управление. Такова съгласие би довело до утвърждаването и популяризирането на идеята за добро управление по смисъла на Комуникацията на Комисията от 2003 г. и Заключениеята на Съвета от 2006 г. В рамките на Европейската политика на развитие това би довело и до: (i) хармонизиран политически подход на равнището на Съюза към демократичното управление, и (ii) допълнителна координирана подкрепа за усилията за реформи в страните-партньори (в зависимост от обществената подкрепа за процеса на реформи). Такава хармонизация на политическия подход би следвало да се преследва в рамките на Съюза като цяло. В този дух звучат Заключениеята на Съвета “Подкрепа за демократичното управление – към подобрена рамка на ЕС” от 19 май 2009 г.

Подкрепата за демократичното управление в развиващите се страни често излиза извън рамките на програмите за сътрудничество за развитие и извън публичните институции. Това е дългосрочен процес, при който би следвало да се въздържа от възприемане на опростени дефиниции и оценки. Донорите би следвало да проявяват реализъм относно възможностите за постигане на резултати само с външна помощ и да разберат трудната съвместимост между дългосрочния и достатъчно труден демократичен процес и необходимостта от конкретни резултати в кратък срок. Контекстът има значение и инструментите би следвало да са диференцирани. ЕС трябва да има предвид последствията от работата по един стълб за работата по другите стълбове, необходимостта от подкрепа за демократичното управление и механизмите за политически диалог със страни-партньори на общоевропейско ниво.

3. Инициативата за добро управление в Десетия ЕФР

Най-важните елементи от Инициативата за добро управление могат да бъдат обобщени по следния начин:

– За всяка страна от АКТ е създаден “профил на управлението” (Governance Profile) от Европейската комисия съвместно с държавите-членки на ЕС. Той помага за идентифицирането на главните слабости, приоритетните сфери и нуждите от реформа като представлява аналитичен инструмент, който представя девет области на доброто управление: (1) политическо управление: права на човека, фундаментални свободи, изборен процес, конституционна демокрация; (2) правов ред: превораздавателна и правоналагаща система; (3) контрол на корупцията; (4) способност на правителството за действие: институционален капацитет, управление на публичните финанси; (5) управление в сферата на икономиката: политики по отношение на пазара и частния сектор, управление на природните ресурси; (6) вътрешна и външна сигурност; (7) управление на социалните дейности: прилична работа, равенство между половете, ХИВ/СПИН; (8) международен и регионален контекст: регионална интеграция, ангажираност в международни инициативи, миграция; и (9) качество на партньорството: политически и програмен диалог.

– Оценките, направени на базата на профила, се предоставят при необходимост на правителството на страната-партньор в хода на диалога при подготовката на програмата. Страната-партньор се призовава да поеме значими, амбициозни и правдоподобни ангажименти за реформи и да представят “План за действие за добро управление” (Governance Action Plan - GAP).

– Страните-партньори представят качествена оценка на Плана за действие от гледна точка на главните слабости, посочени в профила на управлението, и тяхната амбиция и надеждност. Взема се решение относно размера на финансовия стимул, който се добавя към средствата, предвидени за предоставяне на отделните страни.

– Планът за действие се добавя към Стратегията за конкретната страна (Country Strategy Paper - CSP) с цел формализиране на този подход на стимулиране на базата на поети ангажименти.

Десетия ЕФР разполага с 13.5 милиарда евро за тази цел. Тези средства се предоставят в две фази:

1) първоначални предоставени средства на базата на количествените нужди и критериите за постигнати резултати, и

2) транш за стимулиране на доброто управление на базата на качеството на дневния ред за реформи в страните-партньори в размер на 2.7 милиарда евро.

Ангажиментите се оценяват в сътрудничество с държавите-членки по места на базата на следните три критерии:

- *актуалност*: имат ли отношение предложените реформи към основните слабости, отразени в профила за управление?

- *амбиция*: има ли отношение даденият отговор към различните измерения на идентифицираните проблеми или той е само частичен или ограничен и огрозява слаба политическа воля за преодоляване на причините за проблемите?

- *надеждност*: има ли междинни и окончателни, обективно измерими и ориентирани към резултати индикатори и има ли точен график за осъществяването на реформите, има ли възможност за мониторинг на прогреса? Този критерий може да взема предвид предишните резултати и последните тенденции в областта на доброто управление при оценката на политическата надеждност на предложените реформи и политическата воля за тяхното осъществяване.

Инициативата за добро управление в страните от АКТ има за цел да стимулира **политическия диалог**, да осигури диагностика по ключови въпроси на управлението и да стимулира политическата воля за реформа (член 8 от Споразумението от Котону). Тя е също така обвързана с прилагането на Парижките принципи по ефективността на помощта и хармонизацията на политиката на страните-членки по въпросите на доброто управление. Това се постига чрез създаване на стимули за диалог по въпросите на управлението за подобряване на принадлежността и еднопосочността с помощта на помощта от планове за действие за добро управление и чрез използването на средствата от транша за стимулиране на реформите, посочени като приоритети на правителството.

През май 2009 г. Съветът разгледа Прегледа на Инициативата за добро управление, извършен от Комисията, и основните положения и препоръки в него. Потвърдена беше високата оценка за тази инициатива като важен механизъм за подкрепа на усилията на страните-партньори от АКТ за укрепване на доброто управление чрез подчертаване на ролята на диалога и стимулите. Съветът посочва също

така, че този механизъм и съответният подход са относително нови и трябва да бъдат по-нататък развивани и усъвършенствани.⁵

Траншът за стимулиране на страните от АКТ, създаден в контекста на Инициативата за добро управление, представлява полезен инструмент за стимулиране на желанието на страните-партньори за влязат в политически диалог по демократичното управление и да допринесат за постигане на истински подобрения. Той отразява убеждението, че демократичното управление помага да се постигнат по-добри резултати в развитието.

