

ПРАВНА УРЕДБА НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗВИТИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д-р Теодора Делисивкова

Българската политика за развитие се основава на международно договорените ангажименти на многостранно и двустранно равнище в областта на развитието. Като член на ООН Р България участва активно в дейностите за повишаване на ролята и ефективността на политиката в областта на развитието. В рамките на постигането на „Целите на хилядолетието на развитието (ЦХР) от 2000 г.” под егидата на ООН, за чието изпълнение е предстоещ междинният преглед през 2015 г., е особено важно да се отчете напредъка и да се очертаят проблемите и перспективите за повишаване на ефективността на политиката на развитие. След присъединяването си към Европейския съюз Република България поема ангажимент да подпомага по-слабо развитите страни, определени от ЕС като партньори и получатели на помощ за развитие. Съгласно постигнатите в рамките на ЕС договорености към 2015 г. обемът на предоставяната официална помощ за развитие от 12-те нови държави членки, следва да достигне 0.33 % от брутният национален доход.

Актуалността на проблематиката на развитието е особено важна предвид възможностите и задачите за българската политика на развитие по целия обхват от „Целите на хилядолетието на развитието”, в т.ч. намаляване на бедността, борба с глада, борба с майчината и детска смъртност, борба със смъртоносните болести, премахване на неравенството между половете, борба с влошаването на климатичните условия и разширяване на глобалното партньорство за развитие в световен мащаб.

В контекста на протичащата подготовка за прегледа на изпълнението на „Целите на хилядолетието на развитието” в настоящата статия се отделя внимание на няколко основни аспекта: 1) Развитие на Правната уредба на политиката на Република България във връзка с членството в ЕС; 2) Изграждане на институционален капацитет за прилагане на политиката на развитие на РБългария; 3) Реализация на българската политика на развитие и инструменти за нейното прилагане.

През 2015 г. международната общност ще се изправи пред предизвикателството на преразглеждане и актуализация на ЦХР. Европейският парламент вече обяви 2015 г. за Европейска година на развитието. За българската политика на развитие безспорно е актуален анализа на постигнатите положителни резултати, както и отчитането на признатата необходимост на равнище на международните организации от по-задълбочено внимание към оценката за изпълнението на ЦХР. На дневен ред е актуализация на оценката на диференцираното въздействие на глобализацията върху ЦХР, както и на разширяването на участието на развиващите се страни в управлението на световната икономика с оглед по-нататъшно подобряване на управлението на устойчивото развитие.

1. Развитие на правната уредба на политиката на Р България във връзка с членството в ЕС

В съответствие с приетите ангажименти към ООН и ЕС, няколко години след присъединяването на България към ЕС, е създаден и приет окончателно нормативен документ, който да регламентира българското участие в международната политика за развитие, а именно Постановление №234 от 01.08.2011г. на Министерски съвет на Република България, обнародвано в „Държавен вестник”, бр. 61 от 2011 г.¹

Съгласно приетото постановление, българската политика на сътрудничество за развитие е неразделна част от външната политика за развитие и се осъществява в синхрон с общата политика на Европейския съюз в областта на сътрудничеството за

развитие. В чл.5 на постановлението изрично е посочено, че помощта за развитие и хуманитарната помощ представляват основните инструменти за осъществяване на политиката за развитие и участие в международното сътрудничество. Прецизирано е дефинирано, че помощта по двустранна линия включва безвъзмездна помощ в натура, безвъзмездна финансова помощ, намаляване на тежестта на външния дълг, изпращане на експерти и доброволци, споделяне на знания, както и предоставяне на облекчени условия за обучение на чуждестранни студенти от развиващите се страни. Хуманитарната помощ следва да се предоставя предимно под формата на спасителни операции, предоставяне на хуманитарни средства предимно под формата на лекарства, движимо имущество, безвъзмездна финансова помощ, проекти за хуманитарно подпомагане и др.

