



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

---

*Комисия по развитие*

---

**2012/2002(INI)**

15.3.2012

# ПРОЕКТОДОКЛАД

относно програма за промяна: бъдещето на политиката на ЕС за развитие  
(2012/2002(INI))

Комисия по развитие

Докладчик: Charles Goerens

PR\_INI

## СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ .....7

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ  
относно програма за промяна: бъдещето на политиката на ЕС за развитие  
(2012/2002(INI))**

*Европейският парламент,*

- като взе предвид съобщението на Комисията от 13 октомври 2011 г., озаглавено „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“ (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 13 октомври 2011 г., озаглавено „Бъдещият подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети държави“ (COM(2011)0638),
- като взе предвид съвместната декларация от 20 декември 2005 г. на Съвета и на представителите на правителствата на държавите-членки на срещата със Съвета, Европейския парламент и Комисията относно политиката на ЕС за развитие, озаглавена „Европейският консенсус“<sup>1</sup>,
- като взе предвид Парижката декларация от 2 март 2005 г. относно ефективността на помощите за развитие: поемане на отговорност, хармонизиране, съгласуваност, резултати и взаимна отчетност<sup>2</sup>,
- като взе предвид Програмата за действие от Акра от 4 септември 2008 г.<sup>3</sup>,
- като взе предвид Партньорството от Пусан за ефективно сътрудничество за развитие от 1 декември 2011 г.<sup>4</sup>,
- като взе предвид съобщението на Комисията от 28 февруари 2007 г., относно Кодекс за поведение на ЕС относно разделението на труда в областта на политиката за развитие (COM(2007)0072),
- като взе предвид всички ангажименти, поети от международната общност в областта на развитието и сътрудничеството в рамките на Организацията на обединените нации и на другите компетентни международни организации и подкрепени от Съюза и държавите-членки,
- като взе предвид своята резолюция от 8 юни 2011 г. относно Регламент (ЕО) № 1905/2006 за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие: усвоени уроци и перспективи за бъдещето<sup>5</sup>
- като взе предвид своята резолюция от 5 юли 2011 г. относно повишаване на

---

<sup>1</sup> ОВ С 46 от 24.2.2006 г., стр.1.

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

<sup>4</sup> Заключителна декларация на Четвъртия форум на високо равнище за ефективност на помощта, Пусан, Република Корея, 29 ноември–1 декември 2011 г.

<sup>5</sup> Приети текстове, P7\_TA(2011)0261.

въздействието на политиката на ЕС за развитие<sup>1</sup>,

- като взе предвид своята резолюция от 5 юли 2011 г. относно бъдещето на бюджетната подкрепа на ЕС за развиващите се страни<sup>2</sup>,
  - като взе предвид становището на Комитета на регионите от 16 февруари 2012 г.<sup>3</sup>,
  - като взе предвид член 48 от своя правилник,
  - като взе предвид доклада на комисията по развитие (A7-0000/2012),
- А. като има предвид, че в съответствие с Договора от Лисабон намаляването на бедността и, като крайна цел, нейното изкореняване представляват основната цел на политиката на Европейския съюз в областта на развитието,
- Б. като има предвид, че Европейският консенсус за развитие, подписан от Комисията, Съвета и Европейския парламент, е достижение,
- В. като има предвид, че програмата за промяна ще трябва да даде отговори на един дълбоко променен свят, в който разликата между богати и бедни продължава да се задълбочава във всички държави и по-специално в развиващите се страни,
- Г. като има предвид, че в съобщението на Комисията правата на човека и доброто управление остават необходими за развитието условия, което не изключва търсенето на най-подходящия за положението на всяка страна ритъм,
- Д. като има предвид, че в съответствие с Договора от Лисабон прилагането на политиката за развитие трябва да бъде последователна и че мерките за насърчаване на икономическия растеж в развиващите се страни трябва да служат на първо място за борба с бедността и изключването,
1. счита, че програмата за промяна прави нововъведения, като дава предимство и на използването на бюджетната подкрепа, на съчетаването на субсидии и заеми, както и на насърчаването на частния сектор; счита, че използването на тези механизми трябва да допринесе на първо място за излизане на гражданите на развиващите се страни от крайната бедност и зависимостта;
  2. отбелязва намерението на Комисията да насърчава „приобщаващ и устойчив растеж за човешко развитие“, но подчертава, че от гледна точка на развитието този нов инструмент не може да има друга цел освен икономическия и социален прогрес в полза на най-бедните;
  3. в този контекст отново потвърждава ангажимента за социалното приобщаване, както и решението най-малко 20% от помощта на Съюза да се предоставят за основните социални услуги, както са определени от Организацията на обединените нации в Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР);