⁵ Council Conclusions “Support for Democratic Governance – Toward and Enhanced EU Framework” – Council of the European Union, 9908/09, Brussels, 19 may 2009.

Остойносттаване на транша за стимулиране в Инициативата за добро управление

Качествената оценка на управлението се подкрепя от количествени елементи под формата на оценяване по точки с цел стандартизиране на процеса и облекчаване на сравнимостта на страните. Всяка от главните идентифицирани слабости получава своето тегло, което отразява нейното относително значение при анализа на ситуацията. Нивото на актуалност на дневния ред за реформи в плана за действие за добро управление се оценява като основно, средно, високо или изключително. Подобна оценка се прави след това по критериите за амбиция и надеждност. При оценката на плановете за действие специално внимание се отделя на страните, излизащи от ситуации на нестабилност.

Комбинирането на точките, получени по трите критерии, води до класиране в четири нива на транша за стимулиране:

- 1) първоначално ниво от 10 процента за страни, които чрез съгласието си за присъединяване на Плана за действие за добро управление към стратегическия документ за съответната страна (CSP) са потвърдили волята си да започнат диалог с Комисията даже ако актуалността, амбицията и надеждността на плана не са достатъчни;
- 2) второ ниво от 20 процента за страни, чийто план за действие е от високо качество по поне един или два от критериите за оценка и някои от въпросите, идентифицирани като приоритетни, са поне частично разгледани;
- 3) трето ниво от 25 процента за страни, чийто план за действие е от високо качество по всички критерии и може да бъде използван като рамка за диалог и за мониторинг на реформите за демократично управление;
- 4) четвърто ниво от 30 процента за страни, чийто план за действие за добро управление е от изключително качество по всички критерии.

Страните с плановете за добро управление от втори или трето ниво, които са предприели допълнителни мерки за консолидиране на своя дневен ред по доброто управление (например преминаване през Механизма на партньорски преглед в Африка или поемат допълнителни ангажименти по функционалното сътрудничество между страните от АКТ по доброто управление) могат да получат бонус от 5 процента. Този подход поставя цялата тежест при решението за предоставяне на средствата върху качеството на ангажиментите на базата на оценка на настоящата управленческа ситуация и идентифицираните главни слабости като начало, потвърждавайки по този начин същността си на стимул. Траншът за стимулиране се добавя към първоначално предоставените средства и по принцип е предназначен за за сектори, идентифицирани на базата на принципите на единство на програмирането, концентрацията и взаимодопълняемостта на донорите.

Необходимо е да се посочи, че в Заключениеята на Съвета от май 2009 г. Комисията и държавите-членки се призовават да използват по-активно профилите за управление в сътрудничеството за развитие и редовния политически диалог както на европейско ниво, така и като дават по-добри насоки за делегациите на Комисията и мисиите на държавите-членки по страни. Използваната методология при изработването

на профилите за управление следва да бъдат подобрени, за да отчетат по-широкия контекст от политически и икономически фактори, включително отношенията между държавата и обществото, които обуславят слабостта на управлението. Профилите трябва по-добре да отразяват специфичните предизвикателства пред управлението в страните в състояние на нестабилност и там, където въпросите на гарантиране на сигурността са от първостепенно значение.

Успехът на Инициативата за добро управление зависи до голяма степен от принадлежността и фактическото осъществяване на плановете за действие, които трябва да отразяват реалните нужди от реформи в страните-партньори. Техният мониторинг трябва да включва широки консултации с парламените, гражданското общество, други национални институции и действащи лица. Очевидно е, че стимулите, предлагани от Инициативата за добро управление, са предимно политически по своя характер и че финансовите измерения сами по себе си са скромни.

В началото на 2012 г. се очаква Комисията да представи цялостен доклад за осъществяването на Заключенията на Съвета от октомври 2006 г. с фокус върху подкрепата на Комисията за демократичното управление във всички региони, включително Инициативата за добро управление и Фонда за добро управление.

4. Политически диалог, добро управление и бюджетна подкрепа от страна на ЕС

Друг важен аспект на Европейската политика на развитие, който има пряко отношение към доброто управление, оказването на бюджетна подкрепа – както от страна на ЕС като цяло, т.е. от Комисията, така и от отделните държави-членки, в чиито програми тази форма на оказване на помощ за развитие важно място заема. Една от най-активните държави-членки при формирането на политическата линията на Съюза в тази област е Холандия, която през пролетта на 2009 г. предизвика дебат в ЕС по въпросите на политическия диалог, доброто управление и бюджетната подкрепа с участието на комисията и всички държави-членки, които практикуват тази форма на помощ.⁶

Предпочитаните действия в областта на подкрепата за бюджета зависят от способността на бюджетните системи и институции на страните-партньори да

⁶ За целта е разпространен работен документ, подготвен от Холандия за COVBO през май 2009 г., озаглавен “Strengthening Policy Dialogue in EU/Commission Aid Relations with Developing Countries”.

осъществяват собствените си стратегии за реформи и най-вече за намаляване на бедността. В духа на препоръките по ефективността на помощта Комисията и държавите-членки на ЕС се стремят да увеличава обема и дяла на този тип помощ – така например в рамките на Десетия ЕФР бюджетната подкрепа следва да достигне почти 50 процента от програмите по страни, т.е. около 5.5 милиарда за периода 2008-2013 г. Към настоящия момент в резултат на тази подкрепа сериозни резултати са постигнати в подобряването на социалните услуги (образование, здравеопазване) и в управлението на публичните финанси в страните-получатели на такава помощ.