С постановление № 234 на Министерски съвет от 01.08.2011 г. се поставят нормативните основи за формирането и изпълнението на политиката на развитие на Република България, като изрично е посочено, че по всички въпроси на международното сътрудничество за развитие, определени като приоритети от Председателството на Съвета на Европейския съюз, а също така и по основните въпроси на сътрудничеството за развитие, предмет на обсъждане в ООН, ще бъдат изготвяни специализирани рамкови позиции на Република България.

В чл. 25 на горепосоченото постановление е дефинирано, че *“Министерство на финансите съгласува използването на различни финансови инструменти при оказването на българската помощ за развитие”*.² Този текст, обаче, не предоставя яснота по отношение на процеса по вземане на решение, съответно нивата на правомощия и процедурата, по която се определят необходимите размери на предоставяната помощ за развитие. В чл. 26 е посочено, че Министерството на външните работи осъществява мониторинг върху предоставянето на помощта за развитие и хуманитарната помощ, като съответно ангажираните в предоставянето на помощ за развитие и хуманитарна помощ ведомства и представители на гражданското общество, бизнеса и местните власти предоставят необходимата информация във връзка с осъществявания мониторинг по ал. 1. На база сравнителен анализ с други подобни документи в страните от ЕС обаче, може да отбележим, че в посочената правно-нормативна уредба липсва яснота относно процеса, по който Министерството на външните работи осъществява мониторинг, както и как се институционализира процеса по вземане на решения. Не е конкретизиран и отговорът на въпроса по какви критерии неправителствените организации участват в предоставянето на помощ за развитие, а и още по-конкретно, по какви критерии те осъществяват мониторинг в рамките на Постановление № 234 на Министерски съвет от 01.08.2011 г.

2. Изграждане на институционален капацитет за прилагане на политиката за развитие на Р България

Нормирането и осъществяването на българската политика за развитие като неразделна част от външната политика на Република България изисква наличието и успешното функциониране на съответните структури в рамките на държавата. Тези структури следва да работят на базата на конституционната уредба за ролята на администрацията при осъществяване на държавната политика, т.е участие във формирането и осъществяването на политиката под формата на регулатор и координатор между местната власт, представители на бизнеса и гражданското общество.

Основната ръководна роля при определянето и изпълнението на политиката на страната ни в международното сътрудничество има министърът на външните работи, който се подпомага от Съвет по международно сътрудничество за развитие с консултативни функции в състав: заместник-министрите на министерството на

външните работи, на министерство на финансите, министерство на икономиката, енергетиката и туризма, както и заместник-министрите на образованието и науката и заместник-министъра на вътрешните работи.

Основните компетенции на Съвета за международно сътрудничество за развитие е да подпомага министъра на външните работи при определяне на приоритетни цели и дейности, свързани с участието на Република България в международното сътрудничество за развитие, да определя приоритетните цели, задачи и дейности, свързани с участието на Република България в международното сътрудничество за развитие, както и изготвяне на средносрочни програми за предоставяне на помощ за развитие и хуманитарна помощ, стратегически програми за помощта по страни партньори и годишни планове за предоставяне на помощ за развитие и хуманитарна помощ.

Успешното осъществяване на българската политика за развитие е невъзможно без създаване на съответния капацитет извън министерство на външните работи, като за тази цел са създадени взаимоотношения и с други държавни структури, които имат пряко отношение към формирането и предоставянето на помощта, а именно министерство на финансите, министерство на икономиката и енергетиката, министерство на здравеопазването, министерство на околната среда и водите и др., а също така и с българската платформа от неправителствени организации за международно развитие. В тази връзка в постановление № 234 на Министерски съвет от 01.08.2011 г. изрично е постановено, че реализирането на българската помощ за развитие следва да се осъществи с участието на цялото общество, в това число следва да бъде ангажирано не само правителството, но основно неправителствените организации и представители на българския бизнес.