<sup>1</sup> Приети текстове, P7\_TA(2011)0320.

<sup>2</sup> Приети текстове, P7\_TA(2011)0317.

<sup>3</sup> Документ CIVEX-V-025, приет на 94-ата пленарна сесия от 15 и 16 февруари 2012 г.

4. призовава Съвета да играе водеща роля в рамките на междуинституционалния диалог с Комисията и Парламента в духа на Европейския консенсус за развитие;
5. отбелязва, че Комисията поставя бедността като ключов елемент на новата си политика на „диференциране“; въпреки това констатира, че 70% от лицата, чийто доход е по-нисък от прага на бедността, живеят в държави със среден доход, и поради това изразява съжаление, че бедните в тези държави остават лишени от плодовете на икономическия растеж;
6. счита, че е необходимо държавите със среден доход да предоставят все по-голям дял от своя доход за социални цели, като по този начин дадат възможност на Европейския съюз постепенно да намали своите програми за развитие, които все още се провеждат;
7. ето защо призовава Комисията да проведе преговори с държавите със среден доход за пътна карта за постепенно намаляване на официалната помощ за развитие (ОПР);
8. счита, че е необходимо да се проведе международна конференция с участието на страните от групата BRICS относно бъдещото финансиране на ЦХР, от една страна, и, от друга страна, относно насърчаването на тристранните сътрудничества, включващи един донор от Север, една страна с бързо развиваща се икономика и една развиваща се страна;
9. подкрепя волята на Комисията да предостави бюджетна помощ на даден партньор, когато той се ангажира, в рамките на политически диалог, да пренасочи бюджетните си приоритети към целите за развитие на основните социални сектори;
10. счита, че условията за използването на ОПР по принцип и по-специално на бюджетната подкрепа, трябва да вървят успоредно с демократичен контрол на бюджетите от страна на парламентите, органите за бюджетен контрол и гражданското общество в страните партньори;
11. счита, че Съюзът трябва да поеме изцяло своята отговорност като най-голям донор на помощ за развитие в света, да оползотворява и използва по-добре своя политически потенциал и да утвърди водещата си позиция на международно равнище по въпросите на развитието, като използва решително правомощията, които му предоставя член 210 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да предприема всякаква полезна инициатива за поощряване на координацията на политиките на Съюза и на държавите-членки, свързани със сътрудничеството за развитие, както и на консултациите относно техните програми за помощ;
12. изразява съжаление, че програмата за промяна клони към превръщане на постижението, което представлява последователността на политиките за развитие, в търсене на общи интереси на Съюза и на неговите партньори;
13. припомня, че едно активно гражданско общество е най-добрият гарант, както на север, така и на юг, за добро демократично управление, за отчетността на частния сектор, както и за по-добър капацитет за разпределение на плодовете на икономическия растеж;

14. желае в програмата за промяна да се уточни ролята на гражданското общество и на местните и регионалните органи като важни и независими участници, не само в полза на изпълнението на програми или проекти за развитие, но и като основни участници в процеса на изготвяне на политиките за развитие;
15. изисква всяка подкрепа за частния сектор от ОПР, независимо дали е под формата на дарение или в комбинация със заеми, да се впише в рамките на планове и/или национални стратегии на страните партньори и да съсредоточи така отпуснатите суми в развитието на човешките ресурси, достойния труд, устойчивото управление на природните ресурси и развитието на качествени приобщаващи публични услуги в полза на населението;
16. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, на ЕСВД и на правителствата и парламентите на държавите-членки.

## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

### Политиката на развитие по отношение на динамиките на промяната

От приемането на Целите на хилядолетието за развитие през 2000 г. се откриха значителни промени, които се усещаха още тогава.

В *икономически план*, забележителният възход на Китай, Индия и Бразилия има тенденция да измести центъра на икономическата тежест на държавите с развита икономика към *страните с бързо развиващи се икономики*. Въпреки забележителния си икономически растеж тези държави все още не могат да се справят с бедността. *Глобализацията*, стимулирана от по-либерална световна търговия и станала забележителен източник за създаване на богатства, всъщност е в основата на много любопитно явление: от една страна, тя намалява неравенствата между държавите, а от друга увеличава вътрешните неравенства на практика във всички държави, развити или не.

В *демографски план*, ако продължи тенденцията за растеж, нашата планета, чието население нарасна от 6 на 7 милиарда души за по-малко от 10 години, през 2030 г. ще надхвърли 9 милиарда, въпреки тенденцията за демографско забавяне в *държавите, чието население е достигнало един милиард*. Това нарастване на населението неутрализира голяма част от икономическия растеж на съответната държава.

Разбира се, границите пропускат повече стоки, но имат тенденция да станат непреодолими за хората от развиващите се страни, които желаят да отидат в индустриализираните страни.

Що се отнася до *африканския континент*, следва да се отбележи, че съществува реална воля за промяна като цяло. За това свидетелстват по-специално големите институционални проекти, инициирани от Африканския съюз, както на континентално, така и на регионално равнище. Тези вътрешноафрикански сътрудничества, които се вдъхновяват от модела на европейския проект, имат за цел да дадат отговори на предизвикателствата в сферата на сигурността, икономиката и политиката в регионален мащаб. Що се отнася до страните на юг от пустинята Сахара, все повече държави провеждат свободни избори и приемат принципа на редуване на политическото управление. Въпреки че *нестабилността на основните цени* на храните се превръща във фактор за нестабилност за цели общества, следва да се отбележи, че има реален напредък по отношение на достъпа до медицински грижи. Въпреки това, осъществяването на Целите на хилядолетието за развитие за 2015 г. продължава да бъде илюзорно.

### Съобщението на Комисията

В своята реч относно „*An agenda for change*“ членът на Комисията Piebalgs обявява важни промени на равнище европейско действие в областта на сътрудничеството за развитие, без обаче да се изоставят практиките, подходите и принципите, които са се доказали в миналото. Следва да се приветства особено фактът, че Комисията остава

привързана към постижението, което представлява Европейският консенсус за развитие.

С „*Agenda for change*“ Комисията възнамерява да постави особен акцент върху *качеството* на помощта. Освен това Комисията счита, че се налага по-голяма селективност при избора на страните партньори. Това в бъдеще ще доведе до отпадане на някои от *страните с бързо развиващи се икономики* от списъка на бенефициерите на официална европейска помощ за развитие (ОПР), като се има предвид, че техният проблем вече не е създаването на богатства, а по-скоро разпределянето им.

С „*Agenda for change*“ ЕС, който вече е най-големият донор, цели да стане и най-добрият. За тази цел членът на Комисията Piebalgs посочва три области, в които ЕС ще трябва да се отличава: управлението, „устойчивия и приобщаващ икономически растеж“ и развитието на системи за социална закрила в развиващите се страни. И накрая, Комисията възнамерява да предложи повече *съвместно планиране* на други донори.