Макар че всички форми на помощ, включително проектната помощ, носят определени рискове, подкрепата за бюджета съдържа специфични проблеми за донорите. Сред тях трябва да отбележим политическите промени в страните-партньори, слабостите в управлението, наличието на корупция, съмнителните разходи и т.н. Донорите понякога срещат проблеми с убеждаването на собствените си граждани в необходимостта от оказване на бюджетна подкрепа за конкретни правителства. Комисията и държавите-членки признават съществуването на тези проблеми и като правило се стремят към постигане на общо разбиране на подходите за тяхното разрешаване. Важността на активизирането на политическия диалог в тази връзка придобива все по-голямо разбиране в рамките на Европейската политика на развитие, включително при оказването на подкрепа за демократичното управление в развиващите се страни.

При предоставянето на ОПР принадлежността на получателя на помощта все повече се признава като критично условие за постигане на устойчиви резултати. Поставя се ударение върху собствения бюджетен процес на страната-получател като централна институционална рамка за осигуряване на отчетност. Бюджетната подкрепа в качеството ѝ на предпочитана форма на помощ при подходящи обстоятелства е довела до хармонизация на донорските политики и постигане на еднопосочност със системите и институциите на страните-получатели в подкрепа на националните стратегии за ликвидиране на помощта. В ключови социални сектори, като например образование и здравеопазване, предоставянето на услуги значително е нарастнало докато прозрачността и отчетността на управлението на публичните финанси значително са се подобрили.⁷ Бюджетната подкрепа и изискванията за увеличена

⁷ Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. IDD, Birmingham 2006.

прозрачност облекчават контрола от страна на националните парламенти върху приходите и разходите, което не става при проектната помощ.

През изминалото десетилетие донорите от ЕС са имали водеща роля при тази постепенна промяна на фокуса в ОПР като прилагат съответния подход в отношенията си със страните-партньори и съдействат за по стигането на резултатите на конференциите по ефективността на помощта от Париж (2005 г.) и Акра (2008 г.). Нарастващ брой държави-членки на ЕС осигуряват сериозна част от тяхната двустранна помощ под формата на бюджетна подкрепа. В страна като Мозамбик, например, 13 държави-членки (Австрия, Белгия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Ирландия, Италия, Холандия, Португалия, Швеция и Великобритания) съвместно с Комисията и пет други донори (Световната банка, Канада, Норвегия, Швейцария и Африканската банка за развитие) осигуряват 455 милиона щатски долари за националния бюджет като работят съвместно в този процес.⁸ В духа на Европейския консенсус за развитие Комисията е увеличила бюджетната си подкрепа значително през последните години. В рамките на Десетия ЕФР Комисията има за цел да увеличи бюджетната подкрепа, както обща, така и секторна, до почти 50 процента от програмните средства за страните от АКТ (5.5 милиарда евро или 25 процента от наличните средства по Десетия ЕФР). За 7 африкански страни това е под формата на иновативни контракти по ЦХР, т.е. Договорна бюджетна подкрепа, възлизаща на 1.5 милиарда евро за период от 6 години, за облекчаване на средносрочните инвестиции за постигане на ЦХР.⁹

Въпреки че бюджетната подкрепа не е предназначена за конкретни разходи тя не се предоставя съвсем без условия. Продължаването ѝ основно зависи от напредъка на правителството-получател в осъществяването на националната си стратегия за намаляване на бедността. Въпреки че възможните дейности в тази връзка могат да бъдат предмет на диалог конкретните критерии за резултатност се договарят съвместно от донорите и получателите в т.нар. Рамка за оценка на резултатността (Performance Assessment Framework - PAF). Тази рамка съдържа индикатори на прогреса, включващи показатели от типа на данъчни реформи, промени в надзора на централната банка и броя на хората с достъп до микрокредити, до такива като конкретен брой километри

⁸ Strengthening Policy Dialogue in EU/Commission Aid Relations with Developing Countries. Issues Paper prepared by the Netherlands for the GAERC/Development 18-19 May 2009, p. 4.

⁹ Ibid.

подобрани селски пътища и процента на момичета, обхванати в училище. Някои донори, включително Европейската комисия, правят разлика между фиксирани и променливи трансове; в случая на предоставената от Комисията помощ индикаторите, ориентирани към конкретни резултати (например в областите на здравеопазването и образованието) трябва да бъдат покрити, за да бъде предоставена променливата част от финансирането.

Между донорите на бюджетна подкрепа и правителството-поручател се подписва меморандум за разбирателство, в който се посочват целите, ангажиментите и отговорностите на всички участници в процеса. Като цяло в този документ се посочват също така и принципите, на които трябва да съответства бюджетната подкрепа и които обхващат най-общите въпроси на доброто управление – от привъзаност към мира, демокрацията и правата на човека до следването на подходяща макроикономическа политика, независимост на съдебната власт и борбата срещу корупцията. Това означава, че в политическия диалог по бюджетната подкрепа присъства широк кръг от въпроси, които могат да бъдат поставени от донорите в отговор конкретни събития в страните-партньори.

Интензивният политически диалог между донорите и правителството на реципиента представлява централен елемент от този тип отношения на помощ. Донорите на бюджетна подкрепа от ЕС и извън него често си сътрудничат също така като спецификата на диалога може да се различава в зависимост от страната-получател. Като цяло годишни прегледи се извършват съвместно за оценка на резултатите в различните сектори, индикаторите по PAF и перспективите за следващата година по осъществяването на националната стратегия за намаляване на бедността. В нарастваща степен местните организации на гражданското общество се канят да се присъединят към процеса, макар че прогресът в тази област не е достатъчен. Правят се заключения, а критичните моменти се отбелязват в документ, съставен съвместно от правителството на страната-получател и донорите. От гледна точка на конкретния момент заключителният стадий на прегледа често се хармонизира със собствения бюджетен цикъл на правителството, за да стане бюджетната подкрепа по-предсказуема.

