

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.11.2010
COM(2010) 629 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

Политиката на ЕС за развитие в подкрепа на приобщаващия растеж и устойчивото развитие

Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Политика за развитие със силно въздействие	7
2.1.	Осъществяване на практика на сътрудничество „с със силно въздействие“	7
2.2.	Растеж за развитие на човешкия потенциал	8
2.3.	Насърчаване на доброто управление	9
2.4.	Сигурност и нестабилност	10
2.5.	Превръщане на координацията на помощта в действителност	11
2.6.	Последователност на политиките за развитие	12
2.7.	Повишаване на въздействието на бюджетната подкрепа	12
3.	Политиката за развитие — катализатор на приобщаващия и устойчив растеж	13
3.1.	Партньорство за приобщаващ растеж	14
3.2.	Насърчаване на регионалната интеграция; продължаване използването на търговията за постигане на развитие	17
4.	Устойчивото развитие като нова двигателна сила.....	18
4.1.	Изменение на климата, биоразнообразие и развитие	18
4.2.	Енергия и развитие.....	20
5.	Селско стопанство и продоволствена сигурност	23
6.	Заключение	25

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2000 г. развитите и развиващите се страни приеха Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) — 8 главни цели и задачи за намаляване на бедността до 2015 г. Както световните лидери отбелязаха наскоро на Пленарната среща на високо равнище на Общото събрание на ООН в Ню Йорк, състояла се на 20—22 септември 2010 г., въпреки че напредъкът не е равномерен по отношение на отделните ЦХР и отделните държави, постиженията са много и милиони хора са излезли от положението на бедност.

Обаче въпреки че през изминалото десетилетие икономическото развитие в много части на света беше стабилно, предстои да бъде направено още много и редица развиващи се страни са изложени на риска да изостанат при възстановяването си от отрицателното въздействие на световната икономическа и финансова криза. Около 1,5 млрд. души все още живеят в крайна бедност (половината от тях в африканските страни на юг от пустинята Сахара), а една шеста от населението на света страда от недохранване. Много от най-слабо развитите страни слабо се противопоставиха на сегашната икономическа криза и в тези страни БВП като цяло се понижи през 2009 г. ЦХР отбелязаха много слаб напредък по намаляване на майчината и детската смъртност, а качеството на образованието и перспективите за достъп до санитарни съоръжения представляват проблеми. Освен това между отделните региони има големи разлики в постигнатия напредък и в някои случаи ползите от растежа не бяха усетени от широкото население дори в страни, в които икономическият растеж е стабилен.

През последните десет години и особено след приемането на Европейския консенсус за развитие¹ през 2005 г. Европейския съюз (ЕС) и неговите държави-членки удвоиха размера на официалната помощ за развитие (ОПР), която предоставят, подобриха представянето си по отношение на предоставянето на помощта, а държавите-членки се обединиха около съвместни подходи на политиката. Беше подобрена ефективността на помощта², бяха модернизирани споразуменията за партньорство и сътрудничество, както и финансовите инструменти, и бяха създадени механизми за подобряване на последователността на политиките за развитие (ППР)³. Като признава първостепенната отговорност на страните партньори при определяне на техните собствени стратегии за развитие и същевременно набляга на ключовата роля на доброто управление, ЕС се насочва все повече от взаимоотношения от типа донор—получател към партньорство⁴, включващо договорни взаимоотношения, основани на политически диалог и свързващи резултатите с конкретни програми или инструменти за сътрудничество.

През 2010 г. ЕС прие амбициозно становище в подкрепа на ЦХР, включително потвърждаване на общата цел до 2015 г. да отдели 0,7 % от своя брутен национален доход (БНД) за официална помощ за развитие. ЕС остава водещ световен дарител.

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf

² http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_en.cfm

³ http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_en.cfm

⁴ През последните години ЕС сключи различни споразумения за партньорство, които уреждат неговите отношения със страните с развиващите се страни и със страните с бързорастящи икономики, като стратегическото партньорство Африка—ЕС, преразгледаното споразумение от Котону с държавите от АКТЬ, стратегическите партньорства на ЕС с нововъзникващите икономики и икономиките в преход и Стратегията за Централна Азия.

Благодарение на него милиони хора по света усетиха истинска разлика. Като признава, че са необходими по-нататъшни усилия, ЕС се гордее с тези постижения, за тъй като за Европейския съюз помощта за развитие остава въпрос на солидарност, на ангажимент и от взаимен интерес. Наистина Лисабонският договор постави политиката за развитие в центъра на целите на ЕС, като член 208 посочва, че „Основната задача на политиката на Съюза в тази област е намаляването и, като крайна цел, изкореняването на бедността. Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на политиките, които биха могли да засегнат развиващите се страни.“

Помощта за развитие ще продължи да изисква дългосрочно финансово обвързване. Затова е особено важно нейното значение да бъде показано на гражданите на ЕС поради редица причини, а именно за насочване на вниманието към намаляване на бедността и други световни предизвикателства. Промяната на климата е тясно свързана с развитието, тъй като тя увеличава нуждата от помощ за развитие и изисква увеличаване на вниманието към други основни въпроси като достъпа до енергия и енергийната сигурност, недостига на вода и продоволствената сигурност. Помощта за развитие трябва да бъде насочена към справяне с лошо или слабо управление, което предоставя благоприятна почва за тероризъм, пиратство, трафик и престъпност; към по-добро управление на миграционните потоци чрез улесняване на законната миграция в съответствие с нуждите на трудовите пазари, борба с незаконната миграция и превръщане на миграцията в полза за развитието; към насърчаване на икономическия растеж в развиващите се страни и съдействие за тяхното приобщаване към световната икономика. В този контекст насочването на вниманието към проблемите на развитието и повишаването на осведомеността са от стратегическо значение, за да се получи подкрепата на европейските граждани за сътрудничеството за развитие.

Прегледът на напредъка по ЦХР показва, че е необходимо светът да направи повече в подкрепа на усилията на държавите за постигане на ЦХР, не само предвид нивата на официалната помощ за развитие, а поне със същото значение предвид това как помощта се отпуска и използва. В частност помощта сама по себе си никога не би успяла да извади милиони хора от бедност. Освен опазването и подобряването на услугите от основно значение, помощта за развитие играе роля при справянето с причините в основата на недостатъчния напредък за постигане на ЦХР. Помощта не е панацея и представлява един от няколкото финансови потока, насочени към развиващите се страни. Тя следва да бъде насочена по-скоро към първопричините за бедността, отколкото към нейните симптоми, и да бъде предимно катализатор на способността на развиващите се страни да създават приобщаващ растеж, който да позволява на хората да допринасят за и да се ползват от богатата на икономическия растеж, както и да мобилизират своите икономически, природни и човешки ресурси в подкрепа на стратегиите за намаляване на бедността. Все по-очевидно е, че ЦХР няма да бъдат постигнати без засилване на приобщаващия икономически растеж. Увеличение от 1 % на brutния национален доход на развиващите се страни може да бъде много по-ефективен от увеличение на помощта за тези страни. Този процент може значително да подобри способността на държавите да постигнат намаление на бедността и да умножи ефекта от това чрез създаване на работни места и социална защита.

Затова постигането на ЦХР до 2015 г. трябва да остане първостепенна задача за Европа и Европейският консенсус за развитие определя основните принципи за постигане на

напредък⁵. Борбата с бедността в световен мащаб представлява една от основните ценности, цели и интереси за Европа. Съществува ясно доказателство, че преследването на тази цел на равнище ЕС може да даде висока добавена стойност, особено чрез осигуряване на глобално и последователно присъствие на световната сцена, чрез създаване на мащаб и политическа тежест за действията, както и разделение на труда, водещо до по-голяма ефективност на помощта, от полза както за ЕС, така и за страните партньори.