С цел повишаване на ефективността на българската политика за развитие Министерският съвет на Република България прие с Протокол № 51.23 от 18.12.2013 г. Средносрочна Програма за развитие и хуманитарна помощ за периода от 2013-2015г., в която набелязаните цели и области отчитат специфичния опит на страната ни, създаден в годините на прехода, като също така са взети предвид икономическите реалности и необходимостта от оптимално насочване и изразходване на осигурения финансов ресурс за осъществяване на политиката за развитие на Република България.³

В приетата Средносрочна програма за развитие е постановено, че българската помощ за развитие и хуманитарна помощ служат за реализирането на целите и задачите на външната политика на България и са насочени към укрепването на международния мир и сигурност и намаляване на бедността. Основен приоритет са зоните на риск и нестабилност и държавите в преход на Балканите, в Черноморския регион, Средиземноморието и Близкия Изток. Подпомагането на стабилното и устойчиво развитие на тези региони представлява инвестиция в сигурността и просперитета на Република България. Страната има значителен опит като доскорошен получател на помощи и като модел на осъществени икономически реформи, който може да споделя. Във връзка с натрупания ни опит, чрез предоставяне на помощ за развитие Република България ще се стреми към: 1) принос в усилията на ЕС и международната общност за постигане на траен мир, сигурност и стабилност в света на основата на ценностите на демокрацията, върховенството на закона и зачитане на правата на човека; 2) насърчаване на доброто име и международния авторитет на България; 3) съдействие за процеси на следкризисно и следконфликтно възстановяване; 4) развитие на двустранните отношения със страните партньори, с акцент върху търговско-икономическия обмен чрез улесняване и активизирани на деловите контакти и стимулиране на българските инвестиции.

Съгласно международно установените стандарти и критерии, българската помощ за развитие се предоставя при изпълнение на следните изисквания: 1. Установяване на трайно сътрудничество със страната партньор, при зачитане на нейния суверенитет, национални традиции и културно наследство; 2. Съобразяване с нуждите на страните партньори и техните национални стратегии за развитие; 3. еднакво третиране, без дискриминация по отношение на пол, раса, религиозна принадлежност, възраст, увреждания, сексуална ориентация и др.; 4. Отпускане на помощ на база оценка на показаните резултати от страните партньори по вече реализирани подобни проекти по линия на помощта за развитие по отношение на доброто управление и ефективно и прозрачно усвояване на средствата; 5. Максимално ефективно използване на средствата, чрез партньорство с други донори и най-вече със страните членки на ЕС; 6. Сътрудничество при изпълнение на програми и проекти с неправителствени организации, частния бизнес, академичните среди и други заинтересовани обществени групи.

3. Реализация на българската политика за развитие и инструменти за нейното прилагане

Съгласно приетата от Министерския съвет на Република България „Стратегия за развитие за периода 2013-2015 г.“, българската помощ за развитие се предоставя чрез многостранно и двустранно сътрудничество. По многостранна линия България участва в Европейския фонд за развитие, който е основен инструмент за подпомагане на групата развиващи се страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ). Страната ни има финансов принос и отчита участие в процеса на вземане на решения в инструментите за външна помощ на ЕС, като инструмента “Сътрудничество за развитие”, инструмента за присъединителна помощ, инструмента за съседство и партньорство, инструмента за стабилност, инструмента за укрепване на демокрацията и правата на човека и др. Участваме в процеса на вземане на решения в многостранни механизми на сътрудничество за развитие по линия на ООН – ПРООН, Фонда на ООН за населението (УНФПА); вноски към организации от системата на ООН (ЮНЕСКО, УНИЦЕФ, ФАО, УНКТАД, СЗО и чрез финансов принос към международните финансови институции (ЧБТР, МБВР, МФК).

По двустранна линия помощта за развитие може да има следните форми: 1) техническа и експертна помощ; 2) предоставяне на средства за образование и обучение на кадри на държавата-партньор в България и обучения на място; 3) реализиране на инфраструктурни проекти с важно социално значение на местно равнище; 4) финансиране на програми и проекти в страните-партньори на национални или международни НПО, работещи в държавата партньор; 5) трансформиране на дългове към Република България; 6) доставка на храни, материали и оборудване, лекарствени продукти, медицински изделия и др.; 7) изпълнение на проекти за развитие в държавата партньор от частния сектор.