В допълнение към политическия диалог по предоставянето на бюджетна подкрепа ЕС и страните от АКТ могат да използват диалога по член 8 от Споразумението от Котону за обсъждане на по-обща въпроси от политически характер. Връзката между различните форуми на диалог се различава в различните страни. В Руанда, например, сегашната група от донори на бюджетна подкрепа са държави-

членки на ЕС (с изключение на Световната банка), което позволява да се съчетае диалота по член 8 с диалога по бюджетната подкрепа. Тези два вида диалог се провеждат поотделно в повечето други страни, където обикновено има по-голяма група от неевропейски донори. В Танзания, например, където има 6 неевропейски страни в групата от 14 донори на бюджетна подкрепа, диалогът по член 8 се провежда само от време на време по конкретни политически въпроси, като например външната политика и вътрешните политически събития или по въпроси, по които ЕС има особено виждане. Много общи въпроси обаче – главно в областта на икономическото управление – представляват съставна част на диалога по бюджетната подкрепа, обхващащ едновременно европейски и неевропейски донори.

Бюджетната подкрепа е противоречиво явление според Еврокомисарят по въпросите на развитието Луи Мишел независимо от факта, че Комисията възнамерява да продължи да увеличава дяла на бюджетната подкрепа сред различните видове помощ.¹⁰ Използването на бюджетния процес и институциите на страната-получател като канал за предоставяне на помощта не е работещ вариант за всички развиващи се страни. Даже правителството на страната-получател да има добра репутация използването на местните бюджетни системи може да бъде доста трудно. Държавата в тези страни като цяло не е достатъчно силна. Бюрокрацията може да намали въздействието на финансирането и реформите върху гражданите. Корупцията не може да бъде изцяло избягната, нито разходите на правителството, които не биха били одобрени от донорите (например, купуването на нов реактивен самолет за президента на страната).

В тази връзка динамиката на публичния дебат, а също така и на дебата по политическите събития в страните-донори, може да усложни нещата. Особено предизвикателство е трудността да се посочи кои резултати са постигнати със средствата на данъкоплатците в условията на бюджетна подкрепа. Определено повече работа е необходима за анализиране и документиране на въздействието. В допълнение, политическите процеси в развиващите се страни, които получават бюджетна подкрепа, стават предмет на повишено внимание в политическите дебати в страните-донори; осигуряването на значителни суми за финансиране на бюджета на друго правителство понякога се възприема като поемане на част от отговорността за неговите действия. Признаването на тези трудности не означава, че бюджетната подкрепа не трябва да

¹⁰ Budget support: A question of mutual trust. European Commission, 2008.

бъде предпочитаната форма на оказване на помощ, когато това е възможно. Бюджетната подкрепа не е по-рискова от другите форми на помощ, особено проектната помощ, но важното е да се обърне правилното внимание на най-проблемните области в нея.

Във връзка с бъдещето на дебата по бюджетната подкрепа би било добре Комисията и държавите-членки да изработят общи позиции по решаване на посочените по-горе проблеми. Необходимостта от такъв общ подход е явна в контекста на намерението на ЕС да предоставя помощ от този тип за повече страни и в по-големи обеми. Особено нужно е общо разбиране по отношение на бюджетната подкрепа от Комисията, тъй като тя предполага съвместни действия на всички държавите-членки. По отношение на обществеността и политическия дебат у дома важно е Комисията и държавите-членки да следват близки подходи при вземането на чувствителни решения за бюджетна подкрепа.

В хода на по-нататъшния дебат по бюджетната подкрепа би следвало да се търси отговор на следните по-важни въпроси:

- *задълбочаване на политическия диалог.* От огромно значение е политическият диалог между донорите и правителството вътре в страната-получател да бъде използван в максимална степен. Политическият диалог представлява ключово средство на донорите за упражняване на въздействие, за обсъждане на въпроса как най-добре да се изразходват средствата от данъкоплатците, за обсъждане на важни въпроси от по-широк характер и договаряне на мерки и действия с правителствата на страните-получатели. Опитът от последните години, като например действията по повод на случаите на корупция в централната банка на Танзания, показва, че съвместните действия за оказване на бюджетна подкрепа могат да предизвикат ефективен отговор от страна на правителствата-партньори.¹¹

- *опора на договорените принципни положения.* Принципите, залегнали в меморандумите за разбирателство по бюджетната подкрепа, могат да представляват полезна отправна точка за по-задълбочен дебат относно политиките на въпросната страна-партньор. Те могат да бъдат ориентир за вземане на решения ако политическите събития представляват заплаха за предоставянето на бюджетна подкрепа. При подновяване на меморандумите за разбирателство важно е тези принципи да се конкретизират в максимална степен за постигане на смислен диалог.

¹¹ Ibid., p. 7.

- *стремеж към участие на министерско ниво.* Политическият диалог вътре в страната обикновено води до дискусии между високопоставени служители от донорите и министрите на страните-партньори. За подчертаване на важността на диалога и резултатите донорите могат понякога да се включат в диалога на министерско ниво като поддържат предварително изработените позиции.

- *определяна на връзката между бюджетната подкрепа и диалога по член 8 от Споразумението от Котону.* Тъй като по-общи въпроси от рода на доброто управление, корупцията и правата на човека могат да бъдат включени в диалога по бюджетната подкрепа на базата на основните принципи на мезморандума за разбирателство необходимо е да се уточни връзката им с чисто политическия диалог по член 8.

- *хармонизиране на чувствителните решения от страна на Комисията и ЕС.* Решенията относно предоставянето на бюджетна подкрепа от страна на Комисията би следвало да се основават на по-широка основа в ЕС, в частност в случаите, в които тези решения са взети в отговор на политически събития и произшествия, които могат да поставят под съмнение удачността на бюджетната подкрепа за конкретна страна. Такива решения могат да бъдат подготвени както вътре в страната (от ръководителите на мисиите от ЕС) и в Брюксел (от Работната група АКТ) за конкретни по-важни случаи и по специална молба от държава-членка или от Комисията. Държавите-членки на ЕС и Комисията следва също така да продължават да използват добрите практики при приемането на координирани решения относно готовността за получаване на бюджетна подкрепа и продължаването или спирането ѝ за една или друга страна.