Предвид настоящите предизвикателства тази Зелена книга се стреми към започване на дискусия за това как ЕС най-добре може да подкрепи усилията на развиващите се страни за ускоряване на напредъка за постигане на ЦХР и как може да се стреми към разкриване на нови възможности за намаляване на бедността. Тя поставя въпроси относно четири основни цели, към които ЕС и неговите държави-членки да се стремят в сътрудничество:

- **как да осигурят политика на ЕС за развитие с голямо въздействие**, така че всяко похарчено евро да дава най-висока добавена стойност и стойност срещу вложените средства, най-добър ефект на лоста и най-ценно наследство от възможности за идните поколения;
- **как да улеснят по-голям и по-приобщаващ растеж в развиващите се страни** като начин за намаляване на бедността и предоставяне на възможност на всички да имат приличен живот и перспектива за бъдещето си;
- **как да насърчат устойчивото развитие като двигателна сила на напредъка и**
- **как да постигнат трайни резултати в областта на селското стопанство и продоволствената сигурност.**

Настоящата Зелена книга ще бъде публикувана на уебсайта на Комисията (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Консултацията ще се проведе от 15 ноември до 17 януари 2011 г. и е открита за всички заинтересовани страни. Приканват се частните лица, организациите и държавите да изпратят своите становища под формата на отговори на въпросите, представени в документа, и/или като общи коментари по повдигнатите въпроси. По-специално становищата ще бъдат високо оценени от партньорите на ЕС в развиващите се страни.

Получените становища ще бъдат публикувани, евентуално в обобщена форма, освен когато авторите се възпротивят на публикуването на техните лични данни, ако считат, че тази публикация би накърнила техните законни интереси. В този случай становището може да бъде публикувано анонимно. В противен случай становището няма да бъде публикувано и съдържанието му по принцип няма да се взема под внимание. В допълнение, от стартирането през юни 2008 г. на Регистъра на представителите на интереси (лобисти) като част от Европейската инициатива за прозрачност, приканват се организациите да използват регистъра, за да дават информация на Европейската комисия и на широката публика за своите цели,

⁵ По-специално разгърнати подходи за намаляване на бедността, поемане на отговорност и съгласуваност между на страните партньори, координираността и последователността на политиките.

финансиране и структури. Съгласно политиката на Комисията, ако организациите не са регистрирани, всички техни становища се разглеждат като становища на частни лица

Становищата следва да се изпращат до DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Запитвания относно настоящата консултация могат да се изпращат до същата пощенска кутия или до European Commission, DG Development, Unit A/1, Office SC-15 03/70, 1049 Brussels, Belgium.

Резултатите от консултацията ще спомогнат за оформянето на предложенията на Комисията за осъвременяване на европейската политика за развитие, които ще бъдат направени през втората половина на 2011 г., както и на други политически инициативи в близки области.

2. ПОЛИТИКА ЗА РАЗВИТИЕ СЪС СИЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Въздействието на сътрудничеството е повлияно от цял набор от фактори, които съставляват по-широката рамка на политиката на ЕС за развитие, включително световния икономически контекст, собствените политики на страните партньори, последователността на политиките на донорство (по отношение на търговията, селското стопанство, миграцията, хуманитарните политики, смекчаване на въздействието на изменението на климата и т.н.) и политическия диалог, предшестваш решенията за програмиране на помощта. В някои страни външното измерение на политиките на ЕС има по-голямо въздействие върху развитието от помощта.

Имайки предвид това, финансовите нужди за постигане на ЦХР надвишават многократно наличните днес обществени средства, било то на национално равнище в развиващите се страни или на международно равнище чрез сътрудничеството за развитие и възникващото сътрудничество по оста юг—юг. Освен това в настоящия икономически и финансов контекст нуждата от фискално консолидиране ще оказва все по-голям натиск върху бюджета за помощ на донорите. Трябва сериозно да се обмислят иновативни решения. Те включват възможности, разгледани в рамките на дебата относно иновативните източници на финансиране⁶ „сър значителен потенциал за генериране на приходи“⁷, както и усилия за подобряване на въздействието на съществуващите потоци ОПР.

Ясно е, че европейската помощ трябва да донесе значителна добавена стойност и действителна стойност срещу вложените средства, и следва да се насочи към области, в които може да се види ясно добавената стойност. Изложено просто, това означава, че под всички възможни форми и във всички сектори ЕС трябва да покаже, че неговите програми за помощ ще осигурят най-силно дългосрочно въздействие и ще се използват като основен инструмент за насочване на вниманието върху постигането на ЦХР и целите след тях. Началото се поставя главно чрез насочване към четири основни изисквания — развитие на човешкия потенциал и сигурност като първични условия за развитието на всяка страна, растеж и социално приобщаване за всеки дългосрочен ангажимент. Това са необходими и взаимно допълващи се условия, върху които трябва да работим последователно.

2.1. Осъществяване на практика на сътрудничество „сър силно въздействие“

От важно значение е горепосочените цели да бъдат отразени на всички етапи от програмния цикъл и цикъла на разходи, като по този начин се инвестира в проекти, при които всяко похарчено евро, независимо дали от помощ за развитие, финансиране за климата или други бюджети за помощ, постига като резултат ефект на лоста и растеж в страната партньор. ЕС и неговите държави-членки могат да обмислят определени условия, които следва да бъдат изпълнени за програми/проекти/подкрепа по отношение на:

i) добавената стойност,

⁶ COM(2010) 549 и COM(2010) 700.

⁷ Заключение на Съвета относно Целите на хилядолетието за развитие във връзка с пленарното заседание на високо равнище на ООН в Ню Йорк и периода след него — подкрепа за постигането до 2015 г. на Целите на хилядолетието за развитие, 11080/10, 14 юни 2010 г.

предпоставката за координация на ниво ЕС преди одобряването на безвъзмездни средства/програмиране, например чрез наличието на документ за европейска стратегия за всяка държава.

iii) обосновката, че предлаганите програми/безвъзмездни средства/бюджетна подкрепа ще предизвикат, от една страна, ефект на лоста върху реформите и върху ползотворните политики, както и, от друга страна, ще привлекат други източници на финансиране (включително чрез участие на частния сектор или мобилизиране на вътрешни фискални ресурси).

В допълнение мониторингът, оценката и съобщаването за постиженията на помощта са от все по-голяма важност на фона на съществуващото фискално консолидиране, тъй като бюджетите за помощ може да бъдат подложени на все по-голям натиск. Увеличаването на отчетността и видимостта на приноса на ЕС показва на партньорите, че международните ангажименти са изпълнени. Затова трябва да бъдем в състояние убедително да покажем постиженията на сътрудничеството на ЕС за развитие. Това ще изисква повишени усилия за укрепване на системите за мониторинг и оценка, както и на изискванията за докладване в ЕС и в страните партньори.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. <i>Как ЕС и неговите държави-членки могат да изготвят набор от ръководни инструкции за програмирането и разходите, които да изискват спазването на редица условия (добавена стойност, координация, въздействие) за всички програми/проекти/подкрепа?</i>2. <i>Какви са понастоящем добрите практики на ниво ЕС и държави-членки, върху които да се надстройва?</i>3. <i>Как може разнообразието от потоци на помощта (от обществени и частни източници, от бюджетите за външна дейност на различните политиките) да бъде подходящо комбинирано, проследявано и отчетано за максимално въздействие, отчетност и видимост?</i> |
|---|

2.2. Растеж за развитие на човешкия потенциал

Без образование и здраво население, което се радва на продоволствена сигурност, една държава не може да отбележи растеж и да се измъкне от бедността. Икономическият растеж трябва да приобщава социално, за да води до ползите на устойчивото развитие, а това изисква последователност и баланс на всички политики. Намаляването на неравенството чрез създаване на приходи, включително продуктивна и достойна заетост, равенство между половете и социална защита, както и всеобщият достъп до качествено образование и обучение, гъвкавата система за висше образование, която може да осигури необходимите човешки ресурси, и услугите в областта на здравеопазването са фактори от основно значение за намаляване на бедността, постигане на ЦХР и подпомагане на социалното сближаване, човешките права и мира.