България насочва своята помощ за развитие към приоритетни за нашата външна политика страни и региони, като при определянето им се отчитат традиционните ни исторически, икономически и културни връзки, географска близост и политическа воля за сътрудничество, както и наличието на специфичен капацитет за предоставяне на помощ. Определянето на страните партньори се влияе също така от приоритетните за нас политики на ЕС на разширяване и съседство.

В Средносрочната програма за развитие 2013 – 2015 г. са дефинирани и основните тематични направления на българската помощ за развитие, които се определят на базата на оценка на съществуващия капацитет за оказване на помощ в конкретни области, наличието на опит и експертиза, човешки и материални ресурси. В стратегията е достигнато до заключението, че България разполага с капацитет да оказва

помощ в следните области: 1. Подпомагане изграждането на демократично общество; 2. Подкрепа на доброто управление, 3. Подкрепа на структурите на гражданското общество; 4. Подкрепа за спазването на човешките и гражданските права, равенство между половете и борба с дискриминацията; 5. Подобряване достъпа до информация на обществото; 6. Повишаване на качеството на предоставяното образование; 7. Осъществяване на инициативи за разширяване на взаимната търговия и инвестиционна дейност.

Неизменна част от външната политика на Република България и част от приетата на 18.12.2013 г. от Министерския съвет „Средносрочната програма за развитие 2013 г. - 2015 г.” е и предоставянето на хуманитарна помощ, която изисква бърза реакция и се предоставя краткосрочно, с цел спасяване на човешки животи, облекчаване от страдания, лечение и рехабилитация на пострадалото население при бедствия и кризи от различно естество. Хуманитарната помощ е свързана по специфичен начин с *официалната помощ за развитие* (ОПР), но представлява отделна форма на помощ и се различава от нея по отношение на следните аспекти (вж. Таблица 1):

Таблица 1. Сравнителен анализ на помощта за развитие и хуманитарната помощ

| Помощ за развитие | | Хуманитарна помощ | |
|-------------------|-------------------|--|--|
| Структурна | ОБСТОЯТЕЛСТВАТА | Случайна, непредвидена | |
| Развитие | ЦЕЛТА | Намаляване на последствията от бедствия | |
| Дългосрочна | ВРЕМЕВИЯ ОБХВАТ | Краткосрочна, изисква се също бърза реакция | |
| Икономически | ОСНОВНИЯ ФОКУС | Хуманитарен (спасяване на човешки животи, облекчаване на страдания, лечение и пр.) | |
| Бедните страни | СВОЯТА НАСОЧЕНОСТ | Районите, засегнати от бедствия (природни или причинени от човека, възможно и комбинирани) | |

Международно утвърдените принципи за предоставяне на хуманитарна помощ са: хуманност, безпристрастност, неутралност и независимост.

Хуманитарната помощ се изразява не само в отпускане на финансови средства, но и в осигуряването на вещи от първа необходимост, подслон, комунални услуги (вода, хигиенни материали, лекарства), продоволствие (храна), координация, логистика, закрила, комуникации. Тя може да включва възстановяване и съграждане наново на наличната инфраструктура, което обаче не предвижда дългосрочни работи с цел подобряване на нейното състояние; също превенция и подготвеност срещу бедствията, системи за ранно предупреждение, планиране, оценка на риска, подготовка за евакуация – тази съвкупност от дейности се обозначава в ЕС с термина Disaster Risk Reduction (DRR) - намаляване на риска от бедствия.

При ситуации на повтарящи се или хронични кризи (засушавания, продължителни конфликти и пр.), хуманитарната помощ има и средносрочно измерение с цел „намаляване на уязвимостта и изграждане на устойчивост (resilience)”, което я приближава по цел и съдържание към помощта за развитие. През 1996 г. в резултат на широкообхватни консултации Европейската комисия създаде термина „Свързване на помощта, възстановяването и развитието” (Linking Relief, Rehabilitation and Development – LRRD), който обозначава взаимосвързаността между политиката за развитие и хуманитарната помощ: ефективната помощ за развитие би могла да намали

евентуалната необходимост от предоставяне на хуманитарна помощ и обратно – добрата хуманитарна помощ би могла да допринесе за развитието, като преходът между двата етапа се обезпечава от възстановяването.