- *документиране на резултатите и въздействията.* Необходимо е да се положат колективни усилия за анализиране и документиране на резултатите от бюджетната подкрепа и въздействието ѝ върху населението на страните-получатели. Комисията и държавите-членки могат да работят заедно за тази цел.

- *редовно обсъждане на прогреса в СОВВО.* Резултатите от предоставянето на помощ от ЕС практически не се обсъждат на сегмента по въпросите на развитието в СОВВО. От гледна точка на важността на обществената и политическата подкрепа бъдещите председателства би следвало да включат прогреса и резултатите от въздействието на помощта от ЕС, в частност на бюджетната подкрепа, като редовна точка в дневния ред.

5. Европейската политика за развитие и демократизацията

В качеството си на глобална сила и най-голям донор на външна помощ ЕС има значителен потенциал да оказва реално политическо въздействие върху трети страни, включително за утвърждаването на демократичес и правов ред. Въпреки че съществува нарастващ глобален консенсус относно фундаменталните демократични ценности, обаче, изграждането на демокрация не е особено популярно дело през последните години. Искренността на мотивите зад конкретните действия в тази област все повече се поставя под въпрос и тези действия често се представят като “налагане на демокрация отвън”.

Засилването на позициите в полза на изграждане на демокрация във външните отношения на ЕС е един от приоритетите на Чешкото и Шведското председателство на Съвета; налице е намерение този приоритет да се запази и след 2009 г.¹² Споменатите председателства твърдят, че нямат за цел предоговаряне на съществуващите норми или възприетия език, а да идентифицират тези инструменти, които ЕС има на разположение, за да съдействат за създаване на по-кохерентна и ефективна политическа рамка за изграждане на демокрация и провеждане на демократични реформи, а също така за търсене на варианти за приложение на този подход по отношение на трети страни. Намирането на такава дългосрочна рамка, която не се ограничава в един или друг стълб на европейските политики, ще спомогне за увеличаване на съгласуваността, резултатността и надеждността на усилията на ЕС и подкрепата за изграждането на демокрация във външните отношения като цяло.

Към настоящия момент въпреки съществуващите намерения, активизацията на дейностите и нарастналия брой на свързаните с демокрацията политически документи и инструменти трудно може да се твърди, че постигането на общ подход по въпросите на демокрацията в областта на външните отношения заема важно място в дневния ред на ЕС. В рамките на стълбовете и институциите на ЕС съществуват сериозни концептуални, институционални и програмни непоследователности и различия.

а) в областта на сътрудничество за развитие. Тъй като думата “демокрация” се смята за прекалено двусмислена и политизирана тя традиционно е била избягвана в контекста на Европейската политика на развитие. Вместо това се предпочитат термини

¹² Democracy Building in EU's External Relations; Joint Swedish / Czech Issues Paper. Informal Meeting of EU Development Ministers - Prague, 29 January 2009.

като добро управление и демократично управление. Демокрацията като категория се разглежда като само един от компонентите на по-широкото понятие “демократично управление” наред с правовия ред, правата на човека, гражданското общество, участието и пр. Именно в този контекст трябва да бъде разглеждана, например, Инициативата за добро управление, която възприема идеята за реформи с цел укрепване на демокрацията.

б) в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС). В рамките на ОВППС въпросите на демокрацията се разглеждат най-вече в контекста на правата на човека. Отчитайки широкия обхват на днешния ред по правата на човека конкретните действия във връзка с демокрацията са ограничени на брой и обикновено представляват *ad hoc* краткосрочни мерки с ограничена продължителност и липса на ясна перспектива от гледна точка на развитието. Дискусиите относно демокрацията в Работната група по правата на човека КОХОМ са важни, но липсата на съгласуваност на политиките, междуинституционална координация и на общо разбиране на терминологията по ролята на ЕС при изграждането на демократичен ред отразява общите проблеми, с които ЕС се сблъсква. В процеса на създаване на обща политическа рамка за изграждането на демокрация връзката с развитието би могла да обогати и задълбочи подкрепата за създаването и укрепването на демократичен ред в действията по ОВППС така, както политиката на развитие трябва да продължи да търси по-добро разбиране във външните действия по ОВППС, за да бъде по-ефективна.

Най-ангажираните действащи лица в процеса на търсене на самостоятелно място за съдействието за демокрацията във външните отношения в дневния ред на ЕС предлагат следните стъпки в хода на работата по създаването на кохерентна европейска политическа рамка за изграждане на демокрация:

- намиране на общо разбиране между различните стълбове на политиките на ЕС и на инструментите и институциите по общите принципи, обхващащи съответните политики и финансови инструменти по двата стълба, които имат отношение към демокрацията (демокрация/изграждане на демокрация/съдействие за демокрацията/демократично управление/управление и пр.), за гарантиране на съгласуваност, прозрачност и резултатност;

- идентифициране на инструментите в първия и втория стълб на политиките на ЕС, които могат да спомогнат за подкрепа на изграждането на демокрация, и на начините, по които тези инструменти могат да бъдат по-ефективно използвани за създаване на по-кохерентна и всеобхватна политическа рамка за изграждане на

демократия и за процесите на демократични реформи и как тази рамка може да бъде използвана по отношение на трети страни, но при всички случаи не само за провеждане на избори.

Споменатите по-горе действащи лица предлагат на базата на тази политическа рамка да се подготви тристранно споразумение между държавите-членки, в Съвета, Комисията и Европейския парламент по изработването на Европейски консенсус по демокрацията на по-късен етап.