Това следва да бъдат и ще останат приоритетите на усилията на ЕС и на държавите-членки в най-силно нуждаещите се страни.

Като използва широкия си опит в областта на подкрепата за развитието на човешкия потенциал и на обществото и като се насочва отвъд пределите на традиционните области на действие, сега ЕС е в състояние преразгледа въпроса за това как по-добре да

интегрира насочване на вниманието върху уменията, иновациите, творчеството и предприемачеството във всеобхватен подход към социалните политики и как да подкрепи активни политики за пазара на труда, програмата за достоен труд и развитието на ефективни национални системи за социална защита.

4. *Как ЕС и неговите държави-членки могат да осигурят по-добро насочване на помощта за образование и здравеопазване и повишаване на нейното въздействие и ефективност по отношение на развитието на човешкия потенциал и растежа?*
5. *Как ЕС следва да подкрепя развитието на уменията в страните партньори в съответствие с характеристиките и нуждите на местните пазари на труда, включително в неформалния сектор? Как общият подход на ЕС към миграцията може да допринесе в това отношение?*

2.3. Насърчаване на доброто управление

Опитът показва, че без добро управление програмите за помощ имат ограничен ефект и осигуряването на сътрудничество със силно въздействие винаги е изключително трудно. Демократичното управление, зачитането на човешките права, борбата срещу корупцията, върховенството на закона и изграждането на институции и държавност са съставни части на стратегиите на ЕС за сътрудничество.

Ефективното управление изисква добро финансово управление на средствата и ефективна превенция, контрол и механизми за санкции/обезщетения с цел борба с корупцията и измамите. Насърчаването на прозрачността, отчетността и участието във вземането на решения играят също ключова роля, в частност чрез ролята на парламента, независимата съдебна система и институциите за одит. Следва да се наблегне и на повишаването на регулаторните възможности на правителствата предвид създаване на благоприятна за бизнеса среда, която най-добре да използва вътрешните ресурси и да привлича вътрешни и чужди инвестиции, заедно с механизми, които осигуряват достигането на ползите от растежа до всички групи на обществото. В това отношение е ценен опитът на ЕС по отношение на прехода. Организациите на гражданското общество също са партньори от жизнено значение. В своя политически диалог с националните органи ЕС насърчава минимални стандарти за среда, благоприятна за организациите на гражданското общество, и насърчава истински диалог между държавата и недържавните участници.

Диалогът между партньорите и наблягане върху осигуряването на стимули за реформи, ориентирани към резултати, са основните принципи на сегашния подход на ЕС. Това се извършва чрез включване на показателите за напредъка както в периодичните прегледи на разпределението на помощта, така и в специфичните програми или бюджетната подкрепа. ЕС вече премина към договорно програмиране на помощта и програмиране въз основа на търсенето, например под формата на инициатива за добро управление⁸, сключена с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), договор за ЦХР⁹ и клаузи във връзка с доброто управление в споразуменията на ЕС с държавите

⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията относно „Подкрепата за демократично управление чрез Инициативата за управление: преглед и перспективи“ — SEC(2009) 58, 19.11.2009 г.

⁹ http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_en.cfm

от АКТБ и държави в Азия и Латинска Америка, както и държави, участващи в европейската политика за съседство. Регионалното измерение на насърчаването на доброто управление е важно за осигуряване на по-добро приемане и легитимност на реформите.

Въпреки това непрекъснатото ударение върху използването на помощта като катализатор за подобрения в управлението като съставна част от партньорствата за развитие трябва да остане приоритет на политиката на ЕС за развитие, а в някои от страните партньори предстои още много да бъде свършено. Това поражда редица въпроси как най-добре да се направи още една стъпка напред в използването на помощта за насърчаване на управлението. Например, многогодишното разпределение *ex ante* по държави дава известна предвидимост на финансирането на развиващите се държави, но същевременно може да се обмисли преминаване към нови подходи, предлагащи стимули за реформи и за мобилизиране на вътрешните ресурси.

- | | |
|----|--|
| 6. | <i>Как ЕС може да пригоди своя подход, инструменти и показатели в подкрепа на управленските реформи в развиващите се страни/региони?</i> |
| 7. | <i>Как и до каква степен ЕС следва да включва повече стимули за реформа в своя процес на разпределение на помощта, както по държави, така и по тематични програми?</i> |
| 8. | <i>Как ЕС следва да насърчава стабилни рамки за оценка и мониторинг на резултатите в областта на развитието, постигнати от държавите получатели?</i> |

2.4. Сигурност и нестабилност

Без мир и сигурност, върховенство на закона, добро и предвидимо законодателство, стабилни обществени финанси помощта не би могла да успее да осигури на хората дългосрочно бъдеще. Това е записано както в Европейската стратегия за сигурност, така и в Европейския консенсус за развитие. Освен това наличието на тясна връзка между политиката на ЕС за развитие и външната дейност на ЕС в широк мащаб е от съществено значение за осигуряване на ефективност на помощта, въз основа на добре координиран и ефективен по отношение на разходите подход на равнище ЕС и държави-членки. Това е особено вярно за нестабилните държави, ситуациите след приключване на конфликт и държавите, в които комбинация от фактори предоставя подходяща почва за появата или подкрепата на социално насилие и войнствен екстремизъм.

Институционалните разпоредби в ЕС, въведени с Договора от Лисабон, предоставят възможност за по-обхватен и по-координиран европейски подход за справяне с първопричините за конфликтите и подкрепят усилията на държавите партньори за изграждане на мирни, демократични, законни и приобщаващи държави.

В частност ЕС, като използва новата Европейска служба за външна дейност (ЕСВД) в сътрудничество със съответните служби на Комисията би искал да създаде съгласувани и всеобхватни политически стратегии, които свързват ранното предупреждаване и превантивната дипломатия с краткосрочните мерки за отговор при кризи (управление на хуманитарни, дипломатически, граждански и военни кризи) и с дългосрочните инструменти и политики (за сътрудничество за развитие, търговия, околна среда и

адаптиране към изменението на климата за намаляване на уязвимостта към природни бедствия, миграция и др.). Те биха могли да включат и подходящ елемент за развитие, насочен към управлението, изграждането на държава и други реформи, свързани с развитието, необходими за поддържане на мира и стабилността и за укрепване на човешките права.

В този контекст последователността и доброто съгласуване с дейностите, свързаните с хуманитарна помощ, са от основно значение за намаляване на уязвимостта на държавите, предразположени към кризи, укрепването на тяхната устойчивост и ефективния преход от спешни действия към възстановяване.

9. *При програмирането на интервенции за развитие как ЕС следва да подходи към връзката между сигурност и развитие, особено в нестабилни и предразположени към конфликти държави, и как да наблегне повече на демократичното управление, човешките права, върховенството на закона, правосъдието и реформата в областта на сигурността?*
10. *При програмирането на интервенции в областта на сигурността как ЕС може да подобри координацията с действията за развитие?*
11. *Как ЕС най-добре може да се справи с предизвикателството за обвързване на помощ, възстановяване и развитие при ситуации на преход и възстановяване?*

2.5. Превръщане на координацията на помощта в действителност

Ефективната координация на програмите за помощ е правно задължение за Европейския съюз и държавите-членки. В член 210 на Договора от Лисабон се посочва, че „За да насърчат взаимното допълване и ефективността на техните действия, Съюзът и държавите-членки координират своите политики, свързани със сътрудничеството за развитие, и се консултират взаимно относно програмите си за помощ, включително в рамките на международните организации и по време на международни конференции.“ Важността на координацията на помощта с останалите донори е записана в Европейския консенсус за развитие, Кодекса за поведение¹⁰ и оперативната рамка¹¹, основана на програмата за ефективност на международната помощ (Декларация от Париж и Програма за действие от Акра)¹².

Но досега истински ефективната координация на помощта на етап програмиране остава по-скоро изключение отколкото правило.