Насочената към развиващите се страни хуманитарна помощ се отчита като официална помощ за развитие, като следва да подчертаем че Европейският съюз е най-големият донор на хуманитарна помощ в света. В това направление на своята политика той се ръководи от „Европейския консенсус” относно хуманитарната помощ, подписан от Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия през 2007 г. Документът представлява широка политическа рамка, която урежда хуманитарната помощ, предоставяна от Съюза. Консенсусът определя общите цели, фундаменталните хуманитарни принципи (хуманност, безпристрастност, неутралност и независимост) и добрите практики, към които ЕС се стреми.

Като член на ЕС България е ангажирана с европейската политика в тази област. Средствата за българската хуманитарна помощ се отпускат от държавния бюджет с постановление на Министерския съвет за всеки конкретен случай: най-вече в отговор на апели на международните хуманитарни организации от системата на ООН, както и на Европейската комисия. Приоритет е участието в инициативи и дейности под патронажа на европейския комисар по международно сътрудничество, хуманитарна помощ и реакция при кризи.

През 2010 г. България е предоставила хуманитарна помощ за Хаити на стойност над 400 000 лв., както и за Пакистан, Чили, Украйна, Молдова, Турция. От 2011 г. България отпуска хуманитарна помощ основно във връзка с избухналите в редица арабски страни обществени размирици и конфликти. Сред тях основно място заема сложният и остър конфликт в Сирия, станал причина за постоянно нарастваща бежанска вълна. От 2012 г. насам страната ни е предоставила помощи за бедстващото население в Сирия, а също за сирийските и за палестинските бежанци, на стойност приблизително 555 800 евро. Средствата са преведени на водещи хуманитарни организации от системата на ООН като ЮНЕСКО, UNOCHA, Световната продоволствена програма (WFP), ВКБООН (UNHCR), Агенцията за палестинските бежанци UNRWA. Голяма част от средствата за издръжка, образование и интеграция на сирийските бежанци в България, чийто брой достигна около 7500 души, също ще бъдат отчетени като хуманитарна помощ и официална помощ за развитие.

Политиката на България в областта на хуманитарната помощ е изградена върху международно утвърдените принципи на хуманност, безпристрастност, неутралитет и независимост. Основните две направления, чрез които България оказва хуманитарна помощ, са по многостранна и по двустранна линия. По многостранна линия помощта се осъществява: 1. чрез финансов принос към компетентните организации в системата на ООН – вноски в техните бюджети или принос в специално създадени фондове; 2. чрез сътрудничество с Международния комитет на Червения кръст и Международната федерация на Червения кръст и Червения полумесец, както и с ЮНЕСКО, УНИЦЕФ, Върховният комисариат на ООН за бежанците, Глобалния фонд за борба срещу СПИН и т.н.; 3. чрез многостранни инициативи за продоволствена помощ по линия на обновената конвенция за продоволствено подпомагане България е подписала конвенцията на 25 септември 2012 г. и предстои да я ратифицира, както и по линия на Световната продоволствена програма; 4. чрез доброволчески дейности на национално, международно и европейско ниво; 5. чрез предоставяне на ресурси на международни и български неправителствени организации за извършване на хуманитарна дейност. С цел увеличаване на общия ефект от целева хуманитарна помощ по двустранна линия Република България ще участва приоритетно чрез вноски в многостранни операции за хуманитарна помощ (чрез Службата на ООН за координация на хуманитарните

дейности в Женева или чрез Европейската комисия), като във всеки конкретен случай България се стреми да има оптимално участие.