5. Конкретни елементи подхода към засилване на присъствието на демокрацията в дневния ред на сътрудничеството за развитие

На основата на работния план на Чешкото председателство на Съвета, приоритетно място в който заема тематичната област “демократия и развитие”, Работната група по правата на човека към Съвета състави в началото на 2009 г. план за работа по тази тематична област като за целта е съставена група от експерти (task force), които да набележат конкретни мерки, за да бъде отделено по-голямо внимание на тази проблематика в дневния ред на Европейската политика на развитие. В съответствие и с приоритетите на Шведското председателство на Съвета за втората половина на 2009 г. тази група от експерти разработва подход, обхващащ различните стълбове на политиките на Съюза, който води към подготовка на Заключение на Съвета за приемане по време на Шведското председателство, а по възможност и до Европейски консенсус по демокрацията.

Текущата дейност на групата от експерти се изразява в работата по доклад, озаглавен “Подкрепа за демокрацията във външните отношения на ЕС – към постигане на Европейски консенсус”, който се актуализира периодично – очаква се съдържанието на този доклад да залегне в основата на споменатите по-горе Заключение на Съвета и на Европейския консенсус по демокрацията. В текста на доклада демокрацията се определя като крайъгълен камък на ЕС – като основополагаща ценност и важен аспект на вънрешната и външната политика. Демокрацията пронизва политическите, социалните, културните и икономическите аспекти на европейската интеграция. ЕС е дълбоко убеден, че това е най-добрата форма на управление, тъй като позволява на гражданите да реализират пълния си потенциал като човешки същества, живеещи в общности един с друг. “Развитието и утвърждаването на демокрацията, правовия ред и уважението към правата на човека и фундаменталните свободи” представлява обща цел

въ външните отношения на ЕС¹³, включително в ОВППС и сътрудничеството за развитие. Тъй като тези принципи са универсални ЕС е едновременно заинтересован и отговорен да работи с трети страни да тяхното прилагане, макар че няма намерение да налага конкретни политически системи на други или да изнася визията на ЕС относно демокрацията.

В доклада се прави опит да се даде определение на отделните елементи на понятието демокрация в политиката на ЕС към трети страни като се признава, че отговорът на въпроса “**какво е демокрация?**” не е лесен и прост. Демокрацията е едновременно универсална ценност и средство за постигане на цели. В качеството си на универсална ценност тя се базира на свободно изразената воля на хората да определят характера на своята икономическа, политическа и културна система и да участват при определянето на своята съдба. Въпреки че демократичните страни имат редица общи черти не съществува единен модел на демокрацията, свързан с дадена страна или регион. Демокрацията включва необходимото уважение за суверенитета и правото на самоопределение. Докладът се позовава на Всеобщата декларация на ООН по човешките права като утвърждава, че демокрацията, развитието и уважението за правата на човека и фундаменталните свободи са взаимно зависими (Para. 135). От гледна точка на инструменталния характер на демокрацията се признава, че демократичните принципи и ценности играят важна роля за преодоляването на бедността, икономическото развитие, управлението на кризи и предотвратяването на конфликти.

Не съществува единен предпочитан модел на демокрацията – 27-те държави-членки на ЕС имат свои варианти, определени от тяхната история, култура и различни обстоятелства, макар че практически във всички тях съществува парламентарна демокрация. ЕС представлява форма на наднационално демократично устройство, което е единствено по рода си в света. Различните модели, обаче, се базират на общи принципи, много от които са зафиксирани в редица международно приети документи (Всеобщата декларация по правата на човека на ООН, Международния пакт по гражданските и политически права на ООН, Резолюция 55/96 на Общото събрание на ООН относно съдействието и утвърждаването на демокрацията, Европейската конвенция по правата на човека, Междуамериканската харта, Африканската харта по демокрацията, изборите и доброто управление и пр.).

¹³ Член 11(1) на Договора за Европейския съюз и членове 177(2) и 181a(1) на Договора за Европейската общност.

Общите принципи не представляват индикатори, по които да се оценява прогреса на трети страни по пътя на демокрацията, но дават възможност на ЕС да фокусира политиката си на развитие върху ключови направления, които страните могат да следват по своя специфичен път към демокрацията. Ето някои от тях: право на гражданите да избират и да бъдат избирани чрез периодични тайни свободни избори; преобладаване на правов ред; избрани представители на хората да осъществяват действителен контрол върху вооръжените сили и силите за сигурност; право на свободно мнение по всички политически, социални и икономически въпроси; право на обединение в независими организации; граждански политически, икономически, социални и културни права на човека без дискриминация на базата на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други възгледи, национален или социален произход; разделение на властите с участието на обществени представители при упражняването на властта; съобразяване с международното право и разрешаване на международните спорове по мирен път. В доклада групата от експерти се разглежда взаимовръзката между различните двойки категории – равенството и демокрацията, отсъствието на дискриминация и демокрацията, ролята на избраните народни представители и демокрацията, политическите партии и демокрацията, гражданското общество и демокрацията, делегираната демокрация и принципа на субсидиарност, демокрацията и правото на собственост. Посочени са ценностите, пронизващи идеята за демократично управление - справедливост, информирано участие, прозрачност, отчетност. Разгледана е взаимовръзката между демокрацията и други близки понятия – демокрация и права на човека, демокрация и правов ред, демокрация и добро управление.

Докладът представя аргументацията на групата от експерти за **необходимостта от Европейски консенсус по демокрацията** като подробно се обяснява защо ЕС трябва да подкрепя демокрацията. Съществуват многобройни доказателства, че развитието е по-устойчиво в демократични страни или в страни, в които има прогрес по пътя към демокрацията, че в условията на демокрация се постигат по-добри резултати в областта на намаляването на бедността, осъществяването на ЦХР, намаляването на корупцията, и пр. Демокрацията и сигурността взаимно се допълват – сигурността е необходима, за да може демокрацията да функционира, а от друга страна подкрепата за демокрацията е жизнено важна за сигурността и предотвратяването и урегулирането на конфликти. Предоставяйки на хората възможност за по-голям контрол върху собствената си съдба демокрацията представлява привлекателна алтернатива за

гарантиране на сигурността пред военните или други авторитарни режими, които неминуемо принизяват или пречат на защитата на правата на човека и индивидуалните свободи. Именно затова ЕС подкрепя прогреса на развиващите се страни към демокрация.