Координацията трябва да стане много по-систематична и ефективна, както бе прието от Съвета¹³, който покани Комисията „до 2011 г. [да] представи предложение на Съвета за постепенното синхронизиране на програмните периоди на ЕС и на държавите-членки на равнище държави партньори, въз основа на стратегиите за развитие на държавите партньори и като отчита програмните периоди на последните“. Комисията възнамерява да предложи такъв механизъм през 2011 г.

¹⁰ Заключение на Съвета относно „Кодекса за поведение на ЕС относно взаимното допълване и разделението на труда в политиката за развитие“, документ 9090/07, 15.5.2007 г.

¹¹ Кодекс за поведение на ЕС относно взаимното допълване и разделението на труда и Оперативна рамка във връзка с ефективността на помощта.

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>

¹³ Заключение на Съвета относно ЦХР, 14 юни 2010 г.

12. *Какви са най-подходящите правни и практически начини и структури за превръщане на ефективността на помощта и документите за европейска стратегия за всяка държава в действителност? Как в това отношение най-добре може да бъде постигнат практически резултат от Договора от Лисабон и Заключенията на съвета от 14 юни?*

2.6. Последователност на политиките за развитие

Последователността на политиките за развитие е правно изискване съгласно Договора от Лисабон¹⁴. Политиките в области като търговията, рибарството, селското стопанство, миграцията, климата и енергията, за да споменем само някои, могат да окажат огромно въздействие върху способността на най-бедните държави да намалят бедността и да отбележат растеж.

В „План за действие на ЕС от дванадесет точки в подкрепа на Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР)“, публикуван от Комисията на 21 април 2010 г.¹⁵, Комисията подчертава, че „ЕС също така подкрепя ЦХР, като съгласува по-добре други политики, различни от тази за оказването на помощ, с целите на развитието. През последните пет години ЕС въведе за тази цел механизми *ex ante* и *ex post*, включително оценки на въздействието, които изследват външното въздействие на предложенията за политики. Работната програма за ППР поставя конкретни цели и показатели за напредъка при изпълнението на ангажиментите на ЕС относно ППР при редица политики, като оказва въздействие върху следните пет световни предизвикателства: търговия и финанси, изменение на климата, сигурност на хранителните доставки, миграция и сигурност.“ Тя се използва като инструмент за насочване на процеса на вземане на решения в ЕС, в частност когато участници са Комисията, Съветът и Парламентът, относно широк набор от въпроси, които засягат развиващите се страни извън сферата на помощта за развитие.

За да се отбележи по-нататъшен напредък един от подходите би могъл да бъде по-дейното използване на работната програма за ППР на по-ранен етап от подготовката на нови инициативи. Затова са необходими още работа и консултации за това как този ангажимент да се превърне в конкретна програма за действие. В частност основно предизвикателство е да се доразвият настоящите подходи за оценка на конкретното въздействие на политиките на ЕС върху целите за развитие.

13. *Какви практически мерки, свързани с политиката, могат да се вземат в ЕС за подобряване на последователност на политиките за развитие? Как напредъкът и въздействието могат да бъдат оценени най-добре?*

2.7. Повишаване на въздействието на бюджетната подкрепа

Бюджетната подкрепа е начин за осъществяване на помощ за развитие, състоящ се в предоставяне на финансова помощ на държавните хазни на държавите получатели. През последните години бюджетната подкрепа (обща или по сектори) придоби важност на равнище ЕС с цел да се подкрепят стабилни икономически и в областта на

¹⁴ Член 208 от Договора за функционирането на ЕС гласи: „(...) Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на политиките, които биха могли да засегнат развиващите се страни.“

¹⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF

публичните финанси политики, както и програмите за реформи на държавите партньори. Комисията се ангажира да осигури изборителното използване на бюджетната подкрепа с възможно най-висока ефективност, ефикасност и въздействие.

Предвид важноста на осигуряването на широкообхватен преглед на използването на този значим инструмент на 19 октомври 2010 г. Комисията прие Зелена книга относно „Бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за трети страни“¹⁶. Нейната цел се състои в широка обществена консултация, която да събере становища и материали от заинтересовани страни относно това как наученото досега може да допринесе за по-добро използване на бюджетната подкрепа в бъдеще както на равнището на Общността, така и на равнището на държавите-членки.

3. ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗВИТИЕ — КАТАЛИЗАТОР НА ПРИОБЩАВАЩИЯ И УСТОЙЧИВ РАСТЕЖ

Основната цел на помощта е да бъде катализатор за подкрепа на страните партньори, и в по-конкретен план, да помогне за изграждането на среда, благоприятстваща устойчивия и приобщаващ растеж, която да позволи на тези страни да се избавят от бедността. Икономическият растеж, при условие че е социално приобщаващ, води до много по-голям ефект за намаляване на бедността, отколкото постепенното увеличаване на ОПР.

Много фактори влияят върху средата, която благоприятства растежа, включително политическата и макроикономическата стабилност, доброто управление, сигурността, зачитането на правата на човека, благоприятната регулаторна и политическа бизнес среда, способна да генерира продуктивна и достойна заетост, добре образовано, здраво и креативно население, устойчивото използването на ограничените природни ресурси, икономическата инфраструктура, прилагането на основните трудови стандарти, както и ефективно и ползотворно участие в международната търговия.

ЕС работи вече във всички тези области в съществуващите си споразумения с развиващите се страни. Необходимо е обаче да се обмисли как да се подобри още повече отражението от тази дейност върху растежа — не като цел само по себе си, а като средство за изкореняването на бедността.

Очевидно е, че развиващите се страни имат много различен капацитет за следване на политики за добро управление и за поощряване на растежа. Сътрудничеството, насочено към растежа, ще бъде по-подходящо за страни, които се захващат с политики, свързани с фактори, позволяващи растежа, които водят също до социално приобщаващ растеж, а за най-нуждаещите се страни или за тези, които се намират в цикъл от конфликти или в нестабилна ситуация, трябва да бъдат продължени по-традиционните инструменти за развитие. По този начин различията между отделните страни и региони могат да доведат до разработване на нови подходи за по-добро сътрудничество със страни, желаещи да се включат в нови форми на партньорство, като същевременно при необходимост продължават да се подкрепят изграждането на държавността, доброто управление и стратегиите, насочени срещу бедността. От това следва, че е важно да е налице специфичен за всяка страна набор от политики, при които се признават

¹⁶ COM(2010) 586.
<http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221>

конкретните предизвикателства за съответната страна, като същевременно се работи в партньорство и се спазва поемането на отговорност от съответните страни и акцентът се поставя върху резултатите и осигуряването на взаимна отчетност.

Освен това дейността на ЕС трябва да бъде по-добре координирана и да се концентрира върху областите, в които може наистина да допринесе. Договорът от Лисабон и новата институционална рамка за общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, както и новите правомощия, свързани с области, имащи отношение към развитието¹⁷, дават възможност за стратегически по-ефикасна политика за развитие в по-широката рамка на по-ефективната външна дейност.

При стремежа за превръщане на политиката за развитие в катализатор на приобщаващия растеж от особено значение са следните въпроси.

3.1. Партньорство за приобщаващ растеж

За да бъдат привлечени и задържани местните и чуждите инвестиции, е необходимо да съществува бизнес среда, която да е предсказуема, прозрачна, основана на правила, недискриминационна и съчетана с подкрепа за инвестициите в производствения сектор, както и съществуването на пазарни възможности. Ето защо възниква въпросът дали ЕС трябва да обмисля нови **съвместни стратегии за приобщаващ растеж** в партньорство с отделни развиващи се страни или с регионални групи от развиващи се страни, като се включат и заинтересовани страни от частния сектор — предприятия, фондации, академични среди и организации на гражданското общество (ОГО) в широк смисъл, и т.н. — всички ангажирани с целта за постигане на осезаем напредък по въпросите, по които могат да действат заедно. Тези съвместни стратегии могат да бъдат разработени в рамките на съществуващите официални споразумения за партньорство между ЕС и групи от развиващи се страни, а дори и с отделни страни.