Предоставената официална помощ за развитие от страна на Република България се отчита ежегодно координирано от Министерството на външните работи, със съдействието на ведомствата, участващи в Съвета за международно сътрудничество за развитие пред Европейската комисия и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, в съответствие с изискванията им за отчетност и прозрачност. Мониторингът на отпуснатите средства за двустранна помощ за развитие се осъществява на основата на възприетите международни критерии за ефективност за реализирането на конкретните проекти, на изискванията за изпълнение и отчетност на проектите, както и на основата на установените национални правила за одит. Мониторингът на проектите в страните партньори се осъществява със съдействието на българските посолства или от командировани експерти от Министерството на външните работи, като в случаите, когато в проектите участват международни организации, мониторингът на проектите се осъществява с тяхно участие.

С цел подсилване на мерките за преодоляване на бедността и в съответствие с целите на „Хилядолетието за развитие“ Европейският съюз приема «Стратегия Европа 2020», която предвижда целенасочени мерки от страна на държавите-членки за намаляване на бедността в Общността и с цел запазването на европейския стандарт на живот чрез изграждането на икономика, основана на знания, иновации и устойчиво развитие. Една от водещите цели на “Стратегия Европа 2020” е намаляване на броя на застрашените от бедност, като следва да уточним, че дефиницията на ЕС за бедност е представена в Решение № 85/8/ЕЕС от 1984 г. на Съвета на ЕС: *“бедни са тези лица, семейства и групи, чиито ресурси (материални, културни и социални) са толкова ограничени, че ги изключват от минимално приемливия начин на живот в държавите членки на Европейския съюз (ЕС), в които те живеят.”*⁴ Днес както в Европейския съюз, така и в българското общество е необходимо да се прилага комплексен подход спрямо най-уязвимите групи, които да способства за трайно преодоляване на тяхното социално изключване и за прекъсване на процеса на развитие на бедността.

В съответствие с приетата в Европа Стратегия “Европа 2020”, в Република България също е създадена и приета “Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020”, която е ориентирана към изграждане и реализиране на единна, последователна и устойчива политика в областта на социалното включване, основана на интегрирания подход и междусекторното сътрудничество на национално, регионално, областно и общинско ниво. В стратегията са конкретизирани приоритетните направления и дейностите за развитие на политиката в областта на бедността и социалното изключване в България до 2020 г., като с цел хармонизация на нормативната уредба текстовете са съобразени и с други нормативни документи: 1. “Национална програма за реформи на Република България 2012-2020 г.”; 2. “Актуализирана стратегия по заетостта 2008-2015 г.”; 3. Национална инициатива “Работа за младите хора с увреждания”; 4. „Актуализирана стратегия за демографското развитие на населението в Република България (2012-2030 г.)“; 5. „Стратегия за образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства 2005-2015 г.”; 6. „Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020 г.)“, “Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020”, която съответства също на международните стандарти в областта на правата на човека, които третираат въпросите, свързани с бедността и социалното изключване; Международният пакт за икономически, социални и културни права, Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за премахване на всички форми

на дискриминация спрямо жените, Конвенцията за правата на хората с увреждания, както и редица конвенции на Международната организация на труда и др.⁵

На основание гореизложеното може да бъде направен извод, че в отговор на стратегическите предизвикателства на динамичния глобален свят, Република България е създадала базисните концептуални и институционални норми за осъществяване на политиката си за помощ за развитие, която е в съответствие с изискванията на Европейския съюз и с „Целите на хилядолетието за развитие на ООН”. Осъществяването на тази политика следва да се развива последователно и рационално, при сериозен мониторинг на разходната ефективност и с непрекъснато усъвършенстване на съществуващия институционален и административен капацитет.

¹ Постановление № 234 от 01.08.2011 г. на Министерския съвет на Република България, обнародвано в „Държавен вестник”, бр. 61 от 2011 г.

² Постановление № 234 на Министерски Съвет от 01.08.2011 г.

³ Министерският съвет на Република България прие с Протокол № 51.23 от 18.12.2013 г. Средносрочна програма за развитие и хуманитарна помощ за периода от 2013-2015 г.

⁴ Решение № 85/8/ЕЕС от 1984 г. на Съвета на ЕС.

⁵ „Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 г.”