Какво може ЕС да прави, за да подкрепя демокрацията в трети страни? Според доклада съдействието за установяване и укрепване на демокрацията представлява съставна част от формите на сътрудничество с трети страни. Клаузи за демокрация и правата на човека редовно се включват в споразуменията за сътрудничество, а свързани с тях въпроси редовно се поставят по време на срещите в рамките на политическия диалог, включително по Процеса за стабилизация и асоциация, по Европейската политика на съседство, в сътрудничеството със страните от АКТ по Споразумението от Котону и пр. Европейският консенсус за развитието включва ангажимент на ЕС за утвърждаване на демокрацията чрез всичките негови действия - за това става въпрос и в регионалните стратегии на ЕС за Африка, Латинска Америка, Карибите, Тихоокеанския регион, Азия и Средиземноморието. Паралелно със създаването на капацитет за управление в условията на кризи възможностите на ЕС за влияние в областта на хуманитарните и демократичните измерения на предотвратяването на конфликти, укрепването на мира и следконфликтно възстановяване са също така увеличени. По същество свързаните с демокрацията дейности са интегрирани в широк план във вътрешната и външната политика на Съюза, но е необходимо фокусиране върху тях в смисъл постигане на по-голяма кохерентност и по-систематично присъствие на демокрацията като хоризонтална цел в политиките на ЕС.

Подкрепата на ЕС за изграждане на демокрация се базира на редица принципи. Демокрацията не може да се експортира или импортира, но може да се подкрепя. Демократичните процеси трябва да произхождат на място и всяка страна трябва да намери свой собствен път към демокрацията. Всеки процес на демократизация е различен и има специфична динамика.

**Принципи на съдействието на ЕС за изграждането на демокрация
според текуция доклад на групата от експерти (юни 2009 г.)**

- Не може да се говори за единен подход при изграждането на демокрация - подкрепата на ЕС трябва да се съобразява с индивидуалните характеристики на процеса във всяка една страна. При всички случаи помощта трябва да се основава на съвместен анализ и на местните приоритети, като се гарантира принадлежността на процеса и мотивацията му от конкретните нужди.
- В условията на глобализация са необходими реални и равноправни партньорства за справяне с нейните предизвикателства. При изграждането на демокрацията взаимните ползи са възможни само при ефективна мотивация и готовност за възприемане на идеи един от друг.
- В някои случаи са необходими дългосрочни усилия, а в други – укрепване на конкретни елементи на демокрацията в краткосрочен план – например, избирателни системи, независим арбитраж, или парламентарни процедури.
- В редица случаи правителствата не се чувстват ангажирани с укрепването на демокрацията и могат да работят срещу усилията в тази посока. Затова е необходимо творческо мислене и иновативни подходи, включително работа на регионално ниво.
- ЕС трябва да гарантира, че всички негови действия съответстват на демократичните принципи, съдържащи се в този документ.
- ЕС ще предприеме всички нужни стъпки за подпомагане на страните да преодолеят възможни кризи и да ограничат въздействието им върху демократичните принципи. В условията на криза правителствата могат да бъдат принудени да ограничат правата на човека, изборите, някои демократични институции. Подобни кризи, обаче, следва да са краткосрочни, а също така и техните резултати.
- ЕС настоява да се гарантира, че подкрепата за демокрацията се оказва последователно при спазване на демократичните принципи и ценностите на доброто управление като вместо да добавя нови равнища на условност би

Защо е необходима политическа рамка на ЕС за подкрепа на демокрацията?

Досега в ЕС не е съществувала консенсусна визия относно подкрепата за демокрацията – различните инструменти за външна помощ не са били координирани от тази гледна точка, а политиките са осъществявани всяка една за себе си при липса на кохерентност, последователност и ефикасност. Това от своя страна води до ограничен капацитет за сътрудничество с други действащи лица и е ограничавало въздействието на неговите действия. Целта на инициативата за изготвяне на Заключения на Съвета и на Европейски консенсус по демокрацията е да се постигне по-голяма кохерентност и последователност, а използването на инструментите на ЕС да става по-ефективно като част от една цялостна политическа рамка. Такава рамка ще донесе повече концептуална яснота и прозрачност като позволи на страните-партньори и на гражданите на ЕС по-добре да разбират какво ЕС има предвид, когато става въпрос за демокрация, нейните

принципи и ценности. И не на последно място, рамката на подхода на ЕС по отношение на изграждането на демокрацията, така както и самата демокрация, представлява динамичен процес, който взема предвид натрупания опит, за да бъде актуална и ефективна.

6. Доброто управление, демокрацията и българската политика на развитие

Интегрирането на доброто управление и демокрацията в политиката на развитие изглеждат на пръв поглед безпроблемно – както по линия на ЕС, така и извън Съюза. Умнозина е създадено впечатлението, че свързаните с тази тематична област въпроси са достатъчно ясни и позициите, които България може да заеме, са еднозначни. При запознаване с проблематиката в дълбочина, обаче, могат да възникнат сложности, които да доведат до стандартната формула на “подкрепа за решенията на ЕС каквито и да са те” без напълно да се осъзнава тяхното значение и евентуалните последици.