Неправителствените участници са движеща сила за развитие и са част от развитието с различните си роли на влияещи върху общественото мнение, доставчици на услуги и пълноправни донори или заемодатели, като по този начин допринасят с познания и добавена стойност. Трябва да се поддържа редовният диалог с тях, като например този, започнат от Комисията¹⁸ с цел постигане на съгласие по бъдещите предизвикателства и областите, в които има най-голяма нужда от промяна.

Такива съвместни стратегии могат да се основават на редица различни приоритети, като ЕС и страните партньори се договарят за ясни съответни отговорности и цели, като например:

- Насърчаване и подкрепа за продуктивни и устойчиви инвестиции, както чужди, така и вътрешни, в най-бедните развиващи се страни, по-специално тези, които не се възползват от засилената търговия и не привличат в момента големи инвестиционни потоци. Възможностите включват използването на помощта за лост в подкрепа на допълнителни инвестиции в инфраструктурата, за да се подпомогнат частните

¹⁷ Като инвестициите, миграцията.

¹⁸ *Структурираният диалог за участието на гражданското общество и местните власти в развитието* (The Structured Dialogue on the involvement of civil society and local authorities in development) бе стартиран през март 2010 г. и ще приключи през май 2011 г. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

инвестиции (например за да се придвижат продукти до пазара), и в съответните случаи подкрепа под формата на финансиране със споделяне на риска за проекти, които представляват ниво на риск, затрудняващо привличането на частно финансиране. Тези инвестиции трябва да са насочени в по-малка степен към подкрепа на развитието на съществуващите промишлени дейности, по-специално добивната промишленост, а да бъдат по-скоро насочени към дейности с по-висока добавена стойност, и по-специално към секторите след добивната промишленост. От тях също следва да се имат полза възможно най-широкият спектър от граждани в съответната страна.

- Достъпът до капитал и достъпни кредити, особено за малките и средните предприятия (МСП) и микропредприятията, е от основно значение за подпомагане на растежа на местното селско стопанство, индустрия и услуги, защото насърчава образуването на ефект на лоста между помощта и финансовите инструменти. В случаите, когато достъпът до местно финансиране е труден или не съществува, ЕС може да продължи да подпомага постепенното развитие на местната банкова система и на местните капиталови пазари, като по този начин позволи на национални или чужди инвеститори да извършват операции със силно въздействие върху развитието, които те иначе не биха предприели поради съществуващите рискове. Това например може да се постигне чрез интегриран фонд на ЕС или чрез механизъм, управляван съвместно от институциите на ЕС и европейските банки за развитие и финансови институции, които по един координиран начин ще предлагат при необходимост субсидирани заеми, техническа и финансова подкрепа и споделяне на риска, за да насърчат частните инвестиции в развиващите се страни.
- Правна и регулаторна рамка. Много важна роля играе степента на трудност и разходите за създаване на ново предприятие, особено на МСП, или за осъществяването на дейността на вече съществуващо предприятие. Това не се отнася само за формалностите за първоначална регистрация, а например и последващото спазване на данъчното законодателство, борбата с корупцията и изтичането на капитали извън страната и въпросите за разрешителните. Финансовата и техническа помощ от ЕС може да подпомогне реформите в тази област въз основа на поетите задължения и решимостта на страните партньори да се внесат подобрения. Това включва и защита на инвестициите, прозрачни и открити процедури за регистриране и закриване на предприятия, както и достъпни и надеждни условия за изпълнение на договорите. Поради нарастващия натиск на търсенето в световен мащаб придобива все по-голямо значение управлението на правата, свързани с експлоатацията, управлението или отчуждаването на природни ресурси, включително от земи, вода, суровини или риболов. Напредъкът по тези въпроси обаче зависи в голяма степен от решимостта на страните партньори.
- Иновации: Научното и технологичното сътрудничество и изграждането на капацитет, както и инвестициите в знанието, иновациите и новите технологии, могат да играят основна роля за бързо постигане на приобщаващ растеж и изваждане на хората от бедност. Едно от най-големите предизвикателства за развиващите се страни е да набележат и използват областите, в които притежават сравнителни предимства, особено за да могат да се конкурират с по-големите страни с бързо растящи икономики. Ето защо много е важно да се приемат мерки, специфични за всяка страна, с цел да се насърчи развитието и трансфера на технологии, за да се позволи създаването на жизнеспособни предприятия и да се умножат инвестиционните възможности. Трябва също да се обърне специално внимание на

потенциалното въздействие по отношение на растежа на културните и творческите сектори върху местната икономика на много развиващи се страни. Важна роля в подкрепа на иновациите могат да играят защитата и прилагането на правата върху интелектуалната собственост в съответствие с международните задължения и като се вземат предвид нивата на развитие и нуждите на развитието. Информационните и комуникационните технологии (ИКТ) могат да представляват значителна сила за бърза трансформация във всички социално-икономически области и от гледна точка на разходите са изключително ефективни по отношение на предоставянето на услуги в области като здравеопазването, образованието, енергетиката и управлението на околната среда, транспортните системи, държавната администрация или търговията и финансовите услуги¹⁹.

- Достоен труд и социална защита: Силното неравенство възпрепятства значително хода на намаляването на бедността и се отразява много лошо върху икономическия растеж. Чрез намаляването на неравенството и чрез подкрепа за хората в най-неравностойно положение социалната защита насърчава инвестициите в човешки капитал, увеличава производителността, подобрява социалнополитическата стабилност и допринася за създаването на стабилни институции. Необходима е интегрирана програма за трудова заетост и приобщаващ растеж, насочена към уменията, производителността и към регулаторна среда, която е благоприятна за бизнеса. Например в сътрудничеството на ЕС с латиноамериканските страни социалното сближаване е централна цел и се счита за основен компонент от приобщаващия растеж.

Във всички тези области зачитането на правата на човека и социалните и екологичните стандарти за устойчивост трябва да се гарантират чрез позоваване на Глобалния договор на ООН и насоките на ОИСР или чрез секторни споразумения или подзаконови актове, като тези в рамките на споразуменията за правоприлагане, управление и търговия в горския сектор²⁰, споразуменията за партньорство в областта на рибарството, Инициативата за прозрачност на добивната промишленост²¹, Кимбърлийския процес²² или под формата на корпоративна социална отговорност²³ и отчетност. Тези инициативи следва да допълват, а не да заместват усилията, предприети за подобряване на бизнес средата на национално ниво, и да помогнат за отстраняване на законодателните празнини и на недостатъците в правоприлагането.

- | | |
|-----|---|
| 14. | <i>Как и в каква степен помощта на ЕС следва да подкрепя индустриални инвестиционни проекти в развиващите се страни и как може да се направи правилният баланс между разработването на добивната промишленост/енергетиката и насърчаването на секторите след добивната промишленост и промишлените сектори?</i> |
| 15. | <i>Как ЕС може да гарантира, че подкрепата за икономическото развитие гарантира справедливо социално включване на печалбите и предоставя по-</i> |

¹⁹ Благодарение на значителния технологичен напредък и развитието на пазара днес в развиващите се страни се употребяват над 3 милиарда мобилни телефона, а потребителите на интернет са десет пъти повече, отколкото през 2000 г.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

²¹ <http://eiti.org/>

²² <http://www.kimberleyprocess.com/>

²³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

добра защита на социалните и икономическите права, включително прилагане на основните трудови стандарти, както и по-добра корпоративна отговорност?