### **Предложения**

Европейският парламент, приемайки доклада на Filip Kaczmarek „*относно нарастването на въздействието на политиката на развитие в Европейския съюз*“, вече се произнесе подробно по много аспекти на бъдещото сътрудничество на ЕС с развиващите се страни.

С настоящия доклад се цели по-скоро пренасочване на дебата към някои приоритетни аспекти, необходими за успеха на политиката на ЕС за развитие.

#### **1) Надеждни цифри: изискване за откровеност**

Средствата, предоставяни за борбата с бедността, са допустими за ОПР. А contrario, разходите, извършени за други цели, не следва да са допустими.

Казано по-ясно, това означава, че отпуснат на развиваща се страна заем, който не е изплатен и е анулиран от държавата донор, следва да се приравнява с ОПР само ако последваща оценка може да потвърди, че въпросният заем наистина е послужил за намаляване на бедността. Настоящата практика обаче се състои в изкуствено преувеличаване на свързаните с ОПР статистическите данни и поради това води до погрешна преценка на дадена държава донор по отношение на нейната действителна способност за финансиране на развитието.

#### **2) Приобщаващ растеж, да, но...**

Същото изискване за откровеност ни приканва да разгледаме финансовите стимули за подкрепа на приобщаващия растеж. В „*Agenda for change*“ с основание се подчертава ролята на икономическото развитие в развиващите се страни като потенциален двигател на социалния прогрес. Някои обаче се страхуват от вероятността средствата, предназначени евентуално за приобщаващия растеж, да послужат за цели, различни от борбата с бедността. Поради този риск може би е целесъобразно да се предвидят *защитни мерки*. Първо, всеки проект, който предоставя големи средства за



приобщаващия растеж, следва да бъде обект на оценка, която да ни информира за неговото реално въздействие по отношение на намаляването на бедността. Що се отнася до развиващите се страни, повечето от най-бедните хора намират в това средства за съществуване. Следователно приобщаващият растеж в никакъв случай не ще може да пренебрегне *неформалната икономика*.

### **3) ЕС: неговите сравнителни предимства**

Особено внимание трябва да се обърне и на *новите участници*, по-специално Китай и Индия, що се отнася до тяхното въздействие върху положението на бедните в страните от южното полукълбо. Тъй като политиката на ЕС и на държавите-членки за развитие вече е обект на много проверки и оценки, най-сетне бихме били в състояние да оценим по-добре сравнителните предимства на различните партньорства, в случай че действията на страните с бързо развиващи се икономики също бъдат подложени на критичен преглед.

### **4) Размисъл относно раждаемостта**

Друг труден за решаване проблем: *много висока раждаемост* в развиващите се страни. Нигер, с годишен прираст на населението 3,3%, има нужда от много висок икономически растеж, като се има предвид, че брутният вътрешен продукт на глава от населението ще намали бедността единствено при растеж, по-висок от този процент. Въпреки това, контролът на ражданията остава деликатен въпрос. Ето защо средствата за семейно планиране, които трябва да се приложат, ако е необходимо, следва да бъдат придружени от известен брой предпазни мерки, съобразени с принципа на зачитане на човешкото достойнство и индивидуалните права на всеки гражданин (всяка гражданка). С възможно най-голяма предпазливост при разглеждане на проблемите на раждаемостта, решения трябва да се търсят в диалога с участниците, чийто опит, ноу-хау и умения са доказани, както например Фонда за населението на ООН (UNFPA).