При изработването на рамкова позиция на България по доброто управление и демокрацията в контекста на сътрудничеството за развитие би трябвало да се изхожда от следните съображения. На първо място, недостатъчното концептуално изясняване на причинно-следствените връзки между понятията развитие и демокрация. В областите от обществените науки, които имат най-пряко отношение към това изясняване, не просто няма преобладаващ подход към решаването на тези въпроси, но като правило се проявява силна предпазливост при формулирането на подобни изследователски задачи. Прави впечатление използването на едни и избягването на други термини в текущия доклад на групата от експерти, който би следвало да представлява основа за бъдещи заключения на Съвета и текст на евентуален Европейски консенсус. Така например централно място заема понятието “изграждане на демокрация” (democracy building), но няма достатъчно ясно определение за него. Липсата на яснота в основополагащите категории носи риск от двусмисленост/многосмисленост на произтичащите евентуални политически действия. Паралелно с това в доклада практически отсъства понятието “демократизация” – може би поради връзката на това понятие с идеите за промяна на политически режими и чувствителността към такава промяна, особено в контекста на осъществяване на политиката на развитие.

На второ място си заслужава да отбележим съдържаността на болшинството държави-стари членки на Съюза по отношение на връзката между демокрацията и развитието. Като правило те предпочитат да ограничат дискусиите до въпросите на

доброто управление, при това във връзка с осъществяването на конкретни задачи при оказването на помощ за развитие, т.е. до въпроси, чието изясняване ще подпомогне решаването на практически задачи (например, по-ефективното разпределение на ресурсите по ЕФР, по-добрите резултати при предоставянето на бюджетна подкрепа и пр.). Редица от държавите-стари членки на ЕС са страни с утвърдени демократични традиции, с дългогодишен опит в предоставянето на помощ за развитие и с достатъчно добра институционална памет от обвързването на въпросите на развитието и демократичното устройство в отношенията си със страни от АКТ. Затова би следвало сериозно да възприемаме предпазливостта на тези държави-членки по отношение на инициативите на Чешкото и Шведското председателства.

Трето, необходимо е да се има предвид недостатъчния собствен опит и експертиза на България и по двете страни на въпроса да демокрацията и развитието. Евентуални прибързано формулирани позиции и недостатъчно обмислени действия по инициативи на други действащи лица могат да поставят страната в неловко положение, да доведат до изразходване на собствен ресурс, който при всички случаи не е голям. Трябва да се има предвид, че някои от допустимите страни-получатели на ОПР, например, имат по-висок брутен национален доход на глава от населението, а също така и по-дълъг опит във функционирането на демократичните институции. Именно затова подходът при формулиране на българските позиции в областта на доброто управление, демокрацията и развитието би следвало да бъде достатъчно предпазлив.

Включването на България в съвместната работа на държавите-членки и Комисията по въпросите на демокрацията и развитието би могло да обхваща следните първоначални действия:

а) *стремеж към по-добро познаване на различните аспекти на проблематиката.* Това предполага задълбочено изучаване както на досегашния опит за постигане на общ подход от страна на ЕС, така и по-голямо внимание на концептуалната основа на съответните политики. За тази цел би било удачно българско участие във всички формати на обсъждане на проблематиката, а също така и ангажиране на български експерти със съответния изследователски опит.

б) *включване в дейности, които имат пряко отношение към обсъжданата проблематика* (напр. бюджетна подкрепа, политически преговори със страни от АКТ). На базата на практическия опит от участието в такива дейности, а също така и отделянето на средства за ОПР по такава линия, може да се натрупа минимална критична маса от собствен опит, чието осмисляне да подпомогне процеса на

формулиране на политически позиции. Изразяването на категорични мнения на базата само на абстрактни разсъждения не би се възприело достатъчно сериозно както от останалите държави-членки в ЕС, така също и от страните-партньори.

в) *по-реалистично отношение към собствения опит в областта на доброто управление и демократизацията*. Самата идея за обвързване на помощта за развитие с наличието на добро управление е достатъчно деликатна поради опасенията от налагане на допълнителна условност; идеята за изграждане на демокрация в хода на сътрудничеството за развитие е още по-чувствителна поради възможната интерпретация като намеса за промяна на политическия режим. На този фон би следвало амбициите на страна като България да бъдат умерени, тъй като собственият опит в условия на демокрация е достатъчно кратък, а доброто управление през последните години – достатъчно съмнително. Въобще неотдавна завършилият преход към демократично общество в новите държави-членки на ЕС трудно може да бъде представен като сравнително предимство пред старите държави-членки в стремежа към подпомагане на изграждането на демократичен ред в трети страни.

На фона на изказаните по-горе съображения евентуална рамкова позиция на България по проблематиката на доброто управление, демокрацията и развитието може да съдържа следните елементи:

- 1) България има положително отношение към идеите за утвърждаване на принципите на доброто управление в международното сътрудничество за развитие. Практиките на добро управление трябва неотменно да присъстват в хода на всякакъв вид цивилизовано международно общуване – както между правителствата, така и при участието на неправителствени действащи лица (НПО, частен бизнес и пр.).
- 2) България не възприема идеята за увеличаване на условността при предоставянето на помощ за развитие, но при всички случаи доброто управление трябва да присъства в отношенията със страните-партньори. Условността официално би могла да присъства в размерите, в които е предвидена понастоящем, но нейното функциониране би следвало да бъде пълноценно в настоящите си форми и обеми, за да може усилията за утвърждаване на практиките на добро управление да имат резултат.
- 3) България приветства стремежа за по-нататъшно концептуално изясняване на връзката демокрация-развитие. Това, обаче, трудно може да стане без активно ангажиране на експерти със сериозен академичен и изследователски опит. Комисията би могла да отпусне средства за стимулирането на конкретни дейности с

тази цел, а също така за ангажирането на други международни и национални институции.

- 4) България се отнася предпазливо към идеята за Европейски консенсус по развитието, съставен на базата на текущия доклад на групата от експерти. Основната причина за това е не само фактът, че в групата от експерти преобладават дипломати, а не хора с изследователски опит по въпроса, а фактът, че мандатът на ангажираните действащите лица (министри, отговорни държавни служители, дипломати и пр.) е в областта на развитието, например по осъществяването на ЦХР, а не в областта на износа на конкретен политически ред или демокрация, независимо от привързаността на ЕС към ценностите и нормите на демократичния ред.