16. *Какви мерки трябва да се вземат (и как трябва да бъдат най-добре диференцирани) за подпомагане на усилията на развиващите се страни в създаването на икономическа среда, която е в състояние да насърчава бизнеса, особено малките и средните предприятия?*
17. *Какви мерки или структури могат да бъдат разработени със страните партньори, както и с европейските и международните финансови институции, за да се осигури финансова подкрепа, и където е необходимо, финансиране с ниска цена и финансови гаранции за подкрепа на този растеж?*
18. *Какви инструменти би могъл да използва ЕС за насърчаване на креативността, иновациите и трансфера на технологии и за гарантиране на жизнеспособното им практическо приложение в развиващите се страни?*

3.2. Насърчаване на регионалната интеграция; продължаване използването на търговията за постигане на развитие

Насърчаване на регионалната интеграция

Успехът на Европейския съюз да създаде мирно и благоденстващо общество и да разшири географския си обхват се дължи на постепенното юридическо, икономическо, финансово, политическо и фискално интегриране на пазарите му. Търговията се развива и се постига растеж благодарение на акцента, който Съюзът поставя върху транспортните, телекомуникационните и енергийните инфраструктури. Съюзът разбира, че разковничето към растежа и развитието е интегриран и жизнен регионален пазар.

В развиващия се свят, включително в Африка, Югоизточна и Източна Азия и Латинска Америка, се разгръща подобен процес, но на много по-ранен етап на развитие. По-голямата част от търговията на африканските страни е със страни извън Африка и съществува фрагментираност и припокриване на регионалните сдружения и недостатъчни инфраструктурни връзки между членовете на регионалните групи.

Въпреки това през последните години в много региони се ускори напредъкът към ефективна регионална интеграция. Този напредък засяга предимно икономически въпроси (както ЕС се съсредоточи върху икономическата интеграция в своите ранни години). Обаче Африканският съюз например предприе наскоро важни стъпки и на политическата сцена по отношение на изграждането на мира и сигурността и регионалното посредничество.

19. *Как опитът на ЕС може да бъде от полза на регионите, които се стремят да засилят интеграцията си?*

Продължаване използването на търговията за постигане на развитие

Опитът сочи, че за да освободят напълно икономическия си потенциал, развиващите се страни трябва да приложат последователна комбинация от вътрешни реформи и международни политически мерки, адаптирани към техните собствени нужди. Развитието обикновено включва постепенното либерализиране на търговията със стоки

и услуги в благоприятна бизнес среда, така че да се улесни интеграцията в световната икономика и регионалната интеграция.

ЕС е с един от най-отворените за развиващите се страни пазари в света. Заедно със своите държави-членки Съюзът е основен доставчик на помощ за търговията, която през 2008 г. достигна рекордно високия размер от 10,4 млрд. EUR, което представлява увеличение от 3,4 млрд. EUR (48 %) от 2007 г. С годините ЕС въведе търговски инструменти в подкрепа както на социалното, така и на икономическото благосъстояние в развиващите се страни.

За близкото бъдеще основните цели са да се осигури съгласуваност между търговската политика на ЕС и целите на сътрудничеството за развитие, да се сключат всеобхватни благоприятстващи развитието споразумения и търговски споразумения с редица развиващи се страни, да продължат да се увеличават усилията за предоставяне на помощ за търговията и въздействието на място и да се проучат синергиите между националните и регионалните стратегии за търговия.

20. *Какво може да се направи, за да осигури по-голяма съгласуваност между търговската политика и политиката за развитие на ЕС?*
21. *Как да се подобрят разпоредбите за помощта за търговията, за да се използва максимално потенциалът ѝ за постигане на ефект на лоста за осъществяване на устойчиви икономически дейности в развиващите се страни, водещи до допълнителен растеж?*

4. УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ КАТО НОВА ДВИГАТЕЛНА СИЛА

Очаква се развиващите се страни да бъдат една от основните движещи сили на световния растеж през следващите десетилетия — както в икономически, така и в демографски план. Осигуряването на ускорен и всеобхватен растеж представлява огромно предизвикателство от гледна точка на устойчивостта на околната среда и мерките за адаптиране и смекчаване на изменението на климата, но е ясно, че необходимостта от решаване на проблема с изменението на климата не може да бъде причина за ограничаване на усилията за изваждане от бедност на най-бедните граждани в света.

4.1. Изменение на климата, биоразнообразие и развитие

Изменението на климата е едно от най-големите предизвикателства на този век, които засягат развиващите се страни, и представлява най-големият риск за напредъка към постигане на ЦХР. Изваждането на хората от бедност ще изисква гарантирането на достъп до енергия за повече хора; това ще доведе до голямо увеличение на потреблението на енергия, което от своя страна ще окаже въздействие върху емисиите на парникови газове и околната среда в света. Следователно устойчивото развитие трябва да бъде в основата на политиката ни за развитие, както и на политиката ни спрямо изменението на климата, за да се гарантира, че действията за борба с изменението на климата осигуряват ползи за потенциала за растеж на най-бедните граждани в света, а не увеличават риска за този потенциал.

Развитието, основано на устойчивата икономика, би могло да предостави много възможности за растеж на развиващите се страни. Най-ефективният начин за

постигането на това е да се включи проблемът с изменението на климата в политиките, свързани с развитието. От решаващо значение е да се приеме стратегически подход, при който развитието е устойчиво на влиянието на климата — като се съчетават дейности по смекчаване, адаптиране и намаляване на риска от бедствия и превантивни дейности, а инициативите, които се основават както на развитие с ниски нива на въглеродни емисии, така и на стратегическо планиране на устойчивостта, ще осигурят много ползи за развиващите се страни²⁴.

Устойчивото развитие изисква стратегии, насочени към икономическите, социалните и екологичните проблеми. От гледна точка на околната среда устойчивостта трябва да обхване използването и управлението на природните ресурси, особено земята, водата, горите и биоразнообразието. За да се гарантира устойчивост на развитието, изключително важно е да се интегрират приоритетите на адаптирането и да се върви към развитие с ниски нива на въглеродни емисии.

Икономиките на развиващите се страни зависят в значителна степен от използването на природните ресурси, като селското стопанство и суровините. Същевременно все повече се признава, че екосистемите, като горите и влажни зони, играят важна роля като източници на икономическо производство, генериращи потоци от стоки и услуги, които са икономически полезни. В резултат на това е важно да се разбере колко зависими могат да бъдат предприятията от биоразнообразието и екосистемните услуги и да се разгледа цялостното въздействие от загубата на биоразнообразие върху потенциала за разработване на нови продукти, нови работни места и нови технологии. В проучването за икономиката на екосистемите и биоразнообразието (ИЕБ) общественото внимание се насочва към това предизвикателство, като се дава икономическа стойност на широк спектър от услуги, предоставяни от природата, които дотогава не са имали цена по традиционните икономически модели.

Управлението на природните екосистеми като поглъщители на въглерод и ресурси за адаптиране все повече се признава за необходимо, ефективно и относително рентабилно решение за борба с изменението на климата. Необходими са различни стратегии за управление на използването на земята, за да се намалят емисиите на парникови газове поради промяна на използването на земята и да се поддържат устойчиви екосистемни услуги, които са от жизненоважно значение за адаптиране към изменението на климата. В по-конкретен план защитените територии играят много важна роля в разработването на национални мерки за смекчаване на изменението на климата и за адаптиране и следователно от решаващо значение е повишаването на защитата, предоставена на тези райони, както и цялостното обхващане и управление на тези обекти.

Включването на аспектите на изменението на климата в политиката за развитие ще има финансово изражение. На конференцията в Копенхаген ЕС пое ангажимент за бързо финансиране от 7,2 млрд. EUR за мерки за смекчаване и адаптиране, включително и за намаляване на риска от бедствия и превантивни дейности в застрашените от бедствия страни, за периода 2010—2012 г. Развитите страни си поставиха също за цел да мобилизират съвместно 100 млрд. USD годишно до 2020 г. от различни източници, включително чрез алтернативни източници, при условие че развиващите се страни предприемат подходящи действия за смекчаване и осигурят прозрачност относно

²⁴ Както се подчертава в доклада за напредъка на Африка през 2010 г., наложително е „африканските страни да приемат стратегии за развитие, устойчиви на влиянието на климата“.