### **5) За независим стратегически размисъл**

Поради всички тези причини Европейският съюз, като най-голям донор, поема особена отговорност в международната общност на донорите. Именно ЕС следва да маркира със своя отпечатък и своя метод сътрудничеството с развиващите се страни от всяка международна общност. Като проявява волята да бъде не само най-големият, но и най-добрият от всички участници в развитието, ЕС следва също така да придобие средствата за осъществяване на своите амбиции. За тази цел ЕС следва да разполага с най-добрите съветници по отношение на подход към ситуацията на място, както и с капацитет за стратегически размисъл. Накратко, докладчикът счита, че повече не може да се отлага създаването на *независимо звено за размисъл*, работещо за всички участници в сътрудничеството за развитие, но прикрепено – само административно – към Комисията. Задачата на това звено за размисъл би била да носи добавена стойност по отношение на всички организации, които вече съществуват в държавите-членки на ЕС. Казано по-ясно, задачата на едно звено за размисъл от този вид би се състояла в това да развива непрекъснато способността за анализ и предоставяне на съвети на участниците в развитието, за да се гарантира добавената стойност, която би могла да донесе една добре координирана политика на равнище ЕС.

## ***б) Институционална система, която може да се усъвършенства***

Всяко адаптиране отнема време и изисква нов политически баланс, който обаче все още далеч не е постигнат. Задълженията, свързани със сближаването, ефективността и устойчивостта на сътрудничеството, изискват от всеки участник, Комисията и държавите-членки, пълен ангажимент, далновидност и подходящи методи на работа. Една от двете законодателни институции на ЕС, Съветът, представляващ държавите-членки, освен това е призван да улеснява търсенето на взаимно допълване между националните политики и Комисията. Като се има предвид, че над 80% от ОПР на ЕС, що се отнася до прилагането ѝ, все още попада под пряката отговорност на самите държави-членки, добрата координация на всички вноски, в това число и тези на Комисията, продължава да бъде несигурна поради липсата на по-активно включване на държавите-членки в европейската политика за развитие.

През 2005 г. Комисията, Парламентът и Съветът добре определиха основните насоки на политиката на ЕС за развитие в рамките на Европейския консенсус за развитие. Всичко, което може да отдалечи европейското сътрудничество за развитие от това достижение, трябва да бъде предмет на особено внимание. Способностите за анализ и предложения на ЕС в полза на тази политика непрекъснато се атакуват от опити за отклоняване на действията на ЕС за развитие от главната им цел – борбата с бедността. Центърът за развитие на ЕС (Комисия, Съвет и ЕП) трябва да бъде в състояние да осуети тези опити, особено след създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).

Интеграция за едни, поставяне под надзор за други, преминаването на службите на Комисията за развитие към Европейската служба за външна дейност – което все още е в процес на извършване, според г-жа Ashton – не е маловажно. Докладчикът счита, че трябва да продължим да следим това положение, тъй като са налице амбициите на другите служби на външната политика на ЕС. В един свободен, откровен и открит диалог Европейският парламент, наред с другото, следва да може да открива на ранен етап всеки риск от отклонение в тази област. Една среща годишно на комисията по развитие на ЕП с върховния представител на ЕС по въпросите на външната политика съвсем не е достатъчна за тази цел. Въпреки че не трябва да се поставя под въпрос почтеността на представителите на ЕСВД, присъстващи и активни на всички заседания на комисията по развитие, истинското политическо измерение на диалога между тази служба и ЕП се придава само от присъствието в тази комисия на върховния представител, който, трябва да припомним това, не злоупотребява с правото си на присъствие.

Що се отнася до заседанията на Съвета, това, което все още ги различава от заседанията на Комитета на постоянните представители (COREPER), е присъствието на трима или четирима министри, отговарящи за развитието, които все още си правят труда да пътуват за тези заседания в Брюксел, които по принцип продължават не повече от три часа. Средно над двадесет отсъствия на министри от заседанията на Съвета свеждат почти до нула политическия ангажимент.

Излишно е тези структурни слабости на процеса на вземане на решения на политиката на ЕС за развитие да се прикриват, но от друга страна е важно те да бъдат преодолени, за да се предостави на Европа способност за действие в съответствие с нейната амбиция най-големият донор в света да стане и най-добрият.