своите емисии на парникови газове. Едно балансирано разпределение между финансирането на мерки за адаптиране и смекчаване следва да допринесе за повишаване на издръжливостта на икономиките на развиващите се страни към изменението на климата и да подпомогне преминаването към развитие с ниски нива на въглеродни емисии²⁵. Въпреки че адаптирането ще продължи да бъде финансирано основно чрез безвъзмездни средства и ще има за цел на първо време да помогне на развиващите се страни да разработят национални планове за действие за адаптиране, действията за смекчаване ще трябва също да бъдат финансирани чрез концесионни заеми и съфинансиране с частния сектор. Следователно на всички нива в обществото финансирането следва да е насочено също към капацитета за привличане на инвестиции в технологии с ниски емисии и към практиките за устойчиво ползване на земята. На конференцията в Нагоя през октомври 2010 г. всички страни по Конвенцията за биологичното разнообразие се обединиха около необходимостта за мобилизиране на ресурси в подкрепа на биоразнообразието, по-специално за подпомагане на развиващите се страни при прилагането на новия 10-годишен стратегически план, приет по този повод.

22. *Като се има предвид тясната свързаност между изменението на климата, биоразнообразието и развитието и с оглед на новите възможности, предоставени от финансирането на изменението на климата и от пазарите, как може включването на аспектите на адаптирането към изменението на климата и на намаляването на риска от бедствия в политиката за развитие на ЕС да бъде засилено, за да се гарантира по-издръжваща на климата и устойчива икономика, както и опазване на горите и на биоразнообразието?*

4.2. Енергия и развитие

Сред многото предизвикателства на устойчивото развитие основен проблем е достъпът до устойчива енергия за всички граждани. Всъщност всеобщият достъп до енергия представлява предварително условие за постигане на повечето цели на хилядолетието за развитие: достъпът до енергия с надеждна и стабилна цена, и по-специално до електроенергия, е движеща сила за изкореняване на бедността и е от съществено значение за здравеопазването, образованието, селското стопанство и икономическото развитие. Това са предизвикателства, които изискват иновационни решения, и целта за стратегии за развитие и за сътрудничество, устойчиви на влиянието на климата, и инвестициите в устойчиво развитие могат да доведат до много положителни възможности.

Например в африканските страни на юг от пустинята Сахара по-малко от 30 % от гражданите имат достъп до електрическа мрежа, а за тези, които имат достъп, електричеството често е ненадежден източник на енергия, като твърде често и за продължително време настъпват спирания и прекъсвания на тока. Положението е същото и в много други развиващи се страни и има огромни последствия за социалното и икономическото развитие, и по-специално за възможността за постигане на ЦХР.

²⁵ Текущата работа за намаляване на емисиите от горските райони, която се извършва в момента в РКОНИК, е от голямо значение, особено ако е придружена от инициативи като правопрilagане, управление и търговия в горския сектор (FLEGT) за подобряване на управлението на горите в страните партньори.

През последните десетилетия цените на петрола варираха значително. Това оказва силно влияние върху нестабилните и развиващи се икономики, особено тези, които са до голяма степен зависими от петрола, още повече, когато генератори, задвижвани с гориво, играят важна роля отчасти поради липсата на надеждни доставки на електроенергия. Накрая поради липсата на надеждни доставки на електроенергия въглищата стават основното гориво за готвене, което води до широко разпространени здравословни проблеми и обезлесяване.

Трябва обаче да се отбележи, че много райони в развиващите се страни представляват идеално място за развитие на възобновяемата енергия, включително водна, вятърна, фотоволтаична електроенергия и концентрирана слънчева енергия, което се дължи особено на факта, че там са налице много изгодни природни ресурси (вода, слънце). Освен това, когато не е налице енергийна инфраструктура, възможността да се предостави възобновяема енергия, без да се използват енергийните мрежи, позволява да се намалят общите разходи. В много отношения инвестирането в местна, конкурентоспособна възобновяема енергия в много части на развиващия се свят позволява да се прескочи едно поколение в технологичен план. Освен това въвеждането на модерни решения за производството и дистрибуцията на енергия ще позволи постигането на значителни ползи в областта на енергийната ефективност. Чрез модерните технологии могат да се постигнат големи намаления на емисиите на парникови газове и да се подобрят значително местните екологични условия. За този аспект Европа може да играе ключова роля, като предостави своето ноу-хау. Когато инфраструктурата е налице, модернизирването на съществуващите съоръжения и свързването помежду им могат да осигурят по-широк достъп до енергия.

Чрез комбиниране на споменатите по-горе финансови средства на ЕС за развитие с висок ефект на лоста и средства в рамките на бързото финансиране от конференцията в Копенхаген, за да се насърчат инвестициите във възобновяеми източници на електроенергия в развиващите се страни, може да се осъществи много голям напредък в осигуряването на устойчива енергия на най-бедните страни в света. Развитието на възобновяемата енергия в тези страни, особено в най-слабо развитите страни, осигурява допълнително, много важно предимство за развитието чрез намаляване на зависимостта им и уязвимостта им от твърде непостоянните цени на петрола.

ЕС по уникален начин разполага с необходимото, за да предостави тази подкрепа. Съюзът е водещият производител на технологии за възобновяема енергия. Европа има най-големия опит в областта на правните и административните мерки, необходими за ускоряване на инвестициите във възобновяема енергия, включително и поради това че тя е единственият регион в света с правно обвързващи цели за всички държави-членки. ЕС се ангажира до 2020 г. да осъществява 20 % от енергийните си нужди от възобновяеми източници.

В крайна сметка инвестициите в енергия не изискват сами по себе си значителна подкрепа с безвъзмездни финансови средства. Това е важно — финансирането на развитието само по себе си никога няма да може да предостави стотиците милиарди евро за инвестиции, необходими за доставянето за всички граждани на устойчиво електричество. Наистина тези инвестиции по принцип могат да бъдат печеливши. Следователно би следвало в този сектор по-лесно, отколкото в други, да се допълни бюджетът на ЕС със средства от донори и финансови институции, включително от частния сектор.

Ето защо трябва да се разгледа въпросът дали ЕС и развиващите се страни и/или регионални групи трябва да работят съвместно в рамките на съществуващите партньорства, за да изготвят конкретни **съвместни програми за постепенно предоставяне на устойчива енергия за всички граждани.**

С тези програми, които включват финансови средства на ЕС за развитие и борба с изменението на климата със силен ефект на лоста и в които участват ЕС и развиващите се страни, енергийната индустрия и финансовите институции на ЕС, може да се определи график за съвместните действия и да се предвидят реформи с оглед на защитата на инвестициите, данъчното облагане и регионалното енергийно сътрудничество. Програмите следва да се основават на съществуващи действия по енергийни партньорства, като енергийното партньорство между ЕС и Африка. Дейността в сектора на възобновяемата енергия може да бъде значителна част от решението на енергийните нужди на развиващите се страни, но ще трябва добре да се интегрира в по-широкообхватна енергийна политика, включваща например енергийната ефективност, мрежите и инфраструктурата, и осигуряване на ефективно доставяне и разработване на други, по-„традиционни“ енергийни източници. Сътрудничеството следва да бъде отворено за донори, непринадлежащи към ЕС, и за международни институции и може да бъде насочено *inter alia* към:

- Финансиране: По време на неотдавнашната финансова криза на разработващите проекти за възобновяема енергия бе трудно да си осигурят търговско финансиране в ЕС, където съществува стабилна и благоприятстваща възобновяемата енергия административна и правна рамка. Осигуряването на финансиране за по-рисковани проекти в развиващите се страни, където не съществуват такива административни и правни условия, е практически невъзможно.
- Стабилни регулаторни и административни условия. Без стабилни и предвидими условия, които позволяват и насърчават инвестициите от частни дружества, дори и при наличието на подходящи финансови инструменти няма да се осъществят инвестиции. Тези условия се простират от въпросите на мрежите, данъчното и корпоративното право до правилата за планиране. За тях се изискват правни разпоредби, позволяващи открита конкуренция на пазарите за електроенергия за доставка на клиентите. Те изискват също ясни, справедливи и ефективни регулаторни правила, за да се гарантира възстановяването на разходите и да се защитят потребителите.
- Технически знания, образование и обучение. В много части на развиващия се свят съоръженията за техническо обучение са неадекватни или не съществуват. Без наличието на добре обучена работна сила — от електроинженери до занаятчии, възобновяемата енергия никога няма да достигне потенциала си. Създаването на работни места е основна полза от такова развитие, но обучението и придобиването на знания изискват реални усилия.
- Регионални пазари. В много случаи ще бъде важно да е налице възможността за продажба на електроенергия зад граница, особено за големи водноелектрически проекти. Това ще изисква ясни регионални споразумения и регулаторна стабилност.

23. *Как ЕС може най-добре действа, за да подкрепи усилията на развиващите се страни за осигуряване на устойчива енергия за всичките им граждани? Каква роля може да играе например съвместна програма между ЕС и Африка за постепенно осигуряване на устойчива електроенергия за всички граждани, при която се комбинират финансови средства за развитие и за изменението на климата със заеми с ефект на доста от финансови институции за развитие?*

5. СЕЛСКО СТОПАНСТВО И ПРОДОВОЛСТВЕНА СИГУРНОСТ

Продоволствената сигурност остава основно предизвикателство за селското и градското население на много развиващи се държави, в които 75 % от населението все още е зависимо от селското стопанство. Според оценките селскостопанската продукция в световен мащаб следва да се увеличи със 70 %, за да изхрани населението на света, което, съгласно Организацията на Обединените нации, се очаква да нарасне до 9 милиарда души до 2050 г. Гладът оказва влияние върху развитието на човешкия потенциал, социалната и политическа стабилност и вероятността за постигане на ЦХР. Измененията на цените на световните пазари на храни в последно време подчертаха непрекъснатото предизвикателство, стоящо най-вече пред развиващите се държави, които внасят храни.

Развитието и продоволствената сигурност вървят ръка за ръка; опитът показва, че селскостопанската реформа и възможността за изхранване на населението на една държава са предпоставки за по-всеобхватно развитие и намаляване на бедността. По-голямата част от бедното и гладно население на света живее в селски райони, в които селското стопанство е основна икономическа дейност. В тези области преобладават малките селски стопанства.

Например в Африка дребните селски стопани произвеждат около 80 % от храната, която се консумира на този континент. Но селското стопанство притежава и голям потенциал за стимулиране на широкообхватен растеж на приходите — в развиващите се държави растежът на БВП, създаден от селското стопанство, е четири пъти по-ефективен по отношение на намаляването на бедността от растежа, създаден от други сектори²⁶. Инвестициите в безопасността на храната чрез прилагане на санитарни и фитосанитарни стандарти още повече стимулират продоволствената сигурност и човешкото здраве. Защитата на биоразнообразието и свързаните с нея екосистемни услуги също са основни фактори за осигуряване на устойчиво селско стопанство и принос към подходяща хранителна стойност. Селското стопанство е тясно свързано с други сектори и неговото развитие предизвиква мултипликационен ефект върху цялата икономика. Освен това добре управляваното селско стопанство е важен фактор за справяне с предизвикателствата пред околната среда като обезлесяването, влошаването на качеството на почвата, недостига на вода и изменението на климата. По-бързото въвеждане на нисковъглеродно селскостопанско производство ще спомогне за ценовата стабилност в световен мащаб при съществуването на разнообразни и сигурни области на производство.

Затова една съгласувана инициатива от страна на ЕС за извличане на ползи от инвестиране в приобщаващо, крепко, устойчиво и екологично ефективно селско

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

стопанство може да доведе до взаимноизгодно положение: засилен „зелен“ растеж с пониски емисии и по-голяма социална стабилност²⁷. За да се постигне успех в това, производството следва да се разглежда в контекста на стойностна верига с адекватен достъп до финансиране, преработване и пазари. В това отношение важна роля могат да играят публично-частните партньорства.

Целта на осигуряването на сътрудничество от страна на ЕС, имащо силно въздействие върху природата, е особено значима за селското стопанство и продоволствената сигурност. В частност опитът показва необходимостта за справяне с това предизвикателство чрез цялостен подход, като се разглежда цялата стойностна верига: изследвания и разширяване на обучението на селските стопани, достъп до земя, подходящи торове, методи за напояване, транспорт до пазарите, складиране, финансиране, банкови и застрахователни услуги, както и възможност за обработване. Научните изследвания и иновациите могат да играят важна роля при осъществяването на значителни промени за подобряване на производството на храна, когато са водени от търсенето, насърчават участието и са пригодени към нуждите и приоритетите на получателите. ЕС притежава обширни експертни познания за устойчивото селско стопанство при различни условия, както и разгърнати мрежи с развиващите се държави.

Затова ЕС трябва да превърне селското стопанство и продоволствената сигурност в пробен случай за способността си да създава сътрудничество със силно въздействие и да насърчава приобщаващия и „зелен“ растеж чрез концентриране на усилията си към включване на цялата производствена верига, когато се предоставя помощ. Това може да се извърши чрез програми на ЕС, които поставят ударение върху веригата, или чрез добра работа и сътрудничество със страните партньори и другите донори, за да бъдат усилията съвместни. Сътрудничеството в партньорство с донори, не принадлежащи към ЕС, и с международни институции може да се фокусира, *inter alia*, върху научни изследвания и иновации, основани на търсенето, управление на сектори и стойностни вериги, регионални селскостопански пазари и пазари на хранителни продукти.

Този цялостен подход към селското стопанство и продоволствената сигурност следва да вземе предвид и въпроса за изхранването. Скорошните научни изследвания показват, че недохранването възпира усилията за развитие и пречи на икономическия растеж със загуби до 3 % от БВП. То е водеща причина за смъртността при децата, а за тези, които оцелеят вследствие на недохранването, то може да има необратими последици за психическото и физическото им развитие. Справянето с недохранването може да има „мултипликационен ефект“ за постигането на ЦХР.

Накрая, както в общата борба срещу продоволствената несигурност, така и в нейното хранително измерение, продуктите на рибарството биха могли да играят важна роля. Затова ЕС и развиващите се държави споделят интереса си за насърчаване на устойчиво рибарство, включително ефективни системи за мониторинг, контрол и надзор, и устойчиво развитие на аквакултурите. Ролята на споразуменията за партньорство в областта на рибарството и организациите за управление на регионални рибарства е от основна важност в това отношение.

²⁷ Както е посочено в съобщението относно „Рамка за политиката на ЕС за подпомагане на развиващите се страни за справяне с предизвикателствата, свързани със сигурността на прехраната“ (COM(2010) 127) и свързаните заключения на Съвета от 10.5.2010 г., публикувани на адрес: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114357.pdf

24. *Как политиката на ЕС за развитие най-добре може да допринесе за укрепване на продоволствената сигурност, като същевременно се опазват качествата на околната среда? Кои политики и програми са най-благоприятни за дребния собственик и за инвестициите на частния сектор в селското стопанство и рибарството?*
25. *В кои стратегически области ЕС следва да вземе участие, особено по отношение на Африка? Как ЕС може да насърчи аграрноекологичните подходи в стопанствата и устойчиво по-интензивно селско стопанство, устойчиво рибарство и аквакултури?*
26. *Как ЕС следва да подкрепя борбата срещу недохранването?*

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията е ангажирана да продължи модернизацията на политиката на ЕС за развитие и програмите за разходи, като предостави повече добавена стойност, стойност срещу вложени средства и ефективност. При последващите действия към настоящата Зелена книга и въз основа на получените отговори Комисията ще представи Съобщение относно осъвременената политика на ЕС за развитие, която ще включва, между другото, обосновка на това дали е подходящо да се преразгледа Европейския консенсус за развитие.